



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Die »General Comments« zu den VN-Menschenrechtsverträgen

Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen



Nomos

<https://doi.org/10.5771/9783748909996>, am 23.09.2024, 19:14:13
Open Access –  <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

Dass die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen zu »living instruments« werden konnten, ist ganz wesentlich ein Verdienst der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse (»treaty bodies«). Als unabhängige Fachausschüsse sind sie u.a. dafür zuständig, die von den Vertragsstaaten der Menschenrechtskonventionen periodisch vorzulegenden Berichte zu überprüfen, Empfehlungen für die konsequente Durchsetzung der Menschenrechte zu formulieren und Individualbeschwerden zu bearbeiten. Im Rahmen dieser Aufgaben leisten die Vertragsausschüsse zugleich eine Konkretisierung der Menschenrechtsnormen auf dem Wege der Interpretation. Beispielsweise stellen sie fest, dass bestimmte Körperstrafen den Tatbestand der Folter erfüllen; sie geben dem Recht auf Nahrung präzisere juristische Konturen; sie bestimmen, unter welchen Bedingungen »zeitweilige Positivmaßnahmen« zum Abbau von Diskriminierung zu ergreifen sind; sie definieren die Kriterien, die erfüllt sein müssen, damit eine Gruppe als kulturelle Minderheit anerkannt werden kann; und sie fordern die Einbeziehung der Aids-Problematik bei der Umsetzung der Kinderrechte. Abgesehen von diesen und anderen inhaltlichen Stellungnahmen äußern sich die Vertragsausschüsse auch zu prozeduralen Fragen, vor allem im Hinblick auf die periodische Berichterstattung der Staaten über die Verwirklichung der Menschenrechte in ihrem Verantwortungsbereich.

Besonders wichtige Hinweise von allgemeiner Bedeutung veröffentlichen die Vertragsausschüsse in Gestalt von »General Comments« bzw. »General Recommendations«. Diese sind zwar nicht im strengen Sinne völkerrechtlich verbindlich; sie formulieren aber den jeweils aktuellen Stand der Interpretation der Menschenrechtsnormen durch die zuständigen Vertragsausschüsse der Vereinten Nationen und haben von daher politisch-rechtliches Gewicht.

Im Laufe der vergangenen drei Jahrzehnte sind die General Comments der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse immer umfangreicher geworden. Ihre Entwicklung ist in den verschiedenen Ausschüssen allerdings nicht gleichsinnig verlaufen. Während sich der Anti-Rassismus-Ausschuss bis vor kurzem hauptsächlich mit prozeduralen Fragen beschäftigt hat, haben die meisten anderen Ausschüsse sich vor allem der Klärung inhaltlicher Fragen gewidmet. Etwas aus dem Rahmen fällt der Anti-Folter-Ausschuss, der bislang nur einen einzigen General Comment verfasst hat.

Mit dem vorliegenden Band stellt das Deutsche Institut für Menschenrechte erstmals eine deutsche Übersetzung sämtlicher bis einschließlich Mai 2004 erschienener General Comments bzw. General Recommendations

ons zur Verfügung. Das Institut kommt damit einer Forderung nach, die von den Vertragsausschüssen selbst wiederholt aufgestellt worden ist, nämlich dass die General Comments in möglichst vielen Sprachen zugänglich gemacht werden sollen, damit sie eine breite Rezeption erfahren können. Deshalb wendet sich die vorliegende Dokumentation nicht nur an Fachleute, sondern vor allem auch an Praktikerinnen und Praktiker in nichtstaatlichen Organisationen oder Anwaltskanzleien, die mit Menschenrechtsfragen befasst sind. Wenn sie sich in ihrer Arbeit auf die Hinweise und Empfehlungen der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse stützen, können sie nicht nur ihren eigenen Anliegen Präzision und Nachdruck verleihen; sie sorgen zugleich dafür, dass die General Comments der Vertragsausschüsse besser bekannt werden und mehr als bisher praktische Wirksamkeit entfalten.

Mein herzlicher Dank gilt allen, die am Zustandekommen dieses Bandes mitgewirkt haben. Die schwierige Aufgabe, die Übersetzung der Texte zu koordinieren und größtenteils selbst durchzuführen, hat Frau Kirsten Lampe geleistet. Unterstützt wurde sie dabei von Frau Frauke Weber und Herrn Stefan Melle. Um Doppelarbeit zu vermeiden, haben wir bereits vorliegende Übersetzungen von General Comments in diesen Band integriert. Wir sind dem Helbing & Lichtenhahn Verlag, dem Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie dem Menschenrechtszentrum Potsdam dankbar dafür, dass sie uns den Abdruck der von ihnen erstellten Übersetzungen gestattet haben.¹ Der Absprache gemäß sind die übernommenen Übersetzungen zwar in der Orthographie sowie in der Gestaltung der Abkürzungen angepasst worden, ansonsten aber im Wesentlichen unverändert geblieben.² Die dadurch bedingten Unterschiede in der Übersetzung schie- nen uns verkraftbar zu sein.

Es freut uns, dass sich namhafte Expertinnen und Experten bereit erklärt haben, kurze Einführungen zu den General Comments bzw. General Recommendations der jeweiligen Vertragsausschüsse zu verfassen. Frau Prof. Dr. Gabriele Britz, Frau Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Herr Prof. Dr. Theo van Boven, Herr Prof. Dr. Eckart Klein sowie Herr Prof. Dr. Eibe Riedel haben selbst langjährige Erfahrungen als Mitglieder menschenrechtlicher Vertragsausschüsse gewinnen können; Herr Hendrik Cremer hat im Rahmen seiner Dissertation über die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen einschlägige Fachkenntnisse erworben. Ihnen allen sei herzlich für ihre Mitwirkung gedankt.

- 1 Die von Dritten übernommenen Übersetzungen sind im Text als solche gekennzeichnet.
- 2 Dies erklärt, dass nicht in allen Übersetzungen die Gesichtspunkte gender-resonanter Sprache Berücksichtigung finden.

Nicht zuletzt möchten wir auch dem Nomos Verlag dafür danken, dass er den Band in sein Programm aufgenommen hat.

Berlin im Juli 2004

*Dr. Heiner Bielefeldt
Direktor des Deutschen
Instituts für Menschenrechte*

Inhaltsverzeichnis

I. *Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane*

Einführung, *Eckart Klein* 19

Die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses

Dreizehnte Sitzung (1981)

Allgemeine Bemerkung Nr. 1 – Die Verpflichtung zur Vorlage von Berichten 32

Allgemeine Bemerkung Nr. 2 – Richtlinien für die Vorlage von Berichten 33

Allgemeine Bemerkung Nr. 3 – Die Durchführung des Paktes auf innerstaatlicher Ebene (Artikel 2) 35

Allgemeine Bemerkung Nr. 4 – Gleichheit von Mann und Frau (Artikel 3) 36

Allgemeine Bemerkung Nr. 5 – Die Außerkraftsetzung von Rechten (Artikel 4) 38

Sechzehnte Sitzung (1982)

Allgemeine Bemerkung Nr. 6 – Das Recht auf Leben (Artikel 6) 40

Allgemeine Bemerkung Nr. 7 – Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Artikel 7) 43

Allgemeine Bemerkung Nr. 8 – Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Artikel 9) 45

Allgemeine Bemerkung Nr. 9 – Die menschenwürdige Behandlung gefangener Personen (Artikel 10) 47

Neunzehnte Sitzung (1983)

Allgemeine Bemerkung Nr. 10 – Meinungsfreiheit (Artikel 19) 49

Allgemeine Bemerkung Nr. 11 – Verbot der Kriegspropaganda und der Aufstachelung zu nationalem, rassischem oder religiösem Hass (Artikel 20) 51

Einundzwanzigste Sitzung (1984)

Allgemeine Bemerkung Nr. 12 – Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Artikel 1) 53

Allgemeine Bemerkung Nr. 13 – Gleichheit vor den Gerichten und das Recht auf faires und öffentliches Gehör vor einem unabhängigen gesetzlichen Gericht (Artikel 14) 56

Dreiundzwanzigste Sitzung (1984)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 14 – Nuklearwaffen und das Recht auf Leben (Artikel 6)	62
Siebenundzwanzigste Sitzung (1986)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 15 – Die Stellung von Ausländern im Hinblick auf den Pakt	64
Zweiunddreißigste Sitzung (1988)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 16 – Das Recht auf Schutz des Privatlebens, der Familie, der Wohnstätte, des Briefverkehrs, der Ehre und des Ansehens (Artikel 17)	68
Fünfunddreißigste Sitzung (1989)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 17 – Die Rechte des Kindes (Artikel 24)	72
Siebenunddreißigste Sitzung (1989)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 18 – Das Gleichheitsprinzip	76
Neununddreißigste Sitzung (1990)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 19 – Der Schutz der Familie, das Recht auf Eheschließung und die Gleichheit der Ehepartner (Artikel 23)	81
Vierundvierzigste Sitzung (1992)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 20 – Das Verbot der Folter oder grausamer Behandlung oder Strafe (Artikel 7)	84
Allgemeine Bemerkung Nr. 21 – Die menschenwürdige Behandlung gefangener Personen (Artikel 10)	88
Achtundvierzigste Sitzung (1993)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 22 – Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 18)	92
Fünzigste Sitzung (1994)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 23 – Die Rechte von Minderheiten (Artikel 27)	97
Zweiundfünfzigste Sitzung (1994)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 24 – Fragen betreffend die im Zeitpunkt der Ratifizierung des Paktes oder der Fakultativprotokolle formulierten Vorbehalte	102
Siebenundfünfzigste Sitzung (1996)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 25 – Das Recht auf Teilnahme am öffentlichen Leben, das Wahlrecht und das Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst (Artikel 25)	113
Einundsechzigste Sitzung (1997)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 26 – Die Kontinuität von Verpflichtungen	121
Siebenundsechzigste Sitzung (1999)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 27 – Freizügigkeit (Artikel 12)	123

Achtundsechzigste Sitzung (2000)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 28 – Die Gleichberechtigung von Mann und Frau (Artikel 3)	130
Allgemeine Bemerkung Nr. 29 – Notstand (Artikel 4)	141
Fünfundsiebzigste Sitzung (2002)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 30 – Die Berichtspflichten der Vertragsstaaten gemäß Artikel 40 des Pakts	151
Achtzigste Sitzung (2004)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 31 – Die Rechtsnatur der Paktverpflichtungen	153
<i>II. Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen</i>	
Einführung, <i>Eibe Riedel</i>	160
<i>Die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte</i>	
Dritte Sitzung (1989)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 1 – Die Berichterstattung der Vertragsstaaten	174
Vierte Sitzung (1990)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 2 – Internationale technische Hilfe (Artikel 22)	178
Fünfte Sitzung (1990)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 3 – Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 2 Abs. 1)	183
Sechste Sitzung (1991)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 4 – Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1)	189
Elfte Sitzung (1994)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 5 – Menschen mit Behinderungen	198
Dreizehnte Sitzung (1995)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 6 – Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von älteren Menschen	212
Sechzehnte Sitzung (1997)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 7 – Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1): Zwangsräumungen	224

Siebzehnte Sitzung (1997)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 8 – Die Beziehung zwischen Wirtschaftssanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	232
Neunzehnte Sitzung (1998)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 9 – Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts	238
Allgemeine Bemerkung Nr. 10 – Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte	244
Zwanzigste Sitzung (1999)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 11 – Aktionspläne für die Grundschulbildung (Artikel 14)	246
Allgemeine Bemerkung Nr. 12 – Das Recht auf angemessene Nahrung (Artikel 11)	250
Einundzwanzigste Sitzung (1999)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 13 – Das Recht auf Bildung (Artikel 13)	263
Zweiundzwanzigste Sitzung (2000)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 14 – Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12)	285
Neunundzwanzigste Sitzung (2002)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 15 – Das Recht auf Wasser (Artikel 11 und 12)	314

*III. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form
von Rassendiskriminierung (ICERD) – unter besonderer
Berücksichtigung der General Recommendations*

Einführung, *Gabriele Britz* und *Felix Müller* 337

*Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung
der Rassendiskriminierung*

Fünfte Sitzung (1972)	
Allgemeine Empfehlung I – Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 4)	356
Allgemeine Empfehlung II – Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 9)	357
Sechste Sitzung (1972)	
Allgemeine Empfehlung III – Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten	358

Achte Sitzung (1973)	
Allgemeine Empfehlung IV – Die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung (Artikel 9)	359
Fünfzehnte Sitzung (1977)	
Allgemeine Empfehlung V – Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten (Artikel 7)	360
Fünfundzwanzigste Sitzung (1982)	
Allgemeine Empfehlung VI – Überfällige Berichte (Artikel 9)	362
Zweiunddreißigste Sitzung (1985)	
Allgemeine Empfehlung VII – Gesetzgebung zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (Artikel 4)	363
Achtunddreißigste Sitzung (1990)	
Allgemeine Empfehlung VIII – Identifizierung mit einer bestimmten rassischen oder ethnischen Gruppe (Artikel 1 Abs. 1 und 4)	365
Allgemeine Empfehlung IX – Die Unabhängigkeit von Experten/innen (Artikel 8 Abs. 1)	366
Neununddreißigste Sitzung (1991)	
Allgemeine Empfehlung X – Technische Hilfe	367
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)	
Allgemeine Empfehlung XI – Nicht-Staatsangehörige (Artikel 1)	368
Allgemeine Empfehlung XII – Nachfolgestaaten	369
Allgemeine Empfehlung XIII – Die Ausbildung im Menschenrechtsschutz für Beamte/innen mit Polizeibefugnissen	370
Allgemeine Empfehlung XIV – Die Definition von Diskriminierung (Artikel 1 Abs. 1)	371
Allgemeine Empfehlung XV – Organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft (Artikel 4)	372
Allgemeine Empfehlung XVI – Die Bezugnahme auf die Lage in anderen Staaten (Artikel 9)	374
Allgemeine Empfehlung XVII – Die Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens	375
Vierundvierzigste Sitzung (1994)	
Allgemeine Empfehlung XVIII – Die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs zur Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit	377
Siebenundvierzigste Sitzung (1995)	
Allgemeine Empfehlung XIX – Rassentrennung und Apartheid (Artikel 3)	379
Achtundvierzigste Sitzung (1996)	
Allgemeine Empfehlung XX – Die diskriminierungsfreie Umsetzung der Rechte und Freiheiten (Artikel 5)	380
Allgemeine Empfehlung XXI – Das Recht auf Selbstbestimmung	382

Neunundvierzigste Sitzung (1996)	
Allgemeine Empfehlung XXII – Artikel 5 und Flüchtlinge sowie Vertriebene	385
Einundfünfzigste Sitzung (1997)	
Allgemeine Empfehlung XXIII – Indigene Völker	387
Fünfundfünfzigste Sitzung (1999)	
Allgemeine Empfehlung XXIV – Die Berichterstattung zu Personen unterschiedlicher Rasse, nationalen/ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern (Artikel 1)	389
Sechsendfünfzigste Sitzung (2000)	
Allgemeine Empfehlung XXV – Geschlechtsbezogene Dimensionen der Rassendiskriminierung	391
Allgemeine Empfehlung XXVI – Artikel 6 des Übereinkommens	393
Siebenundfünfzigste Sitzung (2000)	
Allgemeine Empfehlung XXVII – Die Diskriminierung der Roma	394
Einundsechzigste Sitzung (2002)	
Allgemeine Empfehlung XXVIII – Technische Hilfe (Follow-up der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz)	401
Allgemeine Empfehlung XXIX – Artikel 1 Absatz 1 (Abstammung)	405

IV. Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Einführung, <i>Hanna Beate Schöpp-Schilling</i>	413
---	-----

Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

Fünfte Sitzung (1986)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 1 – Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten	426
Sechste Sitzung (1987)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 2 – Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten	427
Allgemeine Empfehlung Nr. 3 – Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit	428
Allgemeine Empfehlung Nr. 4 – Vorbehalte zum Übereinkommen	429
Siebte Sitzung (1988)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 5 – Zeitweilige Sondermaßnahmen	430

Allgemeine Empfehlung Nr. 6 – Effektive nationale Mechanismen und Öffentlichkeit	431
Allgemeine Empfehlung Nr. 7 – Ressourcen	432
Allgemeine Empfehlung Nr. 8 – Umsetzung des Artikels 8 des Übereinkommens	433
Achte Sitzung (1989)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 9 – Statistische Daten, die die Situation der Frauen betreffen	434
Allgemeine Empfehlung Nr. 10 – Der Zehnte Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	435
Allgemeine Empfehlung Nr. 11 – Technische Beratung für die Berichterstattung	437
Allgemeine Empfehlung Nr. 12 – Gewalt gegen Frauen	438
Allgemeine Empfehlung Nr. 13 – Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit	439
Neunte Sitzung (1990)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 14 – Beschneidung von Mädchen und Frauen	441
Allgemeine Empfehlung Nr. 15 – Die Vermeidung der Diskriminierung der Frau bei nationalen Strategien zur Vorbeugung und Kontrolle des Immunschwächesyndroms AIDS	443
Zehnte Sitzung (1991)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 16 – Unbezahlte weibliche Arbeitskräfte in ländlichen und städtischen Familienunternehmen	445
Allgemeine Empfehlung Nr. 17 – Bewertung und Quantifizierung der unvergüteten häuslichen Tätigkeiten der Frau und deren Anerkennung im Bruttosozialprodukt	446
Allgemeine Empfehlung Nr. 18 – Frauen mit Behinderungen	448
Elfte Sitzung (1992)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 19 – Gewalt gegen Frauen	449
Allgemeine Empfehlung Nr. 20 – Vorbehalte zum Übereinkommen	458
Dreizehnte Sitzung (1994)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 21 – Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen	459
Vierzehnte Sitzung (1995)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 22 – Die Novellierung von Artikel 20 des Übereinkommens	473
Sechzehnte Sitzung (1997)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 23 – Politisches und öffentliches Leben	475

Zwanzigste Sitzung (1999)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 24 – Frauen und Gesundheit (Artikel 12)	491
Dreißigste Sitzung (2004)	
Allgemeine Empfehlung Nr. 25 – Artikel 4 Abs. 1 des Überein- kommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Zeitweilige Sondermaßnahmen)	503
V. <i>Die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter</i>	
Einführung, <i>Theo van Boven</i>	516
<i>Die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter</i>	
Sechzehnte Sitzung (1996)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 1 – Die Umsetzung des Artikels 3 in Verbindung mit Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe	522
VI. <i>Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes</i>	
Einführung, <i>Hendrik Cremer</i>	525
<i>Die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses über die Rechte des Kindes</i>	
Sechszwanzigste Sitzung (2001)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 1 – Die Ziele der Bildung (Artikel 29 Abs. 1)	538
Zweiunddreißigste Sitzung (2003)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 2 – Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes	550
Allgemeine Bemerkung Nr. 3 – HIV/AIDS und die Rechte des Kindes	561
Dreiunddreißigste Sitzung (2003)	
Allgemeine Bemerkung Nr. 4 – Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen im Rahmen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes	581

Vierunddreißigste Sitzung (2003)

Allgemeine Bemerkung Nr. 5 – Allgemeine Maßnahmen zur
Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes
(Artikel 4, 42 und 44 Abs. 6)

599

I. Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane

von Eckart Klein

I. Bestandsaufnahme

Das neueste einschlägige offizielle VN-Dokument (Stand: Mai 2003) umfasst 308 Seiten, auf denen die »Allgemeinen Bemerkungen« oder – wie sie bei manchen Vertragsorganen genannt werden – »Allgemeinen Empfehlungen« von sechs Vertragsorganen wiedergegeben sind.¹ Inzwischen sind zwei zusätzliche »Allgemeine Bemerkungen« (Nr. 4 und 5) des Kinderrechtsausschusses, eine »Allgemeine Bemerkung« des Menschenrechtsausschusses (Nr. 31) und eine »Allgemeine Empfehlung« des Frauenrechtsausschusses (Nr. 25) hinzugekommen.² Ein neuer Ausschuss, der die Aufgabe hat, die Einhaltung der »Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen« von 1990 (bislang 24 Vertragsparteien, Deutschland gehört nicht dazu) zu überwachen, hat sich erst im Dezember 2003 konstituiert.³

Bis Ende März 2004 hat der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (CESCR) 15 Allgemeine Bemerkungen (General Comments) verfasst, der Menschenrechtsausschuss (HRC) 31, der Antifolterausschuss (CAT) eine und der Kinderrechtsausschuss (CRC) 5 Allgemeine Bemerkungen. Der Rassendiskriminierungsausschuss (CERD) hat bisher XXIX (es werden hier römische Zahlen benutzt), der Frauenrechtsausschuss (CEDAW) 25 Allgemeine Empfehlungen (General Recommendations) verabschiedet. Der Inhalt dieser Verlautbarungen weist ein weites

1 UN Doc. HRI/GEN/1/Rev. 6 (12 May 2003).

2 CRC, General Comment No. 4 (2003): Adolescent Health and Development in the Context of the Convention on the Rights of the Child, UN Doc. CRC/GC/2003/4, und General Comment No. 5 (2003): General Measures of Implementation for the Convention on the Rights of the Child (Articles 4, 42 und 44 (6)), UN Doc. CRC/GC/2003/5. HRC, General Comment No. 31 (2004) on Article 2: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/74/CRP. 4/Rev. 6; CEDAW, General Recommendation No. 25 (2004) on Article 4, para. 1, UN Doc. CEDAW/C/2004/I/WP. 1/Rev. 1.

3 Vgl. A/RES/45/158 (1990) (= UN Doc. A/45/49 [1990]) sowie CMW/SP/2 (2003) und CMW/SP/3 (2003).

Spektrum auf: Behandelt werden verfahrensrechtliche Fragen, überwiegend aber werden materielle Rechtsfragen grundsätzlicher Natur und rechtliche und faktische Probleme der Umsetzung konkreter Vertragspflichten erörtert. Hierauf ist zurückzukommen.⁴

II. Die Entwicklung der Allgemeinen Bemerkungen und Verfahren der Ausarbeitung

Die ersten Allgemeinen Empfehlungen oder Bemerkungen stammen aus den Jahren 1972 (CERD), 1981 (HRC) und 1986 (CEDAW), also aus der Zeit vor der weltpolitischen Wende der Jahre 1989/90. Bis zu diesem Zeitpunkt verweigerten sich die kommunistischen Staaten grundsätzlich jedem Versuch, zum Abschluss der Prüfung eines Staatenberichtes konkrete, auf das jeweilige Land bezogene Schlussfolgerungen und unter Umständen darin enthaltene Kritik und Verbesserungsempfehlungen zuzulassen. Möglich waren daher nur so genannte Allgemeine Empfehlungen oder Bemerkungen, die aus der Sicht der Vertragsorgane abstrakt und generell auf Fehlverständnisse und Defizite im Staatenberichtsverfahren hinweisen konnten, ohne dabei einzelne Staaten direkt zu adressieren.⁵ Erst mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes wurde der Weg frei, die Staatenberichtsprüfung mit der Verabschiedung auf den einzelnen Bericht bezogener »Abschließender Stellungnahmen« (Concluding Observations oder Comments) zu beenden.

Damit konnten die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der Vertragsorgane eine neue Dimension gewinnen.⁶ Sie mussten nicht mehr nur als Sammelbecken kritischer Anmerkungen und Anregungen für die Vertragsparteien dienen, um künftiges Fehlverhalten zu vermeiden⁷ – diese Funktion haben die Allgemeinen Bemerkungen immer noch –, sondern sie erwiesen sich für die Vertragsausschüsse auch zunehmend als Instrument, grundsätzliche Probleme der Implementierung und des Verständnisses der Vertragsnormen anzusprechen, sozusagen als »strategische Waffe« zur Effektivierung der staatlichen Verpflichtungen.⁸ Hierin kann natürlich auch

4 Siehe unten III.

5 Vgl. dazu *Torkel Opsahl*, The General Comments of the Human Rights Committee, in: *Des Menschen Recht zwischen Freiheit und Verantwortung*, Festschrift für Karl Joseph Partsch, 1989, S. 273 ff.

6 Hierzu *Eckart Klein*, General Comments, in: *Recht – Staat – Gemeinwohl*, Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301 ff. (302 f.).

7 Zu dieser Präventionswirkung vgl. *Ekkehard Strauss*, Prävention von Menschenrechtsverletzungen als Aufgabe Internationaler Organisationen, 2001, S. 175 ff.

8 Näher dazu UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1 (Introduction). Die neueste Allgemeine Empfehlung von CEDAW (Nr. 25, 2004) erläutert in ihrem Absatz 2, dass der Ausschuss mit der Empfehlung beabsichtige, Natur und Bedeutung der kommentierten Vorschrift (Artikel 4 Abs. 1) zu klären, um den Vertragsparteien die umfassende

eine gewisse Versuchung für die Vertragsorgane liegen, über das Ziel hinauszuschießen, der sie wohl auch hin und wieder erlegen sind.

Die Anregung, Allgemeine Bemerkungen zu verfassen, wird in der Regel, aber nicht zwangsläufig, aus den Reihen des Vertragsorgans selbst kommen, häufig veranlasst durch konkrete Vorkommnisse.⁹ Zum Teil besteht aber auch ganz einfach der Wunsch, eine wichtige Vertragsvorschrift systematisch, wenn auch auf der Grundlage des vorliegenden Erfahrungsmaterials, zu erfassen und den Kern des Rechtes und entsprechend der Staatenverpflichtung deutlich zu machen.¹⁰ Der Ausschuss ernennt eines seiner Mitglieder zum Special Rapporteur, dessen Aufgabe es zunächst ist, das Material zu sichten und einen ersten Rohentwurf vorzulegen, aus dem sich die wesentlichen Überlegungen des/der Berichterstatters/erin ergeben. Hierüber wird im Plenum diskutiert. Versehen mit den geäußerten Ideen erarbeitet der/die Berichterstatter/in einen ausformulierten Entwurf, der im Einzelnen diskutiert wird. Nach der entsprechenden Überarbeitung wird seit einiger Zeit dieser Entwurf anderen Vertragsorganen oder VN-Stellen (z.B. UNHCR) zur Stellungnahme zugeleitet, auch Hinweise von nicht-staatlichen Organisationen werden verschiedentlich eingeholt. Der/die Berichterstatter/in teilt die eingegangenen Vorschläge und seine Haltung dazu dem Ausschuss mit, der in einer weiteren Beratung den endgültigen Text annimmt und als offizielles Dokument verabschiedet. Er wird im Jahresbericht des Ausschusses an das zuständige VN-Organ (in der Regel die Generalversammlung) veröffentlicht. Obgleich die jeweiligen Berichterstatter durchaus erheblichen Einfluss auf die Ausarbeitung der Allgemeinen Bemerkungen haben (können), ist das Endprodukt doch eine Gesamtleistung des Ausschusses, der meist erhebliche Zeit und Mühe auf diese Arbeit verwendet. Neben der Staatenberichtsprüfung ist sie für viele Ausschüsse, die keine Individualbeschwerden zu erörtern haben, der zweite wichtige Tätigkeitsbereich; Staatenbeschwerden sind bislang, auch wo sie im Vertragssystem möglich sind, nicht erhoben worden.

Die genannten Zahlen belegen, in wie unterschiedlicher Weise die Ausschüsse dieses Instrument genutzt haben. Derzeit steht das HRC an der Spitze (31), gefolgt von CERD (XXIX) und CEDAW (25). CAT hat bis jetzt nur einmal (1996) Allgemeine Bemerkungen verfasst. In nur drei Jahren (2001-2003) hat CRC fünfmal Allgemeine Bemerkungen verabschiedet.

Nutzung der dort vorgesehenen zeitweiligen Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau zu erleichtern.

9 So ist etwa die Mitteilung Nordkoreas, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte zu kündigen, der Auslöser für das HRC gewesen, die Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 (1997) zu verabschieden.

10 Zum folgenden *Eckart Klein*, Einige Betrachtungen zum General Comment Nr. 29 (2001) des Menschenrechtsausschusses, *MenschenRechtsMagazin (MRM)* 2003/2, S. 126 ff.

Deutlich fällt ins Auge, dass die Allgemeinen Bemerkungen fast aller Ausschüsse während des letzten Jahrzehnts umfangreicher, meist auch fundierter geworden sind. Gleichwohl ist die Qualität unterschiedlich – nicht nur im Sinne von besser oder schlechter, sondern auch im Sinn eines stärker oder weniger stark ausgeprägten juristischen Stils, was natürlich mit der Zusammensetzung der verschiedenen Vertragsorgane zusammenhängt.

Im Lauf der Zeit ergeben sich Veränderungen oder neue Erkenntnisse, die frühere Aussagen in Allgemeinen Bemerkungen als überholt erscheinen lassen. Dem kann durch neue Allgemeine Bemerkungen Rechnung getragen werden, welche die früheren Aussagen ergänzen oder aber vollständig ersetzen. Von letzterer Möglichkeit hat offenbar nur das HRC Gebrauch gemacht.¹¹

III. Themenbereiche

1. Überblick

Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen erfassen ein weites Feld, das im vorliegenden Zusammenhang vollständig abzuschreiten unmöglich ist. Im Folgenden wird jedoch versucht, gewisse Schwerpunkte hervorzuheben.

Zunächst ist festzustellen, dass sich alle Ausschüsse Verfahrensfragen gewidmet haben, insbesondere der Einhaltung von Regeln durch die Vertragsparteien, um eine sinnvolle und wirksame Prüfung der Staatenberichte zu ermöglichen.¹² Die Vorlage statistischer Daten wird öfters angemahnt.¹³ CAT beschäftigt sich in seinen einzigen Allgemeinen Bemerkungen mit der korrekten Einlegung von Individualbeschwerden.¹⁴

Die Ausschüsse haben sich zunehmend materiellen, das Regime des internationalen Menschenrechtsschutzes insgesamt betreffenden Grundsatzfragen zugewandt, wobei sie dies freilich zuständigkeitshalber nur im Hinblick auf die in ihrer jeweiligen Verantwortung liegenden Konventionen tun konnten. Hervorzuheben sind hier zunächst zum wichtigen – weil den Ver-

11 So wurden die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (1981) durch Nr. 30 (2002), Nr. 3 (1981) durch Nr. 31 (2004), Nr. 4 (1981) durch Nr. 28 (2000), Nr. 5 (1981) durch Nr. 29 (2001), Nr. 7 (1982) durch Nr. 20 (1992) und Nr. 9 (1982) durch Nr. 21 (1992) ersetzt; Nr. 2 (1981) ist von den vom HRC verfassten »Konsolidierten Richtlinien über die Staatenberichte« abgelöst worden, UN Doc. CCPR/C/66/GUI/Rev. 2 (26.02.2001).

12 Vgl. dazu CESCR Nr. 1 (1989), HRC Nr. 30 (2002), CERD Nr. I bis III (1972), V (1977), XVI (1993); CEDAW Nr. 1 (1986) und 2 (1987).

13 Vgl. nur CERD Nr. XXIV (1999) und CEDAW Nr. 9 (1989).

14 CAT Nr. 1 (1996).

pflichtungsumfang der Staaten und somit die Kontrollkompetenz der Ausschüsse betreffenden – Thema Vorbehalte die sehr knappen und zurückhaltend formulierten Erwägungen von CEDAW (Nr. 4/1987 und Nr. 20/1992) und die ausführlichen, sehr restriktiven Bemerkungen des HRC (Nr. 24/1994), gegen die verschiedene Vertragsparteien entschieden protestiert haben.¹⁵ In der Rechtsauffassung sehr ähnlich haben sich 1993 CERD (Nr. XII) und 1997 HRC (Nr. 26) zur Kontinuität der Verpflichtungen aus Menschenrechtsverträgen geäußert, die sich bei (unzulässiger) Kündigung und bei Staatensukzession auswirkt. Die Bedeutung nationaler Institutionen für die Effektuierung der jeweiligen Rechte und Pflichten haben CERD (Nr. XVII/1993), CESCR (Nr. 10/1998), CRC (Nr. 2/2002) und HRC (Nr. 31/2004) betont. CERD (Nr. XVIII) hat darüber hinaus im Jahr 1994 im Anschluss an die Errichtung des Jugoslawien-Tribunals durch Sicherheitsratsresolution 872 (1993) die Errichtung eines Gerichtshofs mit allgemeiner Jurisdiktion zur Aburteilung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit gefordert.¹⁶

Zu der in verschiedenen Menschenrechtsverträgen angesprochenen wichtigen Frage, ob und inwieweit Menschenrechte in Notstandssituationen suspendiert (derogiert) werden dürfen, hat sich das HRC im Juli 2001 (Nr. 29) – kurz vor dem Terroranschlag am 11. September 2001 – geäußert.¹⁷

Die zahlreichen menschenrechtlichen Schutznormen auf der universellen (und natürlich auch regionalen) Ebene bringen immer wieder Überschneidungen der normativen Verbürgungen mit sich, oft nur unter spezifischer Perspektive.¹⁸ So haben sich etwa sowohl HRC (Nr. 20/1992) als auch CAT (Nr. 1/1996) zum Folterverbot geäußert. Entsprechendes gilt zum Thema Selbstbestimmungsrecht (HRC Nr. 12/1984; CERD Nr. XXI/1996), zur Teilnahme am öffentlichen Leben und an Wahlen, gerade auch von Frauen (HRC Nr. 25/1996 und Nr. 28/2000; CEDAW Nr. 8/1988, Nr. 23/1997), und zu AIDS/HIV (CEDAW Nr. 15/1990; CRC Nr. 3/2003).

Aus der Fülle der Äußerungen, die in ihrer Gesamtheit zur Lektüre empfohlen werden, seien hier nur die folgenden herausgegriffen; auf die Allgemeinen Bemerkungen des HRC wird unten (2.) gesondert eingegangen.

CESCR hat in systematischer Weise die mit der Konvention verbundenen Rechte und Pflichten abgeschrieben. Hervorzuheben sind die grundlegenden Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (1990) zur Rechtsnatur der Verpflichtun-

15 Proteste sind von den USA, Großbritannien und Frankreich erhoben worden; vgl. UN Doc. A/50/40, Vol. I, Annex VI; A/51/40, Vol. I, Annex VI.

16 Der Internationale Strafgerichtshof ist inzwischen in Den Haag aufgrund des Statuts von Rom von 1998 (BGBl. 2000 II S. 1394) errichtet worden.

17 Vgl. hierzu *Eckart Klein* (Fn. 10), S. 128 ff.

18 Allgemein zum Problem der Überschneidungen menschenrechtlicher Gewährleistungen *Heike Stender*, Überschneidungen im internationalen Vertragssystem zum Schutz der Menschenrechte, Dissertation Potsdam 2003 (noch nicht veröffentlicht).

gen aus dem Sozialpakt, aber auch die umfassend-analytischen Bemerkungen zum Recht auf angemessene Unterbringung (Nr. 4/1991), auf Nahrung (Nr. 12/1999), auf Erziehung (Nr. 13/1999), auf möglichst hohen Gesundheitsschutz (Nr. 14/2000) und auf Wasser (Nr. 15/2002). In seinen Allgemeinen Empfehlungen Nr. XIV (1993) hat sich CERD zur Grundlage seiner Tätigkeit, zum Begriff der rassistischen Diskriminierung, geäußert. Wohl nicht von ungefähr – und über CERD hinaus zu beherzigen – kommt die in Nr. IX (1990) enthaltene Mahnung an die Vertragsparteien, die Unabhängigkeit der Experten (Ausschussmitglieder) zu respektieren. Aus dem Bereich von CEDAW soll auf die Allgemeinen Empfehlungen zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen (Nr. 12/1989 und Nr. 19/1992) und zur Problematik der Beschneidung weiblicher Genitalien (Nr. 14/1990) hingewiesen werden. In seinen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 1 (2001) verdeutlicht CRC die Ziele der Erziehung von Kindern; auch auf die beiden letzten Allgemeinen Bemerkungen von 2003 (Nr. 4 und 5) sei nochmals hingewiesen.¹⁹

2. *Die Allgemeinen Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses (HRC)*

Die nachfolgenden Ausführungen wollen in die Allgemeinen Bemerkungen des HRC etwas näher einführen. Beiseite gelassen werden dabei die der (eher technischen) Durchführung der Staatenberichtspflicht gewidmeten Überlegungen des Ausschusses.²⁰

a) Auf drei, generelle Probleme des internationalen Menschenrechtsschutzes adressierende Allgemeine Bemerkungen des HRC wurde bereits hingewiesen. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 (1994) befasst sich mit der Frage der Vorbehalte, die bei Unterzeichnung oder Ratifikation von Pakt und Fakultativprotokollen erklärt werden. Hierbei geht es nicht nur um die Bestimmung der rechtlichen (Un-)Zulässigkeit solcher Vorbehalte, sondern auch um die aus der Unzulässigkeit abgeleiteten Rechtsfolgen. Der Ausschuss verfolgt hier die durchaus progressive, freilich sehr umstrittene Linie, dass ein unzulässiger Vorbehalt rechtlich unwirksam und von einer Bindung des Staates an die betreffende Vertragsvorschrift auszugehen ist.²¹

Der Ausschuss vertritt in ständiger Praxis die Ansicht, dass der oder die Nachfolger eines Staates, der bereits den Pakt ratifiziert hatte, automatisch mit ihrer Entstehung in die Paktverpflichtungen einrücken; begründet wird

¹⁹ Siehe oben Fn. 2.

²⁰ Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 30 (2002) und die oben Fn. 11 genannten Konsolidierten Richtlinien.

²¹ Vgl. dazu die oben in Fn. 15 genannten Proteste.

dies mit der besonderen, die Individuen begünstigenden Rechtsnatur der Menschenrechtsverträge.²² Der Ausschuss hat in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 26 (1997) diese Erwägung gleichfalls – neben einem vertragsrechtlichen Argument – herangezogen, um die Rechtsunwirksamkeit der von Nordkorea ausgesprochenen Kündigung des Paktes, der – etwa im Unterschied zu CERD (Artikel 21) – Kündigung und Rücktritt nicht vorsieht, zu begründen. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 29 (2001) zu Artikel 4 (Suspendierung von Rechten im Notstand) ist nicht nur aus aktuellen Gründen – internationaler Terrorismus – von Bedeutung, sondern auch weil unternommen wird, weitere in Artikel 4 nicht selbst genannte Rechte, zumindest in bestimmten Hinsichten, der Derogation zu entziehen.²³

b) Die neueste Artikel 2 IPBPR gewidmete Allgemeine Bemerkung Nr. 31 (2004) enthält wichtige grundsätzliche Aussagen zur Natur der den Vertragsparteien obliegenden Verpflichtungen.²⁴ Von besonderer Bedeutung sind die Hinweise darauf, dass alle Staatsgewalten (auch die Judikative) diesen Bindungen unterliegen, die Verpflichtungen also verletzen können (Ziffer 4); dass die garantierten Rechte keine horizontale Wirkung haben, wohl aber staatliche Schutzpflichten auszulösen vermögen (Ziffer 8); dass der territoriale Anwendungsbereich des Paktes sich nicht ausschließlich am Staatsgebiet der jeweiligen Vertragspartei orientiert, sondern die Vertragspflichten überall dort zu respektieren sind, wo die Vertragspartei effektive Kontrolle ausübt (Ziffer 10). Sehr verdienstvoll ist, dass die Allgemeine Bemerkung darauf aufmerksam macht, dass die übernommenen Verpflichtungen nicht nur gegenüber den begünstigten Einzelnen bestehen, sondern dass jede Vertragspartei die Erhaltung dieser Garantien gegenüber allen anderen Vertragsparteien verlangen kann und soll (Ziffer 2) und somit die Verantwortung der Staaten neben die spezifische Kontrollaufgabe des Ausschusses tritt.²⁵ Besonders hervorzuheben sind die Artikel 2 Abs. 3 Pakt betreffenden Erläuterungen. Hier werden in präziser Weise Konsequenzen aus der Verpflichtung gezogen, bei Verletzung der menschenrechtlichen Garantien wirksamen Rechtsschutz (effective remedy) zu gewähren, was den materiellen Beseitigungs- und ggf. Wiedergutmachungsanspruch ebenso einschließt wie die ausreichende Möglichkeit prozessualer Geltendmachung und ein Wiederholungsverbot (Ziffer 15–17). Auch eine unter Umständen notwendige strafrechtliche Verfolgung zur Ahndung schwerer Menschen-

22 UN Doc. CCPR/C/SR. 1178/Add. 1; CCPR/C/SR. 1200.

23 Näher dazu *Eckart Klein* (Fn. 10), S. 130.

24 Dadurch wird Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1981) ersetzt.

25 Vgl. dazu *Eckart Klein*, Die Verantwortung der Vertragsparteien, in: *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*, Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 243 ff.

rechtsverletzungen (oder entsprechend der Ausschluss von Straflosigkeit oder Amnestie) wird angesprochen (Ziffer 18).²⁶

c) Die meisten Allgemeinen Bemerkungen behandeln konkrete Rechtsgarantien. Während alle diese Garantien – soweit nicht durch Vorbehalte ausgeschlossen oder eingeschränkt – im Staatenberichtsverfahren nach Artikel 40 Pakt eine Rolle spielen, stehen in der Praxis der Individualbeschwerdeverfahren nach dem (Ersten) Fakultativprotokoll zahlenmäßig die Habeas-Corpus-Rechte im Vordergrund (Artikel 9, 10, 14); ihnen sind jeweils Allgemeine Bemerkungen gewidmet.²⁷

Mit dem Recht auf Leben (Artikel 6) befassen sich zwei Allgemeine Bemerkungen. In Nr. 6 (1982) wird es – durchaus problematisch – als höchstes Recht (supreme right) bezeichnet (Ziffer 1). Obwohl die Todesstrafe nach Artikel 6 nicht verboten ist,²⁸ entnimmt der Ausschuss der Bestimmung eine deutlich abolitionistische Tendenz (Ziffer 6).²⁹ Zudem werden positive Pflichten zur Bekämpfung von Kindersterblichkeit, Epidemien und Unterernährung abgeleitet (Ziffer 5). Die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (1984) unterstreicht nicht nur das schon in Nr. 6 (Ziffer 2) hervorgehobene militärische Gewaltverbot, sondern verlangt das Verbot der Produktion, des Versuchs, des Besitzes, der Aufstellung und des Gebrauchs von Nuklearwaffen und charakterisiert entsprechende Verhaltensweisen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Ziffer 6).³⁰

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (1992), die Nr. 7 (1982) ersetzt hat, stellt kompromisslos klar, dass Folter unter keinen Umständen, auch nicht in außergewöhnlichen Notstandszeiten, angewendet werden darf (Ziffer 3). Folter kann nicht nur die Verursachung physischer, sondern auch psychischer Schmerzen sein (Ziffer 5). Angesichts immer noch weiter Verbreitung von Körperstrafen ist wichtig, dass auch sie dem Folterverbot subsumiert werden (Ziffer 5). Aus Artikel 7 Pakt wird auch hergeleitet, dass Auslieferung oder Abschiebung in einen Staat, in dem die betroffene Person der Ge-

26 Das Versprechen der Straflosigkeit wird auch in Allgemeine Bemerkung Nr. 20 (1992) für Fälle der Folter abgelehnt, da es der Verpflichtung des Staates, die notwendigen Untersuchungen anzustellen, widerspreche (Ziffer 15).

27 Vgl. Allgemeine Bemerkungen Nr. 8 (1982), Nr. 21 (1992), die Nr. 9 (1982) ersetzt hat; Nr. 13 (1984).

28 Hierzu vgl. aber auch das Zweite Fakultativprotokoll von 1989, das die Todesstrafe abschafft, allerdings einen Vorbehalt bezüglich eines in Kriegszeiten begangenen besonders schweren Verbrechens militärischer Art zulässt.

29 Dies wird auch deutlich in dem vom HRC kürzlich entschiedenen Fall *Judge v. Canada*, Communication No. 829/1998, CCPR/C/78/D/829/1998 (13.08.2003), Ziffer 10.2–10.6.

30 Vgl. aber hierzu die Ausführungen im Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über den Einsatz von und der Drohung mit Nuklearwaffen, ICJ Reports 1996, S. 226 ff., Rn. 24 ff.

fahr von Folter oder unmenschlicher Behandlung ausgesetzt ist, nicht erfolgen darf (Ziffer 9).

Der Meinungs-(äußerungs-)Freiheit und ihren Einschränkungen sind die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 10 (1983) und 11 (1983) gewidmet. Die hier enthaltenen Aussagen sind angesichts der Bedeutung der Medien für den freien Informationsfluss schwerlich vom heutigen Stand gesehen als ausreichend zu betrachten. Eine Neubearbeitung ist auch angesichts des inzwischen angesammelten Fallmaterials³¹ dringlich.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 22 (1993) zu Artikel 18 weist darauf hin, dass Beschränkungen der Religionsausübung nur in dem vorgesehenen Rahmen (Artikel 18 Abs. 3) unter Beachtung der Diskriminierungsverbote nach Artikel 2, 3 und 26 erfolgen dürfen (Ziffer 8). Obgleich ein Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen nicht ausdrücklich statuiert ist, wird es vom Ausschuss aus Artikel 18 abgeleitet (Ziffer 11).

Die in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 25 (1996) enthaltenen Aussagen zum Recht der Staatsangehörigen, an der Durchführung der öffentlichen Angelegenheiten mitzuwirken, sind deshalb bedeutsam, weil sie Artikel 25 als Garantie eines auf dem Willen des Volkes beruhenden Regierungssystems (democratic government based on the consent of the people) ansehen (Ziffer 1) und davon die Verpflichtung der Vertragsparteien ableiten, die daraus resultierenden Individualrechte (insbesondere das freie und gleiche Wahlrecht) mit dem notwendigen Schutz, der ihre Realisierung ermöglicht, zu umhegen (Ziffer 11).

Die maßgebliche Bedeutung der Allgemeinen Bemerkung Nr. 27 (1999) zur Freizügigkeit liegt in der ausführlichen Diskussion der diesem Recht, das auch das Recht auf Verlassen des eigenen Staates enthält, beigegebenen Beschränkungsmöglichkeiten und des hierbei zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Ziffer 11–18).³² Eine sich hieraus ergebende Folge ist, dass Einschränkungen nicht den Kern des Rechts aufheben dürfen, die Einschränkung nicht zur Norm und die Norm nicht zur Ausnahme werden darf (Ziffer 13).³³ Die Allgemeine Bemerkung nimmt auch Nr. 15 (1986) in Bezug (Ziffer 1), die sich mit den Rechten von Ausländern unter dem Pakt befasst.

Die Rechte auf Privatsphäre, einschließlich des Schutzes der Familie und der Wohnung (Artikel 17), das Recht auf Familiengründung und Eheschließung (Artikel 23) sowie auf Schutz des Kindes (Artikel 24) sind Gegen-

31 Etwa der Fall *Faurisson v. France*, Communication No. 550/1993, CCPR/C/58/D/550/1993 (8.11.1996); näher dazu *Eckart Klein*, Fall *Faurisson* zur Holocaust-Lüge, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.), *Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen*, 1998, S. 121 ff.

32 Hierzu *Raija Hanski/Martin Scheinin*, *Leading Cases of the Human Rights Committee*, 2003, S. 203.

33 Vgl. auch Allgemeine Bemerkungen Nr. 31 (2004), Ziffer 6, und Nr. 10 (1983), Ziffer 4.

stand dreier Allgemeiner Bemerkungen gewesen.³⁴ Dabei ist vor allem auf den vom Ausschuss zugrunde gelegten weiten Familienbegriff hinzuweisen, der sich nicht an der europäischen Kleinfamilie (Eltern, Kinder) orientiert, sondern vielmehr auf das Verständnis in der jeweiligen Gesellschaft abstellt.³⁵ Hier ist offenkundig und zu Recht Raum für gesellschaftliche und kulturelle Differenzierung gelassen.

Eine besondere Bedeutung hat das HRC stets den im Pakt enthaltenen Diskriminierungsverboten beigemessen (Artikel 2 Abs. 1, 3 und 26); ihm sind zwei Allgemeine Bemerkungen gewidmet. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 28 (2000), die Nr. 4 (1981) ersetzt, geht die verschiedenen Rechtsgewährleistungen des Paktes durch und macht deutlich, wo in der Praxis Gefährdungen für die Gleichbehandlung von Frauen mit Männern bestehen; an dieser Stelle zeigen sich mögliche Überschneidungen mit den Arbeiten vor allem von CEDAW sehr deutlich.³⁶ Die Allgemeine Bemerkung Nr. 18 (1989) geht genereller auf das Diskriminierungsverbot ein; seine der Praxis des Ausschusses entsprechende wesentliche Aussage ist, dass Artikel 26 ein selbstständiges Recht ist, das sich nicht nur im Zusammenhang mit den übrigen Rechtsgewährleistungen auswirkt (Ziffer 12). Daher dürfen etwa eigentumsrechtliche Regelungen einer Vertragspartei nicht aus den in Artikel 26 genannten Gründen diskriminieren, obgleich das Eigentumsrecht im Pakt nicht garantiert ist.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 23 (1994) erläutert den in Artikel 27 geregelten Minderheitenschutz. Der Ausschuss geht hierbei von einem – problematisch – weiten Minderheitenbegriff aus; Angehörige der geschützten Minderheiten können danach nicht nur Angehörige oder dauernd Wohnberechtigte der Vertragsparteien sein, sondern auch Wanderarbeitnehmer und sogar Touristen (Ziffer 5.2).

Anders als die Rechte nach Artikel 27, die Individualrechte sind und ggf. nach dem Fakultativprotokoll vom Einzelnen geltend gemacht werden können, handelt es sich bei dem Selbstbestimmungsrecht (Artikel 1 Pakt) um das Recht eines Volkes, also um ein kollektives Recht, das der Individualbeschwerde nicht zugänglich ist (Allgemeine Bemerkung Nr. 23/1994 Ziffer 3.1). Der Ausschuss hat dem Selbstbestimmungsrecht der Völker einen eigenen Kommentar gewidmet (Nr. 12/1984), der jedoch nur mit sehr zurückhaltenden Worten die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts für die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten unterstreicht.

34 Allgemeine Bemerkungen Nr. 16 (1988) zu Artikel 17; Nr. 19 (1990) zu Artikel 23; Nr. 17 (1989) zu Artikel 24.

35 Allgemeine Bemerkungen Nr. 16 (1988), Ziffer 5; Nr. 17 (1989), Ziffer 6; Nr. 19 (1990), Ziffer 2.

36 Zum Problem der (materiell- und verfahrensrechtlichen) Überschneidungen der zahlreichen VN-Menschenrechtsschutzinstrumente vgl. oben Fn. 18.

d) Verschiedene Rechte haben noch keine Kommentierung gefunden. Dazu gehören vor allem Artikel 8 (Verbot der Sklaverei), dessen moderne Bedeutung im vom Staat zu gewährleistenden Schutz gegen Zwangsprostitution von Frauen und Kindern sowie Menschenhandel liegt,³⁷ Artikel 21 (Versammlungsfreiheit) und 22 (Vereinigungsfreiheit). Auch Artikel 15, der den rechtsstaatlichen Grundsatz »Keine Strafe ohne Gesetz« – freilich mit der bemerkenswerten Einschränkung seines Abs. 2 – enthält, harrt noch der Erläuterung. Artikel 11 spielt in der Praxis des Ausschusses keine große Rolle. Eher von theoretisch-prinzipieller als praktischer Bedeutung ist Artikel 16, der durchaus nähere Erörterung verdiente. Entsprechendes gilt von Artikel 5, der kein Individualrecht enthält, aber für das Verständnis der Paktrechte wesentliche Interpretationsgrundsätze aufzeigt.³⁸

IV. Wirkung

Wie die das Staatenberichtsverfahren »Abschließenden Stellungnahmen« der Vertragsorgane und die Entscheidungsgründe oder Rechtsansichten (views) der dazu ermächtigten Ausschüsse zu Individualbeschwerden (communications) sind auch die Allgemeinen Bemerkungen oder Empfehlungen der Vertragsorgane nicht rechtlich verbindlich, was nicht heißt, dass sie keine rechtlichen Wirkungen haben. Als Äußerungen anerkannter Experten wirken sie auf den allgemeinen menschenrechtlichen Diskurs ein, vor allem natürlich im Hinblick auf das Verständnis des jeweiligen Vertragswerkes. Die Argumentationslast dessen, der der Interpretation der ja gerade zur Durchsetzung der Vertragswerke geschaffenen Ausschüsse nicht folgen will, ist evident.³⁹

Dies gilt in erster Linie für die Vertragsparteien. Immerhin hat die VN-Generalversammlung die Allgemeinen Bemerkungen der Vertragsorgane als Hinweise, einheitliche Standards festzulegen, qualifiziert und zur Respektierung dieser Standards aufgefordert. Dies soll auch für andere mit Menschenrechtsschutz befasste Gremien gelten.⁴⁰

Die Ausschüsse greifen auf ihre Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen selbst immer wieder zurück. Sie werden in den Abschließenden Stellungnahmen zu den Staatenberichten erwähnt, aber auch in den Ent-

37 Hierzu verhält sich allerdings Allgemeine Bemerkung Nr. 28 (2000), Ziffer 12.

38 Vgl. hierzu *Eckart Klein*, Reflections on Article 5 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Towards Implementing Universal Human Rights, Festschrift for the Twenty-Fifth Anniversary of the Human Rights Committee, 2004.

39 Vgl. *Christian Tomuschat*, Human Rights. Between Idealism und Realism, 2003, S. 157; *Klein* (Fn. 6), S. 309.

40 UN Doc. A/RES/48/119 (1993).

scheidungsgründen (Rechtsansichten) über Individualbeschwerden.⁴¹ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die bewusste Heranziehung der Allgemeinen Bemerkung des HRC über Vorbehalte (Nr. 24/1994), mit der gegenüber der Kritik von Staaten, aber auch Ausschussmitgliedern die Mehrheitsentscheidung unterstrichen und aufrechterhalten wird.⁴²

Während die einschlägige Literatur die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der Ausschüsse durchaus berücksichtigt⁴³ – freilich oft nur am Rande, was ihrer Bedeutung nicht entspricht⁴⁴ –, gilt dies seltener für die Gerichte der Vertragsparteien. Aus der deutschen Rechtsprechung kann – soweit ersichtlich – nur auf das Urteil des Bundesgerichtshofs vom 3. November 1992 zum Fall Todesschüsse von DDR-Grenzsoldaten hingewiesen werden, das die Allgemeine Bemerkung des HRC Nr. 6 (1982) zum Recht auf Leben in Bezug nimmt.⁴⁵ Das Schweizerische Bundesgericht hat demgegenüber häufiger auf Allgemeine Bemerkungen zurückgegriffen, etwa die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 20 (1992) des HRC,⁴⁶ die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 7 (1988) von CEDAW⁴⁷ und die Allgemeinen Bemerkungen Nr. 3 (1990) von CESCR.⁴⁸ Der südafrikanische High Court (Witwatersrand Local Division) hat ausgeführt: »General Comments have authoritative status under international law«. ⁴⁹ Über weitere Nachweise wird demnächst eine Studie unterrichten, die eine Arbeitsgruppe der International Law Association (ILA) über die Auswirkungen der Arbeit der Vertragsorgane auf die Tätigkeit nationaler Gerichte vorlegen wird.

Allgemeine Bemerkungen und Empfehlungen können für nationale Menschenrechtsinstitutionen, auf deren Bedeutung verschiedene Ausschüsse hingewiesen haben,⁵⁰ aber auch für nichtstaatliche Organisationen eine wichtige Grundlage sein, um darauf gestützt ihren Funktionen nachzukommen. Auch hier zeigt sich aber in der Praxis, dass oft nur eine zu ge-

41 *Ineke Boerefijn*, *The Reporting Procedure under the Covenant on Civil and Political Rights*, 1999, S. 285 f.

42 Vgl. Entscheidung HRC vom 02.11.1999, Communication No. 845/1999 (*Rawle Kennedy v. Trinidad und Tobago*) und die dortige abweichende Meinung von vier Ausschussmitgliedern. Vgl. auch die abweichende Meinung im Fall HRC Communication No. 908/2000 (*Xavier Evans v. Trinidad und Tobago*).

43 Vgl. etwa bei *Sarah Joseph/Jenny Schultz/Melissa Castan*, *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, 2000, passim; *Tomuschat* (Fn. 39), S. 156 ff.

44 So etwa *Theodor Schilling*, *Internationaler Menschenrechtsschutz*, 2004, S. 244.

45 BGHSt 39, 1 (21).

46 BGE 127 I 6.

47 BGE 125 I 21.

48 BGE 125 III 277.

49 *Fall Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council* (2002), 6 BCLR 625.

50 Vgl. CERD Nr. XVII (1993); CESCR Nr. 10 (1998); CRC Nr. 2 (2002); HRC Nr. 31 (2004).

ringe Kenntnis dieser Instrumente vorhanden ist, um sie sinnvoll als Argumentationsbasis nutzen zu können. Auch aus diesem Grund ist die Zugänglichkeit der Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen in der Landessprache erforderlich.

V. Fazit

Neben den Erörterungen der Staatenberichte und den Einzelfallentscheidungen nehmen die Allgemeinen Bemerkungen oder Empfehlungen eine durchaus wichtige – zum Teil aber noch unterschätzte – Rolle bei der Entfaltung des Menschenrechtsschutzes ein. Sie helfen in erster Linie dabei mit, das Verständnis und damit die Durchsetzung der in der jeweiligen Konvention enthaltenen Rechte und Pflichten zu fördern. Einzeln und zusammen genommen haben sie aber auch das rechtliche Menschenrechtsschutzpotenzial in erheblicher Weise bereichert und differenzierend ausgestaltet. Wer die Allgemeinen Bemerkungen bei der Behandlung einschlägiger Fragen nicht berücksichtigt, setzt sich dem Vorwurf aus, sein Handwerk nicht zu verstehen.

DIE ALLGEMEINEN BEMERKUNGEN
DES MENSCHENRECHTSAUSSCHUSSES

27. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 1**
Die Verpflichtung zur Vorlage von Berichten
Dreizehnte Sitzung (1981)

Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, gemäß Artikel 40 des Paktes Berichte vorzulegen, dies erstmals innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten des Paktes für den betreffenden Vertragsstaat und danach jeweils auf Aufforderung des Ausschusses hin. Bis heute wurde nur der erste Teil dieser Bestimmungen über die Vorlage der Erstberichte regelmäßig befolgt. Der Ausschuss hält fest, dass, wie in seinen Jahresberichten angegeben, nur eine kleine Zahl von Staaten die von ihnen verlangten Berichte fristgerecht vorgelegt hat. Die meisten Berichte wurden mit Verspätungen von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren vorgelegt, und einzelne Staaten kommen ihrer Verpflichtung trotz wiederholter Aufforderungen des Ausschusses und anderer diesbezüglich getroffener Maßnahmen weiterhin nicht nach. Die Tatsache, dass dennoch die Mehrzahl der Staaten, wenn auch in einzelnen Fällen verspätet, in einen konstruktiven Dialog mit dem Ausschuss getreten ist, berechtigt zur Annahme, dass die Vertragsstaaten normalerweise in der Lage sein sollten, ihrer Verpflichtung nachzukommen, Berichte innert der in Artikel 40 Absatz 1 vorgeschriebenen Fristen vorzulegen, und dass es in ihrem Interesse wäre, dies künftig zu tun. Anlässlich der Ratifizierung des Paktes sollten die Staaten sogleich der ihnen auferlegten Verpflichtung zur Vorlage von Berichten Aufmerksamkeit schenken, da die ordnungsgemäße Erstellung eines Berichtes, welcher eine so große Zahl von bürgerlichen und politischen Rechten betrifft, notwendigerweise eine gewisse Zeit beansprucht.

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 341 f.

28. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 2**
Richtlinien für die Vorlage von Berichten
Dreizehnte Sitzung (1981)

1. Der Ausschuss hat festgestellt, dass einzelne Erstberichte so knapp waren und einen so allgemeinen Charakter aufwiesen, dass es nötig wurde, allgemeine Richtlinien über die Form und den Inhalt der Berichte auszuarbeiten. Mit diesen Richtlinien sollte erreicht werden, dass die Berichte eine einheitliche Darstellung haben und sowohl dem Ausschuss als auch den Vertragsstaaten erlauben, sich ein vollständiges Bild von der Situation bezüglich der Verwirklichung der im Pakt anerkannten Rechte in jedem Staate zu machen. Trotz dieser Richtlinien sind einzelne Berichte immer noch so knapp und allgemein, dass sie den in Artikel 40 vorgesehenen Anforderungen an Berichte nicht genügen.
2. Artikel 2 des Paktes verlangt von den Vertragsstaaten, jene gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen und diejenigen Rechtsmittel zu schaffen, welche notwendig sind, um dem Pakt Wirksamkeit zu verleihen. Artikel 40 bestimmt, dass die Vertragsstaaten dem Ausschuss Berichte vorlegen müssen über die Maßnahmen, die sie getroffen haben, über die bei der Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte erzielten Fortschritte und über allfällig bestehende Umstände und Schwierigkeiten, welche die Durchführung dieses Paktes beeinträchtigen. Sogar die Berichte, deren Form im allgemeinen mit den Richtlinien übereinstimmte, erwiesen sich inhaltlich als unvollständig. Es erwies sich als schwierig, aufgrund einiger Berichte festzustellen, ob die Bestimmungen des Paktes als Bestandteile der nationalen Gesetzgebung verwirklicht worden waren, und viele Berichte enthielten offensichtlich unvollständige Angaben über die diesbezüglich geltende Gesetzgebung. In einzelnen Berichten wurde die Rolle der nationalen Körperschaften und Organe bei der Überwachung der Beachtung der Rechte und der Gewährleistung ihrer Verwirklichung nicht klar dargelegt. Zudem beschrieben nur sehr wenige Berichte die Umstände und Schwierigkeiten, welche die Durchführung des Paktes beeinträchtigen.
3. Der Ausschuss ist der Auffassung, die Verpflichtung zur Berichterstattung beinhalte nicht nur, dass über Gesetze und andere Vorschriften betreffend die aufgrund des Paktes eingegangenen Verpflichtungen Auskunft gegeben werde, sondern auch über die Praxis und Entscheidungen der Ge-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 342 f.

richte und anderer Organe des Vertragsstaates und über alle weiteren Tatsachen, welche geeignet sind, den tatsächlichen Grad der Verwirklichung und des Genusses der im Pakt anerkannten Rechte, die erzielten Fortschritte und die Umstände und Schwierigkeiten, welche die Durchführung des Paktes beeinträchtigen, aufzuzeigen.

4. Gemäß Artikel 68 seiner provisorischen Verfahrensordnung prüft der Ausschuss die Berichte in Gegenwart von Vertretern des berichtenden Staates. Sämtliche Staaten, deren Berichte geprüft wurden, haben mit dem Ausschuss auf diese Weise zusammengearbeitet, aber der Rang, die Erfahrung und die Zahl der Vertreter waren unterschiedlich. Der Ausschuss unterstreicht, dass es, damit er die ihm aufgrund des Artikels 40 übertragenen Aufgaben möglichst wirksam erfüllen kann und die berichtenden Staaten den größten Vorteil aus diesem Dialog ziehen, wünschbar ist, dass die Vertreter der Staaten die nötige Stellung und Erfahrung aufweisen (und vorzugsweise genügend zahlreich sind), um die gestellten Fragen und die vom Ausschuss angebrachten Bemerkungen zu allen im Pakt behandelten Fragen zu beantworten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 3**

Die Durchführung des Paktes auf innerstaatlicher Ebene (Artikel 2)
Dreizehnte Sitzung (1981)

1. Der Ausschuss hält fest, dass Artikel 2 des Paktes im Allgemeinen den Vertragsstaaten die Entscheidung überlässt, wie sie im Rahmen dieses Artikels die Bestimmungen des Paktes in ihrem Hoheitsgebiet durchführen. Er anerkennt insbesondere, dass diese Durchführung nicht allein von der Annahme von Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen abhängt, welche häufig als solche nicht genügen. Der Ausschuss hält es für nötig, die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache zu lenken, dass sich die ihnen vom Pakt auferlegten Verpflichtungen nicht auf die Achtung der Menschenrechte beschränken, sondern dass sie sich ebenso verpflichtet haben, allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen den Genuss dieser Rechte zu gewährleisten. Dies verlangt von den Vertragsstaaten, dass sie spezifische Maßnahmen treffen, um den Einzelnen den Genuss ihrer Rechte zu ermöglichen. Bezüglich einiger Artikel ist dies selbstverständlich (beispielsweise Artikel 3, welcher hinten in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (13) behandelt wird); doch gilt diese Verpflichtung grundsätzlich für alle im Pakt anerkannten Rechte.

2. In diesem Zusammenhang ist es sehr wichtig, dass die Einzelnen ihre aufgrund des Paktes (und allenfalls des Fakultativprotokolls) bestehenden Rechte kennen und dass sich ferner auch alle Verwaltungs- und Gerichtsbehörden der Verpflichtungen bewusst sind, welche der Vertragsstaat aufgrund des Paktes eingegangen ist. Zu diesem Zweck sollte der Pakt in allen Amtssprachen des Staates publiziert werden, und es sollten Maßnahmen getroffen werden, um alle zuständigen Behörden im Rahmen ihrer Ausbildung mit seinem Inhalt bekannt zu machen. Es ist zudem wünschenswert, dass die Zusammenarbeit des Staates mit dem Ausschuss Gegenstand einer gewissen Publizität ist.

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 358 f.

30. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 4**
Gleichheit von Mann und Frau (Artikel 3)
Dreizehnte Sitzung (1981)

1. Artikel 3 des Paktes, wonach sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller im Pakt festgelegten Bürgerlichen und Politischen Rechte sicherzustellen, wird in einer beträchtlichen Zahl von Staatenberichten nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt und gibt zu verschiedenen Bedenken Anlass, wovon zwei erwähnt werden sollen.

2. Wie auch Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 26, insoweit sie hauptsächlich die Verminderung der Diskriminierung wegen gewisser Gründe und insbesondere die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zum Gegenstand haben, verlangt dieser Artikel erstens nicht nur Schutzmaßnahmen, sondern auch ein konstruktives Vorgehen [»affirmative action«] mit dem Zweck, die positive Ausübung der Rechte zu gewährleisten. Dies kann nicht lediglich durch den Erlass von Gesetzen erreicht werden. Deshalb wurden im allgemeinen zusätzliche Informationen bezüglich der Rolle verlangt, welche die Frauen praktisch spielen, um zu erfahren, welche Maßnahmen, zusätzlich zu rein gesetzlichen Schutzmaßnahmen, getroffen wurden oder werden, um die durch Artikel 3 auferlegten präzisen und positiven Verpflichtungen zu erfüllen und um sich Klarheit über die dabei erzielten Fortschritte oder die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten zu verschaffen.

3. Zweitens kann die positive Verpflichtung, welche die Vertragsstaaten aufgrund dieses Artikel übernommen haben, ihrerseits unvermeidbare Auswirkungen auf Gesetzgebung oder Verwaltungsverfahren haben, welche besonders geschaffen wurden, um andere als die im Pakt behandelten Bereiche zu regeln, sich aber negativ auf die im Pakt anerkannten Rechte auswirken können. Ein Beispiel unter anderen ist der Umfang, in welchem Einwanderungsgesetze, die zwischen männlichen und weiblichen Staatsangehörigen unterscheiden, das Recht der Frauen, einen Ausländer zu heiraten oder ein öffentliches Amt zu bekleiden, beeinträchtigen können.

4. Der Ausschuss ist deshalb der Auffassung, dass die Aufgabe der Vertragsstaaten erleichtert werden könnte, zögen sie in Betracht, besonders dafür bestellte Institutionen oder Organe zu beauftragen, diejenigen Gesetze

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete*, 1997, S. 359 f.

und Maßnahmen, welche von ihrem Wesen her einen Unterschied zwischen Mann und Frau machen, zu überprüfen, soweit diese Gesetze oder Maßnahmen gegen die vom Pakt anerkannten Rechte verstoßen; er ist ferner der Ansicht, dass die Vertragsstaaten in ihren Berichten genaue Angaben über alle gesetzlichen oder anderen Maßnahmen machen sollten, welche ergriffen wurden, um die ihnen durch diesen Artikel auferlegte Verpflichtung zu erfüllen.

5. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die Vertragsstaaten dieser Verpflichtung vielleicht leichter nachkommen könnten, wenn von den bestehenden Mitteln der internationalen Zusammenarbeit größerer Gebrauch gemacht werden könnte, um Erfahrungen auszutauschen und sich gegenseitig bei der Lösung praktischer Probleme im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu helfen.

31. JULI 1981

*Allgemeine Bemerkung Nr. 5**
Die Außerkraftsetzung von Rechten (Artikel 4)
Dreizehnte Sitzung (1981)

1. Artikel 4 des Paktes hat dem Ausschuss im Laufe der Prüfung der Berichte einzelner Staaten eine Anzahl von Problemen gestellt. Im Falle eines Notstands, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, kann ein Vertragsstaat von seinen Verpflichtungen bezüglich einer Anzahl von Rechten in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, abweichen. Allerdings darf die Außerkraftsetzung gewisse, klar umschriebene Rechte nicht betreffen, und der Vertragsstaat darf keine auf bestimmten Gründen basierenden diskriminatorischen Maßnahmen treffen. Zudem hat der Vertragsstaat den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er außer Kraft gesetzt hat, welche Gründe ihn dazu veranlasst haben sowie zu welchem Zeitpunkt eine solche Maßnahme beendet wurde.

2. Die Vertragsstaaten haben im Allgemeinen das im innerstaatlichen Recht vorgesehene Verfahren zur Ausrufung eines Notstandes sowie die geltenden Bestimmungen angegeben, welche das Außerkraftsetzen [von Menschenrechten] regeln. Dennoch hat es sich im Fall einiger Staaten, welche offensichtlich ihre Verpflichtungen außer Kraft gesetzt haben, nicht nur als schwierig erwiesen, festzustellen, ob ein Notstand amtlich verkündet worden war, sondern auch, ob die Rechte, deren Aufhebung der Pakt nicht zulässt, nicht faktisch außer Kraft gesetzt worden waren und schließlich, ob die übrigen Vertragsstaaten über die Außerkraftsetzung und deren Gründe informiert worden waren.

3. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die aufgrund des Artikels 4 getroffenen Maßnahmen einen außerordentlichen und befristeten Charakter haben und nur solange aufrechterhalten werden dürfen, als das Leben der betreffenden Nation bedroht ist. Er ist der Auffassung, dass in Notstandssituationen der Schutz der Menschenrechte und insbesondere derjenigen Rechte, welche nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen, besonders wichtig ist. Der Ausschuss hält es zudem für höchst bedeutungsvoll, dass Vertragsstaaten im Fall eines öffentlichen Notstandes den übrigen Vertragsstaaten die Art und den Umfang der Außerkraftsetzungen, die sie vorgenommen haben, sowie die Gründe, welche sie dazu bewogen haben, mitteilen und

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 360 f.

dass sie zudem die ihnen durch Artikel 40 des Paktes auferlegten Verpflichtungen erfüllen, in ihren Berichten die Art und den Umfang jeder Außerkraftsetzung unter Beilage der entsprechenden Unterlagen anzugeben.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 6**
Das Recht auf Leben (Artikel 6)
Sechzehnte Sitzung (1982)

1. Die Frage des Rechtes auf Leben, welches in Artikel 6 des Paktes anerkannt wird, wurde in allen Berichten behandelt. Es ist das höchste Recht, welches keine Außerkraftsetzung zulässt, auch nicht im Falle eines die Existenz der Nation bedrohenden öffentlichen Notstandes (Artikel 4). Der Ausschuss hält jedoch fest, dass in vielen Fällen die zu Artikel 6 gemachten Angaben nur einzelne Aspekte dieses Rechtes betrafen. Es handelt sich um ein Recht, welches nicht restriktiv ausgelegt werden darf.

2. Der Ausschuss stellt fest, dass Krieg und andere kollektive Gewalt-handlungen immer noch eine Geißel der Menschheit darstellen und jährlich Tausende unschuldiger Menschen ihres Lebens berauben. Schon die Charta der Vereinten Nationen verbietet den Rückgriff auf Androhung oder Anwendung von Gewalt durch einen Staat gegen einen anderen, unter Vorbehalt der Ausübung des natürlichen Rechts auf legitime Selbstverteidigung. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es die höchste Pflicht der Staaten ist, Kriege, Völkermord und andere kollektive Gewalttaten, welche den willkürlichen Verlust menschlichen Lebens verursachen, zu verhüten. Sämtliche Anstrengungen, welche sie zur Abwendung der Gefahr von Kriegen, insbesondere thermonuklearen Kriegen, sowie zur Stärkung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit unternehmen, stellen die wichtigste Voraussetzung und Garantie der Wahrung des Rechtes auf Leben dar. In diesem Zusammenhang hält der Ausschuss insbesondere fest, dass ein Zusammenhang zwischen Artikel 6 und Artikel 20 besteht, welcher bestimmt, dass jede Kriegspropaganda (Absatz 1) oder jedes Eintreten für Gewalt (Absatz 2), wie sie in diesem Kapitel beschrieben wird, durch Gesetz zu verbieten ist.

3. Der Schutz vor willkürlicher Beraubung des Lebens, welcher im dritten Satz des Artikels 6 Absatz 1 ausdrücklich verlangt wird, ist von höchster Bedeutung. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten nicht nur Maßnahmen treffen müssen, um kriminelle Handlungen, die zur Beraubung des Lebens führen, zu verhüten und zu bekämpfen, sondern auch um zu verhindern, dass ihre eigenen Sicherheitskräfte Einzelne willkürlich töten. Die Beraubung des Lebens durch Behörden des Staates ist eine äu-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 361 f.

berst schwerwiegende Angelegenheit. Die Gesetzgebung muss deshalb genauestens die Fälle regeln und begrenzen, in welchen eine Person durch solche Behörden des Lebens beraubt werden kann.

4. Die Vertragsstaaten sollten zudem spezifische und wirksame Maßnahmen treffen, um das Verschwindenlassen von Einzelnen zu verhüten, was leider zu häufig geworden ist und allzu oft zur willkürlichen Beraubung des Lebens führt. Zudem müssen die Staaten wirksame Mittel und Verfahren bereitstellen, um gründliche Ermittlungen in Fällen von vermissten und verschwundenen Personen durchzuführen, die eine Verletzung des Rechtes auf Leben nahe legen.

5. Der Ausschuss hat zudem festgestellt, dass das Recht auf Leben allzu oft eng ausgelegt wird. Der Ausdruck »angeborenes Recht auf Leben« darf nicht restriktiv verstanden werden, und der Schutz dieses Rechtes verlangt, dass die Staaten positive Maßnahmen treffen. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht, dass es wünschenswert wäre, wenn die Vertragsstaaten alle möglichen Maßnahmen treffen würden, um die Kindersterblichkeit zu verringern und die Lebenserwartung zu erhöhen, insbesondere durch das Ergreifen von Maßnahmen, welche die Ausmerzung von Unterernährung und Epidemien ermöglichen.

6. Auch wenn aus Artikel 6 Abs. 2-6 hervorgeht, dass die Vertragsstaaten nicht gehalten sind, die Todesstrafe vollständig abzuschaffen, so müssen sie doch deren Anwendung beschränken und sie insbesondere für sämtliche Delikte, die nicht in die Kategorie der »schwersten Verbrechen« fallen, abschaffen. Sie sollten somit vorsehen, ihre Strafgesetzgebung unter Berücksichtigung dieser Verpflichtung zu überprüfen und sind in jedem Fall gehalten, die Anwendung der Todesstrafe auf die »schwersten Verbrechen« zu beschränken. Allgemein wird in diesem Artikel von der Abschaffung in einer Weise gesprochen, welche klar nahe legt (Absatz 2-6), dass die Abschaffung erwünscht ist. Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass alle zur Abschaffung der Todesstrafe getroffenen Maßnahmen als Fortschritt in Richtung der Achtung des Rechts auf Leben im Sinne des Artikels 40 zu betrachten und als solche dem Ausschuss mitzuteilen sind. Er hält fest, dass mehrere Staaten die Todesstrafe bereits abgeschafft oder deren Anwendung ausgesetzt haben. Allerdings sind, nach den Berichten der Staaten zu urteilen, die im Hinblick auf die Abschaffung oder Beschränkung der Todesstrafe erreichten Fortschritte noch ungenügend.

7. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Ausdruck »schwerste Verbrechen« restriktiv ausgelegt werden muss in dem Sinne, dass die Todesstrafe eine Maßnahme ist, welche nur ganz ausnahmsweise ausgesprochen

wird. Im Übrigen wird in Artikel 6 ausdrücklich gesagt, dass die Todesstrafe nur aufgrund von Gesetzen verhängt werden darf, die zur Zeit der Begehung der Tat in Kraft waren und die den Bestimmungen dieses Paktes nicht widersprechen. Die im Pakt vorgeschriebenen Verfahrensgarantien müssen eingehalten werden, einschließlich des Rechtes auf ein faires Verfahren vor einem unabhängigen Gericht, der Unschuldsvermutung, der Mindestgarantien der Verteidigung und des Rechts auf Nachprüfung des Urteils durch ein höheres Gericht. Zu diesen Rechten kommt noch das Recht, um Begnadigung oder Umwandlung der Strafe zu bitten.

Allgemeine Bemerkung Nr. 7
**Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende
Behandlung oder Strafe (Artikel 7)**
Sechzehnte Sitzung (1982)¹

1. Bei der Überprüfung der Staatenberichte haben die Mitglieder des Ausschusses oft nach weiteren Auskünften gemäß Artikel 7 gefragt, der an erster Stelle Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe verbietet. Der Ausschuss ruft in Erinnerung, dass es sich bei dieser Vorschrift gemäß Artikel 4 Abs. 2 selbst in Zeiten des öffentlichen Notstands, wie in Artikel 4 Abs. 1 vorgesehen, um eine nicht suspendierbare Vorschrift handelt. Ihr Zweck besteht darin, die Integrität und Würde des Individuums zu schützen. Der Ausschuss weist darauf hin, dass es für die Umsetzung dieses Artikels nicht hinreichend ist, eine entsprechende Behandlung oder Bestrafung zu verbieten oder sie zu einer Straftat zu erklären. Die meisten Staaten besitzen strafrechtliche Vorschriften, die auf Fälle von Folter oder ähnliche Praktiken anzuwenden sind. Da solche Fälle trotzdem auftreten, folgt aus Artikel 7 zusammen mit Artikel 2 des Pakts, dass die Staaten wirksamen Schutz durch einen besonderen Kontrollmechanismus gewährleisten müssen. Beschwerden über Misshandlungen müssen von den zuständigen Behörden eingehend untersucht werden. Die für schuldig Befundenen müssen zur Verantwortung gezogen werden, und den mutmaßlichen Opfern müssen effektive Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, einschließlich des Rechts auf Wiedergutmachung. Zu den Schutzmaßnahmen für eine wirksame Kontrolle zählen Vorschriften gegen eine Kontaktsperre von Inhaftierten («Incommunicado-Haft»), die Personen wie Ärzten/innen, Rechtsanwälten/innen und Familienmitgliedern Zugang zu den Inhaftierten gewähren, soweit dies nicht die Untersuchung beeinträchtigt; Vorschriften, die verlangen, dass Inhaftierte an öffentlich bekannten Orten gefangen gehalten und dass ihre Namen und Orte der Inhaftierung in einem Zentralregister festgehalten werden, das betroffenen Personen wie den Verwandten zugänglich ist; Vorschriften, die Geständnisse oder andere Beweismittel, die durch Folter oder ähnliche Behandlung unter Verletzung von Artikel 7 erwirkt wurden, vor den Gerichten für unzulässig erklären; sowie Ausbildungsmaßnahmen und Unterweisung für Beamte/innen des Strafvollzugs mit Blick auf die Unterlassung derartiger Behandlungen.

2. Aus dem Wortlaut dieses Artikels ergibt sich, dass der Schutzbereich weit über das gewöhnliche Verständnis von Folter hinausgeht. Es ist sicher-

¹ Die Allgemeine Bemerkung Nr. 7 wurde durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 20 ersetzt (Vierundvierzigste Sitzung, 1992).

lich nicht notwendig, scharf zwischen den verschiedenen Verbotsformen der Behandlung oder Bestrafung zu unterscheiden. Diese Unterscheidungen hängen von Art, Zweck und der Schwere der jeweiligen Behandlung ab. Nach Ansicht des Ausschusses muss das Folterverbot körperliche Bestrafung und exzessive Züchtigung als Erziehungs- oder Disziplinarmaßnahme einschließen. Auch kann unter bestimmten Umständen die Einzelhaft als unvereinbar mit diesem Artikel angesehen werden, insbesondere wenn eine Kontaktsperre verhängt wird. Weiterhin schützt der Artikel nicht nur festgenommene oder inhaftierte Personen, sondern auch Schüler/innen und Patienten/innen in Bildungs- und medizinischen Einrichtungen. Schließlich haben öffentliche Behörden auch die Pflicht, rechtlichen Schutz vor solchen Behandlungen selbst dann zu gewährleisten, wenn sie von Personen begangen wurden, die nicht in öffentlicher Funktion handeln. Jeder, dem seine Freiheit entzogen wurde, muss außerdem gemäß Artikel 10 Abs. 1 des Pakts menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen inhärenten Würde behandelt werden.

3. Im Besonderen erstreckt sich das Verbot auf medizinische oder wissenschaftliche Versuche ohne die freiwillige Zustimmung der betroffenen Person (Artikel 7 zweiter Satz). Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass die Vertragsstaaten zu diesem Punkt im Allgemeinen wenig oder gar keine Informationen vorgebracht haben. Um die Einhaltung dieser Vorschrift zu gewährleisten, ist der Ausschuss der Ansicht, dass zumindest in denjenigen Ländern der Beachtung dieser Vorschrift mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, in denen sich Wissenschaft und Medizin auf einem hohen Entwicklungsstand befinden, und im Verhalten dieser Länder gegenüber Völkern und Gebieten, die sich außerhalb ihrer Grenzen befinden, aber von solchen Versuchen betroffen sind. Ein besonderer Schutz im Hinblick auf derartige Versuche ist im Fall von Personen notwendig, die nicht imstande sind, ihre Einwilligung zu geben.

30. JUNI 1982

*Allgemeine Bemerkung Nr. 8**

Das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit (Artikel 9)
Sechzehnte Sitzung (1982)

1. Artikel 9, der sich mit dem Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit der Person befasst, ist in den Berichten der Vertragsstaaten oft recht eng ausgelegt worden, und die Berichte enthalten demzufolge unvollständige Informationen. Der Ausschuss betont, dass Absatz 1 für alle Fälle einer Freiheitsentziehung gilt, sei es aufgrund strafbarer Handlungen oder in anderen Fällen wie beispielsweise Geisteskrankheit, Landstreicherei, Drogensucht, Erziehungsmaßnahmen, Einwanderungskontrolle usw. Allerdings trifft es zu, dass einzelne Vorschriften des Artikels 9 (ein Teil des Absatz 2 und der ganze Absatz 3) einzig für Personen gelten, welche der Begehung von Straftaten beschuldigt werden. Aber die übrigen Bestimmungen und insbesondere die wichtige in Absatz 4 niedergelegte Garantie, d.h. das Recht, ein Verfahren vor einem Gericht zu beantragen, damit dieses über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheidet, gelten für alle Personen, welche durch Festnahmen oder Inhaftierungen ihrer Freiheit beraubt sind. Die Vertragsstaaten müssen zudem auch gemäß Artikel 2 Abs. 3 dafür Sorge tragen, dass wirksame Beschwerdemöglichkeiten auch für die Fälle vorgesehen sind, wo eine Person geltend machen möchte, unter Verletzung des Pakts ihrer Freiheit beraubt worden zu sein.

2. Artikel 9 Abs. 3 sieht vor, dass jeder, der unter dem Vorwurf einer strafbaren Handlung festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird, »unverzüglich« einem Richter oder einer anderen gesetzlich zur Ausübung richterlicher Funktionen ermächtigten Amtsperson vorgeführt werden muss. Genauere Fristen werden in den meisten Vertragsstaaten durch die Gesetzgebung festgelegt, und nach Ansicht des Ausschusses dürfen diese Fristen einige wenige Tage nicht überschreiten. Viele Staaten haben ungenügende Angaben über die diesbezügliche Praxis gemacht.

3. Eine andere Frage ist die Gesamtdauer der Untersuchungshaft. Die bestehende Praxis einzelner Länder bei bestimmten Straftaten gibt dem Ausschuss Anlass zur Besorgnis, und dessen Mitglieder haben die Frage gestellt, ob diese Praxis mit dem Anspruch nach Absatz 3 »auf ein Gerichtsverfahren innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung aus der Haft« vereinbar sei. Untersuchungshaft soll die Ausnahme bilden und so kurz wie

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 368 f.

möglich sein. Der Ausschuss ist für alle Angaben über bestehende Mechanismen und die im Hinblick auf die Verkürzung solcher Haft getroffener Maßnahmen dankbar.

4. Falls so genannte Sicherheitsverwahrung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit Anwendung findet, muss sie den gleichen Bestimmungen unterstellt werden, d.h. sie darf nicht willkürlich sein, sie muss aus gesetzlich bestimmten Gründen und unter Beachtung des im Gesetz vorgeschriebenen Verfahrens erfolgen (Absatz 1), der Betroffene ist über die Gründe der Festnahme zu unterrichten (Absatz 2), ein Gericht muss über die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung entscheiden können (Absatz 4) und bei Unrechtmäßigkeit muss ein Anspruch auf Entschädigung bestehen (Absatz 5). Falls in solchen Fällen zusätzlich strafrechtliche Anschuldigungen erhoben werden, muss zudem ein vollumfänglicher Schutz aufgrund des Artikels 9 Abs. 2 und 3 und des Artikels 14 gewährt werden.

Allgemeine Bemerkung Nr. 9

Die menschenwürdige Behandlung gefangener Personen (Artikel 10)
Sechzehnte Sitzung (1982)¹

1. Artikel 10 Abs. 1 des Pakts sieht vor, dass jeder Mensch, dem seine Freiheit entzogen wurde, menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen inhärenten Würde behandelt werden muss. Dennoch enthielten bei weitem nicht alle Staatenberichte Auskünfte zur Umsetzung dieses Artikels. Der Ausschuss hält es für wünschenswert, dass die Staatenberichte spezifische Informationen zu den rechtlichen Maßnahmen enthalten, die der Umsetzung dieser Vorschrift dienen. Der Ausschuss ist außerdem der Ansicht, dass die Berichte konkrete Maßnahmen aufführen sollten, die von den zuständigen staatlichen Organen ergriffen wurden, um die verbindliche Umsetzung der menschlichen Behandlung und der Achtung der Menschenwürde derjenigen, die der Freiheit beraubt wurden, entsprechend Absatz 1 in der nationalen Gesetzgebung zu kontrollieren.

Der Ausschuss stellt insbesondere fest, dass Absatz 1 dieses Artikels allgemein auf Personen anzuwenden ist, die ihrer Freiheit beraubt sind, während Absatz 2 Beschuldigte im Gegensatz zu Verurteilten und Absatz 3 nur Verurteilte betrifft. Diese Struktur wird oft in den Berichten, die sich hauptsächlich auf beschuldigte und verurteilte Personen beziehen, nicht wiedergegeben. Der Wortlaut von Absatz 1, sein Zusammenhang – insbesondere seine Nähe zu Artikel 9 Absatz 1, der ebenfalls Formen der Freiheitsberaubung behandelt – und sein Zweck legen eine weite Anwendung des in dieser Vorschrift zum Ausdruck gebrachten Prinzips nahe. Ferner ruft der Ausschuss in Erinnerung, dass dieser Artikel im Hinblick auf alle der Freiheit beraubten Personen außerdem den Artikel 7 ergänzt.

Die menschliche Behandlung und die Achtung der Würde aller Personen, die ihrer Freiheit beraubt sind, ist eine universell anzuwendende Grundnorm, die nicht von materiellen Ressourcen abhängig sein kann. Obwohl der Ausschuss sich bewusst ist, dass die Haftbedingungen je nach verfügbaren Ressourcen variieren können, müssen sie dennoch, wie in Artikel 2 Abs. 1 festgeschrieben, ohne Diskriminierung gewährt werden.

Die letztendliche Verantwortlichkeit für die Beachtung dieses Prinzips verbleibt beim Staat. Dies betrifft alle Einrichtungen, in denen Personen rechtmäßig gegen ihren Willen festgehalten werden, und zwar nicht nur Gefängnisse, sondern zum Beispiel auch Krankenhäuser, Gefangenenlager oder Besserungsanstalten.

¹ Die Allgemeine Bemerkung Nr. 9 wurde durch die Allgemeine Bemerkung Nr. 21 ersetzt (Vierundvierzigste Sitzung, 1992).

2. Absatz 2 (a) sieht vor, dass Beschuldigte, abgesehen von Ausnahmefällen, von Verurteilten getrennt untergebracht werden sollen und sie so zu behandeln sind, wie es ihrer Stellung als Nichtverurteilte entspricht. Einige Berichte haben dieser direkten Forderung des Pakts nicht die entsprechende Beachtung geschenkt und im Ergebnis versäumt, angemessene Auskünfte über die unterschiedliche Behandlung Beschuldigter und Verurteilter vorzulegen. In den zukünftigen Berichten sollten entsprechende Auskünfte enthalten sein.

Absatz 2 (b) verlangt unter anderem, dass jugendliche Beschuldigte von Erwachsenen zu trennen sind. In einigen Berichten zeigt sich, dass eine Anzahl von Staaten nicht hinreichend in Rechnung stellt, dass es sich hierbei um eine vorbehaltlose Vorschrift des Pakts handelt. Der Ausschuss ist der Meinung, dass sich aus dem Text des Pakts deutlich ergibt, dass eine Abweichung von den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Absatz 2 (b) in keiner Weise gerechtfertigt sein kann.

3. In einer Anzahl von Fällen enthielten die Berichte im Hinblick auf Absatz 3 keine konkrete Erwähnung legislativer, administrativer oder praktischer Maßnahmen zugunsten einer Besserung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung von Gefangenen zum Beispiel durch Bildung, Berufsausbildung und sinnvolle Arbeit. Eine Besuchserlaubnis ist, insbesondere für Familienmitglieder, normalerweise auch eine aus Gründen der Humanität erforderliche Maßnahme. Ebenso weisen die Berichte bestimmter Staaten ähnliche Lücken im Hinblick auf die Forderung auf, jugendliche Straffällige von Erwachsenen getrennt und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend zu behandeln.

4. Der Ausschuss weist ferner darauf hin, dass die in Absatz 1 festgeschriebenen Prinzipien der menschlichen Behandlung und der Achtung der menschlichen Würde die Grundlage für spezifischere Verpflichtungen der Staaten im Rahmen der Strafjustiz bilden, die in den Absätzen 2 und 3 des Artikels 10 wiedergegeben sind. Die Trennung von Beschuldigten und Verurteilten soll den Status der noch nicht schuldig gesprochenen Personen betonen, die außerdem durch die in Artikel 14 Absatz 2 vorgesehene Unschuldsvermutung geschützt wird. Der Zweck dieser Vorschriften besteht in dem Schutz der erwähnten Personengruppe, und die darin enthaltenen Voraussetzungen sollten unter dieser Prämisse betrachtet werden. Die Behandlung jugendlicher Straftäter sollte also ihrer Besserung und gesellschaftlichen Wiedereingliederung dienlich sein.

29. JUNI 1983

*Allgemeine Bemerkung Nr. 10**
Meinungsfreiheit (Artikel 19)
Neunzehnte Sitzung (1983)

1. Absatz 1 sieht den Schutz der »unbehinderten Meinungsfreiheit« vor. Für dieses Recht erlaubt der Pakt weder Ausnahmen noch Einschränkungen. Der Ausschuss wäre froh, von den Vertragsstaaten Angaben über die Anwendung des Absatz 1 zu erhalten.

2. Absatz 2 sieht den Schutz des Rechtes auf freie Meinungsäußerung vor, welches nicht nur die Freiheit, »Informationen und Gedankengut jeder Art weiterzugeben« umfasst, sondern auch die Freiheit, solche Informationen und solches Gedankengut »ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen« und mit jedem Mittel »in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerk oder andere Mittel eigener Wahl sich zu beschaffen« und »zu empfangen«. Nicht alle Vertragsstaaten haben Angaben über alle Aspekte der Meinungsäußerungsfreiheit gemacht. Man hat beispielsweise bis anhin der Tatsache wenig Aufmerksamkeit geschenkt, dass wegen der Entwicklung moderner Massenmedien wirksame Maßnahmen erforderlich sind, um eine Kontrolle dieser Medien zu verhindern, welche die Ausübung des Rechtes jedes Einzelnen auf Meinungsäußerungsfreiheit in einem in Absatz 3 nicht vorgesehenen Sinne beeinträchtigen würde.

3. Die Berichte zahlreicher Staaten geben lediglich an, dass die Meinungsäußerungsfreiheit durch die Verfassung oder das Gesetz gewährleistet ist. Um jedoch die rechtliche und praktisch geltende Ordnung im Bereich der Meinungsäußerungsfreiheit genau zu kennen, benötigt der Ausschuss einschlägige Angaben über die Vorschriften, welche den Umfang dieses Freiheitsrechtes definieren oder gewisse Einschränkungen anbringen, und über alle anderen Faktoren, welche praktisch die Ausübung dieses Rechtes beeinflussen. Das Zusammenwirken des Grundsatzes der freien Meinungsäußerung und seiner Grenzen und Einschränkungen bestimmen den tatsächlichen Umfang des Rechtes jedes Einzelnen.

4. Absatz 3 sieht ausdrücklich vor, dass die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden ist und dass sie daher bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen im Interesse anderer oder der ganzen Gemeinschaft un-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 384 f.

terworfen werden kann. Unterwirft jedoch eine Vertragsstaat die Ausübung der Meinungsäußerungsfreiheit gewissen Einschränkungen, dürfen diese in keinem Fall das Recht als solches beeinträchtigen. Absatz 3 zählt einige Voraussetzungen auf, und Einschränkungen können nur unter diesen Voraussetzungen auferlegt werden: 1) sie müssen »gesetzlich vorgesehen« sein; 2) sie dürfen nur zu den in Absatz 3 lit. a und b präzisierten Zwecken angeordnet werden; 3) der Vertragsstaat muss rechtfertigen, dass sie für die Verwirklichung dieser Zwecke erforderlich sind.

29. JULI 1983

*Allgemeine Bemerkung Nr. 11**

Verbot der Kriegspropaganda und der Aufstachelung zu nationalem, rassischem oder religiösem Hass (Artikel 20)

Neunzehnte Sitzung (1983)

1. Nicht alle von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte enthalten ausreichende Angaben über die Anwendung des Artikels 20 des Paktes. Aufgrund der Natur des Artikels 20 sind die Vertragsstaaten gehalten, die nötigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu ergreifen, um die darin erwähnten Handlungen zu verbieten. Die Berichte zeigen jedoch, dass in einzelnen Staaten solche Handlungen nicht gesetzlich verboten sind und dass die zu deren Verbot erforderlichen Anstrengungen weder beabsichtigt noch unternommen werden. Zudem enthalten zahlreiche Berichte nicht genügend Angaben über die entsprechenden nationalen Gesetze und Praktiken.

2. Artikel 20 des Paktes bestimmt, dass jede Kriegspropaganda und jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, das eine Aufstachelung zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt darstellt, durch Gesetz verboten werden. Nach Ansicht des Ausschusses sind diese Verbote durchaus mit dem in Artikel 19 vorgesehenen Recht auf freie Meinungsäußerung vereinbar, dessen Ausübung mit besonderen Pflichten und einer besonderen Verantwortung verbunden ist. Das in Absatz 1 vorgesehene Verbot erstreckt sich auf alle Formen von Propaganda, die unter Verletzung der Charta der Vereinten Nationen eine Angriffshandlung oder einen Friedensbruch zu bewirken drohen oder bewirken, während Absatz 2 jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass betrifft, das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufstachelt, unabhängig davon, ob diese Propaganda oder dieses Eintreten innen- oder außenpolitische Ziele des betroffenen Staates verfolgt. Die Bestimmungen des Artikels 20 Abs. 1 verbieten weder das Eintreten für das souveräne Recht auf legitime Selbstverteidigung noch das Eintreten für das Recht der Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit gemäß der Charta der Vereinten Nationen. Damit Artikel 20 alle seine Wirkungen entfalten kann, müsste ein Gesetz deutlich erklären, dass die Propaganda und das Eintreten für Hass, wie sie darin beschrieben sind, gegen die öffentliche Ordnung verstoßen, und eine angemessene Sanktion für den Fall einer Verletzung vorsehen. Der Ausschuss ist daher der Auffassung, dass die Vertragsstaaten, welche dies noch nicht getan haben, Maßnahmen treffen sollten, um die Verpflichtungen gemäß

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 385 f.

Artikel 20 zu erfüllen, und dass sie selbst jede derartige Propaganda und jedes derartige Eintreten unterlassen müssen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 12**
Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Artikel 1)
Einundzwanzigste Sitzung (1984)

1. Dem Zweck und den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen entsprechend anerkennt Artikel 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte das Recht aller Völker auf Selbstbestimmung. Dieses Recht ist von besonderer Bedeutung, weil seine Verwirklichung eine wesentliche Voraussetzung für die Garantie und die tatsächliche Achtung der Individualrechte des Menschen und für die Förderung und Stärkung dieser Rechte ist. Aus diesem Grunde haben die Staaten das Selbstbestimmungsrecht der Völker in beiden Pakten in einer positivrechtlichen Bestimmung verankert, welche sie diesen getrennt von den übrigen Rechten als Artikel 1 vorangestellt haben.

2. Artikel 1 verankert ein unveräußerliches Recht aller Völker, welches in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikel umschrieben wird. Aufgrund dieses Rechtes entscheiden die Völker »frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung«. Der Artikel auferlegt allen Staaten die Verpflichtungen, welche diesem Recht entsprechen. Dieses Recht und die Verpflichtungen, die dessen Durchführung betreffen, sind mit den übrigen Bestimmungen des Paktes und den Bestimmungen des internationalen Rechtes untrennbar verbunden.

3. Obwohl die Berichte, zu deren Erarbeitung alle Vertragsstaaten verpflichtet sind, auch auf Artikel 1 Bezug nehmen müssen, enthalten nur einige wenige detaillierte Auskünfte über jeden Absatz dieser Bestimmung. Der Ausschuss hat festgestellt, dass viele Staaten sich in ihren Berichten über diesen Artikel vollständig ausschweigen, ungenügende Angaben machen oder sich darauf beschränken, lediglich die Wahlgesetzgebung darzustellen. Der Ausschuss hält es für höchst wünschenswert, dass die Berichte der Vertragsstaaten Informationen über jeden Absatz von Artikel 1 enthalten.

4. Bezüglich Artikel 1 Abs. 1 sollten die Vertragsstaaten die verfassungsrechtlichen und politischen Verfahren beschreiben, welche die tatsächliche Verwirklichung dieses Rechtes gestatten.

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 356 ff.

5. Absatz 2 verankert einen besonderen Aspekt des wirtschaftlichen Gehaltes des Rechtes auf Selbstbestimmung, nämlich das Recht der Völker, für ihre eigenen Zwecke »frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel (zu verfügen), unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Fall darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden«. Dieses Recht auferlegt allen Staaten und der internationalen Gemeinschaft entsprechende Verpflichtungen. Die Staaten sollten alle Faktoren oder Schwierigkeiten aufzeigen, welche sie, unter Verletzung der Bestimmungen dieses Absatzes, daran hindern, frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel zu verfügen, und darlegen, inwieweit sich dies auf die Verwirklichung anderer im Pakt anerkannter Rechte auswirkt.

6. Nach Ansicht des Ausschusses kommt Absatz 3 eine besondere Bedeutung zu, indem er den Vertragsstaaten nicht nur bezüglich ihrer eigenen Völker, sondern auch bezüglich aller Völker, welche ihr Recht auf Selbstbestimmung nicht verwirklichen konnten oder welche dieser Möglichkeit beraubt wurden, genau bestimmte Verpflichtungen auferlegt. Der allgemeine Charakter dieses Absatzes wird durch die Materialien zu diesem Text bestätigt. Nach dem Wortlaut dieses Absatzes haben »die Vertragsstaaten einschließlich der Staaten, die für die Verwaltung von Gebieten ohne Selbstregierung und von Treuhandgebieten verantwortlich sind, [...] entsprechend den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen die Verwirklichung des Rechtes auf Selbstbestimmung zu fördern und dieses Recht zu achten«. Diese Verpflichtungen bleiben sich gleich, unabhängig davon, ob das zur Selbstbestimmung berechtigte Volk von einem Vertragsstaat des Paktes abhängig ist oder nicht. Somit müssen alle Vertragsstaaten positive Maßnahmen treffen, um die Verwirklichung und die Achtung des Rechtes der Völker auf Selbstbestimmung zu erleichtern. Diese positiven Maßnahmen müssen mit den Verpflichtungen der Staaten, welche ihnen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen und des internationalen Rechts obliegen, vereinbar sein; insbesondere haben die Staaten von jeder Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten und der dadurch bewirkten Beeinträchtigung der Verwirklichung des Rechtes auf Selbstbestimmung abzusehen. Die Berichte sollten Angaben über die Erfüllung dieser Verpflichtungen und die diesbezüglich getroffenen Maßnahmen enthalten.

7. Im Zusammenhang mit Artikel 1 des Paktes verweist der Ausschuss auf weitere völkerrechtliche Instrumente bezüglich des Rechtes aller Völker auf Selbstbestimmung, und insbesondere auf die Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und

die Zusammenarbeit unter den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, angenommen von der Generalversammlung am 24. Oktober 1970 mit Resolution 2625 (XXV).

8. Nach Ansicht des Ausschusses beweist die Geschichte, dass die Verwirklichung und die Achtung des Rechtes der Völker auf Selbstbestimmung zur Entstehung freundschaftlicher Beziehungen und einer freundschaftlichen Zusammenarbeit zwischen den Staaten und zur Festigung des Friedens und der internationalen Verständigung beitragen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 13**

***Gleichheit vor den Gerichten und das Recht auf faires und öffentliches
Gehör vor einem unabhängigen gesetzlichen Gericht (Artikel 14)
Einundzwanzigste Sitzung (1984)***

1. Der Ausschuss hält fest, dass Artikel 14 des Paktes einen komplexen Charakter hat und dass verschiedene Aspekte seiner Bestimmungen besondere Bemerkungen erfordern. Alle diese Bestimmungen bezwecken die Gewährleistung der richtigen Ausübung der Rechtspflege und schützen somit eine Reihe von Individualrechten, wie die Gleichheit vor Gerichten und den anderen gerichtlichen Organen oder das Recht jedes Einzelnen auf billige und öffentliche Verhandlungen seiner Sache durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht. Nicht alle Berichte gehen näher auf die gesetzgeberischen oder anderen Maßnahmen ein, welche mit dem ausdrücklichen Zweck angenommen wurden, jede Bestimmung des Artikels 14 anzuwenden.

2. Im Allgemeinen verkennen die Vertragsstaaten in ihren Berichten, dass Artikel 14 nicht nur für Verfahren zur Ermittlung der Stichhaltigkeit strafrechtlicher Anklagen gegen Individuen, sondern auch für zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen gilt. Das Recht und die Praxis bezüglich dieser Fragen sind in den verschiedenen Staaten sehr unterschiedlich. Diese Vielfalt hat zur Folge, dass es noch unerlässlicher ist, dass die Vertragsstaaten alle nützlichen Angaben liefern und detailliert erklären, wie die Begriffe »strafrechtliche Anklage« und »zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen« in ihrem Rechtssystem ausgelegt werden.

3. Der Ausschuss würde es als nützlich erachten, wenn die Vertragsstaaten in ihren künftigen Berichten genauere Angaben machen könnten über die Maßnahmen, welche getroffen wurden, um zu gewährleisten, dass die Gleichheit vor Gericht, einschließlich der Gleichheit des Zugangs zu den Gerichten, der billige und öffentliche Charakter der Verhandlungen und die Zuständigkeit, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Gerichtsbarkeit gesetzlich begründet und in der Praxis garantiert sind. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere genau die Verfassungs- und Gesetzestexte angeben, welche die Einsetzung der Gerichte vorsehen und deren Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Zuständigkeit garantieren, vor allem betreffend die Art und Weise, wie die Richter ernannt werden, die von ihnen verlangten

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 372 f.

Qualifikationen, die Dauer ihres Mandates, die Voraussetzungen für ihre Beförderung, ihre Versetzung und die Beendigung ihrer Funktionen sowie betreffend die tatsächliche Unabhängigkeit der Judikative von der Exekutive und der Legislative.

4. Die Bestimmungen des Artikels 14 gelten für alle Gerichte und anderen ordentlichen oder außerordentlichen gerichtlichen Organe innerhalb seines Geltungsbereiches. Der Ausschuss hält fest, dass in zahlreichen Ländern Militär- oder Sondergerichte existieren, welche über Zivilpersonen urteilen, was zu ernsthaften Problemen bezüglich der billigen, unparteiischen und unabhängigen Ausübung der Rechtspflege führen kann. Solche Gerichte werden sehr häufig eingesetzt, um die Anwendung von Ausnahmeverfahren zu ermöglichen, die nicht den ordentlichen Rechtspflegenormen entsprechen. Auch wenn der Pakt die Einsetzung solcher Gerichte nicht verbietet, weisen die von ihm verlangten Voraussetzungen dennoch eindeutig darauf hin, dass die Beurteilung von Zivilpersonen durch solche Gerichte nur ganz ausnahmsweise erfolgen darf und sich unter Voraussetzungen abspielen muss, welche tatsächlich alle in Artikel 14 geforderten Garantien beachten. Der Ausschuss stellt diesbezüglich einen schweren Informationsmangel in den Berichten einzelner Vertragsstaaten fest, deren Rechtssprechungseinrichtungen solche Gerichte zur Beurteilung von Zivilpersonen mit einschließen. In einzelnen Ländern gewährleisten solche Militär- und Sondergerichte die strengen Garantien einer richtigen Ausübung der Rechtspflege gemäß den Vorschriften des Artikels 14 nicht, die für einen wirksamen Schutz der Menschenrechte unentbehrlich sind. Beschließen die Staaten während eines öffentlichen Notstandes, wie er in Artikel 4 vorgesehen ist, von den normalen, in Artikel 14 vorgesehenen Verfahren abzuweichen, müssen sie darüber wachen, dass solche Derogationen nicht weiter gehen, als dies durch die Gegebenheiten der tatsächlichen Lage zwingend erforderlich ist, und dass sie die übrigen Voraussetzungen des Artikels 14 Abs. 1 achten.

5. Der Schluss des ersten Satzes des Artikels 14 Abs. 1 fordert, dass jedermann Anspruch darauf hat, dass seine Sache »in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird«. Absatz 3 des Artikels führt näher aus, was unter »billiger Verhandlung« zu verstehen ist, wenn es sich um die Ermittlung der Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage handelt. Die Anforderungen des Absatzes 3 sind jedoch Mindestgarantien, deren Einhaltung nicht immer genügt, um zu gewährleisten, dass eine Sache in billiger Weise verhandelt wird, wie dies Absatz 1 vorsieht.

6. Der öffentliche Charakter der Verhandlungen ist ein wichtiger Schutz im Interesse des Einzelnen und der ganzen Gesellschaft. Gleichzeitig aner-

kennt Artikel 14 Abs. 1, dass die Gerichte befugt sind, aus den im selben Absatz aufgezählten Gründen die Öffentlichkeit während der ganzen oder eines Teils der Verhandlung auszuschließen. Hierzu ist festzuhalten, dass der Ausschuss unter Vorbehalt solcher außerordentlichen Umstände davon ausgeht, dass ein Verfahren im Allgemeinen der Öffentlichkeit zugänglich sein muss, einschließlich der Mitglieder der Presse, und nicht beispielsweise nur einem besonderen Personenkreis offen stehen darf. Es ist festzuhalten, dass das Urteil auch in Angelegenheiten, welche unter Ausschluss der Öffentlichkeit verhandelt wurden, unter Vorbehalt einiger streng definierter Ausnahmen öffentlich gemacht werden muss.

7. Der Ausschuss hat einen gewissen Informationsmangel bezüglich des Artikels 14 Abs. 2 bemerkt und in einzelnen Fällen sogar festgestellt, dass die für den Schutz der Menschenrechte unentbehrliche Unschuldsvermutung mit sehr zweideutigen Ausdrücken umschrieben oder mit Bedingungen verbunden wird, die sie wirkungslos machen. Aufgrund der Unschuldsvermutung obliegt die Beweislast der Anklage, und der Beschuldigte kommt in den Genuss des Grundsatzes »im Zweifel für den Angeklagten«. Niemand darf als schuldig gelten, solange der Nachweis seiner Schuld nicht über jeden vernünftigen Zweifel hinaus erbracht ist. Zudem verleiht die Unschuldsvermutung den Anspruch, gemäß diesem Grundsatz behandelt zu werden. Somit sind alle öffentlichen Behörden verpflichtet, sich einer Vorverurteilung zu enthalten.

8. Von den Mindestgarantien, welche Absatz 3 für Strafverfahren vorschreibt, betrifft die erste den Anspruch jedes Einzelnen, in einer ihm verständlichen Sprache über Art und Grund der gegen ihn erhobenen Anklage unterrichtet zu werden (lit. a). Der Ausschuss hält fest, dass die Berichte der Staaten häufig nicht erklären, wie dieser Anspruch beachtet und garantiert wird. Artikel 14 Abs. 3 lit. a gilt für alle Fälle von Anklagen wegen einer strafbaren Handlung, einschließlich derjenigen gegenüber nicht inhaftierten Personen. Der Ausschuss hält zudem fest, dass der Anspruch jedes Einzelnen, über die gegen ihn erhobene Anklage »unverzüglich« unterrichtet zu werden, verlangt, dass die Mitteilung in der beschriebenen Art erfolgt, sobald die Anklage erstmals durch eine zuständige Behörde erhoben wird. Seines Erachtens entsteht dieser Anspruch, wenn das Gericht oder eine Strafverfolgungsbehörde im Laufe eines Untersuchungsverfahrens beschließt, Maßnahmen bezüglich der einer Straftat verdächtigten Person zu treffen, oder diese öffentlich einer solchen bezichtigt. Den genauen Anforderungen des Absatzes 3 lit. a kann durch eine mündliche oder schriftliche Unterrichtung über die Anklage genügt werden, wenn diese das anwendbare Recht und die der Anklage zugrunde liegenden Tatsachen erläutert.

9. Absatz 3 lit. b garantiert, dass der Angeklagte hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben muss. Wie viel Zeit »hinreichend« ist, hängt vom konkreten Fall ab, aber »Gelegenheit« muss den Zugang zu den Unterlagen und anderen Beweismitteln beinhalten, deren der Angeklagte zur Vorbereitung seiner Verteidigung bedarf, sowie die Möglichkeit, über einen Verteidiger zu verfügen und mit ihm verkehren zu können. Will sich der Angeklagte nicht selbst verteidigen oder auf eine Person oder Vereinigung seiner Wahl zurückgreifen, sollte er in der Lage sein können, einen Anwalt zu rufen. Zudem verlangt lit. b, dass der Verteidiger mit dem Angeklagten unter Bedingungen verkehren kann, welche den vertraulichen Charakter ihres Verkehrs uneingeschränkt berücksichtigen. Die Anwälte müssen in der Lage sein, ihre Klienten gemäß ihren berufseigenen Vorschriften und Kriterien zu beraten und zu vertreten, ohne Gegenstand von Einschränkungen, Beeinflussung, Druckausübung oder ungerechtfertigten Eingriffen von irgendeiner Seite zu sein.

10. Absatz 3 lit. c sieht vor, dass gegen den Angeklagten ein Urteil ohne unangemessene Verzögerung ergehen muss. Diese Garantie betrifft nicht nur den Zeitpunkt, in welchem der Prozess beginnen muss, sondern auch denjenigen, in welchem er enden und in welchem das Urteil ergehen muss: Alle Stadien müssen »ohne unangemessene Verzögerung« vor sich gehen. Damit dieser Anspruch wirksam ist, muss ein Verfahren vorhanden sein, um zu gewährleisten, dass der Prozess »ohne unangemessene Verzögerung« abläuft, sei es vor der ersten Instanz oder in Berufungsverfahren.

11. Nicht alle Berichte behandeln alle Aspekte des Rechts auf Verteidigung, wie es in Absatz 3 lit. d definiert ist. Der Ausschuss hat nicht immer genügend Angaben erhalten, weder über den Schutz des Rechtes des Angeklagten, anwesend zu sein, wenn über die Stichhaltigkeit der gegen ihn erhobenen Anklage entschieden wird, noch über die Art und Weise, wie das Rechtssystem ihm das Recht gewährleistet, sich selbst zu verteidigen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen, noch über die Vorkehrungen, welche getroffen werden, wenn ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers fehlen. Der Angeklagte oder sein Verteidiger müssen das Recht haben, bei der Verwendung aller existierenden Verteidigungsmittel sorgfältig und ohne Furcht vorzugehen, sowie auch das Recht, den Verlauf des Prozesses anzufechten, wenn er ihnen ungerecht erscheint. Wenn ausnahmsweise und aus gerechtfertigten Gründen ein Abwesenheitsverfahren stattfindet, ist die strenge Beachtung der Verteidigungsrechte noch unentbehrlicher.

12. Absatz 3 lit. e garantiert, dass der Angeklagte Fragen an die Belastungszeugen stellen oder stellen lassen darf und das Erscheinen und die Vernehmung von Entlastungszeugen unter den für die Belastungszeugen geltenden Bedingungen erwirken darf. Diese Bestimmung will dem Angeklagten die gleichen rechtlichen Mittel wie der Anklage gewährleisten, um die Zeugen zum Erscheinen zu verpflichten und um alle Zeugen der Anklage zu vernehmen oder ihnen Gegenfragen zu stellen.

13. Absatz 3 lit. f garantiert, dass der Angeklagte die unentgeltliche Beziehung eines Dolmetschers verlangen kann, wenn er die Verhandlungssprache des Gerichtes nicht versteht oder nicht spricht. Dieses Recht besteht unabhängig vom Ausgang des Prozesses und gilt gleichermaßen für Ausländer und Staatsbürger. Es ist in denjenigen Fällen von entscheidender Bedeutung, in welchen die Unkenntnis der vom Gericht verwendeten Sprache oder die Schwierigkeiten, diese zu verstehen, ein gewichtiges Hindernis bei der Ausübung der Verteidigungsrechte darstellen können.

14. Absatz 3 lit. g garantiert, dass der Angeklagte nicht gezwungen werden darf, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen. Im Rahmen dieser Garantie muss man sich die Bestimmungen des Artikels 7 und des Artikels 10 Abs. 1 in Erinnerung rufen. Um den Angeklagten zu zwingen, sich schuldig zu bekennen oder gegen sich als Zeuge auszusagen, werden häufig Methoden verwendet, welche gegen diese Bestimmungen verstoßen. Das Gesetz sollte vorsehen, dass die mit solchen Methoden oder jeder anderen Form von Zwang erwirkten Beweise absolut unzulässig sind.

15. Zum Schutz der in Artikel 14 Abs. 1 und 3 enthaltenen Rechte des Angeklagten sollten die Richter die Befugnis haben, jede Behauptung einer Verletzung dieser Rechte in jedem Stadium des Verfahrens zu prüfen.

16. Artikel 14 Abs. 4 garantiert, dass das Verfahren gegen Jugendliche in einer Weise zu führen ist, die ihrem Alter entspricht und ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft fördert. Wenige Berichte enthalten genügende Angaben über so wesentliche Fragen wie das Mindestalter, in welchem gegen einen Jugendlichen Anklage wegen einer Straftat erhoben werden darf, das Alter der Strafmündigkeit, die Existenz spezieller Gerichte und Verfahren, die Gesetzgebung, welche das Vorgehen gegenüber Jugendlichen regelt und die Art und Weise, wie die Gesamtheit dieser Spezialbestimmungen über die Jugendlichen »ihre Wiedereingliederung in die Gesellschaft fördert«. Die Jugendlichen müssen mindestens in den Genuss der gleichen Garantien und des gleichen Schutzes kommen, wie sie Artikel 14 den Erwachsenen gewährt.

17. Artikel 14 Abs. 5 bestimmt, dass jeder, der wegen einer strafbaren Handlung rechtskräftig verurteilt worden ist, das Recht hat, das Urteil entsprechend dem Gesetz durch ein höheres Gericht überprüfen zu lassen. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit besonders auf die Begriffe, welche dem englischen Ausdruck »crime« [»strafbare Handlung«] in den anderen Sprachen entsprechen (»infractio«, »delito«, »prestuplenie«), die darauf hinweisen, dass der Anspruch nicht nur die schwersten Verstöße betrifft. Er hat diesbezüglich nicht genügend Angaben erhalten über die Berufungsverfahren, insbesondere über den Zugang zu den zweitinstanzlichen Gerichten und die Befugnisse dieser Gerichte, die Voraussetzungen für die Weiterziehung eines Urteils und die Art und Weise, wie die Berufungsverfahren den in Artikel 14 Abs. 1 geforderten Voraussetzungen über den Anspruch des Angeklagten auf eine billige und öffentliche Verhandlung Rechnung tragen.

18. Artikel 14 Abs. 6 sieht eine Entschädigung entsprechend dem Gesetz vor für die Fälle von Justizirrtum, wie er sie beschreibt. Gemäß den Berichten vieler Staaten scheint dieses Recht oft nicht geachtet oder durch die nationale Gesetzgebung nur ungenügend garantiert zu werden. Die Staaten sollten gegebenenfalls ihre Gesetzgebung in diesem Bereich vervollständigen, um sie mit den Bestimmungen des Paktes in Einklang zu bringen.

19. Bei der Prüfung der Berichte der Staaten wurden oft unterschiedliche Meinungen über die Tragweite von Artikel 14 Abs. 7 geäußert. Einzelne Staaten hielten es sogar für nötig, Vorbehalte bezüglich der für die Wiederaufnahme von Straffällen vorgesehenen Verfahren anzubringen. Der Ausschuss meint, dass die meisten Vertragsstaaten klar unterscheiden zwischen der durch außerordentliche Umstände gerechtfertigten Wiederaufnahme eines Falles und einem neuen Prozess, welcher durch den in Absatz 7 ausgesprochenen Grundsatz *ne bis in idem* verboten wird. Diese Art der Auslegung der Regel *ne bis in idem* kann die Vertragsstaaten ermutigen, ihre Vorbehalte bezüglich des Artikels 14 Abs. 7 nochmals in Erwägung zu ziehen.

9. NOVEMBER 1984

*Allgemeine Bemerkung Nr. 14**
Nuklearwaffen und das Recht auf Leben (Artikel 6)
Dreiundzwanzigste Sitzung (1984)

1. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6, angenommen in seiner 378. Sitzung am 27. Juli 1982, hat der Menschenrechtsausschuss festgehalten, dass das in Artikel 6 Abs. 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte erklärte Recht auf Leben das höchste Recht ist, welches keine Außerkraftsetzung, auch nicht in Zeiten eines öffentlichen Notstandes, zulässt. Das gleiche Recht auf Leben wird in Artikel 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, welche die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 angenommen hat, verkündet. Es ist die Grundlage aller Menschenrechte.

2. In seiner früheren Allgemeinen Bemerkung hat der Ausschuss auch festgehalten, dass die Staaten die oberste Pflicht haben, Kriege zu verhüten. Kriege und andere kollektive Gewalthandlungen stellen noch immer eine Geißel der Menschheit dar und berauben immer noch jährlich Tausende unschuldiger Menschen ihres Lebens.

3. Unverändert tief besorgt über die durch klassische Waffen in bewaffneten Konflikten verursachten Verluste menschlichen Lebens hält der Ausschuss fest, dass Vertreter aus allen geographischen Regionen anlässlich mehrerer aufeinanderfolgender Tagungen der Generalversammlung ihrer wachsenden Besorgnis über die Bereitstellung und die Verbreitung zunehmend furchteinflößender Massenvernichtungswaffen Ausdruck verliehen haben, welche nicht nur menschliches Leben bedrohen, sondern auch Ressourcen aufzehren, die stattdessen für lebenswichtige wirtschaftliche und soziale Zwecke, insbesondere zugunsten der Entwicklungsländer, verwendet werden könnten und dadurch den Genuss der Menschenrechte für alle fördern und gewährleisten könnten.

4. Der Ausschuss teilt diese Besorgnis. Es ist offenkundig, dass die Konstruktion, das Testen, die Herstellung, der Besitz und die Verbreitung von Kernwaffen eine der schwersten Bedrohungen des Rechtes auf Leben darstellt, welche heute auf der Menschheit lasten. Diese Bedrohung wird erhöht durch die Gefahr einer tatsächlichen Verwendung dieser Waffen, und

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete*, 1997, S. 363 f.

zwar nicht nur im Kriegsfall, sondern auch als Folge eines Irrtums oder eines menschlichen oder technischen Versagens.

5. Es kommt hinzu, dass allein schon die Existenz und die Schwere dieser Bedrohung ein Klima des Misstrauens und der Furcht zwischen den Staaten schaffen, welches als solches im Widerspruch steht zur Förderung der universellen und tatsächlichen Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, entsprechend der Charta der Vereinten Nationen und den Internationalen Pakten über die Menschenrechte.

6. Die Herstellung, das Testen, der Besitz, die Verbreitung und die Verwendung von Kernwaffen sollten verboten und als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifiziert werden.

7. Deshalb richtet der Ausschuss, im Interesse der Menschheit, einen Aufruf an alle Staaten, seien sie Partei des Paktes oder nicht, einseitig und durch Vereinbarung Notmaßnahmen zu treffen, um die Welt von dieser Bedrohung zu befreien.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 15**
Die Stellung von Ausländern im Hinblick auf den Pakt
Siebenundzwanzigste Sitzung (1986)

1. Häufig tragen die Berichte der Vertragsstaaten der Tatsache keine Rechnung, dass jeder Vertragsstaat die vom Pakt anerkannten Rechte »allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen [...] zu gewährleisten« hat (Artikel 2 Abs. 1). Im allgemeinen gelten die im Pakt erklärten Rechte für jedermann, ohne Rücksicht auf Gegenseitigkeit und ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit oder eine allfällige Staatenlosigkeit.

2. Somit gilt die allgemeine Regel, dass jedes der im Pakt garantierten Rechte ohne Unterscheidung zwischen Staatsbürgern und Ausländern gewährleistet werden muss. Ausländer kommen bezüglich der durch den Pakt garantierten Rechte in den Genuss des allgemeinen Diskriminierungsverbotes, wie es in Artikel 2 vorgesehen ist. Diese Garantie gilt gleichermaßen für Ausländer und Staatsbürger. Ausnahmsweise gelten einzelne der im Pakt anerkannten Rechte ausdrücklich nur für Staatsbürger (Artikel 25), während Artikel 13 nur Ausländer betrifft. Der Ausschuss hat jedoch bei der Prüfung der Berichte festgestellt, dass in einer gewissen Zahl von Staaten andere Rechte, welche aufgrund des Paktes für Ausländer gewährleistet werden sollten, diesen verweigert werden oder Gegenstand von Einschränkungen sind, welche aufgrund des Paktes nicht immer gerechtfertigt werden können.

3. Einige wenige Verfassungen sehen die Gleichberechtigung von Ausländern und Staatsbürgern vor. Andere, neuere Verfassungen unterscheiden sorgfältig zwischen den allen zuerkannten Grundrechten und denjenigen, welche nur Staatsbürgern zukommen, und befassen sich eingehend mit beiden Kategorien. In zahlreichen Staaten bezieht sich die Verfassung jedoch nur auf Staatsbürger, wenn sie relevante Rechte vorsieht. Gesetzgebung und Rechtsprechung können ebenfalls eine wichtige Rolle in der Anerkennung der Rechte der Ausländer spielen. Der Ausschuss wurde dahingehend unterrichtet, dass in gewissen Staaten die Grundrechte, obgleich sie Ausländern weder durch Verfassung noch durch Gesetzgebung gewährleistet werden, diesen dennoch gewährt werden, wie dies der Pakt fordert. In einzel-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete*, 1997, S. 343 ff.

nen Fällen stellte sich jedoch heraus, dass die vom Pakt gewährten Rechte nicht ohne Diskriminierung gegenüber Ausländern anerkannt wurden.

4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten der Situation der Ausländer in ihren Berichten Aufmerksamkeit schenken sollten, sowohl bezüglich der Gesetzgebung als auch bezüglich der gegenwärtigen Praxis. Der Pakt gewährt Ausländern einen uneingeschränkten Schutz bezüglich der garantierten Rechte, und die Vertragsstaaten sollten diese Vorschriften in ihrer Gesetzgebung und in ihrer Praxis befolgen. Die Situation der Ausländer würde dadurch beträchtlich verbessert. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass die Bestimmungen des Paktes und die garantierten Rechte den ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Ausländern zur Kenntnis gebracht werden.

5. Der Pakt gewährt Ausländern kein Recht, in das Hoheitsgebiet eines Staates einzureisen oder sich darin aufzuhalten. Grundsätzlich ist es Sache des Staates zu entscheiden, wen er zu seinem Hoheitsgebiet zulässt. In gewissen Situationen kann sich jedoch ein Ausländer auch bezüglich Einreise und Aufenthalt auf den Schutz des Paktes berufen: Dies trifft beispielsweise zu, wenn Fragen hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes, des Verbotes der unmenschlichen Behandlung oder der Achtung des Familienlebens auftauchen.

6. Die Genehmigung der Einreise kann Bedingungen, z.B. bezüglich Bewegungsfreiheit, Aufenthaltsort und Arbeit unterworfen sein. Ein Staat kann auch für durchreisende Ausländer allgemeine Bedingungen vorschreiben. Wurde jedoch die Einreise in das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates einmal bewilligt, kommen die Ausländer in den Genuss der im Pakt garantierten Rechte.

7. Ausländer haben daher ein angeborenes Recht auf Leben, welches gesetzlich geschützt ist, und dürfen nicht willkürlich des Lebens beraubt werden. Sie dürfen nicht der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden; sie dürfen auch nicht in Sklaverei oder in Leibeigenschaft gehalten werden. Ausländer haben ein vorbehaltloses Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Wird ihnen ihre Freiheit entzogen, müssen sie menschlich und mit Achtung der ihnen angeborenen Würde behandelt werden. Ein Ausländer darf nicht nur deswegen in Haft genommen werden, weil er nicht in der Lage ist, eine vertragliche Verpflichtung zu erfüllen. Ausländer haben das Recht, sich frei zu bewegen und ihren Wohnsitz frei zu wählen; es steht ihnen frei, das Land zu verlassen. Sie sind vor Gericht gleich und haben Anspruch darauf, dass über eine gegen sie erhobene strafrechtliche Anklage oder über ihre zivil-

rechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen durch ein zuständiges, unabhängiges, unparteiisches und auf Gesetz beruhendes Gericht in billiger Weise und öffentlich verhandelt wird. Ausländer unterstehen keiner rückwirkenden Strafgesetzgebung, und sie haben das Recht auf Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit. Sie dürfen keinen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in ihr Privatleben, ihre Familie, ihre Wohnung und ihren Schriftverkehr ausgesetzt werden. Sie haben das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, und sie haben das Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerungsfreiheit. Sie haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen. Sie dürfen bei Erreichen des heiratsfähigen Alters eine Ehe eingehen. Ihre Kinder kommen in den Genuss der Schutzmaßnahmen, die ihre Rechtsstellung als Minderjährige erfordert. Bilden Ausländer eine Minderheit im Sinne des Artikels 27, darf ihnen das Recht nicht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Ausländer haben Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Es gibt keine Unterscheidung zwischen Ausländern und Bürgern in der Verwirklichung dieser Rechte. Diese Rechte von Ausländern dürfen nur Einschränkungen unterworfen werden, welche nach dem Pakt rechtmäßig auferlegt werden können.

8. Hält sich ein Ausländer einmal rechtmäßig in einem Hoheitsgebiet auf, dürfen sein Recht, sich dort frei zu bewegen, und sein Recht, das Hoheitsgebiet zu verlassen, nur gemäß Artikel 12 Abs. 3 eingeschränkt werden. Diesbezügliche Ungleichbehandlungen von Ausländern und Staatsbürgern oder von verschiedenen Kategorien von Ausländern müssen im Hinblick auf Artikel 12 Abs. 3 gerechtfertigt sein. Da die Einschränkungen insbesondere mit den übrigen im Pakt anerkannten Rechten vereinbar sein müssen, darf ein Vertragsstaat nicht, indem er die Rechte eines Ausländers beschränkt oder ihn in ein Drittland ausweist, diesen willkürlich daran hindern, in sein eigenes Land einzureisen (Artikel 12 Abs. 4).

9. Viele Berichte geben ungenügend Auskünfte bezüglich Artikel 13. Dieser Artikel gilt für alle Verfahren, welche bezwecken, einen Ausländer zu zwingen, ein Land zu verlassen, unabhängig davon, ob die nationale Gesetzgebung diese Ausreise als Ausweisung qualifiziert oder einen anderen Ausdruck verwendet. Umfasst dieses Verfahren eine Festnahme, so können auch die im Pakt vorgesehenen Garantien für den Fall des Freiheitsentzugs (Artikel 9 und 10) anwendbar sein. Erfolgt die Festnahme zum Zweck der Auslieferung, kommen unter Umständen weitere Bestimmungen des nationalen und des internationalen Rechtes zur Anwendung. Normalerweise muss einem Ausländer, welcher ausgewiesen wird, gestattet werden, sich in

jedes Land zu begeben, welches bereit ist, ihn aufzunehmen. Die spezifisch in Artikel 13 vorgesehenen Rechte schützen nur die Ausländer, welche sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates aufhalten. Deshalb müssen, um den Umfang dieses Schutzes zu bestimmen, die Bestimmungen des nationalen Rechtes betreffend die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt berücksichtigt werden; vor allem die illegal eingewanderten und diejenigen Ausländer, welche die durch das Gesetz oder die ihnen erteilte Bewilligung vorgesehene Aufenthaltsdauer überschritten haben, werden durch diesen Artikel nicht geschützt. Ist jedoch die Rechtmäßigkeit der Einreise oder des Aufenthalts umstritten, muss jede Entscheidung, welche zur Ausweisung des Ausländers führen kann, unter Beachtung des Artikels 13 getroffen werden. Es ist Sache der zuständigen Organe des Vertragsstaates, bei der Ausübung ihrer Befugnisse das nationale Recht nach Treu und Glauben anzuwenden und auszulegen, allerdings unter Beachtung der durch den Pakt vorgesehenen Erfordernisse wie insbesondere des Grundsatzes der Gleichheit vor dem Gesetz (Artikel 26).

10. Artikel 13 bezieht sich unmittelbar nur auf das Verfahren, nicht auf die inhaltlichen Gründe der Ausweisung. Da er jedoch nur die aufgrund einer »rechtmäßig ergangenen Entscheidung« getroffenen Maßnahmen zulässt, liegt sein offensichtliches Ziel darin, willkürliche Ausweisungen zu verhindern. Andererseits garantiert er jedem Ausländer das Recht auf eine individuelle Entscheidung; daraus folgt, dass Gesetze oder Entscheidungen, welche kollektive oder Massenausweisungen vorsehen, nicht mit den Bestimmungen des Artikels 13 vereinbar sind. Der Ausschuss ist der Ansicht, diese Auslegung werde durch die Bestimmungen bestätigt, die das Recht vorsehen, gegen eine Ausweisung sprechende Gründe vorzubringen und die Entscheidung durch die zuständige Behörde oder eine durch diese bestimmte Person nachprüfen und sich dabei vertreten zu lassen. Der Ausländer muss alle Mittel erhalten, um seine Beschwerde gegen die Ausweisung zu erheben, damit dieses Recht unter allen Umständen seines Falles wirksam ist. Von den in Artikel 13 festgelegten Grundsätzen über die Beschwerde gegen die Ausweisungsentscheidung oder über das Recht auf eine Nachprüfung durch eine zuständige Behörde kann nur abgewichen werden, wenn »zwingende Gründe der nationalen Sicherheit« es erfordern. Bei der Anwendung des Artikels 13 ist eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Kategorien von Ausländern nicht zulässig.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 16**

***Das Recht auf Schutz des Privatlebens, der Familie, der Wohnstätte,
des Briefverkehrs, der Ehre und des Ansehens (Artikel 17)***

Zweiunddreißigste Sitzung (1988)

1. Artikel 17 sieht das Recht jedes Einzelnen auf Schutz gegen willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung und seinen Schriftverkehr oder gegen rechtswidrige Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes vor. Nach Ansicht des Ausschusses muss der Schutz dieses Rechtes gegen alle diese Eingriffe und Beeinträchtigungen gewährleistet sein, unabhängig davon, ob sie von der öffentlichen Gewalt oder von natürlichen oder juristischen Personen ausgehen. Die von diesem Artikel auferlegten Verpflichtungen verlangen, dass der Staat gesetzgeberische oder andere Maßnahmen ergreift, welche das Verbot solcher Eingriffe und Beeinträchtigungen zum Schutz dieses Rechtes wirksam machen.
2. Diesbezüglich will der Ausschuss darauf aufmerksam machen, dass die Berichte der Vertragsstaaten des Paktes den Angaben über die Art und Weise, wie die Achtung dieses Rechtes durch die Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und allgemein durch die vom Staat eingesetzten zuständigen Organe gewährleistet wird, nicht genügend Aufmerksamkeit schenken. Insbesondere wird die Tatsache zu wenig beachtet, dass Artikel 17 des Paktes vom Schutz gegen rechtswidrige und willkürliche Eingriffe spricht. Dies bedeutet, dass gerade und vor allem in der Gesetzgebung der Staaten der Schutz des in diesem Artikel erklärten Rechtes vorgesehen werden muss. Gegenwärtig erwähnen die Staaten eine solche Gesetzgebung entweder nicht, oder dann machen sie diesbezüglich ungenügend Angaben.
3. Das Adjektiv »rechtswidrig« bedeutet, dass kein Eingriff stattfinden darf unter Vorbehalt der vom Gesetz vorgesehen Fälle. Die von den Staaten erlaubten Eingriffe dürfen nur aufgrund eines Gesetzes erfolgen, welches seinerseits mit den Bestimmungen, Zwecken und Zielen des Paktes vereinbar sein muss.
4. Der Ausdruck »willkürliche Eingriffe« ist für den Schutz des in Artikel 17 vorgesehenen Rechtes ebenfalls von Bedeutung. Nach Ansicht des Aus-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 377 ff.

schusses kann sich dieser Ausdruck auch auf vom Gesetz vorgesehene Eingriffe erstrecken. Mit der Einführung des Begriffs der Willkür soll gewährleistet werden, dass auch ein vom Gesetz vorgesehener Eingriff mit den Bestimmungen, Zwecken und Zielen des Paktes übereinstimmen und in jedem Fall angesichts der besonderen Umstände sinnvoll sein muss.

5. Bezüglich des Ausdruckes »Familie« verlangen die Ziele des Paktes, dass dieser Begriff im Hinblick auf Artikel 17 im weiten Sinn ausgelegt wird, so dass er alle Personen umfasst, welche nach dem Verständnis der Gesellschaftsordnung im betreffenden Vertragsstaat eine Familie bilden. Der Ausdruck »home« in der englischen Fassung, »manzel« in der arabischen Fassung, »zhùzhái« in der chinesischen Fassung, »domicilio« in der spanischen Fassung, »domicile« in der französischen Fassung und »zhilishche« in der russischen Fassung ist so zu verstehen, dass er den Ort bezeichnet, wo eine Person wohnt oder ihren gewohnten Beruf ausübt. In diesem Zusammenhang lädt der Ausschuss die Staaten ein, in ihren Berichten anzugeben, was in ihrer Gesellschaft die Ausdrücke »Familie« und »Wohnort« bedeuten.

6. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Berichte Angaben über die vom Rechtssystem des Landes vorgesehenen Behörden und Organe enthalten müssen, welche für die Bewilligung von gesetzlich zugelassenen Eingriffen zuständig sind. Ebenso unerlässlich sind Angaben über die Behörden, welche ermächtigt sind, eine Kontrolle über solche Eingriffe unter strenger Achtung des Gesetzes auszuüben, und darüber, wie und bei welchen Organen die betroffenen Personen eine Verletzung des in Artikel 17 des Paktes vorgesehenen Rechtes geltend machen können. Die Staaten müssen in ihren Berichten deutlich angeben, inwieweit die tatsächliche Praxis dem Recht entspricht. Die Berichte der Vertragsstaaten müssen zudem Angaben enthalten über die wegen willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen erhobenen Beschwerden und über die Zahl der diesbezüglich allenfalls ergangenen Entscheide sowie über die für solche Fälle vorgesehenen Rechtsmittel.

7. Da alle Menschen in einer Gesellschaft leben, ist der Schutz des Privatlebens notgedrungen relativ. Trotzdem sollen die zuständigen öffentlichen Behörden nur diejenigen Angaben über das Privatleben jedes Einzelnen verlangen können, deren Kenntnis für die Gesellschaft unentbehrlich im Sinne des Paktes ist. Deshalb empfiehlt der Ausschuss den Staaten, in ihren Berichten die Gesetze und Regelungen anzugeben, welche die Eingriffe in das Privatleben regeln.

8. Auch für Eingriffe, die mit dem Pakt vereinbar sind, muss das einschlägige Gesetz detailliert die genauen Voraussetzungen nennen, unter welchen solche Eingriffe erlaubt sind. Der Entscheid zur Vornahme solcher erlaubter Eingriffe muss durch die vom Gesetz bezeichnete Behörde von Fall zu Fall getroffen werden. Die Einhaltung von Artikel 17 verlangt, dass die Unversehrtheit und der vertrauliche Charakter des Schriftverkehrs rechtlich und faktisch gewährleistet sind. Die Korrespondenz muss dem Adressaten, ohne abgefangen zu werden, ungeöffnet und ohne andere Art der Kenntnisnahme ihres Inhaltes ausgehändigt werden. Die Überwachung mit elektronischen oder anderen Mitteln, das Abfangen telephonischer, telegraphischer oder anderer Mitteilungen, das Abhören und die Aufnahme von Gesprächen sollten verboten sein. Hausdurchsuchungen müssen auf die Suche nach notwendigen Beweismitteln beschränkt werden und dürfen nicht Anlass zur Belästigung sein. Für Personendurchsuchungen und Leibesvisitationen müssen wirksame Maßnahmen gewährleisten, dass diese in einer Weise durchgeführt werden, die mit der Würde der ihnen unterworfenen Personen vereinbar ist. Wird an Personen durch Bedienstete des Staates oder im Auftrag des Staates handelndes medizinisches Personal eine Leibesvisitation vorgenommen, sollte dies nur durch Personen ihres Geschlechtes erfolgen.

9. Die Vertragsstaaten selbst sind gehalten, mit Artikel 17 des Paktes unvereinbare Handlungen zu unterlassen und den nötigen gesetzlichen Rahmen zu schaffen, um zu verhindern, dass natürliche oder juristische Personen solche Handlungen vornehmen.

10. Das Sammeln oder Aufbewahren von persönlichen Angaben über das Privatleben in Computern, Datenbanken oder durch andere Verfahren, durch öffentliche Behörden, Einzelpersonen oder private Körperschaften, muss gesetzlich geregelt sein. Der Staat muss wirksame Maßnahmen treffen, um zu gewährleisten, dass solche Angaben nicht in die Hände von Personen geraten, welche zu deren Empfang, Bearbeitung und Auswertung nicht gesetzlich ermächtigt sind, und dass sie niemals zu Zwecken verwendet werden, die mit dem Pakt unvereinbar sind. Zur Gewährleistung des wirksamsten Schutzes des Privatlebens sollte jedermann das Recht haben, in verständlicher Form zu erfahren, ob und gegebenenfalls welche persönlichen Daten und zu welchem Zweck in automatisierten Datenbanken gespeichert werden. Jedermann soll zudem erfahren können, welche öffentlichen Behörden oder Einzelpersonen oder privaten Körperschaften die ihn betreffende Datensammlung kontrollieren oder kontrollieren dürfen. Enthalten solche Dateien Angaben, welche unrichtig sind oder unter Missachtung der gesetzlichen Bestimmungen gesammelt oder bearbeitet wurden,

sollte jedermann berechtigt sein, deren Berichtigung oder Entfernung zu verlangen.

11. Artikel 17 garantiert den Schutz der Ehre und des Rufes, und die Staaten sind gehalten, zu diesem Zweck entsprechende Gesetze bereitzustellen. Zudem müssen Vorkehrungen getroffen werden, die es jedermann ermöglichen, vor rechtswidrigen Angriffen geschützt zu werden, die gegen ihn gerichtet sind, und welche ihm Rechtsmittel gegen die Verantwortlichen zur Verfügung stellen. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten angeben, inwieweit die Ehre und der Ruf der Einzelperson gesetzlich geschützt sind und wie dieser Schutz in ihrem Rechtssystem gewährleistet wird.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 17**
Die Rechte des Kindes (Artikel 24)
Fünfunddreißigste Sitzung (1989)

1. Artikel 24 des Paktes stellt fest, dass jedes Kind ohne Diskriminierung das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat hat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert. Die Anwendung dieser Bestimmung verlangt besondere Maßnahmen, die zu denjenigen hinzukommen, welche die Staaten schon aufgrund des Artikels 2 zu treffen verpflichtet sind, damit alle Einzelpersonen die im Pakt vorgesehenen Rechte ausüben können. Oft scheinen die Staaten in den von ihnen vorgelegten Berichten diese Verpflichtung zu unterschätzen, und sie machen ungenügende Angaben über die Art und Weise, wie das Recht des Kindes auf einen besonderen Schutz verwirklicht wird.

2. Der Ausschuss weist diesbezüglich darauf hin, dass die in Artikel 24 vorgesehenen Rechte nicht die einzigen sind, welche der Pakt für das Kind anerkennt, das als Einzelperson auch in den Genuss aller anderen in diesem Instrument garantierten bürgerlichen Rechte kommt. Einzelne Bestimmungen des Paktes geben bei der Festsetzung eines Rechtes den Staaten ausdrücklich an, welche Maßnahmen sie annehmen müssen, damit die Minderjährigen besser geschützt sind als die Erwachsenen. So darf bezüglich des Rechtes auf Leben die Todesstrafe für Verbrechen nicht verhängt werden, welche Jugendliche unter 18 Jahren verübt haben. Ebenso müssen jugendliche Beschuldigte, deren Freiheit rechtmäßig entzogen wird, von den Erwachsenen getrennt werden, und es hat in ihrer Sache so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen; jugendliche Straffällige müssen einer Haftordnung unterstellt werden, in welcher sie von Erwachsenen getrennt und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend behandelt werden, mit dem Ziel ihrer Besserung und der Förderung ihrer sozialen Wiedereingliederung. Zudem ist vorgesehen, dass ein durch den Pakt garantiertes Recht zum Schutze des Kindes eingeschränkt werden darf, falls eine solche Einschränkung gerechtfertigt ist; so kann, wenn es das Interesse eines Minderjährigen erfordert, eine Ausnahme von der Regel gemacht werden, dass jedes Zivil- oder Strafurteil öffentlich verkündet werden muss.

3. In den meisten Fällen werden jedoch die zu ergreifenden Maßnahmen im Pakt nicht präzisiert, und es obliegt jedem Staat, diese nach Maßgabe der

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 388 ff.

Erfordernisse des Schutzes der Kinder, welche sich in seinem Hoheitsgebiet befinden oder in seine Kompetenzen fallen, festzulegen. Der Ausschuss erinnert diesbezüglich daran, dass solche Maßnahmen, obgleich sie in erster Linie dem Kind die uneingeschränkte Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte zu gewährleisten haben, auch wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Natur sein können. Beispielsweise sollten im wirtschaftlichen und sozialen Bereich alle möglichen Maßnahmen getroffen werden, um die Kindersterblichkeit herabzusetzen, um die Unterernährung der Kinder auszumerzen und um zu vermeiden, dass diese Opfer von Gewalttaten oder grausamen und unmenschlichen Behandlungen werden oder dass man sie ausbeutet, indem sie zu Zwangsarbeit oder Prostitution gezwungen oder für den illegalen Drogenhandel benutzt werden, oder auf irgendeine andere Weise. Im kulturellen Bereich muss alles unternommen werden, um die Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes zu fördern und ihm einen Bildungsstand zu gewährleisten, welcher ihm die Ausübung der im Pakt anerkannten Rechte, insbesondere der Meinungs- und Meinungsäußerungsfreiheit, ermöglicht. Zudem lenkt der Ausschuss die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Notwendigkeit, in ihre Berichte Angaben über die getroffenen Maßnahmen einzubeziehen, die gewährleisten sollen, dass kein Kind direkt an einem bewaffneten Konflikt teilnimmt.

4. Jedes Kind hat aufgrund seiner Minderjährigkeit Anspruch auf besondere Schutzmaßnahmen. Das Alter, in welchem ein Kind volljährig wird, ist im Pakt nicht angegeben, und es obliegt jedem Vertragsstaat, dieses unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Gegebenheiten festzusetzen. Diesbezüglich sollten die Staaten in ihren Berichten das Alter angeben, ab welchem ein Kind zivilrechtlich volljährig und strafrechtlich verantwortlich wird. Die Staaten sollten zudem das Alter angeben, ab welchem das Kind rechtmäßig arbeiten darf und ab welchem es im Bereich des Arbeitsrechts dem Erwachsenen gleichgestellt wird. Zudem sollten die Staaten das Alter angeben, ab welchem das Kind im Sinne des Artikels 10 Abs. 2 und 3 als erwachsen behandelt wird. Der Ausschuss hält allerdings fest, dass das Volljährigkeitsalter nicht zu tief angesetzt werden sollte und dass sich der Vertragsstaat in keinem Fall seiner Verpflichtungen aufgrund des Paktes bezüglich der Jugendlichen unter 18 Jahren entziehen kann, auch wenn diese gemäß dem innerstaatlichen Recht die Volljährigkeit schon erlangt haben.

5. Der Pakt bestimmt, dass das Kind vor Diskriminierung jeder Art geschützt werden muss, so wegen Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen oder Geburt. Der Ausschuss weist diesbezüglich darauf hin, dass sich zwar das Diskriminierungsverbot gegenüber Kindern für die Gesamtheit der im Pakt vorgesehenen Rechte aus Artikel 2 und für die Gleichheit vor dem Gesetz aus Artikel

26 ableitet, dass jedoch das Diskriminierungsverbot in Artikel 24 im besonderen die Schutzmaßnahmen für das Kind betrifft, welche in dieser Bestimmung vorgesehen sind. Die Staaten sollten in ihren Berichten angeben, wie ihre Gesetzgebung und Praxis gewährleisten, dass die Schutzmaßnahmen darauf hinzielen, jede Diskriminierung zwischen Kindern, welche Staatsbürger sind, und ausländischen Kinder sowie zwischen ehelichen und außerehelichen Kindern abzuschaffen.

6. Die Verpflichtung, dem Kind den erforderlichen Schutz zu gewährleisten, obliegt der Familie, der Gesellschaft und dem Staat. Obgleich der Pakt nicht angibt, wie diese Verpflichtung aufgeteilt werden muss, obliegt es in erster Linie der Familie im weiten Sinne, welche alle Personen umfasst, die nach der Gesellschaftsordnung des Staates dazu gehören, und ganz besonders den Eltern, die Voraussetzungen zu schaffen, welche die harmonische Entfaltung der Persönlichkeit des Kindes fördern und ihm den Genuss aller im Pakt vorgesehenen Rechte ermöglichen. Da es allerdings häufig vorkommt, dass Vater und Mutter eine Berufstätigkeit außer Haus ausüben, sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten präzisieren, wie die Gesellschaft, ihre Institutionen und der Staat ihre Verantwortung wahrnehmen und der Familie helfen, den Schutz des Kindes zu gewährleisten. In denjenigen Fällen andererseits, in welchen die Eltern und die Familie ihre Pflichten schwerwiegend versäumen, das Kind misshandeln und vernachlässigen, muss der Staat einschreiten, um die elterliche Gewalt zu beschränken, und das Kind kann, wenn die Umstände dies erfordern, von seinen Eltern getrennt werden. Im Falle der Ehescheidung müssen Vorkehrungen getroffen werden, in deren Rahmen das Interesse des Kindes von vorrangiger Bedeutung ist, um diesem den erforderlichen Kontakt zu beiden Elternteilen zu garantieren. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es nützlich wäre, wenn die Staaten in ihren Berichten Angaben machen über die Maßnahmen, welche speziell angenommen wurden, um verlassene oder von ihren Familien getrennte Kinder zu schützen und ihnen zu ermöglichen, sich unter Bedingungen zu entwickeln, welche dem Leben in der Familie entsprechen.

7. Artikel 24 Abs. 2 garantiert, dass jedes Kind unverzüglich nach seiner Geburt in ein Register eingetragen werden und einen Namen erhalten muss. Nach Ansicht des Ausschusses muss diese Bestimmung in enger Verbindung mit derjenigen ausgelegt werden, welche bestimmt, dass das Kind das Recht auf besondere Schutzmaßnahmen hat, und sie bezweckt die Anerkennung seiner Rechtspersönlichkeit. Es ist besonders wichtig, das Recht auf einen Namen im Falle der außerehelich geborenen Kinder zu gewährleisten. Die Verpflichtung, das Kind nach seiner Geburt in ein Register einzutragen, wurde hauptsächlich geschaffen, um die Gefahr der Entführung, des Verkaufs oder des Kinderhandels oder anderer gegen die im Pakt vorgese-

henen Rechte verstoßende Behandlungen zu verringern. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten die Maßnahmen genau angeben, welche getroffen wurden, damit die in ihrem Hoheitsgebiet geborenen Kinder bei der Geburt in ein Register eintragen werden.

8. Zudem muss im Rahmen des dem Kind zu gewährleistenden Schutzes eine besondere Aufmerksamkeit auf das in Artikel 24 Abs. 3 vorgesehene Recht des Kindes auf den Erwerb einer Staatsangehörigkeit gerichtet werden. Diese Bestimmung, welche verhindern soll, dass ein Kind durch die Gesellschaft und den Staat weniger geschützt wird, wenn es staatenlos ist, verlangt jedoch von den Vertragsstaaten nicht, dass sie unter allen Umständen jedem in ihrem Hoheitsgebiet geborenen Kind ihre Staatsangehörigkeit geben müssen. Die Staaten sind jedoch gehalten, auf der innerstaatlichen Ebene und in Zusammenarbeit mit den anderen Staaten alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, damit jedes Kind bei seiner Geburt eine Staatsangehörigkeit besitzt. Sie sollten in der innerstaatlichen Gesetzgebung im Bereich des Erwerbs der Staatsangehörigkeit keine Diskriminierung dulden, welche zwischen ehelich und außerehelich geborenen Kindern oder Kindern von staatenlosen Eltern unterscheidet oder welche auf der Staatsangehörigkeit der Eltern oder eines Elternteils beruht. Die vorgelegten Berichte sollten immer die Maßnahmen erwähnen, welche angenommen wurden, um den Kindern eine Staatsangehörigkeit zu gewährleisten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 18**
Das Gleichheitsprinzip
Siebenunddreißigste Sitzung (1989)

1. Das Diskriminierungsverbot ist ein grundlegendes und allgemeines Prinzip im Bereich des Schutzes der Menschenrechte, ebenso wie die Gleichheit vor dem Gesetz und der gleiche Schutz durch das Gesetz. Gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Paktes über die Bürgerlichen und Politischen Rechte sind die Vertragsstaaten gehalten, für alle sich in ihrem Gebiet aufhaltenden oder ihrer Herrschaftsgewalt unterstellten Personen die im Pakt anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten, ohne Unterscheidung insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status. Gemäß Artikel 26 sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich und haben Anspruch auf den gleichen Schutz durch das Gesetz. Zudem muss das Gesetz jede Diskriminierung verbieten und allen Menschen gegen jede Diskriminierung, insbesondere wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status, gleichen und wirksamen Schutz gewährleisten.

2. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung ist denn auch so grundlegend, dass sich die Vertragsstaaten gemäß Artikel 3 verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten Rechte sicherzustellen. Auch wenn Artikel 4 Abs. 1 die Vertragsstaaten ermächtigt, im Falle eines öffentlichen Notstandes Maßnahmen zu ergreifen, die gewisse Verpflichtungen aus diesem Pakt außer Kraft setzen, sieht der gleiche Absatz unter anderem vor, dass diese Maßnahmen keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft beinhalten dürfen. Zudem sind die Vertragsstaaten gemäß Artikel 20 Abs. 2 verpflichtet, jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Hass, durch das zu Diskriminierung aufgestachelt wird, durch das Gesetz zu verbieten.

3. Wegen ihres grundlegenden und allgemeinen Charakters werden das Prinzip der Nichtdiskriminierung und die Prinzipien der Gleichheit vor dem

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 399 ff.

Gesetz und des gleichen Schutzes durch das Gesetz bisweilen ausdrücklich in Artikeln über besondere Kategorien von Menschenrechten erwähnt. Artikel 14 Abs. 1 sieht vor, dass alle Menschen vor Gericht gleich sind, und Absatz 3 des gleichen Artikels bestimmt, dass jeder wegen einer strafbaren Handlung Angeklagte im Verfahren in gleicher Weise Anspruch auf die in Absatz 3 lit. a-g aufgezählten Mindestgarantien hat. Desgleichen sieht Artikel 25 das Recht jedes Staatsbürgers auf die Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten, ohne Unterscheidung nach den in Artikel 2 genannten Merkmalen, vor.

4. Es obliegt den Vertragsstaaten zu entscheiden, welche Maßnahmen geeignet sind, um die einschlägigen Bestimmungen umzusetzen. Der Ausschuss wünscht allerdings, über die Natur dieser Maßnahmen und ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien des Diskriminierungsverbotes, der Gleichheit vor dem Gesetz und des gleichen Schutzes durch das Gesetz informiert zu werden.

5. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache, dass der Pakt sie bisweilen ausdrücklich auffordert, Maßnahmen zu treffen, um die Gleichheit der Rechte der Betroffenen zu garantieren. Er setzt beispielsweise in Artikel 23 Abs. 4 fest, dass die Gleichheit der Rechte und Pflichten der Ehegatten bei der Eheschließung, während der Ehe und bei der Auflösung der Ehe gewährleistet ist. Es kann sich dabei um gesetzgeberische, administrative oder andere Maßnahmen handeln; die Vertragsstaaten haben jedoch die positive Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Ehegatten, wie vom Pakt verlangt, die gleichen Rechte genießen. Bezüglich der Kinder garantiert Artikel 24, dass jedes Kind, ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens oder der Geburt das Recht auf diejenigen Schutzmaßnahmen durch seine Familie, die Gesellschaft und den Staat hat, die seine Rechtsstellung als Minderjähriger erfordert.

6. Der Ausschuss hält fest, dass der Pakt keine Definition des Ausdrucks »Diskriminierung« enthält, und dass auch nicht angegeben wird, was Diskriminierung darstellt. Allerdings bestimmt Artikel 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung, dass der Ausdruck »Rassendiskriminierung« jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, des nationalen oder ethnischen Ursprungs bezeichnet, die zum Ziel oder zur Folge haben, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich

des Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird. Desgleichen bestimmt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, dass der Ausdruck »Diskriminierung der Frau« jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung bezeichnet, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Zivilstandes – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.

7. Diese Instrumente betreffen zwar nur einzelne Fälle von Diskriminierung, die auf genau bestimmten Gründen beruhen; der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass der Ausdruck »Diskriminierung«, wie er im Pakt verwendet wird, so verstanden werden muss, dass er sich auf jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status erstreckt, welche die Beeinträchtigung oder die Vereitelung der Anerkennung, der Inanspruchnahme oder der Ausübung der Gesamtheit der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle unter gleichen Bedingungen zur Folge oder zum Ziel haben.

8. Die Inanspruchnahme der Rechte und Freiheiten unter gleichen Bedingungen schließt jedoch nicht in allen Fällen identische Behandlung ein. Diesbezüglich drücken sich die Bestimmungen des Paktes deutlich aus. Nach dem Wortlaut des Artikels 6 Abs. 5 beispielsweise darf die Todesstrafe über Jugendliche unter 18 Jahren nicht verhängt und an schwangeren Frauen nicht vollstreckt werden. Zudem garantiert Artikel 25 gewisse politische Rechte, sieht jedoch auf der Staatsbürgerschaft und dem Alter beruhende Unterscheidungen vor.

9. Die Berichte zahlreicher Vertragsstaaten enthalten Angaben über gesetzgeberische und administrative Maßnahmen und Gerichtsentscheide bezüglich der rechtlichen Diskriminierung, machen jedoch sehr häufig keine Angaben über die faktische Diskriminierung. In ihrer Berichterstattung über Artikel 2 Abs. 1, Artikel 3 und 26 des Paktes zitieren die Vertragsstaaten bezüglich der Gleichheit der Personen im allgemeinen die Bestimmungen ihrer Verfassungen oder ihrer Gleichstellungsgesetze. Diese Angaben sind natürlich nützlich, doch wünscht der Ausschuss zu wissen, ob Probleme im Zusammenhang mit faktischer Diskriminierung bleiben, sei es von Seiten der öffentlichen Gewalt oder der Gemeinschaft, sei es durch In-

dividuen oder private Körperschaften. Der Ausschuss möchte über die Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsmaßnahmen informiert werden, welche die Verringerung oder Beseitigung solcher Diskriminierung bezwecken.

10. Der Ausschuss weist zudem darauf hin, dass die Anwendung des Gleichheitsprinzips bisweilen von Seiten des Vertragsstaates die Annahme von Maßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen verlangt, die eine Milderung oder Beseitigung der Bedingungen bezwecken, welche die vom Pakt untersagte Diskriminierung begründen oder zu deren Fortbestand beitragen. In Staaten beispielsweise, in welchen die allgemeine Lage einzelner Bevölkerungsgruppen deren Genuss der Menschenrechte verhindert oder beeinträchtigt, muss der Staat besondere Maßnahmen treffen, um diese Lage zu verbessern. Solche Maßnahmen dürfen in bestimmten Bereichen den betreffenden Gruppen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung vorübergehend eine Vorzugsbehandlung zukommen lassen. Solange solche Maßnahmen nötig sind, um eine faktische Diskriminierung zu beheben, handelt es sich dabei nämlich um eine im Hinblick auf den Pakt rechtmäßige Ungleichbehandlung.

11. Artikel 2 Abs. 1 und 26 enthalten beide eine Aufzählung der Diskriminierungsgründe, nämlich die Rasse, die Hautfarbe, das Geschlecht, die Sprache, die Religion, politische oder sonstige Anschauungen, die nationale oder soziale Herkunft, das Vermögen, die Geburt oder der sonstige Status. Der Ausschuss hat festgestellt, dass in einzelnen Verfassungen und Gesetzgebungen nicht alle Diskriminierungsgründe erwähnt werden, welche im Pakt, so in Artikel 2 Abs. 1, Gegenstand eines Verbotes sind. Er hält es deshalb für erstrebenswert, dass die Vertragsstaaten ihn wissen lassen, wie solche Unterlassungen zu interpretieren sind.

12. Während nach dem Wortlaut des Artikels 2 die vor einer Diskriminierung zu schützenden Rechte auf die in diesem Pakt anerkannten beschränkt sind, enthält Artikel 26 keine solche Begrenzung. Dieser Artikel bestimmt nämlich das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz und des gleichen Schutzes durch das Gesetz und fordert, dass das Gesetz allen Menschen gegen Diskriminierung aus jedem der aufgezählten Gründe gleichen und wirksamen Schutz gewährt. Nach Ansicht des Ausschusses übernimmt Artikel 26 nicht einfach die schon in Artikel 2 gewährte Garantie, sondern sieht selbst ein autonomes Recht vor. Er untersagt jede rechtliche und faktische Diskriminierung in jedem durch die öffentliche Gewalt geregelten und geschützten Bereich. Artikel 26 betrifft deshalb die Verpflichtungen, welche den Vertragsstaaten bezüglich ihrer Gesetzgebung und deren Anwendung obliegt. Wenn somit ein Staat einen Gesetzestext annimmt, muss er gemäß Ar-

tikel 26 sicherstellen, dass sein Inhalt nicht diskriminierend ist. Mit anderen Worten beschränkt sich die Anwendung des in Artikel 26 garantierten Diskriminierungsverbotes nicht auf die im Pakt anerkannten Rechte.

13. Der Ausschuss weist schließlich darauf hin, dass nicht jede Ungleichbehandlung eine Diskriminierung darstellt, wenn sie sich auf sinnvolle und objektive Kriterien stützt und der verfolgte Zweck im Hinblick auf den Pakt rechtmäßig ist.

27. JULI 1990

*Allgemeine Bemerkung Nr. 19**
**Der Schutz der Familie, das Recht auf Eheschließung
und die Gleichheit der Ehepartner (Artikel 23)**
Neununddreißigste Sitzung (1990)

1. Artikel 23 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte anerkennt, dass die Familie die natürliche Keimzelle der Gesellschaft ist und Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat hat. Der Schutz der Familie und ihrer Mitglieder wird, direkt oder indirekt, auch von anderen Bestimmungen des Paktes garantiert. So garantiert Artikel 17 das Verbot der willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffe in die Familie. Zudem betrifft Artikel 24 des Paktes ausdrücklich den Schutz der Rechte des Kindes als solches oder als Mitglied einer Familie. Die Vertragsstaaten machen in ihren Berichten oft nicht genügend Angaben über die Art und Weise, wie der Staat und die Gesellschaft ihrer Verpflichtung nachkommen, die Familie und deren Mitglieder zu schützen.

2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich der Begriff der Familie in verschiedener Hinsicht von einem Staat zum anderen und sogar von einer Region zur anderen innerhalb des gleichen Staates unterscheiden kann, so dass es nicht möglich ist, ihn einheitlich zu definieren. Immerhin unterstreicht der Ausschuss, dass dort, wo Gesetzgebung und Praxis eines Staates eine Personengruppe als Familie betrachten, diese Gegenstand des in Artikel 23 vorgesehenen Schutzes sein muss. Deshalb sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten die Auslegung oder die Definition darlegen, welche in ihrer Gesellschaft und in ihrem Rechtssystem dem Begriff und dem Umfang der Familie zukommt. Die Existenz mehrerer Familienbegriffe in einem Staat – die »Kernfamilie« und die »erweiterte« Familie – müsste angegeben werden, mit der Erklärung des Umfangs des Schutzes für jede dieser Formen. Da es verschiedene Formen von Familien gibt, beispielsweise die unverheirateten Paare mit Kindern oder den alleinstehenden Elternteil mit Kindern, müssten die Vertragsstaaten zudem angeben, ob und inwieweit die nationale Gesetzgebung und Praxis diese Familienformen und deren Mitglieder anerkennen und schützen.

3. Die Gewährleistung des in Artikel 23 des Paktes vorgesehenen Schutzes verlangt von den Vertragsstaaten die Annahme verschiedener, insbesondere gesetzgeberischer oder administrativer Maßnahmen. Die Vertragsstaa-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 386 ff.

ten sollten detaillierte Angaben über die Natur solcher Maßnahmen und die Mittel machen, welche ihre tatsächliche Anwendung sicherstellen. Da der Pakt der Familie auch den Anspruch auf Schutz durch die Gesellschaft gewährt, müssten im übrigen die Vertragsstaaten in ihren Berichten angeben, wie der Staat und andere soziale Institutionen der Familie den nötigen Schutz gewähren, ob und inwieweit der Staat die Tätigkeit solcher Institutionen durch finanzielle und andere Mittel fördert und wie er sicherstellt, dass diese Tätigkeit mit dem Pakt vereinbar ist.

4. Artikel 23 Abs. 2 des Paktes bestätigt, dass das Recht, eine Ehe einzugehen und eine Familie zu gründen, für Mann und Frau im heiratsfähigen Alter anerkannt wird. Absatz 3 sieht vor, dass eine Ehe nur im freien und vollen Einverständnis der künftigen Ehegatten geschlossen werden darf. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten angeben, ob bei der Ausübung des Rechtes auf Eheschließung Einschränkungen oder Hindernisse aufgrund besonderer Faktoren, wie etwa des Verwandtschaftsgrades oder geistiger Behinderung, bestehen. Der Pakt legt weder für den Mann noch für die Frau das ehefähige Alter ausdrücklich fest; dieses Alter sollte nach Maßgabe der Fähigkeit der künftigen Ehegatten festgesetzt werden, ihr freies und volles persönliches Einverständnis unter den gesetzlich vorgeschriebenen Formen und Voraussetzungen zu geben. Diesbezüglich ruft der Ausschuss in Erinnerung, dass solche Gesetzesbestimmungen mit der uneingeschränkten Ausübung der übrigen vom Pakt garantierten Rechte vereinbar sein müssen; beispielsweise setzt das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit voraus, dass die Gesetzgebung jedes Staates die Möglichkeit sowohl der zivilen als auch der religiösen Eheschließung vorsieht. Nach Ansicht des Ausschusses ist allerdings die Tatsache, dass ein Staat verlangt, dass eine nach religiösen Riten geschlossene Ehe auch durch zivile Behörden geschlossen, ausgesprochen oder eingetragen werden muss, mit dem Pakt nicht unvereinbar. Die Staaten sind auch gebeten, Angaben zu diesem Thema in ihre Berichte einzubeziehen.

5. Das Recht, eine Familie zu gründen, schließt grundsätzlich die Möglichkeit zu Zeugung und Zusammenleben ein. Verfolgen die Staaten eine Politik der Familienplanung, so muss diese mit den Bestimmungen des Paktes im Einklang sein und darf insbesondere weder diskriminierend noch zwingend sein. Desgleichen schließt die Möglichkeit zum Zusammenleben ein, dass geeignete Maßnahmen angenommen werden, um sowohl innerstaatlich als gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit anderen Staaten die Einheit oder die Wiedervereinigung der Familie zu gewährleisten, insbesondere wenn die Trennung ihrer Mitglieder auf politischen, wirtschaftlichen oder vergleichbaren Gründen beruht.

6. Artikel 23 Abs. 4 bestimmt, dass die Vertragsstaaten durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Ehegatten gleiche Rechte und Pflichten bei der Eheschließung, während der Ehe und bei Auflösung der Ehe haben. Bezüglich der Gleichheit in der Ehe unterstreicht der Ausschuss insbesondere, dass der Erwerb oder der Verlust der Staatsangehörigkeit durch Heirat in keiner Weise Anlass zur Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechtes sein darf. Desgleichen sollte das Recht jedes Ehegatten, den ursprünglichen Familiennamen weiterzuführen oder sich gleichberechtigt an der Wahl eines neuen Familiennamens zu beteiligen, geschützt sein. Während der Dauer der Ehe sollten die Ehegatten die gleichen Rechte und Pflichten in der Familie haben. Diese Gleichheit erstreckt sich auf alle Fragen, welche sich aus ihrer Verbindung ergeben, wie die Wahl des Wohnortes, die Führung des Haushaltes, die Erziehung der Kinder und die Verwaltung des Vermögens. Diese Gleichheit gilt ebenso für die Bestimmungen über die Trennung oder die Auflösung der Ehe.

Jede Ungleichbehandlung in Bezug auf die Gründe und die Verfahren der Trennung und Scheidung, das Sorgerecht für die Kinder, die Alimente für die Kinder oder den Ehegatten, das Besuchsrecht, den Verlust oder die Wiedererlangung der elterlichen Gewalt muss verboten sein, unter Berücksichtigung des vorrangigen Interesses der Kinder. Die Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte insbesondere Angaben über die Vorkehrungen einbeziehen, welche sie getroffen haben, um den Kindern bei der Auflösung der Ehe oder der Trennung der Ehegatten den nötigen Schutz zu gewährleisten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 20**

Das Verbot der Folter oder grausamer Behandlung oder Strafe (Artikel 7)
Vierundvierzigste Sitzung (1992)

1. Diese Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 7, deren Inhalt sie wiedergibt und weiterentwickelt.
2. Artikel 7 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte soll sowohl die Würde wie auch die körperliche und geistige Unversehrtheit des Individuums schützen. Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet, dem Einzelnen durch gesetzgeberische oder andere Maßnahmen Schutz vor den durch Artikel 7 verbotenen Handlungen zu gewährleisten, unabhängig davon, ob diese von Personen begangen werden, die im Rahmen ihrer offiziellen Kompetenz, außerhalb dieser oder privat handeln. Das Verbot des Artikels 7 wird ergänzt durch die positiven Bestimmungen des Artikels 10 Abs. 1, welcher fordert, dass »jeder, dem seine Freiheit entzogen wird, [...] menschlich und mit Achtung vor der dem Menschen innewohnenden Würde behandelt« wird.
3. Der Wortlaut des Artikels 7 erlaubt keine Einschränkung. Der Ausschuss bestätigt erneut, dass auch im Falle eines öffentlichen Notstandes, wie ihn Artikel 4 des Paktes beschreibt, keine Derogation von den Bestimmungen des Artikels 7 zulässig ist und dass dessen Bestimmungen in Kraft bleiben müssen. Der Ausschuss weist zudem darauf hin, dass kein Grund, einschließlich des Befehls eines Vorgesetzten oder einer öffentlichen Behörde, als Rechtfertigung oder mildernder Umstand zur Entschuldigung einer Verletzung des Artikels 7 geltend gemacht werden kann.
4. Der Pakt gibt keine Definition der in Artikel 7 verwendeten Begriffe, und auch der Ausschuss hält es nicht für nötig, eine Liste der verbotenen Handlungen zu erstellen oder klare Unterscheidungen zwischen den verschiedenen Formen der verbotenen Strafen oder Handlungen festzusetzen; diese Unterscheidungen hängen von der Art, dem Zweck und der Schwere der auferlegten Behandlung ab.
5. Das in Artikel 7 enthaltene Verbot betrifft nicht nur Handlungen, welche beim Opfer einen körperlichen Schmerz auslösen, sondern auch Handlungen, welche ein seelisches Leiden verursachen. Zudem muss sich nach

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 364 ff.

Ansicht des Ausschusses das Verbot auch auf Körperstrafen erstrecken, einschließlich der als strafrechtliche Sanktion oder als Erziehungs- oder Disziplinarmaßnahme angeordneten übermäßigen Züchtigung. Diesbezüglich muss unterstrichen werden, dass Artikel 7 insbesondere Kinder, Schüler in Unterrichtsinstitutionen und Patienten in medizinischen Institutionen schützt.

6. Der Ausschuss hält fest, dass eine langzeitige Einzelhaft einer inhaftierten oder gefangengehaltenen Person eine nach Artikel 7 verbotene Handlung darstellen kann. Wie der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (16) festgehalten hat, wird in Artikel 6 des Paktes in einer Weise von der Abschaffung der Todesstrafe gesprochen, welche unzweideutig nahelegt, dass die Abschaffung erwünscht ist. Außerdem muss die Todesstrafe, falls sie durch einen Vertragsstaat für schwerste Verbrechen angewandt wird, nicht nur gemäß Artikel 6 genauestens beschränkt, sondern auch in einer Weise ausgeführt werden, welche die kleinstmöglichen körperlichen und seelischen Leiden verursacht.

7. Artikel 7 verbietet ausdrücklich medizinische oder wissenschaftliche Versuche, welche ohne die freiwillige Zustimmung des Betroffenen durchgeführt werden. Der Ausschuss stellt fest, dass die Berichte der Vertragsstaaten im Allgemeinen wenige Auskünfte zu diesem Punkt enthalten. Der Notwendigkeit und den Mitteln zur Gewährleistung der Beachtung dieser Bestimmung sollte mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der Ausschuss stellt zudem fest, dass ein besonderer Schutz vor solchen Versuchen bei Personen notwendig ist, welche nicht in der Lage sind, gültig einzuwilligen, insbesondere Personen, die sich in irgendeiner Form von Haft oder Gefängnis befinden. Solche Personen dürfen nicht medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen unterzogen werden, die ihrer Gesundheit schaden könnten.

8. Der Ausschuss hält fest, dass es zur Beachtung des Artikels 7 weder genügt, solche Strafen und Behandlungen zu verbieten, noch zu erklären, dass ihre Vornahme ein Delikt darstelle. Die Vertragsstaaten müssen den Ausschuss über die gesetzgeberischen, administrativen, gerichtlichen und weiteren Maßnahmen in Kenntnis setzen, welche sie treffen, um Folter und grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen in allen ihrer Gerichtsbarkeit unterstellten Hoheitsgebieten zu verhüten und unter Strafe zu stellen.

9. Nach Ansicht des Ausschusses dürfen die Vertragsstaaten Einzelpersonen nicht der Gefahr der Folter oder der grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung aussetzen, indem sie diese mittels einer Aus-

lieferungs-, Ausweisungs- oder Ausschaffungsmaßnahme in ein anderes Land zurückschicken. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten aufzeigen, welche Maßnahmen sie diesbezüglich ergriffen haben.

10. Der Ausschuss sollte informiert werden, wie die Vertragsstaaten einschlägige Informationen über das Verbot der Folter und die durch Artikel 7 verbotenen Behandlungen unter ihrer gesamten Bevölkerung verbreiten. Die für die Anwendung der Gesetze verantwortlichen Personen, das medizinische Personal sowie die Bediensteten der öffentlichen Gewalt und alle anderen Personen, welche sich auf irgendeine Weise mit der Bewachung oder Behandlung einer festgenommenen, inhaftierten oder gefangengehaltenen Person befassen, müssen eine angemessene Schulung und Ausbildung erhalten. Die Vertragsstaaten sollten den Ausschuss über die erteilte Schulung und Ausbildung informieren und ihm darlegen, auf welche Weise das in Artikel 7 ausgesprochene Verbot integrierender Bestandteil der organisatorischen Vorschriften und berufsethischen Normen ist, an welche sich solche Personen zu halten haben.

11. Zusätzlich zur Beschreibung der Maßnahmen zur Gewährleistung des allgemeinen Schutzes vor den in Artikel 7 verbotenen Handlungen, der jeder Person geschuldet ist, sollte der Vertragsstaat ausführliche Angaben über diejenigen Maßnahmen machen, welche vor allem den Schutz besonders verletzlicher Personen bezwecken. Es ist festzuhalten, dass die systematische Überprüfung von Vorschriften, Anweisungen, Methoden und Praktiken für Verhöre sowie der Bestimmungen über Bewachung und Behandlung festgenommener, inhaftierter oder gefangen gehaltener Personen ein wirksames Mittel darstellt, um Fälle von Folter oder schlechter Behandlung zu verhindern. Um den Schutz inhaftierter Personen tatsächlich zu garantieren, muss dafür gesorgt werden, dass die Gefangenen in offiziell als solche anerkannten Gefängnissen festgehalten werden und dass ihr Name und der Ort ihrer Gefangenhaltung sowie die Namen der für ihre Inhaftierung verantwortlichen Personen in einem für Betroffene, insbesondere Familienmitglieder und Freunde, leicht zugänglichen Register aufgeführt sind. Zudem müssen Datum und Ort der Verhöre sowie die Namen aller teilnehmenden Personen festgehalten werden und auch für gerichtliche und administrative Verfahren verfügbar sein. Es sind ferner Bestimmungen zu erlassen, welche die Gefangenhaltung an einem geheimen Ort verbieten. In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten dafür sorgen, dass alle Hafträumlichkeiten frei von Geräten sind, welche zur Folter oder schlechten Behandlung geeignet sein könnten. Der Schutz des Gefangenen verlangt zudem, dass dieser raschen und regelmäßigen Zugang zu Ärzten und Anwälten sowie – unter geeigneter Überwachung, falls die Untersuchung dies erfordert – zu seinen Familienmitgliedern hat.

12. Zur Vermeidung von Verstößen gegen Artikel 7 ist es wichtig, die Verwendung oder Zulässigkeit von Erklärungen und Geständnissen, welche durch Folter oder andere verbotene Behandlung erlangt wurden, in Gerichtsverfahren gesetzlich zu verbieten.

13. Die Vertragsstaaten sollten, wenn sie ihre Berichte vorlegen, diejenigen Bestimmungen ihres Strafrechts aufzeigen, welche die Folter und die grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Sanktionen oder Behandlungen unter Strafe stellen, unter näherer Angabe der auf solche Handlungen anwendbaren Sanktionen, je nachdem, ob sie von öffentlich Bediensteten oder anderen für den Staat handelnden Personen oder von Privaten begangen werden. Wer gegen Artikel 7 verstößt, sei es durch Anstiftung, Anordnung, Duldung oder Verübung der verbotenen Handlungen, muss zur Verantwortung gezogen werden. Diejenigen, welche Befehle verweigert haben, dürfen folglich nicht bestraft oder einer nachteiligen Behandlung ausgesetzt werden.

14. Artikel 7 sollte in Verbindung mit Artikel 2 Abs. 3 gelesen werden. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten angeben, wie in ihrem Rechtssystem wirksam gewährleistet wird, dass unverzüglich allen durch Artikel 7 verbotenen Handlungen ein Ende gesetzt wird, sowie die geeigneten Wiedergutmachungsmaßnahmen nennen. Das Recht, Beschwerde gegen durch Artikel 7 verbotene Handlungen einzulegen, muss im innerstaatlichen Recht anerkannt sein. Um die Beschwerden wirksam zu machen, müssen sie Gegenstand rascher und unparteiischer Untersuchungen durch die zuständigen Behörden sein. Die Berichte der Vertragsstaaten sollten genaue Informationen über die den Opfern schlechter Behandlung offenstehenden Rechtsmittel, die von den Beschwerdeführern zu befolgenden Verfahren sowie statistische Angaben über die Zahl der Beschwerden und deren Ausgang enthalten.

15. Der Ausschuss hat festgestellt, dass einzelne Staaten eine Amnestie für Folterhandlungen gewährt haben. Amnestien sind allgemein unvereinbar mit der Pflicht der Staaten, solche Handlungen zu untersuchen, Schutz vor solchen Handlungen innerhalb ihrer gerichtlichen Zuständigkeit zu gewährleisten sowie darüber zu wachen, dass sie sich in Zukunft nicht wiederholen. Die Staaten dürfen nicht Einzelne ihres Rechtes auf eine wirksame Beschwerde, einschließlich des Rechtes auf Schadenersatz und möglichst vollständige Rehabilitierung, berauben.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 21**
Die menschenwürdige Behandlung gefangener Personen
(Artikel 10)
Vierundvierzigste Sitzung (1992)

1. Die folgende Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 9 (16), gibt diese wieder und entwickelt sie weiter.

2. Artikel 10 Abs. 1 des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte gilt für jeden, dessen Freiheit aufgrund der Gesetze und im Auftrag des Staates entzogen wurde und der in einem Gefängnis, einem Spital – insbesondere einer psychiatrischen Klinik –, einem Gefangenenlager, einer Besserungsanstalt oder an einem anderen Ort festgehalten wird. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass der in dieser Bestimmung niedergelegte Grundsatz in allen ihrer Gerichtsbarkeit unterstehenden Institutionen und Anstalten, in denen Personen festgehalten werden, beachtet wird.

3. Artikel 10 Abs. 1 auferlegt den Vertragsstaaten eine positive Verpflichtung zugunsten von Personen, welche besonders verletzlich sind, da ihnen die Freiheit entzogen worden ist, und er ergänzt das in Artikel 7 des Paktes niedergelegte Verbot der Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Strafen oder Behandlungen. Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, dürfen somit nicht nur keiner gegen Artikel 7 verstößenden Behandlung, insbesondere medizinischen oder wissenschaftlichen Versuchen, unterzogen werden, sie dürfen vielmehr auch keiner Härte oder keinem Zwang ausgesetzt werden, der sich nicht unmittelbar aus dem Freiheitsentzug ergibt; die Achtung der Würde dieser Personen muss gleichermaßen wie bei Personen in Freiheit gewährleistet sein. Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, genießen alle im Pakt erklärten Rechte, unter Vorbehalt der Beschränkungen, welche in einer geschlossenen Umgebung unabweichlich sind.

4. Dass alle Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, mit Menschlichkeit und Respekt für ihre Würde zu behandeln sind, ist eine universelle Grundregel; ihre Anwendung darf deshalb nicht von den im Vertragsstaat verfügbaren materiellen Ressourcen abhängen. Diese Regel muss zwingend angewandt werden, ohne jegliche Unterscheidung insbesondere hin-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 369 ff.

sichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status.

5. Die Vertragsstaaten sind eingeladen, in ihren Berichten anzugeben, inwieweit sie die Normen der Vereinten Nationen für die Behandlung von Gefangenen erfüllen: die Mindestgrundsätze für die Behandlung von Gefangenen (1975), den Grundsatzkatalog für den Schutz aller irgendeiner Form von Haft oder Strafgefangenschaft unterworfenen Personen (1988), den Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen (1978) und die Grundsätze ärztlicher Ethik im Zusammenhang mit der Rolle von medizinischem Personal, insbesondere von Ärzten, beim Schutze von Strafgefangenen und Inhaftierten vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1982).

6. Der Ausschuss erinnert daran, dass die Berichte detaillierte Angaben über die nationalen Gesetzes- und Verwaltungsbestimmungen enthalten müssen, die sich auf das in Artikel 10 Abs. 1 vorgesehene Recht auswirken. Er hält es ferner für erforderlich, dass dabei die von den zuständigen Behörden getroffenen konkreten Maßnahmen präzisiert werden, durch welche die tatsächliche Anwendung der Regel über die Behandlung von Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, überprüft werden kann. Die Vertragsstaaten sollten zudem in ihren Berichten Auskunft über ihr System für die Beaufsichtigung der Gefängnisse geben sowie auch über die genauen Maßnahmen, welche zur Verhinderung von Folter und grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung und zur Gewährleistung der Unparteilichkeit der Aufsicht getroffen wurden.

7. Der Ausschuss erinnert zudem daran, dass die Berichte angeben sollten, ob die verschiedenen anwendbaren Bestimmungen integrierender Bestandteil der Schulung und Ausbildung des Personals sind, welches Kompetenzen gegenüber Personen hat, denen ihre Freiheit entzogen wurde, und ob diese Personen diese Bestimmungen bei der Ausübung ihrer Pflichten strikte befolgen. Desgleichen sollte präzisiert werden, ob die festgenommenen oder inhaftierten Personen Informationen über diese Bestimmungen erhalten können, ob sie über wirksame Rechtsmittel zu deren Durchsetzung und über Beschwerdemöglichkeiten verfügen, wenn diese Vorschriften nicht berücksichtigt werden, und ob sie bei Verstößen einen angemessenen Schadenersatz erwirken können.

8. Der Ausschuss erinnert daran, dass der in Artikel 10 Abs. 1 ausgesprochene Grundsatz die Basis für die spezifischen Verpflichtungen bildet, wel-

che Artikel 10 Abs. 2 und 3 den Vertragsstaaten im Bereich der Strafgerichtsbarkeit auferlegen.

9. Artikel 10 Abs. 2 sieht in lit. a vor, dass Beschuldigte, außer bei außergewöhnlichen Umständen, von Verurteilten getrennt unterzubringen sind. Diese Trennung ist nötig, um zu unterscheiden, dass ein Beschuldigter keine verurteilte Person ist und Anspruch darauf hat, als unschuldig zu gelten, wie dies Artikel 14 Abs. 2 fordert. Die Berichte der Vertragsstaaten sollten angeben, auf welche Weise die Trennung von Beschuldigten und Verurteilten gewährleistet wird, und präzisieren, inwiefern sich die Behandlung Beschuldigter von derjenigen Verurteilter unterscheidet.

10. Bezüglich Artikel 10 Abs. 3, welcher Verurteilte betrifft, möchte der Ausschuss detaillierte Auskunft über das Strafvollzugssystem der Vertragsstaaten erhalten. Kein Strafvollzugssystem sollte ausschließlich der Vergeltung dienen; es sollte vor allem die Besserung und die soziale Wiedereingliederung des Gefangenen anstreben. Die Staaten sind eingeladen, auszuführen, ob sie über ein System der Entlassenenhilfe verfügen, sowie Angaben über dessen Wirksamkeit zu machen.

11. In mehreren Fällen enthalten die Auskünfte der Vertragsstaaten weder genaue Hinweise auf die Gesetzes- und Verwaltungsbestimmungen noch auf die praktischen Maßnahmen, welche die Wiedereingliederung Verurteilter gewährleisten sollten. Der Ausschuss wünscht eingehend über die getroffenen Maßnahmen informiert zu werden, welche die Schulung, Erziehung und Wiedereingliederung, die Berufsberatung und berufliche Ausbildung gewährleisten, sowie über Arbeitsprogramme für die Gefangenen innerhalb und außerhalb des Gefängnisses.

12. Um beurteilen zu können, ob der in Artikel 10 Abs. 3 erklärte Grundsatz vollumfänglich beachtet wird, möchte der Ausschuss zudem über die besonderen, während der Haft angewandten Maßnahmen in Kenntnis gesetzt werden, beispielsweise wie Verurteilte individuell behandelt und wie sie klassifiziert werden, die Disziplinarordnung, die Einzelhaft, die verschärfte Sicherheitshaft sowie die Bedingungen, unter welchen die Kontakte des Verurteilten zur Außenwelt (Familie, Anwalt, soziale und medizinische Dienste, nichtstaatliche Organisationen) gewährleistet werden.

13. Der Ausschuss hat im übrigen Lücken in den Berichten einzelner Vertragsstaaten über die Behandlung jugendlicher Beschuldigter oder Straffälliger festgestellt. Artikel 10 Abs. 2 lit. b bestimmt, dass jugendliche Beschuldigte von Erwachsenen zu trennen sind; aus den in den Berichten genannten Angaben geht jedoch hervor, dass einzelne Vertragsstaaten der Tat-

sache, dass es sich hierbei um eine zwingende Bestimmung des Paktes handelt, nicht die erforderliche Aufmerksamkeit schenken. Der Wortlaut erfordert zudem, dass in Fällen, die Jugendliche betreffen, so schnell wie möglich ein Urteil zu ergehen hat. Die Berichte sollten genaue Angaben über die von den Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Bestimmung getroffenen Maßnahmen enthalten. Gemäß Artikel 10 Abs. 3 sind schließlich jugendliche Straffällige von Erwachsenen zu trennen und ihrem Alter und ihrer Rechtsstellung entsprechend zu behandeln, beispielsweise mit reduzierter Arbeitszeit und der Möglichkeit, Besuch von Familienmitgliedern zu erhalten, um ihre Besserung und Wiedereingliederung zu fördern. Der Pakt enthält keine Angaben über den Beginn der strafrechtlichen Verantwortlichkeit. Es ist Sache jedes Vertragsstaates, unter Berücksichtigung des sozialen und kulturellen Umfeldes und der anderen Voraussetzungen dieses Alter festzulegen; nach Ansicht des Ausschusses impliziert Artikel 6 Abs. 5 jedoch stillschweigend, dass alle Personen unter 18 Jahren, zumindest im Zusammenhang mit Fragen der Strafgerichtsbarkeit, als Minderjährige behandelt werden sollten. Die Vertragsstaaten sollten Angaben machen über die Altersgruppe, welcher eine Person angehören muss, um als minderjährig behandelt zu werden, und sie sind eingeladen anzugeben, ob sie die Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Jugendgerichtsbarkeit, bekannt als Peking-Regeln (1987), anwenden.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 22**

Die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Artikel 18)
Achtundvierzigste Sitzung (1993)

1. Das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit gemäß Artikel 18 Abs. 1 (das die Weltanschauungsfreiheit einschließt) hat einen weiten Geltungsbereich; es umfasst die Gedankenfreiheit in allen Bereichen, die persönlichen Weltanschauungen und die allein oder in Gemeinschaft mit anderen bekundete Zugehörigkeit zu einer Religion oder einem Glauben. Der Ausschuss lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache, dass die Gedankenfreiheit und die Gewissensfreiheit im gleichen Umfang wie die Religions- oder Weltanschauungsfreiheit geschützt sind. Der grundlegende Charakter dieser Freiheiten kommt zudem in der Tatsache zum Ausdruck, dass nach dem Wortlaut des Artikels 4 Abs. 2 des Paktes Artikel 18 auch im Falle eines öffentlichen Notstandes nicht außer Kraft gesetzt werden darf.

2. Artikel 18 schützt die theistischen, nicht theistischen und atheistischen Anschauungen sowie das Recht, sich zu keiner Religion oder Weltanschauung zu bekennen. Die Ausdrücke »Weltanschauung« und »Religion« müssen im weiten Sinn ausgelegt werden. Artikel 18 beschränkt sich in seiner Anwendung nicht auf die traditionellen Religionen und auf Religionen und Anschauungen, welche ähnliche institutionelle Merkmale und Praktiken haben wie die traditionellen Religionen. Der Ausschuss ist deshalb durch jede Tendenz beunruhigt, eine Religion oder Weltanschauung aus irgendeinem Grund zu diskriminieren, inklusive wegen der Tatsache, dass sie neu ist oder religiöse Minderheiten vertritt, welche der Feindseligkeit einer vorherrschenden religiösen Gemeinschaft ausgesetzt sein könnten.

3. Artikel 18 unterscheidet zwischen der Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und der Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden. Er lässt keine Einschränkungen zu, weder der Gedanken- und Gewissensfreiheit noch der Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung eigener Wahl zu haben oder anzunehmen. Diese Freiheiten sind vorbehaltlos geschützt, wie das Recht auf unbehinderte Meinungsfreiheit gemäß Artikel 19 Abs. 1. In Übereinstimmung mit Artikel 17 und Artikel 18 Abs. 2 darf niemand gezwungen werden, seine Gedanken oder seine Zugehörigkeit zu einer Religion oder Weltanschauung zu offenbaren.

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 380 ff.

4. Die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, kann »allein oder in Gemeinschaft mit anderen, öffentlich oder privat« ausgeübt werden. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung durch Gottesdienst, Beachtung religiöser Bräuche, Ausübung und Unterricht zu bekunden, umfasst sehr unterschiedliche Handlungen. Das Konzept des Gottesdienstes beinhaltet rituelle und zeremonielle Handlungen, welche eine Weltanschauung unmittelbar ausdrücken, sowie verschiedene Praktiken, welche zu diesen Handlungen gehören, einschließlich der Errichtung von Kultusörtlichkeiten, der Verwendung von Formeln und rituellen Gegenständen, der Darstellung von Symbolen und der Einhaltung von Feier- und Ruhetagen. Die Beachtung religiöser Bräuche und die Ausübung der Religion oder der Weltanschauung beinhalten unter Umständen nicht nur zeremonielle Handlungen, sondern auch Gewohnheiten wie die Befolgung von Ernährungsvorschriften, das Tragen besonderer Kleider oder Kopfbedeckungen, die Beteiligung an Ritualen in Verbindung mit bestimmten Lebensabschnitten und die Verwendung einer besonderen, von einer Gruppe gemeinsam benutzten Sprache. Zudem umfassen die Ausübung und der Unterricht der Religion oder der Weltanschauung Handlungen, welche für religiöse Gruppen zur Durchführung ihrer wesentlichen Tätigkeiten unentbehrlich sind, wie die Freiheit der Wahl ihrer religiösen Verantwortlichen, ihrer Priester und Unterrichtenden, die Freiheit, Seminare oder religiöse Schulen zu gründen, und die Freiheit, religiöse Texte oder Publikationen herzustellen und zu verbreiten.

5. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung »zu haben oder anzunehmen«, notwendigerweise die Freiheit einschließt, eine Religion oder Weltanschauung zu wählen, einschließlich insbesondere des Rechtes, seine gegenwärtige Religion oder Weltanschauung durch eine andere Religion oder Weltanschauung zu ersetzen oder einen atheistischen Standpunkt einzunehmen, sowie des Rechtes, seine Religion oder Weltanschauung zu behalten. Artikel 18 Abs. 2 untersagt jeden Zwang, der die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung seiner Wahl zu haben oder anzunehmen, beeinträchtigen könnte, einschließlich der Anwendung oder der Androhung der Anwendung von körperlicher Gewalt oder strafrechtlichen Sanktionen, um Gläubige oder Nichtgläubige zur Annahme von Weltanschauungen oder zur Zugehörigkeit zu Religionsgemeinschaften, zum Verzicht auf ihre Weltanschauung oder Religion oder zum Übertritt zu zwingen. Politiken und Praktiken mit dem gleichen Zweck oder der gleichen Wirkung, wie beispielsweise der beschränkte Zugang zu Erziehung, ärztlicher Versorgung, Arbeit oder zu den durch Artikel 25 und andere Bestimmungen des Paktes garantierten Rechten sind ebensowenig mit Artikel 18 Abs. 2 vereinbar. Die Verfechter aller nicht religiösen Weltanschauungen genießen den gleichen Schutz.

6. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Artikel 18 Abs. 4 den Unterricht über Gegenstände wie die allgemeine Geschichte der Religionen und Ideen in den öffentlichen Schulen unter der Voraussetzung erlaubt, dass dieser Unterricht neutral und objektiv erteilt wird. Die in Artikel 18 Abs. 4 vorgesehene Freiheit der Eltern oder des Vormundes, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Überzeugungen sicherzustellen, ist mit der in Absatz 1 des gleichen Artikels garantierten Freiheit verbunden, eine Religion oder Weltanschauung zu unterrichten. Der Ausschuss hält fest, dass die öffentliche Erziehung, welche die Unterweisung einer Religion oder besonderen Weltanschauung einschließt, mit Artikel 18 Abs. 4 unvereinbar ist, es sei denn, sie sehe, im Einklang mit den Wünschen der Eltern oder des Vormundes oder Pflegers, Befreiungen oder nicht-diskriminierende Wahlmöglichkeiten vor.

7. In Übereinstimmung mit Artikel 20 darf das Bekunden einer Religion oder einer Weltanschauung nicht zu einer Form der Kriegspropaganda oder des Eintretens für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass werden, durch welche zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird. Wie der Menschenrechtsausschuss in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 schon erwähnt hat, sind die Vertragsstaaten gehalten, die geeigneten Gesetzesmaßnahmen anzunehmen, um solche Handlungen zu verbieten.

8. Artikel 18 Abs. 3 bewilligt Einschränkungen in der Ausübung der Religion oder Weltanschauung nur, wenn solche Einschränkungen gesetzlich vorgesehen und zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit, Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind. Keine Einschränkungen ertragen die Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung zu haben oder anzunehmen, und die Freiheit der Eltern oder des Vormundes, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder sicherzustellen. Bei der Auslegung des Umfangs der Bestimmungen über die bewilligten Einschränkungen sollten sich die Vertragsstaaten von der Notwendigkeit leiten lassen, die im Pakt garantierten Rechte zu schützen, einschließlich des Rechtes auf Gleichheit und des Rechtes, nicht aus den in Artikel 2, 3 und 26 angegebenen Gründen diskriminiert zu werden. Die vorgeschriebenen Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein und dürfen nicht auf eine Weise angewandt werden, welche geeignet ist, die durch Artikel 18 garantierten Rechte ihres Gehaltes zu entleeren. Der Ausschuss weist darauf hin, dass Artikel 18 Abs. 3 im engen Sinn ausgelegt werden muss: Darin nicht angegebene Einschränkungsgründe sind unzulässig, auch wenn sie als Einschränkungen anderer vom Pakt geschützter Rechte zulässig wären, wie beispielsweise nationale Sicherheit. Einschränkungen dürfen nur zu dem Zweck angewandt werden, für den sie vorge-

schrieben wurden, und müssen in direktem Zusammenhang mit den ihnen zugrundeliegenden Zielen stehen und verhältnismäßig sein. Es dürfen keine Einschränkungen mit diskriminierendem Zweck oder in diskriminierender Weise auferlegt werden. Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich die Auffassung von Sittlichkeit aus zahlreichen sozialen, philosophischen und religiösen Traditionen ergibt; deshalb müssen sich Einschränkungen der Freiheit, eine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, zum Schutz der Sittlichkeit auf Grundsätze stützen, welche nicht aus einer einzigen Tradition abgeleitet werden. Personen, welche schon gewissen rechtmäßigen Zwängen unterworfen sind, wie etwa Gefangene, genießen trotzdem weiterhin das uneingeschränkte Recht, ihre Religion oder Weltanschauung zu bekunden, im größtmöglichen Umfang, der sich mit den ihnen auferlegten Zwängen vereinbaren lässt. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten detaillierte Angaben über den Umfang und die Auswirkungen der in Artikel 18 Abs. 3 vorgesehenen und sowohl im Rahmen des Gesetzes wie auch unter besonderen Umständen angewandten Einschränkungen machen.

9. Die Tatsache, dass eine Religion als staatliche Religion anerkannt oder als offizielle oder herkömmliche Religion eingebürgert ist oder dass ihre Anhänger die Mehrheit der Bevölkerung ausmachen, darf in keiner Weise den Genuss eines der durch den Pakt, insbesondere durch Artikel 18 und 27, garantierten Rechte beeinträchtigen oder zu irgendeiner Diskriminierung der Anhänger anderer Religionen oder von Nichtgläubigen führen. Insbesondere sind Maßnahmen, welche die letzteren diskriminieren, indem sie beispielsweise den Zugang zum öffentlichen Dienst auf die Angehörigen der vorherrschenden Religion beschränken, diesen wirtschaftliche Vorteile gewähren oder die Ausübung anderer Religionen mit besonderen Einschränkungen belegen, mit dem Verbot der Diskriminierung wegen Religion und Weltanschauung und mit dem in Artikel 26 garantierten Anspruch auf gleichen Schutz unvereinbar. Unter dem Gesichtspunkt der Ausübung der durch Artikel 18 und 27 geschützten Rechte bilden die in Artikel 20 Abs. 2 vorgesehenen Maßnahmen einen wichtigen Schutz vor Beeinträchtigungen der Rechte der religiösen Minderheiten und anderer religiöser Gruppen und vor Gewalt- oder Verfolgungshandlungen gegen solche Gruppen. Der Ausschuss möchte über die Maßnahmen informiert werden, welche von den Vertragsstaaten zum Schutz des Praktizierens aller Religionen oder Weltanschauungen vor jeder Beeinträchtigung und zum Schutz ihrer Anhänger vor Diskriminierung getroffen wurden. Zudem braucht der Ausschuss Angaben über die Achtung der Rechte der religiösen Minderheiten gemäß Artikel 27, um den Umfang abzuschätzen, in welchem die Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Anschauungsfreiheit durch die Vertragsstaaten geschützt wurde. Die betreffenden Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte auch Angaben über die Praktiken aufnehmen, welche gemäß ihrer

Gesetzgebung und Rechtsprechung als blasphemisch gelten und demzufolge strafbar sind.

10. Wird in Verfassungen, Gesetzen, Erklärungen der herrschenden Parteien usw. oder in der Praxis eine Gesamtheit von Weltanschauungen als offizielle Ideologie behandelt, so darf dies zu keiner Beeinträchtigung der durch Artikel 18 garantierten Recht oder eines anderen im Pakt anerkannten Rechtes und zu keiner Diskriminierung derjenigen Personen führen, welche diese offizielle Ideologie nicht annehmen oder sich ihr widersetzen.

11. Viele Personen haben sich auf ein Recht zur Verweigerung des Militärdienstes (Dienstverweigerung aus Gewissensgründen) berufen, indem sie geltend machten, dieses Recht leite sich aus den ihnen durch Artikel 18 garantierten Freiheiten ab. Um ihren Begehren Rechnung zu tragen, hat eine wachsende Anzahl Vertragsstaaten in ihren Gesetzgebungen diejenigen Bürger vom obligatorischen Militärdienst befreit, die sich aufrichtig zu religiösen oder anderen Weltanschauungen bekennen, welche die Leistung dieses Dienstes untersagen, und sie haben statt dessen einen nationalen Ersatzdienst eingeführt. Der Pakt erwähnt ein Recht auf Verweigerung aus Gewissensgründen nicht ausdrücklich; der Ausschuss ist jedoch der Auffassung, dass ein solches Recht insoweit aus Artikel 18 abgeleitet werden kann, als die Verpflichtung zur Anwendung von tödlicher Gewalt in einen schweren Konflikt mit der Gewissensfreiheit und dem Recht auf Bekundung seiner Religion oder Weltanschauung treten kann. Ist dieses Recht in Gesetzgebung und Praxis einmal anerkannt, soll es keine Unterscheidung der Verweigerer aus Gewissensgründen nach der Art ihrer besonderen Anschauungen mehr geben, und ebenso soll es keine Diskriminierung von Verweigerern aus Gewissensgründen mehr geben, weil sie ihren Militärdienst nicht geleistet haben. Der Ausschuss lädt die Vertragsstaaten ein, über die Bedingungen, unter welchen Personen aufgrund der Rechte gemäß Artikel 18 vom Militärdienst befreit werden können, und über Art und Dauer des nationalen Ersatzdienstes zu berichten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 23**
Die Rechte von Minderheiten (Artikel 27)
Fünzigste Sitzung (1994)

1. Artikel 27 des Paktes garantiert, dass in Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten Angehörigen solcher Minderheiten das Recht nicht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Der Ausschuss stellt fest, dass dieser Artikel ein Recht garantiert, welches den Angehörigen von Minderheiten gewährt wird und welches sich von allen anderen Rechten unterscheidet oder Rechte ergänzt, die sie in Übereinstimmung mit dem Pakt als Einzelpersonen zusammen mit allen anderen Personen bereits genießen.

2. In einzelnen dem Ausschuss in Anwendung des Fakultativprotokolls vorgelegten Mitteilungen wurde das in Artikel 27 garantierte Recht mit dem in Artikel 1 des Paktes garantierten Recht der Völker auf Selbstbestimmung verwechselt. Zudem wurde in den von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 40 vorgelegten Berichten die den Staaten durch Artikel 27 auferlegte Pflicht bisweilen mit der Pflicht von Artikel 2 Abs. 1, die im Pakt anerkannten Rechte ohne Unterschiede zu gewährleisten, sowie mit dem in Artikel 26 garantierten Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz verwechselt.

3.1. Im Pakt wird ein Unterschied gemacht zwischen dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung und den in Artikel 27 anerkannten Rechten. Das erste Recht wird als Recht der Völker betrachtet und ist Gegenstand eines anderen Teils des Pakts (Teil I). Das Recht der Völker auf Selbstbestimmung kann nicht aufgrund des Fakultativprotokolls geltend gemacht werden. Artikel 27 dagegen verleiht Individuen Rechte und findet sich demzufolge, wie die Artikel über die anderen dem Einzelnen verliehenen Individualrechte, im dritten Teil des Paktes und kann Gegenstand einer Mitteilung aufgrund des Fakultativprotokolls sein.¹

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 403 ff.

¹ Siehe *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-neuvième session, Supplément N° 40 (A/39/40)*, Anhang VI, Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (21) (Artikel

3.2. Der Genuss der in Artikel 27 garantierten Rechte beeinträchtigt die Souveränität und die territoriale Integrität eines Vertragsstaates nicht. Allerdings kann sich das eine oder andere der in diesem Artikel garantierten Rechte – beispielsweise das Recht auf das eigene kulturelle Leben – in einer Lebensweise ausdrücken, welche eng mit dem Hoheitsgebiet und der Verwendung von dessen Ressourcen zusammenhängt.² Dies kann insbesondere für die Mitglieder autochthoner Gemeinschaften, welche eine Minderheit darstellen, zutreffen.

4. Der Pakt unterscheidet zudem zwischen den in Artikel 27 garantierten Rechten und den Garantien von Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 26. Der in Artikel 2 Abs. 1 garantierte unterschiedslose Genuss der im Pakt anerkannten Rechte kommt allen im Gebiet eines Staates befindlichen oder seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu, unabhängig davon, ob sie einer Minderheit angehören oder nicht. Zudem garantiert Artikel 26 ein besonderes Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz, auf gleichen Schutz durch das Gesetz und auf Schutz vor jeglicher Diskriminierung bezüglich der von den Staaten anerkannten Rechte und der von ihnen auferlegten Pflichten. Er regelt die Ausübung aller Rechte, ob sie im Pakt garantiert werden oder nicht, welche der Vertragsstaat gesetzlich allen Personen gewährleistet, die sich in seinem Gebiet befinden oder seiner Herrschaftsgewalt unterstehen, unabhängig davon, ob sie den in Artikel 27 erwähnten Minderheiten angehören oder nicht.³ Einzelne Vertragsstaaten, welche behaupten, keinerlei Unterscheidungen nach Rasse, Sprache oder Religion zu praktizieren, machen zu Unrecht geltend, einzig gestützt darauf hätten sie keine Minderheiten.

5.1. Aus dem Wortlaut des Artikels 27 geht hervor, dass die Personen, welche geschützt werden, einer Gruppe angehören und eine gemeinsame Kultur, Religion und/oder Sprache haben. Aus dem Wortlaut geht ebenfalls hervor, dass die Einzelpersonen, welche zu schützen sind, nicht unbedingt Staatsbürger des Vertragsstaates sein müssen. Diesbezüglich gelten ebenfalls die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergebenden Verpflichtungen; denn in Übereinstimmung mit diesem Artikel müssen die Vertragsstaaten sicher-

- 1), zudem veröffentlicht im Dokument CCPR/C/21/Rev.1; *ibid.*, *quarante-cinquième session, Supplément N° 40 (A/45/40)*, Bd. II, Anhang IX, section A, Mitteilung Nr. 167/1984 (*Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon, c. Canada*), am 26. März 1990 angenommene Feststellungen.
- 2) *Ibid.*, *quarante-troisième session, Supplément N° 40 (A/43/40)*, Anhang VII, section G, Mitteilung Nr. 197/1985 (*Kitok c. Suède*), am 27. Juli 1988 angenommene Feststellung.
- 3) *Ibid.*, *quarante-deuxième session, Supplément N° 40 (A/42/40)*, Anhang VIII, section D, Mitteilung Nr. 182/1984 (*F. H. Zwaan-de Vries c. Pays-Bas*), am 9. April 1987 angenommene Feststellungen; *ibid.*, section C, Mitteilung Nr. 180/1984 (*L. G. Danning c. Pays-Bas*), am 9. April 1987 angenommene Feststellungen.

stellen, dass alle im Pakt anerkannten Rechte durch alle in seinem Gebiet befindlichen oder seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ausgeübt werden können, mit Ausnahme der ausdrücklich den Staatsbürgern vorbehaltenen Rechte, wie sie beispielsweise in Artikel 25 garantiert werden. Deshalb dürfen die Vertragsstaaten die Ausübung der in Artikel 27 garantierten Rechte nicht einzig ihren Staatsbürgern vorbehalten.

5.2. Artikel 27 gewährt Personen Rechte, welche Minderheiten angehören, die in einem Vertragsstaat »existieren«. Angesichts der Natur und des Umfangs der in diesem Artikel garantierten Rechte ist es nicht gerechtfertigt, das Ausmaß der Stetigkeit festzusetzen, welches der Begriff »existiert« nahe legt. Es geht einfach darum, dass den Angehörigen solcher Minderheiten das Recht nicht vorenthalten werden darf, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Solche Personen müssen nicht notwendigerweise Bürger oder Einheimische und auch nicht Personen mit ständigem Aufenthalt sein. Wanderarbeiter oder Personen auf der Reise in einem Vertragsstaat, welche solche Minderheiten bilden, haben den Anspruch, dass ihnen die Ausübung dieser Rechte nicht vorenthalten wird. Wie alle anderen im Gebiet des Vertragsstaates befindlichen Personen müssen sie zu diesem Zweck die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsäußerungsfreiheit normal ausüben können. Die Existenz einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit in einem Vertragsstaat hängt nicht von einer Entscheidung desselben ab, sondern ergibt sich aufgrund objektiver Kriterien.

5.3. Das Recht der Angehörigen einer sprachlichen Minderheit, sich untereinander, privat oder in der Öffentlichkeit ihrer eigenen Sprache zu bedienen, darf nicht mit anderen im Zusammenhang mit der sprachlichen Äußerung im Pakt garantierten Rechten verwechselt werden. Es muss insbesondere vom in Artikel 19 garantierten allgemeinen Recht auf freie Meinungsäußerung unterschieden werden. Dieses wird jedermann unabhängig davon gewährleistet, ob er einer Minderheit angehört oder nicht. Desgleichen muss das in Artikel 27 garantierte Recht vom besonderen, in Artikel 14 Abs. 3 lit. f garantierten Recht des Angeklagten auf die Beiziehung eines Dolmetschers, wenn der Angeklagte die Verhandlungssprache des Gerichtes nicht versteht oder nicht spricht, unterschieden werden. Artikel 14 Abs. 3 lit. f verleiht in keinem anderen Fall den Angeklagten das Recht, in den Gerichtsverhandlungen die Sprache ihrer Wahl zu verwenden oder zu sprechen.⁴

4 Siehe *ibid.*, *quarante-cinquième session, Supplément N° 40 (A/45/40)*, Bd. II, Anhang X, section A, Mitteilung Nr. 220/1987 (*T. K. c. France*), Entscheid vom

6.1. Obgleich Artikel 27 negativ formuliert ist, anerkennt er ein »Recht« und verbietet dessen Vorenthaltung. Die Vertragsstaaten sind deshalb gehalten sicherzustellen, dass der Bestand und die Ausübung dieses Rechtes weder verweigert noch verletzt werden. Somit müssen positive Schutzmaßnahmen nicht nur gegen Handlungen getroffen werden, die vom Vertragsstaat selbst, durch seine Gesetzgebungs-, Gerichts- oder Verwaltungsbehörden vorgenommen werden, sondern auch gegen Handlungen durch andere im Gebiet des Vertragsstaates befindliche Personen.

6.2. Auch wenn die in Artikel 27 garantierten Rechte Individualrechte sind, hängt ihre Achtung dennoch vom Ausmaß ab, in welchem die Minderheitsgruppe ihre Kultur, ihre Sprache oder ihre Religion aufrechterhält. Deshalb können bisweilen auch positive Maßnahmen der Staaten notwendig werden, um die Identität der Minderheiten und das Recht ihrer Angehörigen zu schützen, ihre Kultur und Sprache zu bewahren und ihre Religion gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe zu praktizieren. Diesbezüglich muss unterstrichen werden, dass solche positiven Maßnahmen unter Berücksichtigung der Bestimmungen des Artikels 2 Abs. 1 und des Artikels 26 des Paktes bezüglich der Behandlung sowohl der verschiedenen Minderheiten unter sich als auch derjenigen der Angehörigen von Minderheiten im Vergleich zur übrigen Bevölkerung getroffen werden müssen. Dienen aber solche Maßnahmen dazu, eine Situation zu beseitigen, welche die Ausübung der in Artikel 27 garantierten Rechte verhindert oder beeinträchtigt, dürfen die Vertragsstaaten im Einklang mit dem Pakt rechtmäßig eine Unterscheidung vornehmen, wenn sie sich dabei auf sinnvolle und objektive Kriterien stützen.

7. Bezüglich der Ausübung der in Artikel 27 garantierten kulturellen Rechte weist der Ausschuss darauf hin, dass die Kultur verschiedene Erscheinungsformen hat und sich insbesondere in einer bestimmten Lebensweise in Verbindung mit dem Gebrauch der natürlichen Ressourcen äußern kann; dies gilt insbesondere im Fall autochthoner Bevölkerungsgruppen. Diese Rechte können traditionelle Aktivitäten wie Fischerei oder Jagd und das Leben in gesetzlich geschützten Reservaten betreffen.⁵ Die Ausübung dieser Rechte kann positive, gesetzlich vorgeschriebene Schutzmaßnahmen sowie Maßnahmen erfordern, welche die faktische Mitwirkung der Ange-

8. November 1989; *ibid.*, section B, Mitteilung Nr. 222/1987 (*M. K. c. France*), Entscheidung vom 8. November 1989.

5 Siehe oben Anm. 1 und 2, Mitteilung Nr. 167/1984 (*Bernard Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon, c. Canada*), am 26. März 1990 angenommene Feststellungen, und Mitteilung Nr. 197/1985 (*Kitok c. Suède*), am 27. Juli 1988 angenommene Feststellungen.

hörigen von Minderheitsgruppen an den sie betreffenden Entscheidungen garantieren.

8. Der Ausschuss weist darauf hin, dass keines der in Artikel 27 garantierten Rechte in einer Weise und in einem Ausmaß rechtmäßig ausgeübt werden kann, das mit den anderen Bestimmungen des Paktes nicht in Einklang steht.

9. Der Ausschuss kommt zum Schluss, dass Artikel 27 Rechte garantiert, deren Schutz den Vertragsstaaten besondere Verpflichtungen auferlegt. Der Schutz dieser Rechte bezweckt, das Überleben und die ständige Entwicklung der kulturellen, religiösen und sozialen Identität solcher Minderheiten zu gewährleisten und dadurch zur Bereicherung des sozialen Gefüges als Ganzes beizutragen. Deshalb weist der Ausschuss darauf hin, dass diese Rechte als solche zu schützen und nicht mit anderen, gemäß dem Pakt jedem Einzelnen übertragenen Individualrechten zu verwechseln sind. Die Vertragsstaaten sind somit verpflichtet sicherzustellen, dass die Ausübung dieser Rechte vollständig garantiert ist, und sie müssen in ihren Berichten die Maßnahmen angeben, die sie zu diesem Zweck angenommen haben.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 24**

**Fragen betreffend die im Zeitpunkt der Ratifizierung des Paktes
oder der Fakultativprotokolle formulierten Vorbehalte**
Zweiundfünfzigste Sitzung (1994)

1. Am 1. November 1994 hatten 46 der 127 Vertragsstaaten des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte insgesamt 150 Vorbehalte von unterschiedlicher Bedeutung zur Annahme der Verpflichtungen aus dem Pakt formuliert. Einige dieser Vorbehalte schließen die Verpflichtung aus, ein bestimmtes im Pakt erklärtes Recht zu verwirklichen und zu garantieren. Andere, allgemeiner formulierte wollen häufig gewährleisten, dass gewisse Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts weiterhin vorgehen. Wieder andere betreffen die Zuständigkeit des Ausschusses. Die Zahl der Vorbehalte, ihr Inhalt und ihre Tragweite können die wirksame Anwendung des Paktes beeinträchtigen und zur Schwächung der Beachtung ihrer Verpflichtungen durch die Vertragsstaaten führen. Es ist für die Vertragsstaaten wichtig, genau zu wissen, welche Verpflichtungen sie selbst und die anderen Vertragsstaaten übernommen haben. Der Ausschuss seinerseits muss, um die ihm aufgrund des Artikels 40 des Paktes oder der Fakultativprotokolle auferlegten Pflichten zu erfüllen, wissen, ob und in welchem Umfang ein Staat an eine bestimmte Verpflichtung gebunden ist. Er muss deshalb ermitteln, ob eine einseitige Erklärung einen Vorbehalt oder eine auslegende Erklärung darstellt, und ihre Zulässigkeit und Auswirkungen bestimmen.

2. Aus diesen Gründen hielt es der Ausschuss für nützlich, im Rahmen einer Allgemeinen Bemerkung die sich aus dem internationalen Recht und der Menschenrechtspolitik ergebenden Fragen zu prüfen. Die Allgemeine Bemerkung identifiziert die Grundsätze des internationalen Rechts, welche auf die Formulierung von Vorbehalten anwendbar sind und welche die Feststellung ihrer Zulässigkeit sowie die Auslegung ihres Gegenstandes erlauben. Sie behandelt die Rolle der Vertragsstaaten hinsichtlich der von anderen Vertragsstaaten formulierten Vorbehalte. Sie behandelt ferner die Rolle des Ausschusses selbst im Zusammenhang mit diesen Vorbehalten. Schließlich enthält die Allgemeine Bemerkung gewisse Empfehlungen an die heutigen Vertragsstaaten, ihre Vorbehalte zu überprüfen, sowie auch an diejenigen Staaten, welche noch nicht Partei des Paktes sind, damit sie sich der rechtlichen und menschenrechtspolitischen Erwägungen bewusst sind,

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 347 ff.

die sie berücksichtigen müssen, wenn sie die Ratifizierung dieses Instruments oder den Beitritt unter Erklärung besonderer Vorbehalte in Betracht ziehen.

3. Es ist nicht immer leicht, einen Vorbehalt von einer Erklärung, welche die Art und Weise wiedergibt, wie ein Staat eine Bestimmung auslegt, oder auch von einer politischen Aussage zu unterscheiden. Es muss eher die Absicht des Staates als die Form des Instruments berücksichtigt werden. Zielt eine Erklärung, unabhängig von ihrer Bezeichnung oder ihrer Überschrift, darauf ab, die Rechtswirksamkeit eines Vertrages in seiner Anwendung auf den Staat auszuschließen oder zu ändern, stellt sie einen Vorbehalt dar.¹ Wenn umgekehrt ein sogenannter Vorbehalt nur die Auffassung über den Inhalt einer Bestimmung wiedergibt, ohne diese Bestimmung in ihrer Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern, handelt es sich in Wirklichkeit nicht um einen Vorbehalt.

4. Die Möglichkeit, Vorbehalte anzubringen, kann Staaten, welche der Ansicht sind, dass sie nur unter Schwierigkeiten alle im Pakt erklärten Rechte garantieren können, ermutigen, dennoch die Mehrzahl der sich aus dem Pakt ergebenden Verpflichtungen anzunehmen. Vorbehalte können eine nützliche Rolle spielen, indem sie den Staaten ermöglichen, spezifische Bestandteile ihrer Gesetzgebung den im Pakt festgehaltenen, jedem Menschen zustehenden Rechten anzupassen. Dennoch ist es wünschenswert, dass die Staaten die Gesamtheit der Verpflichtungen annehmen, da menschenrechtliche Bestimmungen der juristische Ausdruck der jeder Person als menschlichem Wesen zukommenden wesentlichen Rechte sind.

5. Weder verbietet der Pakt Vorbehalte noch erwähnt er irgendeine Art von erlaubten Vorbehalten. Das gleiche gilt für das Erste Fakultativprotokoll. Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Abs. 1 des Zweiten Fakultativprotokolls sind »Vorbehalte zu diesem Protokoll [...] nicht zulässig, mit Ausnahme eines Vorbehalts, der zum Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitrittes angebracht wird und der die Verhängung der Todesstrafe in Kriegzeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines während des Krieges begangenen Schwerstverbrechens militärischer Art vorsieht«. Die Absätze 2 und 3 sehen gewisse Verfahrensverpflichtungen vor.

6. Die Tatsache, dass Vorbehalte nicht verboten sind, bedeutet nicht, dass die Staaten einen beliebigen Vorbehalt anbringen können. Die Frage von Vorbehalten zum Pakt und zum Ersten Fakultativprotokoll wird durch das Völkerrecht geregelt. Artikel 19 Abs. 3 des Wiener Übereinkommens über

¹ Artikel 2 Abs. 1 lit. d des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969.

das Recht der Verträge gibt nützliche Hinweise.² Nach dieser Bestimmung kann ein Staat, wenn ein Vorbehalt durch den betreffenden Vertrag nicht verboten wird oder in die Kategorie der erlaubten Vorbehalte fällt, einen Vorbehalt anbringen, sofern dieser nicht mit Gegenstand und Zweck des Vertrages unvereinbar ist. Obgleich der Pakt, im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsverträgen, nicht ausdrücklich auf das Kriterium der Vereinbarkeit mit seinem Gegenstand und seinem Ziel verweist, untersteht die Frage der Auslegung und Zulässigkeit von Vorbehalten diesem Kriterium.

7. In einem Instrument, welches eine sehr große Zahl von bürgerlichen und politischen Rechten festsetzt, will jeder der zahlreichen Artikel, und in der Tat auch ihr Zusammenspiel, die Verwirklichung der vom Pakt angestrebten Ziele gewährleisten. Gegenstand und Zweck des Paktes bestehen darin, mittels Festlegung gewisser bürgerlicher und politischer Rechte rechtlich verbindliche Normen über die Menschenrechte zu schaffen und sie in ein Gefüge von Verpflichtungen zu stellen, welche für Staaten, die den Pakt ratifizieren, rechtlich verbindlich sind, sowie einen Mechanismus bereitzustellen, welcher die wirksame Überwachung der übernommenen Verpflichtungen ermöglicht.

8. Vorbehalte, welche zwingenden Normen widersprechen, wären nicht mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar. Verträge, die einen einfachen Austausch von Verpflichtungen zwischen Staaten begründen, gestatten es diesen zweifellos, untereinander Vorbehalte zur Anwendung der Bestimmungen des allgemeinen internationalen Rechts zu formulieren; im Fall von Menschenrechtsinstrumenten, welche den Schutz von Personen, die der Gerichtsbarkeit der Staaten unterstellt sind, bezwecken, verhält es sich anders. Deshalb können diejenigen Bestimmungen des Paktes, welche Regeln des internationalen Gewohnheitsrechtes wiedergeben (*a fortiori* wenn sie den Charakter zwingender Normen haben), nicht Gegenstand von Vorbehalten sein. In diesem Sinne kann sich ein Staat nicht das Recht vorbehalten, Sklaverei oder Folter zu praktizieren, Personen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe zu unterwerfen, sie willkürlich ihres Lebens zu berauben, sie willkürlich festzunehmen und in Haft zu halten, ihnen das Recht auf Meinungs-, Gewissens- oder Religionsfreiheit abzuspochen, eine Person für schuldig zu halten, solange der Nachweis ihrer Unschuld nicht erbracht ist, an schwangeren Frauen oder Jugendlichen die Todesstrafe zu vollstrecken, das Eintreten für nationalen,

2 Obgleich das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge 1969 abgeschlossen wurde und 1980, d.h. nach dem Pakt, in Kraft trat, geben seine Bestimmungen in diesem Bereich das allgemeine internationale Recht wieder, welches bereits 1951 durch den Internationalen Gerichtshof in seinem Gutachten über die *Vorbehalte zur Konvention über den Völkermord* bestätigt worden war.

rassischen oder religiösen Hass zu erlauben, Personen im ehefähigen Alter das Recht auf das Eingehen einer Ehe abzusprechen oder Minderheiten das Recht zu verweigern, ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen. Während Vorbehalte zu einzelnen Bestimmungen des Artikels 14 zwar zulässig sein können, wäre dies ein allgemeiner Vorbehalt zum Recht auf ein billiges Verfahren nicht.

9. Indem er das Kriterium der Vereinbarkeit mit Gegenstand und Zweck allgemeiner auf den Pakt anwendet, hält der Ausschuss fest, dass beispielsweise ein Vorbehalt zu Artikel 1, welcher den Völkern das Recht auf Bestimmung ihres eigenen politischen Status und die Gestaltung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung absprache, mit Gegenstand und Zweck des Paktes unvereinbar wäre. Desgleichen wäre ein Vorbehalt zur Verpflichtung, die in diesem Instrument anerkannten Rechte zu achten und sie ohne Unterschied zu gewährleisten (Artikel 2 Abs. 1), nicht annehmbar. Ebenso wenig kann sich ein Staat das Recht vorbehalten, auf der innerstaatlichen Ebene die notwendigen Vorkehrungen nicht zu treffen, um den im Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (Artikel 2 Abs. 2).

10. Der Ausschuss hat sich im Weiteren gefragt, ob gewisse Arten von Vorbehalten mit Gegenstand und Zweck unvereinbar sein können. Es muss insbesondere untersucht werden, ob Vorbehalte zu Bestimmungen des Paktes, die nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen, mit seinem Gegenstand und Zweck vereinbar sind. Obschon unter den im Pakt garantierten Rechten keine Hierarchie besteht, darf die Geltung einzelner Rechte nicht aufgehoben werden, auch nicht im Falle eines nationalen Notstandes. Dies unterstreicht die grundlegende Bedeutung derjenigen Rechte, von welchen nicht abgewichen werden darf. Tatsächlich gehören aber nicht alle Rechte von grundlegender Bedeutung, so wie diejenigen in den Artikeln 9 und 27 des Paktes, zu den Rechten, die nicht außer Kraft gesetzt werden dürfen. Einer der Gründe, weshalb von gewissen Rechten nicht abgewichen werden darf, liegt darin, dass ihre Außerkraftsetzung ohne Zusammenhang mit der rechtmäßigen Kontrolle des Staates über den nationalen Notstand ist (beispielsweise das Verbot der Schulhaft in Artikel 11). Ein weiterer Grund liegt darin, dass eine solche Aufhebung konkret unmöglich sein kann (wie beispielsweise im Falle der Gewissensfreiheit). Gleichzeitig ist die Abweichung von gewissen Bestimmungen gerade deswegen unmöglich, weil ohne diese der Vorrang des Rechtes nicht gewährleistet werden könnte. Dies geschähe im Falle eines Vorbehaltes zu den Bestimmungen des Artikels 4, welcher eben gerade zwischen den Interessen des Staates und den Rechten jedes Einzelnen in Zeiten eines Notstandes abwägt. Das gleiche

gilt für gewisse Rechte, von welchen nicht abgewichen werden darf – Verbot der Folter und der willkürlichen Beraubung des Lebens beispielsweise –³ und welche unter keinen Umständen Gegenstand eines Vorbehaltes sein können, da sie zwingende Normen sind. Obgleich kein automatischer Zusammenhang besteht zwischen den Vorbehalten bezüglich Bestimmungen, von welchen nicht abgewichen werden darf, und denjenigen, welche gegen Gegenstand und Zweck des Paktes verstoßen, obliegt es dem Staat, einen solchen Vorbehalt zu rechtfertigen.

11. Der Pakt verkündet nicht nur spezifische Rechte, sondern versieht diese auch mit bedeutenden Garantien. Diese Garantien schaffen den notwendigen Rahmen, um die im Pakt erklärten Rechte zu gewährleisten, und sie sind deshalb wesentlich für die Achtung seines Gegenstandes und Zwecks. Einige wirken auf der nationalen, andere auf der internationalen Ebene. Vorbehalte, die ihrer Beseitigung dienen, sind deshalb unannehmbar. Ein Staat kann somit keinen Vorbehalt zu Artikel 2 Abs. 3 anbringen und angeben, dass er nicht beabsichtigt, im Falle von Menschenrechtverletzungen Rechtsmittel zu schaffen. Garantien dieser Art stellen einen integrierenden Bestandteil des Paktes dar und beeinflussen entscheidend dessen Wirksamkeit. Der Pakt verleiht im übrigen dem Ausschuss eine Kontrollfunktion, um die Verwirklichung dieser Ziele zu erleichtern. Vorbehalte, welche angebracht werden, um sich diesem wesentlichen Aspekt des Paktes, der ebenfalls die Verwirklichung der Rechte garantieren soll, zu entziehen, sind mit dem Gegenstand und Zweck ebenfalls unvereinbar. Ein Staat kann sich nicht das Recht vorbehalten, keine Berichte vorzulegen und seine Berichte nicht vom Ausschuss prüfen zu lassen. Die Rolle des Ausschusses nach dem Pakt, sei es aufgrund des Artikels 40 oder der Fakultativprotokolle, setzt notwendigerweise die Auslegung der Bestimmungen des Paktes sowie die Entwicklung einer Rechtsprechung voraus. Deshalb verstieße ein Vorbehalt, welcher die Zuständigkeit des Ausschusses ablehnt, die in den Bestimmungen des Paktes vorgesehenen Verpflichtungen auszuliegen, ebenfalls gegen Gegenstand und Zweck dieses Instrumentes.

12. Die Verfasser des Paktes verfolgten die Absicht, allen Personen, welche der Gerichtsbarkeit eines Staates unterstellt sind, die in diesem Instrument erklärten Rechte zu gewährleisten. Zu diesem Zweck können sich einige begleitende Verpflichtungen als nötig erweisen. Es ist möglich, dass das innerstaatliche Recht geändert werden muss, um den Vorschriften des Paktes Rechnung zu tragen, sowie dass Mechanismen auf der nationalen Ebene eingeführt werden müssen, um die im Pakt garantierten Rechte auf

3 Vorbehalte sind zu Artikel 6 und zu Artikel 7 angebracht worden; diese wurden jedoch nicht derart formuliert, dass sie ein Recht auf Folter oder auf willkürliche Beraubung des Lebens vorbehalten.

lokaler Ebene durchsetzbar zu machen. Vorbehalte lassen oft eine Neigung der Staaten erkennen, ein bestimmtes Gesetz nicht ändern zu wollen, und diese Neigung wird bisweilen zur allgemeinen Politik erhoben. Besorgniserregend sind besonders die allgemein formulierten Vorbehalte, welche im wesentlichen bewirken, alle im Pakt erklärten Rechte, deren Umsetzung eine Änderung des innerstaatlichen Rechtes erfordern, wirkungslos werden zu lassen. Es besteht somit keine tatsächliche Annahme der in einem internationalen Instrument erklärten Rechte und Verpflichtungen. Wenn zudem noch Bestimmungen fehlen, welche die Möglichkeit der Geltendmachung der im Pakt bekräftigten Rechte vor nationalen Gerichten erlauben, und wenn ferner für den Einzelnen keine Möglichkeit besteht, den Ausschuss aufgrund des Ersten Fakultativprotokolls zu befassen, sind alle wesentlichen Elemente der im Pakt vorgesehenen Garantien aufgehoben.

13. Man kann sich fragen, ob das Erste Fakultativprotokoll Vorbehalte zulässt, und ob, sollte dies bejaht werden, ein solcher Vorbehalt dem Gegenstand und Zweck des Paktes oder des Ersten Fakultativprotokolls selbst zuwiderlaufen könnte. Es ist klar, dass das Erste Fakultativprotokoll ein vom Pakt getrenntes, obschon eng mit diesem verbundenes, internationales Instrument ist. Sein Gegenstand und Zweck ist die Anerkennung der Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen von Einzelpersonen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Pakt niedergelegten Rechtes durch einen Vertragsstaat zu sein. Staaten anerkennen die dem Einzelnen gewährleisteten Rechte durch Bezugnahme auf den Pakt und nicht auf das Erste Fakultativprotokoll; dessen Aufgabe besteht darin zu ermöglichen, dass die Beschwerden bezüglich dieser Rechte dem Ausschuss vorgelegt werden können. Deshalb schränkt ein Vorbehalt zur Verpflichtung eines Staates, ein im Pakt erklärtes Recht zu achten und zu garantieren, wenn er zum Ersten Fakultativprotokoll formuliert wird, ohne jedoch vorher zu den entsprechenden Bestimmungen des Paktes angebracht worden zu sein, die Pflicht dieses Staates nicht ein, seinen materiellen Verpflichtungen nachzukommen. Ein Vorbehalt zum Pakt kann nicht auf dem Umweg über das Fakultativprotokoll angebracht werden; ein solcher Vorbehalt würde dazu führen, dass der Ausschuss aufgrund des Ersten Fakultativprotokolls die Art und Weise, wie der Staat die betreffende Verpflichtung erfüllt, nicht prüfen könnte. Und da Gegenstand und Zweck des Ersten Fakultativprotokolls darin liegen, dem Ausschuss die Prüfung zu erlauben, ob die für die Staaten zwingenden Bestimmungen richtig angewandt werden, verstieße ein Vorbehalt, welcher darauf abzielt, den Ausschuss daran zu hindern, gegen Gegenstand und Zweck des Ersten Protokolls, wenn nicht sogar gegen den Pakt. Ein Vorbehalt bezüglich einer materiellen Verpflichtung, welcher erstmals zum Ersten Fakultativprotokoll gemacht wird, könnte als Absicht des betreffenden Staates aufgefasst

werden, den Ausschuss daran hindern zu wollen, seine Auffassung zu einem bestimmten Artikel des Paktes im Rahmen einer Individualbeschwerde abzugeben.

14. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Vorbehalte bezüglich der nach dem Ersten Fakultativprotokoll erforderlichen Verfahren nicht mit Gegenstand und Zweck dieses Instrumentes vereinbar sind. Der Ausschuss muss Herr seines eigenen Verfahrens bleiben, wie es durch das Erste Fakultativprotokoll und durch die Verfahrensordnung festgelegt wird. Es wurden allerdings Vorbehalte mit dem Ziel gemacht, die Zuständigkeit des Ausschusses auf Tatsachen und Ereignisse zu beschränken, welche nach dem In-Kraft-Treten des Ersten Fakultativprotokolls für die betroffenen Staaten eingetreten sind. Nach Ansicht des Ausschusses handelt es sich dabei nicht um einen Vorbehalt, sondern meistens um eine Erklärung bezüglich seiner normalen Zuständigkeit *ratione temporis*. Gleichzeitig hat der Ausschuss die Ansicht vertreten, er sei trotz derartiger Erklärungen und Bemerkungen zuständig, wenn Ereignisse oder Handlungen, welche vor dem Datum des In-Kraft-Tretens des Ersten Fakultativprotokolls erfolgt sind, über dieses Datum hinaus weiterhin Auswirkungen auf die Rechte eines Opfers haben. Einzelne Vorbehalte wurden formuliert, welche eigentlich ein zusätzliches Kriterium der Unzulässigkeit zu den in Artikel 5 Abs. 2 vorgesehenen Gründen hinzufügen, indem sie die Prüfung einer Mitteilung verhindern, wenn dieselbe Sache schon im Rahmen eines anderen, vergleichbaren Verfahrens geprüft worden ist. Soweit die grundlegendste Verpflichtung darin besteht zu gewährleisten, dass die Achtung der Rechte jedes einzelnen Gegenstandes einer unabhängigen Prüfung durch eine dritte Partei bildet, ist der Ausschuss der Ansicht, dass dort, wo das betroffene Recht und der betroffene Bereich nach dem Pakt und nach einem anderen internationalen Instrument identisch sind, ein solcher Vorbehalt nicht gegen Gegenstand und Zweck des Ersten Fakultativprotokolls verstößt.

15. Der Zweck des Zweiten Fakultativprotokolls liegt in erster Linie darin, den Umfang der aufgrund des Paktes eingegangenen materiellen, das Recht auf Leben betreffenden Verpflichtungen zu erweitern, indem es die Vollstreckung von Todesurteilen verbietet und die Todesstrafe abschafft.⁴ Es enthält eine spezifische Bestimmung bezüglich der Vorbehalte, welche bestimmt, was erlaubt ist. Aufgrund des Artikels 2 Abs. 1 ist eine einzige Art

4 Die Zuständigkeit des Ausschusses bezüglich dieser erweiterten Verpflichtung wird in Artikel 5 anerkannt, welcher seinerseits einer gewissen Form eines Vorbehaltes insofern unterliegt, als gegen die automatische Zuweisung dieser Zuständigkeit an den Ausschuss ein Vorbehalt angebracht werden kann, da die Möglichkeit besteht, eine gegenteilige Erklärung anlässlich der Ratifizierung oder des Beitritts abzugeben.

von Vorbehalt zulässig, nämlich diejenige, mit welcher sich ein Vertragsstaat das Recht vorbehält, die Todesstrafe in Kriegszeiten aufgrund einer Verurteilung wegen eines in Kriegszeiten begangenen Kapitalverbrechens militärischer Art anzuwenden. Vertragsstaaten, die einen derartigen Vorbehalt anbringen wollen, müssen zwei verfahrensrechtliche Verpflichtungen erfüllen. Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Abs. 1 muss der Staat, welcher sich in dieser Situation befindet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen im Zeitpunkt der Ratifikation oder des Beitritts die in Kriegszeiten anzuwendenden einschlägigen Bestimmungen seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften mitteilen. Mit dieser Vorgabe sollen Bestimmtheit und Transparenz erreicht werden, und nach Ansicht des Ausschusses wäre ein Vorbehalt, welcher nicht von derartigen Informationen begleitet wäre, nicht rechtswirksam. Nach dem Wortlaut des Artikels 2 Abs. 3 muss der Staat, welcher einen solchen Vorbehalt formuliert hat, dem Generalsekretär Beginn und Ende eines für sein Hoheitsgebiet geltenden Kriegszustand notifizieren. Nach Ansicht des Ausschusses kann kein Staat versuchen, sich auf einen Vorbehalt zu berufen (d.h. die Vollstreckung eines Todesurteils in Kriegszeiten als rechtmäßig erscheinen zu lassen), wenn er nicht seiner Verpflichtung gemäß Artikel 2 Abs. 3 nachgekommen ist.

16. Nach Ansicht des Ausschusses ist es wichtig zu wissen, welches Organ befugt ist zu entscheiden, ob gewisse spezifische Vorbehalte mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar sind. Bezüglich Staatsverträgen im allgemeinen hat der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten betreffend *Vorbehalte zur Konvention über den Völkermord* (1951) entschieden, dass ein Staat, welcher Einsprache gegen einen Vorbehalt wegen Unvereinbarkeit mit Gegenstand und Zweck des Vertrages erhebt, aufgrund seiner Einsprache davon ausgehen kann, dass der Vertrag zwischen ihm selbst und dem Staat, welcher den Vorbehalt angebracht hat, nicht in Kraft ist. Artikel 20 Abs. 4 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, in dem für einen Staat die Möglichkeit vorgesehen ist, gegen den durch einen anderen Staat formulierten Vorbehalt Einsprache zu erheben, enthält sehr interessante Bestimmungen für die Annahme eines Vorbehaltes und die Einsprüche gegen Vorbehalte. Er gestattet einem Staat, Einspruch gegen den von einem anderen Staat formulierten Vorbehalt zu erheben. Artikel 21 behandelt die Rechtswirkungen von Einsprüchen von Staaten gegen von anderen Staaten gemachte Vorbehalte. Grundsätzlich hindert ein Vorbehalt die Anwendung der Vertragsbestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht, zwischen dem den Vorbehalt anbringenden Staat und den anderen Staaten. Jeder Einspruch bewirkt, dass der Vorbehalt im Verhältnis zwischen dem den Vorbehalt anbringenden Staat und dem Staat, der Einspruch erhoben hat, nur insoweit anwendbar ist, als er durch den Einspruch nicht betroffen ist.

17. Wie oben erwähnt wurde, enthält das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge die Definition von Vorbehalten und sieht, bei Fehlen anderer spezifischer Bestimmungen, die Anwendung des Kriteriums der Vereinbarkeit mit Gegenstand und Zweck vor. Der Ausschuss ist jedoch der Ansicht, dass die Bestimmungen des Übereinkommens über die Rolle der Einsprüche von Staaten gegen Vorbehalte es nicht erlauben, das Problem von Vorbehalten zu Menschenrechtsinstrumenten zu lösen. Diese Instrumente, und ganz besonders der Pakt, schaffen kein Netz des Austausches zwischenstaatlicher Verpflichtungen. Sie bezwecken die Ausstattung jedes Einzelnen mit Rechten. Der Grundsatz der zwischenstaatlichen Reziprozität ist nicht anwendbar, außer vielleicht im beschränkten Zusammenhang von Vorbehalten zu den Erklärungen, welche aufgrund des Artikels 41 über die Zuständigkeit des Ausschusses gemacht werden. Da die klassischen Regeln über die Vorbehalte für den Pakt völlig ungeeignet sind, haben die Staaten häufig weder ein rechtliches Interesse gehabt noch die Notwendigkeit gesehen, Einsprache gegen Vorbehalte zu erheben. Aus dem Fehlen von Protesten von Staaten kann nicht geschlossen werden, ob ein Vorbehalt mit dem Gegenstand und Zweck des Pakts vereinbar oder unvereinbar ist. Gelegentlich sind aus nicht immer ersichtlichen Gründen von einigen Staaten Einsprüche erhoben worden und von anderen nicht; wird eine Einsprache erhoben, präzisiert die einsprechende Partei häufig die rechtlichen Folgen nicht oder weist manchmal sogar darauf hin, dass sie nicht davon ausgehe, dass der Pakt zwischen den betroffenen Parteien nicht in Kraft sei. Kurz gesagt ist der Charakter dieser Einsprachen so wenig klar, dass man nur schwerlich aus dem Fehlen einer Einsprache eines Staates schließen kann, dass dieser einen bestimmten Vorbehalt für annehmbar hält. Nach Ansicht des Ausschusses kann man sich angesichts der besonderen Eigenschaften des Paktes als Menschenrechtsinstrument fragen, welches die Auswirkungen einer Einsprache auf die Beziehungen zwischen den betroffenen Staaten sind. Immerhin kann die von Staaten gegen einen Vorbehalt erhobene Einsprache dem Ausschuss ein Beurteilungselement für seine Entscheidung geben, ob ein Vorbehalt mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar ist.

18. Es ist notwendigerweise Sache des Ausschusses zu entscheiden, ob ein angebrachter Vorbehalt mit Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar ist; dies zum einen, weil diese Aufgabe, wie oben erwähnt, nicht in den Zuständigkeitsbereich der Vertragsstaaten fällt, da es sich um Menschenrechtsinstrumente handelt, und zum anderen, weil sich der Ausschuss bei der Ausübung seiner Funktionen dieser Aufgabe nicht entziehen kann. Um zu wissen, wieweit seine Pflicht geht zu untersuchen, ob ein Staat seinen Verpflichtungen nach Artikel 40 nachkommt, oder eine Mitteilung gemäß dem Ersten Fakultativprotokoll zu prüfen, muss sich der Ausschuss not-

wendigerweise eine Vorstellung von der Vereinbarkeit eines Vorbehaltes mit Gegenstand und Zweck des Paktes und mit dem internationalen Recht machen. Wegen des besonderen Charakters eines Menschenrechtsinstrumentes muss die Vereinbarkeit eines Vorbehaltes mit dem Gegenstand und Zweck des Paktes objektiv, unter Berufung auf rechtliche Grundsätze, ermittelt werden. Der Ausschuss ist besonders gut für die Erfüllung dieser Aufgabe geeignet. Die normale Folge eines unzulässigen Vorbehaltes ist nicht, dass der Pakt für den Staat, welcher den Vorbehalt angebracht hat, vollständig toter Buchstabe ist. Ein solcher Vorbehalt ist auflösbar in dem Sinne, dass der Pakt für den Staat, welcher den Vorbehalt gemacht hat, vorbehaltlos gilt.

19. Die Vorbehalte müssen bestimmt und transparent sein, so dass der Ausschuss, die im Hoheitsgebiet des den Vorbehalt erklärenden Staates lebenden Personen und die übrigen Vertragsstaaten genau wissen, welches die Menschenrechtsverpflichtungen sind, die der betreffende Staat übernommen oder nicht übernommen hat. Vorbehalte dürfen somit nicht einen allgemeinen Charakter aufweisen, sondern müssen eine bestimmte Regel des Paktes betreffen und ihren Geltungsbereich genau angeben. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit allfälliger Vorbehalte mit dem Gegenstand und Zweck des Paktes müssen die Staaten sowohl die allgemeine Wirkung einer Gruppe von Vorbehalten als auch die Wirkung jedes einzelnen Vorbehaltes auf die Integrität des Paktes, die von vorrangiger Bedeutung bleibt, in Betracht ziehen. Staaten sollten nicht derart viele Vorbehalte anbringen, dass sie in Wirklichkeit nur noch eine begrenzte Zahl menschenrechtlicher Verpflichtungen und nicht mehr den Pakt als solchen annehmen. Um die internationalen Menschenrechtsstandards nicht dauernd in Frage zu stellen, sollten die Vorbehalte nicht systematisch die eingegangenen Verpflichtungen einzig auf die gegenwärtig bestehenden, weniger verbindlichen Normen des innerstaatlichen Rechts zurückbinden. Ebenso wenig sollten auslegende Erklärungen oder Vorbehalte darauf abzielen, die selbständige Bedeutung der im Pakt enthaltenen Verpflichtungen aufzuheben, indem sie diese als mit Bestimmungen des innerstaatlichen Rechtes identisch – oder als nur insoweit annehmbar als identisch – erklären. Staaten sollten nicht mittels Vorbehalten oder auslegenden Erklärungen aufzuzeigen versuchen, dass der Sinn einer Bestimmung des Paktes demjenigen entspricht, welcher ihr durch das zuständige Organ eines anderen internationalen Vertragswerkes gegeben wurde.

20. Die Staaten sollten Verfahren einführen, welche gewährleisten, dass jeder beabsichtigte Vorbehalt mit dem Gegenstand und Zweck des Paktes vereinbar ist. Es ist wünschenswert, dass ein Staat, welcher einen Vorbehalt anbringt, die innerstaatlichen Gesetzesbestimmungen oder Praktiken genau

angibt, welche seines Erachtens mit der vorbehaltenen Verpflichtung des Paktens unvereinbar sind, dass er die Fristen rechtfertigt, welche er benötigt, um seine Gesetze und Praktiken mit dem Pakt in Einklang zu bringen, oder dass er erklärt, warum er dazu nicht in der Lage ist. Die Staaten sollten zudem darauf achten, dass die Notwendigkeit, einen Vorbehalt aufrechtzuerhalten, unter Berücksichtigung aller Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschusses anlässlich der Prüfung ihrer Berichte, periodisch geprüft wird. Die Vorbehalte sollten so bald wie möglich zurückgezogen werden. In den Berichten, welche sie dem Ausschuss vorlegen, sollten die Staaten diejenigen Maßnahmen angeben, welche sie getroffen haben, um ihre Vorbehalte zu überprüfen, wiederzuerwägen oder zurückzuziehen.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 25**

***Das Recht auf Teilnahme am öffentlichen Leben, das Wahlrecht und das
Recht auf gleichen Zugang zum öffentlichen Dienst (Artikel 25)
Siebenundfünfzigste Sitzung (1996)***

1. Artikel 25 des Paktes anerkennt und schützt das Recht jedes Staatsbürgers, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, das Recht zu wählen und gewählt zu werden sowie das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern. Unabhängig von der Verfassungs- oder Regierungsform verlangt der Pakt von den Staaten die Ergreifung jener gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, welche notwendig sind, damit die Bürger eine tatsächliche Möglichkeit haben, die von ihm geschützten Rechte wahrzunehmen. Artikel 25 stellt das Kernstück einer demokratischen Regierungsform dar, die auf der Zustimmung des Volkes beruht und mit den Grundsätzen des Paktes übereinstimmt.

2. Die den Staatsbürgern in Artikel 25 eingeräumten Rechte hängen mit dem Recht der Völker auf Selbstbestimmung zusammen, sind jedoch davon verschieden. Das in Artikel 1 Abs. 1 enthaltene Recht auf Selbstbestimmung und freie Entscheidung über den politischen Status wird den Völkern als solchen eingeräumt. Demgegenüber befasst sich Artikel 25 mit dem Recht der einzelnen Staatsbürger, an den Verfahren der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen. Als Individualrechte können diese Rechte im Rahmen des ersten Fakultativprotokolls geltend gemacht werden.

3. Im Gegensatz zu anderen im Pakt anerkannten Rechten und Freiheiten (welche allen sich auf dem Gebiet eines Staates befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen gewährleistet sind) schützt Artikel 25 die Rechte »jedes Staatsbürgers«. Die Staaten sollten in ihren Berichten diejenigen gesetzlichen Bestimmungen umreißen, welche die Staatsbürgerschaft in bezug auf die in Artikel 25 geschützten Rechte definieren. Jeder Staatsbürger muss ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status in den Genuss dieser Rechte kommen. Unterscheidungen zwischen Staatsbürgern, welche die Staatsbürgerschaft durch Geburt, und solchen, welche sie durch Einbürger-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 392 ff.

rung erhalten haben, sind grundsätzlich mit Artikel 25 unvereinbar. In ihren Berichten sollten die Staaten angeben, ob Gruppen existieren, wie zum Beispiel dauernd Niedergelassene, welche diese Rechte nur in beschränktem Umfang genießen, indem sie beispielsweise das Recht haben, an lokalen Wahlen teilzunehmen oder gewisse öffentliche Stellen zu besetzen.

4. Alle Bedingungen, die sich auf die Wahrnehmung der in Artikel 25 garantierten Rechte beziehen, sollten auf objektiven und sachgerechten Kriterien beruhen. So mag es beispielsweise sachgerecht sein, ein höheres Mindestalter für die Wählbarkeit oder für die Ernennung in gewisse öffentliche Ämter zu verlangen als für die Ausübung des Wahlrechts, das allen erwachsenen Staatsbürgern zukommen sollte. Die Ausübung dieser Rechte durch Staatsbürger darf nur aus gesetzlich vorgesehenen sowie objektiven und sachgerechten Gründen ausgesetzt oder ausgeschlossen werden. So kann es beispielsweise gerechtfertigt sein, das Wahlrecht oder das Recht, ein öffentliches Amt zu bekleiden, einer Person zu verweigern, deren Unzurechnungsfähigkeit feststeht.

5. Die in lit. a genannte Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ist ein weiter Begriff, welcher sich auf die Ausübung politischer und insbesondere legislativer, exekutiver und administrativer Macht bezieht. Er umfasst sowohl sämtliche Aspekte der öffentlichen Verwaltung als auch die Formulierung und Umsetzung politischer Grundsätze auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die Zuweisung der Befugnisse sowie die Art und Weise, in welcher die einzelnen Staatsbürger das in Artikel 25 enthaltene Recht auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten wahrnehmen, sollte durch Verfassung und andere Gesetze bestimmt werden.

6. Staatsbürger nehmen unmittelbar an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teil, wenn sie als Mitglieder gesetzgeberischer Organe oder als Inhaber exekutiver Ämter Macht ausüben. Dieses Recht auf unmittelbare Teilnahme wird durch lit. b unterstützt. Staatsbürger nehmen ferner unmittelbar an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teil, wenn sie mittels eines Referendums oder eines anderen Wahlverfahrens nach lit. b die Verfassung annehmen oder ändern oder über öffentliche Fragen entscheiden. Staatsbürger können durch die Teilnahme an Volksversammlungen, welche die Befugnis haben, über lokale Angelegenheiten oder über Angelegenheiten einer bestimmten Gemeinschaft zu entscheiden, oder durch ihre Beteiligung in Gremien, welche zur Vertretung der Staatsbürger in Verhandlungen mit der Regierung geschaffen wurden, unmittelbar teilnehmen. Wo eine direkte Teilnahme der Staatsbürger geschaffen wurde, sollten zwischen diesen in bezug auf die Teilnahme keine Unterscheidung

nach den in Artikel 2 Abs. 1 genannten Merkmalen gemacht und keine unsachlichen Einschränkungen auferlegt werden.

7. Wenn Staatsbürger an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten durch frei gewählte Vertreter teilnehmen, ergibt sich stillschweigend aus Artikel 25, dass diese Vertreter Regierungsmacht ausüben und durch das Wahlverfahren den Stimmbürgern gegenüber für die Art und Weise der Ausübung dieser Macht verantwortlich sind. Es ergibt sich ferner, dass die Vertreter nur diejenigen Befugnisse ausüben, welche ihnen nach den Verfassungsbestimmungen zukommen. Die Teilnahme durch frei gewählte Vertreter erfolgt durch Wahlverfahren, welche durch mit lit. b vereinbare Gesetze geschaffen werden müssen.

8. Staatsbürger nehmen ferner an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten teil durch Einflussnahme mittels öffentlicher Diskussionen und Dialog mit ihren Vertretern oder durch ihre Befugnis, sich zu organisieren. Diese Art der Teilnahme wird durch die Garantie der Meinungsäußerungsfreiheit, der Versammlungsfreiheit sowie der Vereinigungsfreiheit unterstützt.

9. Artikel 25 lit. b stellt besondere Bestimmungen über das Recht der Staatsbürger auf Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheit als Wähler oder als Wahlkandidaten auf. Echte, wiederkehrende Wahlen sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass die Vertreter den Staatsbürgern gegenüber für die Art und Weise, wie sie die ihnen übertragenen gesetzgeberischen oder ausführenden Befugnisse ausüben, verantwortlich sind. Solche Wahlen müssen in zeitlichen Abständen abgehalten werden, welche nicht übermäßig groß sind und die sicherstellen, dass die Regierungsbefugnisse weiterhin auf der freien Äußerung des Wählerwillens beruhen. Die in lit. b vorgesehenen Rechte und Pflichten sollten gesetzlich garantiert sein.

10. Das Recht, an Wahlen und Referenden teilzunehmen, muss gesetzlich vorgesehen sein und darf nur sachgerechten Einschränkungen unterliegen, wie beispielsweise die Festsetzung eines Mindestalters zur Ausübung des Wahlrechts. Es ist nicht sachgerecht, das Wahlrecht aufgrund einer körperlichen Behinderung auszuschließen oder Kriterien wie Alphabetisierung, Schulbildung oder Vermögen vorauszusetzen. Die Mitgliedschaft in einer Partei sollte weder eine Voraussetzung noch ein Ausschlussgrund für die Ausübung des Wahlrechts darstellen.

11. Die Vertragsstaaten müssen wirksame Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass alle Personen, welche wahlberechtigt sind, dieses Recht

wahrnehmen können. Wo die Registrierung der Wähler verlangt wird, sollte diese erleichtert werden, und Hindernisse sollten solcher Registrierung nicht in den Weg gelegt werden. Wenn für die Registrierung Anforderungen an den Wohnsitz gestellt werden, so müssen diese sachgerecht sein und sollten nicht dergestalt sein, dass Obdachlose vom Wahlrecht ausgeschlossen werden. Jeglicher missbräuchlicher Eingriff in die Registrierung oder Stimmabgabe wie auch die Einschüchterung oder Nötigung von Wählern sollten strafrechtlich verboten werden, und diese Gesetze sollten strikte durchgesetzt werden. Aufklärungs- und Registrierungskampagnen sind nötig, um die wirksame Ausübung der in Artikel 25 vorgesehenen Rechte durch eine informierte Gemeinschaft sicherzustellen.

12. Meinungsäußerungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind notwendige Voraussetzungen zur wirksamen Ausübung des Wahlrechts und müssen vollumfänglich geschützt werden. Positive Maßnahmen sollten ergriffen werden, um die Verhinderung der wirksamen Ausübung des Wahlrechts durch Hindernisse wie Analphabetismus, Sprachbarrieren, Armut oder Einschränkungen der Bewegungsfreiheit zu überwinden. Die Wahl betreffende Informationen und Unterlagen sollten in Minderheitensprachen verfügbar sein. Besondere Methoden, wie beispielsweise Photographien oder Symbole, sollten verwendet werden, um sicherzustellen, dass analphabetische Wähler über angemessene Informationen verfügen, auf deren Grundlage sie ihre Wahl treffen können. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten angeben, in welcher Art und Weise die in dieser Ziffer dargestellten Hindernisse angegangen werden.

13. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten diejenigen Bestimmungen, welche auf die Ausübung des Wahlrechts anwendbar sind, sowie deren Anwendung in der vom Bericht abgedeckten Periode beschreiben. Die Staatenberichte sollten ferner diejenigen Faktoren, welche die Staatsbürger an der Ausübung ihres Wahlrechts hindern, sowie die zur Überwindung dieser Faktoren ergriffenen Maßnahmen darstellen.

14. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten diejenigen gesetzlichen Bestimmungen, nach welchen Staatsbürger das Wahlrecht entzogen würde, angeben und erklären. Die Gründe für einen solchen Entzug sollten objektiv und sachgerecht sein. Falls die Verurteilung wegen der Begehung eines Deliktes einen Grund für die Aussetzung des Wahlrechtes darstellt, so sollte die Dauer dieser Aussetzung zum Delikt und zur Strafe verhältnismäßig sein. Personen, denen ihre Freiheit entzogen wurde, die aber nicht verurteilt worden sind, sollten nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden.

15. Die wirkungsvolle Umsetzung des Rechts und der Möglichkeit, sich als Kandidat für die Wahl in ein Amt aufstellen zu lassen, sichert den wahlberechtigten Personen die freie Wahl unter den Kandidaten. Jede Beschränkung des Rechts, sich als Kandidat aufstellen zu lassen, wie etwa ein Mindestalter, sollte auf objektiven und sachgerechten Kriterien beruhen. Personen, welche unter allen anderen Gesichtspunkten wählbar wären, sollten nicht aus unsachlichen oder diskriminatorischen Gründen, beispielsweise wegen der Schulbildung, des Wohnortes, der Herkunft oder der politischen Zugehörigkeit, von der Möglichkeit, gewählt zu werden, ausgeschlossen werden. Niemand sollte wegen seiner Kandidatur in irgendeiner Weise diskriminiert oder benachteiligt werden. Die Vertragsstaaten sollten diejenigen gesetzlichen Bestimmungen aufzeigen und erläutern, welche eine bestimmte Gruppe oder Kategorie von Personen von der Möglichkeit, gewählt zu werden, ausschließen.

16. Bedingungen hinsichtlich des Zeitpunktes der Anmeldung der Kandidatur, der Gebühren und Sicherheiten sollten sachgerecht und nicht diskriminatorisch sein. Bestehen sachliche Gründe, gewisse Ämter als unvereinbar mit anderen Positionen (beispielsweise Personen mit richterlichen Aufgaben, hohe Offiziere, Beamte) zu betrachten, so sollten die Maßnahmen zur Verhinderung von Interessenskonflikten die durch lit. b geschützten Rechte nicht unnötig beschneiden. Die Gründe für die Entlassung von Funktionsträgern, die in ein Amt gewählt wurden, sollten in Gesetzen festgelegt sein, welche auf objektiven und sachgerechten Kriterien beruhen und ein faires Verfahren vorsehen.

17. Das Recht sich zur Wahl zu stellen, sollte nicht in unsachlicher Weise beschränkt werden durch das Erfordernis, dass Kandidaten Parteien oder einer bestimmten Partei angehören müssen. Wird von einem Kandidaten verlangt, eine Mindestzahl von Personen, welche seine Aufstellung unterstützen, vorzuweisen, dann sollte dieses Erfordernis sachgerecht sein und nicht der Verhinderung der Kandidatur dienen. Artikel 5 Abs. 1 des Paktes vorbehalten, darf die politische Meinung nicht als Begründung dienen, um einer Person das Recht zu nehmen, sich zur Wahl zu stellen.

18. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten die gesetzlichen Bestimmungen angeben, in denen die Voraussetzungen festgehalten sind, die erfüllt sein müssen, um ein öffentliches Amt bekleiden zu können, sowie alle Beschränkungen und Voraussetzungen nennen, welche für besondere Ämter gelten. Sie sollten die Wählbarkeitsvoraussetzungen, etwa Altersgrenzen, und alle anderen Bedingungen und Einschränkungen nennen. Sie sollten auch Auskunft darüber geben, ob Einschränkungen bestehen, welche Personen, die im öffentlichen Dienst stehen (einschließlich der Polizei und

der Armee), daran hindern, in bestimmte öffentliche Ämter gewählt zu werden. Die rechtlichen Voraussetzungen und das Verfahren der Entlassung von Funktionsträgern, die in ein öffentliches Amt gewählt wurden, sollten dargelegt werden.

19. Gemäß lit. b sollten periodisch faire und freie Wahlen im Rahmen von Gesetzen, die eine wirkungsvolle Ausübung der Wahlrechte garantieren, durchgeführt werden. Die Wahlberechtigten sollten frei sein, jeden Kandidaten zu wählen und für oder gegen jeden einem Referendum oder einer Volksbefragung unterstellten Vorschlag zu stimmen, und sie sollten frei sein, für oder gegen die Regierung Stellung zu beziehen, ohne dabei unzulässigen Beeinflussungen oder irgendeiner Art von Zwang ausgesetzt zu sein, welche die freie Kundgabe des Wählerwillens verfälschen oder behindern könnten. Wähler sollten ihre Meinung unabhängig bilden können, ohne Gewalt oder Gewaltandrohung, Zwang, Versprechen von Vergünstigungen oder anderen manipulativen Maßnahmen ausgesetzt zu sein. Eine sachgerechte Beschränkung der Mittel, die für Wahlkampagnen aufgewendet werden dürfen, kann angebracht sein, falls dies notwendig ist, um sicherzustellen, dass die freie Auswahl der Wähler nicht beeinträchtigt wird oder dass der demokratische Prozess nicht durch unverhältnismäßige Aufwendungen zugunsten eines Kandidaten oder einer Partei verfälscht wird. Die Ergebnisse regulärer Wahlen sollten respektiert und umgesetzt werden.

20. Es sollte eine unabhängige Wahlbehörde geschaffen werden, um das Wahlverfahren zu überwachen und sicherzustellen, dass es fair, unparteiisch und in Übereinstimmung mit den geltenden, dem Pakt entsprechenden Gesetzen durchgeführt wird. Die Staaten sollten Maßnahmen treffen, um das Wahlgeheimnis zu gewährleisten, auch im Fall schriftlicher oder vertretungsweiser Stimmabgabe, sofern diese Möglichkeiten bestehen. Das setzt voraus, dass die Wähler vor jeder Form von Zwang oder Nötigung zur Offenlegung ihrer beabsichtigten oder getroffenen Wahl sowie vor jeder ungesetzlichen oder willkürlichen Einmischung in den Wahlvorgang geschützt werden. Der Verzicht auf diese Rechte ist mit Artikel 25 des Paktes unvereinbar. Die Sicherheit der Wahlurnen sollte garantiert sein, und die Stimmen sollten in Gegenwart der Kandidaten oder ihrer Vertreter gezählt werden. Es sollte eine unabhängige Kontrolle der Wahl und der Auszählung geben und die Möglichkeit bestehen, eine gerichtliche Überprüfung oder ein gleichwertiges Verfahren zu verlangen, damit die Wähler Vertrauen in die Sicherheit der Stimmabgabe und die Auszählung der abgegebenen Stimmen haben können. Die Hilfe für behinderte, blinde oder schreibunkundige Personen sollte unabhängig sein. Die Wähler sollten über diese Garantien vollumfänglich informiert werden.

21. Obwohl der Pakt kein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt, sollte jedes von einem Vertragsstaat angewandte Verfahren mit den durch Artikel 25 geschützten Rechten vereinbar sein und die freie Äußerung des Wählerwillens tatsächlich garantieren. Der Grundsatz »ein Mensch, eine Stimme« sollte gelten, und im Rahmen des Wahlsystems jedes Staates sollte die Stimme jedes Wählers gleich viel zählen wie diejenige jedes anderen Wählers. Die Einteilung der Wahlkreise und die Methode der Zuteilung der Stimmen sollten die Verteilung der Wähler nicht in eine Richtung beeinflussen, welche zur Benachteiligung einer Gruppe führt, und sie sollten das Recht der Staatsbürger, ihre Vertreter frei zu wählen, weder aufheben noch in unsachlicher Weise beeinträchtigen.

22. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten diejenigen Maßnahmen angeben, die sie getroffen haben, um die Abhaltung wiederkehrender, echter und freier Wahlen zu garantieren, und sie sollten Auskunft geben, wie ihr Wahlsystem die freie Äußerung des Wählerwillens garantiert. Die Berichte sollten das Wahlsystem beschreiben und erläutern, wie die verschiedenen politischen Ansichten der Gemeinschaft in den gewählten Organen vertreten sind. Sie sollten ferner die Gesetze und Verfahren beschreiben, die gewährleisten, dass das Wahlrecht von allen Staatsbürgern tatsächlich frei ausgeübt werden kann, und angeben, wie das Wahlgeheimnis, die Sicherheit und die Gültigkeit des Wahlverfahrens durch das Gesetz garantiert sind. Die konkrete Umsetzung dieser Garantien im Verlauf des durch den Bericht abgedeckten Zeitraums sollte erläutert werden.

23. Artikel 25 lit. c befasst sich mit dem Recht und der Möglichkeit der Staatsbürger, unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit Zugang zu öffentlichen Ämtern zu haben. Um den Zugang unter allgemeinen Gesichtspunkten der Gleichheit sicherzustellen, sollten die Kriterien und Verfahren der Ernennung, Beförderung, Entlassung und Abberufung objektiv und sachgerecht sein. Förderungsmaßnahmen können in gewissen Fällen, in denen dies angemessen erscheint, ergriffen werden, um sicherzustellen, dass alle Staatsbürger in gleicher Weise Zugang zu öffentlichen Ämtern haben. Die Anwendung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Berücksichtigung von Verdiensten sowie der Sicherung einer festen Amtszeit gewährleistet, dass Personen, welche öffentliche Ämter bekleiden, frei sind von politischer Einmischung und politischem Druck. Es ist besonders wichtig, darauf zu achten, dass niemand bei der Wahrnehmung seiner Rechte gemäß Artikel 25 lit. c aufgrund der in Artikel 2 Abs. 1 genannten Gründe diskriminiert wird.

24. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten die Voraussetzungen für den Zugang zu öffentlichen Ämtern, die möglichen Einschränkungen und

die Ernennungs-, Beförderungs-, Entlassungs-, Abberufungs- oder Enthebungsverfahren sowie die Möglichkeiten der gerichtlichen oder sonstigen Überprüfung solcher Verfahren beschreiben. Sie sollten ferner Auskunft darüber geben, wie das Kriterium der Gleichheit des Zugangs gehandhabt wird sowie ob und in welchem Umfang Förderungsmaßnahmen ergriffen wurden.

25. Der freie Austausch von Informationen und Anschauungen über öffentliche und politische Fragen zwischen Staatsbürgern, Kandidaten und gewählten Vertretern ist für die uneingeschränkte Ausübung der in Artikel 25 garantierten Rechte von entscheidender Bedeutung. Dies bedingt eine freie Presse und andere freie Informationsorgane, welche in der Lage sind, alle politischen Fragen ohne Zensur und Einschränkungen zu kommentieren und die Öffentlichkeit zu informieren. Dies erfordert, dass die in Artikel 19, 21 und 22 des Paktes garantierten Rechte vollumfänglich gewährleistet werden, insbesondere die Freiheit, sich einzeln oder im Rahmen politischer Parteien oder anderer Organisationen politisch zu betätigen, die Freiheit, öffentliche Angelegenheiten zu diskutieren, friedlich zu demonstrieren und sich zu versammeln, zu kritisieren und seine Opposition kundzutun, politische Texte zu publizieren, Wahlkampagnen zu führen und politische Anschauungen zu verbreiten.

26. Das Recht auf Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechtes, Organisationen und Vereinigungen zu gründen, die sich mit politischen und öffentlichen Angelegenheiten befassen, stellt ein ergänzendes wesentliches Element für die durch Artikel 25 geschützten Rechte dar. Die politischen Parteien und die Mitgliedschaft in Parteien spielen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten und im Wahlverfahren. Die Vertragsstaaten sollten dafür sorgen, dass die politischen Parteien in ihren internen Angelegenheiten die anwendbaren Bestimmungen des Artikels 25 befolgen, um so den Staatsbürgern die Ausübung der Rechte zu gewährleisten, die ihnen in diesem Artikel zuerkannt werden.

27. Aus Artikel 5 Abs. 1 ergibt sich, dass alle durch Artikel 25 anerkannten und geschützten Rechte nicht so ausgelegt werden dürfen, dass sie ein Recht begründen, Tätigkeiten auszuüben oder Handlungen zu begehen, welche darauf abzielen, die in diesem Pakt anerkannten Rechte und Freiheiten aufzuheben oder über das im Pakt vorgesehene Maß hinaus einzuschränken.

Allgemeine Bemerkung Nr. 26
Die Kontinuität von Verpflichtungen
Einundsechzigste Sitzung (1997)

1. Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte enthält keine Vorschriften zu seiner Beendigung und sieht keine Regelung für eine Kündigung oder den Rücktritt vor. Infolgedessen muss die Möglichkeit der Beendigung, der Kündigung oder des Rücktritts im Licht einschlägiger Regeln des Völkergewohnheitsrechts betrachtet werden, die im Wiener Vertragsrechtsübereinkommen wiedergegeben sind. Auf dieser Grundlage unterliegt der Pakt weder der Kündigung noch dem Rücktritt, es sei denn, die Parteien beabsichtigten, die Möglichkeit der Kündigung oder des Rücktritts zuzulassen, oder ein solches Recht ergibt sich aus dem Wesen des Vertrags.

2. Der Umstand, dass die Vertragsstaaten die Möglichkeit der Kündigung nicht zugelassen haben und dass dies nicht nur auf ein bloßes Versehen ihrerseits zurückzuführen ist, ergibt sich daraus, dass Artikel 41 Abs. 2 des Pakts einem Vertragsstaat erlaubt, seine Zustimmung zur Zuständigkeit des Ausschusses für die Prüfung zwischenstaatlicher Mitteilungen durch eine entsprechende Notifikation zurückzuziehen, wohingegen keine entsprechende Regelung im Hinblick auf eine Kündigung oder einen Rücktritt von dem Pakt selbst existiert. Ferner kann das Fakultativprotokoll zum Pakt, das zur gleichen Zeit verhandelt und verabschiedet wurde, von den Vertragsstaaten gekündigt werden. Auf dem Wege des Vergleichs erlaubt zusätzlich das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das ein Jahr vor dem Pakt verabschiedet wurde, ausdrücklich die Kündigung. Deshalb kann der Schluss gezogen werden, dass die Verfasser des Pakts bewusst beabsichtigten, die Möglichkeit der Kündigung auszuschließen. Derselbe Schluss ist auf das Zweite Fakultativprotokoll anzuwenden, bei dessen Abfassung eine Kündigungsklausel absichtlich ausgelassen wurde.

3. Außerdem gehört der Pakt nicht zu jener Art von Verträgen, die aufgrund ihres Wesens ein Kündigungsrecht voraussetzen. Zusammen mit dem gleichzeitig verfassten und verabschiedeten Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte kodifiziert der Pakt in Vertragsform die universellen Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind. Diese drei Abkommen werden häufig als »International Bill of Human Rights« bezeichnet. Der Pakt als solcher hat keinen befristeten Charakter, der für Verträge typisch ist, bei denen

das Kündigungsrecht als zulässig anzusehen ist, ungeachtet der Tatsache, dass eine entsprechende spezifische Bestimmung nicht vorhanden ist.

4. Die Rechte, die in dem Pakt verankert sind, stehen allen Menschen zu, die auf dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates leben. Der Menschenrechtsausschuss hat, wie sich aus seiner langjährigen Praxis ergibt, stets die Ansicht vertreten, dass der Schutz der Paktrechte, sobald er Menschen in einem Vertragsstaat zuerkannt wurde, diesen Menschen ungeachtet eines Regierungswechsels erhalten bleibt, einschließlich bei einer Aufsplitterung in mehrere Staaten, der Staatennachfolge oder irgendeiner späteren Handlung des Vertragsstaates, die darauf abzielt, die Menschen ihrer durch den Pakt zugestandenen Rechte zu berauben.

5. Der Ausschuss ist daher der festen Meinung, dass das Völkerrecht einem Staat, der den Pakt ratifiziert hat, ihm beigetreten ist oder durch Nachfolge übernommen hat, nicht gestattet, ihn zu kündigen oder von ihm zurückzutreten.

Ergänzung
*Allgemeine Bemerkung Nr. 27**
Freizügigkeit (Artikel 12)
Siebenundsechzigste Sitzung (1999)

1. Das Recht auf Freizügigkeit ist für die freie Entwicklung einer Person unverzichtbar. Es steht, wie sich in der Praxis des Ausschusses bei seiner Befassung mit den Staatenberichten und Individualbeschwerden immer wieder gezeigt hat, in engem Zusammenhang mit anderen festgelegten Paktrechten. Auf die besondere Verbindung zwischen Artikel 12 und 13 hat der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 (»Die Stellung von Ausländern unter dem Pakt« von 1986) aufmerksam gemacht.¹

2. Die Schranken, die den von Artikel 12 geschützten Rechten gezogen werden können, dürfen den prinzipiellen Freiheitsaspekt nicht beseitigen und müssen den in Artikel 12 Abs. 3 enthaltenen Grundsatz der Erforderlichkeit ebenso beachten wie die Notwendigkeit, dass sie im Einklang mit den anderen im Pakt anerkannten Rechten stehen müssen.

3. Die Vertragsparteien sind aufgefordert, den Ausschuss durch ihre Berichte mit den einschlägigen inländischen Gesetzen und der Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis im Hinblick auf die nach diesem Artikel geschützten Rechte vertraut zu machen. Dabei sind auch die in dem vorliegenden Kommentar enthaltenen Ausführungen zu berücksichtigen. Die Berichte müssen zudem über die Rechtsbehelfe informieren, die ergriffen werden können, wenn diese Rechte beschränkt werden.

Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit (Absatz 1)

4. Jene, die sich rechtmäßig auf dem Territorium eines Staates aufhalten, genießen dort das Recht, sich frei zu bewegen und ihren Wohnsitz zu wählen. Staatsangehörige halten sich auf dem Territorium ihres Heimatstaates grundsätzlich immer rechtmäßig auf. Die Rechtmäßigkeit des Aufenthaltes eines Ausländers beurteilt sich nach innerstaatlichem Recht, das die Einreise eines Ausländers in das Staatsgebiet von Beschränkungen abhängig machen kann, soweit sich aus den internationalen Verpflichtungen des Staates nichts anderes ergibt. In diesem Zusammenhang hat der Ausschuss

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus MenschenRechtsMagazin H. 2/2000, S. 85 ff. des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.

1 HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 20 (Ziffer 8).

festgehalten, dass ein Ausländer, der zwar illegal in einen Staat eingereist war, dem aber später ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde, im Sinne des Artikels 12 als jemand anzusehen ist, der sich rechtmäßig in diesem Land aufhält.² Sobald sich eine Person in einem Staat rechtmäßig aufhält, müssen alle Beschränkungen der in Artikel 12 Abs. 1 und 2 garantierten Rechte sowie jede im Vergleich mit eigenen Staatsangehörigen verschiedene Behandlung nach Maßgabe der Voraussetzungen des Artikels 12 Abs. 3 gerechtfertigt werden.³ Es ist daher wichtig, dass die Vertragsparteien in ihren Berichten auf die Fälle der Ungleichbehandlung von Ausländern hinweisen und die diesbezüglichen Unterscheidungen rechtfertigen.

5. Das Recht, sich frei zu bewegen, bezieht sich auf das ganze Staatsgebiet; dies schließt alle Teile eines Bundesstaates ein. Artikel 12 Abs. 1 berechtigt alle Personen, von einem Ort zum anderen zu ziehen und sich an einem Ort ihrer Wahl niederzulassen. Der Genuss dieses Rechts darf für diejenigen, die sich frei bewegen oder an einem Ort bleiben wollen, nicht von einem besonderen Zweck oder Grund abhängig gemacht werden. Jede Beschränkung muss mit Abs. 3 in Übereinstimmung stehen.

6. Die Vertragspartei muss sicherstellen, dass die in Artikel 12 garantierten Rechte nicht nur vor staatlichen, sondern auch vor privaten Beeinträchtigungen geschützt werden. Im Hinblick auf Frauen ist diese staatliche Schutzpflicht besonders wichtig. Es ist zum Beispiel mit Artikel 12 Abs. 1 unvereinbar, dass das Recht einer Frau, sich frei zu bewegen oder Wohnung zu nehmen, durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht von der Entscheidung einer anderen Person, auch eines Verwandten, abhängig gemacht wird.

7. Abgesehen von den in Artikel 12 Abs. 3 vorgesehenen Einschränkungenmöglichkeiten umfasst das Recht, innerhalb des Staatsgebietes an einem Ort eigener Wahl zu leben, den Schutz gegen alle Formen erzwungener innerstaatlicher Umsiedlung. Es schließt auch die Verhinderung der Einreise oder des Aufenthalts in einem bestimmten Teil des Staatsgebietes aus. Eine rechtmäßige Inhaftierung berührt freilich in erster Linie das Recht der persönlichen Freiheit, die durch Artikel 9 des Paktes geschützt ist. Unter bestimmten Umständen können Artikel 12 und 9 allerdings gleichzeitig zur Anwendung kommen.⁴

2 Communication Nr. 456/1991, Celepli *.i.* Schweden, Ziffer 9.2.

3 General Comment Nr. 15, Ziffer 8, in HRI/GEN/1/Rev. 3., 15. August 1997, S. 20.

4 Siehe beispielsweise Communication Nr. 138/1983, Mpandajila *.i.* Zaire, Ziffer 10; Communication Nr. 157/1983, Mpaka-Nsusu *.i.* Zaire, Ziffer 10; Communications Nrn. 241 und 242/1987, Birhashwirwa/Tshisekedi *.i.* Zaire, Ziffer 13.

8. Das Recht, das Staatsgebiet zu verlassen, darf weder von einem bestimmten Zweck noch von dem Zeitraum, den der Einzelne wählt, um sich außerhalb des Landes aufzuhalten, abhängig gemacht werden. Eine normale Auslandsreise ist daher in gleicher Weise geschützt wie die Ausreise zum Zweck dauernder Emigration. Auch das Recht, den Zielstaat zu bestimmen, ist Teil der individualrechtlichen Garantie. Da der Anwendungsbereich des Artikels 12 Abs. 2 nicht auf Personen beschränkt ist, die sich rechtmäßig im Staatsgebiet aufhalten, ist ein legal ausgewiesener Ausländer gleichermaßen dazu berechtigt, den Zielstaat zu wählen, vorausgesetzt, dass dieser Staat zur Aufnahme bereit ist.⁵

9. Um es dem Einzelnen zu ermöglichen, die von Artikel 12 Abs. 2 garantierten Rechte auch tatsächlich in Anspruch zu nehmen, sind sowohl dem Aufenthaltsstaat als auch dem Heimatstaat bestimmte Verpflichtungen auferlegt.⁶ Weil üblicherweise Reisen außerhalb des eigenen Staates nicht ohne geeignete Dokumente, insbesondere Pass, durchführbar sind, muss das Recht auf Ausreise zugleich das Recht erfassen, die nötigen Reisedokumente zu erhalten. Das Ausstellen von Pässen obliegt für gewöhnlich dem Heimatstaat des Individuums. Die Weigerung eines Staates, einem im Ausland lebenden Staatsangehörigen einen Pass auszustellen oder dessen Gültigkeit zu verlängern, kann dieser Person das Recht nehmen, den Aufenthaltsort zu verlassen und woandershin zu reisen.⁷ Die Behauptung des Heimatstaates, seine Staatsangehörigen könnten ohne Pass in das Staatsgebiet zurückkehren, stellt keine Rechtfertigung dar.

10. Die Staatenpraxis erweist in zahlreichen Fällen, dass sich Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen nachteilig auf die Freiheit auszureisen, insbesondere aus dem eigenen Staat, auswirken. Es ist deshalb besonders geboten, dass die Vertragsparteien über alle rechtlichen und praktischen Beschränkungen der Ausreisefreiheit berichten, die sie auf ihre eigenen Staatsangehörigen und auf Ausländer anwenden, um den Ausschuss in die Lage zu versetzen, die Vereinbarkeit dieser Regeln und Praktiken mit Artikel 12 Abs. 3 zu beurteilen. Die Berichte der Vertragsparteien sollten auch Informationen über Sanktionsmaßnahmen enthalten, die internationalen Fluggesellschaften auferlegt werden, wenn sie Personen ohne die erforderlichen

5 Siehe General Comment Nr. 15, Ziffer 9, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 21.

6 Siehe Communication Nr. 106/1981, Montero ./. Uruguay, Ziffer 9.4.; Communication Nr. 57/1979, Vidal Martins ./. Uruguay, Ziffer 7; Communication Nr. 77/1980 Lichtensztejn ./. Uruguay, Ziffer 6.1.

7 Siehe Communication Nr. 57/1979, Vidal Martins ./. Uruguay, Ziffer 9.

Reisedokumente in ihr Staatsgebiet bringen, soweit sich solche Maßnahmen auf das Recht, ein anderes Land zu verlassen, auswirken.

Beschränkungen (Absatz 3)

11. Artikel 12 Abs. 3 benennt die außergewöhnlichen Umstände, unter denen die in Abs. 1 und 2 enthaltenen Rechte beschränkt werden können. Diese Vorschrift ermächtigt den Staat nur dazu, diese Rechte zu beschränken, um die nationale Sicherheit, die öffentliche Ordnung (public order/ordre public), die öffentliche Gesundheit oder gute Sitten und die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen. Um zulässig zu sein, müssen die Beschränkungen vom Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft für den Schutz dieser Zwecke erforderlich sein sowie mit allen anderen im Pakt anerkannten Rechten in Einklang stehen (s.u. Nr. 18).

12. Das Gesetz selbst muss die Bedingungen aufstellen, unter denen die Rechte beschränkt werden können. Staatenberichte sollten deshalb die Rechtsnormen genau angeben, die solche Beschränkungen begründen. Beschränkungen, die nicht im Gesetz vorgeschrieben sind oder im Übrigen nicht mit den Anforderungen des Artikels 12 Abs. 3 übereinstimmen, verletzen die in Abs. 1 und 2 garantierten Rechte.

13. Wenn einschränkende Gesetze im Rahmen von Artikel 12 Abs. 3 erlassen werden, haben sich die Staaten stets von dem Prinzip leiten zu lassen, dass die Beschränkungen nicht den Wesensgehalt des Rechts beeinträchtigen dürfen (vgl. Artikel 5 Abs. 1); das Verhältnis von Recht und Beschränkung, von Norm und Ausnahme darf nicht umgekehrt werden. Die Gesetze, die Beschränkungen zulassen, müssen genaue Eingriffsvoraussetzungen aufstellen und dürfen denen, die mit ihrer Durchführung beauftragt sind, keine unbeschränkte Ermessensfreiheit verleihen.

14. Artikel 12 Abs. 3 macht deutlich, dass es nicht ausreichend ist, wenn die vorgesehenen Beschränkungen zulässigen Zwecken dienen; sie müssen vielmehr auch erforderlich sein, diese zu schützen. Einschränkende Maßnahmen müssen mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip übereinstimmen; sie müssen geeignet sein, ihre schützende Funktion zu erfüllen; sie müssen das mildeste Mittel unter denen sein, die geeignet sind, das gewünschte Ergebnis zu erreichen, und sie müssen zu dem zu schützenden Rechtsgut in einem angemessenen Verhältnis stehen.

15. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip muss nicht nur vom Gesetz, das die Beschränkungen regelt, respektiert werden, sondern auch von der Verwaltung und den Gerichten, die diese Gesetze anwenden. Die Staaten müssen

sicherstellen, dass alle Verfahren, mit denen die Ausübung oder Beschränkung dieser Rechte geregelt werden, zügig durchgeführt und dass Gründe für die Anwendung beschränkender Maßnahmen angegeben werden.

16. Die Staaten haben es in ihren Berichten häufig versäumt zu belegen, dass die Anwendung der die Rechte aus Artikel 12 Abs. 1 und 2 einschränkenden Gesetze mit den Anforderungen des Artikels 12 Abs. 3 in Übereinstimmung stehen. Beschränkende Maßnahmen müssen in jedem Einzelfall auf klaren gesetzlichen Grundlagen basieren und den Anforderungen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen. Diesen Bedingungen würde zum Beispiel nicht entsprochen, wenn eine Person am Verlassen des Landes nur aus dem Grund gehindert würde, dass sie Träger von »Staatsgeheimnissen« ist, oder wenn ein Individuum innerhalb des Landes nur mit besonderer Genehmigung reisen dürfe. Andererseits könnten die Bedingungen des Artikels 12 Abs. 3 im Fall von Beschränkungen des Zugangs zu Militärgebieten aufgrund nationaler Sicherheitsinteressen oder in Fällen von Begrenzungen der Freiheit, sich in Gebieten niederzulassen, die von Eingeborenen oder Minderheitengemeinschaften bewohnt werden, erfüllt sein.⁸

17. Eine Hauptquelle der Besorgnis sind die vielfältigen rechtlichen und bürokratischen Hemmnisse, die den vollen Genuss der Rechte einer Person, sich frei zu bewegen, ein Land, eingeschlossen das eigene, zu verlassen oder einen Wohnsitz zu wählen, unnötigerweise beeinträchtigen. Bezogen auf das Recht, sich innerhalb eines Landes frei zu bewegen, hat der Ausschuss sowohl Bestimmungen kritisiert, die von Individuen verlangen, eine Erlaubnis zu beantragen, um ihren Wohnsitz zu ändern oder um eine Genehmigung der lokalen Behörden am Zielort zu ersuchen, als auch Verzögerungen bei der Bearbeitung solcher schriftlichen Anträge. Die Staatenpraxis weist einen noch weit größeren Reichtum an Hindernissen auf, die es generell, insbesondere aber den eigenen Staatsangehörigen erschweren, das Land zu verlassen. Zu derartigen Regeln und Praktiken gehören beispielsweise Schwierigkeiten für Antragssteller, Zugang zu den zuständigen Behörden zu erhalten, und Mangel an Informationen bezüglich der rechtlichen Anforderungen; das Erfordernis, besondere Formulare zu beantragen, durch die erst die geeigneten Antragsdokumente für die Ausstellung eines Passes erlangt werden können; die Notwendigkeit positiver Bestätigung von Arbeitgebern oder Familienmitgliedern; die genaue Beschreibung der Reiseroute; die Ausstellung von Pässen nur nach Entrichtung hoher Gebühren, die die Kosten der Verwaltungsleistung wesentlich übersteigen; unvernünftige Verzögerungen bei der Ausstellung von Reisedokumenten; die

8 Siehe General Comment Nr. 23, Ziffer 7, in HRI/GEN/1/Rev. 3, 15. August 1997, S. 41.

zahlenmäßige Beschränkung von Familienmitgliedern, die zusammen reisen wollen; das Erfordernis einer finanziellen Rückkehrbürgschaft oder einer Rückfahrkarte; das Erfordernis einer Einladung des Zielstaates oder von dort lebenden Menschen; die Schikane von Antragstellern, z.B. durch körperliche Bedrohung, Haft, Verlust des Arbeitsplatzes oder Ausschluss ihrer Kinder aus der Schule oder Universität; die Weigerung, einen Pass auszustellen, weil dem Antragsteller nachgesagt wird, er schade dem guten Ruf des Landes. Im Lichte dieser Praktiken sollten die Vertragsparteien sicherstellen, dass alle der von ihnen verhängten Beschränkungen sich in voller Übereinstimmung mit Artikel 12 Abs. 3 befinden.

18. Jede Anwendung der nach Artikel 12 Abs. 3 erlaubten Beschränkungen muss im Einklang mit den anderen im Pakt garantierten Rechten und mit den grundlegenden Prinzipien der Gleichheit und Nichtdiskriminierung stehen. Es wäre daher eine klare Verletzung des Paktes, wenn die in Artikel 12 Abs. 1 und 2 geschützten Rechte unter Heranziehung von Unterscheidungsmerkmalen wie Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politische oder andere Meinung, nationale oder soziale Herkunft, Eigentum, Geburt oder andere Rechtsstellung beschränkt würden. Bei der Prüfung von Staatenberichten hat der Ausschuss mehrfach festgestellt, dass Maßnahmen Artikel 12 verletzen, die Frauen durch das Erfordernis, die Zustimmung oder die Begleitung einer männlichen Person zu haben, davon abhalten, sich frei zu bewegen oder das Land zu verlassen.

Das Recht, in sein eigenes Land einzureisen (Absatz 4)

19. Mit dem Recht eines Menschen, in sein eigenes Land einzureisen, wird die besondere Beziehung einer Person zu diesem Land anerkannt. Das Einreiserecht hat verschiedene Facetten. Es umfasst das Recht, im eigenen Land zu bleiben. Es enthält nicht nur das Recht, nach dem Verlassen des eigenen Landes dorthin zurückzukehren, es kann eine Person auch berechtigen, das erste Mal in ein Land zu kommen, wenn sie außerhalb des Landes geboren wurde (z.B. wenn es sich um den staatsangehörigkeitsrechtlichen Heimatstaat dieser Person handelt). Das Rückkehrrecht ist ferner von größter Bedeutung für Flüchtlinge, die eine freiwillige Wiederansiedelung anstreben. Es enthält auch das Verbot erzwungener Bevölkerungsverschiebungen oder Massenausweisungen in andere Länder.

20. Der Wortlaut des Artikels 12 Abs. 4 unterscheidet nicht zwischen Staatsangehörigen und Fremden (»niemand«). Folglich können diejenigen, die berechtigt sind, dieses Recht geltend zu machen, nur durch die Interpretation des Satzes »sein eigenes Land« ermittelt werden.⁹ Der Anwendungs-

⁹ Siehe Communication Nr. 538/1993, Stewart /J. Canada.

bereich des Begriffs »seines eigenen Landes« ist weiter als der Begriff »Land seiner Staatsangehörigkeit«. Entscheidend ist nicht die Staatsangehörigkeit in einem formellen Sinn, also die durch Geburt oder durch Verleihung erworbene Staatsangehörigkeit; erfasst sind jedenfalls auch Individuen, die wegen ihrer besonderen Bindung an oder wegen ihrer Ansprüche gegen dieses Land nicht als Ausländer gelten können. Dies träfe etwa zu auf Angehörige eines Landes, das diesen die Staatsangehörigkeit völkerrechtswidrig entzogen hat, oder auf Personen, deren Heimatstaat in einen anderen Staat eingegliedert wurde oder sonst in ihm aufging und denen dieser andere Staat seine eigene Staatsangehörigkeit verweigert. Der Wortlaut des Artikels 12 Abs. 4 erlaubt auch eine darüber hinausgehende Interpretation, die weitere Kategorien von bereits lange im Land lebenden Einwohnern umfassen könnte, beispielsweise – aber nicht hierauf begrenzt – staatenlose Personen, denen willkürlich das Recht vorenthalten ist, die Staatsangehörigkeit des Landes, in dem sie sich seit langem aufhalten, zu erwerben. Da noch andere Faktoren unter bestimmten Umständen die Entstehung enger und andauernder Beziehungen zwischen einer Person und einem Land verursachen können, sind die Vertragsparteien aufgerufen, in ihre Berichte Informationen über das Recht der ständig im Land lebenden Nichtstaatsangehörigen, in das Land ihres Wohnsitzes zurückzukehren, aufzunehmen.

21. In keinem Fall darf einer Person willkürlich das Recht entzogen werden, in ihr Land einzureisen. Mit dem Hinweis auf das Willkürkonzept in diesem Zusammenhang soll betont werden, dass sich jedes staatliche Handeln – Legislative, Exekutive und Judikative – an diesem Verbot zu orientieren hat; das Willkürverbot garantiert, dass sogar eine gesetzlich vorgesehene Rechtsbeeinträchtigung in Übereinstimmung mit den Vorschriften, Zielen und Zwecken des Paktes stehen und auf jeden Fall unter den jeweiligen Umständen angemessen (reasonable) sein muss. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es, wenn überhaupt, nur ganz wenige Umstände gibt, wonach der Entzug des Rechts, in das eigene Land einzureisen, angemessen sein könnte. Durch die Entziehung der Staatsangehörigkeit oder durch die Ausweisung eines Individuums in einen Drittstaat darf eine Vertragspartei diese Person nicht willkürlich davon abhalten, in ihr Land zurückzukehren.

Allgemeine Bemerkung Nr. 28
Die Gleichberechtigung von Mann und Frau (Artikel 3)
Achtundsechzigste Sitzung (2000)

1. Der Ausschuss hat sich entschlossen, seine Allgemeine Bemerkung zu Artikel 3 des Pakts zu aktualisieren und die Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (Dreizehnte Sitzung, 1981) im Lichte der Erfahrung, die er während seiner Tätigkeit im Verlauf der vergangenen 20 Jahre gesammelt hat, zu ersetzen. Die vorliegende Überarbeitung soll den bedeutenden Einfluss, den dieser Artikel auf den Genuss der Paktrechte für Frauen ausgeübt hat, hervorheben.
2. Aus Artikel 3 ergibt sich, dass jeder Mensch die Paktrechte gleichberechtigt und in ihrer Gesamtheit genießen soll. Die vollständige Wirkung dieser Vorschrift ist beeinträchtigt, wann immer einer Person die vollständige und gleichberechtigte Inanspruchnahme eines Rechts vorenthalten wird. Folglich sollten die Staaten gewährleisten, dass Männer und Frauen alle Paktrechte in gleicher Weise genießen können.
3. Die Verpflichtung gemäß Artikel 2 und 3, jedem Menschen die in dem Pakt anerkannten Rechte zu gewährleisten, setzt voraus, dass die Vertragsstaaten alle erforderlichen Schritte unternehmen, damit jeder Mensch diese Rechte genießen kann. Dies beinhaltet die Beseitigung von Hindernissen, die der gleichberechtigten Inanspruchnahme der jeweiligen Rechte im Wege stehen, außerdem eine Menschenrechtsbildung der Bevölkerung und von Beamten/innen sowie die Anpassung der innerstaatlichen Gesetzgebung, um den im Pakt enthaltenen Zusicherungen Wirkung zu verleihen. Der Vertragsstaat muss nicht nur Schutzmaßnahmen, sondern in allen Bereichen auch Positivmaßnahmen ergreifen, um so ein wirkungsvolles *Empowerment* der Frau zu erreichen. Die Vertragsstaaten müssen Informationen über die tatsächliche Rolle der Frau in der Gesellschaft vorbringen, so dass der Ausschuss feststellen kann, welche Maßnahmen zusätzlich zu den gesetzlichen Vorschriften ergriffen worden sind oder ergriffen werden sollten, um den jeweiligen Verpflichtungen Wirkung zu verleihen, welcher Fortschritt erzielt worden ist, welche Schwierigkeiten auftreten und welche Schritte unternommen werden, um sie zu überwinden.
4. Die Vertragsstaaten sind dafür verantwortlich, die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Rechte ohne jegliche Diskriminierung zu gewährleisten. Artikel 2 und 3 verlangen von den Vertragsstaaten, alle dafür notwen-

digen Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich des geschlechtsbezogenen Diskriminierungsverbots, und sowohl im öffentlichen als auch privaten Sektor diskriminierende Handlungen, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Rechte behindern, zu beseitigen.

5. Ungleichheit in der Inanspruchnahme von Rechten durch Frauen ist überall auf der Welt anzutreffen und tief in Tradition, Geschichte, Kultur und Religion verwurzelt. In einigen Ländern manifestiert sich die untergeordnete Rolle der Frauen durch das hohe Auftreten der pränatalen Selektion des Geschlechts und die Abtreibung weiblicher Föten. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass traditionelle, historische, religiöse oder kulturelle Einstellungen nicht dazu benutzt werden, um Verletzungen des Rechts der Frau auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf die gleichberechtigte Inanspruchnahme aller Paktrechte zu rechtfertigen. Die Vertragsstaaten sollten angemessene Auskünfte über diejenigen Aspekte der Tradition, Geschichte, kulturellen Praktiken und religiösen Einstellungen vorbringen, die die Einhaltung von Artikel 3 gefährden oder gefährden können, und angeben, welche Maßnahmen sie ergriffen haben oder zu ergreifen beabsichtigen, um diese Situation zu korrigieren.

6. Um die in Artikel 3 enthaltenen Verpflichtungen zu erfüllen, sollten die Vertragsstaaten jene Faktoren beachten, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme jedes der in dem Pakt bestimmten Rechte durch Frauen und Männer behindern. Um dem Ausschuss zu ermöglichen, ein vollständiges Bild von der Situation der Frau in jedem Vertragsstaat hinsichtlich der Umsetzung der Paktrechte zu erhalten, benennt diese Allgemeine Bemerkung einige der Faktoren, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Paktrechte durch Frauen beeinflussen, und erklärt detailliert, welche Art von Informationen im Hinblick auf diese Rechte erforderlich sind.

7. Die gleichberechtigte Inanspruchnahme von Menschenrechten durch Frauen muss auch während eines Notstands geschützt werden (Artikel 4). Vertragsstaaten, die in Zeiten des öffentlichen Notstands Maßnahmen ergreifen und damit von ihren in Artikel 4 des Pakts eingegangenen Verpflichtungen abweichen, sollten dem Ausschuss Informationen zur Verfügung stellen, die den Einfluss derartiger Maßnahmen auf die Situation der Frauen darlegen, und sie sollten nachweisen, dass diese Maßnahmen nicht diskriminierend sind.

8. Frauen sind in Zeiten internationaler oder nationaler bewaffneter Konflikte besonders schutzbedürftig. Die Vertragsstaaten sollten den Ausschuss über alle Maßnahmen informieren, die während einer solchen Situ-

ation ergriffen wurden, um Frauen vor Vergewaltigung, Entführung und anderen Formen geschlechtsbezogener Gewalt zu schützen.

9. Mit ihrem Beitritt zum Pakt gewährleisten die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit Artikel 3 das gleiche Recht für Mann und Frau, alle im Pakt festgelegten bürgerlichen und politischen Rechte wahrzunehmen. Zudem darf gemäß Artikel 5 keine Bestimmung des Pakts so ausgelegt werden, dass sie für einen Staat, eine Gruppe oder Person das Recht begründet, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu begehen, die auf die Abschaffung der in Artikel 3 anerkannten Rechte oder auf weitergehende Beschränkungen, als in dem Pakt vorgesehen, hinzielen. Ferner soll der gleichberechtigte Genuss der durch Gesetze, Übereinkommen, Verordnungen oder durch Gewohnheitsrecht anerkannten oder bestehenden grundlegenden Menschenrechte der Frau nicht unter dem Vorwand beschränkt oder außer Kraft gesetzt werden, dass der Pakt derartige Rechte nicht oder nur in einem geringeren Ausmaße anerkenne.

10. Die Vertragsstaaten sollten bei der Berichterstattung über das in Artikel 6 geschützte Recht auf Leben Daten zu den Geburtenraten und zu den Todesfällen in Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt zur Verfügung stellen. Daten zu Kindersterblichkeitsraten sollten nach Geschlecht aufgeschlüsselt sein. Die Vertragsstaaten sollten Informationen über alle Maßnahmen beibringen, die ergriffen wurden, um Frauen bei der Verhinderung unerwünschter Schwangerschaften zu helfen und um sicherzustellen, dass sie sich nicht lebensbedrohenden heimlichen Abtreibungen unterziehen müssen. Die Vertragsstaaten sollten auch über Maßnahmen berichten, die Frauen vor Praktiken schützen, die ihr Recht auf Leben verletzen, wie die Tötung von weiblichen Kindern, die Verbrennung von Witwen und die Tötung um der Mitgift willen. Der Ausschuss möchte auch Informationen über den Einfluss erhalten, den Armut und Entbehrung auf Frauen ausüben und der eine Bedrohung ihres Lebens darstellt.

11. Um die Einhaltung von Artikel 7 und auch von Artikel 24 des Pakts bewerten zu können, der den besonderen Schutz des Kindes beinhaltet, benötigt der Ausschuss Informationen über nationale Gesetze und Praktiken im Hinblick auf häusliche oder sonstige Arten der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der Vergewaltigung. Der Ausschuss muss auch wissen, ob der jeweilige Vertragsstaat Frauen, die aufgrund von Vergewaltigung schwanger geworden sind, den Zugang zu sicherer Abtreibung ermöglicht. Die Vertragsstaaten sollten dem Ausschuss auch Informationen über Maßnahmen zur Verfügung stellen, die erzwungene Abtreibungen und erzwungene Sterilisationen verhindern. Vertragsstaaten, in denen die weibliche Genitalverstümmelung praktiziert wird, sollten Information über das Ausmaß der-

selben und über Maßnahmen zu ihrer Beseitigung vortragen. Informationen, die von den Vertragsstaaten zu all diesen Punkten vorgebracht werden, sollten Schutzmaßnahmen einschließlich der Rechtsbehelfe beinhalten, die für Frauen zur Verfügung stehen, deren Rechte gemäß Artikel 7 verletzt worden sind.

12. In Anbetracht der in Artikel 8 anerkannten Verpflichtungen sollten die Vertragsstaaten den Ausschuss über Maßnahmen informieren, die ergriffen wurden, um den Handel mit Frauen und Kindern sowie die Zwangsprostitution innerhalb des Landes und über dessen Grenzen hinaus zu beseitigen. Sie müssen auch Informationen zu solchen Maßnahmen zur Verfügung stellen, die ergriffen wurden, um Frauen und Kinder einschließlich ausländischer Frauen und Kinder vor Versklavung zu schützen, die, unter anderem, als Hausanstellung oder durch andere Formen persönlicher Dienste verschleiert wird. Vertragsstaaten, in denen Frauen und Kinder angeworben und aus denen sie weggeholt werden, und Vertragsstaaten, von denen diese Frauen und Kinder aufgenommen werden, sollten Informationen über nationale oder internationale Maßnahmen zur Verhinderung der Verletzung der Rechte von Frauen und Kindern zur Verfügung stellen.

13. Die Vertragsstaaten sollten Informationen über jegliche besondere Regelung zur Verfügung stellen, die die Kleidung von Frauen in der Öffentlichkeit betrifft. Der Ausschuss betont, dass solche Regelungen mehrere Paktrechte verletzen können, zum Beispiel: Artikel 26 über das Diskriminierungsverbot; Artikel 7, wenn Körperstrafen auferlegt werden, um eine entsprechende Regelung durchzusetzen; Artikel 9, wenn die Nicht-Befolgung der Regelung mit Haft bestraft wird; Artikel 12, wenn die Freizügigkeit einem derartigen Zwang unterliegt; Artikel 17, der allen Personen das Recht auf Privatleben ohne willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe garantiert; Artikel 18 und 19, wenn Frauen Kleiderordnungen unterworfen werden, die ihre Religions- oder Meinungsfreiheit einschränken; und zuletzt Artikel 27, wenn die Kleiderordnung mit jener Kultur in Konflikt steht, auf die die jeweilige Frau einen Anspruch erheben kann.

14. Im Hinblick auf Artikel 9 sollten die Vertragsstaaten Informationen über alle Gesetze oder Praktiken zur Verfügung stellen, die Frauen willkürlich oder unter Missachtung der Gleichheit ihrer Freiheit berauben können, wie zum Beispiel durch Festhalten innerhalb des Hauses (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 8 Absatz 1).

15. Aus Artikel 7 und 10 folgt, dass die Vertragsstaaten alle Informationen zur Verfügung stellen müssen, die einen Bezug zur Gewährleistung gleicher Rechte für Frauen und Männer haben, denen ihre Freiheit entzogen wurde.

Insbesondere sollten die Vertragsstaaten berichten, ob Männer und Frauen in Gefängnissen getrennt werden und ob Frauen nur von weiblichen Vollzugsbediensteten bewacht werden. Die Vertragsstaaten sollten auch darüber berichten, ob angeklagte jugendliche Frauen von erwachsenen Frauen getrennt werden und über alle Unterschiede in der Behandlung von männlichen und weiblichen Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, zum Beispiel über den Zugang zu Resozialisierung und Ausbildungsprogrammen und zu Besuchen von Eheleuten und Familienmitgliedern. Schwangere Frauen, denen die Freiheit entzogen wurde, sollten stets eine menschliche Behandlung und Achtung vor der dem Menschen inhärenten Würde erfahren, insbesondere während der Geburt und während der Sorge für das neugeborene Kind; die Vertragsstaaten sollten über entsprechende Einrichtungen und die medizinische Versorgung für Mütter und ihre Säuglinge berichten.

16. Im Hinblick auf Artikel 12 sollten die Vertragsstaaten Informationen über jede gesetzliche Vorschrift oder Praxis zur Verfügung stellen, die das Recht der Frau auf Freizügigkeit einschränkt, zum Beispiel die Ausübung von Machtbefugnissen des Ehemanns über die Frau oder der Eltern über erwachsene Töchter; rechtliche oder De-facto-Umstände, die Frauen daran hindern zu reisen, zum Beispiel das Erfordernis der Zustimmung eines Dritten für die Ausstellung eines Reisepasses oder eines sonstigen Reisedokuments für eine erwachsene Frau. Die Vertragsstaaten sollten auch über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um solche Gesetze und Praktiken zu beseitigen und um Frauen davor, zum Beispiel durch inländische Rechtsbehelfe, zu schützen (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 27 Absätze 6 und 18).

17. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass ausländischen Frauen gleichberechtigt das Recht zugestanden wird, gegen ihre Ausweisung sprechende Gründe vorzubringen und die Entscheidung für eine Ausweisung entsprechend Artikel 13 überprüfen zu lassen. In dieser Hinsicht sollten sie berechtigt sein, Argumente vorzubringen, die auf geschlechtsspezifischen Verletzungen des Pakts wie jenen beruhen, die oben in den Absätzen 10 und 11 erwähnt werden.

18. Die Vertragsstaaten sollten Informationen zur Verfügung stellen, die es dem Ausschuss ermöglichen, festzustellen, ob der Zugang zur Gerichtsbarkeit und das in Artikel 14 festgeschriebene Recht auf ein faires Gerichtsverfahren von Frauen unter den gleichen Bedingungen wie von Männern in Anspruch genommen werden kann. Insbesondere sollten die Vertragsstaaten den Ausschuss informieren, ob es gesetzliche Vorschriften gibt, die Frauen an einem direkten und selbstständigen Zugang zu Gerichten hindern (vgl.

Mitteilung Nr. 202/1986, *Ato del Avellanal gegen Peru*, Entscheidungsgründe vom 28. Oktober 1988); ob Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer als Zeugen Aussagen machen dürfen; und ob Maßnahmen getroffen werden, um Frauen den gleichen Zugang zu Prozesskostenhilfe, insbesondere in Familiensachen, zu gewähren. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, ob die Unschuldsvermutung gemäß Artikel 14 Absatz 2 bestimmten Frauen verweigert wird, und über die Maßnahmen, die getroffen worden sind, um diese Umstände zu beenden.

19. Das Recht gemäß Artikel 16, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden, ist insbesondere für Frauen von Bedeutung, die häufig aufgrund ihres Geschlechts oder ihres Ehestands eine Beschneidung dieses Rechts erfahren. Artikel 16 beinhaltet, dass Frauen Eigentum besitzen, einen Vertrag schließen oder andere bürgerliche Rechte ausüben können und nicht aufgrund des Ehestands oder irgendeines anderen Grundes diskriminiert werden dürfen. Artikel 16 schreibt auch fest, dass die Frau nicht als Objekt behandelt werden darf, das zusammen mit dem Besitz des verstorbenen Ehemanns seiner Familie übergeben wird. Die Vertragsstaaten müssen Informationen über Gesetze oder Praktiken zur Verfügung stellen, die Frauen daran hindern, als vollständig rechtsfähige Person zu handeln oder behandelt zu werden, und die Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Gesetze oder Praktiken, die eine entsprechende Behandlung verhindern, zu beseitigen.

20. Die Vertragsstaaten müssen Informationen zur Verfügung stellen, um dem Ausschuss zu ermöglichen, alle Gesetze und Praktiken zu bewerten, die in das Recht der Frau auf Privatleben sowie andere von Artikel 17 geschützte Rechte eingreifen können. Zum Beispiel entsteht ein solcher Eingriff dort, wo das sexuelle Verhalten einer Frau bei der Entscheidung über den Umfang ihrer Rechte und ihres Schutzes, einschließlich des Schutzes vor Vergewaltigung, herangezogen wird. Ein anderer Bereich, in dem Staaten das Recht der Frau auf Privatleben möglicherweise missachten, betrifft die Fortpflanzung, zum Beispiel in jenen Fällen, in denen die Erlaubnis des Ehemannes notwendig ist, um eine Entscheidung über eine Sterilisation zu treffen; in Fällen, in denen allgemeine Voraussetzungen für die Sterilisation von Frauen zur Auflage gemacht werden, zum Beispiel, dass sie eine bestimmte Anzahl von Kindern oder ein bestimmtes Alter haben müssen, oder in Fällen, in denen Ärzten und anderem Personal im Gesundheitswesen die gesetzliche Pflicht auferlegt wird, Schwangerschaftsabbrüche anzuzeigen. In diesen Fällen könnten auch andere Paktrechte, zum Beispiel die aus Artikel 6 und 7, betroffen sein. Das Privatleben von Frauen kann auch durch das Verhalten von Privatpersonen beeinträchtigt werden, zum Beispiel durch Arbeitgeber, die einen Schwangerschaftstest verlangen, bevor sie eine Frau einstellen. Die Vertragsstaaten sollten über alle Gesetze sowie öf-

fentliche oder private Handlungen berichten, die die Frau am gleichberechtigten Genuss der Rechte gemäß Artikel 17 beeinträchtigen, und über Maßnahmen, die getroffen wurden, um solche Eingriffe zu beseitigen und Frauen Schutz vor derartigen Eingriffen zu gewähren.

21. Die Vertragsstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit und die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung eigener Wahl zu haben – einschließlich der Freiheit, die Religion oder die Weltanschauung zu wechseln oder zum Ausdruck zu bringen –, im Gesetz und in der Praxis für Mann und Frau unter den gleichen Bedingungen und ohne Diskriminierung garantiert und geschützt werden. Diese von Artikel 18 geschützten Freiheiten dürfen nur unter den im Pakt vorgesehenen Bedingungen eingeschränkt werden und dürfen, unter anderem, nicht durch Regeln, bei denen die Erlaubnis Dritter vorausgesetzt wird, oder die Einmischung von Vätern, Ehemännern, Brüdern oder sonstigen Personen beschränkt werden. Artikel 18 darf nicht dazu benutzt werden, um eine Diskriminierung der Frau mit dem Verweis auf die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zu rechtfertigen; die Vertragsstaaten sollten deshalb Informationen über den Status der Frauen in Bezug auf ihre Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit zur Verfügung stellen und angeben, welche Schritte sie unternommen haben oder beabsichtigen zu unternehmen, um Verletzungen dieser Freiheiten sowohl zu beseitigen als auch zu verhindern und um die Rechte der Frauen so zu schützen, dass keine Diskriminierung mehr stattfindet.

22. Gemäß Artikel 19 sollten die Vertragsstaaten den Ausschuss über alle Gesetze oder andere Faktoren informieren, die Frauen davon abhalten können, ihre gemäß dieser Vorschrift geschützten Rechte gleichberechtigt wahrzunehmen. Da es wahrscheinlich ist, dass die Publikation und Verbreitung von obszönem und pornographischem Material, das Frauen und Mädchen als Objekte von Gewalt oder erniedrigender oder unmenschlicher Behandlung darstellt, geeignet ist, diese Art von Behandlung von Frauen und Mädchen zu fördern, sollten die Vertragsstaaten Informationen über solche gesetzlichen Maßnahmen vorbringen, die die Veröffentlichung oder Verbreitung derartiger Materialien einschränken.

23. Die Staaten sind aufgefordert, Männer und Frauen im Hinblick auf Eheschließung entsprechend Artikel 23 gleich zu behandeln, was auch in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 19 (1990) ausführlich erörtert wurde. Männer und Frauen haben das Recht, eine Ehe nur dann einzugehen, wenn sie mit ihrer freien und vollen Zustimmung geschlossen wird, und der Staat ist verpflichtet, die Wahrnehmung dieses Rechts auf gleichberechtigter Grundlage zu schützen. Es gibt viele Faktoren, die Frauen daran hindern

können, ihre Entscheidung zur Eheschließung frei zu treffen. Zum einen ist die Entscheidung abhängig vom Mindestalter für die Eheschließung. Die Staaten sollten dafür gleiche Kriterien für Mann und Frau schaffen. Diese Kriterien sollten sicherstellen, dass Frauen imstande sind, eine Entscheidung ohne Zwang zu treffen. Zum anderen kann in einigen Ländern durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht ein Vormund, der in der Regel männlich ist, anstelle der Frau zu der Eheschließung seine Zustimmung geben und dadurch Frauen daran hindern, eine freie Wahl zu treffen.

24. Ein weiterer Faktor, der das Recht der Frauen beeinträchtigen kann, eine Ehe nur mit ihrer freien und vollen Zustimmung zu schließen, besteht in gesellschaftlichen Zwängen, die weibliche Vergewaltigungsopfer marginalisieren und Druck auf sie ausüben, um ihre Einwilligung zur Heirat zu erreichen. Die freie und volle Einwilligung der Frau zu ihrer Eheschließung kann auch durch Gesetze ausgehöhlt werden, die dem Vergewaltiger gestatten, seine strafrechtliche Verantwortlichkeit dadurch aufzuheben oder zu mildern, dass er das Opfer heiratet. Die Vertragsstaaten sollten angeben, ob die Eheschließung mit dem Opfer die strafrechtliche Verantwortlichkeit beseitigt oder mildert und ob in Fällen, in denen das Opfer minderjährig ist, durch eine Vergewaltigung das heiratsfähige Alter des Opfers herabgesetzt wird, insbesondere in Gesellschaften, in denen Vergewaltigungsopfer durch die Gesellschaft an den Rand gedrängt werden. Ein anderer Aspekt des Rechts, eine Ehe zu schließen, kann dadurch beeinträchtigt werden, dass Staaten der erneuten Eheschließung von Frauen Beschränkungen auferlegen, die Männern nicht zur Auflage gemacht werden. Das Recht, den Ehegatten zu wählen, kann darüber hinaus durch Gesetze und Praktiken eingeschränkt werden, die die Eheschließung einer Frau, die einer besonderen Konfession angehört, mit einem Mann verhindern, der sich zu keiner oder zu einer anderen Religion bekennt. Die Staaten sollten Informationen zu solchen Gesetzen und Praktiken zur Verfügung stellen, die das Recht der Frau untergraben, nur dann zu heiraten, wenn sie ihre freie und volle Zustimmung gegeben hat, sowie über Maßnahmen zu deren Abschaffung. Außerdem sollte beachtet werden, dass die Gleichberechtigung im Hinblick auf das Recht zu heiraten die Unvereinbarkeit von Polygamie mit diesem Prinzip beinhaltet. Polygamie verletzt die Würde der Frau. Sie ist eine unzulässige Diskriminierung der Frau. Infolgedessen sollte sie unbedingt abgeschafft werden, wo auch immer sie noch existiert.

25. Um ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 23 Abs. 4 zu erfüllen, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass der Ehestand gleiche Rechte und Pflichten für beide Ehegatten enthält, zum Beispiel im Hinblick auf das Sorgerecht und die Pflege der Kinder, die religiöse und moralische Erziehung der Kinder, die Fähigkeit, den Kindern die Nationalität der Eltern zu

übertragen, und im Hinblick auf Eigentum und dessen Verwaltung, sei es gemeinsames Eigentum oder Eigentum nur eines Ehegatten. Die Vertragsstaaten sollten ihre Gesetzgebung überprüfen, um zu gewährleisten, dass verheiratete Frauen im Hinblick auf Eigentum und dessen Verwaltung, soweit notwendig, gleiche Rechte besitzen. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass keine geschlechtsbezogene Diskriminierung hinsichtlich des Erwerbs oder des Verlusts der Staatsbürgerschaft aufgrund einer Eheschließung, hinsichtlich des Aufenthaltsrechts und des Rechts jedes der Ehegatten, die Verwendung seines oder ihres ursprünglichen Familiennamens beizubehalten oder bei der Wahl eines neuen Familiennamens gleichberechtigt zu sein. Gleichberechtigung innerhalb der Ehe setzt voraus, dass Ehemann und Ehefrau gleichermaßen Verantwortlichkeit und Befugnisse innerhalb der Familie besitzen.

26. Die Vertragsstaaten müssen darüber hinaus die Gleichberechtigung bezüglich einer Auflösung der Ehe gewährleisten und die Möglichkeit einer Verstoßung ausschließen. Die Voraussetzungen für Scheidung und Annullierung sollten für Männer und Frauen dieselben sein, ebenso wie Entscheidungen im Hinblick auf die Verteilung des Besitzes, den Unterhalt und das Sorgerecht für die Kinder. Inwieweit der Elternteil ohne Sorgerecht den Kontakt zu den Kindern aufrechterhalten kann, sollte aufgrund gleichberechtigter Erwägungen entschieden werden. Frauen sollten auch die gleichen Erbrechte wie Männer besitzen, wenn die Auflösung der Ehe durch den Tod eines der Ehegatten verursacht wird.

27. Um der Anerkennung der Familie im Sinne des Artikels 23 Wirkung zu verleihen, ist es wichtig, verschiedene Formen der Familie zu akzeptieren. Dies schließt unverheiratete Paare und deren Kinder sowie allein erziehende Elternteile und deren Kinder ein, wobei die Gleichbehandlung von Frauen unter diesen Umständen zu gewährleisten ist (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 19 Abs. 2). Familien mit allein erziehendem Elternteil bestehen oft aus einer allein stehenden Frau, die für ein oder mehrere Kinder sorgt; die Vertragsstaaten sollten beschreiben, welche Art von Unterstützung vorhanden ist, um solchen Frauen zu ermöglichen, ihre elterlichen Aufgaben gleichberechtigt einem Mann in ähnlicher Lage zu erfüllen.

28. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Kinder zu schützen (Artikel 24), sollte für Jungen und Mädchen in gleicher Weise verwirklicht werden. Die Vertragsstaaten sollten über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um sicherzustellen, dass Mädchen im Vergleich zu Jungen bei der Erziehung, Ernährung und Gesundheitsfürsorge gleich behandelt werden, und sollten dem Ausschuss unter Berücksichtigung dieser Umstände aufgeschlüsselte Daten zur Verfügung stellen. Die Vertragsstaaten sollten sowohl

durch Gesetzgebung als auch durch andere geeignete Maßnahmen alle kulturellen und religiösen Praktiken beseitigen, die die Freiheit und das Wohlergehen weiblicher Kinder gefährden.

29. Das Recht, an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten teilzuhaben, ist nicht überall auf gleichberechtigter Basis umgesetzt worden. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass das Gesetz Frauen die in Artikel 25 festgeschriebenen Rechte gleichberechtigt mit Männern garantiert, und es müssen wirksame Positivmaßnahmen ergriffen werden, um die Teilhabe von Frauen an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten und an öffentlichen Ämtern zu fördern und zu gewährleisten. Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass alle wahlberechtigten Personen, auch imstande sind, dieses Recht auszuüben, sollten keine geschlechtsbezogene Diskriminierung enthalten. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten auf, statistische Daten über den Prozentsatz von Frauen in öffentlichen Wahlämtern, einschließlich in der Legislative, in hochrangigen Ämtern des öffentlichen Dienstes und in der Justiz, zur Verfügung zu stellen.

30. Diskriminierung von Frauen fällt häufig mit Diskriminierung wegen anderer Gründe wie Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt oder sonstiger Status zusammen. Die Vertragsstaaten sollten darlegen, inwieweit Frauen durch Diskriminierung aus anderen Gründen in besonderer Weise beeinträchtigt sind, und über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um diese Beeinträchtigungen zu unterbinden.

31. Das gemäß Artikel 26 geschützte Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf Freiheit von Diskriminierung, fordert die Staaten auf, gegen Diskriminierung durch öffentliche und private Akteure in allen Bereichen einzuschreiten. Gegen Frauen gerichtete Diskriminierung auf dem Gebiet der Sozialversicherungsgesetze (Mitteilung Nr. 172/84, *Broeks gegen Niederlande*, Entscheidungsgründe vom 9. April 1987; 182/84, *Zwaan de Vries gegen Niederlande*, Entscheidungsgründe vom 9. April 1987; 218/1986, *Vos gegen Niederlande*, Entscheidungsgründe vom 29. März 1989) sowie auf dem Gebiet der Staatsbürgerschaft oder der Rechte von Nicht-Staatsangehörigen (Mitteilung Nr. 035/1978, *Aumeeruddy-Cziffra und andere gegen Mauritius*, Entscheidungsgründe vom 9. April 1981) verletzt Artikel 26. So genannte Ehrenverbrechen, die unbestraft bleiben, stellen eine gravierende Verletzung des Pakts und insbesondere der Artikel 6, 14 und 26 dar. Ebenso verstoßen Gesetze, die wegen Ehebruch oder anderen Straftaten schwerere Strafen für Frauen als für Männer verhängen, die Forderung nach Gleichbehandlung. Der Ausschuss hat bei der Überprüfung der Be-

richte der Vertragsstaaten auch häufig festgestellt, dass ein großer Anteil von Frauen in Bereichen beschäftigt ist, die nicht durch Arbeitsgesetze geschützt sind, und dass Frauen aufgrund vorherrschender Bräuche und Traditionen insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu besser bezahlter Beschäftigung und zu gleicher Bezahlung für gleichwertige Arbeit diskriminiert werden. Die Vertragsstaaten sollten ihre Gesetzgebung und Praktiken überprüfen und bei der Umsetzung aller Maßnahmen die Führung übernehmen, die notwendig ist, um die Diskriminierung der Frau in allen Bereichen zu beseitigen, zum Beispiel durch ein Diskriminierungsverbot in privatrechtlichen Bereichen wie der Beschäftigung, der Ausbildung und der politischen Aktivitäten sowie bei der Bereitstellung von Wohnraum, Mitteln und Leistungen. Die Vertragsstaaten sollten über diese Maßnahmen berichten und Informationen über Rechtsbehelfe, die Opfern derartiger Diskriminierung zur Verfügung stehen, beibringen.

32. Rechte, die Personen, welche gemäß Artikel 27 Minderheiten angehören, im Hinblick auf ihre Sprache, Kultur und Religion genießen, berechtigen keinen Staat, keine Gruppe oder keine Person, das Recht der Frau auf gleichberechtigten Genuss irgendeines der Paktrechte zu verletzen, einschließlich des Rechts auf Gleichheit vor dem Gesetz. Die Staaten sollten über alle Gesetze oder Verwaltungspraktiken berichten, die sich auf Angehörige einer Minderheit beziehen, die eine Verletzung der Gleichberechtigung der Frau nach dem Pakt begründen könnten (Mitteilung Nr. 24/1977, *Lovelace gegen Kanada*, Stellungnahmen vom Juli 1981), über Maßnahmen, die ergriffen wurden oder beabsichtigt sind, um das gleiche Recht von Männern und Frauen auf den Genuss aller bürgerlichen und politischen Paktrechte zu gewährleisten. Die Staaten sollten außerdem über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um ihren Verantwortlichkeiten in Bezug auf kulturelle oder religiöse Praktiken innerhalb von Minderheiten, die Frauenrechte beeinträchtigen, nachzukommen. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten dem Beitrag, den Frauen für das kulturelle Leben ihrer Gemeinschaften leisten, Aufmerksamkeit schenken.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 29**
Notstand (Artikel 4)
Achtundsechzigste Sitzung (2000)

1. Artikel 4 des Paktes ist äußerst bedeutsam für das System des Menschenrechtsschutzes nach dem Pakt. Einerseits erlaubt er einem Staat, zeitweilig einen Teil der sich aus dem Pakt ergebenden Verpflichtungen einseitig außer Kraft zu setzen. Andererseits unterwirft Artikel 4 sowohl die bloße suspendierende Maßnahme als auch ihre materiell-rechtlichen Konsequenzen einem spezifischen Schutzmechanismus. Die Wiederherstellung des Normalzustandes, in dem die uneingeschränkte Beachtung des Pakts wieder sichergestellt werden kann, muss das herausragende Ziel eines Vertragsstaates sein, der von dem Pakt abweicht. Mit diesen Allgemeinen Bemerkungen, die die auf der 13. Sitzung 1981 angenommenen Allgemeinen Bemerkungen Nr. 5 ersetzen, versucht der Ausschuss, den Vertragsstaaten Hilfestellung bei der Erfüllung der sich aus Artikel 4 ergebenden Verpflichtungen zu gewähren.

2. Maßnahmen, die Bestimmungen des Paktes außer Kraft setzen, müssen Ausnahmecharakter haben und von vorübergehender Natur sein. Bevor ein Staat Artikel 4 in Anspruch nehmen kann, müssen zwei wesentliche Bedingungen erfüllt sein: Die Situation muss zu einem öffentlichen, den Bestand der Nation gefährdenden Notstand gediehen sein, und der Vertragsstaat muss offiziell den Notstand erklärt haben. Die letzte Bedingung ist essentiell für die Erhaltung des Legalitäts- und des Rechtsstaatsprinzips in Zeiten, in denen diese am meisten benötigt werden. Wenn Staaten einen Notstand ausrufen, der zur Folge haben könnte, dass sich aus dem Pakt ergebende Verpflichtungen außer Kraft gesetzt werden, müssen sie im Rahmen ihrer Verfassung und anderer Rechtsvorschriften handeln, die eine solche Proklamation und die Ausübung von Notstandsvollmachten regeln. Es ist die Aufgabe des Ausschusses, die betreffenden Gesetze im Hinblick darauf zu überwachen, ob sie die Beachtung von Artikel 4 ermöglichen und garantieren. Damit der Ausschuss diese Aufgabe erfüllen kann, sollen die Vertragsstaaten ihren Berichten nach Artikel 40 ausreichende und genaue Informationen über ihre Gesetze und die Praxis auf dem Gebiet der Notstandsvollmachten beifügen.

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung stammt aus MenschenRechtsMagazin H. 2/2003, S. 110 ff. des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam.

3. Nicht jede Störung der öffentlichen Ordnung oder Katastrophe kann als öffentlicher Notstand gelten, der, wie von Artikel 4 Abs. 1 verlangt, den Bestand der Nation gefährdet. Während nationaler oder internationaler bewaffneter Konflikte werden die Regeln des humanitären Völkerrechts anwendbar. Sie helfen, zusätzlich zu den Bestimmungen in Artikel 4 und Artikel 5 Abs. 1 des Paktes, den Missbrauch von Notstandsvollmachten durch den Staat zu verhindern. Der Pakt verlangt, dass selbst während eines bewaffneten Konfliktes Maßnahmen, die zur Folge haben, dass Bestimmungen des Paktes außer Kraft gesetzt werden, nur dann und soweit zulässig sind, als eine Bedrohung des Bestandes der Nation vorliegt. Falls Staaten erwägen, sich in anderen Situationen als in bewaffneten Konflikten auf Artikel 4 zu berufen, sollten sie sorgfältig überlegen, welche Rechtfertigung dafür vorliegt und ob eine solche Maßnahme unter diesen Umständen zulässig und erforderlich ist. In einer Vielzahl von Fällen hat der Ausschuss seine Besorgnis über Vertragsstaaten zum Ausdruck gebracht, die durch den Pakt geschützte Rechte offensichtlich außer Kraft gesetzt haben oder deren nationale Gesetze offensichtlich ein Außer-Kraft-Setzen in Situationen erlauben, die nicht von Artikel 4 erfasst sind.¹

4. Eine grundlegende Bedingung für jegliche Maßnahmen, die entsprechend Artikel 4 Abs. 1 die sich aus dem Pakt ergebenden Rechte suspendieren, ist, dass solche Maßnahmen strikt auf das Ausmaß beschränkt bleiben, das die Umstände der Situation erfordern. Diese Bedingung bezieht sich auf die Dauer, den räumlichen Geltungsbereich und das materielle Ausmaß des Notstandes und jeglicher Suspendierungsmaßnahmen, die aufgrund des Notstandes ergriffen werden. Die Suspendierung einiger Verpflichtungen des Paktes in Notstandslagen ist klar von Restriktionen oder Begrenzungen zu unterscheiden, die gerade auch in normalen Zeiten im Hinblick auf einzelne Bestimmungen des Paktes zulässig sind.² Dessen ungeachtet spiegelt sich in der Verpflichtung, jede Suspendierung genau auf die Erfordernisse der Situation zu beschränken, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wider, der sowohl bei der Befugnis zur Suspendierung als auch bei der Kompetenz zur Beschränkung Anwendung findet. Überdies entbindet die bloße Tatsache, dass eine zulässige Suspendierung einer bestimmten Vorschrift durch die Dringlichkeit der Situation aus sich heraus

1 Siehe die folgenden Bemerkungen/Abschließenden Stellungnahmen: Vereinigte Republik Tansania (1992), CCPR/C/79/Add.12, Abs. 7; Dominikanische Republik (1993), CCPR/C/79/Add.18, Abs. 4; Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland (1995), CCPR/C/79/Add.55, Abs. 23; Peru (1996), CCPR/C/79/Add.76, Abs. 11; Bolivien (1997), CCPR/C/79/Add.74, Abs. 14; Kolumbien (1997), CCPR/C/79/Add.76, Abs. 25; Libanon (1997), CCPR/C/79/Add.78, Abs. 10; Uruguay (1998), CCPR/C/79/Add.90, Abs. 8; Israel (1998) CCPR/C/79/Add.93, Abs. 11.

2 Siehe z.B. Artikel 12 und 19 des Paktes.

gerechtfertigt sein kann, nicht von der Notwendigkeit, dass die einzelnen aufgrund der Suspendierung getroffenen Maßnahmen ebenfalls nach Maßgabe der Umstände der Situation erforderlich sein müssen. In der Praxis wird dies sicherstellen, dass keine Bestimmung des Paktes völlig unwirksam wird, selbst wenn ein Vertragsstaat sie rechtmäßig außer Kraft setzt. Bei der Beratung von Staatenberichten hat der Ausschuss seine Besorgnis über die ungenügende Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zum Ausdruck gebracht.³

5. Die Frage, wann und in welchem Ausmaß eine Suspendierung von Rechten erfolgen darf, kann nicht von der Bestimmung in Artikel 4 Abs. 1 des Paktes getrennt werden, derzufolge alle Maßnahmen, die Verpflichtungen des Vertragsstaates aus dem Pakt außer Kraft setzen, streng auf die Erfordernisse der Situation beschränkt sein müssen. Diese Bedingung erfordert von den Vertragsstaaten, dass sie nicht nur bei der Rechtfertigung der Entscheidung über die Erklärung des Notstandes, sondern auch bei der Rechtfertigung aller darauf basierenden Maßnahmen sorgfältig vorgehen müssen. Wenn Vertragsstaaten zum Beispiel eine Naturkatastrophe, eine Massendemonstration mit gewalttätigen Ausschreitungen oder einen schweren Industrieunfall zum Anlass nehmen, eine sich aus dem Pakt ergebende Verpflichtung außer Kraft zu setzen, so müssen sie dies nicht nur damit rechtfertigen können, dass eine solche Situation den Bestand der Nation gefährdet, sondern auch damit, dass die einzelnen Maßnahmen, die Vorschriften des Paktes außer Kraft setzen, aufgrund der Umstände der Situation erforderlich sind. Nach Auffassung des Ausschusses wird es in solchen Situationen grundsätzlich ausreichen, bezüglich einiger Rechte von den im Pakt vorgesehenen Einschränkungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen, zum Beispiel bei der Freizügigkeit (Artikel 12) oder der Versammlungsfreiheit (Artikel 21). Die fraglichen Vorschriften zu suspendieren wäre insoweit durch die Erfordernisse der Situation nicht gerechtfertigt.

6. Die Tatsache, dass einige der Bestimmungen des Paktes in Artikel 4 (Abs. 2) als nicht suspendierbar aufgeführt werden, bedeutet nicht, dass andere Artikel des Paktes beliebig außer Kraft gesetzt werden können, selbst wenn der Bestand der Nation bedroht ist. Die rechtliche Verpflichtung, Suspendierungen auf solche Maßnahmen zu beschränken, die aufgrund der Erfordernisse der Situation unabdingbar sind, verpflichtet sowohl die Vertragsstaaten als auch den Ausschuss, jeden betroffenen Artikel einer auf einer objektiven Einschätzung der tatsächlichen Situation beruhenden sorgfältigen Überprüfung zu unterziehen.

3 Siehe z.B. Abschließende Stellungnahme zu Israel (1998), CCPR/C/79/Add.93, Abs. 11.

7. Artikel 4 Abs. 2 des Paktes schreibt ausdrücklich vor, dass bei folgenden Artikeln keine Suspendierung erfolgen darf: Artikel 6 (Recht auf Leben), Artikel 7 (Verbot der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Bestrafung oder medizinischer oder wissenschaftlicher Experimente ohne Einverständnis), Artikel 8 Abs. 1 und 2 (Verbot der Sklaverei, des Sklavenhandels und der Leibeigenschaft), Artikel 11 (Verbot der Inhaftierung aufgrund der Unfähigkeit, eine Vertragsverpflichtung zu erfüllen), Artikel 15 (Prinzip der Gesetzmäßigkeit im Bereich des Strafrechts, d.h. die strafrechtliche Verantwortlichkeit und die Bestrafung kann nur aufgrund klarer, präziser gesetzlicher Vorschriften erfolgen, die zu dem Zeitpunkt galten, als die Handlung oder das Unterlassen erfolgte, es sei denn, ein späteres Gesetz sieht eine geringere Bestrafung vor), Artikel 16 (die Anerkennung eines jeden als eine Person vor dem Gesetz) und Artikel 18 (Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit). Die in diesen Bestimmungen erfassten Rechte sind allein dadurch, dass sie in Artikel 4 Abs. 2 aufgeführt werden, nicht suspendierbar. Das gleiche gilt für die Parteien des Zweiten Zusatzprotokolls über die Abschaffung der Todesstrafe entsprechend der in Artikel 6 des Protokolls enthaltenen Regelung. Begrifflich folgt aus der Qualifikation einer Paktbestimmung als nicht suspendierbar keineswegs, dass Begrenzungen oder Restriktionen niemals zulässig wären. Die Verweisung in Artikel 4 Abs. 2 auf Artikel 18 (eine Bestimmung, die in ihrem Abs. 3 eine spezifische Klausel über Beschränkungen enthält) macht deutlich, dass die Zulässigkeit von Beschränkungen vom Problem der Suspendierbarkeit unabhängig ist. Sogar in außerordentlichen öffentlichen Notstandsfällen müssen Staaten, die in das Recht der Bekenntnis- oder Religionsausübungsfreiheit eingreifen, dies mit Verweis auf die in Artikel 18 Abs. 3 bestimmten Erfordernisse rechtfertigen. Anlässlich verschiedener Gelegenheiten hat der Ausschuss seine Besorgnis darüber zum Ausdruck gebracht, dass die in Artikel 4 Abs. 2 genannten nicht suspendierbaren Rechte entweder außer Kraft gesetzt wurden oder, aufgrund Unzulänglichkeiten im Rechtssystem des Vertragsstaates, dem Risiko ausgesetzt waren, außer Kraft gesetzt zu werden.⁴

8. Gemäß Artikel 4 Abs. 1 ist eine der Bedingungen, unter denen die Suspendierung von Paktbestimmungen gerechtfertigt werden kann, dass die getroffenen Maßnahmen keine Diskriminierung allein aufgrund von Rasse,

4 Siehe die folgenden Bemerkungen/Abschließenden Stellungnahmen: Dominikanische Republik (1993), CCPR/C/79/Add.18, Abs. 4; Jordanien (1994), CCPR/C/79/Add.35, Abs. 6; Nepal (1994), CCPR/C/79/Add.42, Abs. 9; Russische Föderation (1995), CCPR/C/79/Add. 54, Abs. 27; Sambia (1996), CCPR/C/79/Add. 62, Abs. 11; Gabun (1996), CCPR/C/79/Add.71, Abs. 10; Kolumbien (1997), CCPR/C/79/Add.76, Abs. 25; Israel (1998), CCPR/C/79/Add.93, Abs. 11; Irak (1997), CCPR/C/79/Add.84, Abs. 9; Uruguay (1998), CCPR/C/79/Add.90, Abs. 8; Armenien (1998), CCPR/C/79/Add.100, Abs. 7; Mongolei (2000), CCPR/C/79/Add.120, Abs. 14; Kirgisien (2000), CCPR/CO/69/KGZ, Abs. 12.

Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion oder sozialer Herkunft enthalten. Auch wenn Artikel 26 oder die anderen Bestimmungen des Paktes, die sich auf das Diskriminierungsverbot beziehen (Artikel 2; 3; 14 Abs. 1; 23 Abs. 4; 24 Abs. 1 und 25), nicht unter den nicht suspendierbaren Bestimmungen in Artikel 4 Abs. 2 aufgeführt werden, gibt es Elemente oder Dimensionen des Rechts, nicht diskriminiert zu werden, die unter keinen Umständen suspendiert werden dürfen. Die Bestimmung des Artikels 4 Abs. 1 muss insbesondere befolgt werden, wenn vom Pakt abweichende Maßnahmen ergriffen werden, die eine Unterscheidung zwischen Personen vornehmen.

9. Darüber hinaus verlangt Artikel 4 Abs. 1, dass Maßnahmen, die Paktbestimmungen suspendieren, nicht im Widerspruch zu sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen eines Vertragsstaates stehen dürfen, insbesondere zu Regeln des humanitären Völkerrechts. Artikel 4 des Paktes kann eine Abweichung vom Pakt nicht rechtfertigen, wenn damit gegen andere internationale Verpflichtungen dieses Staates verstoßen würde, gleichgültig, ob diese auf Verträgen oder allgemeinem Völkerrecht beruhen. Dies spiegelt auch Artikel 5 Abs. 2 des Paktes wider, demzufolge es zu keiner Beschränkung oder Suspendierung von irgendwelchen in anderen Dokumenten anerkannten Grundrechten unter dem Vorwand kommen darf, dass der Pakt diese Rechte nicht oder nur in geringerem Ausmaße garantiert.

10. Wenngleich es nicht die Aufgabe des Menschenrechtsausschusses ist, das Verhalten eines Vertragsstaates am Maßstab anderer Verträge zu überprüfen, so hat der Ausschuss in Ausübung seiner Funktionen nach dem Pakt die Kompetenz, andere internationale Verpflichtungen eines Vertragsstaates in Betracht zu ziehen, wenn er darüber entscheidet, ob der Pakt einem Vertragsstaat gestattet, eine bestimmte Paktvorschrift zu suspendieren. Deshalb sollten Vertragsstaaten, wenn sie sich auf Artikel 4 Abs. 1 berufen oder wenn sie gemäß Artikel 40 über die rechtlichen Rahmenbedingungen von Notständen berichten, über ihre sonstigen internationalen Verpflichtungen informieren, soweit diese für den Schutz der betreffenden Rechte von Bedeutung sind. Insbesondere gilt dies für solche Verpflichtungen, die in Notstandszeiten anwendbar sind.⁵ In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten Entwicklungen sorgfältig zur Kenntnis nehmen, die sich in-

5 Verweis auf die Konvention über die Rechte des Kindes, die von nahezu allen Vertragsstaaten ratifiziert wurde und keine Abänderungsklausel enthält. Wie Artikel 38 der Konvention klar zum Ausdruck bringt, gilt die Konvention auch in Notstandslagen.

nerhalb des Völkerrechts in Hinblick auf die Anwendung von Menschenrechtsstandards in Notstandssituationen vollziehen.⁶

11. Die Aufzählung der nicht suspendierbaren Vorschriften in Artikel 4 ist verbunden, aber nicht identisch mit der Frage, ob bestimmte Menschenrechtsverpflichtungen die Natur unbedingter Völkerrechtsnormen haben. Die in Artikel 4 Abs. 2 enthaltene Erklärung, dass von bestimmten Paktvorschriften nicht abgewichen werden darf, muss teilweise als Anerkennung der unbedingten Natur einiger in Vertragsform durch den Pakt garantierter fundamentaler Rechte gesehen werden (z.B. Artikel 6 und 7). Es ist jedoch offensichtlich, dass einige andere Paktbestimmungen in die Liste der nicht suspendierbaren Vorschriften aufgenommen wurden, weil es niemals notwendig werden kann, von diesen Rechten während eines Notstands abzuweichen (z.B. Artikel 11 und 18). Überdies geht die Kategorie der unbedingten Normen über die Liste der nicht suspendierbaren Vorschriften gemäß Artikel 4 Abs. 2 hinaus. Vertragsstaaten ist es verwehrt, sich auf Artikel 4 Abs. 2 des Paktes als Rechtfertigung zu berufen, wenn sie humanitäres Völkerrecht oder unbedingte Normen des Völkerrechts verletzen, z.B. indem sie Geiseln nehmen, Kollektivstrafen verhängen, Menschen willkürlich ihrer Freiheit berauben oder von grundlegenden Prinzipien des fairen Verfahrens, einschließlich der Unschuldsvermutung, abweichen.

12. Die Definition bestimmter Menschenrechtsverletzungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit kann ein hilfreiches Kriterium sein, um den Bereich zulässiger Suspendierung von Paktbestimmungen zu bestimmen. Wenn unter der Autorität des Staates begangene Handlungen die Basis für individuelle strafrechtliche Verantwortung für Verbrechen gegen die

6 Verweis auf Berichte des Generalsekretärs an die Menschenrechtskommission, vorgelegt entsprechend den Resolutionen der Kommission 1998/29, 1996/65 und 2000/69 zu humanitären Mindeststandards (später: grundlegende Standards der Menschlichkeit), E/CN.4/1999/92, E/CN.4/2000/94 und E/CN.4/2001/91, sowie auf frühere Anstrengungen, unter allen Umständen gültige grundlegende Menschenrechte festzustellen, z.B. die Pariser Mindeststandards der Menschenrechtsnormen im Fall eines Notstandes (International Law Association, 1984), die Prinzipien von Syrakus über Vorschriften zur Beschränkung und zur Suspendierung im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, den Schlussbericht von Leandro Despouy, Sonderberichterstatter der Unterkommission zu Menschenrechten und Notständen (E/CN.4/SUB.2/1997/19 und Add.1), die Leitprinzipien zur internen Umsiedlung (E/CN.2/1998/53/Add.2) und die Turku (Åbo) Deklaration zu minimalen humanitären Standards (1990), E/CN.4/1995/116. Für weiterführende Arbeiten auf diesem Gebiet wird auf die Entscheidung der 26. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds (1995) verwiesen, dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz die Aufgabe zu übertragen, einen Bericht über die gewohnheitsrechtlichen Regeln im humanitären Völkerrecht vorzubereiten, die bei internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zur Anwendung kommen.

Menschlichkeit der in diese Handlungen verwickelten Personen bilden, kann Artikel 4 des Paktes nicht als Rechtfertigung dafür dienen, dass ein Notstand den betreffenden Staat von seiner Verantwortung in Bezug auf dieses Verhalten befreit. Deshalb ist die kürzlich in zuständigkeitsbegründender Absicht erfolgte Kodifizierung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Statut von Rom über den Internationalen Strafgerichtshof für die Interpretation des Artikels 4 Pakt von Bedeutung.⁷

13. In den Vorschriften des Paktes, die nicht in Artikel 4 Abs. 2 erwähnt werden, gibt es Elemente, die nach Auffassung des Ausschusses nicht Gegenstand rechtlich zulässiger Suspendierungen nach Artikel 4 sein können. Im Folgenden sollen einige erläuternde Beispiele gegeben werden.

(a) Alle ihrer Freiheit beraubten Personen sollen menschlich und mit Respekt gegenüber der unveräußerlichen Menschenwürde behandelt werden. Obwohl dieses in Artikel 10 des Paktes beschriebene Recht nicht ausdrücklich in der Liste der nicht suspendierbaren Rechte in Artikel 4 Abs. 2 aufgeführt wird, ist der Ausschuss der Auffassung, dass der Pakt hier eine Norm des allgemeinen Völkerrechts aufgenommen hat, die nicht Gegenstand der Suspendierung sein darf. Dies wird durch den Verweis auf die Unveräußerlichkeit der Menschenwürde in der Präambel des Paktes und durch die enge Verbindung zwischen Artikel 7 und 10 bekräftigt.

(b) Von den Verboten der Geiselnahme, Entführung oder unzulässigen Inhaftierung darf nicht abgewichen werden. Die absolute Natur dieser Verbote, selbst in Zeiten des Notstands, ist durch ihren Status als allgemeine Völkerrechtsnormen gerechtfertigt.

(c) Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass der internationale Minderheitenschutz Elemente enthält, die unter allen Umständen respektiert werden müssen. Dies findet seine Entsprechung im völkerrechtlichen Verbot des Völkermordes, in der in Artikel 4 selbst (Abs. 1) enthaltenen Antidiskriminierungsklausel sowie in der unabänderlichen Natur von Artikel 18.

7 Siehe Artikel 6 (Völkermord) und 7 (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) des Statuts, welches am 1. Juli 2001 von 35 Staaten ratifiziert worden war. Während viele der in Artikel 7 aufgeführten spezifischen Verhaltensregeln sich direkt auf die Verletzung solcher Menschenrechte beziehen, die in Artikel 4 Abs. 2 des Paktes als unabänderlich aufgeführt werden, deckt die Kategorie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, wie sie in dieser Bestimmung definiert wird, gleichzeitig aber auch Verletzungen einiger Regelungen des Paktes ab, die nicht in der besagten Bestimmung des Paktes erwähnt wurden. So können z.B. schwere Verletzungen des Artikel 27 ebenso als Völkermord unter Artikel 6 des Statuts von Rom subsumiert werden, während Artikel 7 gleichzeitig Verfahren abdeckt, die sich sowohl gegen die Artikel 6, 7 und 8, als auch gegen die Artikel 9, 12, 26 und 27 des Paktes richten.

(d) Wie durch das Statut von Rom über den Internationalen Strafgerichtshof bekräftigt, stellen ohne zulässige völkerrechtliche Grundlage erfolgte Deportationen oder Zwangsumsiedlungen aus Gebieten, in denen die betreffenden Personen rechtmäßig leben, in Form gewaltsamer Entfernung durch Ausweisung oder andere Zwangsmaßnahmen ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar.⁸ Die Ermächtigung, während eines Notstands Artikel 12 des Paktes außer Kraft zu setzen, kann niemals als Rechtfertigung für solche Maßnahmen dienen.

(e) Die Verkündung des Notstandes gemäß Artikel 4 Abs. 1 darf von einem Vertragsstaat nicht als Rechtfertigung genutzt werden, um unter Verstoß gegen Artikel 20 Kriegspropaganda zu betreiben oder zu nationalem, rassischem oder religiösem Hass aufzurufen, wodurch zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt würde.

14. Artikel 2 Abs. 3 des Paktes verpflichtet jeden Vertragsstaat, Rechtsschutz für den Fall zur Verfügung zu stellen, dass Bestimmungen des Paktes verletzt wurden. Diese Klausel ist zwar nicht in der Liste der nicht suspendierbaren Bestimmungen in Artikel 4 Abs. 2 erwähnt, stellt jedoch eine dem Pakt in seiner Gesamtheit zugehörige Vertragsverpflichtung dar. Selbst wenn eine Vertragspartei während eines Notstandes und weil die Erfordernisse der Situation Maßnahmen in diesem Ausmaße verlangen, ihre justiziellen oder anderen Rechtsschutzverfahren im Hinblick auf ihr praktisches Funktionieren anpasst, muss der Vertragsstaat im Einklang mit Artikel 2 Abs. 3 des Paktes handeln und einen effektiven Rechtsschutz zur Verfügung stellen.

15. Es ist dem Schutz der in Artikel 4 Abs. 2 ausdrücklich als nicht suspendierbar anerkannten Rechte immanent, dass sie durch verfahrensrechtliche und oftmals gerichtliche Garantien abzusichern sind. Die sich auf verfahrensrechtliche Schutzmechanismen beziehenden Paktbestimmungen dürfen niemals Maßnahmen zum Opfer fallen, die den Schutz nicht suspendierbarer Rechte umgehen. Auf Artikel 4 darf nicht in einer Weise zugegriffen werden, die zur Suspendierung nicht suspendierbarer Rechte führen könnte. Da z.B. Artikel 6 des Paktes in seiner Gesamtheit unabänderlich ist, muss während eines Notstandes jedes Verfahren, das zur Verhängung der Todesstrafe führt, den Bestimmungen des Paktes, einschließlich aller Erfordernisse der Artikel 14 und 15, entsprechen.

16. Die in Artikel 4 des Paktes enthaltenen sich auf Suspendierungen beziehende Schutzmechanismen beruhen auf dem Legalitäts- und dem Rechtsstaatsprinzip, das dem Pakt in seiner Gesamtheit eigen ist. Da be-

⁸ Siehe Artikel 7 Abs. 1 (d) und 7 Abs. 2 (d) des Statuts von Rom.

stimmte Elemente des Rechts auf ein faires Verfahren während eines bewaffneten Konflikts ausdrücklich im humanitären Völkerrecht garantiert werden, kann der Ausschuss keine rechtfertigende Basis für eine Suspendierung dieser Garantien während anderer Notfallsituationen erkennen. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Legalitäts- und Rechtsstaatsprinzip es verlangen, während eines Notstandes die grundlegenden Anforderungen einzuhalten. Nur ein Gerichtshof kann gegen eine Person aufgrund einer Straftat ein Verfahren durchführen und sie verurteilen. Die Unschuldsvermutung muss respektiert werden. Zum Schutz nicht suspendierbarer Rechte darf das Recht auf Anrufung eines Gerichts nicht beeinträchtigt werden, um ohne Verzögerung die Rechtmäßigkeit einer Inhaftierung nachprüfen lassen zu können.⁹

17. In Artikel 4 Abs. 3 unterwerfen sich die Vertragsstaaten einem Verfahren internationaler Notifikation, wenn sie sich auf ihre Befugnis zur Suspendierung gemäß Artikel 4 berufen wollen. Ein Vertragsstaat, der das Recht, Verpflichtungen zu suspendieren, ausübt, hat den übrigen Vertragsstaaten über den Generalsekretär der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen, welche Bestimmungen er suspendiert hat und welche Gründe ihn dazu veranlasst haben. Eine solche Notifikation ist nicht nur erforderlich, um die Aufgaben des Ausschusses zu erfüllen, vor allem um zu prüfen, ob die von einem Vertragsstaat getroffenen Maßnahmen aufgrund der Situation unbedingt erforderlich waren, sie erlaubt vielmehr auch anderen Vertragsstaaten, die Erfüllung der Paktbestimmungen zu überwachen. Angesichts des summarischen Charakters vieler in der Vergangenheit eingegangener Notifikationen betont der Ausschuss, dass Notifikationen der Vertragsstaaten vollständige Informationen über die ergriffenen Maßnahmen, deren umfassende Begründung und eine vollständige Dokumentation der einschlägigen Rechtsvorschriften enthalten müssen. Sollte ein Vertragsstaat nachträglich weitere Maßnahmen gemäß Artikel 4 ergreifen, mit denen zum

9 Siehe die Abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses zu Israel (1998) (CCPR/C/79/Add.93), Abs. 21: »... Der Ausschuss betrachtet die gegenwärtige Anwendung der Administrativhaft als nicht vereinbar mit den Artikeln 7 und 16 des Paktes, die auch in Zeiten eines öffentlichen Notstandes nicht suspendiert werden dürfen ... Der Ausschuss unterstreicht jedoch, dass ein Vertragsstaat nicht von den Erfordernissen einer effektiven juristischen Haftprüfung abgehen darf.« Siehe ebenfalls die Empfehlungen des Ausschusses an die Unterkommission zur Vorbeugung von Diskriminierung und Schutz von Minderheiten zum Entwurf eines dritten Fakultativprotokolls zum Pakt: »Der Ausschuss äußert seine Genugtuung darüber, dass Staaten generell anerkennen, dass die Habeas-Corpus- und Amparo-Rechte in Notstandssituationen nicht beschränkt werden sollen. Weiterhin ist der Ausschuss der Ansicht, dass die in Artikel 9 Abs. 3 und 4 zur Verfügung gestellten Rechtsmittel in Verbindung mit Artikel 2 dem Pakt als Ganzem immanent sind.« Offizielle Aufzeichnungen der Generalversammlung, 49. Sitzung, Nachtrag Nr. 40 (A/49/40), Band 1, Annex XI, Abs. 2.

Beispiel die Dauer des Notstandes verlängert wird, so sind darüber ergänzende Notifikationen erforderlich. Auch die Aufhebung der Suspendierung ist unverzüglich zu notifizieren. Diese Verpflichtungen wurden nicht immer befolgt: So haben Vertragsstaaten es unterlassen, durch Vermittlung des Generalsekretärs die übrigen Vertragsstaaten von der Verkündung eines Notstandes sowie von den sich daraus ergebenden Maßnahmen, die einzelne oder mehrerer Bestimmungen des Paktes suspendierten, in Kenntnis zu setzen. Gelegentlich haben es Vertragsstaaten versäumt, über Veränderungen der territorialen Erstreckung oder sonstige Änderungen des Notstandsregimes zu informieren.¹⁰ In einigen Fällen hat der Ausschuss nur gelegentlich der Beratung des Staatenberichts eines Vertragsstaates davon erfahren, dass der Vertragsstaat einen Notstand verhängt und Bestimmungen des Paktes außer Kraft gesetzt hat. Der Ausschuss verweist mit Nachdruck auf die Pflicht zur unverzüglichen internationalen Notifikation, wann immer ein Vertragsstaat Maßnahmen ergreift, Bestimmungen des Paktes zu suspendieren. Die Aufgabe des Ausschusses darüber zu wachen, dass Recht und Praxis eines Vertragsstaates Artikel 4 beachten, ist freilich nicht davon abhängig, ob ein Staat eine entsprechende Information übermittelt hat.

10 Siehe Bemerkungen/Abschließende Stellungnahmen zu Peru (1992) CCPR/C/79/Add.8, Abs. 10; Irland (1993) CCPR/C/79/Add.21, Abs. 11; Ägypten (1993), CCPR/C/79/Add.23, Abs. 7; Kamerun (1994) CCPR/C/79/Add.33, Abs. 7; Russische Föderation (1995), CCPR/C/79/Add.54, Abs. 27; Sambia (1996), CCPR/C/79/Add.62, Abs. 11; Libanon (1997), CCPR/C/79/Add.78, Abs. 10; Indien (1997), CCPR/C/79/Add.81, Abs. 19; Mexiko (1999), CCPR/C/79/Add.109, Abs. 12.

Allgemeine Bemerkung Nr. 30
Die Berichtspflichten der Vertragsstaaten
gemäß Artikel 40 des Pakts
Fünfundsiebzigste Sitzung (2002)

Diese Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 1.

1. Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, Berichte gemäß Artikel 40 des Pakts innerhalb eines Jahres nach In-Kraft-Treten vorzulegen und danach immer, wenn der Ausschuss es verlangt.
2. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass nur wenige Staaten ihre Berichte rechtzeitig eingereicht haben. Die meisten Berichte wurden mit Verspätungen von einigen Monaten bis zu mehreren Jahren eingereicht, und einige Vertragsstaaten sind diesbezüglich trotz wiederholter Erinnerungen des Ausschusses immer noch säumig.
3. Andere Staaten haben angekündigt, dass sie vor dem Ausschuss erscheinen würden, sind jedoch zu dem festgesetzten Termin nicht erschienen.
4. Um diese Lage zu ändern, hat der Ausschuss folgende neue Regeln aufgestellt:
 - (a) Wenn ein Vertragsstaat einen Bericht eingereicht, aber keine Delegation zum Ausschuss gesandt hat, kann der Ausschuss den Vertragsstaat benachrichtigen, zu welchem Zeitpunkt er beabsichtigt, den Bericht zu prüfen, oder ob er den Bericht nach wie vor an dem ursprünglich geplanten Termin prüft;
 - (b) Wenn ein Vertragsstaat keinen Bericht vorgelegt hat, kann der Ausschuss nach seinem Ermessen den Vertragsstaat benachrichtigen, welchen Zeitpunkt er vorschlägt, um die von dem Vertragsstaat ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Paktrechte zu prüfen;
 - (i) Ist der Vertragsstaat durch eine Delegation vertreten, wird der Ausschuss in Anwesenheit der Delegation zu dem vorgesehenen Termin mit der Prüfung fortfahren;

(ii) Ist der Vertragsstaat nicht vertreten, kann der Ausschuss nach seinem Ermessen entweder entscheiden, die von dem Vertragsstaat ergriffenen Maßnahmen zur Umsetzung der Paktrechte zu dem ursprünglich geplanten Termin zu prüfen, oder dem Vertragsstaat einen neuen Termin mitzuteilen.

Bei der Anwendung dieser Verfahren soll der Ausschuss seine Sitzungen öffentlich abhalten, wenn eine Delegation anwesend ist, und nicht öffentlich, wenn keine Delegation anwesend ist, und zugleich die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte sowie die Verfahrensregeln des Ausschusses befolgen.

5. Nachdem der Ausschuss seine abschließenden Stellungnahmen abgegeben hat, soll ein Nachbereitungsprozess erfolgen, um den Dialog mit dem Vertragsstaat herzustellen, aufrecht zu erhalten oder wiederherzustellen. Zu diesem Zweck und um dem Ausschuss zu ermöglichen, weitere Maßnahmen zu ergreifen, soll ein/eine Sonderberichterstatter/in ernannt werden, der/die dem Ausschuss Bericht erstattet.

6. Anhand des Berichts des Sonderberichterstatters/der Sonderberichtserstatterin soll der Ausschuss die von dem jeweiligen Vertragsstaat dargelegte Position prüfen und, soweit notwendig, einen neuen Termin zur Vorlage des nächsten Berichts für den Vertragsstaat festsetzen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 31
Die Rechtsnatur der Paktverpflichtungen
Achtzigste Sitzung (2004)

1. Diese Allgemeine Bemerkung ersetzt die Allgemeine Bemerkung Nr. 3, deren Grundsätze sie wiedergibt und weiterentwickelt. Das allgemeine Diskriminierungsverbot in Artikel 2 Abs. 1 wurde in den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 18 und Nr. 28 behandelt, welche in Zusammenhang mit dieser Allgemeinen Bemerkung gelesen werden sollten.

2. Während gemäß Artikel 2 die Paktverpflichtungen als Pflichten der Vertragsstaaten gegenüber Einzelpersonen – als den Rechtsträgern des Pakts – formuliert sind, hat jeder Vertragsstaat auch ein rechtliches Interesse an der Erfüllung der Paktverpflichtungen eines jeden anderen Vertragsstaates. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass es sich bei »Normen, die die Grundrechte eines jeden Menschen betreffen« um *erga omnes* Verpflichtungen handelt. Wie im vierten Absatz der Präambel des Pakts erwähnt, besteht nach der Charta der Vereinten Nationen eine Verpflichtung für die Staaten, die allgemeine und wirksame Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern. Außerdem beinhaltet die vertragliche Dimension eines jeden Abkommens, dass jeder Vertragsstaat gehalten ist, gegenüber allen anderen Vertragsstaaten seinen Verpflichtungen aus dem Vertrag nachzukommen. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss die Vertragsstaaten daran, dass er die Abgabe einer Erklärung gemäß Artikel 41 für wünschenswert hält. Ebenso weist er diejenigen Vertragsstaaten, die bereits eine solche Erklärung abgegeben haben, auf die potenzielle Bedeutung hin, die die Inanspruchnahme dieses Verfahrens gemäß Artikel 41 mit sich bringen kann. Dennoch bedeutet das bloße Bestehen der Staatenbeschwerde in denjenigen Vertragsstaaten, die eine solche Erklärung gemäß Artikel 41 abgegeben haben, nicht, dass dieses Verfahren das einzige Mittel ist, mit dem die Vertragsstaaten ihr Interesse an der Erfüllung der Paktverpflichtungen anderer Vertragsstaaten geltend machen können. Im Gegenteil, das Artikel 41-Verfahren sollte als ergänzend und nicht als einschränkend im Hinblick auf das gegenseitige Interesse der Vertragsstaaten an der Erfüllung ihrer Vertragspflichten angesehen werden. Demgemäß empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, stets den Verletzungen der Paktgarantien durch einen beliebigen Vertragsstaat Aufmerksamkeit zu widmen. Die Beachtung möglicher Verletzungen der Paktverpflichtungen durch andere Vertragsstaaten sollte nicht als unfreundlicher Akt, sondern vielmehr als Vertretung legitimer Gemeinschaftsinteressen angesehen werden.

3. Artikel 2 definiert den Umfang der Rechtspflichten, die sich für die Vertragsstaaten aus dem Pakt ergeben. Eine allgemeine den Vertragsstaaten obliegende Pflicht besteht darin, die Paktrechte zu achten und sie jedermann auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zu gewährleisten. Gemäß dem in Artikel 26 Wiener Vertragsrechtübereinkommen verankerten Grundsatz, müssen die Vertragsstaaten ihre Paktverpflichtungen nach Treu und Glauben erfüllen.

4. Die Paktverpflichtungen allgemein und insbesondere jene, die sich aus Artikel 2 ergeben, sind für jeden Vertragsstaat bindend. Alle Bereiche der Staatsgewalt (Exekutive, Legislative, Judikative) und alle anderen öffentlichen oder staatlichen Behörden, egal auf welcher Ebene – ob national, regional oder kommunal – fallen in die Verantwortung des Vertragsstaates. Die Tatsache, dass die Exekutive den Vertragsstaat gewöhnlich auf internationaler Ebene wie auch vor dem Ausschuss repräsentiert, kann den Vertragsstaat nicht von seiner Verantwortung entbinden, wenn eine Paktverletzung durch ein anderes staatliches Organ begangen wird. Dies ergibt sich direkt aus dem in Artikel 27 Wiener Vertragsrechtsübereinkommen verankerten Grundsatz, wonach »eine Vertragspartei sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen«. Obwohl Artikel 2 Abs. 2 den Vertragsstaaten erlaubt, den in diesem Pakt anerkannten Rechten im Einklang mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren Wirksamkeit zu verleihen, gelten die gleichen Grundsätze, um zu verhindern, dass die Vertragsstaaten Verfassungsrecht oder andere Aspekte innerstaatlichen Rechts als Rechtfertigung für die Nichterfüllung ihrer Paktverpflichtungen anführen. In diesem Zusammenhang erinnert der Ausschuss die Vertragsstaaten mit einer föderalen Struktur an die Vorschriften des Artikels 50, wonach »die Bestimmungen des Pakts ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates gelten«.

5. Die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergebende Verpflichtung, die Paktrechte zu achten und zu gewährleisten, ist für die Vertragsstaaten von unmittelbarer Wirkung. Zudem stellt Artikel 2 einen Auffangtatbestand für alle anderen Paktrechte dar und bildet eine Art allumfassenden Rahmen, in dem die spezielleren Paktrechte gefördert und geschützt werden. Der Ausschuss hat demzufolge bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 darauf hingewiesen, dass Vorbehalte zu Artikel 2 Abs. 1 und 2 mit dem Ziel und Zweck des Pakts unvereinbar seien.

6. Die Rechtspflicht, die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergibt, ist sowohl positiver als auch negativer Natur. Die Vertragsstaaten müssen Verletzungen der Paktrechte unterlassen und jegliche Einschränkungen der Paktrechte müssen mit den entsprechenden Vorschriften des Pakts übereinstimmen. Soweit

Einschränkungen gemacht werden, müssen die Vertragsstaaten auf jeden Fall deren Notwendigkeit darlegen, und sie dürfen nur solche Maßnahmen ergreifen, die im Hinblick auf die Verfolgung ihres Ziels verhältnismäßig sind, um den stetigen und effektiven Schutz der Paktrechte zu gewährleisten. In keinem Fall dürfen Einschränkungen derart angewendet oder geltend gemacht werden, dass sie den Wesensgehalt der Paktrechte berühren.

7. Artikel 2 verlangt, dass die Vertragsstaaten alle Hindernisse beseitigen, die die effektive Verwirklichung der Paktrechte beeinträchtigen, und sie sollten daher Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Bildungs- und andere Maßnahmen ergreifen, um ihre Rechtspflichten zu erfüllen. Der Ausschuss hält es für wichtig, die Kenntnis des Pakts nicht nur unter Regierungsbeamten/innen sondern auch innerhalb der gesamten Bevölkerung zu erhöhen.

8. Die sich aus Artikel 2 Abs. 1 ergebenden Pflichten sind bindend für die Vertragsstaaten und haben als solche keine unmittelbare horizontale Wirkung aufgrund des Völkerrechts. Der Pakt kann nicht als Ersatz für innerstaatliches Straf- oder Zivilrecht gesehen werden. Dennoch werden die positiven Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Gewährleistung der Paktrechte nur dann erfüllt, wenn Einzelpersonen geschützt werden und zwar nicht nur vor Verletzungen der Paktrechte durch den Staat und seine Vertreter, sondern auch vor Handlungen von Privatpersonen oder privaten Organisationen, die den Genuss der Paktrechte beeinträchtigen, sofern die Paktrechte auf Privatpersonen oder private Organisationen angewendet werden können. Es mag Umstände geben, in denen ein Versäumnis der Vertragsstaaten gemäß Artikel 2, die Paktrechte zu gewährleisten, eine eigene Verletzung dieser Rechte durch die Vertragsstaaten darstellen würde als Folge des Versäumnisses der Vertragsstaaten angemessene Maßnahmen zu ergreifen oder die erforderliche Sorgfalt auszuüben, um Schaden zu verhindern, zu sanktionieren, zu untersuchen oder wiedergutzumachen, der durch Handlungen von Privatpersonen oder privaten Organisationen verursacht wurde. Der Pakt selbst sieht in einigen Artikeln gewisse Bereiche vor, in denen positive Pflichten der Vertragsstaaten bestehen, um Handlungen von Privatpersonen und Organisationen zu erfassen. Zum Beispiel müssen die Rechte mit Bezug zum Privatleben gemäß Artikel 17 durch Gesetz geschützt sein. Ebenso ergibt sich aus Artikel 7, dass die Vertragsstaaten Positivmaßnahmen ergreifen müssen, um sicherzustellen, dass Privatpersonen oder private Organisationen nicht Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung von Personen, die sich in ihrer Gewalt befinden, ausüben. In Bereichen, die elementare Bereiche des Alltagslebens betreffen, wie etwa der Arbeitsplatz oder der Wohnbereich, muss der Einzelne vor solchen Diskriminierungsformen geschützt werden, auf die Artikel 26 Bezug nimmt.

9. Die Adressaten der Paktgarantien sind jedoch Einzelpersonen. Mit der Ausnahme von Artikel 1 schützt der Pakt nicht die Rechte juristischer Personen oder ähnlicher Organisationen oder Gruppen. Viele Paktrechte, wie etwa die Religionsfreiheit gemäß Artikel 18, die Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 22 oder die Rechte von Minderheiten gemäß Artikel 27, können innerhalb einer Gruppe ausgeübt werden. Die Tatsache dass die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen sich nur auf Mitteilungen von Einzelpersonen erstreckt (Artikel 1 des Ersten Fakultativprotokolls), bedeutet nicht, dass solche Einzelpersonen Handlungen oder Unterlassungen von juristischen Personen oder ähnlichen Organisationen als Verletzungen ihrer eigenen Rechte geltend machen können.

10. Artikel 2 Abs. 1 verlangt von den Vertragsstaaten, die Paktrechte zu achten und sie allen in ihrem Gebiet befindlichen und ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen zu gewährleisten. Das bedeutet, dass die Paktrechte für jede Person, die in irgendeiner Form der Staatsgewalt oder der effektiven Kontrolle eines Vertragsstaats unterliegt, gewährleistet werden müssen, auch wenn die Person sich nicht auf dem Staatsgebiet des Vertragsstaats befindet. Wie bereits in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 15 auf der 27. Sitzung (1986) erwähnt, beschränkt sich der Genuss der Paktrechte nicht nur auf Staatsbürger/innen sondern erstreckt sich auf jedermann, unabhängig von Staatsangehörigkeit oder Staatenlosigkeit, wie zum Beispiel Asylsuchende, Flüchtlinge, Wanderarbeiter/innen oder jede andere Person, die sich auf dem Staatsgebiet oder innerhalb der Staatsgewalt eines Vertragsstaates befindet. Dieser Grundsatz findet auch auf diejenigen Personen Anwendung, die sich in der Gewalt oder unter effektiver Kontrolle der Streitmächte eines Vertragsstaates außerhalb seines Staatsgebietes befinden, unabhängig von den Umständen, die dazu geführt haben, wie etwa Streitkräfte, die nationale Kontingente eines Vertragsstaates bei internationalen Friedenseinsätzen bilden.

11. Wie bereits in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 29 angedeutet, gilt der Pakt auch in Situationen bewaffneten Konflikts, in denen auch das humanitäre Völkerrecht Anwendung findet. Während im Hinblick auf einige Paktrechte speziellere Normen des humanitären Völkerrechts besonders relevant für die Auslegung der Paktrechte sind, so stehen doch beide Rechtsgebiete in einem sich ergänzenden und nicht in einem sich gegenseitig ausschließenden Verhältnis.

12. Weiterhin verlangt die sich aus Artikel 2 ergebende Pflicht, die Paktrechte für jedermann auf dem Staatsgebiet oder unter der Kontrolle des Vertragsstaates zu achten und zu gewährleisten, auch die Verpflichtung, eine Person nicht auszuliefern, abzuschicken oder auszuweisen, wenn kon-

krete Gründe für ein echtes Risiko eines nicht wiedergutzumachenden Schadens bestehen, wie in Artikel 6 und 7 des Pakts vorgesehen und zwar entweder in dem Empfängerland oder jedem anderen Land, in das der/die Betroffene gebracht wird. Die zuständigen Gerichts- und Verwaltungsbehörden sollten in dieser Hinsicht auf die Notwendigkeit der Befolgung der Paktverpflichtungen aufmerksam gemacht werden.

13. Artikel 2 Abs. 2 verlangt von den Vertragsstaaten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den Paktrechten auf innerstaatlicher Ebene Wirkung zu verleihen. Daraus folgt, dass die Vertragsstaaten aufgrund der Ratifizierung die notwendigen Änderungen in ihren Rechtssystemen und in ihrer Praxis vornehmen müssen, um die Befolgung der Paktvorschriften gewährleisten zu können, es sei denn, die Paktrechte werden bereits im innerstaatlichen Recht und in der innerstaatlichen Praxis entsprechend geschützt. Dort wo zwischen dem Pakt und dem innerstaatlichen Recht Diskrepanzen bestehen, verlangt Artikel 2, dass das innerstaatliche Recht oder die Praxis soweit geändert werden, dass die vom Pakt auferlegten Standards erreicht werden. Artikel 2 erlaubt den Vertragsstaaten, dies im Einklang mit ihren verfassungsmäßigen Verfahren zu erreichen und verlangt demnach nicht, dass der Pakt bei der Umsetzung in innerstaatliches Recht unmittelbar gerichtlich geltend gemacht werden kann. Der Ausschuss ist dennoch der Ansicht, dass die Paktgarantien in solchen Staaten, in denen der Pakt automatisch oder durch ein besonderes Verfahren in das nationale Recht übertragen wird, verstärkten Schutz erhalten. Der Ausschuss empfiehlt denjenigen Vertragsstaaten, in denen der Pakt nicht Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, die Aufnahme des Pakts in das innerstaatliche Rechtssystem zu erwägen, um die volle Verwirklichung der Paktrechte, wie von Artikel 2 gefordert, zu erleichtern.

14. Die Forderung des Artikels 2 Abs. 2, Schritte zu unternehmen, um den in dem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen, gilt vorbehaltlos und ist von unmittelbarer Wirkung. Das Versäumnis, diese Verpflichtung zu erfüllen, kann nicht mit einem Hinweis auf die politischen, sozialen, kulturellen oder wirtschaftlichen Umstände in dem betroffenen Staat gerechtfertigt werden.

15. Artikel 2 Abs. 3 verlangt, dass die Vertragsstaaten zusätzlich zum effektiven Schutz der Paktrechte sicherstellen müssen, dass jeder, der in seinen Paktrechten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen. Solche Beschwerdemöglichkeiten sollten derart gestaltet sein, dass sie die besondere Schutzbedürftigkeit bestimmter Personengruppen, einschließlich Kinder, in Betracht ziehen. Der Ausschuss misst der Schaffung geeigneter Justiz- und Verwaltungsstrukturen für die

Behandlung von Rechtsverletzungen im innerstaatlichen Recht große Bedeutung bei. Der Ausschuss stellt fest, dass der Genuss der Paktrechte durch die Justiz auf verschiedene Weise effektiv gesichert werden kann, einschließlich der unmittelbaren Anwendbarkeit des Paktes, der Anwendung vergleichbarer verfassungsrechtlicher und anderer Rechtsvorschriften oder der Wirkung der Auslegung des Pakts bei der Anwendung nationalen Rechts. Insbesondere sind Verwaltungsstrukturen notwendig, um die allgemeine Verpflichtung zu erfüllen, mutmaßliche Verletzungen schnell, gründlich und effektiv von unabhängigen und unparteiischen Organen untersuchen zu lassen. Nationale Menschenrechtsinstitutionen mit entsprechendem Mandat können dazu beitragen. Das Versäumnis eines Vertragsstaates, mutmaßliche Verletzungen zu untersuchen, würde eine eigenständige Verletzung des Pakts darstellen. Die Beendigung einer andauernden Verletzung stellt einen unerlässlichen Teil des Rechts auf wirksame Abhilfe dar.

16. Artikel 2 Abs. 3 verlangt von den Vertragsstaaten, Einzelpersonen, deren Rechte verletzt wurden, Schadensersatz zu gewähren. Ohne einen solchen Schadensersatz würde die Verpflichtung für ein wirksames Beschwerdeverfahren zu sorgen, was von zentraler Bedeutung für Artikel 2 Abs. 3 ist, nicht erfüllt. Außerdem ist der Ausschuss der Ansicht, dass neben dem explizit von Artikel 9 Abs. 5 und Artikel 14 Abs. 6 geforderten Schadensersatz der Pakt allgemein bei Rechtsverletzungen von Wiedergutmachung ausgeht. Der Ausschuss stellt fest, dass, soweit angemessen, Schadensersatz sowohl in Form von Wiederherstellung und Rehabilitation als auch in Form von Wiedergutmachungsmaßnahmen bestehen kann, wie etwa öffentlichen Entschuldigungen, öffentlichen Mahnmalen, Unterlassungserklärungen und Änderungen einschlägiger Gesetze und Praktiken oder auch der Verfolgung derjenigen, die Menschenrechtverletzungen begangen haben.

17. Die Ziele des Pakts würden unterlaufen ohne die bedeutende, sich aus Artikel 2 ergebende Verpflichtung, Maßnahmen zu ergreifen, um wiederholte Verletzungen des Pakts zu verhindern. Daher hat der Ausschuss im Hinblick auf Fakultativprotokollfälle in seinen Entscheidungen häufig die Notwendigkeit von Maßnahmen aufgenommen, die über einen Opfer-Ausgleich hinausgehen, um eine Wiederholung der jeweiligen Verletzung zu unterbinden. Solche Maßnahmen können zum Beispiel in Gesetzesänderungen und Änderungen der Praxis in dem betroffenen Vertragsstaat bestehen.

18. Dort wo die in Ziffer 15 erwähnten Untersuchungen Verletzungen bestimmter Paktrechte aufzeigen, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Genauso wie

das Versäumnis Verletzungen zu untersuchen, kann auch das Versäumnis, die Verantwortlichen solcher Verletzungen zu verfolgen, eine eigenständige Paktverletzung darstellen. Diese Verpflichtungen ergeben sich insbesondere im Hinblick auf solche Verletzungen, die auch gemäß nationalem oder internationalem Recht als Straftat anerkannt sind, wie etwa Folter und ähnliche grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung (Artikel 7), summarische Exekutionen und willkürliche Tötung (Artikel 6) und Verschwindenlassen (Artikel 7 und 9, häufig Artikel 6). In der Tat kann das Problem der Straffreiheit bei solchen Verletzungen, ein für den Ausschuss ständig besorgnisbehafteter Bereich, bei der Wiederholung von Verletzungen eine große Rolle spielen. Soweit sie im Rahmen von weit verbreiteten oder systematischen Angriffen auf die Zivilbevölkerung begangen werden, stellen solche Verletzungen Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar (siehe Artikel 7 des Statuts von Rom des Internationalen Strafgerichtshofs).

Demnach können betroffene Vertragsstaaten auch nicht Beamte/innen oder staatliche Vertreter/innen, welche die in diesem Absatz bezeichneten Paktverletzungen begangen haben, ihrer persönlichen Verantwortung entheben, wie es bei gewissen Amnestien (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 20) und vorheriger Indemnität oder Immunität vorgekommen ist. Außerdem rechtfertigt keine offizielle Position Immunität bezüglich der rechtlichen Verantwortung bei solchen Verletzungen. Auch sollten andere Hindernisse im Hinblick auf die rechtliche Verantwortung beseitigt werden, wie etwa das Argument, übergeordneten Anweisungen gefolgt zu sein oder unbillige kurze Verfristungen in Fällen, in denen Fristen anwendbar sind. Die Vertragsstaaten sollten sich auch gegenseitig bei der Verfolgung von Personen unterstützen, die im Verdacht stehen, Paktverletzungen begangen zu haben, die nach nationalem und internationalem Recht strafbar sind.

19. Der Ausschuss ist außerdem der Ansicht, dass das Recht, wirksame Beschwerde einzulegen, in einigen Fällen erfordert, dass die Vertragsstaaten provisorische oder zeitweilige Maßnahmen schaffen und umsetzen, um fortdauernde Verletzungen zu vermeiden und um so früh wie möglich jeglichen Schaden, der durch solche Verletzungen entstanden sein kann, wiedergutzumachen.

20. Auch wenn die Rechtssysteme der Vertragsstaaten formell mit angemessenen Schadensersatzvorkehrungen ausgestattet sind, finden Paktverletzungen dennoch statt. Dies lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die Abhilfeverfahren in der Praxis nicht effektiv funktionieren. Demnach sollten die Vertragsstaaten Auskünfte über Hindernisse im Hinblick auf die Wirksamkeit ihrer Abhilfeverfahren erteilen.

II. Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen

von *Eibe Riedel*

1. Einleitung

Bereits während seiner zweiten Sitzungsperiode im Jahr 1988 beschloss der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Ausschuss), ab seiner dritten Sitzungsperiode mit der Ausarbeitung von sogenannten Allgemeinen Bemerkungen – »general comments« – zu beginnen. Diese Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Artikeln oder Teilbestimmungen des Sozialpakts dienen primär dem Zweck, den Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen als Wegweiser und Interpretationshilfen zu dienen.¹ Daneben stehen den Vertragsstaaten bei der Abfassung ihrer gewöhnlich in fünfjährigen Zyklen zu erstellenden Berichte Richtlinien (»reporting guidelines«) zur Verfügung. Außerdem wird den

1 Vgl. hierzu *Eibe Riedel*: Universeller Menschenrechtsschutz. Vom Anspruch zur Durchsetzung, in: Gerhart Baum/Eibe Riedel/Michael Schaefer (Hrsg.): Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 25 ff., insb. S. 40 f., *ders.*: Verhandlungslösungen im Rahmen des Sozialpakts der Vereinten Nationen, in: Festschrift für Dietrich Rauschning, 2001, S. 441 ff.; s.a. *Bruno Simma*: The Examination of State Reports: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in: Eckart Klein (Hrsg.): The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 31 ff., S. 38 ff.; *ders.*: Die Internationale Kontrolle des VN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: neue Entwicklungen, in: Ulrich Beyerlin et al. (Hrsg.): Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 579 ff., insb. S. 584 f.; *Kitty Arambulo*: Strengthening the Supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1999, S. 153 ff.; *Martin Scheinin*: Economic, Social and Cultural Rights as Legal Rights, in: Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas (Hrsg.): Economic, Social And Cultural Rights, A Textbook, 2. Auflage, 2001, S. 29 ff., S. 45; *Allan McChesney*: Economic, Social and Cultural Rights, A Handbook, 2000, S. 115 ff.; *Magdalena Sepúlveda*: The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 2003, S. 68 ff., S. 86 ff.; Vorbemerkungen zu General Comments, in: Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/1/Rev.7, S. 9.

Staaten empfohlen, die abschließenden Stellungnahmen und Empfehlungen (»concluding observations«) zu einzelnen Staatenberichten bei der Erstellung ihrer periodischen Berichte zu berücksichtigen.² In der Praxis des Ausschusses seit 1988 hat sich jedoch gezeigt, dass die Bestimmungen des Sozialpakts, wie die der übrigen universellen Menschenrechtsverträge mit Überprüfungsorganen, der sorgfältigen Konkretisierung durch Allgemeine Bemerkungen bedürfen. Ziel der Allgemeinen Menschenrechtserklärung wie der darauf gestützten bindenden VN-Pakte über bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte war es ja bekanntlich gewesen, in knapper und dadurch notwendigerweise sehr abstrakter Formulierung die wesentlichen historisch gewachsenen Menschenrechtsforderungen als Staatenverpflichtungen zu Papier zu bringen.³ Schon die ersten Erörterungen zu den Staatenberichten zwischen den Mitgliedstaaten des Sozialpakts und dem Ausschuss offenbarten, dass angesichts unterschiedlicher Interpretationsweisen der Sozialpaktbestimmungen erhebliche Unsicherheit bei der Würdigung der Erfüllung der Staatenverpflichtungen entstand.

In seiner ersten Allgemeinen Bemerkung von 1989 fasste der Ausschuss die Funktion der Staatenberichte zusammen und gab damit den Staaten eine Übersicht und Orientierungshilfe bei der Abfassung ihrer Berichte an die Hand. Sieben vorrangige Berichtsziele wurden dabei hervorgehoben:

Die Berichte sollten erstens im Erstbericht eine umfassende Übersicht über nationale legislative, administrative und judizielle Maßnahmen bieten, in welcher Weise die Sozialpaktrechte innerstaatlich verwirklicht werden;

Sie sollten zweitens eine Übersicht über die kontinuierliche, statistisch abgesicherte Kontrolle der einzelstaatlichen Durchsetzungsinstrumente liefern, und da dies mit Kosten verbunden sei, sollten die Staaten sich gemäß Artikel 2 Abs. 1, 22 und 23 des Sozialpaktes der dort vorgesehenen internationalen Unterstützung und Hilfe bedienen;

drittens sollten die Mitgliedstaaten in ihren Berichten die Grundlage für sorgfältige, vorrangig zu erreichende Politikziele legen, die den Verpflichtungen des Sozialpakts entsprechen und vom Ausschuss überprüft werden könnten, etwa durch Darlegung von Aktionsplänen zur fortschreitenden Durchsetzung der Sozialpaktrechte auf nationaler Ebene;

viertens sollten die Vertragsstaaten es den nicht-staatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft ermöglichen, sich am Prozess der Durchsetzung von Menschenrechten auf innerstaatlicher und internationaler Ebene zu beteiligen. Dies könnte durch Beteiligung bei der Vorbereitung der Ab-

2 Siehe hierzu General Comment (GC) Nr. 1 (1990), Reporting by States Parties, in: HRI/GEN/I/Rev. 7, 12. Mai 2004, S. 9 ff.

3 Statt vieler *Eibe Riedel*: Der internationale Menschenrechtsschutz. Eine Einführung, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Menschenrechte, Dokumente und Deklarationen, 3. Auflage 1999, S. 11–36.

fassung der Staatenberichte oder durch größtmögliche Publizität der Berichte erreicht werden und dadurch den konstruktiven Dialog zwischen dem Ausschuss und dem Berichtsstaat erleichtern.

Fünftens fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, selbst zu erreichende Zielsetzungen (»benchmarks«) zu benennen, an denen das Staatenverhalten bei den einzelnen Paktverpflichtungen zu messen wäre. Der Ausschuss wies aber sogleich darauf hin, dass globale »benchmarks« dabei weniger relevant seien. Nationale, viel spezifischere Zielnormen seien viel eher geeignet, die gemachten Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte zu messen.

Daneben dienen die Staatenberichte sechstens der Selbstvergewisserung der Vertragsstaaten, ob und in welcher Weise sie den Vertragspflichten nachkommen. Falls sie dabei Schwierigkeiten haben, sollen sie die Umstände und Schwierigkeiten bei der Rechteverwirklichung klar benennen, um ihnen selbst einen Rahmen für angemessene Abhilfemaßnahmen zu bieten.

Last, but not least vermitteln die Staatenberichte dem Ausschuss, aber auch sämtlichen Vertragsstaaten, wie ein besseres Verständnis der Rechtedurchsetzung und wie gegebenenfalls internationale Hilfe gemäß den Artikeln 22 und 23 des Sozialpakts erlangt werden kann.⁴

In der Folge hat der Ausschuss bislang 15 Allgemeine Bemerkungen verabschiedet, die sich einzelnen Paktverpflichtungen widmen.⁵ Drei weitere Allgemeine Bemerkungen befinden sich gegenwärtig im Prozess der Verabschiedung: das Recht auf Arbeit (Artikel 6), Gleichheit von Frauen und Männern (Artikel 3), das Recht auf geistiges Eigentum (Artikel 15 Abs. 1 c). Weitere Allgemeine Bemerkungen sind in Vorbereitung, darunter zum Recht auf soziale Sicherheit (Artikel 9).⁶

Im Einzelnen sind zwei Arten von Allgemeinen Bemerkungen zu unterscheiden: Zum einen ausführliche Kommentierungen zu einzelnen Paktrechten oder Teilen von Paktrechten, zum anderen allgemeiner gehaltene Allgemeine Bemerkungen zu übergreifenden thematischen Fragen.

4 GC Nr. 1 (1990), Reporting by States Parties, in: HRI/GEN/1/Rev. 7, 12. Mai 2004, S. 9 ff.

5 Siehe Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 2.

6 Der GC-Entwurf zum Recht auf Arbeit (Art. 6) wurde auf der April/Mai-Sitzung 2004 des WSK-Ausschusses beraten und wird vermutlich in der November-Sitzung 2004 oder 2005 verabschiedet werden. Die Beratungen des Ausschusses zu Art. 3 sind fortgeschritten, so dass mit der Annahme in der November-Sitzung 2004 ebenfalls gerechnet werden kann. Ein erster Entwurf zum Recht auf geistiges Eigentum (Art. 15 Abs. 1 c) zirkuliert jetzt im Internet. Das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 9) soll im Jahre 2005 eingehend behandelt und spätestens 2006 ein GC dazu vom Ausschuss verabschiedet werden; dazu i.Ü. *Christoph Steiner: Das Recht auf soziale Gesundheitsvorsorge*, 2004.

Zu den thematischen Querschnitts-Kommentierungen zählen

Allgemeine Bemerkung 1 über die Grundlagen der Staatenberichts-
pflicht,⁷ *Allgemeine Bemerkung 2* über die Arten technischer Hilfsmaßnah-
men gemäß Artikel 22 des Sozialpakts,⁸ *Allgemeine Bemerkung 3* zur
Rechtsnatur der Staatenverpflichtungen gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Sozi-
alpakts,⁹ *Allgemeine Bemerkung 8* zum Verhältnis von Wirtschaftssanktio-
nen zur Achtung von WSK-Rechten,¹⁰ *Allgemeine Bemerkung 9* zur inner-
staatlichen Anwendbarkeit des Sozialpakts,¹¹ sowie *Allgemeine Bemerkung*
10 zur Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen bei der Verwirkli-
chung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.¹²

Die konkreteren Kommentierungen einzelner Paktrechte beginnen mit
Allgemeine Bemerkungen 4 und *7* zum Recht auf Unterkunft und Schutz vor
Zwangsräumungen (Artikel 11 Abs. 1 Sozialpakt)¹³ und setzen sich fort mit
Allgemeinen Bemerkungen zum Schutz von behinderten und älteren Men-
schen (*Allgemeine Bemerkungen 5* und *6*)¹⁴ als Einzelpaktbestimmungen
überprüfende Parameter. Ab 1999 beginnen dann umfassendere Einzel-
rechtskommentierungen, so *Allgemeine Bemerkung 11* zu Aktionsplänen
für Grundschulernziehung (Artikel 14),¹⁵ *Allgemeine Bemerkung 12* zum
Recht auf angemessene Ernährung (Artikel 11),¹⁶ *Allgemeine Bemerkung*
13 zum Recht auf Erziehung (Artikel 13),¹⁷ *Allgemeine Bemerkung 14* zum

7 GC Nr. 1, in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 9.

8 GC Nr. 2: International technical assistance measures (Art. 22 of the Covenant),
ebd., S. 12.

9 GC Nr. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, para 1 of the Covenant),
ebd., S. 15; s.a. *Kristina Klee*: Die progressive Verwirklichung wirtschaftlicher, so-
zialer und kultureller Menschenrechte, 2000.

10 GC Nr. 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic,
social and cultural rights, in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 51.

11 GC Nr. 9: The domestic application of the Covenant, ebd., S. 55.

12 GC Nr. 10: The role of national human rights institutions in the protection of eco-
nomic, social and cultural rights, ebd., S. 59; s.a. *Valentin Aichele*: Nationale Men-
schenrechtsinstitutionen, 2003.

13 GC Nr. 4: The right to adequate housing (Art. 11 Abs. 1 of the Covenant) and GC
Nr. 7: The right to adequate housing (Art. 11 Abs. 1 of the Covenant: forced evis-
tions), in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 19 und S. 46.

14 GC Nr. 5: Persons with disabilities; GC Nr. 6: Economic, social and cultural rights
of elder persons, ebd., S. 25, 35.

15 GC Nr. 11: Plans of action for primary education (Art. 14), ebd., S. 60.

16 GC Nr. 12: The right to adequate food (Art. 11), ebd., S. 63; s.a. *Carsten Reimann*:
Ernährungssicherung im Völkerrecht, 2000.

17 GC Nr. 13: The right to education (Art. 13), in: Compilation of General Comments
(Fn. 1), S. 71.

Recht auf Gesundheit (Artikel 12),¹⁸ *Allgemeine Bemerkung 15* zum Recht auf Wasser (Artikel 11, 12).¹⁹

Die neuesten Entwürfe befassen sich mit dem Recht auf Arbeit (Artikel 6), den gleichen Rechten für Frauen und Männer (Artikel 3) sowie mit geistigem Eigentum (Artikel 15 Abs. 1 c) als Teil des Rechts auf Kultur.

2. Zur Rechtsnatur der Allgemeinen Bemerkungen

In der Literatur wurde gelegentlich vertreten, dass Allgemeine Bemerkungen authentische Interpretationen des Ausschusses darstellen und somit rechtsverbindlich die Auslegung der Paktbestimmungen leiten. Der Ausschuss selbst hat aber immer wieder betont, dass die Aufgabe der Allgemeinen Bemerkungen eine andere ist: Zwar kommt den Allgemeinen Bemerkungen in der Praxis des Ausschusses, speziell bei der Abfassung der zusammenfassenden Bemerkungen, eine wichtige Rolle zu. Dennoch handelt es sich dabei um rechtlich nicht verbindliche, gleichwohl aber als Überzeugungsstrategien konzipierte und Maßstäbe setzende Kommentierungen der Sozialpaktbestimmungen, die den Staaten, aber auch dem Ausschuss sowie den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und nicht-staatlichen Organisationen als bedeutsame Auslegungshilfen dienen. Obgleich die Allgemeinen Bemerkungen keine unmittelbare Verbindlichkeit erzeugen, kommt ihnen in der Praxis des Staatenberichtsverfahrens doch eine erhebliche Bedeutung zu:²⁰ Sie spiegeln zum einen die »Spruchpraxis« des Ausschusses wider, greifen also Muster der typischen sozialen Menschenrechtsfragen auf, die sich im Laufe des Dialogs zwischen Vertragsstaaten und dem Ausschuss immer wieder gestellt haben, zum anderen liefern sie erläuternde Konkretisierungen der generell sehr abstrakt formulierten Sozialpaktrechte. Obgleich theoretisch immer wieder die Frage gestellt werden kann, inwieweit Allgemeine Bemerkungen für die Vertragsstaaten verbindlich sind, kommt es hierauf in der Praxis des Ausschusses erstaunlicherweise kaum an. Tatsächlich haben die Staaten die Allgemeinen Bemerkungen nahezu widerspruchlos akzeptiert. Nur ganz selten weisen Regierungsdelegationen während des konstruktiven Dialogs mit dem Ausschuss

18 GC Nr. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), ebd., S. 86; dazu s.a. *Brigit C.A. Toebes: The Right to Health as a Human Right in International Law*, 1999.

19 GC Nr. 15: The right to water (Arts. 11 and 12), in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), S. 106.

20 Wie hier *Simma* (Fn. 1), S. 38 ff.; s.a. *Matthew Craven: The VN Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in: *Asbjørn Eide/Catarina Krause/Allan Rosas: Economic, Social and Cultural Rights, A Textbook*, 2. Auflage 2001, S. 455 ff., insb. S. 468.

darauf hin, dass Allgemeine Bemerkungen streng genommen rechtlich unverbindlich seien und demnach auch nicht befolgt werden müssten. In den letzten 17 Jahren ist dies aber bei weit mehr als 200 Staatenberichtsverfahren in weniger als einer Hand voll Berichten vor dem Ausschuss geschehen, sodass von einer sehr großen Akzeptanz der Kommentierungen durch den Ausschuss gesprochen werden kann.

Damit sich das auch in Zukunft nicht ändert, muss der Ausschuss bei seiner Abfassung von Allgemeinen Bemerkungen stets die Gratwanderung zwischen legitimer Interpretation der Sozialpaktbestimmungen und unzulässiger neuer Rechtsetzung bestehen: Greift der Ausschuss in seiner Interpretation allzu viele völlig neue Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Sozialpaktgarantien auf, sehen die Vertragsstaaten darin leicht unzulässige Eingriffe in ihre Souveränitätsrechte. So sehr häufig neue und brennende Menschenrechtsfragen einer Regelung harren – etwa im Bereich der Informationstechnologie oder des Schutzes des genetischen Erbes – und von den Staaten im Wege der Vertragsergänzungen oder Schaffung neuer vertraglicher Verpflichtungen umgesetzt werden können, so wenig kann dies die primäre Aufgabe des Sozialpaktausschusses sein. Dafür fehlt ihm die Legitimation. Auf der anderen Seite ist es zweifellos die Aufgabe des Ausschusses, wie die aller Ausschüsse der Vertragsinstrumente, die Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes seit Abfassung der VN-Pakte 1966 und seit ihrem In-Kraft-Treten 1976 aufzuzeigen und völkergewohnheitsrechtliche Weiterentwicklungen sowie die Staaten- und Vertragspraxis wie auch die Ausschusspraxis bei der Konkretisierung der Sozialpaktverpflichtungen sorgfältig zu prüfen und einzubeziehen. Die Vertragsstaaten selbst, der Wirtschafts- und Sozialrat, die Menschenrechtskommission und andere VN-Organen haben dementsprechend den Ausschuss immer wieder aufgefordert, die Arbeit an der Konkretisierung aller Paktverpflichtungen zügig fortzusetzen. Nur so kann die Ausrede mancher Vertragsstaaten entkräftet werden, einzelne Paktbestimmungen seien zu vage und allgemein gehalten, um konkrete Verpflichtungen für den Vertragsstaat zu begründen. Gelegentliche Stimmen von Regierungsvertretern, dass der Ausschuss in manchen Auslegungen zu weit gegangen sei, werden in aller Regel von anderen Regierungsdelegationen zurückgewiesen, so dass der Ausschuss sich bei entsprechenden informellen Diskussionen mit Vertragsstaaten ganz zurückhalten konnte. Die zugrunde liegende Problematik wird bei alledem jedoch sehr deutlich: Der Ausschuss muss bei der Abfassung seiner »General Comments« größte Sorgfalt walten lassen und sich seiner Rolle als Interpret der Staatenverpflichtungen im Staatenberichtsverfahren stets bewusst sein.

In der Praxis des Ausschusses geschieht dies dadurch, dass zunächst ein Ausschussmitglied als Berichterstatter mit der Abfassung eines ersten Entwurfes einer Allgemeinen Bemerkung beauftragt wird. Sodann wird während einer Sitzungsperiode ein »day of general discussion«, eine eintägige

öffentliche Diskussionsveranstaltung zu dem Thema der Allgemeinen Bemerkung anberaumt. Dabei kommen international anerkannte Experten zu sozialen Menschenrechtsfragen zu Wort. Diese öffentlichen Diskussionsveranstaltungen finden stets große Aufmerksamkeit. Neben den vom Ausschuss geladenen Experten werden Vertreter der relevanten VN-Sonderorganisationen, vor allem der ILO, der WHO, der UNESCO, FAO, WIPO, der IFI, internationaler Finanzinstitutionen und anderer VN-Programme angehört, und darüber hinaus wird zahlreichen nicht-staatlichen Organisationen Gelegenheit geboten, generell oder zu einzelnen Aspekten der geplanten Allgemeinen Bemerkung Stellung zu nehmen. Eine ausführliche Debatte mit den Ausschussmitgliedern schließt sich an. Die durch schriftliche Stellungnahmen ergänzten Unterlagen werden sodann vom Berichterstatter ausgewertet und in den Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung eingearbeitet. Dieser Entwurf wird anschließend in einer nichtöffentlichen Sitzung des Ausschusses gründlich diskutiert und überarbeitet.

Vor der zweiten, dann öffentlichen Lesung wird der Entwurf der Allgemeinen Bemerkung allen Interessierten zur Stellungnahme zugesandt. Im Falle der Allgemeinen Bemerkung zum Recht auf Gesundheit gingen mehr als 500 schriftliche Stellungnahmen und Änderungsvorschläge ein, die von nicht-staatlichen Organisationen aus aller Welt, von VN-Sonderorganisationen und von einzelnen Experten unterbreitet wurden. Der Ausschuss bildet dann ein Redaktionskomitee, das den Berichterstatter in seiner Arbeit unterstützt. Zumeist in der darauf folgenden Sitzungsperiode legt dieser den endgültigen Entwurf einer Allgemeinen Bemerkung vor, der dann schließlich Absatz für Absatz von allen Ausschussmitgliedern im Konsensverfahren abgesegnet wird. Kommt es zu keiner Einigung über streitige Formulierungen, wird der Absatz entweder gestrichen oder zur Überarbeitung an den Berichterstatter zurückgegeben. Die endgültige Annahme der Allgemeinen Bemerkung erfolgt in öffentlicher Sitzung des Ausschusses. Dieses etwas umständlich erscheinende Verfahren verdeutlicht jedoch unmissverständlich, dass sich der Ausschuss seiner großen Verantwortung für die inhaltliche Korrektheit seiner Auslegung einer bestimmten Sozialpaktbestimmung bewusst ist und durch Beteiligung einer Vielzahl von Experten im Vorfeld der Annahme einer Allgemeinen Bemerkung größtmögliche internationale Akzeptanz sicherstellt. Es erübrigt sich fast zu betonen, dass die Stellungnahmen von nicht-staatlichen Organisationen in aller Regel den Ausschuss drängen, eine möglichst progressive Auslegung zu wählen, um den Menschen in den Vertragsstaaten maximalen Schutz ihrer sozialen Rechte zu sichern. Der Ausschuss behält sich aber stets vor, den oben geschilderten Balanceakt zwischen gerechtfertigter Auslegung und nicht gerechtfertigter Legeferrierung neuer Menschenrechtsfragen zu beachten, um seiner Rolle als Überprüfungsorgan bestehender Paktverpflichtungen der Vertragsstaaten voll gerecht zu werden.

3. Aufbau und Inhalt der Allgemeinen Bemerkungen

Bei den thematischen Allgemeinen Bemerkungen widmet sich der Ausschuss vor allem den allgemeinen, Artikel übergreifenden Problemen der Rechtsverwirklichung. Die wohl größte Aufmerksamkeit findet dabei die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 über die Rechtsnatur der in Artikel 2 Abs. 1 Sozialpakt enthaltenen Staatenverpflichtungen.²¹ In ihm wird die Arbeitsmethode des Ausschusses beschrieben und die Reichweite der einzelnen Paktrechte abgesteckt. Einige Paktrechte haben unmittelbare Wirksamkeit, darunter die Bestimmungen über Nichtdiskriminierung und die positive Verpflichtung, Verwirklichungsschritte einzuleiten (»obligation to take steps«). Solche Schritte müssen relativ kurzfristig nach der Ratifikation unternommen werden.²² Darüber hinaus enthalten nach Auffassung des Ausschusses nicht nur einzelne, sondern sämtliche Paktrechte die Verpflichtung zur Gewährleistung wenigstens des Mindestniveaus eines jeden Paktrechtes. Wenn also ein Vertragsstaat einer gewissen Anzahl von Individuen den Grundnahrungsbedarf, die elementarsten Vorkehrungen des Gesundheitsschutzes, elementare Unterbringungsmöglichkeiten oder die elementarsten Bildungsmöglichkeiten vorenthält, so verletzt der Vertragsstaat die ihm obliegenden Verpflichtungen aus dem Sozialpakt. Kann der Staat nachweisen, dass er sich objektiv zur Erfüllung dieser Basisrechte außerstande sieht, so obliegt ihm gleichwohl die Beweislast dafür, dass die Vertragspflichten gegenwärtig nicht erfüllt werden können, etwa im Falle nationaler Katastrophenfälle oder schwerer Wirtschaftskrisen. Die immer wieder geäußerte Meinung, dass die Formulierung des Artikel 2 Abs. 1 Sozialpakt es den Staaten freistelle, ob und in welchem Umfange sie ihre Paktverpflichtungen erfüllen, wird vom Ausschuss konsequent und kontinuierlich abgelehnt. Die vom Ausschuss entwickelte Auslegung, dass sämtliche Paktrechte jedenfalls in ihrem Kerngehalt unmittelbare Verbindlichkeit beanspruchen können, hat sich in der Praxis des Staatenberichtsverfahrens gänzlich durchgesetzt.

Besondere Bedeutung kommt auch der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 zum Verhältnis von Wirtschaftssanktionen und sozialen Menschenrechten zu.²³ In der Folge des 2. Golfkrieges stellte sich die Frage, ob durch Verhängung von Wirtschaftssanktionen der irakischen Zivilbevölkerung nach mehreren Jahren unverhältnismäßig große Opfer abverlangt und ihre elementaren Sozialpaktrechte dadurch verletzt wurden. Zwar wurden die Sanktionen vom Weltsicherheitsrat legitimiert, doch berief sich der Aus-

21 GC Nr. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, para 1 of the Covenant), in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), S. 15.

22 Zum Ganzen *Klee* (Fn. 9), S. 113 ff., S. 180 ff.

23 GC Nr. 8: The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), S. 51.

schuss darauf, dass die meisten Mitglieder des Weltsicherheitsrates zugleich Mitgliedstaaten des Sozialpaktes seien und in diesem Falle als Sozialpaktstaaten für die Mitwirkung an Sanktionsbeschlüssen und deren menschenrechtlichen Auswirkungen verantwortlich bleiben.

Die Allgemeine Bemerkung Nr. 9 zur innerstaatlichen Anwendbarkeit des Sozialpaktes widmet sich ausführlich den Problemen der Paktumsetzung und Durchsetzung auf innerstaatlicher Ebene und die Allgemeine Bemerkung Nr. 10 richtet ihr Augenmerk auf die Einrichtung, die Wirkungsweise und den Einfluss von nationalen Menschenrechtsinstitutionen wie Menschenrechtskommissionen, Ombudspersonen, Menschenrechtsinstituten und ähnlichen Einrichtungen.²⁴ Größtes Gewicht sollte nach Auffassung des Ausschusses den Pariser Prinzipien von 1991²⁵ zukommen, vor allem dem Gebot strikter Unparteilichkeit und Unabhängigkeit von exekutiver Einflussnahme.

Bei den *Allgemeinen Bemerkungen zu einzelnen Paktrechten* oder Teilen davon zeichnet sich inzwischen ein typisches Raster ab: Zunächst wird in wenigen Absätzen die Entstehungsgeschichte, der Kontext und die systematische Vernetzung mit anderen Paktrechten und Menschenrechtsnormen dargestellt. Sodann erfolgt eine Wort-für-Wort-Analyse der im Artikel verwendeten Begriffe. Der Ausschuss verwendet dabei seit den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 4, 7 und 12 gleichbleibend den sogenannten »illities-approach«: »availability«, »accessibility«, »acceptability«, »adaptability« und ggf. »quality« (Verfügbarkeit, Erreichbarkeit, Akzeptanz, Anpassungsfähigkeit und Qualität). Unter Verfügbarkeit ist etwa beim Recht auf Gesundheit zu verstehen, dass funktionierende Einrichtungen und Personal des öffentlichen Gesundheitswesens in hinreichender Zahl zur Verfügung stehen;²⁶ unter »Erreichbarkeit« versteht der Ausschuss, dass jedermann ohne jegliche Diskriminierung die Gesundheitseinrichtungen nutzen kann, vor allem benachteiligte und traditionell besonders gefährdete Gruppen der Bevölkerung. So müssten z.B. der Landbevölkerung elementare Gesundheitseinrichtungen in akzeptabler Entfernung angeboten werden. Auch müssen die Gesundheitseinrichtungen, Güter und Dienste bezahlbar sein und sichergestellt werden, dass insbesondere ärmeren Bevölkerungsschichten der Zugang zu solchen Diensten und Einrichtungen ermöglicht wird.²⁷ Alle diese Dienste müssen darüber hinaus kulturell akzeptabel sein und die traditionellen Behandlungsformen akzeptieren.²⁸ Beim Recht auf Gesund-

24 GC Nr. 9: The domestic application of the Covenant, ebd., S. 55; GC Nr. 10: The role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights, ebd., S. 59.

25 Paris Principles, VNGA Res. 48/134 (1993) vom 20. Dezember 1993.

26 Vgl. GC Nr. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), in: Compilation of General Comments (Fn. 1), S. 86ff, § 12 (a), S. 89.

27 Vgl. ebd., § 12 (b), S. 89.

28 Vgl. ebd., § 12 (c), S. 90.

heit sind daneben Qualitätsanforderungen bei Medikamenten, aber auch Qualitätsanforderungen beim medizinischen Personal unerlässlich.²⁹ Solchen allgemeinen Bemerkungen zu den normativen Inhalten folgen dann Ausführungen zu speziellen normativen Anforderungen wie Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung von Frauen und Männern, Kindern, Heranwachsenden, älteren Personen, Behinderten und indigenen Völkern. Allen diesen Bevölkerungsgruppen gemeinsam ist ihre besondere Schutzbedürftigkeit.

In einem weiteren Abschnitt einer jeden solchen Allgemeinen Bemerkung folgen dann detaillierte Ausführungen zu den spezifischen Vertragspflichten der Staaten, vor allem die Unterscheidung in Achtungs-, Schutz- und Erfüllungs- oder Leistungspflichten («obligations to respect, protect, fulfil»).³⁰ Für jede dieser Staatenverpflichtungen bieten die Allgemeinen Bemerkungen dann bei jedem einzelnen kommentierten Sozialpaktrecht eine Reihe von Beispielfällen, um den Verpflichtungscharakter näher zu erläutern. Dabei befassen sich *Achtungspflichten* mit der Verpflichtung der Vertragsstaaten, nicht in bestehende elementare soziale Rechtegarantien einzugreifen. Staatliche soziale *Schutzpflichten* entstehen immer dann, wenn infolge von Privatisierungsmaßnahmen zwar keine direkte Verantwortlichkeit des Staates mehr besteht, aufgrund der Schutzpflicht jedoch verlangt wird, dass der Staat z.B. Schutzvorschriften erlässt, um einen Mindeststandard sozialer Rechte auch im Verhältnis der Privatpersonen untereinander zu wahren, etwa durch Monopolkontrollen und Kartellverbote und sonstige Marktregulierungen, wobei allerdings nicht die Methode der Regulierung interessiert, sondern lediglich die Auswirkungen für die Rechteverwirklichung der Individuen. Die staatlichen *Erfüllungspflichten* befassen sich entweder mit Informations-, Aufklärungs- und Bildungsmaßnahmen bei der Rechteverwirklichung oder mit echten Leistungsverpflichtungen, etwa der kostenlosen Bereitstellung von Grundschulunterricht und fortschreitender Bereitstellung von sekundärer und tertiärer Bildung im Rahmen der vorhandenen staatlichen Ressourcen. Wenn es um kostenträchtige Ausgaben zur Gewährleistung von Sozialpaktrechten geht, muss bedacht werden, dass hierbei nicht eine den Staat leicht überfordernde allgemeine Leistungspflicht, sondern lediglich die Gewährleistung des ohnehin in den meisten Mitgliedstaaten bereits gewährten Schutzes oder der elementaren Grundbedürfnisbefriedigung und Überlebenssicherung als Existenzminimum gemeint ist.³¹ Alles, was über dieses Existenzminimum hinausreicht – in Deutschland über die Menschenwürdegarantie und das Sozi-

29 Vgl. ebd., § 12 (d), S. 90.

30 Statt vieler *Asbjørn Eide*: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, in: Eide/Krause/Rosas (Fn. 20), S. 9 ff., S. 22 ff.

31 Zum Ganzen *Eibe Riedel*: Theorie der Menschenrechtsstandards, 1986, insb. Kapitel 9, S. 354 ff.; *ders.*: Die Universalität der Menschenrechte, 2003, S. 261 ff.

alstaatsprinzip des Grundgesetzes verbürgt – bleibt Gegenstand wandelbarer Sozialpolitik, für welche demokratisch legitimierte Parlamente entsprechend den Regeln des Mehrheitsprinzips zuständig sind. Zu den Erfüllungspflichten gehören schließlich auch noch Förderungspflichten (»obligations to promote and to facilitate«), die den Vertragsstaaten auferlegen, Politiken, Strategien und Programme zu entwerfen, um den innerstaatlichen Bestand der Rechte des Sozialpaktes kontinuierlich zu erweitern und in Einklang mit den international eingegangenen Verpflichtungen zu bringen.

Die neueren Allgemeinen Bemerkungen umreißen darüber hinaus noch Aufzählungen von Kernverpflichtungen, die unter allen Umständen einzuhalten und im Wesentlichen nicht ressourcenabhängig sind.³² Ein Abschnitt über typische Verletzungen von Paktrechtsbestimmungen und Durchsetzungsverpflichtungen auf nationaler Ebene folgt. Schließlich wenden sich diese speziellen Allgemeinen Bemerkungen auch an sonstige internationale Akteure, wie Organe, Programme und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank, Währungsfonds und Welthandelsorganisation. In allen diesen Einrichtungen haben die Vertragsstaaten Einfluss und können zumindest als Mitglieder dieser Einrichtungen auf Sozialpaktverpflichtungen hinweisen, ehe diese Gremien weitreichende Entscheidungen treffen, durch welche die Verwirklichung der Sozialpaktrechte unter Umständen beeinträchtigt werden könnten.³³

Gegenwärtig wendet sich der Ausschuss der gesonderten Problematik von allgemeinen und übergreifenden Paktprinzipien wie denen der Artikel 2-5 zu. Es ist damit zu rechnen, dass in einigen Jahren Allgemeine Bemerkungen zu sämtlichen Sozialpaktrechten oder zumindest zu einem großen Teil dieser Rechte vorliegen werden. Wenn dazu die Bestrebungen zur Schaffung eines Individual- oder Kollektivbeschwerdeverfahrens erfolgreich sein sollten, wird beim Sozialpakt wie vorher beim Zivilpakt die Ausarbeitung von Allgemeinen Bemerkungen umso schneller möglich sein, da dann über konkrete Einzelfälle eine Auslegung der Paktbestimmungen viel leichter und einleuchtender bewerkstelligt werden könnte. Die Menschenrechtskommission hat zu diesem Zweck 2003 die Einrichtung einer offenen intergouvernementalen Arbeitsgruppe beschlossen, die dazu entsprechende Vorschläge ausarbeiten soll. Mit der Verabschiedung eines solchen Zusatzprotokolls ist in einigen Jahren durchaus zu rechnen.

32 Vgl. *Audrey Chapman/Sage Russell* (Hrsg.): *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, 2002, S. 18 ff.; s.a. GC Nr. 15: The right to water, in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), § 37, S. 114.

33 Vgl. GC Nr. 14: The right to the highest attainable standard of health (Art. 12), in: *Compilation of General Comments* (Fn. 1), § 64, S. 102, S. 106; GC Nr. 15: The right to water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), ebd., § 60, S. 119.

4. Fazit

Insgesamt haben sich die Allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses sehr bewährt. Sie helfen nicht nur den Vertragsstaaten bei der Abfassung ihrer Berichte und bei der Beantwortung konkreter Fragen im Dialog mit dem Ausschuss, sie helfen auch den Ausschussmitgliedern, möglichst präzise und sachangemessene Fragen an die Vertragsstaaten zu stellen. Darüber hinaus prägen sie die künftige Ausschussarbeit und dienen den Staaten, aber auch VN-Sonderorganisationen und nichtstaatlichen Organisationen als Handreichung zur Beantwortung konkreter Auslegungsfragen. Die Allgemeinen Bemerkungen bilden dadurch quasi Präjudizien oder zumindest Musterlösungen für künftige Problemerkörterungen vor dem Ausschuss. Wenn auch die Allgemeinen Bemerkungen letztlich nicht unmittelbar verbindlich sind, kommt ihnen in der Organpraxis des Ausschusses doch eine ganz erhebliche Bedeutung zu. Dies beruht letztlich auf ihrer Überzeugungskraft als Standards, die angelegt werden können, aber nicht müssen.³⁴ Verbindlich ist dabei lediglich der oft vage und hochabstrakte Wortlaut der Paktbestimmung, der ausgelegt werden muss. Die Allgemeinen Bemerkungen strukturieren solche Auslegungsnotwendigkeiten und leisten damit einen Beitrag zur Bestimmung des genauen Inhalts und der Reichweite sowie der Interdependenz des auszulegenden Rechtes mit anderen Paktrechten und sonstigen Menschenrechtsverpflichtungen der Vertragsstaaten.

34 *Eibe Riedel*: Standards and sources. Farewell to the Exclusivity of the Sources Triad in International Law?, in: *European Journal of International Law* 2 (1991), S. 58 ff.

DIE ALLGEMEINEN BEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES FÜR WIRTSCHAFTLICHE, SOZIALE UND KULTURELLE RECHTE

*Einführung: Der Zweck der Allgemeinen Bemerkungen**

1. Auf seiner zweiten Sitzung im Jahr 1988 beschloss der Ausschuss gemäß der von der Generalversammlung in Resolution 42/102 vom Wirtschafts- und Sozialrat übernommenen Empfehlung (E/1988/14, Ziffer 366 und 367), auf seiner dritten Sitzung mit der Erarbeitung von Allgemeinen Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln und Vorschriften des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zu beginnen, um die Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Berichterstattungspflichten zu unterstützen.

2. Der Ausschuss und die Arbeitsgruppen von Regierungsexperten/innen, die bereits vor der Gründung des Ausschusses bestanden, haben während ihrer dritten Sitzung 138 Erstberichte und 44 periodische Zweitberichte zu den Artikeln 6 bis 9, 10 bis 12 und 13 bis 15 des Pakts geprüft. Die Sachkenntnis, die durch die Prüfung der Staatenberichte gewonnen wurde, betrifft eine erhebliche Zahl von Vertragsstaaten; derzeit sind dies 92 Staaten. Sie repräsentieren alle Regionen der Welt mit verschiedenen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und rechtlichen Systemen. Ihre bislang vorgelegten Berichte erläutern viele der Probleme, die bei der Umsetzung des Pakts entstehen können, obgleich sie bis jetzt noch kein vollständiges Bild der weltweiten Situation im Hinblick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte abgeben konnten. Die Einführung zu Anhang III (Allgemeine Bemerkungen) des Ausschussberichts von 1989 an den Wirtschafts- und Sozialrat (E/1989/22) erklärt den Zweck der Allgemeinen Bemerkungen wie folgt:

3. »Der Ausschuss bemüht sich mit seinen Allgemeinen Bemerkungen, die bislang durch die Prüfung dieser Berichte gewonnene Sachkenntnis allen Vertragsstaaten zugänglich zu machen, um die Umsetzung des Pakts zu unterstützen und zu fördern; um die Vertragsstaaten auf Unzulänglichkeiten hinzuweisen, die in einer großen Anzahl von Berichten zutage treten; um Verbesserungen im Berichtsverfahren vorzuschlagen und um die Vertragsstaaten, internationalen Organisationen und Sonderorganisationen zu ermutigen, Schritt für Schritt eine wirksame und weitgehende Verwirkli-

* HRI/GEN/1/Rev.7; vgl. auch Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, S. 9, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f/\\$FILE/G0441302.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/ca12c3a4ea8d6c53c1256d500056e56f/$FILE/G0441302.pdf) (20.9.2004).

chung der im Pakt anerkannten Rechte zu erreichen. Wann immer der Ausschuss es für notwendig erachtet, kann er seine Allgemeinen Bemerkungen unter Berücksichtigung der Erfahrungen der Vertragsstaaten und der daraus gezogenen Schlüsse ändern und auf den neuesten Stand bringen.«

Allgemeine Bemerkung Nr. 1
Die Berichterstattung der Vertragsstaaten
Dritte Sitzung (1989)

1. Die in Teil IV des Pakts vorgesehenen Auflagen zur Berichterstattung sollen prinzipiell jedem Vertragsstaat bei der Erfüllung seiner Pflichten behilflich sein und zusätzlich eine Grundlage zur Verfügung stellen, sodass der Rat,* unterstützt durch den Ausschuss, einerseits die Erfüllung der Paktverpflichtungen durch die Vertragsstaaten überwachen kann und andererseits die Verwirklichung der im Pakt anerkannten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erleichtert wird. Die Annahme, die Berichterstattung sei im Wesentlichen nur eine Verfahrensangelegenheit, allein dazu bestimmt, die formale Verpflichtung jedes Vertragsstaates zur Berichterstattung gegenüber dem jeweiligen internationalen Monitoringorgan zu erfüllen, betrachtet der Ausschuss als unrichtig. In Übereinstimmung mit dem Wortlaut und dem Geist des Pakts können und sollten Anfertigung und Vorlage der Berichte vielmehr mehreren Zielen dienen.

2. Ein *erstes Ziel*, das besonders für den Erstbericht von Bedeutung ist, der innerhalb von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des Pakts in dem betreffenden Staat vorgelegt werden muss, besteht darin, eine umfassende Überprüfung der nationalen Gesetzgebung, der Verwaltungsvorschriften, Verfahren und Praktiken zu gewährleisten, um ihre größtmögliche Übereinstimmung mit dem Pakt sicherzustellen. Eine derartige Überprüfung könnte zum Beispiel zusammen mit den zuständigen nationalen Ministerien oder anderen Behörden erfolgen, die in den jeweiligen vom Pakt erfassten Bereichen für die Politik und deren Durchführung verantwortlich sind.

3. Ein *zweites Ziel* besteht darin zu gewährleisten, dass die Vertragsstaaten die Wahrung eines jeden Rechts regelmäßig prüfen, so dass sie Kenntnis davon haben, inwieweit die verschiedenen Rechte von Individuen innerhalb ihres Hoheitsgebiets wahrgenommen werden oder nicht. Aus der bisherigen Erfahrung des Ausschusses kann die Erfüllung dieses Zieles nicht durch die bloße Erstellung nationaler Gesamtstatistiken oder Schätzungen erreicht werden. Vielmehr ist notwendig, sowohl schlechter gestellten Regionen oder Gebieten als auch allen schutzbedürftigen oder benachteiligten Bevölkerungsgruppen oder -untergruppen, besondere Aufmerksamkeit zu schen-

* Hier der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen, siehe Artikel 16 Abs. 2 a des Pakts.

ken. Ein wesentlicher erster Schritt zur Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte liegt daher in der Kenntnisnahme und Beurteilung der bestehenden Situation. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass dieses Monitoring und das Sammeln von Informationen zeitaufwendig und kostspielig sein wird und unter Umständen für die Pflichterfüllung einiger Vertragsstaaten internationale Hilfe und Zusammenarbeit erforderlich sein kann, wie sie in Artikel 2 Abs. 1 und in den Artikeln 22 und 23 des Pakts vorgesehen ist. Kommt ein Vertragsstaat zu dem Schluss, dass er nicht in der Lage ist, das Monitoringverfahren durchzuführen, das für die wirksame Umsetzung des Pakts und zur Durchsetzung anerkannter politischer Ziele unerlässlich ist, dann sollte diese Tatsache sowie die Art und der Umfang der benötigten internationalen Hilfe in dem Bericht an den Ausschuss benannt werden.

4. Obgleich das Monitoring einen detaillierten Überblick über die bestehende Situation vermitteln soll, liegt der prinzipielle Wert einer solchen Bestandsaufnahme darin, eine Grundlage für die Ausarbeitung klarer und hinsichtlich ihres Zieles sorgfältig formulierter politischer Richtlinien zu schaffen, einschließlich der Festlegung von Prioritäten, wie sie den Vorschriften des Pakts entsprechen. Ein *drittes Ziel* der Berichterstattung besteht somit darin, dass eine Regierung darlegen kann, dass eine auf diesen Grundsätzen beruhende Politik tatsächlich realisiert wurde. Obgleich der Pakt diese Verpflichtung nur in Artikel 14 für Fälle festschreibt, in denen »die Grundsulpflicht auf Grundlage der Unentgeltlichkeit« noch nicht für alle gewährleistet worden ist, besteht eine vergleichbare Verpflichtung, »einen ausführlichen Aktionsplan für die schrittweise Verwirklichung auszuarbeiten und anzunehmen«, für jedes der Paktrechte durch die Verpflichtung in Artikel 2 Abs. 1 »Maßnahmen ... mit allen geeigneten Mitteln ... zu treffen«.

5. Ein *viertes Ziel* der Berichterstattung besteht darin, die Kontrolle der Regierungspolitik durch die Öffentlichkeit in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu erleichtern und entsprechende gesellschaftliche Gruppen zu ermutigen, sich an der Formulierung, Durchführung und Prüfung der betreffenden politischen Maßnahmen zu beteiligen. Der Ausschuss hat bei der Prüfung der bis heute vorliegenden Berichte begrüßt, dass etliche Vertragsstaaten mit unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Systemen nichtstaatliche Gruppierungen dazu ermutigt haben, zur Erarbeitung der Berichte beizutragen. Andere Staaten haben ihre Berichte einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, um dieser die Möglichkeit zu Stellungnahmen zu eröffnen. Auf diese Weise kann der Anfertigung des Berichts und seiner Erörterung auf innerstaatlicher Ebene zumindest ebenso viel Wert zukommen wie dem konstruktiven Dialog, der auf

internationaler Ebene zwischen dem Ausschuss und den Vertretern/innen der berichtenden Staaten geführt wird

6. Ein *fünftes Ziel* besteht darin, eine Grundlage zur Verfügung zu stellen, anhand derer sowohl jeder Vertragsstaat selbst als auch der Ausschuss den Fortschritt bei der Verwirklichung der Paktverpflichtungen effektiv evaluieren kann. Zu diesem Zweck kann es für Staaten nützlich sein, gewisse Kriterien oder Ziele festzulegen, auf deren Grundlage ihre Leistung in einem gegebenen Bereich bewertet werden kann. So ist zum Beispiel allgemein anerkannt, dass es wichtig ist, spezifische Ziele im Hinblick auf die Kindersterblichkeit, den Umfang der Impfung von Kindern, die Kalorienaufnahme pro Person, die Personenzahl pro medizinischer Einrichtung etc. festzusetzen. In vielen dieser Bereiche sind globale Kriterien nur beschränkt anwendbar, während nationale oder noch spezifischere Kriterien für die Feststellung von Fortschritten besonders geeignet sein können.

7. In dieser Hinsicht möchte der Ausschuss bemerken, dass der Pakt besonderes Gewicht auf die »schrittweise Verwirklichung« der Paktrechte legt und aus diesem Grund den Vertragsstaaten empfiehlt, in ihren periodischen Berichten den Zeitrahmen des Fortschritts für die Verwirklichung der Paktrechte wiederzugeben. Aus demselben Grund sind ebenso qualitative wie quantitative Daten erforderlich, damit eine angemessene Beurteilung der Situation durchgeführt werden kann.

8. Ein *sechstes Ziel* besteht darin, die Vertragsstaaten in die Lage zu versetzen, ein besseres Verständnis für Probleme und Mängel zu entwickeln, die bei den Bemühungen angetroffen wurden, den vollen Umfang der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu verwirklichen. Aus diesem Grund ist es von wesentlicher Bedeutung, dass Vertragsstaaten im Detail über die »Faktoren und Schwierigkeiten« berichten, die einer solchen Verwirklichung entgegenstehen. Dieser Prozess der Identifizierung und Anerkennung der jeweiligen Schwierigkeiten schafft sodann einen Rahmen, mit dem bessere politische Richtlinien entworfen werden können.

9. Ein *siebtes Ziel* besteht darin, den Ausschuss wie auch die Vertragsstaaten in den Stand zu versetzen, den Informationsaustausch zwischen den Staaten und ein besseres Verständnis der gemeinsamen Probleme zu fördern und eine eingehendere Bewertung der Maßnahmen zu entwickeln, um die effektive Verwirklichung der Paktrechte zu unterstützen. Dieser Teil des Verfahrens ermöglicht dem Ausschuss, geeignete Mittel festzulegen, mit denen die internationale Gemeinschaft in Übereinstimmung mit Artikel 22 und 23 des Pakts betroffenen Staaten beistehen kann. Um die Bedeutung zu unterstreichen, die der Ausschuss diesem Ziel verleiht, wird eine separate

Allgemeine Bemerkung zu diesen Artikeln auf der vierten Ausschusssitzung diskutiert werden.

Allgemeine Bemerkung Nr. 2
Internationale technische Hilfe (Artikel 22)
Vierte Sitzung (1990)

1. Artikel 22 des Pakts schafft einen Mechanismus, durch den der Wirtschafts- und Sozialrat relevante Organe der Vereinten Nationen auf Fragen aufmerksam machen kann, die sich aus den Staatenberichten ergeben und »der diesen Stellen helfen kann, in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich über die Zweckmäßigkeit internationaler Maßnahmen zur wirksamen und schrittweisen Durchführung dieses Pakts zu entscheiden«. Obgleich diese Verantwortung gemäß Artikel 22 in erster Linie bei dem Rat liegt, ist es dennoch angemessen, dass der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte dem Rat in dieser Hinsicht beratend zur Seite steht.

2. Empfehlungen gemäß Artikel 22 können an alle »Organe der Vereinten Nationen, ihre Unterorgane oder diejenigen Sonderorganisationen gerichtet werden, die sich mit technischer Hilfe befassen«. Nach Ansicht des Ausschusses beinhaltet dies im Grunde alle Organe und Organisationen der Vereinten Nationen, die in irgendeiner Weise mit internationaler Entwicklungszusammenarbeit befasst sind. Es wäre deshalb für Empfehlungen gemäß Artikel 22 zweckdienlich, wenn sie unter anderem an den Generalsekretär, an Unterorgane des Wirtschafts- und Sozialrates wie die Menschenrechtskommission, die Kommission für soziale Entwicklung und die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, an weitere Organe wie das UNDP, die UNICEF und den Ausschuss für Entwicklungsplanung (CDP) sowie an Organisationen wie die Weltbank, den IMF und an alle anderen Organisationen wie ILO, FAO, UNESCO und WHO gerichtet werden.

3. Artikel 22 kann sich entweder auf Empfehlungen von allgemeiner politischer Natur beziehen oder auf solche, die eine bestimmte Situation zum Gegenstand haben. Im ersten Fall wäre die hauptsächliche Rolle des Ausschusses darin zu sehen, größere Aufmerksamkeit auf die Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Rahmen internationaler Entwicklungszusammenarbeit zu richten, die von den Vereinten Nationen und ihren Organen oder mit ihrer Hilfe unternommen wird. In diesem Zusammenhang weist der Ausschuss darauf hin, dass die Menschenrechtskommission in ihrer Resolution 1989/13 vom 2. März 1989 dazu eingeladen hat, »jenen Mitteln Beachtung zu schenken, mit denen die verschiedenen Organe der Vereinten Nationen, die im Bereich der Entwicklung tätig

sind, am besten Maßnahmen zur Förderung der uneingeschränkten Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte integrieren können«.

4. Als eine vorläufige praktische Erwägung möchte der Ausschuss darauf hinweisen, dass seine eigenen Bemühungen besser unterstützt und die relevanten Organisationen auch besser informiert wären, wenn diese an der Arbeit des Ausschusses größeren Anteil nähmen. Obgleich anerkannt wird, dass eine solche Anteilnahme auf vielfältige Weise möglich ist, stellt der Ausschuss fest, dass die Teilnahme von Vertretern/innen der betreffenden Organe der Vereinten Nationen bei seinen ersten vier Sitzungen – mit der erwähnenswerten Ausnahme von ILO, UNESCO und WHO – sehr gering war. Ähnlich wurden einschlägige Materialien und schriftliche Informationen nur von einer beschränkten Anzahl von Organisationen zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss merkt an, dass ein eingehenderes Verständnis der Relevanz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beträchtlich erleichtert würde, wenn zwischen dem Ausschuss und den entsprechenden Organisationen ein engerer Kontakt bestünde. Für einen produktiven Austausch von Ansichten bietet zumindest der Allgemeine Diskussionstag zu einem besonderen Problem, den der Ausschuss bei jeder seiner Sitzungen veranstaltet, einen idealen Rahmen.

5. Bezüglich umfassenderer Probleme bei der Förderung der Menschenrechte im Rahmen der Entwicklungstätigkeiten hat der Ausschuss bisher nur in eingeschränktem Maße spezifische Bemühungen der Organe der Vereinten Nationen wahrgenommen. Er weist in diesem Zusammenhang mit Befriedigung auf die gemeinsame Initiative des Zentrums für Menschenrechte und des UNDP hin, die sie in schriftlicher Form an Vertreter/innen der Vereinten Nationen und andere Beamte/innen vor Ort gerichtet haben und mit der deren »Vorschläge und Ratschläge erbeten werden, insbesondere im Hinblick auf mögliche Formen der Zusammenarbeit bei laufenden Projekten mit einem Bezug zu den Menschenrechten oder bei neuen Projekten, die aufgrund einer spezifischen Anfrage der Regierung geschaffen wurden«. Der Ausschuss ist auch über die lang währenden Bemühungen informiert worden, die die ILO unternommen hat, um ihre eigenen Menschenrechtsstandards und internationalen Arbeitsrechtstandards mit ihren technischen Aktivitäten im Rahmen der Zusammenarbeit zu verbinden.

6. Im Zusammenhang mit solchen Aktivitäten sind zwei Grundsätze von Bedeutung. Der erste besteht darin, dass die beiden Gruppen der Menschenrechte unteilbar sind und sich gegenseitig bedingen. Dies bedeutet, dass Bemühungen, eine Gruppe dieser Rechte zu fördern, ebenso die andere Gruppe berücksichtigen sollten. Organisationen der Vereinten Nationen,

die bei der Förderung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte mitwirken, sollten ihr Äußerstes tun, um zu gewährleisten, dass ihre Aktivitäten vollständig mit den bürgerlichen und politischen Rechten in Einklang stehen. Negativ ausgedrückt bedeutet dies, dass internationale Organisationen unbedingt die Beteiligung an Projekten vermeiden sollten, die zum Beispiel die Anwendung von Zwangsarbeit unter Verletzung internationaler Normen einschließen, die die Diskriminierung von Individuen oder Gruppen im Widerspruch zu den Vorschriften des Pakts fördern oder bestärken oder die die massenhafte Umsiedlung oder Vertreibung von Menschen nach sich ziehen, ohne dass angemessener Schutz und Entschädigung zur Verfügung stehen. Positiv ausgedrückt bedeutet dies, dass die Organisationen so weit wie möglich als Fürsprecher von Projekten handeln sollten, die nicht nur zu wirtschaftlichem Wachstum und anderen allgemein definierten Zielen, sondern auch zum verbessertem Genuss aller Menschenrechte beitragen.

7. Das zweite Prinzip von allgemeiner Bedeutung besteht darin, dass Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit nicht automatisch dazu beitragen, die Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu fördern. Viele Maßnahmen, die unter dem Namen »Entwicklung« ergriffen wurden, haben sich anschließend als schlecht durchdacht und sogar kontraproduktiv für die Menschenrechte erwiesen. Um das Auftreten solcher Probleme zu vermindern, sollte dem vollen Umfang der im Pakt behandelten Probleme besondere und sorgfältige Beachtung geschenkt werden, wann immer es möglich und angemessen erscheint.

8. Trotz der Bedeutung, die das Bemühen um die Berücksichtigung von Menschenrechtsbelangen in der Entwicklungsarbeit besitzt, kann es leicht passieren, dass Vorschläge für eine solche Integration auf einer zu allgemeinen Ebene verbleiben. In dem Bemühen, die Umsetzung des in Artikel 22 des Pakts enthaltenen Prinzips zu stärken, möchte der Ausschuss deshalb die Aufmerksamkeit auf folgende spezifische Maßnahmen lenken, die Beachtung von Seiten der relevanten Organisationen verdienen:

(a) Prinzipiell sollten die entsprechenden Organe der Vereinten Nationen und Organisationen in besonderer Weise die enge Beziehung anerkennen, die zwischen Entwicklungsarbeit und der Achtung der Menschenrechte im Allgemeinen und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im Besonderen geschaffen werden soll. Der Ausschuss weist in dieser Hinsicht darauf hin, dass jede der ersten drei der zehn Strategien der Vereinten Nationen zur Entwicklungsdekade darin gescheitert sind, diese Beziehung anzuerkennen, und legt eindringlich nahe, dass die vierte Strategie, die im Jahr 1990 verabschiedet wird, dieses Versäumnis korrigieren sollte;

(b) Die Organisationen der Vereinten Nationen sollten dem Vorschlag Beachtung schenken, den der Generalsekretär in einem Bericht aus dem Jahr 1979 unterbreitet hat¹ und dem zufolge eine »Erhebung über den Einfluss der Menschenrechte« erforderlich ist, die bei allen größeren Aktivitäten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit angefertigt werden sollte;

(c) Ausbildung und Briefings für Projekt- und sonstiges Personal der Organisationen der Vereinten Nationen sollten auch Menschenrechtsstandards und Menschenrechtsprinzipien behandeln;

(d) Es sollte alles unternommen werden, um in jeder Phase eines Entwicklungsprojekts zu gewährleisten, dass die Paktrechte gebührend berücksichtigt werden. Dies beträfe beispielsweise die Ausgangsbewertung der vorrangigen Bedürfnisse eines Landes, die Festlegung von Sonderprojekten, den Projektentwurf, die Durchführung des Projekts und seine abschließende Evaluierung.

9. Eine Angelegenheit, die dem Ausschuss bei der Prüfung der Staatenberichte besondere Sorge bereitet hat, ist der negative Einfluss, den die Schuldenlast und die jeweiligen Anpassungsmaßnahmen auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in vielen Ländern ausüben. Der Ausschuss erkennt an, dass Anpassungsprogramme oft unvermeidbar sind und dass diese häufig Sparmaßnahmen mit sich bringen. Der Schutz der grundlegendsten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wird unter solchen Umständen dringlicher denn je. Die Vertragsstaaten ebenso wie die Organisationen der Vereinten Nationen sollten deshalb besondere Anstrengungen unternehmen, um sicherzustellen, dass ein derartiger Schutz im größtmöglichen Umfang in Programme und politische Richtlinien aufgenommen wird, die dazu bestimmt sind, die Anpassung voranzubringen. Solch ein Ansatz, der manchmal als »Anpassung mit menschlichem Gesicht« oder als »die menschliche Dimension der Entwicklung« Erwähnung findet, verlangt, dass das Ziel, die Rechte von Armen und Schutzbedürftigen zu schützen, ein grundlegendes Ziel der wirtschaftlichen Anpassung wird. In gleicher Weise sollten internationale Maßnahmen, die der Schuldenkrise gelten, beachten, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte

1 »Die Internationalen Dimensionen des Rechts auf Entwicklung als Menschenrecht im Verhältnis zu anderen Menschenrechten, die auf internationaler Zusammenarbeit beruhen, wie zum Beispiel dem Recht auf Frieden, unter Berücksichtigung der Erfordernisse der neuen internationalen Wirtschaftsordnung und grundlegender menschlicher Bedürfnisse« (The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based on international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the new international economic order and the fundamental human needs), (E/CN.4/1334, Abs. 314).

unter anderem durch internationale Zusammenarbeit geschützt werden sollten. In vielen Situationen könnte dies ein Hinweis auf die Notwendigkeit von größeren Schuldenerlassinitiativen sein.

10. Schließlich möchte der Ausschuss auf die Möglichkeit hinweisen, die den Vertragsstaaten gemäß Artikel 22 des Pakts zusteht, in ihren Berichten alle besonderen Bedürfnisse zu benennen, die sie in Bezug auf technische Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit haben könnten.

Allgemeine Bemerkung Nr. 3
Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten
(Artikel 2 Abs. 1)
Fünfte Sitzung (1990)

1. Artikel 2 ist von besonderer Bedeutung für das Verständnis des Pakts, da er mit den anderen Vorschriften des Pakts in einem dynamischen Verhältnis steht. Er beschreibt das Wesen der allgemeinen rechtlichen Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten übernommen haben. Diese Verpflichtungen schließen (der *International Law Commission* folgend) zweierlei ein: zum einen eine Verpflichtung im Hinblick auf ihr Verhalten und zum anderen eine ergebnisorientierte Verpflichtung. Während manchmal die Unterschiede zwischen der Formulierung dieser Vorgabe und der entsprechenden Vorschrift in Artikel 2 des Internationalen Pakts über die Bürgerlichen und Politischen Rechte hervorgehoben werden, wird häufig verkannt, dass es auch bedeutsame Ähnlichkeiten zwischen diesen beiden Vorschriften gibt. Obgleich der Pakt insbesondere eine schrittweise Umsetzung vorsieht und wirtschaftliche Zwangslagen anerkennt, enthält er jedoch auch Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung. Dabei sind zwei Verpflichtungen von besonderer Bedeutung für das Verständnis der Pflichten der Vertragsstaaten. Eine dieser Verpflichtungen, die in einer gesonderten Bemerkung behandelt wird und die von dem Ausschuss auf seiner sechsten Sitzung in Erwägung gezogen werden soll, besteht darin, »zu garantieren«, dass die jeweiligen Rechte »ohne Diskriminierung ausgeübt werden ...«.

2. Eine weitere Verpflichtung ist die Zusicherung in Artikel 2 Abs. 1, »Maßnahmen zu treffen«, was durch andere Formulierungen weder qualifiziert noch eingegrenzt wird. Die vollständige Bedeutung kann auch überprüft werden, indem die verschiedenen sprachlichen Versionen verglichen werden. Im Englischen lautet die Zusicherung »to take steps«, im Französischen heißt es »zu handeln« (»s'engage à agir« = wörtl. verpflichtet sein, tätig zu werden) und im Spanischen heißt es »Maßnahmen zu ergreifen« (»a adoptar medidas«). Obgleich demnach die vollständige Verwirklichung der jeweiligen Rechte progressiv erreicht werden kann, müssen die entsprechenden Schritte in einer angemessen kurzen Zeit nach In-Kraft-Treten des Pakts in den betreffenden Staaten unternommen werden. Solche Maßnahmen sollten überlegt, konkret und hinsichtlich ihres Ziels so deutlich wie möglich auf die Erfüllung der Paktverpflichtungen ausgerichtet sein.

3. Die Mittel, die zur Erfüllung der Verpflichtung, »Maßnahmen zu treffen«, eingesetzt werden sollen, werden in Artikel 2 Abs. 1 folgendermaßen bezeichnet: »mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen«. Der Ausschuss erkennt an, dass häufig Gesetzgebung wünschenswert und in manchen Fällen sogar unerlässlich sein kann. Zum Beispiel kann es schwierig sein, Diskriminierung wirksam zu bekämpfen, wenn eine entsprechende rechtliche Grundlage für die notwendigen Maßnahmen nicht vorhanden ist. In Sachbereichen wie der Gesundheit, dem Schutz von Kindern und Müttern, der Erziehung sowie im Hinblick auf die in den Artikeln 6 bis 9 behandelten Angelegenheiten kann Gesetzgebung aus vielen Gründen unerlässlich sein.

4. Der Ausschuss stellt fest, dass die Vertragsstaaten im Allgemeinen zumindest einige in dieser Hinsicht ergriffene gesetzliche Maßnahmen detailliert aufgeführt haben. Es soll jedoch mit Nachdruck betont werden, dass sich die Verpflichtungen der Vertragsstaaten unter keinen Umständen in der Verabschiedung gesetzgeberischer Maßnahmen, wie sie speziell durch den Pakt vorgesehen sind, erschöpfen. Vielmehr muss dem Satz »mit allen geeigneten Mitteln« seine vollständige und natürliche Bedeutung gegeben werden. Obgleich jeder Staat für sich selbst entscheiden muss, welche Mittel unter den jeweils gegebenen Umständen und im Hinblick auf die jeweiligen Rechte am besten geeignet sind, wird sich die »Angemessenheit« der gewählten Mittel nicht immer von selbst ergeben. Es ist deshalb wünschenswert, wenn die Berichte der Vertragsstaaten nicht nur die ergriffenen Maßnahmen bezeichnen, sondern auch die Gründe, welche diese Maßnahmen als am besten geeignet erscheinen lassen. Die endgültige Festlegung, ob alle geeigneten Maßnahmen ergriffen wurden, obliegt dem Ausschuss.

5. Zu den Maßnahmen, die zusätzlich zur Gesetzgebung als angemessen angesehen werden könnten, gehört die Schaffung von Rechtsbehelfen für Rechte, die in Übereinstimmung mit dem nationalen Rechtssystem als justizibel betrachtet werden können. Der Ausschuss weist zum Beispiel darauf hin, dass die Geltendmachung von Rechten in Bezug auf Diskriminierung häufig durch die Bereitstellung gerichtlicher oder anderer effektiver Rechtsbehelfe in angemessener Weise gefördert wird. In der Tat sind diejenigen Vertragsstaaten, die auch Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte sind, (kraft der Artikel 2 Abs. 1 und 3, Artikel 3 und 26) verpflichtet zu gewährleisten, dass jeder, der in seinen im Pakt anerkannten Rechten oder Freiheiten (einschließlich des Rechts auf Gleichheit und des Diskriminierungsverbots) verletzt wird, das Recht hat, »eine wirksame Beschwerde einzulegen« (Artikel 2 Abs. 3 (a)). Zusätzlich gibt es eine Anzahl anderer Bestimmungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, einschließlich Artikel 3, 7

(a) (i), 8, 10 Abs. 3, Artikel 13 Abs. 2 (a), Abs. 3 und 4 sowie Artikel 15 Abs. 3, bei denen es möglich erscheint, dass sie in vielen nationalen Rechtssystemen von den Gerichten oder anderen Organen unmittelbar angewendet werden können. Jegliche Annahme, dass die genannten Bestimmungen nicht unmittelbar anwendbar sind, wird sich nur schwer aufrechterhalten lassen.

6. Wo eine bestimmte Politik, die sich unmittelbar auf die Verwirklichung der Paktrechte bezieht, in Gesetzesform umgesetzt wurde, wünscht der Ausschuss unter anderem darüber informiert zu werden, ob derartige Gesetze Individuen oder Gruppen, die ihre Rechte nicht vollständig verwirklicht sehen, ein Recht zu handeln geben. In Fällen, in denen bestimmte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verfassungsrechtlich garantiert werden oder in denen die Vorschriften des Pakts unmittelbar in nationales Recht umgesetzt wurden, wünscht der Ausschuss Information darüber zu erhalten, in welchem Umfang diese Rechte als justiziabel angesehen werden (das heißt vor Gericht geltend gemacht werden können). Der Ausschuss möchte auch spezifische Informationen über alle Fälle erhalten, in denen existierende Verfassungsvorschriften, die sich auf wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Rechte beziehen, geschwächt oder bedeutend geändert wurden.

7. Sonstige Maßnahmen, die im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 ebenfalls als »geeignet« angesehen werden können, schließen, ohne darauf beschränkt zu sein, administrative, finanzielle, Bildungs- und soziale Maßnahmen ein.

8. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Zusicherung, »Maßnahmen ... mit allen geeigneten Mitteln zu treffen, vor allem durch gesetzgeberische Maßnahmen«, keine besondere Form der Regierung oder des wirtschaftlichen Systems für die Umsetzung der betreffenden Maßnahmen voraussetzt; es ist nur notwendig, dass das System demokratisch ist und die Menschenrechte geachtet werden. Im Hinblick auf politische und wirtschaftliche Systeme ist der Pakt daher neutral, und seine Prinzipien können nicht so verstanden werden, als seien sie ausschließlich entsprechend dem Bedürfnis oder dem Wunsch nach einem sozialistischen oder kapitalistischen System, einer Mischform, einer Planwirtschaft, einer *Laissez-Faire*-Ökonomie oder irgend einer anderen besonderen Form formuliert worden. Daher bestätigt der Ausschuss, dass die Paktrechte in einer Vielfalt von wirtschaftlichen und politischen Systemen verwirklicht werden können. Als Voraussetzung gilt allein, dass die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte, wie sie unter anderem die Präambel des Pakts bestätigt, anerkannt wird und sich in den jeweiligen Systemen wieder

findet. Der Ausschuss betont in dieser Hinsicht auch die Bedeutung anderer Menschenrechte und im Besonderen das Recht auf Entwicklung.

9. Die wesentliche »ergebnisorientierte« Verpflichtung, die in Artikel 2 Abs. 1 wiedergegeben wird, besteht darin, Maßnahmen zu treffen, »um nach und nach ... die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen«. Der Ausdruck »Verwirklichung nach und nach« wird oft benutzt, um die Intention dieser Formulierung zu umschreiben. Das Konzept der schrittweisen Verwirklichung erkennt an, dass eine volle Verwirklichung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte im Allgemeinen nicht innerhalb eines kurzen Zeitraums erzielt werden kann. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Verpflichtung bedeutend von derjenigen, die in Artikel 2 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte enthalten ist, der eine unmittelbare Verpflichtung zum Ausdruck bringt, alle einschlägigen Rechte zu achten und zu gewährleisten. Dennoch sollte die Tatsache, dass in dem Pakt eine Verwirklichung nach und nach, das heißt in schrittweiser Form vorgesehen ist, nicht in der Weise fehlinterpretiert werden, dass die Verpflichtung jegliche Bedeutung verliert. Sie ist auf der einen Seite ein notwendigerweise flexibles Mittel, das die tatsächlichen Gegebenheiten und die Schwierigkeiten widerspiegelt, die jedes Land bei der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte erfährt. Auf der anderen Seite muss die Formulierung im Lichte des allgemeingültigen Ziels oder der *raison d'être* des Pakts gelesen werden, das darin besteht, klare Verpflichtungen für Vertragsstaaten hinsichtlich der vollen Verwirklichung der jeweiligen Rechte zu schaffen. Es besteht daher die Verpflichtung, dieses Ziel so schnell und effektiv wie möglich zu erreichen. Darüber hinaus müssen in dieser Hinsicht alle absichtlich herbeigeführten rückschrittlichen Maßnahmen sorgfältig erwogen werden und bedürfen mit Hinweis auf die Gesamtheit der Paktrechte und im Hinblick auf die volle Nutzung maximal verfügbarer Ressourcen einer Rechtfertigung.

10. Aufgrund der umfangreichen Erfahrung des Ausschusses und des ihm vorausgegangenen Gremiums, die über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren durch die Prüfung der Staatenberichte gewonnen wurde, ist der Ausschuss der Ansicht, dass für jeden Vertragsstaat eine Kernverpflichtung besteht, jedes der Rechte zumindest auf einem bestimmten Mindestniveau zu gewährleisten. Ein Vertragsstaat, in dem zum Beispiel eine bedeutende Anzahl von Menschen wesentlicher Nahrungsmittel, wesentlicher Gesundheitsversorgung, einer einfachen Wohnung und Unterkunft oder einer grundlegenden Bildung entbehrt, kommt daher, *prima facie*, seinen Paktverpflichtungen nicht nach. Sollte der Pakt so interpretiert werden, dass er eine solche Kernverpflichtung nicht beinhaltet, würde er weitgehend seiner

Daseinsberechtigung beraubt. Ebenso muss darauf hingewiesen werden, dass bei jeder Einschätzung, ob ein Staat seine Kernverpflichtung erfüllt hat, berücksichtigt werden muss, ob in dem betreffenden Land eine wirtschaftliche Zwangslage besteht. Artikel 2 Abs. 1 verpflichtet jeden Vertragsstaat, die notwendigen Maßnahmen »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« zu treffen. Damit ein Vertragsstaat behaupten kann, dass die Nichterfüllung der Kernverpflichtungen auf mangelnde Ressourcen zurückzuführen ist, muss er beweisen, dass alle Anstrengungen unternommen und alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft wurden, um jenen Mindestverpflichtungen vorrangig nachzukommen.

11. Der Ausschuss möchte jedoch betonen, dass ein Vertragsstaat selbst dort, wo die verfügbaren Ressourcen nachweislich unzulänglich sind, dennoch weiterhin verpflichtet ist, sich ernsthaft darum zu bemühen, den Genuss der betreffenden Rechte unter den gegebenen Umständen möglichst umfassend zu gewährleisten. Darüber hinaus bleiben trotz eingeschränkter Mittel die Verpflichtungen bestehen, das Ausmaß der Verwirklichung oder vielmehr der Nichtverwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu kontrollieren und Strategien und Programme für deren Förderung zu entwickeln. Der Ausschuss hat sich bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 1 (1989) mit diesen Problemen befasst.

12. In ähnlicher Weise unterstreicht der Ausschuss die Tatsache, dass selbst in Zeiten ernsthafter finanzieller Zwänge, verursacht durch einen Anpassungsprozess, wirtschaftliche Rezession oder andere Faktoren, schutzbedürftige Mitglieder einer Gesellschaft durch relativ kostengünstige Programme geschützt werden können und in der Tat geschützt werden müssen. In Anbetracht dessen nimmt der Ausschuss die UNICEF-Studie zur Kenntnis, die unter dem Titel »Anpassung mit menschlichem Gesicht: Fürsorge für Schutzlose und die Förderung von Wachstum« (Adjustment with a human face: protecting the vulnerable and promoting growth)¹ angefertigt wurde, sowie die UNDP-Studie im *Human Development Report* 1990² und die Analyse der Weltbank im *World Development Report* 1990.³

13. Ein abschließendes Element des Artikels 2 Abs. 1, auf das aufmerksam gemacht werden muss, besteht in der durch alle Vertragsstaaten gewährten Zusicherung, »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Maßnahmen zu treffen ...«. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Autoren/innen des Entwurfs des Pakts bei der Formulierung »unter Ausschöpfung aller seiner Möglich-

1 G.A. Cornia, R. Jolly und F. Steward, Hg., Oxford: Clarendon Press 1987.

2 Oxford, Oxford University Press 1990.

3 Oxford, Oxford University Press 1990.

keiten« die Absicht verfolgten, sich sowohl auf Ressourcen zu beziehen, die in einem Staat bereits bestehen, als auch auf diejenigen, die über die internationale Gemeinschaft durch internationale Zusammenarbeit und Hilfe verfügbar werden. Darüber hinaus wird die wesentliche Rolle einer solchen Zusammenarbeit bei der vollen Verwirklichung der jeweiligen Rechte durch die Bestimmungen der Artikel 11, 15, 22 und 23 unterstrichen. Mit Rücksicht auf Artikel 22 hat der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) bereits die Aufmerksamkeit auf einige der Möglichkeiten und Verantwortlichkeiten gerichtet, die im Hinblick auf internationale Zusammenarbeit bestehen. Auch Artikel 23 spricht von der »Gewährung technischer Hilfe« sowie anderen Aktivitäten, die als »nationale Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte ...« angesehen werden.

14. Der Ausschuss möchte betonen, dass gemäß den Artikeln 55 und 56 der Charta der Vereinten Nationen mit den anerkannten Prinzipien des Völkerrechts und den Bestimmungen des Pakts die internationale Entwicklungszusammenarbeit und damit die Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine Verpflichtung für alle Staaten darstellt. Sie ist besonders für diejenigen Staaten notwendig, die in der Lage sind, andere Staaten in dieser Hinsicht zu unterstützen. Der Ausschuss weist im Besonderen auf die Bedeutung der Erklärung zum Recht auf Entwicklung hin, die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 41/128 vom 4. Dezember 1986 verabschiedet wurde und auf die Notwendigkeit, dass die hierin anerkannten Prinzipien von allen Vertragsstaaten beachtet werden. Der Ausschuss betont, dass ohne aktive Programme für eine internationale Hilfe und Zusammenarbeit von Seiten all jener Staaten, die in der Lage sind, eine solche anzubieten, die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in vielen Ländern ein unerfüllter Anspruch bleiben wird. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss die Bedingungen seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) in Erinnerung.

Allgemeine Bemerkung Nr. 4
Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1)
Sechste Sitzung (1991)

1. Gemäß Artikel 11 Abs. 1 des Pakts »erkennen Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterkunft, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen an«. Das Menschenrecht auf angemessene Unterkunft, das vom Recht auf einen angemessenen Lebensstandard abgeleitet wird, ist für den Genuss aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von zentraler Bedeutung.

2. Es war dem Ausschuss möglich, eine Fülle von Informationen im Hinblick auf dieses Recht zu sammeln. Seit 1979 haben der Ausschuss und seine Vorgänger 75 Berichte geprüft, die das Recht auf angemessene Unterkunft behandeln. Auch hat der Ausschuss diesem Problem jeweils einen Allgemeinen Diskussionstag während seiner dritten (siehe E/1989/22, Abs. 312) und vierten Sitzung (E/1990/23, Abs. 281–285) gewidmet. Zusätzlich hat der Ausschuss Material, das aus dem »Internationalen Jahr der Unterkunft für Obdachlose« (International Year of Shelter for the Homeless) hervorgegangen ist, genau zur Kenntnis genommen, einschließlich der »globalen Strategie für Unterkunft« (Global Strategy for Shelter) aus dem Jahr 2000, die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 42/191 vom 11. Dezember 1987 verabschiedet wurde.¹ Der Ausschuss hat auch die jeweiligen Berichte und weitere Dokumentation der Menschenrechtskommission und der Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten geprüft.²

3. Obgleich eine Vielzahl internationaler Abkommen die verschiedenen Dimensionen des Rechts auf angemessene Unterkunft ansprechen,³ ist Ar-

1 Offizielle Protokolle der Generalversammlung, Dreiundvierzigste Sitzung, Ergänzungsband Nr. 8, Addendum (A/43/8/Add.1).

2 Menschenrechtskommission, Resolutionen 1986/36 und 1987/22; Berichte von Danilo Türk, Sonderberichterstatte des Unterausschusses (E/CN.4/Sub.2/1990/19, Abs. 108-120; E/CN.4/Sub.2/1991/17, Abs. 137-139), vgl. auch Resolution des Unterausschusses 1991/26.

3 Vgl. zum Beispiel Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung, Artikel 5 (e) (iii) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Artikel 14 Abs. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 27 Abs. 3 des Übereinkommens

tikel 11 Abs. 1 des Pakts die umfassendste und vielleicht die bedeutendste aller betreffenden Vorschriften.

4. Trotz der Tatsache, dass die internationale Gemeinschaft die Bedeutung des Rechts auf angemessene Unterkunft häufig bekräftigt hat, besteht ein Besorgnis erregend großes Missverhältnis zwischen den in Artikel 11 Abs. 1 des Pakts enthaltenen Standards und der tatsächlichen Situation, die in vielen Teilen der Welt vorherrscht. Obgleich diese Probleme in einigen Entwicklungsländern aufgrund von Ressourcenknappheit und anderen Zwangslagen oft besonders dringlich sind, beobachtet der Ausschuss, dass schwerwiegende Obdachlosenprobleme und unangemessene Unterkunft auch in einigen der wirtschaftlich weit entwickelten Staaten vorhanden sind. Die Vereinten Nationen schätzen, dass weltweit mehr als 100 Millionen Menschen obdachlos sind und mehr als eine Milliarde in unangemessenen Behausungen leben.⁴ Es gibt keine Anzeichen, dass sich diese Anzahl vermindert. Es scheint offensichtlich, dass alle Vertragsstaaten Probleme der einen oder anderen Art im Hinblick auf das Recht auf angemessene Unterkunft haben.

5. In einigen Fällen haben Berichte von Vertragsstaaten, die vom Ausschuss geprüft wurden, Schwierigkeiten anerkannt und beschrieben, die bei der Gewährleistung des Rechts auf Unterkunft bestehen. Zum größten Teil reichten die zur Verfügung gestellten Informationen jedoch nicht aus, um den Ausschuss in die Lage zu versetzen, sich ein angemessenes Bild der bestehenden Situation in dem betreffenden Land zu machen. Diese Allgemeine Bemerkung zielt daher darauf ab, einige der hauptsächlichen Probleme herauszuarbeiten, bei denen der Ausschuss der Ansicht ist, dass sie in Bezug auf dieses Recht von Bedeutung sind.

6. Das Recht auf angemessene Unterkunft findet auf jedermann Anwendung. Obgleich der Ausdruck »für sich und seine Familie« eine Geschlechtsbezogenheit und gewisse wirtschaftliche Rollenverteilung widerspiegelt, welche im Jahr 1966 bei der Verabschiedung des Pakts allgemein akzeptiert wurde, kann die Formulierung heute nicht mehr so interpretiert werden, als würde das Recht auf angemessene Unterkunft nicht auf weibliche Individuen, auf Haushalte mit weiblichem Vorstand oder andere der-

über die Rechte des Kindes, Artikel 10 der Erklärung über Sozialen Fortschritt und Entwicklung, Abschnitt III (8) der Vancouver-Erklärung über Menschliche Siedlungen, 1976, (Habitat-Bericht: Konferenz der Vereinten Nationen über Menschliche Siedlungen (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.76.IV.7 und corrigendum), Kap. 1, Artikel 8 (1) der Deklaration über das Recht auf Entwicklung und die ILO-Empfehlung betreffend Arbeiterwohnungen, 1961 (Nr. 115).

4 Vgl. Fn. 1.

artige Gruppen anwendbar sein. Der Ausdruck »Familie« muss daher im weiteren Sinne verstanden werden. Darüber hinaus haben Individuen ebenso wie Familien das Recht auf angemessene Unterkunft ungeachtet ihres Alters, wirtschaftlichen Status, ihrer Gruppenzugehörigkeit oder ihres diesbezüglichen Status und anderer derartiger Faktoren. Insbesondere darf der Genuss dieses Rechts gemäß Artikel 2 Abs. 2 des Pakts nicht irgendeiner Form von Diskriminierung unterliegen.

7. Nach Ansicht des Ausschusses sollte das Recht auf Unterkunft nicht in einem engen oder restriktivem Sinn interpretiert werden, der zum Beispiel Unterkunft mit einem Dach über dem Kopf gleichsetzt. Vielmehr sollte es als ein Recht angesehen werden, gleichgültig an welchem Ort in Sicherheit, Frieden und Würde zu leben. Dies ist aus zumindest zwei Gründen angemessen. Erstens ist das Recht auf Unterkunft mit anderen Menschenrechten und fundamentalen Grundsätzen verknüpft, auf denen der Pakt basiert. »Die inhärente Würde des Menschen«, von der sich die Rechte des Pakts ableiten, verlangt, dass der Ausdruck »Unterkunft« (»housing«) so ausgelegt wird, dass er eine Vielzahl anderer Überlegungen in Betracht zieht. Insbesondere sollte das Recht auf Unterkunft allen Menschen, ungeachtet ihres Einkommens oder ihres Zugangs zu wirtschaftlichen Ressourcen, gewährleistet werden. Zweitens muss der Hinweis in Artikel 11 Abs. 1 so interpretiert werden, dass er sich nicht nur auf Unterkunft, sondern auf angemessene Unterkunft bezieht. In diesem Sinne haben sowohl die Kommission für Menschliche Siedlungen (Commission on Human Settlements) als auch die »Globale Strategie für Unterkunft des Jahres 2000« festgestellt: »Angemessene Unterkunft bedeutet ... angemessene Privatsphäre, angemessener Raum, angemessene Sicherheit, angemessene Beleuchtung und Lüftung, angemessene grundlegende Infrastruktur und angemessener Standort im Hinblick auf Arbeitsort und grundlegende Einrichtungen – zu angemessenen Kosten«.

8. Der Begriff der Angemessenheit ist bezüglich des Rechts auf Unterkunft besonders bedeutend, weil er dazu dient, Faktoren hervorzuheben, die in Betracht gezogen werden müssen bei der Entscheidung, ob besondere Formen der Unterkunft im Sinne des Pakts als eine »angemessene Unterkunft« angesehen werden können. Obgleich Angemessenheit zum Teil durch soziale, wirtschaftliche, kulturelle, klimatische, ökologische und andere Faktoren bestimmt wird, glaubt der Ausschuss, dass es dennoch möglich ist, bestimmte Aspekte des Rechts zu identifizieren, die für diesen Zweck unter allen Umständen zu berücksichtigen sind:

(a) *Gesetzlicher Schutz*. Unterkunft kann in vielfältiger Form auftreten, dazu gehören zum Beispiel die Wohnraummiete (privat oder öffentlich), die Wohngemeinschaft, Pacht, die Eigennutzung des Eigentümers, die Notun-

terkunft und die illegale Besiedlung oder Besetzung von Land oder Eigentum. Ungeachtet der Form der Unterkunft sollte allen Menschen eine gewisse Sicherheit zustehen, die rechtlichen Schutz gegen Zwangsumsiedlung, Belästigung und andere Bedrohungen gewährleistet. Die Vertragsstaaten sollten folglich in direkter Konsultation mit den betroffenen Menschen und Gruppen Sofortmaßnahmen ergreifen, die darauf abzielen, allen Menschen und Haushalten gesetzlichen Schutz zu verleihen, denen er gegenwärtig fehlt;

(b) *Verfügbarkeit von Dienstleistungen, Material, Einrichtungen und Infrastruktur.* Eine angemessene Unterkunft muss bestimmte Einrichtungen enthalten, die für die Gesundheit, die Sicherheit, den Komfort und die Ernährung wesentlich sind. Das Recht auf angemessene Unterkunft sollte nachhaltigen Zugang zu natürlichen und allgemeinen Ressourcen, sauberem Trinkwasser, Energie für Kochen, Heizung und Beleuchtung, zu Sanitär- und Wascheinrichtungen, Vorrichtungen für die Lagerung von Nahrungsmitteln, zu Müllbeseitigung, Grundstücksentwässerung und Notdiensten beinhalten;

(c) *Bezahlbarkeit.* Die mit dem Wohnen verbundenen persönlichen oder Haushaltskosten sollten ein solches Niveau haben, dass die Erfüllung oder Befriedigung anderer Grundbedürfnisse nicht bedroht oder gefährdet wird. Die Vertragsstaaten sollten Schritte unternehmen, um zu gewährleisten, dass die durch die Unterkunft entstehenden Kosten im Allgemeinen im Verhältnis zu den Einkommensniveaus angemessen sind. Die Vertragsstaaten sollten Unterkunft für diejenigen bezuschussen, die nicht imstande sind, sich eine bezahlbare Unterkunft zu leisten, und Wohnbeihilfen einführen, die für die jeweiligen Bedürfnisse angemessen sind. Gemäß dem Prinzip der Bezahlbarkeit sollten Mieter durch entsprechende Mittel gegen unangemessene Miethöhen oder Mieterhöhungen geschützt werden. In Gesellschaften, in denen natürliche Rohstoffe die hauptsächlichen Baumaterialien für den Hausbau darstellen, sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um die Verfügbarkeit derartiger Materialien zu gewährleisten.

(d) *Bewohnbarkeit.* Eine angemessene Unterkunft muss derart bewohnbar sein, dass den Bewohnern ausreichend Raum zur Verfügung steht und sie vor Kälte, Feuchtigkeit, Hitze, Regen, Wind oder anderen Bedrohungen der Gesundheit, vor Konstruktionsfehlern und Krankheitsüberträgern geschützt sind. Auch die physische Sicherheit der Bewohner muss garantiert sein. Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, in umfassender Weise die *Health Principles of Housing*⁵ (Gesundheitsgrundsätze bei der Unterkunft)

5 Genf, Weltgesundheitsorganisation, 1990.

anzuwenden, die von der WHO erstellt wurden. Sie betrachten die Unterkunft als Umweltfaktor, der in epidemiologischen Untersuchungen am häufigsten als Krankheitsbedingung genannt wurde; das heißt unangemessene und mangelhafte Unterkunft und Lebensbedingungen sind ausnahmslos mit erhöhter Sterblichkeit und höheren Sterblichkeitsraten verbunden;

(e) *Zugänglichkeit.* Angemessene Unterkunft muss für diejenigen zugänglich sein, die dazu berechtigt sind. Benachteiligten Gruppen muss uneingeschränkter und dauerhafter Zugang zu den Ressourcen gewährt werden, die angemessenes Wohnen ermöglichen. Benachteiligten Gruppen wie älteren Menschen, Kindern, körperlich Behinderten, Sterbenskranken, HIV-positiven Menschen, chronisch Kranken, psychisch Kranken, Opfern von Naturkatastrophen, Menschen, die in Gebieten mit Katastrophenneigung leben, sollte bei der Unterkunft Priorität eingeräumt werden. Sowohl die Wohnungsgesetzgebung als auch die Wohnungspolitik sollten spezielle Wohnbedürfnisse dieser Gruppen vollständig in Rechnung stellen. In vielen Vertragsstaaten sollte ein besserer Zugang zu Grundeigentum für verarmte oder landlose Teile der Gesellschaft ein zentrales politisches Ziel darstellen. Es müssen erkennbare Regierungsverpflichtungen entwickelt werden, die darauf abzielen, das Recht aller Menschen auf einen sicheren Ort zu gewährleisten, um in Frieden und Würde zu leben. Dies schließt den berechtigten Zugang zu Grund und Boden ein.

(f) *Standort.* Eine angemessene Unterkunft muss sich an einem Ort befinden, der den Zugang zu Beschäftigungsmöglichkeiten, zu Leistungen der Gesundheitsfürsorge, zu Schulen, Zentren für die Kinderversorgung und anderen sozialen Einrichtungen gestattet. Dies gilt sowohl für große Städte als auch für ländliche Gebiete, in denen der Zeitaufwand und die Kosten für den Weg zur Arbeitsstelle das Budget armer Haushalte übermäßig belasten. In ähnlicher Weise sollten Wohnungen weder auf ökologisch belasteten Grundstücken noch in der unmittelbaren Nähe von Quellen von Umweltverschmutzung errichtet werden, die das Recht der Bewohner auf Gesundheit bedrohen.

(g) *Kulturelle Angemessenheit.* Bauweise, Baumaterialien und die dahinter stehende Politik müssen den Ausdruck kultureller Identität und Vielfalt in angemessener Weise ermöglichen. Die Entwicklung oder Modernisierung von Wohnbereichen sollte gewährleisten, dass die kulturelle Dimension des Wohnens nicht aufgegeben wird und unter anderem moderne technische Einrichtungen, auf angemessene Weise zur Verfügung gestellt werden.

9. Wie oben angegeben, kann das Recht auf angemessenes Wohnen nicht isoliert von anderen Menschenrechten betrachtet werden, die in den beiden

Internationalen Pakten und anderen einschlägigen internationalen Abkommen enthalten sind. In diesem Zusammenhang wurde bereits auf das Konzept der menschlichen Würde und das Prinzip des Diskriminierungsverbots verwiesen. Zusätzlich ist der Genuss anderer Rechte – wie das Recht auf Meinungsfreiheit, das Recht auf Versammlungsfreiheit (für Mieter und andere Gemeinschaften), das Recht auf Freiheit des Wohnortes und das Recht, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken – unverzichtbar, wenn das Recht auf angemessenes Wohnen verwirklicht und von allen Gruppen der Gesellschaft aufrechterhalten werden soll. Ähnlich begründet das Recht, nicht willkürlichen und ungesetzlichen Eingriffen in die Privatsphäre, Familie, Wohnung oder Korrespondenz unterworfen zu sein, eine sehr wichtige Dimension bei der Definition des Rechts auf angemessenes Wohnen.

10. Ungeachtet des Entwicklungsstandes eines Landes gibt es bestimmte Schritte, die unverzüglich unternommen werden müssen. Wie es in der »Globalen Strategie für Unterkunft« und in anderen internationalen Studien anerkannt ist, würden viele der Maßnahmen, die erforderlich sind, um das Recht auf Unterkunft zu fördern, nur darin bestehen, dass die Regierung bestimmte Praktiken unterlässt und sich verpflichtet, den betroffenen Gruppen die »Selbsthilfe« zu erleichtern. Falls derartige Schritte die maximal verfügbaren Mittel eines Vertragsstaates überschreiten, ist es angebracht, so bald wie möglich ein Gesuch auf internationale Zusammenarbeit gemäß Artikel 11 Abs. 1 und den Artikeln 22 und 23 des Pakts einzureichen und den Ausschuss darüber zu informieren.

11. Die Vertragsstaaten müssen jenen sozialen Gruppen, die unter ungünstigen Bedingungen leben, Priorität einräumen, indem sie ihnen besondere Berücksichtigung zukommen lassen. Politik und Gesetzgebung sollten daher nicht bereits bevorteilte soziale Gruppen auf Kosten der anderen begünstigen. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass äußere Faktoren das Recht auf die kontinuierliche Verbesserung der Lebensbedingungen beeinträchtigen können und dass sich in vielen Vertragsstaaten die Lebensbedingungen während der 1980er Jahre insgesamt verschlechtert haben. Wie jedoch der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (1990) (E/1990/23, Anhang II) festgestellt hat, sind die Paktverpflichtungen trotz extern bedingter Probleme kontinuierlich umzusetzen und sogar während Zeiten wirtschaftlicher Einbußen vielleicht um so verbindlicher. Daher neigt der Ausschuss zu der Ansicht, dass eine allgemeine Senkung der Lebens- und Wohnbedingungen, die direkt auf politische und gesetzliche Entscheidungen der Vertragsstaaten ohne gleichzeitige kompensatorische Maßnahmen zurückzuführen ist, mit den Paktverpflichtungen nicht vereinbar sind.

12. Obgleich die am besten geeigneten Mittel zur vollen Verwirklichung des Rechts auf Unterkunft in den Vertragsstaaten zwangsläufig variieren werden, verlangt der Pakt eindeutig, dass jeder Vertragsstaat alle Schritte unternimmt, die zur Erreichung dieses Zieles notwendig sind. Dies wird fast unvermeidlich die Verabschiedung einer nationalen Strategie verlangen, die gemäß der Definition in Absatz 32 der »Globalen Strategie für Unterkunft« »die Ziele für die Entwicklung der Unterkunftsbedingungen und die verfügbaren Ressourcen zur Erreichung dieser Ziele festlegt, die den kostenwirksamsten Weg ihrer Umsetzung bezeichnet und die die Verantwortlichkeiten und den Zeitrahmen für die Durchführung der notwendigen Maßnahmen absteckt«. Um die Bedeutung, die Wirksamkeit und die Achtung anderer Menschenrechte zu gewährleisten, sollte eine derartige Strategie eine offene, gründliche Konsultation mit allen Betroffenen sowie ihre Beteiligung beinhalten. Dazu zählen auch die Obdachlosen, Menschen mit unangemessener Unterkunft und deren Vertreter/innen. Darüber hinaus sollten Schritte unternommen werden, um die Koordination zwischen Ministerien und regionalen und lokalen Behörden zu gewährleisten, damit die Tätigkeiten der zuständigen politischen Bereiche (Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt, Energie etc.) auf die Verpflichtungen gemäß Artikel 11 des Pakts abgestimmt werden.

13. Eine weitere Verpflichtung mit sofortiger Wirkung stellt das wirksame Monitoring der Wohnsituation dar. Damit ein Vertragsstaat seine Verpflichtungen gemäß Artikel 11 Abs. 1 erfüllen kann, muss er unter anderem belegen, dass er, entweder allein oder auf der Grundlage internationaler Zusammenarbeit, alle notwendigen Schritte unternommen hat, um den Umfang von Obdachlosigkeit und unangemessener Unterkunft innerhalb seines Hoheitsgebietes vollständig zu ermitteln. In dieser Hinsicht betonen die überarbeiteten Allgemeinen Richtlinien, die vom Ausschuss zu Form und Inhalt von Staatenberichten verabschiedet wurden (E/C.12/1991/1), die Notwendigkeit, »detaillierte Information über diejenigen Gruppen innerhalb ... der Gesellschaft bereit zu stellen, die schutzbedürftig und im Hinblick auf Unterkunft benachteiligt sind«. Dies schließt insbesondere obdachlose Menschen und Familien ein, außerdem Menschen, die unangemessen untergebracht sind und keinen unmittelbaren Zugang zu grundlegenden Einrichtungen haben, die in »illegalen« Siedlungen leben oder Zwangsumsiedlungen unterworfen sind, sowie Menschen mit niedrigem Einkommen.

14. Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Hinsicht auf das Recht auf Unterkunft zu erfüllen, können eine beliebige Mischung aus angemessenen Maßnahmen für den privaten oder öffentlichen Sektor beinhalten. Obgleich in einigen Staaten öffentliche Mittel für Wohnungen am sinnvollsten für den Bau neuer Unterkünfte

ausgegeben wird, hat die Erfahrung in vielen Fällen das Unvermögen der Regierungen gezeigt, Unterkunftsdefizite vollständig durch den öffentlichen Wohnungsbau zu beseitigen. Deshalb sollten die Vertragsstaaten ermutigt werden, Anschubstrategien («enabling strategies»), kombiniert mit einer verbindlichen Verpflichtung zum Recht auf angemessene Unterkunft, zu fördern. Im Ergebnis soll die Verpflichtung dazu führen, dass die getroffenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit ausreichen, um das Recht eines jeden in der kürzest möglichen Zeit und unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen zu verwirklichen.

15. Viele der erforderlichen Maßnahmen werden die Zuteilung von Ressourcen sowie politische Initiativen allgemeiner Art einschließen. Dennoch sollte in diesem Zusammenhang die Bedeutung formeller legislativer und administrativer Maßnahmen nicht unterschätzt werden. Die »Globale Strategie für Unterkunft« (Absätze 6–67) hat die Aufmerksamkeit auf Maßnahmen und deren Bedeutung gelenkt, die in dieser Hinsicht ergriffen werden könnten.

16. In einigen Staaten ist das Recht auf angemessene Unterkunft in der Verfassung verankert. In solchen Fällen ist der Ausschuss besonders daran interessiert, Informationen über die rechtliche und praktische Wirksamkeit eines derartigen Konzepts zu erhalten. Es sollten Details über spezifische Fälle und andere Möglichkeiten, in denen eine konstitutionelle Verankerung sich als hilfreich erwiesen hat, zur Verfügung gestellt werden.

17. Der Ausschuss ist der Meinung, dass viele der in dem Recht auf angemessene Unterkunft enthaltenen Elemente zumindest mit innerstaatlichen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können. Je nach Rechtssystem könnte dies folgende Bereiche betreffen, ohne darauf beschränkt zu sein: (a) Beschwerdeverfahren, um geplante Umsiedlungen oder Abrisse durch den Erlass einer richterlichen Verfügung zu verhindern; (b) Gerichtsverfahren, die in Folge einer illegalen Vertreibung Kompensation zu erwirken suchen; (c) Klagen gegen illegale Handlungen, die durch Vermieter (privat oder öffentlich) ausgeführt oder unterstützt wurden und die sich auf die Miethöhe, die Wohndauer, auf Rassendiskriminierung oder andere Formen der Diskriminierung beziehen; (d) Klagen gegen Diskriminierung bei der Zuteilung oder dem Zugang zu Unterkunft; (e) Klagen gegen Vermieter, die ungesunde oder unangemessene Wohnbedingungen betreffen. In manchen Rechtssystemen wäre es auch angemessen, die Möglichkeit einer Gruppenklage in Fällen von sehr hohen Obdachlosenraten zu untersuchen.

18. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Fälle von Zwangsumsiedlung prima facie mit den Anforderungen des Pakts unvereinbar sind und dass sie

nur in besonderen Ausnahmefällen und in Übereinstimmung mit den relevanten Prinzipien des Völkerrechts zu rechtfertigen sind.

19. Abschließend begründet der Artikel 11 Abs. 1 die Verpflichtung der Vertragsstaaten, »die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit«, anzuerkennen. Traditionell sind weniger als fünf Prozent der internationalen Hilfe direkt auf Unterkunft und Siedlungen gerichtet, und oft ist die Art und Weise, in der solche Geldmittel zur Verfügung gestellt werden, nur wenig geeignet, die Wohnbedürfnisse benachteiligter Gruppen zu verbessern. Die Vertragsstaaten – sowohl die Empfänger als auch die Geber – sollten sicherstellen, dass ein beträchtlicher Anteil der Finanzierung dem Zweck gewidmet wird, die Voraussetzungen zu schaffen, damit mehr Menschen angemessene Unterkunft erhalten. Internationale Finanzierungseinrichtungen, die strukturelle Anpassungsmaßnahmen fördern, sollten sicherstellen, dass derartige Maßnahmen die Gewährleistung des Rechts auf angemessenes Wohnen nicht beeinträchtigen. Wenn Vertragsstaaten eine internationale Finanzierung erwägen, sollten sie versuchen, die Bereiche anzugeben, die für angemessenes Wohnen relevant sind und in denen eine externe Finanzierung die größte Wirkung erzielen kann. Solche Anträge sollten die Bedürfnisse und Ansichten der betroffenen Gruppen vollumfänglich in Betracht ziehen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 5
Menschen mit Behinderungen
Elfte Sitzung (1994)

1. Die zentrale Bedeutung des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte im Hinblick auf Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen ist von der internationalen Gemeinschaft oft hervorgehoben worden.¹ So schloss eine Prüfung des Generalsekretärs zur Durchführung des »Weltaktionsprogramms für Behinderte Menschen«, und die »Dekade der Vereinten Nationen für Behinderte Menschen«, dass »Behinderung eng mit wirtschaftlichen und sozialen Faktoren verknüpft ist« und dass »die Lebensbedingungen in weiten Teilen der Welt so elend sind, dass die Versorgung der Grundbedürfnisse eines jeden Menschen – Nahrung, Wasser, Unterkunft, Gesundheitsfürsorge und Bildung – den Grundpfeiler der nationalen Programme bilden muss.«² Selbst in Ländern, die einen relativ hohen Lebensstandard besitzen, wird Menschen mit Behinderungen oft die Möglichkeit verweigert, den vollen Umfang der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wahrzunehmen, die im Pakt anerkannt sind.

2. Der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und die Arbeitsgruppe, die ihm voranging, haben die Generalversammlung³ und die Menschenrechtskommission⁴ ausdrücklich aufgerufen, darauf zu achten, dass die an dem Pakt teilnehmenden Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss der jeweiligen Rechte zu garantieren, nachkommen. Die Erfahrung, die der Ausschuss bis heute gewonnen hat, zeigt jedoch, dass die Vertragsstaaten diesem Thema in ihren Berichten sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt haben. Dies scheint mit dem Ergebnis des Generalsekretärs übereinzustimmen, dass »den meisten Regierungen noch immer erkennbare aufeinander abgestimmte Maßnahmen fehlen, die wirksam die Situation von Menschen mit

1 Für eine umfassende Übersicht zu dem Thema vgl. den abschließenden Bericht von Leandro Despouy, Sonderberichterstatter zu Menschenrechten und Behinderung (E/C.N.4/Sub.2/1991/31).

2 Vgl. A/47/415 Abs. 5.

3 Vgl. Abs. 165 des Weltaktionsprogramms für Menschen mit Behinderungen, verabschiedet von der Generalversammlung in Resolution 37/52 vom 3. Dezember 1982 (Abs. 1).

4 Vgl. die Resolutionen der Menschenrechtskommission 1992/48 Abs. 4 und 1993/29 Abs. 7.

Behinderungen verbessern würden.«⁵ Es ist deshalb angemessen zu prüfen und hervorzuheben, welche Probleme, die Menschen mit Behinderungen betreffen, in Verbindung mit den Paktverpflichtungen auftreten.

3. Es gibt noch keine international anerkannte Definition für den Begriff »Behinderung«. Für die gegenwärtigen Zwecke ist es jedoch hinreichend, sich auf den Ansatz zu berufen, der in den Rahmenbestimmungen aus dem Jahr 1993 angenommen wurde und der feststellt:

»Der Begriff ›Behinderung‹ umfasst eine große Anzahl verschiedener funktionaler Einschränkungen, die in jeder Bevölkerung vorkommen können. Menschen können durch physische, intellektuelle oder sensorische Beeinträchtigung, medizinische Bedingungen oder Geisteskrankheit behindert sein. Solche Beeinträchtigungen, Bedingungen und Krankheiten können permanent oder von vorübergehender Natur sein.«⁶

4. In Übereinstimmung mit dem Ansatz, der in den Rahmenbestimmungen angenommen wurde, benutzt diese Allgemeine Bemerkung den Ausdruck »Menschen mit Behinderungen« anstatt des älteren Ausdrucks »behinderte Menschen«. Es ist vorgeschlagen worden, dass der letztere Ausdruck missverstanden werden könnte, da er andeutet, dass die Fähigkeit des Menschen, Person zu sein, behindert worden ist.

5. Der Pakt bezieht sich nicht ausdrücklich auf Menschen mit Behinderungen. Dennoch erkennt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an, dass alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind, und da sich die Vorschriften des Pakts auf alle Mitglieder der Gesellschaft erstrecken, sind Menschen mit Behinderungen eindeutig berechtigt, die Paktrechte in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen. Insoweit eine besondere Behandlung notwendig ist, sind die Vertragsstaaten zusätzlich aufgefordert, unter Ausschöpfung der ihnen verfügbaren Mittel geeignete Maßnahmen zu treffen, um solchen Menschen zu ermöglichen, alle Benachteiligungen zu überwinden, die sich im Hinblick auf die Paktrechte aus ihrer Behinderung ergeben. Darüber hinaus gilt, dass die Anforderung des Artikels 2 Abs. 2 des Pakts, dass »die verkündeten Rechte ... ohne jegliche Diskriminierung« im Hinblick auf bestimmte Gründe »oder einen sonstigen Status ausgeübt werden«, eindeutig auf Diskriminierung aufgrund von Behinderung anzuwenden ist.

6. Das Fehlen einer Vorschrift im Pakt, die sich ausdrücklich auf Behinderung bezieht, kann vielmehr der mangelnden Wahrnehmung der Bedeu-

5 Vgl. A/47/415 Abs. 6.

6 Rahmenbestimmungen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte, Anhang zu der Resolution der Generalversammlung 48/96 vom 20. Dezember 1993 (Einführung Abs. 17).

tung dieses Problems zugeschrieben werden, als dass es zu dem Zeitpunkt des Entwurfs des Pakts vor einem Vierteljahrhundert impliziert worden wäre. Jüngere Menschenrechtsabkommen haben jedoch das Problem ausdrücklich angesprochen: das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 23); die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker (Artikel 18 Abs. 4) und das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention auf dem Gebiet der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (Artikel 18). Deshalb gilt inzwischen als weithin anerkannt, dass die Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen durch allgemeine ebenso wie durch spezielle Gesetze, politische Richtlinien und Programme geschützt und gefördert werden müssen.

7. In Übereinstimmung mit diesem Ansatz hat die Internationale Gemeinschaft ihre Verpflichtung bekräftigt, den vollen Umfang der Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen in den folgenden Instrumenten zu garantieren: (a) im Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen, das in einem politischen Rahmen darauf abzielt, »effektive Maßnahmen für die Prävention von Behinderung, für die Rehabilitation und für die Verwirklichung jener Ziele« zu fördern, die zu »einer vollen Teilnahme von [Menschen mit Behinderungen] am sozialen Leben und ihrer Entwicklung und zur Gleichstellung« führen;⁷ (b) in Leitlinien für die Einrichtung und den Ausbau nationaler Koordinierungskomitees für Behindertenfragen oder ähnlicher Koordinierungsorgane, verabschiedet im Jahr 1990;⁸ (c) in Grundsätzen für den Schutz von Menschen mit psychischen Krankheiten und für die Verbesserung der psychologischen Gesundheitsfürsorge, verabschiedet im Jahr 1991;⁹ (d) in Rahmenbestimmungen über die Angleichung von Möglichkeiten für Menschen mit Behinderungen (im Folgenden bezeichnet als »Rahmenbestimmungen«), verabschiedet im Jahr 1993, deren Zweck darin besteht zu gewährleisten, dass alle Menschen mit Behinderungen »dieselben Rechte und Pflichten wie andere ausüben können«.¹⁰ Die Rahmenbestimmungen sind von vorrangiger Bedeutung und stellen eine besonders wertvolle Quelle dar, um die einschlägigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Pakt präziser zu bestimmen.

7 Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe Fn. 3 oben), Abs. 1.

8 A/C.3/46/4 Anhang I. Auch enthalten in dem Bericht über das Internationale Treffen über die Rolle und Funktionen nationaler Koordinierungskomitees für Behindertenfragen in den Entwicklungsländern, Peking, 5.-11. November 1990 (CSDHA/DDP/NDC/4). Vgl. auch die Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats 1991/8 und die Resolution der Generalversammlung 46/96 vom 16. Dezember 1991.

9 Resolution der Generalversammlung 46/119 vom 17. Dezember 1991, Anhang.

10 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Einführung Abs. 15.

1. Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten

8. Die Vereinten Nationen haben geschätzt, dass es heute weltweit mehr als 500 Millionen Menschen mit Behinderungen gibt. Davon leben 80 Prozent in ländlichen Gebieten in den Entwicklungsländern. Von siebzig Prozent der Gesamtanzahl wird geschätzt, dass sie entweder einen nur beschränkten oder gar keinen Zugang zu notwendigen Hilfsleistungen haben. Die Herausforderung, die Situation für Menschen mit Behinderungen zu verbessern, ist demnach für alle Vertragsstaaten von direkter Bedeutung. Obgleich die Mittel, die gewählt werden, um die volle Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte dieser Gruppe zu fördern, von Land zu Land bedeutende Unterschiede aufweisen werden, gibt es kein Land, in dem nicht eine bedeutende Anstrengung der Politik erforderlich wäre.¹¹

9. Die Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine fortschreitende Verwirklichung der jeweiligen Rechte im Rahmen ihrer maximal verfügbaren Mittel zu fördern, verlangt von den Regierungen, wesentlich mehr zu unternehmen als nur von Maßnahmen Abstand zu nehmen, die einen negativen Einfluss auf Menschen mit Behinderungen haben könnten. Die Verpflichtung im Hinblick auf diese schutzbedürftige und benachteiligte Gruppe besteht darin, Positivmaßnahmen zu ergreifen, um strukturelle Benachteiligungen zu vermindern und um Menschen mit Behinderungen eine angemessene Bevorzugung zu gewähren, damit die Ziele der vollen Teilhabe und Gleichheit für Menschen mit Behinderungen innerhalb der Gesellschaft erreicht werden können. Dies bedeutet fast ausnahmslos, dass zusätzliche Ressourcen für diesen Zweck bereitgestellt werden müssen und dass umfangreiche Sondermaßnahmen erforderlich sein werden.

10. Einem Bericht des Generalsekretärs zufolge sind die Entwicklungen der vergangenen Dekade sowohl in den entwickelten Ländern als auch in den Entwicklungsländern für Menschen mit Behinderungen besonders ungünstig gewesen:

»... die gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Verschlechterung, die durch geringe Wachstumsraten, hohe Arbeitslosigkeit, reduzierte öffentliche Ausgaben, laufende strukturelle Anpassungsprogramme und Privatisierung gekennzeichnet ist, hat Programme und Hilfsleistungen negativ beeinflusst ... Wenn der gegenwärtige negative Trend anhält, dann besteht die Gefahr, dass [Menschen mit Behinderungen] an den Rand der Gesellschaft gedrängt und abhängig von ad hoc-Hilfe werden.«¹²

¹¹ Vgl. A/47/415, *passim*.

¹² *Ibid.*, Abs. 5.

Wie der Ausschuss zu einem früheren Zeitpunkt beobachtet hat (Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (Fünfte Sitzung 1990), Absatz 12), ist die Pflicht der Vertragsstaaten, schutzbedürftige Mitglieder ihrer Gesellschaften zu schützen, in Zeiten ernsthafter Ressourcenknappheit eher von größerer als von geringerer Bedeutung.

11. Da Regierungen rund um die Welt sich in zunehmendem Maße der Marktwirtschaft zuwenden, ist es in diesem Zusammenhang angemessen, bestimmte Aspekte der Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu betonen. Eine Verpflichtung besteht in der notwendigen Gewährleistung, dass nicht nur die öffentliche, sondern auch die private Sphäre innerhalb eines angemessenen Rahmens Regulierungen unterworfen wird, um die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen sicherzustellen. Dort, wo Einrichtungen für die Versorgungen mit öffentlichen Dienstleistungen zunehmend privatisiert werden und der freie Markt einen immer größeren Umfang annimmt, ist es von Bedeutung, dass private Arbeitgeber, private Anbieter von Waren und Dienstleistungen und andere nichtöffentliche Einrichtungen sowohl dem Diskriminierungsverbot als auch dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen unterliegen. In Bereichen, in denen ein derartiger Schutz nicht über den öffentlichen Sektor hinausreicht, wird die Möglichkeit von Menschen mit Behinderungen, an gemeinschaftlichen Aktivitäten teilzunehmen und ihr volles Potenzial als aktive Mitglieder der Gesellschaft zu verwirklichen, ernsthaft und oft willkürlich eingeschränkt. Dies soll nicht bedeuten, dass legislative Maßnahmen immer das wirksamste Mittel darstellen, Diskriminierung im privaten Sektor zu beseitigen. So betonen die Rahmenbestimmungen die Notwendigkeit, dass Staaten »Maßnahmen ergreifen, um das Bewusstsein in der Gesellschaft über Menschen mit Behinderungen, ihre Rechte, ihre Bedürfnisse, ihr Potenzial und ihren Beitrag zu steigern«.¹³

12. Ohne staatliche Intervention wird es immer Fälle geben, in denen die Wirksamkeit des freien Marktes unbefriedigende Resultate für Menschen mit Behinderungen, entweder individuell oder als Gruppe, erzeugt. In solchen Fällen ist es erforderlich, dass Regierungen einschreiten und angemessene Maßnahmen ergreifen, um zu mäßigen, zu ergänzen, zu kompensieren oder sich über die Ergebnisse hinwegzusetzen, die durch Marktkräfte hervorgerufen werden. Obgleich es für Regierungen angemessen ist, auf private, freiwillige Gruppen zurückzugreifen, um Menschen mit Behinderungen in vielfältiger Weise beizustehen, können derartige Abkommen niemals Regierungen von der Pflicht befreien, die vollständige Erfüllung ihrer Paktverpflichtungen zu gewährleisten. Wie das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen feststellt, »verbleibt die ultimative Verant-

13 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 1.

wortlichkeit für die Behebung von Beeinträchtigungen und für den Umgang mit den Folgen von Behinderungen bei den Regierungen«. ¹⁴

2. Mittel der Durchführung

13. Die Mittel, die die Vertragsstaaten anwenden, um ihren Paktverpflichtungen gegenüber Menschen mit Behinderungen nachzukommen, sind im Wesentlichen dieselben wie diejenigen, die in Bezug auf andere Verpflichtungen verfügbar sind (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 1 (Dritte Sitzung, 1989)). Diese beinhalten die Notwendigkeit, durch regelmäßige Beobachtung den Inhalt und den Umfang der in dem Staat existierenden Probleme festzustellen; die Notwendigkeit, geeignete politische Maßnahmen und Programme zu verabschieden, um den jeweiligen Anforderungen gerecht zu werden; die Notwendigkeit, entsprechende Gesetze zu schaffen und jegliche diskriminierende Gesetzgebung zu beseitigen; die Notwendigkeit, angemessene Haushaltsvorschriften zu schaffen oder, wo nötig, internationale Zusammenarbeit und Hilfe zu suchen. Dabei ist die internationale Zusammenarbeit gemäß Artikel 22 und 23 für einige Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung, um die Paktverpflichtungen zu erfüllen.

14. Zusätzlich hat die internationale Gemeinschaft übereinstimmend anerkannt, dass in diesem Bereich der Entwurf politischer Richtlinien und die Durchführung von Programmen auf der Grundlage enger Konsultation mit und unter Beteiligung von Interessengruppen der betroffenen Menschen unternommen werden sollte. Daher empfehlen die Rahmenbestimmungen, alles Erdenkliche zu tun, um die Einrichtung von nationalen Koordinationsausschüssen oder ähnlichen Gremien zu erleichtern, die als nationale Anlaufstelle für Behindertenfragen dienen. Dabei sollten Regierungen die Leitlinien für die Einrichtung und den Ausbau nationaler Koordinierungskomitees für Behindertenfragen oder ähnlicher Koordinierungsorgane aus dem Jahr 1990 in Betracht ziehen. ¹⁵

3. Die Verpflichtung zur Beseitigung von Diskriminierung aufgrund von Behinderung

15. Die Diskriminierung von Menschen hat sowohl *de jure* als auch *de facto* eine lange Geschichte und vielfältige Erscheinungsformen. Sie reichen von unfairer Behandlung wie der Verweigerung von Bildungsmöglichkeiten bis hin zu »subtileren« Formen der Diskriminierung wie Absonderung und Isolation durch die Errichtung von physischen und sozialen Barrieren. Im Sinne des Pakts kann »Diskriminierung, die auf Behinderung

14 Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe oben Fn. 3), Abs. 3.

15 Siehe oben Fn. 8.

beruht«, so definiert werden, dass sie jegliche Unterscheidung wie Ausschluss, Einschränkung, Bevorzugung oder die Verweigerung angemessener Behandlung aufgrund der Behinderung einschließt, die die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verhindert oder beeinträchtigt. Durch Vernachlässigung, Ignoranz, Vorurteil und falsche Vermutungen, durch Ausschluss, Unterscheidung oder Trennung sind Menschen mit Behinderungen sehr oft daran gehindert worden, ihre wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte auf der gleichen Grundlage auszuüben wie Menschen ohne Behinderungen. Die Wirkungen von Diskriminierung, die auf Behinderung beruhen, haben sich besonders ernsthaft in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, Wohnen, Transport, kulturelles Leben und im Zugang zu öffentlichen Plätzen und Dienstleistungen niedergeschlagen.

16. Trotz einiger Fortschritte, der in den letzten zehn Jahren auf dem Gebiet der Gesetzgebung erreicht wurde,¹⁶ ist die rechtliche Lage von Menschen mit Behinderungen prekär geblieben. Um die vergangene und gegenwärtige Diskriminierung zu beheben und um zukünftige Diskriminierung zu verhindern, scheint eine umfassende, gegen Diskriminierung gerichtete Gesetzgebung im Hinblick auf Behinderung in fast allen Staaten unerlässlich. Eine derartige Gesetzgebung sollte Menschen mit Behinderungen nicht nur so weit wie möglich geeignete Rechtsbehelfe, sondern auch sozialpolitische Programme zur Verfügung stellen sowie sie in den Stand versetzen, ein integriertes, selbstbestimmtes und unabhängiges Leben zu führen.

17. Anti-Diskriminierungsmaßnahmen sollten auf dem Prinzip der gleichen Rechte für Menschen mit und ohne Behinderungen beruhen, was nach dem Wortlaut des Weltaktionsprogramms für Menschen mit Behinderungen »impliziert, dass die Bedürfnisse von jedem einzelnen Menschen gleiche Bedeutung haben, dass diese Bedürfnisse zur Grundlage von Planungen der Gesellschaft gemacht werden müssen und dass alle Ressourcen in einer solchen Weise eingesetzt werden, dass sie für jeden Menschen eine gleichberechtigte Teilnahme sicherstellen. Eine Politik, die sich mit Behinderung befasst, sollte den Zugang von [Menschen mit Behinderungen] zu allen gemeinschaftlichen Einrichtungen gewährleisten.«¹⁷

18. Weil geeignete Maßnahmen getroffen werden müssen, um vorhandene Diskriminierung zu beheben und gerechte Chancen für Menschen mit Behinderungen zu schaffen, sollten derartige Maßnahmen nicht als diskrimi-

16 Vgl. A/47/415, Abs. 37-38.

17 Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe oben Fn. 3), Abs. 25.

nierend im Sinne des Artikels 2 Abs. 2 des Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte angesehen werden, solange sie auf dem Prinzip der Gleichheit basieren und nur in dem Umfang eingesetzt werden, der für die Erreichung des Ziels notwendig ist.

4. *Konkrete Bestimmungen des Pakts*

A. Artikel 3: Gleiche Rechte für Männer und Frauen

19. Menschen mit Behinderungen werden manchmal wie Menschen ohne Geschlecht behandelt. Im Ergebnis wird oft die doppelte Diskriminierung vernachlässigt, die Frauen mit Behinderung erleiden.¹⁸ Trotz häufiger Appelle der internationalen Gemeinschaft, die Situation dieser Frauen hervorzuheben, sind während der Dekade nur wenige diesbezügliche Bemühungen unternommen worden. Die Vernachlässigung von Frauen mit Behinderungen ist mehrfach im Bericht des Generalsekretärs über die Durchführung des Weltaktionsprogramms erwähnt worden.¹⁹ Der Ausschuss drängt deshalb die Vertragsstaaten, sich der Situation von Frauen mit Behinderungen zuzuwenden, wobei eine hohe Priorität der zukünftigen Einführung von Programmen gewährt werden soll, die sich auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte beziehen.

B. Artikel 6-8: Arbeitsrechte

20. Die Beschäftigung ist ein Bereich, in dem sich Diskriminierung aufgrund von Behinderung als weit verbreitet und hartnäckig erwiesen hat. In vielen Ländern ist die Arbeitslosenrate bei Menschen mit Behinderungen zwei- bis dreimal so hoch wie die Arbeitslosenrate bei Menschen ohne Behinderung. Wenn Menschen mit Behinderungen beschäftigt werden, dann werden sie zumeist in Niedriglohn-Jobs mit geringer sozialer und gesetzlicher Absicherung eingestellt, und sie befinden sich oft in einer abgesonderten Position gegenüber dem Mainstream des Arbeitsmarktes. Die Integration von Menschen mit Behinderungen in den regulären Arbeitsmarkt sollte von den Staaten aktiv unterstützt werden.

21. Das »Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen« (Artikel 6 Abs. 1) ist nicht in den Fällen verwirklicht, in denen die einzige reale Möglichkeit für behinderte Arbeitnehmer darin besteht, in so genannten Behindertenwerkstätten (sheltered facilities) unter Bedingungen jenseits normaler Standards zu arbeiten. Bedingungen, die Menschen mit einer be-

18 Vgl. E/CN.4/Sub.2/1991/31 (siehe oben Fn. 1), Abs. 140.

19 Vgl. A/47/415, Abs. 35, 46, 74 und 77.

stimmten Art von Behinderung de facto auf eine bestimmte Form der Beschäftigung oder auf die Erzeugung bestimmter Waren einschränken, können dieses Recht verletzen. Ähnlich ist auch im Lichte des Prinzips 13 (3) der »Prinzipien für den Schutz von Menschen mit psychischer Krankheit und für die Verbesserung der psychologischen Gesundheitsfürsorge«²⁰ eine »therapeutische Behandlung« in Einrichtungen, die auf Zwangsarbeit hinausläuft, mit dem Pakt nicht vereinbar. In dieser Hinsicht ist auch das Verbot von Zwangsarbeit, das in dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte enthalten ist, von potenzieller Bedeutung.

22. Gemäß den Rahmenbestimmungen müssen Menschen mit Behinderungen, gleichgültig ob in städtischen oder ländlichen Gebieten, die gleichen Chancen haben, eine produktive und gewinnträchtige Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt anzunehmen.²¹ Damit dies geschehen kann, ist es besonders wichtig, künstliche Barrieren, die der Integration im Allgemeinen und der Beschäftigung im Besonderen entgegenwirken, zu beseitigen. Wie die Internationale Arbeitsorganisation festgestellt hat, sind es oft vorhandene physische Barrieren in Bereichen wie Transport, Wohnen und Arbeitsplatz, die als Grund angeführt werden, warum Menschen mit Behinderungen nicht eingestellt werden können.²² So lange zum Beispiel Arbeitsplätze derart entworfen und gebaut werden, dass sie für Rollstühle unzugänglich sind, werden Arbeitgeber imstande sein, ihre Ablehnung, Rollstuhlbenutzer zu beschäftigen, »rechtfertigen« können. Die Regierungen sollten auch politische Richtlinien entwickeln, die flexible und alternative Arbeitsbedingungen fördern und festlegen, welche den Bedürfnissen von behinderten Arbeitnehmern/innen in einer vernünftigen Form gerecht werden.

23. Das Versäumnis von Regierungen, Beförderungsmittel für Menschen mit Behinderungen zugänglich zu machen, vermindert in ähnlicher Weise erheblich ihre Chancen, einen passenden, integrierten Arbeitsplatz zu finden, von Bildungsmaßnahmen und Berufsausbildung zu profitieren oder sich zwischen Einrichtungen aller Art bewegen zu können. Tatsächlich ist der Zugang zu angemessenen und, wo notwendig, speziellen Beförderungsmitteln wesentlich für Menschen mit Behinderungen, um ihnen die Verwirklichung so gut wie aller Rechte des Pakts zu ermöglichen.

24. Die »fachliche und berufliche Beratung und Ausbildungsprogramme«, die Artikel 6 Abs. 2 des Pakts vorsieht, sollten die Bedürfnisse aller Menschen mit Behinderungen widerspiegeln, in integrierten Umgebungen statt-

20 Siehe oben Fn. 9.

21 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 7.

22 Vgl. A/CONF.157/PC/61/Add.10, S. 12.

finden und unter Teilnahme von Vertretern/innen von Menschen mit Behinderungen geplant und durchgeführt werden.

25. Das Recht eines jeden Menschen auf »gerechte und günstige Arbeitsbedingungen« (Artikel 7) ist auf alle behinderten Arbeitnehmer anzuwenden, gleichgültig ob sie in Behindertenwerkstätten oder auf dem freien Arbeitsmarkt beschäftigt sind. Behinderte Arbeitnehmer/innen dürfen nicht im Hinblick auf Löhne und sonstige Bedingungen diskriminiert werden, wenn ihre Arbeit mit der von nicht behinderten Arbeitnehmern/innen gleichwertig ist. Vertragsstaaten haben die Verantwortung dafür zu sorgen, dass Behinderung nicht als Entschuldigung benutzt wird, um niedrige Arbeitsschutzstandards zu schaffen oder um Löhne unterhalb des Mindestlohns zu zahlen.

26. Gewerkschaftsbezogene Rechte (Artikel 8) sind gleichermaßen auf Arbeitnehmer/innen mit Behinderungen anzuwenden, unabhängig davon, ob sie in speziellen Arbeitseinrichtungen oder auf dem freien Arbeitsmarkt arbeiten. In Verbindung mit anderen Rechten, zum Beispiel dem Recht der Vereinigungsfreiheit, dient Artikel 8 zusätzlich dazu, nachdrücklich die Bedeutung des Rechts von Menschen mit Behinderungen zu betonen, eigene Organisationen zu gründen. Damit diese Organisationen bei der »Förderung und dem Schutz der wirtschaftlichen und sozialen Interessen« (Artikel 8 Abs. 1 (a)) von Menschen mit Behinderungen wirksam sein können, sollten sie regelmäßig durch Regierungs- und sonstige Gremien in allen Angelegenheiten, die sie betreffen, konsultiert werden; ebenso kann es notwendig sein, sie finanziell und anderweitig zu unterstützen, um ihre Lebensfähigkeit zu gewährleisten.

27. Die Internationale Arbeitsorganisation hat wertvolle und umfassende Instrumente im Hinblick auf arbeitsbezogene Rechte von Menschen mit Behinderungen entwickelt, im Besonderen das Übereinkommen Nr. 159 (1983) über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten.²³ Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, die Ratifikation dieses Übereinkommens zu erwägen.

C. Artikel 9: Soziale Sicherheit

28. Soziale Sicherheit und Systeme zur Aufrechterhaltung des Einkommens sind für Menschen mit Behinderungen von besonderer Bedeutung. Wie in den Rahmenbestimmungen zum Ausdruck gebracht, »sollten Staa-

²³ Vgl. auch die Empfehlung Nr. 99 (1955), betreffend die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung der Behinderten, und die Empfehlung Nr. 168 (1983), betreffend die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten.

ten angemessene Einkommensunterstützung für Menschen mit Behinderungen garantieren, die aufgrund von Behinderung oder Faktoren, die mit Behinderung zu tun haben, vorübergehend ihr Einkommen verloren haben, eine Einbuße hinnehmen mussten oder denen Beschäftigungschancen verweigert wurden.«²⁴ Diese Unterstützung sollte die speziellen Bedürfnisse und die damit verbundenen Kosten widerspiegeln. Daneben sollte diese Unterstützung auch die (überwiegend weiblichen) Personen bedenken, die die Pflege einer Person mit Behinderungen übernehmen. Solche Personen, einschließlich Familienmitglieder von Menschen mit Behinderungen, benötigen wegen ihrer Pflegerolle oft dringend finanzielle Unterstützung.²⁵

29. Die institutionelle Betreuung von Menschen mit Behinderungen kann nicht als angemessener Ersatz für soziale Sicherheit und das Recht auf Einkommensunterstützung angesehen werden, es sei denn, sie ist aus anderen Gründen notwendig.

D. Artikel 10: Schutz der Familie und von Müttern und Kindern

30. In Bezug auf Menschen mit Behinderungen bedeutet die Vorschrift des Pakts, der Familie »Schutz und Beistand« zu gewähren, dass alles dafür getan werden sollte, um solchen Menschen zu ermöglichen, bei ihren Familien zu leben, wenn sie es wünschen. Artikel 10 beinhaltet im Sinne allgemeiner Prinzipien des internationalen Menschenrechtsschutzes auch das Recht von Menschen mit Behinderungen, zu heiraten und ihre eigene Familie zu gründen. Diese Rechte werden bei Menschen mit geistigen Behinderungen besonders oft ignoriert oder verweigert.²⁶ In diesem Zusammenhang sollte der Ausdruck »Familie« weit und in Übereinstimmung mit dem jeweiligen lokalen Gebrauch interpretiert werden. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass Gesetze, Sozialpolitik und ihre Umsetzung die Verwirklichung dieser Rechte nicht verhindern. Menschen mit Behinderungen sollten Zugang zu notwendigen Beratungsdiensten haben, um ihre Rechte und Pflichten innerhalb der Familie wahrnehmen zu können.²⁷

31. Frauen mit Behinderungen haben außerdem bei Mutterschaft und Schwangerschaft das Recht auf Schutz und Unterstützung. Wie die Rahmenbestimmungen feststellen, »darf Menschen mit Behinderungen nicht die Möglichkeit verweigert werden, ihre Sexualität zu erfahren, sexuelle Beziehungen zu unterhalten und Elternschaft zu erfahren.«²⁸ Die genannten

24 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 8 Abs. 1.

25 Vgl. A/47/415, Abs. 78.

26 Vgl. E/C.4/Sub.2/1991/31, Abs. 190 und 193.

27 Vgl. das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen, Abs. 74.

28 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 9 Abs. 2.

Bedürfnisse und Wünsche sollten anerkannt und im Zusammenhang sowohl mit Freizeit als auch mit Fortpflanzung berücksichtigt werden. Diese Rechte werden üblicherweise weltweit sowohl Frauen als auch Männern mit Behinderungen verweigert.²⁹ Sowohl eine Sterilisation als auch die Durchführung des Schwangerschaftsabbruchs ohne vorher eingeholte Zustimmung der Betroffenen stellen schwere Verletzungen des Artikels 10 Abs. 2 dar.

32. Kinder mit Behinderungen sind besonders schutzbedürftig im Hinblick auf Ausbeutung, Misshandlung und Vernachlässigung und gemäß Artikel 10 Abs. 3 des Pakts (bekräftigt durch entsprechende Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes) zu besonderem Schutz berechtigt.

E. Artikel 11: Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

33. Zusätzlich zu der Notwendigkeit, Menschen mit Behinderungen Zugang zu angemessener Nahrung, besonderer Unterkunft und sonstigen materiellen Grundbedürfnissen zu gewähren, ist es auch notwendig sicherzustellen, dass »Pflegedienste einschließlich Pflegevorrichtungen für Menschen mit Behinderungen« verfügbar sind, »um ihnen zu helfen, den Grad ihrer Unabhängigkeit in ihrem täglichen Leben zu erhöhen und ihre Rechte auszuüben«.³⁰ Das Recht auf angemessene Kleidung erhält im Zusammenhang von Menschen mit Behinderungen, die besondere Bekleidungsbedürfnisse haben, eine besondere Bedeutung, da es ihnen ermöglicht, in Würde und sozial integriert in der Gesellschaft aufzutreten. Wann immer möglich, sollte in diesem Zusammenhang eine angemessene persönliche Hilfe zur Verfügung gestellt werden. Eine derartige Hilfe sollte in einer Weise geleistet werden, die die Menschenrechte der Person(en) vollständig achtet. Ähnlich gilt, worauf der Ausschuss bereits in Absatz 8 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (Sechste Sitzung, 1991) hingewiesen hat, dass das Recht auf angemessene Unterkunft auch behindertengerechtes Wohnen einschließt.

F. Artikel 12: Das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit

34. Gemäß den Rahmenbestimmungen »sollten Staaten garantieren, dass Menschen mit Behinderungen, insbesondere Säuglingen und Kindern, derselbe Grad an Gesundheitsfürsorge wie den anderen Mitgliedern der Gesellschaft innerhalb desselben Systems zur Verfügung steht.«³¹ Das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit schließt auch das Recht ein, Zu-

29 Vgl. E/CN.6/1991/2, Abs. 14 und 59-68.

30 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 4.

31 Ibid., Regel 2 Abs. 3.

gang zu solchen medizinischen und sozialen Leistungen – einschließlich orthopädischer Hilfsmittel – zu haben und nutzen zu können, die Menschen mit Behinderungen in den Stand versetzen, unabhängig zu werden, weitere Behinderungen zu vermeiden und ihre soziale Integration zu unterstützen.³² In ähnlicher Weise sollten solchen Menschen Rehabilitationseinrichtungen zur Verfügung stehen, die ihnen ermöglichen, »den optimalen Grad an Unabhängigkeit und Funktionsfähigkeit zu erreichen und aufrechtzuerhalten.«³³ Alle derartigen Leistungen sollten in einer Weise vermittelt werden, die den betroffenen Menschen gestattet, die volle Achtung ihrer Rechte und Würde zu wahren.

G. Artikel 13 und 14: Das Recht auf Bildung

35. In vielen Ländern erkennen Schulprogramme heute an, dass Menschen mit Behinderungen innerhalb des allgemeinen Bildungssystems am besten ausgebildet werden können.³⁴ Die Rahmenbestimmungen sehen daher vor, dass die »Staaten das Prinzip der gleichen primären, sekundären und tertiären Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene mit Behinderungen in integrierten Umgebungen anerkennen sollten.«³⁵ Um einen solchen Ansatz zu verwirklichen, sollten die Staaten garantieren, dass Lehrer/innen darin geschult sind, Kinder mit Behinderungen innerhalb regulärer Schulen auszubilden, und dass die notwendige Ausstattung und Unterstützung vorhanden ist, um Menschen mit Behinderungen auf denselben Bildungsstand wie ihre nicht-behinderten Mitschüler/innen zu bringen. Im Falle von gehörlosen Kindern zum Beispiel sollte die Gehörlosensprache als eine separate Sprache anerkannt werden, zu der die betroffenen Kinder Zugang haben und deren Bedeutung in ihrem gesamten sozialen Umfeld gewürdigt werden sollte.

H. Artikel 15: Das Recht auf Teilhabe am kulturellen Leben und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts

36. Die Rahmenbestimmungen sehen vor, dass die »Staaten garantieren sollten, dass Menschen mit Behinderungen die Chance haben, ihr kreatives, künstlerisches und intellektuelles Potenzial nicht nur zu ihrem eigenen Vorteil, sondern auch zur Bereicherung der Gemeinschaft sowohl in städtischen als auch in ländlichen Gebieten zu nutzen ... Die Staaten sollten die

32 Vgl. die Erklärung über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Resolution der Generalversammlung 3447 (XXX) vom 9. Dezember 1975) Abs. 6 und das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (siehe oben Fn. 3) Abs. 95-107.

33 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 3.

34 Vgl. A/47/415 Abs. 73.

35 Rahmenbestimmungen (siehe oben Fn. 6), Regel 6.

Zugänglichkeit und die Erreichbarkeit von Orten für kulturelle Aufführungen und Leistungen fördern ...«. ³⁶ Dasselbe gilt für Erholungs-, Sport- und Tourismuseinrichtungen.

37. Das Menschen mit Behinderungen zustehende Recht auf volle Teilnahme am kulturellen Leben und am Freizeitleben verlangt, dass Kommunikationsbarrieren im größtmöglichen Umfang beseitigt werden. Nützlich in dieser Hinsicht könnten »die Verwendung von Sprachcomputern« sein sowie »Dokumente, die in einfacher Sprache geschrieben sind, in deutlichen Formaten und Farben für Menschen mit geistigen Behinderungen gestaltet sind, [und] ein für gehörlose Menschen angepasstes Fernsehen und Theater«. ³⁷

38. Um Menschen mit Behinderungen die gleichberechtigte Teilnahme am kulturellen Leben zu erleichtern, sollten die Regierungen die Öffentlichkeit über Behinderung informieren und aufklären. Insbesondere müssen Maßnahmen ergriffen werden, um Vorurteile oder abergläubische Ansichten gegenüber Menschen mit Behinderungen zu beseitigen, zum Beispiel solche, die Epilepsie für eine psychische Besessenheit halten oder Kinder mit Behinderungen als eine Form der Bestrafung, die eine Familie heimgesucht hat, ansehen. In ähnlicher Weise sollte die Öffentlichkeit aufgeklärt werden, damit sie akzeptiert, dass Menschen mit Behinderungen genauso wie jede andere Person berechtigt sind, Restaurants, Hotels, Erholungszentren oder kulturelle Zusammenkünfte aufzusuchen.

36 Ibid., Regel 10 Abs. 1-2.

37 Vgl. A/47/41 Abs. 79.

Allgemeine Bemerkung Nr. 6
Die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte
von älteren Menschen
Dreizehnte Sitzung (1995)

I. Einführung

1. Die Weltbevölkerung altert mit zunehmender und Aufsehen erregender Geschwindigkeit. Die Gesamtzahl der Menschen, die 60 Jahre und älter sind, stieg von 200 Millionen im Jahr 1950 auf 400 Millionen im Jahr 1982, und es wird erwartet, dass sie 600 Millionen im Jahr 2001 und 1,2 Milliarden im Jahr 2025 erreichen wird. Zu diesem Zeitpunkt werden 70 Prozent von ihnen in den heutigen Entwicklungsländern leben. Auch die Anzahl der Menschen, die 80 Jahre und älter sind, ist gewachsen und wird noch dramatischer ansteigen. Sie betrug im Jahr 1950 13 Millionen, beläuft sich heute auf mehr als 50 Millionen und wird im Jahr 2025 137 Millionen betragen. Dies ist die am schnellsten wachsende Gruppe der Weltbevölkerung. Von ihr wird erwartet, dass sie zwischen 1950 und 2025 mit dem Faktor 10 anwächst, verglichen mit dem Faktor 6 für die Gruppe im Alter von 60 Jahren und darüber und einem Faktor von wenig mehr als 3 für die Gesamtbevölkerung.¹

2. Diese Zahlen stellen eine stille Revolution dar, gleichwohl eine Revolution, die weitreichende und unvorhersehbare Konsequenzen hat und inzwischen die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen der Gesellschaften sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene betrifft und betreffen wird.

3. Die meisten Vertragsstaaten und speziell die Industriestaaten sind mit der Aufgabe konfrontiert, ihre Sozial- und Wirtschaftspolitik der Alterung ihrer Bevölkerung anzupassen, insbesondere im Hinblick auf die soziale Sicherheit. In den Entwicklungsländern werden das Fehlen oder die Mängel der sozialen Absicherung durch die Abwanderung der jüngeren Mitglieder der Bevölkerung und die infolgedessen eintretende Abschwächung der traditionellen Rolle der Familie, der Hauptstütze älterer Menschen, erschwert.

¹ Weltweite Ziele zu Fragen des Alterns für das Jahr 2001. Bericht des Generalsekretärs (A/47/339) Abs. 5.

2. *International unterstützte politische Maßnahmen in Bezug auf ältere Menschen*

4. Im Jahr 1982 verabschiedete die Weltversammlung zur Frage des Alterns den »Wiener Internationalen Aktionsplan zur Frage des Alterns«. Dieses bedeutende Dokument wurde von der Generalversammlung bekräftigt und ist ein sehr nützlicher Leitfaden, da es Maßnahmen konkretisiert, die von den Mitgliedsstaaten ergriffen werden sollten, um die Rechte älterer Menschen im Sinne der Internationalen Menschenrechtspakte zu schützen. Es enthält 62 Empfehlungen, die von unmittelbarer Bedeutung für den Pakt sind.²

5. Im Jahr 1991 verabschiedete die Generalversammlung die »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, die wegen ihrer programmatischen Natur gleichfalls im gegenwärtigen Kontext ein bedeutendes Dokument darstellen.³ Es ist in fünf Abschnitte unterteilt, die eng mit den im Pakt anerkannten Rechten korrelieren: »*Unabhängigkeit*« schließt den Zugang zu angemessener Nahrung, Wasser, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsfürsorge ein. Der Zugang zu vergüteter Arbeit und der Zugang zu Bildung und Ausbildung sind zusätzliche Rechte, die zu den Grundrechten hinzutreten. Mit »*Teilnahme*« ist gemeint, dass ältere Menschen aktiv an der Formulierung und Durchführung politischer Richtlinien teilnehmen sollten, die ihr Wohlergehen betreffen, dass sie ihr Wissen und ihre Fertigkeiten der jüngeren Generation weitergeben und dass sie imstande sein sollten, Interessengruppen und Vereinigungen zu gründen. Der Abschnitt »*Fürsorge*« besagt, dass ältere Menschen von der Fürsorge der Familie und der Gesundheitsfürsorge profitieren sollten und dass sie ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen, wenn sie in einem Wohn-, Pflege- oder Krankenhaus wohnen. Im Hinblick auf »*Selbstverwirklichung*« sind jene Grundsätze gemeint, wonach ältere Menschen Chancen für die vollständige Entwicklung ihrer Leistungsfähigkeit durch den Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu kulturellen, geistigen und Erholungseinrichtungen in ihrer Gesellschaft wahrnehmen können sollten. Zuletzt stellt der Abschnitt mit dem Titel »*Würde*« fest, dass ältere Menschen die Möglichkeit haben sollten, in Würde und Sicherheit zu leben und frei von Ausbeutung und körperlichen oder seelischen Misshandlung zu sein, und dass sie ohne Rücksicht auf Alter, Geschlecht, Rasse oder ethnischen Hintergrund, auf Behinderung, ihre finanzielle Situation oder irgendeinen anderen Status

2 Bericht der Weltversammlung zur Frage des Alterns, Wien, 26. Juli-6. August 1982; (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.82.I.16).

3 Resolution der Generalversammlung 46/91 vom 16. Dezember 1991, Durchführung des Internationalen Aktionsplans über das Altern und damit zusammenhängende Aktivitäten, Anhang.

fair behandelt und unabhängig von ihrem wirtschaftlichen Beitrag geschätzt werden sollten.

6. Im Jahr 1992 verabschiedete die Generalversammlung acht weltweite Ziele zur Frage des Alterns für das Jahr 2001 und einen kurzen Leitfaden für die Festlegung nationaler Ziele. Diese weltweiten Ziele dienen in vielfacher Hinsicht dazu, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Pakt zu bekräftigen.⁴

7. Ebenfalls im Jahr 1992 und in Zusammenhang mit dem zehnten Jahrestag der Annahme des »Wiener Internationalen Aktionsplans zur Frage des Alterns« verabschiedete die Generalversammlung die »Proklamation über das Altern«. In diesem Dokument drängte sie zu einer Unterstützung nationaler Initiativen zu Fragen des Alterns, damit älteren Frauen eine angemessene Unterstützung für ihre weithin nicht anerkannten Beiträge für die Gesellschaft gewährt wird und damit ältere Männer ermutigt werden, soziale, kulturelle und emotionale Fähigkeiten zu entwickeln, von deren Anwendung sie vielleicht während ihrer Erwerbsjahre abgehalten worden sind; Familien werden dabei unterstützt, Fürsorge zu vermitteln, und alle Familienmitglieder ermutigt, bei deren Verwirklichung zusammenzuarbeiten; internationale Zusammenarbeit wird auf Strategien ausgedehnt, die dem Zweck dienen, die weltweiten Ziele zu Fragen des Alterns für das Jahr 2001 zu erreichen. Auch wurde in der Erkenntnis des demographischen »wachsenden Alters« der Menschheit das Jahr 1999 als »Internationales Jahr der Älteren Menschen« ausgerufen.⁵

8. Die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation, haben dem Problem der Alterung in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen ebenfalls Beachtung geschenkt.

3. *Die Rechte älterer Menschen nach dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte*

9. Die Terminologie zur Definition älterer Menschen variiert selbst in internationalen Dokumenten beträchtlich. Sie enthält die Begriffe: »ältere Menschen«, »die Gealterten«, »die Älteren«, »das dritte Alter«, »die Alternden«, und, um Menschen zu bezeichnen, die ein Alter von mehr als 80 Jahren erreicht haben, »das vierte Alter«. Der Ausschuss entschied sich für »ältere Menschen« (englisch *older persons*, französisch *personnes âgées*; spanisch *personas mayores*), eine Bezeichnung, die auch in den Resoluti-

4 Weltweite Ziele zu Fragen des Alterns für das Jahr 2001 (A/47/339), Kap. III und IV.

5 Resolution der Generalversammlung 47/5 vom 16. Oktober 1992, Proklamation über das Altern.

onen 47/5 und 48/98 der Generalversammlung benutzt wird. Entsprechend der Praxis der statistischen Dienste der Vereinten Nationen umfasst diese Bezeichnung Menschen, die 60 Jahre oder älter sind (Eurostat, der statistische Dienst der Europäischen Union, ist der Ansicht, dass »ältere Menschen« Menschen über 65 oder darüber bedeutet, weil 65 Jahre das durchschnittliche Ruhestandsalter ist und der Trend zu einer späteren Pensionierung anhält).

10. Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte enthält keine spezielle Verweisung auf die Rechte älterer Menschen, obgleich Artikel 9, der »das Recht eines jeden auf soziale Sicherheit, einschließlich Sozialversicherung« behandelt, konkludent das Recht auf Beihilfen im Alter anerkennt. Dennoch ist eindeutig, dass aufgrund der Anwendung der Vorschriften des Pakts auf alle Mitglieder der Gesellschaft ältere Menschen berechtigt sind, den vollen Umfang der Paktrechte zu genießen. Dieser Ansatz zeigt sich auch im »Wiener Internationalen Aktionsplan zur Frage des Alterns«. Insoweit die Achtung der Rechte älterer Menschen darüber hinaus verlangt, spezielle Maßnahmen zu ergreifen, werden die Vertragsstaaten aufgefordert, dies unter Ausschöpfung der ihnen verfügbaren Mittel zu tun.

11. Ein anderer wichtiger Gesichtspunkt besteht in der Frage, ob der Pakt Diskriminierung aufgrund von Alter verbietet. Weder der Pakt noch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verweist ausdrücklich auf Alter als Verbotgrund. Anstatt diese Auslassung als eine absichtliche anzusehen, lässt sie sich am besten dadurch erklären, dass das Problem der demographischen Alterung damals nicht so evident oder dringend war, wie es zum jetzigen Zeitpunkt ist.

12. Dies ist jedoch keine abschließende Bestimmung, da das Verbot der Diskriminierung aufgrund von »anderem Status« so interpretiert werden kann, dass es auf Alter anzuwenden ist. Obgleich es vielleicht noch nicht den Schluss zulässt, dass Diskriminierung aufgrund von Alter durch den Pakt umfassend verboten ist, stellt der Ausschuss fest, dass Situationen, in denen eine derartige Diskriminierung als annehmbar angesehen werden kann, sehr beschränkt sind. Auch muss betont werden, dass die Unannehmbarkeit einer Diskriminierung von älteren Menschen in vielen internationalen politischen Dokumenten verankert ist und durch die Gesetzgebung der großen Mehrheit der Staaten bestätigt wird. In den wenigen Bereichen, in denen Diskriminierung immer noch toleriert wird, zum Beispiel beim obligatorischen Eintritt in den Ruhestand oder beim Zugang zu Hochschulbildung, gibt es einen deutlichen Trend zur Beseitigung solcher Barrieren. Der

Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Vertragsstaaten diesen Trend so weit wie möglich fördern sollten.

13. Entsprechend ist der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Ansicht, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, der Förderung und dem Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen besondere Beachtung zu schenken. Die Rolle des Ausschusses ist in dieser Hinsicht um so bedeutsamer, da im Gegensatz zu anderen Bevölkerungsgruppen, wie Frauen und Kindern, bis jetzt in Bezug auf die Rechte älterer Menschen kein umfassendes internationales Übereinkommen existiert und keine verbindlichen Überwachungsmechanismen zur Wahrung der Vielzahl der VN-Grundsätze in diesem Bereich vorhanden sind.

14. Bis zum Ende der dreizehnten Sitzung haben der Ausschuss und davor seine Vorgängerin, die Arbeitsgruppe aus Regierungsexperten/innen, 144 Erstberichte, 70 zweite periodische Berichte und 20 Erstberichte und periodische globale Berichte über die Artikel 1 bis 15 geprüft. Diese Prüfung machte es möglich, viele der Probleme herauszuarbeiten, die bei der Umsetzung des Pakts in einer beträchtlichen Anzahl von Staaten aus allen Regionen der Welt und mit verschiedenen politischen, sozio-ökonomischen und kulturellen Systemen auftreten. Die bis heute geprüften Berichte enthielten keine systematische Information über die Situation älterer Menschen im Hinblick auf die Erfüllung des Pakts, abgesehen von – unterschiedlich vollständiger – Information über die Umsetzung des Artikels 9, der sich auf das Recht auf soziale Sicherheit bezieht.

15. Im Jahr 1993 hat der Ausschuss diesem Thema einen Allgemeinen Diskussionstag gewidmet, um seine künftige Aktivität auf diesem Gebiet zu planen. Darüber hinaus hat er bei den zurückliegenden Sitzungen der Erlangung von Auskünften über Rechte älterer Menschen wesentlich mehr Bedeutung verliehen, und seine Befragung hat in einigen Fällen sehr wertvolle Information erbracht. Der Ausschuss betont dennoch, dass die große Mehrheit der Staatenberichte weiterhin diesem Thema nur eine geringe Beachtung schenkt. Er möchte daher darauf hinweisen, dass er in Zukunft verlangen wird, die Situation älterer Menschen im Hinblick auf die Paktrechte in allen Berichten eingehender zu behandeln. Der folgende Teil dieser Allgemeinen Bemerkung erläutert die besonderen Probleme, die in dieser Hinsicht von Bedeutung sind.

4. *Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten*

16. Die Gruppe älterer Menschen ist ebenso heterogen und verschiedenartig wie der Rest der Bevölkerung. Ihre Situation ist abhängig von der wirtschaftlichen und sozialen Lage eines Landes, von demographischen, umweltbedingten und kulturellen Faktoren, von der Arbeitsmarktsituation sowie auf privater Ebene von der Familiensituation, dem Bildungsgrad, der städtischen oder ländlichen Umgebung und der Beschäftigung von Arbeitern/innen und Rentnern/innen.

17. Neben älteren Menschen, die bei guter Gesundheit sind und deren finanzielle Situation zufrieden stellend ist, gibt es selbst in den entwickelten Ländern viele, die keine angemessene Unterstützung erhalten und zu den am meisten verletzbarsten, ausgegrenzten und schutzbedürftigen Gruppen gehören. In Zeiten der Rezession und der Restrukturierung der Wirtschaft sind ältere Menschen besonders gefährdet. Wie der Ausschuss bereits betonte (Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Abs. 12), haben die Vertragsstaaten selbst in Zeiten starker Ressourcenknappheit die Pflicht, schutzbedürftige Mitglieder der Gesellschaft zu schützen.

18. Die Art und Weise, wie die Vertragsstaaten ihren Paktverpflichtungen im Hinblick auf ältere Menschen nachkommen, wird grundlegend dieselbe sein, wie diejenige zur Erfüllung anderer Verpflichtungen (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 1 (1989)). Sie schließt die Notwendigkeit ein, Wesen und Umfang der Probleme innerhalb eines Staates durch regelmäßiges Monitoring festzustellen sowie gut durchdachte politische Richtlinien und Programme zur Erfüllung der Anforderungen zu entwickeln, Gesetzgebung, wo nötig, zu verabschieden und jegliche diskriminierende Gesetzgebung zu beseitigen, außerdem die Notwendigkeit, das erforderliche Haushaltsbudget sicherzustellen oder bei Bedarf um internationale Zusammenarbeit zu bitten. Internationale Zusammenarbeit kann in Übereinstimmung mit Artikel 22 und 23 des Pakts besonders bedeutend sein, um einigen Entwicklungsländern zu ermöglichen, ihre Paktverpflichtungen zu erfüllen.

19. In diesem Zusammenhang sollte die Aufmerksamkeit auf das von der Generalversammlung im Jahr 1992 verabschiedete weltweite Ziel Nr. 1 gerichtet werden, welches darin besteht, nationale Infrastrukturen einzurichten, um die politischen Richtlinien und Programme zu Problemen des Alterns in nationalen und internationalen Entwicklungsplänen und Programmen voranzubringen. In dieser Hinsicht weist der Ausschuss darauf hin, dass einer der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, zu deren Aufnahme in ihre nationalen Programme die Regierungen

ermutigt werden, besagt, dass es älteren Menschen möglich sein soll, Interessengruppen oder Vereinigungen für ältere Menschen zu gründen.

5. *Besondere Vorschriften des Pakts*

Artikel 3: Gleiche Rechte für Männer und Frauen

20. In Übereinstimmung mit Artikel 3 des Pakts, nach dem sich die Vertragsstaaten verpflichten, »die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Wahrnehmung der in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen«, ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Vertragsstaaten älteren Frauen besondere Beachtung schenken sollten. Sie befinden sich oft in kritischen Situationen, weil sie ihr ganzes oder einen Teil ihres Lebens mit der Versorgung der Familie verbracht haben, ohne einer bezahlten Beschäftigung nachgegangen zu sein, die sie zu einer Alterspension berechtigt, oder weil sie zudem keine Witwenrente erhalten.

21. Um solchen Situationen gerecht zu werden und um Artikel 9 des Pakts und Absatz 2 (h) der Proklamation über das Altern Folge zu leisten, sollten die Vertragsstaaten nichtbeitragspflichtige Altersrenten oder andere Beihilfen für ältere Menschen schaffen, die bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze nicht über eigene Hilfsmittel verfügen. Aufgrund ihrer größeren Lebenserwartung und der Tatsache, dass Frauen häufiger keine Rente beziehen, würden sie die Hauptbegünstigten sein.

Artikel 6 bis 8: Arbeitsrechte

22. Artikel 6 des Pakts fordert die Vertragsstaaten auf, angemessene Schritte zu unternehmen, um das Recht eines jeden auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, zu schützen. In Anbetracht der Tatsache, dass ältere Arbeitnehmer/innen, die das Rentenalter noch nicht erreicht haben, oft Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche oder der Wahrung ihres Arbeitsplatzes haben, betont der Ausschuss die Notwendigkeit von Maßnahmen, um bei Beschäftigung und Beruf eine Diskriminierung aufgrund von Alter zu verhindern.⁶

23. Das Recht »eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen« (Artikel 7) ist besonders bedeutsam dafür zu gewährleisten, dass ältere Arbeitnehmer/innen bis zu ihrem Ruhestand unter sicheren Arbeitsbedingungen arbeiten können. Insbesondere ist es wünschenswert, ältere Ar-

⁶ Vgl. ILO-Empfehlung Nr. 162 (1980) in Bezug auf ältere Arbeitnehmer, Abs. 3-10.

beitnehmer/innen so zu beschäftigen, dass ihre Erfahrung und ihr Wissen bestmögliche Verwendung finden können.⁷

24. In den Jahren vor dem Ruhestand sollten Vorruhestandsprogramme eingeführt werden, bei der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und sonstige betroffene Organisationen mitwirken, um ältere Arbeitnehmer/innen darauf vorzubereiten, mit ihrer neuen Situation zurechtzukommen. Solche Programme sollten älteren Arbeitnehmern/innen besonders folgende Information vermitteln: ihre Rechte und Verpflichtungen als Rentner/innen; die Chancen und Bedingungen für die Fortführung einer Berufstätigkeit oder freiwilliger Arbeit; Mittel zur Bekämpfung negativer Wirkungen des Alterns; Einrichtungen für die Erwachsenenbildung und kulturelle Aktivitäten sowie der Umgang mit der Freizeit.⁸

25. Die Rechte, die von Artikel 8 des Pakts geschützt werden, das heißt die gewerkschaftlichen Rechte, müssen auf ältere Arbeitnehmer/innen (auch nach Erreichen des Rentenalters) angewendet werden.

Artikel 9: Das Recht auf soziale Sicherheit

26. Artikel 9 des Pakts sieht generell vor, dass »die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen auf soziale Sicherheit anerkennen«, ohne die Art oder den Grad des Schutzes zu bestimmen, der garantiert werden soll. Implizit deckt der Ausdruck »soziale Sicherheit« jedoch alle Gefahren ab, die durch den Verlust des Lebensunterhalts ohne Verschulden der jeweiligen Person entstehen.

27. Gemäß Artikel 9 des Pakts und den Bestimmungen zur Umsetzung der ILO-Übereinkommen zur sozialen Sicherheit – des Übereinkommens Nr. 102 über soziale Sicherheit (Mindestnormen) (1952) und des Übereinkommens Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene (1967) – sollten die Vertragsstaaten angemessene Maßnahmen ergreifen, um allgemeine Regelungen für eine obligatorische Altersversicherung einzurichten, die ab einem bestimmten Alter beginnt und durch nationale Gesetze geregelt wird.

28. In Übereinstimmung mit den Empfehlungen, die in den beiden oben erwähnten ILO-Übereinkommen enthalten sind, und der Empfehlung Nr. 162, hält der Ausschuss die Vertragsstaaten dazu an, das Ruhestandsalter je nach ausgeübtem Beruf, der Arbeitsfähigkeit der älteren Menschen

7 Ibid., Abs. 11-19.

8 Ibid., Abs. 30.

und unter Berücksichtigung demographischer, wirtschaftlicher und sozialer Faktoren flexibel zu gestalten.

29. Um den Bestimmungen des Artikels 9 des Pakts Wirkung zu verleihen, müssen die Vertragsstaaten die Versorgung von Hinterbliebenen und Waisen beim Tod des Ernährers, der durch eine soziale Absicherung oder den Erhalt einer Rente gesichert war, sicherstellen.

30. Wie bereits in den Absätzen 20 und 21 erwähnt, sollten die Vertragsstaaten außerdem zur Erfüllung der Vorschriften des Artikels 9 des Pakts im Rahmen ihrer verfügbaren Ressourcen nicht-beitragsgebundene Altersbeihilfen und andere Leistungen für alle jene älteren Menschen zur Verfügung stellen, die bei Erreichen der in der nationalen Gesetzgebung vorgeschriebenen Altersgrenze den vorgesehenen Beitragszeitraum noch nicht erfüllt haben, die zu keiner Altersrente oder anderen Sozialhilfen oder Unterstützungen berechtigt sind und die über keine sonstigen Einnahmequellen verfügen.

Artikel 10: Schutz der Familie

31. Die Vertragsstaaten sollten auf der Grundlage von Artikel 10 Abs. 1 des Pakts und den Empfehlungen 25 und 29 des Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns alle notwendigen Schritte unternehmen, um die Familie zu unterstützen, zu schützen und zu stärken sowie ihr zu helfen, entsprechend den kulturellen Werten der Gesellschaft die Bedürfnisse ihrer abhängigen alternden Mitmenschen zu befriedigen. Die Empfehlung Nr. 29 ermutigt die Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen, Sozialdienste einzurichten, um die ganze Familie zu unterstützen, wenn ältere Menschen zu Hause leben, zum Beispiel durch Maßnahmen insbesondere für Familien mit geringem Einkommen, die ältere Menschen zu Hause behalten wollen. Diese Unterstützung sollte auch für Menschen, die allein leben, oder für ältere Paare, die zu Hause bleiben möchten, bereitgestellt werden.

Artikel 11: Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

32. Das Prinzip 1 der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, das am Anfang des Abschnitts über die Unabhängigkeit älterer Menschen steht, sieht vor: »Ältere Menschen sollten durch ihr Einkommen, die Unterstützung der Familie und der Gemeinschaft oder durch Selbsthilfe ausreichenden Zugang zu Lebensmitteln, Wasser, Unterkunft, Kleidung und Gesundheitsfürsorge haben.« Der Ausschuss misst diesem Prinzip große Bedeutung bei, da es für ältere Menschen jene Rechte fordert, die in Artikel 11 des Pakts enthalten sind.

33. Die Empfehlungen 19 bis 24 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« betonen, dass das Wohnen für ältere Menschen so aufgefasst werden muss, dass es mehr als bloße Unterkunft bedeutet und zusätzlich zu der physischen eine psychologische und soziale Bedeutung hat, die in Betracht gezogen werden sollte. Entsprechend sollten nationale politische Maßnahmen älteren Menschen helfen, so lange wie möglich in ihren eigenen Wohnungen leben zu können. Dies kann durch die Restaurierung, Entwicklung und Verbesserung ihrer Unterkünfte (Empfehlung 19) sowie durch die Anpassung an die jeweiligen Bedürfnisse geschehen, so dass den Betroffenen der Zugang und die Nutzung erleichtert wird. Empfehlung 20 betont den Bedarf an städtischen Sanierungsmaßnahmen, an Stadtentwicklungsplanung sowie an gesetzlichen Regelungen, die die Probleme der älteren Menschen berücksichtigen und ihnen die soziale Integration erleichtern. Empfehlung 22 richtet ihre Aufmerksamkeit hingegen auf die Notwendigkeit, die körperlichen Fähigkeiten älterer Menschen zu berücksichtigen, um ihnen eine bessere Lebensumgebung schaffen zu können und durch die Bereitstellung angemessener Transportmittel ihre Mobilität und ihre Kommunikationsmöglichkeiten zu verbessern.

Artikel 12: Das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit

34. Bei der Verwirklichung des Rechts älterer Menschen auf den Genuss des für sie erreichbaren Höchstmaßes an körperlicher und geistiger Gesundheit sollten die Vertragsstaaten den Inhalt der Empfehlungen 1 bis 17 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« in Übereinstimmung mit Artikel 12 Abs. 1 des Pakts berücksichtigen, der Leitlinien der Gesundheitspolitik aufstellt, um die Gesundheit älterer Menschen zu erhalten, und der von der Vorbeugung über die Rehabilitation bis zur Pflege der Kranken im Endstadium reicht.

35. Es ist klar, dass die wachsende Zahl von chronischen und degenerativen Erkrankungen und die damit verbundenen hohen Krankenhauskosten nicht nur durch Heilbehandlung bewältigt werden können. In dieser Hinsicht sollten die Vertragsstaaten bedenken, dass die Aufrechterhaltung der Gesundheit bis ins hohe Alter Investitionen während des gesamten Lebens erfordert, vor allem durch eine gesunde Lebensführung (Ernährung, Sport, Vermeidung von Tabak und Alkohol etc.). Vorbeugung, die durch regelmäßige Untersuchungen den Bedürfnissen der Älteren angepasst wird und die die körperlichen Fähigkeiten der älteren Menschen aufrechterhält und dabei die Investitionskosten in Gesundheitsfürsorge und Sozialbetreuungen senkt, spielt eine ebenso entscheidende Rolle wie die Rehabilitation.

36. Artikel 13 Abs. 1 des Pakts erkennt das Recht eines jeden Menschen auf Bildung an. Im Falle älterer Menschen muss dieses Recht unter zwei verschiedenen und einander ergänzenden Gesichtspunkten betrachtet werden: (a) dem Recht älterer Menschen, von Bildungsprogrammen zu profitieren; und (b) dem Recht älterer Menschen, ihr Wissen und ihre Erfahrung den jüngeren Generationen zur Verfügung zu stellen.

37. Im Hinblick auf das erste Recht sollten die Vertragsstaaten in Betracht ziehen: (a) die Empfehlungen in Prinzip 16 der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen«, denen zufolge ältere Menschen Zugang zu geeigneten Bildungsprogrammen und entsprechender Ausbildung haben sollen. Auf der Grundlage ihrer Vorkenntnisse, Fähigkeiten und Motivation sollte ihnen deshalb Zugang zu den verschiedenen Bildungsebenen durch die Verabschiedung geeigneter Maßnahmen eingeräumt werden, etwa die Ausbildung in Lesen und Schreiben, die Weiterbildung und der Zugang zur Universität; und (b) die Empfehlung 47 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns«, nach der entsprechend dem von der UNESCO propagierten Konzept der Weiterbildung, informelle, gemeinschafts- und freizeitorientierte Programme für ältere Menschen geschaffen werden sollten, um ihnen ein Gefühl des Selbstvertrauens und von Verantwortlichkeit in der Gemeinschaft zu vermitteln. Solche Programme sollten die Unterstützung nationaler Regierungen und internationaler Organisationen genießen.

38. Im Hinblick auf die Nutzung von Wissen und Erfahrung der älteren Menschen, auf die die Empfehlungen des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« zum Teil (im Abschnitt zur Ausbildung, Absätze 74–76) Bezug nehmen, wird auf die wichtige Rolle hingewiesen, die ältere und alte Menschen in den meisten Gesellschaften durch die Weitergabe von Information, Wissen, Traditionen und geistigen Werten spielen und darauf, dass diese bedeutende Tradition nicht verloren gehen sollte. Der Ausschuss misst deshalb der folgenden Aussage der Empfehlung 44 des Aktionsplans besondere Bedeutung bei: »Bildungsprogramme, die ältere Menschen als Lehrpersonen und Übermittler/innen von Wissen, Kultur und geistigen Werten einsetzen, sollten geschaffen werden«.

39. In Artikel 15 Abs. 1 (a) und (b) des Pakts erkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden Menschen an, am kulturellen Leben teilzunehmen und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts und seinen Anwendungen teilzuhaben. In dieser Hinsicht legt der Ausschuss den Staaten die Empfehlungen der »Grundsätze der Vereinten Nationen für ältere Menschen« nahe, insbesondere Prinzip 7: »Ältere Menschen sollten in

der Gesellschaft integriert bleiben, aktiv an der Formulierung und Einführung politischer Richtlinien mitwirken, die unmittelbar ihr Wohlergehen beeinflussen, und sie sollten ihr Wissen und ihre Fähigkeiten mit jüngeren Generationen teilen«; und Prinzip 16: »Ältere Menschen sollten Zugang zu Bildungseinrichtungen, zu kulturellen, spirituellen und zu Erholungseinrichtungen der Gesellschaft haben«.

40. In ähnlicher Weise ermutigt Empfehlung 48 des »Wiener Aktionsplans zur Frage des Alterns« die Regierungen und internationalen Organisationen, Programme zu unterstützen, die darauf abzielen, älteren Menschen einen leichteren physischen Zugang zu kulturellen Einrichtungen (wie Museen, Theatern, Konzertsälen, Kinos etc.) zu verschaffen.

41. Empfehlung 50 betont die Notwendigkeit, dass Regierungen, nicht-staatliche Organisationen und die ältere Generation selbst Anstrengungen unternehmen, um negative Stereotypen im Hinblick auf ältere Menschen zu überwinden, die an körperlichen und geistigen Behinderungen leiden, die außerstande sind, unabhängig zu leben, und die weder eine Rolle noch einen Stand in der Gesellschaft innehaben. Solche Bemühungen, an denen Medien und Bildungseinrichtungen teilnehmen sollten, sind wesentlich, um eine Gesellschaft zu schaffen, die die volle Integration der älteren Generation in den Vordergrund rückt.

42. Im Hinblick auf das Recht, an Errungenschaften wissenschaftlichen Fortschritts und seinen Anwendungen teilzuhaben, sollten die Vertragsstaaten die Empfehlungen 60, 61 und 62 des Wiener Internationalen Aktionsplans berücksichtigen und sich bemühen, Forschung zu fördern, die die biologischen, psychischen und sozialen Aspekte der Alterung untersucht sowie Möglichkeiten, die funktionalen Fähigkeiten aufrechtzuerhalten und den Beginn von chronischer Krankheit und Behinderungen zu vermeiden und hinauszuzögern. In diesem Zusammenhang wird den Vertragsstaaten, zwischenstaatlichen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen empfohlen, Einrichtungen zu schaffen, die sich auf die Lehre von Gerontologie, Geriatrie und geriatrischer Psychologie in Ländern spezialisieren, in denen solche Institute nicht existieren.

Allgemeine Bemerkung Nr. 7
Das Recht auf angemessene Unterkunft (Artikel 11 Abs. 1):
Zwangsräumungen
Sechzehnte Sitzung (1997)

1. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (1991) hat der Ausschuss festgestellt, dass alle Menschen über einen Schutz ihres Wohnraums verfügen sollten, der eine gewisse Sicherheit gegen Zwangsräumung, Belästigungen und andere Bedrohungen gewährleistet. Er folgerte, dass Zwangsräumungen *prima facie* mit den Anforderungen des Pakts unvereinbar sind. Nachdem in den zurückliegenden Jahren in einer bedeutenden Anzahl von Berichten Zwangsräumungen behandelt wurden, einschließlich solcher Fälle, in denen Vertragsverletzungen festgestellt wurden, ist der Ausschuss nun in der Lage, weitere Klärung bezüglich der Auswirkungen derartiger Praktiken im Sinne der Paktverpflichtungen zu bewerten.

2. Die internationale Gemeinschaft hat Zwangsräumungen seit langem als ein ernsthaftes Problem erkannt. Im Jahr 1976 wies die Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen darauf hin, dass »größere Räumungsmaßnahmen nur dann durchgeführt werden sollten, wenn Erhaltung und Sanierung nicht realisierbar seien und für entsprechende Räumungsmaßnahmen gesorgt werde.«¹ Im Jahr 1988 wurde in der »Globalen Wohnraumstrategie bis zum Jahr 2000« (Global Strategy for Shelter to the Year 2000), die von der Generalversammlung in Resolution 43/181 angenommen wurde, die »fundamentale Verpflichtung« [von Regierungen] anerkannt, »Häuser und Nachbarschaften zu schützen und zu verbessern anstatt sie zu beschädigen und zu zerstören«.² Die Agenda 21 stellte fest, dass »Menschen vor ungerechter Vertreibung aus ihren Unterkünften oder von ihrem Land durch Gesetz geschützt werden sollten«.³ In der »Habitat Agenda« verpflichteten sich die Regierungen, »alle Menschen vor Zwangsräumungen zu schützen, dabei für den gesetzlichen Schutz und im Fall rechtswidriger Zwangsräumungen für Wiedergutmachung zu sorgen, und dabei auch die Menschenrechte zu achten; [und,] soweit Räumungen unver-

1 Habitat: Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen, Vancouver 31. Mai bis 11. Juni 1976 (A/CONF.70/15), Kap. II, Empfehlung B.8, Abs. C (ii).

2 Bericht der Kommission für Wohn- und Siedlungswesen über die Arbeit seiner Elften Sitzung, Addendum (A/43/8/Add.1), Abs. 13.

3 Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3. bis 14. Juni 1992, Band I (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I), Anhang II, Agenda 21, Kap. 7.9 (b)).

meidlich sind, sicherzustellen, dass geeignete alternative Lösungen zur Verfügung stehen.«⁴ Auch die Menschenrechtskommission hat zum Ausdruck gebracht, dass »Zwangsräumungen eine grobe Verletzung der Menschenrechte darstellen«.⁵ Obwohl all diese Feststellungen wichtig sind, lassen sie eine der kritischsten Fragen offen, nämlich die, unter welchen Umständen Zwangsräumungen zulässig sind und welche Schutzmaßnahmen erforderlich sind, um die Achtung der einschlägigen Paktvorschriften zu gewährleisten.

3. Die Anwendung des Ausdrucks »Zwangsräumung« ist in einiger Hinsicht problematisch. Dieser Ausdruck scheint eine Art Willkür und Illegalität zu vermitteln. Für viele Beobachter bedeutet »Zwangsräumung« eine Tautologie*, wohingegen andere den Ausdruck »illegale Räumungen« kritisiert haben, da damit suggeriert wird, das jeweilige Gesetz würde in Übereinstimmung mit dem Pakt einen angemessenen Schutz für das Recht auf Unterkunft gewähren, was nicht immer der Fall ist. In ähnlicher Weise ist vorgebracht worden, dass der Ausdruck »ungerechte Räumungen« sogar noch subjektiver ist, da er auf keinen gesetzlichen Rahmen verweist. Die internationale Gemeinschaft hat sich insbesondere im Rahmen der Menschenrechtskommission dafür entschieden, den Ausdruck »Zwangsräumungen« (»forced evictions«) zu gebrauchen, in erster Linie deshalb, weil auch die Alternativen problematisch erscheinen. Der Ausdruck »Zwangsräumungen«, wie er in dieser Allgemeinen Bemerkung durchgehend Verwendung findet, wird definiert als andauernde oder vorübergehende, gegen den Willen von Individuen, Familien und/oder Gemeinschaften stattfindende Vertreibung aus ihren Wohnungen und/oder von ihrem Land, ohne dass ein geeigneter rechtlicher oder anderer Schutz vorhanden ist oder Zugang zu ihm besteht. Das Verbot von Zwangsräumungen ist jedoch nicht auf Räumungen anzuwenden, die, wenngleich unter Zwang, in Übereinstimmung mit dem Gesetz und in Einklang mit den Vorschriften der internationalen Menschenrechtsakte durchgeführt werden.

4. Die Praxis der Zwangsräumung ist weit verbreitet und betrifft Menschen sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern. Aufgrund der Wechselbeziehung und gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte verletzen Zwangsräumungen häufig auch andere Menschenrechte. Obgleich sie offenkundig Paktrechte verletzen, kann die Praxis der Zwangsvertreibung auch zu Verletzungen von bürgerlichen und politischen

4 Bericht der Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über Wohn- und Siedlungswesen, Habitat II (A/CONF.165/14), Anhang II, Habitat-Agenda, Abs. 40 (n).

5 Resolution der Menschenrechtskommission 1993/77, Abs. 1.

* Tautologie bezieht sich auf den Ausdruck »forced eviction« im englischen Originaltext, die auf den deutschen Begriff »Zwangsräumung« nicht anwendbar ist.

Rechten führen, so zum Beispiel des Rechts auf Leben, des Rechts auf Sicherheit der Person, des Rechts auf Unverletzbarkeit der Privatsphäre, Familie und Unterkunft und zur Verletzung des Rechts auf friedliche Verfügung über das Eigentum.

5. Obgleich es so erscheinen mag, als würde die Praxis der Zwangsräumung hauptsächlich in dicht besiedelten städtischen Gebieten auftreten, findet sie auch in Verbindung mit Volksvertreibung, mit innerstaatlichen Räumungen, Zwangsräumungen im Rahmen von bewaffneten Konflikten, mit Massenauswanderungen und Flüchtlingsbewegungen statt. In all diesen Fällen darf das Recht auf angemessene Unterkunft und das Recht, vor Zwangsräumungen geschützt zu werden, nicht durch staatlich autorisierte Handlungen oder Unterlassungen verletzt werden. Selbst in Situationen, in denen es notwendig erscheinen mag, ein solches Recht zu beschränken, ist die volle Beachtung des Artikels 4 erforderlich, wonach alle Einschränkungen »gesetzlich vorgesehen und mit der Natur dieser [das heißt wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen] Rechte vereinbar sein und das allgemeine Wohl einer demokratischen Gesellschaft fördern müssen«.

6. Viele Fälle von Zwangsräumungen sind mit Gewalt verbunden, zum Beispiel als Folge internationaler bewaffneter Konflikte, interner Unruhen oder kommunaler oder ethnischer Gewalt.

7. Andere Fälle von Zwangsräumungen finden im Namen von Entwicklung statt. Räumungen können in Verbindung mit Rechtsstreitigkeiten um Eigentumsrechte an Land und mit Entwicklungs- und Infrastrukturprojekten, zum Beispiel der Errichtung von Staudämmen und anderen großflächigen Energieprojekten, erfolgen, außerdem in Verbindung mit Landerwerbsmaßnahmen im Rahmen von Stadterneuerungsprojekten, mit Wohnungssanierungen, Stadtverschönerungsprogrammen, mit der Landvertreibung für landwirtschaftliche Zwecke, der unregelmäßigen Spekulation an Landbesitz oder der Veranstaltung von größeren Sportveranstaltungen wie den Olympischen Spielen.

8. Im Wesentlichen basieren die Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Hinblick auf Zwangsräumungen auf Artikel 11 Abs. 1, der in Verbindung mit anderen relevanten Vorschriften des Pakts zu verstehen ist. Im Besonderen verpflichtet Artikel 2 Abs. 1 die Staaten, mit »allen geeigneten Mitteln« das Recht auf angemessene Unterkunft zu fördern. Angesichts des Wesens von Zwangsräumungen wird die Verweisung in Artikel 2 Abs. 1 auf ein schrittweises Erreichen des Zieles, das auf der Verfügbarkeit von Ressourcen beruht, selten relevant sein. Der Staat selbst muss von Zwangsräumungen Abstand nehmen und sicherstellen, dass das Gesetz gegenüber sei-

nen Ausführungsorganen und gegenüber Dritten, die Zwangsräumungen (wie in Abs. 3 oben definiert) durchführen, durchgesetzt wird. Darüber hinaus wird dieser Ansatz durch Artikel 17 Abs. 1 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte bekräftigt, der das Recht, keiner Zwangsräumung ohne angemessenen Schutz ausgesetzt zu sein, ergänzt. Diese Vorschrift erkennt unter anderem das Recht an, gegen »willkürliche oder rechtswidrige Eingriffe« in seine Wohnung geschützt zu sein. Hierzu ist zu bemerken, dass die staatliche Verpflichtung, die Achtung dieses Rechts zu gewährleisten, nicht aufgrund der Verfügbarkeit von Ressourcen eingeschränkt werden kann.

9. Artikel 2 Abs. 1 des Pakts fordert die Staaten auf, mit »allen geeigneten Mitteln«, einschließlich der Verabschiedung gesetzlicher Maßnahmen, die in dem Pakt geschützten Rechte zu fördern. Obgleich der Ausschuss in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) angedeutet hat, dass derartige Maßnahmen nicht in Bezug auf alle Rechte unverzichtbar sind, so ist es doch eindeutig, dass Gesetzgebung gegen Zwangsräumungen eine wesentliche Grundlage für einen effektiven Schutz darstellt. Derartige Gesetzgebung sollte Maßnahmen einschließen, die (a) Haus- und Landbewohnern größtmöglichen Rechtsschutz gewähren, (b) mit dem Pakt übereinstimmen und (c) dazu dienen, Umstände, unter denen Räumungen durchgeführt werden, strikt kontrollieren zu können. Die Gesetzgebung muss auch auf alle Vertreter/innen, die mit Vollmacht des Staates handeln oder auf sonstige Handlungen, die ihm zuzurechnen sind, anwendbar sein. Angesichts des zunehmenden Trends in einigen Staaten, wonach sich die Regierung ihrer Verantwortlichkeiten im Wohnungssektor in großem Umfang entledigt, gilt, dass die Vertragsstaaten gewährleisten müssen, dass die gesetzlichen Maßnahmen geeignet sind, Zwangsräumungen zu verhindern oder, falls angemessen, unter Strafe zu stellen, wenn sie durch Privatpersonen oder private Organisationen ohne entsprechende Schutzmaßnahmen durchgeführt werden. Die Staaten sollten deshalb die jeweilige Gesetzgebung und Politik überprüfen und sicherstellen, dass sie mit den Verpflichtungen vereinbar sind, die aus dem Recht auf angemessene Unterkunft entstehen, und dass sie jegliche Gesetzgebung und politische Richtlinien abschaffen oder verbessern, die mit den Voraussetzungen des Pakts unvereinbar sind.

10. Frauen, Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, indigene Völker, ethnische und andere Minderheiten und andere schutzbedürftige Individuen und Gruppen leiden alle in unterschiedlichem Ausmaß unter Zwangsräumungen. Frauen sind im Hinblick auf gesetzliche und andere Formen der Diskriminierung, die oft in Bezug auf Eigentumsrechte (einschließlich des Hausbesitzes) oder Rechte des Zugangs zu Eigentum oder Unterkunft bestehen, besonders schutzbedürftig. Obdachlose Frauen sind darüber hinaus

im Hinblick auf Gewalthandlungen und sexuellen Missbrauch besonders schutzbedürftig. Das Diskriminierungsverbot der Artikel 2 Abs. 2 und 3 des Pakts verpflichtet die Regierungen ferner zu gewährleisten, dass im Rahmen von Räumungen geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass es zu keiner Form von Diskriminierung kommt.

11. Obgleich einige Räumungen gerechtfertigt sein können, zum Beispiel in Fällen andauernder Unterlassung der Mietzahlung oder Beschädigung des gemieteten Eigentums ohne angemessenen Grund, sind die zuständigen Behörden angehalten, sicherzustellen, dass die Räumungen in gesetzlich vorgeschriebener und paktkonformer Weise durchgeführt werden und dass den Betroffenen alle verfügbaren Rechtsbehelfe zugänglich sind.

12. Auch Zwangsräumung und Hausabriss als Repressalie sind mit dem Pakt unvereinbar. Gleichweise nimmt der Ausschuss die Verpflichtungen zur Kenntnis, die in den Genfer Abkommen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977 verankert sind. Sie betreffen das Verbot der Vertreibung der Zivilbevölkerung und das Verbot der Zerstörung von Privateigentum im Rahmen von Zwangsräumungen.

13. Bevor eine Zwangsräumung erfolgt und insbesondere, wenn von ihr eine große Gruppe betroffen ist, sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass alle machbaren Alternativen zugunsten einer Vermeidung oder zumindest Verringerung der Notwendigkeit von Gewaltanwendung in Rücksprache mit den Betroffenen untersucht worden sind. Denjenigen, die von Räumungsanordnungen betroffen sind, sollten Rechtsbehelfe oder andere Verfahren zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten die Vertragsstaaten dafür Sorge tragen, dass alle betroffenen Menschen ein Recht auf angemessene Entschädigung für bewegliches wie für unbewegliches Eigentum erhalten. In dieser Hinsicht soll an Artikel 2 Abs. 3 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte erinnert werden. Dieser fordert die Vertragsstaaten auf, Menschen, deren Rechte verletzt worden sind, das Recht zu gewähren, »eine wirksame Beschwerde einzulegen«, und dafür Sorge zu tragen, »dass die zuständigen Stellen Beschwerden, denen stattgegeben wurde, Geltung verschaffen«.

14. In Fällen, in denen eine Räumung als gerechtfertigt angesehen wird, sollte sie unter strikter Befolgung der Vorschriften des internationalen Menschenrechtsschutzes und in Übereinstimmung mit den allgemeinen Prinzipien der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit ausgeführt werden. In dieser Hinsicht ist die Berufung auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 16 des Menschenrechtsausschusses sachdienlich, die sich auf Artikel 17 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte be-

zieht und in der festgestellt wird, dass Eingriffe in das Zuhause einer Person nur »in Fällen, die durch Gesetz vorgesehen sind«, stattfinden dürfen. Der Menschenrechtsausschuss stellte fest, dass ein vom Gesetz vorgesehener Eingriff »mit den Bestimmungen, Zwecken und Zielen des Pakts übereinstimmen und in jedem Fall angesichts der besonderen Umstände sinnvoll sein muss«. Der Ausschuss gab auch an, dass die »relevante Gesetzgebung die näheren Umstände im Detail präzisieren muss, in denen derartige Eingriffe erlaubt sein können«.

15. Ein angemessener Rechtsschutz und ein faires Verfahren sind wesentliche Aspekte aller Menschenrechte; in Bezug auf Zwangsräumungen sind Verfahrensrechte jedoch besonders wichtig, da davon eine große Zahl der in den beiden Internationalen Menschenrechtspakten anerkannten Rechte betroffen werden. Der Ausschuss ist der Meinung, dass Rechtsschutz in Bezug auf Zwangsräumungen beinhalten sollte: (a) die Möglichkeit ernsthafter Konsultation mit den Betroffenen; (b) eine angemessene Bekanntmachung für die betroffenen Menschen rechtzeitig vor dem geplanten Räumungstermin; (c) die Pflicht, Information über die geplante Räumung und, wo anwendbar, über den alternativen Zweck, für den das Land oder Haus genutzt werden soll, den betroffenen Menschen rechtzeitig zugänglich zu machen; (d) Anwesenheit von Regierungsbeamten/innen oder deren Vertretern/innen während einer Räumung, besonders in Fällen, in denen Gruppen von Menschen betroffen sind; (e) die genaue Identifikation aller Personen, die die Räumung durchführen; (f) Räumungen sollten nicht bei besonders schlechtem Wetter oder bei Nacht stattfinden, es sei denn, die betroffenen Menschen haben hierzu ihre Zustimmung gegeben; (g) Rechtsbehelfe; und (h), soweit möglich, Prozesskostenhilfe für diejenigen, die eine solche benötigen, um Wiedergutmachung durch die Gerichte zu erhalten.

16. Räumungen sollten Menschen nicht der Obdachlosigkeit ausliefern oder dazu führen, dass ihre Menschenrechte verletzt werden. Wo die Betroffenen nicht imstande sind, für sich selbst zu sorgen, muss der Staat unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Ressourcen alle angemessenen Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass jedenfalls hilfsweise Unterkünfte, Wiederansiedlungen oder Zugang zu bebaubarem Land ermöglicht werden.

17. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass verschiedene Entwicklungsprojekte, die durch internationale Organisationen innerhalb der Hoheitsgebiete von Vertragsstaaten finanziert worden sind, zu Zwangsräumungen geführt haben. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss seine Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (1990) in Erinnerung, worin festgestellt wird, dass unter anderem »internationale Organisationen unbedingt die Beteili-

gung an Projekten vermeiden sollten, die zum Beispiel ... Diskriminierung von Individuen oder Gruppen im Widerspruch zu den Vorschriften des Pakts Gegensatz fördern oder bestärken oder die massenhafte Umsiedlung oder Vertreibung von Menschen nach sich ziehen, ohne dass angemessener Schutz und Entschädigung zur Verfügung stehen. Es sollte in jeder Phase eines Entwicklungsprojekts sichergestellt werden, dass die Paktrechte angemessen berücksichtigt werden.«⁶

18. Einige Institutionen wie die Weltbank und die OECD haben Richtlinien zu Räumung und Neuansiedlung angenommen, um das Ausmaß menschlichen Leidens, das mit Zwangsräumungen verbunden ist, zu begrenzen. Derartige Maßnahmen hängen oft mit groß angelegten Entwicklungsprojekten, zum Beispiel Staudambauten und anderen größeren Projekten zur Energieversorgung zusammen. Die vollständige Beachtung dieser Richtlinien ist, soweit sie Paktverpflichtungen wiedergeben, sowohl seitens der Organisationen selbst als auch seitens der Vertragsstaaten wesentlich. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss die Feststellung in der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm in Erinnerung. Demnach gilt: Wenngleich »die Entwicklung die Durchsetzung aller Menschenrechte erleichtert, ist es nicht zulässig, sich auf Entwicklungsrückstände zu berufen, um die Einschränkung international anerkannter Menschenrechte zu rechtfertigen.« (Teil I, Abs. 10)

19. Die Vertragsstaaten werden in Übereinstimmung mit den vom Ausschuss verabschiedeten Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte aufgefordert, bestimmte Informationen zur Verfügung zu stellen, die Zwangsräumungen unmittelbar betreffen. Dies beinhaltet Informationen, die sich beziehen (a) auf »die Anzahl der Menschen, die innerhalb der letzten fünf Jahre von einer Zwangsräumung betroffen waren, und die Anzahl der Menschen, denen gegenwärtig Rechtsschutz gegen willkürliche Vertreibung oder jegliche Art von Räumung fehlt«, (b) auf die »Gesetzgebung in Bezug auf Mieterrechte, den Kündigungsschutz und Schutz vor Räumung« und (c) auf die »Gesetzgebung und das Verbot jeglicher Form von Räumung.«⁷

20. Es wird auch um Informationen in Bezug auf »Maßnahmen« gebeten, »die etwa während Stadterneuerungsprogrammen, Sanierungsprojekten, Grundstücksaufwertungen, der Vorbereitung für internationale Veranstaltungen (Olympiaden und andere Sportwettkämpfe, Ausstellungen, Konferenzen etc.), Stadtverschönerungskampagnen etc. getroffen wurden, die Schutz vor Räumung oder diese im gegenseitigen Einvernehmen mit den

6 E/1990/23, Abs. 6 und 8 (d).

7 E/C.12/1998/8, Anhang IV.

Menschen garantieren, die auf oder in der Nähe der betroffenen Grundstücke leben.«⁸ Nur wenige Staaten haben die erforderlichen Informationen in ihren an den Ausschuss gerichteten Berichten beigebracht. Der Ausschuss möchte deshalb betonen, dass er dem Erhalt dieser Informationen große Bedeutung beimisst.

21. Einige Vertragsstaaten haben angegeben, dass Informationen dieser Art nicht verfügbar seien. Der Ausschuss ruft in Erinnerung, dass ein wirksames Monitoring des Rechts auf angemessene Unterkunft weder durch die Regierung noch durch den Ausschuss möglich ist, wenn entsprechende Daten nicht gesammelt werden. Er möchte alle Vertragsstaaten auffordern sicherzustellen, dass die notwendigen Daten erfasst und in den Berichten, die dem Ausschuss vorgelegt werden, wiedergegeben werden.

8 Ibid.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 8****Die Beziehung zwischen Wirtschaftssanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte****Siebzehnte Sitzung (1997)*

1. Sowohl international als auch regional werden wirtschaftliche Sanktionen zunehmend häufiger unilateral auferlegt. Der Zweck dieser Allgemeinen Bemerkung besteht darin hervorzuheben, dass derartige Sanktionen unter allen Umständen die Vorschriften des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte berücksichtigen sollten. Der Ausschuss stellt nicht die Notwendigkeit von Sanktionen in Frage, die in Übereinstimmung mit Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen oder sonstigem einschlägigem Völkerrecht auferlegt wurden. Dennoch müssen in solchen Fällen jene Vorschriften der Charta, die sich auf Menschenrechte beziehen (Artikel 1, 55 und 56), vollumfänglich anwendbar sein.
2. Während der 1990er Jahre hat der Sicherheitsrat Sanktionen verschiedener Art und Dauer gegenüber Südafrika, Irak/Kuwait, Teilen des ehemaligen Jugoslawiens, Somalia, der Libysch-Arabischen Jamahiriya, Liberia, Haiti, Angola, Ruanda und dem Sudan verhängt. Die Auswirkungen der Sanktionen auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sind dem Ausschuss anhand einer Anzahl von Vertragsstaaten bewusst gemacht worden, von denen einige regelmäßig berichtet haben, so dass der Ausschuss die Gelegenheit hatte, die Situation sorgfältig zu prüfen.
3. Obgleich der Einfluss von Sanktionen von Fall zu Fall unterschiedlich ist, ist sich der Ausschuss der Tatsache bewusst, dass sie stets dramatische Auswirkungen auf die Paktrechte haben. So verursachen sie oft gravierende Störungen in der Verteilung von Nahrungsmitteln, Medikamenten und Hygieneartikeln, sie gefährden die Qualität von Lebensmitteln und die Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser, beeinträchtigen ernsthaft das Funktionieren grundlegender Gesundheits- und Bildungssysteme und untergraben das Recht auf Arbeit. Außerdem können sie unbeabsichtigte Folgen haben wie etwa die Verstärkung der Macht repressiver Eliten, das nahezu unvermeidliche Entstehen von Schwarzmärkten, die Erzielung großer unverhoffter Gewinne für privilegierte Eliten, die Verstärkung der Kontrolle regierender Eliten über die breite Bevölkerung und die Einschränkung der Chancen auf Asyl oder der Bildung einer politischen Opposition. Obgleich diese Erscheinungen politischer Natur sind, haben Sanktionen auch große

Bedeutung für die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

4. Zieht man die Verhängung von Sanktionen in Erwägung, muss unterschieden werden zwischen dem Hauptziel, politischen und wirtschaftlichen Druck auf die regierende Elite auszuüben, um sie zur Beachtung des Völkerrechts zu zwingen, und dem Kollateralschaden, der die am meisten schutzbedürftigen Gruppen innerhalb eines Landes betrifft. Aus diesem Grund enthalten die vom Sicherheitsrat geschaffenen Sanktionsregelungen nun humanitäre Ausnahmen, die die Einfuhr von elementaren Gütern und Dienstleistungen für humanitäre Zwecke erlauben. Es wird allgemein angenommen, dass diese Ausnahmen die fundamentale Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte innerhalb des betroffenen Landes gewährleisten.

5. Mehrere zurückliegende Studien der Vereinten Nationen und sonstiger Autoren, die den Einfluss von Sanktionen untersucht haben, sind gleichwohl zu dem Schluss gekommen, dass diese Ausnahmen nicht diese Wirkung erzielen. Darüber hinaus sind diese Ausnahmen von nur sehr beschränktem Umfang. Sie sprechen zum Beispiel weder den Zugang zu Grundschulbildung an, noch sehen sie Reparaturen an der Infrastruktur vor, die für die Versorgung mit sauberem Wasser, angemessener Gesundheitsfürsorge etc. wesentlich sind. Der Generalsekretär hat im Jahr 1995 erklärt, dass es notwendig sei, die potenziellen Auswirkungen von Sanktionen vor ihrer Verhängung einzuschätzen und die Vorkehrungen für die Versorgung mit humanitärer Hilfe für schutzbedürftige Gruppen zu verbessern.¹ Im folgenden Jahr stellte eine größere Studie von Graça Machel für die Generalversammlung über die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf Kinder fest, dass »humanitäre Ausnahmen zu Mehrdeutigkeit neigen und willkürlich und widersprüchlich interpretiert werden. ... Verzögerungen, Verwirrung und die Verweigerung der Einfuhr wichtiger humanitärer Güter verursachen Ressourcenknappheit ... [Ihre Wirkungen] treffen unvermeidlich die Ärmsten am härtesten.«² Kürzlich schloss ein Bericht der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1997, dass die Prüfverfahren, die von den verschiedenen Sanktionsausschüssen eingerichtet wurden, »schwerfällig bleiben, und dass die Hilfsorganisationen noch immer auf Schwierigkeiten treffen, Genehmigungen für Ausnahmelieferungen zu erhalten. ... [Die] Ausschüsse vernachlässigen größere Probleme, die durch Regierungen und

1 Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«: Positionspapier des Generalsekretärs (A/50.60-S/1995/1), Abs. 66 bis 76.

2 Die Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Kinder: Mitteilung des Generalsekretärs, (A/51/306, Anhang) (1996), Abs. 128.

Wirtschaft verursacht werden, wie zum Beispiel Schwarzmarkt, illegalen Handel und Korruption.«³

6. Auf der Grundlage einer eindrucksvollen Anzahl von sowohl landespezifischen als auch allgemeinen Studien wird somit klar, dass den Auswirkungen von Sanktionen auf schutzbedürftige Gruppen zu wenig Beachtung geschenkt wird. Trotzdem haben diese Studien aus verschiedenen Gründen die unheilvollen Folgen für die Durchsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht spezifisch untersucht. In der Tat ist es offensichtlich, dass in den meisten, wenn nicht in allen Fällen jene Folgen entweder überhaupt nicht in Betracht gezogen wurden oder ihnen nicht jene ernste Beachtung geschenkt wurde, die sie verdienen. Daher besteht die Notwendigkeit, eine Menschenrechtsdimension bei Entscheidungen dieser Art einzuführen.

7. Das Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vorschriften des Pakts, die sozusagen alle in anderen Menschenrechtsverträgen sowie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, nicht allein deshalb als unwirksam oder unanwendbar angesehen werden können, weil eine Entscheidung getroffen wurde, dass Interessen des internationalen Friedens und der Sicherheit die Verhängung von Sanktionen rechtfertigen. So wie die internationale Gemeinschaft darauf besteht, dass jeder betroffene Staat die bürgerlichen und politischen Rechte seiner Bürger achten muss, so muss neben dem betroffenen Staat auch die internationale Gemeinschaft selbst alles Mögliche tun, damit zumindest der Kerngehalt der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der betroffenen Menschen jenes Staates geschützt werden (vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Abs. 10).

8. Obgleich die Verpflichtung eines jeden Staates, die Achtung aller Menschenrechte zu fördern, aus der Charta der Vereinten Nationen hergeleitet wird, soll auch in Erinnerung gerufen werden, dass alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates den Pakt unterzeichnet haben, auch wenn zwei Staaten (China und die Vereinigten Staaten) ihn noch ratifizieren müssen. Die meisten der nichtständigen Mitglieder sind Vertragsstaaten des Pakts. Jeder dieser Staaten hat laut Artikel 2 Abs. 1 des Pakts zugesichert, »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu

3 L. Minear et. al., *Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing the Capacity of the United Nations System*, Executive Summary. Studie angefertigt auf Anfrage der VN-Hauptabteilung für Humanitäre Angelegenheiten für den Ständigen Interinstitutionellen Ausschuss, 6. Oktober 1997.

erreichen ...« Wenn der betroffene Staat ebenfalls Vertragsstaat ist, dann ist es für die anderen Staaten doppelt notwendig, die jeweiligen Verpflichtungen zu achten und in Rechnung zu stellen. Soweit Sanktionen gegen Nicht-Vertragsstaaten verhängt werden, würden in jedem Fall dieselben Prinzipien anzuwenden sein, da die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte schutzbedürftiger Gruppen Teil des Völkerrechts sind, was zum Beispiel die nahezu universelle Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und der Status der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zeigen.

9. Wengleich der Ausschuss keine Rolle bei der Entscheidung zu spielen hat, ob Sanktionen auferlegt werden oder nicht, hat er doch die Verantwortung, die Befolgung des Pakts durch alle Vertragsstaaten zu überwachen. Wenn daher Maßnahmen ergriffen werden, die die Fähigkeit eines Staates behindern, seine Paktverpflichtungen zu erfüllen, dann werden die Bedingungen der Sanktionen und die Art ihrer Ausführung zu Angelegenheiten des Ausschusses.

10. Der Ausschuss glaubt, dass aus diesen Erwägungen zwei Gruppen von Verpflichtungen erwachsen. Die erste bezieht sich auf den betroffenen Staat. Die Verhängung von Sanktionen suspendiert oder verringert in keiner Weise die jeweiligen Verpflichtungen der betreffenden Vertragsstaaten. Wie bei anderen vergleichbaren Situationen kommt diesen Verpflichtungen in Zeiten besonderer Härte größere praktische Bedeutung zu. Der Ausschuss ist daher aufgerufen, sehr sorgfältig zu prüfen, in welchem Umfang der betroffene Staat »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten« Schritte unternommen hat, um für den größtmöglichen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte jedes Individuums innerhalb seines Hoheitsgebietes zu sorgen. Obgleich Sanktionen unvermeidlich die Fähigkeit des betroffenen Staates vermindern werden, einige der notwendigen Maßnahmen zu finanzieren oder zu unterstützen, bleibt der Staat verpflichtet, das Diskriminierungsverbot in Bezug auf den Genuss dieser Rechte zu gewährleisten und alle möglichen Maßnahmen, einschließlich Verhandlungen mit anderen Staaten und der internationalen Gemeinschaft, einzuleiten, um die negativen Auswirkungen auf die Rechte schutzbedürftiger Gruppen innerhalb der Gesellschaft auf ein Minimum zu reduzieren.

11. Die zweite Gruppe der Verpflichtungen bezieht sich auf die Partei oder Parteien, die für die Verhängung, Aufrechterhaltung oder Durchführung der Sanktionen verantwortlich ist oder sind, je nachdem ob es sich um die internationale Gemeinschaft, eine internationale oder regionale Organisation oder einen Staat oder eine Gruppe von Staaten handelt. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss der Ansicht, dass es drei Folgerungen gibt, die

sich logischerweise aus der Anerkennung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte ergeben.

12. Erstens müssen diese Rechte vollumfänglich berücksichtigt werden, wenn eine angemessene Sanktionsregelung entworfen wird. Ohne irgendwelche besonderen Maßnahmen in dieser Hinsicht zu unterstützen, nimmt der Ausschuss Vorschläge zur Kenntnis, zum Beispiel für die Schaffung eines Mechanismus der Vereinten Nationen zur Einschätzung und Verfolgung der Auswirkungen von Sanktionen, bezüglich der Ausarbeitung von transparenteren Prinzipien und Verfahren, die auf der Achtung der Menschenrechte beruhen und der Festlegung eines größeren Umfangs an Ausnahmegütern und -leistungen, für die Autorisierung technischer Organisationen zur Festlegung der erforderlichen Ausnahmegüter und -leistungen, für die Schaffung von besser ausgestatteten Sanktionsausschüssen und größere Zielgenauigkeit in Bezug auf diejenigen, von denen die internationale Gemeinschaft Verhaltensänderungen wünscht, sowie für eine allgemein größere Flexibilität.

13. Zweitens sollte ein effektives Monitoring, das nach den Voraussetzungen des Pakts permanent erforderlich ist, auch während der gesamten Zeit, in denen Sanktionen in Kraft sind, stattfinden. Selbst wenn eine externe Partei nur eine Teilverantwortung für die Situation innerhalb eines Landes auf sich nehmen sollte (ob gemäß Kapitel VII der Charta oder anderweitig), nimmt sie unvermeidlich auch die Verantwortung auf sich, alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der betroffenen Bevölkerung zu schützen.

14. Drittens hat die internationale Gemeinschaft eine Verpflichtung, »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Maßnahmen zu treffen«, um auf unverhältnismäßiges Leiden schutzbedürftiger Gruppen innerhalb eines betroffenen Landes zu reagieren.

15. In Vorwegnahme des Einwands, dass Sanktionen fast schon per Definition zu schwerwiegenden Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte führen müssen, wenn sie ihre Ziele erreichen sollen, nimmt der Ausschuss die Schlussfolgerung einer bedeutenden Studie der Vereinten Nationen zur Kenntnis: »Entscheidungen, die das Leiden von Kindern vermindern oder andere negative Auswirkungen verringern, können getroffen werden, ohne den politischen Zweck der Sanktionen zu gefährden.«⁴ Dies ist gleichermaßen auf alle schutzbedürftigen Gruppen anzuwenden.

4 Ibid.

16. Mit der Verabschiedung dieser Allgemeinen Bemerkung will der Ausschuss darauf aufmerksam machen, dass Einwohner eines Landes ihre fundamentalen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte nicht durch die Feststellung einbüßen, dass ihre Staatsoberhäupter Normen des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit verletzt haben. Der Zweck besteht weder darin, solchen Staatsoberhäuptern Unterstützung oder Ermutigung zu gewähren, noch darin, die legitimen Interessen der internationalen Gemeinschaft bei der Durchsetzung der Vorschriften der Charta der Vereinten Nationen und des internationalen Völkerrechts zu untergraben. Vielmehr besteht er darin zu verlangen, dass Gesetzlosigkeit auf der einen Seite nicht mit Gesetzlosigkeit auf der anderen Seite vergolten werden sollte, welche die fundamentalen Rechte missachtet, obwohl letztere die Grundlage solcher kollektiver Handlungen bilden und ihnen Legitimität verleihen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 9
Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Pakts
Neunzehnte Sitzung (1998)

A. Die Pflicht, dem Pakt in der innerstaatlichen Rechtsordnung Wirkung zu verleihen

1. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) über das Wesen der staatlichen Verpflichtungen (Artikel 2 Abs. 1 des Pakts)¹ hat der Ausschuss Probleme angesprochen, die sich auf das Wesen und den Umfang der Verpflichtungen der Vertragsstaaten beziehen. Die vorliegende Allgemeine Bemerkung versucht, bestimmte Elemente dieser früheren Bemerkung weiter auszuarbeiten. Eine zentrale Paktverpflichtung besteht für Vertragsstaaten darin, den Paktrechten Rechtswirkung zu verleihen. Indem der Pakt die Regierungen auffordert, dies »mit allen geeigneten Mitteln« zu unternehmen, wird ein weiter und flexibler Ansatz zum Ausdruck gebracht, der es ermöglicht, die Besonderheiten des Rechts- und des Verwaltungssystems eines jeden Staates ebenso wie andere relevante Erwägungen zu berücksichtigen.

2. Diese Flexibilität besteht jedoch zusammen mit der Verpflichtung für jeden Staat, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel zu nutzen, um die in dem Pakt anerkannten Rechte durchzusetzen. In dieser Hinsicht müssen die grundlegenden Anforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes beachtet werden. Die Vorschriften des Pakts müssen daher auf geeignete Weise innerhalb der innerstaatlichen Rechtsordnung anerkannt werden, angemessene Rechtsbehelfe oder Wiedergutmachung müssen für jede beschwerte Person oder Gruppe verfügbar sein, und geeignete Mittel zur Sicherung der staatlichen Verantwortlichkeit müssen geschaffen werden.

3. Fragen, die sich auf die innerstaatliche Anwendung des Pakts beziehen, müssen im Licht von zwei Grundsätzen des Völkerrechts betrachtet werden. Der erste, der in Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens² enthalten ist, besagt, dass »sich [eine] Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen darf, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen«. Mit anderen Worten sollten Staaten die innerstaatliche Rechtsordnung anpassen, um ihren Vertragsverpflichtungen Rechtskraft verleihen zu können. Der zweite Grundsatz wird in Artikel 8 der Allgemei-

1 E/1991/23, Anhang III.

2 United Nations Treaty Series, vol. 1155, S. 331.

nen Erklärung der Menschenrechte wiedergegeben. Nach seinem Wortlaut gilt: »Jeder hat Anspruch auf einen wirksamen Rechtsbehelf bei den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen Handlungen, durch die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzt werden.« Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte enthält kein direktes Gegenstück zu Artikel 2 Abs. 3 (b) des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte, der die Vertragsstaaten unter anderem dazu verpflichtet, »den gerichtlichen Rechtsschutz auszubauen«. Nichtsdestotrotz muss ein Vertragsstaat, der sein Unvermögen rechtfertigen möchte, innerstaatlichen Rechtsschutz gegen die Verletzung wirtschaftlicher, sozialer oder kultureller Rechte zu gewähren, darlegen, dass solche Rechtsbehelfe entweder ein nicht »angemessenes Mittel« im Sinne des Artikels 2 Abs. 1 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte sind oder dass sie aufgrund anderer vorhandener Mittel unnötig sind. Es wird schwierig sein, dies darzulegen, und der Ausschuss ist der Ansicht, dass sich jene anderen vorhandenen Mittel in vielen Fällen als unwirksam erweisen können, wenn sie nicht durch gerichtlichen Rechtsschutz gestärkt oder ergänzt werden.

B. Der Status des Pakts in der innerstaatlichen Rechtsordnung

4. Im Allgemeinen sollten rechtsverbindliche Normen des internationalen Menschenrechtsschutzes innerhalb der innerstaatlichen Rechtssysteme aller Vertragsstaaten umgehend unmittelbare Wirkung entfalten. Dabei sollten sie Individuen ermöglichen, vor nationalen Gerichten die Durchsetzung ihrer Rechte zu erreichen. Die Regel, welche die Ausschöpfung nationaler Rechtsmittel verlangt, bestärkt in dieser Hinsicht den Vorrang innerstaatlicher Rechtsbehelfe. Die Existenz und Weiterentwicklung internationaler Verfahrensarten ist für Individualklagen bedeutend, jedoch haben solche Verfahren gegenüber wirksamen innerstaatlichen Rechtsbehelfen nur eine ergänzende Funktion.

5. Der Pakt legt nicht genau fest, wie er in der nationalen Rechtsordnung umzusetzen ist. Auch gibt es keine Vorschrift, die zu seiner umfassenden Umsetzung verpflichtet oder verlangt, dem Pakt im nationalen Recht einen besonderen Status zu verleihen. Wenn auch die genaue Methode, mit der den Paktrechten in der nationalen Rechtsordnung Wirkung verliehen wird, Angelegenheit jedes einzelnen Vertragsstaates bleibt, so sollten die Mittel der Umsetzung dennoch soweit geeignet sein, dass der Vertragsstaat damit seine Paktverpflichtungen erfüllen kann. Die Art der Umsetzung ist auch Teil der Überprüfung des Ausschusses, inwieweit ein Vertragsstaat seinen Paktverpflichtungen nachgekommen ist.

6. Eine Analyse der Staatenpraxis mit Blick auf den Pakt hat ergeben, dass verschiedene Ansätze benutzt wurden. Manche Staaten haben keinerlei Maßnahmen ergriffen. Von denjenigen, die Maßnahmen ergriffen haben, haben manche den Pakt in innerstaatliches Recht umgesetzt, indem sie die bestehende Gesetzgebung ergänzt oder geändert haben, ohne sich auf spezifische Vorschriften des Pakts zu beziehen. Andere haben den Pakt als nationales Gesetz verabschiedet oder in innerstaatliches Recht aufgenommen, so dass der Wortlaut erhalten geblieben ist und ihm in der innerstaatlichen Rechtsordnung formale Geltung verliehen wurde. Dies ist oft aufgrund von Verfassungsvorschriften geschehen, die internationalen Menschenrechtsverträgen Vorrang gegenüber nationalen Gesetzen einräumen, wenn die Verträge mit nationalem Recht unvereinbar sind. Der jeweilige Ansatz der Vertragsstaaten hängt hauptsächlich davon ab, wie Verträge im Allgemeinen in der innerstaatlichen Rechtsordnung umgesetzt werden.

7. Unabhängig von der bevorzugten Methode gelten für sie verschiedene Grundsätze, die sich aus der Pflicht ergeben, dem Pakt Wirkung zu verleihen und die daher beachtet werden müssen. Erstens müssen die gewählten Mittel für die Umsetzung geeignet sein, um die Erfüllung der Paktverpflichtungen zu gewährleisten. Die Notwendigkeit gerichtlicher Geltendmachung (vgl. Absatz 10 unten) ist relevant, wenn es gilt, die beste Methode zu wählen, um den Paktrechten innerstaatliche Rechtskraft zu verleihen. Zweitens sollten die Mittel in Betracht gezogen werden, die sich in dem betreffenden Land bei der Gewährleistung anderer Menschenrechte als am wirksamsten erwiesen haben. Wo die Umsetzungsmethode wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte bedeutend von jener abweicht, die in Bezug auf andere Menschenrechtsverträge angewandt wird, sollte es dafür eine zwingende Begründung geben, da Formulierungen, die in dem Pakt benutzt werden, in beträchtlichem Umfang mit denjenigen vergleichbar sind, die in Verträgen über bürgerliche und politische Rechte enthalten sind.

8. Obgleich, drittens, der Pakt die Staaten nicht formal verpflichtet, seine Vorschriften in innerstaatliches Recht umzusetzen, ist dies dennoch wünschenswert. Die unmittelbare Anwendbarkeit vermeidet Probleme, die bei der Umsetzung der Vertragsverpflichtungen in innerstaatliches Recht auftreten könnten und stellt eine Grundlage dar, auf der Individuen sich bei nationalen Gerichten direkt auf die Paktrechte berufen können. Aus diesen Gründen ermutigt der Ausschuss insbesondere zur formalen Annahme oder Übernahme des Pakts in nationales Recht.

C. Die Rolle von Rechtsbehelfen

Gerichtliche oder sonstige Rechtsbehelfe?

9. Das Recht auf wirksame Rechtsbehelfe muss nicht stets so interpretiert werden, dass es gerichtliche Rechtsbehelfe verlangt. In vielen Fällen werden administrative Rechtsbehelfe angemessen sein, und Personen, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines Vertragsstaates leben, haben eine legitime Erwartung, dass die Verwaltungsbehörden bei ihren Entscheidungsfindungen die Anforderungen des Pakts in Betracht ziehen. Jeder administrative Rechtsbehelf sollte zugänglich, bezahlbar, zeitgerecht und wirksam sein. Ebenso dürfte ein darüber hinausgehendes Recht auf ein gerichtliches Verfahren gegen Verwaltungsakte dieser Art häufig angemessen sein. Weiterhin gibt es einige Verpflichtungen, die zum Beispiel das Diskriminierungsverbot³ betreffen (jedoch nicht ausschließlich darauf beschränkt sind), für die eine bestimmte Form gerichtlicher Rechtsbehelfe unverzichtbar ist, um die Anforderungen des Pakts zu erfüllen. Mit anderen Worten, wann immer ein Paktrecht nicht ohne einen gewissen Einfluss der Gerichte geltend gemacht werden kann, sind gerichtliche Rechtsbehelfe notwendig.

Gerichtliche Geltendmachung

10. In Bezug auf die bürgerlichen und politischen Rechte wird im Allgemeinen als gegeben angenommen, dass gerichtliche Rechtsbehelfe bei Verletzungen unverzichtbar sind. Bedauerlicherweise wird in Bezug auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu oft das Gegenteil angenommen. Diese Diskrepanz ist weder durch die Natur der Rechte noch durch die einschlägigen Vorschriften des Pakts selbst gerechtfertigt. Der Ausschuss hat bereits verdeutlicht, dass viele der Vorschriften des Pakts eine direkte Umsetzung ermöglichen. So zitierte er zum Beispiel in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) die Artikel 3; 7 Abs. (a) (i); 8; 10 Nr. 3; 13 Abs. 2 (a); 13 Abs. 3; 13 Abs. 4; und 15 Abs. 3. In dieser Hinsicht ist es wichtig, zwischen gerichtlicher Geltendmachung (die sich auf Angelegenheiten bezieht, die am besten von Gerichten gelöst werden können) und Normen zu unterscheiden, die unmittelbar anwendbar sind (und durch ein Gericht ohne weitere Ausarbeitung angewendet werden können). Obgleich der allgemeine Ansatz eines jeden Rechtssystems in Betracht gezogen werden muss, gibt es in dem Pakt kein Recht, das in der überwiegenden Mehrheit der Systeme nicht so aufgefasst werden könnte, als dass es zumindest einige justiziable Elemente beinhaltet. Manchmal wird vorgeschlagen, Angele-

3 Auf der Grundlage von Artikel 2 Abs. 2 des Pakts verpflichten sich die Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung jeglicher Art ausgeübt werden.

genheiten, die die Verteilung von Finanzmitteln betreffen, eher den politischen Einrichtungen als den Gerichten zu überlassen. Obgleich die jeweilige Zuständigkeit der verschiedenen Regierungsressorts beachtet werden muss, ist es angemessen anzuerkennen, dass Gerichte im Allgemeinen schon in beträchtlichem Umfang mit Angelegenheiten befasst sind, die bedeutende Auswirkungen auf die Verteilung von Finanzmitteln haben. Eine starre Klassifizierung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, die sie bereits per Definition außerhalb der Zuständigkeit von Gerichten stellt, wäre daher willkürlich und würde mit dem Grundsatz der Unteilbarkeit und Interdependenz der beiden Gruppen der Menschenrechte unvereinbar sein. Sie würde auch die Fähigkeit der Gerichte, die Rechte der am meisten schutzbedürftigen und benachteiligten Gruppen der Gesellschaft zu schützen, drastisch beschneiden.

Unmittelbare Anwendbarkeit

11. Der Pakt schließt nicht aus, dass bestimmte Rechte unmittelbar anwendbar (self-executing) sind, wenn dies in dem jeweiligen Rechtssystem vorgesehen ist. Tatsächlich wurden zum Zeitpunkt seines Entwurfs Versuche, einzelne Bestimmungen des Paktes mit nicht unmittelbar anwendbarer (non-self-executing) Wirkung auszugestalten, eindeutig zurückgewiesen. In den meisten Staaten wird die Entscheidung, ob eine Vertragsvorschrift unmittelbar anwendbar ist oder nicht, von den Gerichten und nicht der Exekutive oder der Legislative zu treffen sein. Um diese Aufgabe wirksam zu erfüllen, müssen sich die zuständigen Gerichte des Wesens und des Inhalts des Pakts und der bedeutsamen Rolle von Rechtsbehelfen und ihrer Umsetzung bewusst sein. Wenn Regierungen an Gerichtsverfahren beteiligt sind, dann sollte das innerstaatliche Recht so ausgelegt werden, dass es den Paktverpflichtungen Wirkung verleiht. In ähnlicher Weise sollte die juristische Ausbildung die Justiziabilität der Paktrechte berücksichtigen. Es ist insbesondere wichtig zu vermeiden, dass die betreffenden Normen von vornherein als nicht unmittelbar anwendbar angesehen werden. Tatsächlich sind viele der Vorschriften zumindest ebenso deutlich und konkret formuliert wie Vorschriften in anderen Menschenrechtsverträgen, die regelmäßig von Gerichten für unmittelbar anwendbar erklärt werden.

D. Die Auslegung des Pakts vor nationalen Gerichten

12. In den Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt der Staatenberichte werden die Staaten aufgefordert, darüber zu berichten, ob die Vorschriften des Pakts vor den jeweiligen Gerichten oder Verwaltungsbehörden unmittelbar anwendbar sind.⁴ Einige Staaten haben darüber

⁴ Vgl. E/1991/23, Anhang IV, Kap. A, Abs. 1 (d) (iv).

berichtet, dennoch sollte diesem Element in zukünftigen Berichten größere Bedeutung eingeräumt werden. Im Besonderen ersucht der Ausschuss die Vertragsstaaten, über jegliche bedeutende Rechtsprechung ihrer nationalen Gerichte ausführlich zu berichten, in der die Vorschriften des Pakts angewendet werden.

13. Auf der Grundlage der verfügbaren Auskünfte wird deutlich, dass die Staatenpraxis uneinheitlich ist. Der Ausschuss stellt fest, dass einige Gerichte die Vorschriften des Pakts entweder unmittelbar angewendet oder für die Auslegung herangezogen haben. Andere Gerichte sind bereit, die Bedeutung des Pakts für die Auslegung des innerstaatlichen Rechts im Prinzip anzuerkennen, wobei in der Praxis hingegen der Einfluss des Pakts in der Begründung von Urteilen oder auf deren Ergebnis sehr beschränkt ist. Andere Gerichte haben sich geweigert, dem Pakt jegliche Rechtswirkung zuzugestehen, sobald versucht wurde, sich darauf zu berufen. In den meisten Ländern verbleibt den Gerichten großer Handlungsspielraum, dem Pakt größere Anwendbarkeit zu verleihen.

14. In den Grenzen angemessener richterlicher Überprüfung sollten Gerichte Vorschriften des Pakts berücksichtigen, um zu gewährleisten, dass das Verhalten des Staates mit seinen Paktverpflichtungen in Übereinstimmung steht. Die Vernachlässigung dieser Pflicht der Gerichte ist mit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit, das stets die Achtung der Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechtsverträgen beinhaltet, unvereinbar.

15. Es ist allgemein anerkannt, dass innerstaatliches Recht so weit wie möglich in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen des betreffenden Staates ausgelegt werden sollte. Wenn daher ein innerstaatlicher Entscheidungsträger die Wahl treffen muss zwischen einer Auslegung innerstaatlichen Rechts, die den Staat in Rechtsbruch mit dem Pakt versetzen würde, und einer Auslegung, die es dem Staat ermöglicht, den Pakt zu befolgen, so verlangt das Völkerrecht, die Entscheidung zugunsten der letzteren Option zu treffen. Die Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes und des Diskriminierungsverbots sollte weitestgehend so interpretiert werden, dass sie den vollumfänglichen Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ermöglicht.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 10****Die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte***
Neunzehnte Sitzung (1998)

1. Artikel 2 Abs. 1 des Pakts verpflichtet jeden Vertragsstaat, »unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten Maßnahmen zu treffen, um nach und nach mit allen geeigneten Mitteln die volle Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte zu erreichen.« Der Ausschuss weist darauf hin, dass ein geeignetes Mittel zur Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte auch in der Arbeit der nationalen Institutionen für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte besteht. In der jüngeren Vergangenheit hat es eine starke Zunahme dieser Einrichtungen gegeben, und dieser Trend ist erheblich durch die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission gefördert worden. Das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte bei den Vereinten Nationen hat ein umfassendes Programm geschaffen, um die Staaten in Bezug auf nationale Institutionen zu unterstützen und zu ermutigen.

2. Diese Institutionen reichen von nationalen Menschenrechtskommissionen, Ombudspersonen, »Verteidigern/innen« des öffentlichen Interesses oder der Menschenrechte bis zu »defensores del pueblo«. In vielen Fällen ist die Institution von der Regierung gegründet worden, genießt weitestgehend Autonomie gegenüber der Exekutive und Legislative, nimmt internationale Menschenrechtsnormen wahr, die in dem betroffenen Land anwendbar sind und besitzt ein Mandat für verschiedene Aktivitäten zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte. Derartige Einrichtungen sind in Staaten mit den unterschiedlichsten Rechtskulturen und ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Situation gegründet worden.

3. Der Ausschuss weist darauf hin, dass nationale Einrichtungen bei der Förderung und Gewährleistung der Unteilbarkeit und Interdependenz aller Menschenrechte eine potenziell maßgebliche Rolle zu spielen haben. Bedauerlicherweise ist diese Rolle zu oft entweder nicht mit der Institution abgestimmt worden oder sie ist vernachlässigt oder ihr ist zu geringe Priorität eingeräumt worden. Es ist deshalb von wesentlicher Bedeutung, dass den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten bei allen relevanten Aktivitäten dieser Einrichtungen uneingeschränkte Beachtung geschenkt wird. Die folgende Liste gibt die Arten der Aktivitäten an, die in Bezug auf

diese Rechte durch nationale Einrichtungen unternommen werden können oder bereits unternommen worden sind:

(a) die Förderung von Bildungs- und Informationsprogrammen, die das Bewusstsein und das Verständnis der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowohl in der breiten Bevölkerung als auch unter spezifischen Gruppen wie dem öffentlichen Dienst, der Justiz, dem privaten Sektor und der Gewerkschaftsbewegung verbessern;

(b) die genaue Überprüfung von existierenden Gesetzen und Verwaltungsakten sowie von Gesetzesentwürfen und anderen Vorschlägen, um zu gewährleisten, dass sie mit den Anforderungen des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte übereinstimmen;

(c) die Bereitstellung von technischer Beratung oder die Erstellung von Gutachten in Bezug auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, auch auf Anfrage von Behörden oder sonstiger Organisationen;

(d) die Festlegung nationaler Benchmarks, anhand derer die Verpflichtungen aus dem Pakt gemessen werden können;

(e) die Durchführung von Forschung und Untersuchungen darüber, inwieweit bestimmte wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte entweder in einem Staat insgesamt, in Teilbereichen oder in Bezug auf besonders schutzbedürftige Gemeinschaften verwirklicht worden sind;

(f) ein Monitoring im Hinblick auf die Gewährleistung bestimmter Paktrechte und die Abfassung von entsprechenden Berichten für Behörden und die Zivilgesellschaft;

(g) die Prüfung von Beschwerden im Hinblick auf die Verletzung einschlägiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechtsnormen eines Staates.

4. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf zu gewährleisten, dass die Mandate für nationale Menschenrechtsinstitutionen auch den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten angemessene Aufmerksamkeit schenken, und ersucht die Staaten, in ihren dem Ausschuss vorzulegenden Berichten ausführlich sowohl über die Mandate als auch über die Hauptaktivitäten der Institutionen zu berichten.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 11**
Aktionspläne für die Grundschulbildung (Artikel 14)
Zwanzigste Sitzung (1999)

1. Artikel 14 des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte verlangt von jedem Vertragsstaat, der die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit noch nicht einführen konnte, sich zu verpflichten, binnen zwei Jahren einen ausführlichen Aktionsplan auszuarbeiten und anzunehmen, der die schrittweise Verwirklichung des Grundsatzes der unentgeltlichen allgemeinen Schulpflicht innerhalb einer angemessenen, in dem Plan festzulegenden Zahl von Jahren vorsieht. Trotz der im Einklang mit Artikel 14 eingegangenen Verpflichtungen haben einige Vertragsstaaten einen Aktionsplan für die Grundschulpflicht auf der Grundlage der Unentgeltlichkeit weder ausgearbeitet noch umgesetzt.

2. Das Recht auf Bildung, das in den Artikeln 13 und 14 des Paktes sowie in einer Reihe weiterer internationaler Verträge wie dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes und dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau anerkannt wird, ist von grundlegender Bedeutung. Es wurde bisher sowohl als wirtschaftliches als auch als soziales und kulturelles Recht eingeordnet. Alle diese Einordnungen sind zutreffend. Darüber hinaus ist es in vielfacher Hinsicht auch ein bürgerliches und ein politisches Recht, da es für die vollinhaltliche und wirksame Verwirklichung dieser Rechte ebenfalls von zentraler Bedeutung ist. In dieser Hinsicht kommt in dem Recht auf Bildung die Unteilbarkeit und die Interdependenz aller Menschenrechte zum Ausdruck.

3. Im Einklang mit der klaren und unmissverständlichen Verpflichtung nach Artikel 14 obliegt es jedem Vertragsstaat, dem Ausschuss einen Aktionsplan vorzulegen, der den in Ziffer 8 festgelegten Vorgaben entspricht. Angesichts dessen, dass in den Entwicklungsländern heute schätzungsweise 130 Millionen Kinder im Schulalter, zwei Drittel davon Mädchen, keinen Zugang zur Grundschulbildung haben, muss diese Verpflichtung ge-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung wurde vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen verfasst. Siehe http://www.un.org/Depts/german/wiso/fs_ws_sonst.html (20.9.2004)

nauestens eingehalten werden.¹ Der Ausschuss ist sich vollauf bewusst, dass den Vertragsstaaten die Erfüllung ihrer Verpflichtung zur Vorlage eines Aktionsplans durch viele verschiedene Faktoren erschwert wird. So haben beispielsweise die in den siebziger Jahren eingeleiteten Strukturanpassungsprogramme, die in den achtziger Jahren folgenden Schuldenkrisen und die Finanzkrisen der späten neunziger Jahre sowie weitere Faktoren dazu geführt, dass das Recht auf Grundschulbildung wesentlich öfter versagt blieb. Derartige Schwierigkeiten können die Vertragsstaaten jedoch nicht von ihrer in Artikel 14 des Paktes vorgesehenen Verpflichtung entbinden, einen Aktionsplan anzunehmen und dem Ausschuss vorzulegen.

4. Die Ausarbeitung von Aktionsplänen durch die Vertragsstaaten des Paktes im Einklang mit Artikel 14 ist besonders wichtig, da die Arbeit des Ausschusses gezeigt hat, dass das Fehlen von Bildungschancen für Kinder häufig dazu führt, dass sie verstärkt von verschiedenen anderen Menschenrechtsverletzungen betroffen sind. So sind beispielsweise Kinder, die in tiefster Armut und unter ungesunden Bedingungen leben, besonders anfällig für Zwangsarbeit und sonstige Formen der Ausbeutung. Darüber hinaus besteht beispielsweise ein direkter Zusammenhang zwischen dem Anteil der Mädchen, die die Grundschule besuchen, und einer erheblichen Abnahme der Zahl von Kinderheiraten.

5. Artikel 14 enthält einige Elemente, die es im Lichte der umfangreichen Erfahrungen des Ausschusses bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten näher auszuführen gilt.

6. *Schulpflicht.* Durch das Element der Pflicht wird hervorgehoben, dass weder die Eltern beziehungsweise der Vormund oder Pfleger noch der Staat zur Entscheidung darüber berechtigt sind, ob ein Kind Zugang zur Grundschulbildung haben soll oder nicht. In ähnlicher Weise wird das bereits aufgrund der Artikel 2 und 3 bestehende Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts beim Zugang zur Bildung durch dieses Element weiter hervorgehoben. Es soll jedoch nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass das Bildungsangebot von angemessener Qualität sein, auf die Kinder zugeschnitten und der Verwirklichung ihrer sonstigen Rechte förderlich sein muss.

7. *Unentgeltlichkeit.* Das Wesen dieses Erfordernisses ist unmissverständlich. Das Recht ist ausdrücklich so formuliert, dass die Verfügbarkeit der Grundschulbildung ohne Kosten für das Kind, die Eltern beziehungsweise den Vormund oder Pfleger sichergestellt wird. Von der Regierung, den Kommunen oder der Schule erhobene Gebühren sowie sonstige unmit-

1 Siehe allgemein UNICEF, Zur Situation der Kinder in der Welt 1999.

telbare Kosten stellen ein Hemmnis für den Genuss des Rechts dar und können seine Verwirklichung gefährden. Sie haben außerdem häufig eine stark regressive Wirkung. Ihre Beseitigung ist im Rahmen des verpflichtend aufzustellenden Aktionsplans anzugehen. Indirekte Kosten, wie mitunter fälschlich als freiwillige Beiträge dargestellte Pflichtabgaben für die Eltern oder die Pflicht, verhältnismäßig teure Schuluniformen zu tragen, können in dieselbe Kategorie fallen.

Andere indirekte Kosten können vorbehaltlich der fallweisen Prüfung durch den Ausschuss zulässig sein. Dieses Element der Grundschulpflicht steht keineswegs im Widerspruch zu dem in Artikel 13 Abs. 3 des Paktes anerkannten Recht der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers, »für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen«.

8. *Annahme eines ausführlichen Plans.* Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, binnen zwei Jahren einen Aktionsplan auszuarbeiten. Dies ist als entweder innerhalb von zwei Jahren nach In-Kraft-Treten des Paktes in dem betreffenden Staat auszulegen oder als innerhalb von zwei Jahren ab einer nachfolgenden Veränderung der Umstände, die zur Nichtbefolgung der betreffenden Verpflichtung geführt hat. Da es sich um eine fortbestehende Verpflichtung handelt, sind diejenigen Vertragsstaaten, auf die diese Bestimmung aufgrund der vorherrschenden Lage zutrifft, nicht von dieser Verpflichtung entbunden, weil sie es früher versäumt hatten, innerhalb der Zweijahresfrist zu handeln. Der Plan muss alle Maßnahmen umfassen, die erforderlich sind, um alle notwendigen Elemente des Rechts zu gewährleisten, und er muss ausführlich genug sein, um die umfassende Verwirklichung des Rechts sicherzustellen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass alle Teile der Zivilgesellschaft an der Ausarbeitung des Plans mitwirken und dass Wege gefunden werden, um die erzielten Fortschritte regelmäßig zu überprüfen und die Rechenschaftspflicht sicherzustellen. Ohne diese Elemente würde die Bedeutung des Artikels untergraben.

9. *Verpflichtungen.* Kein Vertragsstaat kann sich der unmissverständlichen Verpflichtung zur Annahme eines Aktionsplans mit der Begründung entziehen, dass die erforderlichen Mittel nicht zur Verfügung stehen. Könnte die Einhaltung der Verpflichtung auf diese Weise umgangen werden, gäbe es keine Rechtfertigung für das einzigartige Erfordernis in Artikel 14, das nahezu per Definition auf Situationen Anwendung findet, die von unzureichenden Finanzmitteln gekennzeichnet sind. In gleicher Weise und aus demselben Grund sind der Verweis auf »internationale Hilfe und Zusammenarbeit« in Artikel 2 Abs. 1 und der Verweis auf »internationale Maßnahmen« in Artikel 23 des Paktes in derartigen Situationen von besonderer Bedeutung. Verfügt ein Vertragsstaat offensichtlich nicht über die Finanzmittel und/oder die Fachkompetenz, die erforderlich sind, um einen

ausführlichen Plan »auszuarbeiten und anzunehmen«, so besteht eine klare Verpflichtung seitens der internationalen Gemeinschaft, diesem Staat Hilfe zu gewähren.

10. *Schrittweise Verwirklichung.* Der Aktionsplan muss darauf gerichtet sein, die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf eine unentgeltliche allgemeine Schulpflicht nach Artikel 14 sicherzustellen. Im Gegensatz zu Artikel 2 Abs. 1 legt Artikel 14 jedoch fest, dass das Ziel »innerhalb einer angemessenen Zahl von Jahren« zu erreichen ist, die darüber hinaus »in dem Plan festzulegen [...]« ist. Der Plan muss, mit anderen Worten, konkrete Umsetzungsfristen für jede Stufe der schrittweisen Verwirklichung des Plans setzen. Dadurch wird die Wichtigkeit und die verhältnismäßig geringe Flexibilität dieser Verpflichtung hervorgehoben. Darüber hinaus ist in dieser Hinsicht zu betonen, dass die sonstigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten, wie beispielsweise die Nichtdiskriminierung, vollinhaltlich und umgehend eingehalten werden müssen.

11. Der Ausschuss appelliert an alle Vertragsstaaten, auf die Artikel 14 zutrifft, sicherzustellen, dass seine Bestimmungen in vollem Umfang eingehalten werden und dass die auf seiner Grundlage ausgearbeiteten Aktionspläne dem Ausschuss als fester Bestandteil der nach dem Pakt erforderlichen Berichte vorgelegt werden. In geeigneten Fällen ermutigt der Ausschuss die Vertragsstaaten ferner, die zuständigen internationalen Organisationen hinsichtlich der Ausarbeitung und nachfolgenden Umsetzung der Aktionspläne nach Artikel 14 um Hilfe zu ersuchen, namentlich die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank. Der Ausschuss fordert die zuständigen internationalen Organisationen außerdem auf, den Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen dringend so weit wie möglich behilflich zu sein.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 12**
Das Recht auf angemessene Nahrung (Artikel 11)
Zwanzigste Sitzung (1999)

Einleitung und allgemeine Prämissen

1. Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung wird in mehreren Völkerrechtsinstrumenten anerkannt. Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte befasst sich ausführlicher als jedes andere Rechtsinstrument mit diesem Recht. Gemäß Artikel 11 Abs. 1 des Paktes erkennen die Vertragsstaaten »das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterkunft, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen«, während sie gemäß Artikel 11 Abs. 2 anerkennen, dass dringlichere Maßnahmen erforderlich sein könnten, um »das grundlegende Recht eines jeden, vor Hunger« und Mangelernährung »geschützt zu sein,« zu gewährleisten. Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung ist von entscheidender Bedeutung für die Wahrnehmung aller Rechte. Es betrifft jeden Menschen, so dass die Bezugnahme in Artikel 11 Abs. 1 auf »ihn und seine Familie« für die Anwendbarkeit dieses Rechts auf Einzelpersonen oder auf von Frauen geführte Haushalte keinerlei Einschränkung bedeutet.

2. Der Ausschuss hat durch die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten seit 1979 wesentliche Informationen über das Recht auf angemessene Nahrung zusammengetragen. Der Ausschuss stellt fest, dass trotz des Vorliegens von Richtlinien für die Berichterstattung bezüglich des Rechts auf angemessene Nahrung nur wenige Vertragsstaaten hinreichende und genügend präzise Informationen zur Verfügung gestellt haben, um dem Ausschuss zu ermöglichen, sich ein Bild über die in den betreffenden Ländern herrschende Lage in Bezug auf dieses Recht zu machen und die Hindernisse für seine Verwirklichung zu identifizieren. Diese Allgemeine Bemerkung zielt darauf ab, einige der Hauptfragen herauszuarbeiten, die nach Auffassung des Ausschusses wichtig sind. Den Anlass für ihre Ausarbeitung bildete das von den Mitgliedstaaten während des Welternährungsgipfels von 1996 ausgesprochene Ersuchen, die in Artikel 11 des Paktes aufgeführten Rechte be-

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung wurde vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen verfasst. Siehe http://www.un.org/Depts/german/wiso/fs_ws_sonst.html (20.9.2004).

treffend die Ernährung besser zu definieren, sowie das an den Ausschuss gerichtete besondere Ersuchen, dem auf dem Gipfel verabschiedeten Aktionsplan bei der Überwachung der Durchführung der in Artikel 11 des Paktes vorgesehenen konkreten Maßnahmen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

3. Auf Grund dieser Ersuchen prüfte der Ausschuss die einschlägigen Berichte und Dokumente der Menschenrechtskommission und der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten über das Recht auf angemessene Nahrung als Menschenrecht; widmete dieser Frage 1997 auf seiner siebenten Sitzung einen Tag zu ihrer allgemeinen Erörterung, wobei er den von internationalen nichtstaatlichen Organisationen ausgearbeiteten Entwurf eines internationalen Verhaltenskodex über das Menschenrecht auf angemessene Nahrung berücksichtigte; beteiligte sich an zwei Sachverständigenrunden über das Recht auf angemessene Nahrung als Menschenrecht, die vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Dezember 1997 in Genf sowie gemeinsam mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) im November 1998 in Rom veranstaltet wurden, und nahm Kenntnis von ihren Schlussberichten. Im April 1999 beteiligte sich der Ausschuss an einem Symposium über die inhaltlichen und politischen Aspekte eines Menschenrechtsansatzes in Bezug auf Nahrungsmittel- und Ernährungspolitiken und -programme, das vom Verwaltungsausschuss für Koordinierung/Unterausschuss Ernährung der Vereinten Nationen auf seiner sechszwanzigsten Sitzung in Genf veranstaltet und vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ausgerichtet wurde.

4. Der Ausschuss erklärt, dass das Recht auf angemessene Nahrung unteilbar mit der naturgegebenen Würde der menschlichen Person verbunden und für die Verwirklichung anderer in der internationalen Menschenrechtscharta verankerter Menschenrechte unerlässlich ist. Es ist außerdem untrennbar mit der sozialen Gerechtigkeit verbunden und erfordert wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitische Maßnahmen auf einzelstaatlicher und internationaler Ebene, die auf die Beseitigung der Armut und die Verwirklichung aller Menschenrechte für alle gerichtet sind.

5. Wenngleich die internationale Gemeinschaft vielfach bekräftigt hat, wie wichtig die volle Achtung des Rechts auf angemessene Nahrung ist, besteht nach wie vor eine beunruhigende Kluft zwischen den in Artikel 11 des Paktes niedergelegten Standards und der in vielen Teilen der Welt vorherrschenden Situation. Weltweit leiden mehr als 840 Millionen Menschen, die meisten von ihnen in Entwicklungsländern, unter chronischem Hunger; Millionen von Menschen leiden unter Hungersnöten, die von Naturkatast-

rophen, den in einigen Regionen zunehmend auftretenden bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen und Kriegen und dem Einsatz von Nahrungsmitteln als politische Waffe ausgelöst werden. Der Ausschuss stellt fest, dass das Problem von Hunger und Mangelernährung zwar in Entwicklungsländern häufig besonders akut ist, dass jedoch Mangelernährung, Unterernährung und andere Probleme im Zusammenhang mit dem Recht auf angemessene Nahrung und dem Recht, frei von Hunger zu sein, auch in einigen der wirtschaftlich am meisten entwickelten Länder auftreten. Im Grunde liegt die Wurzel des Problems von Hunger und Mangelernährung nicht in einem Mangel an Nahrungsmitteln, sondern im mangelnden Zugang großer Teile der Weltbevölkerung zu den verfügbaren Nahrungsmitteln, der unter anderem auf Armut zurückzuführen ist.

Normativer Inhalt des Artikels 11, Absätze 1 und 2

6. Das Recht auf angemessene Nahrung ist dann verwirklicht, wenn jeder Mann, jede Frau und jedes Kind, einzeln oder gemeinsam mit anderen, jederzeit physisch und wirtschaftlich Zugang zu angemessener Nahrung oder Mitteln zu ihrer Beschaffung hat. Das *Recht auf angemessene Nahrung* darf daher nicht eng oder restriktiv im Sinne einer Mindestration an Kalorien, Proteinen und anderen spezifischen Nährstoffen ausgelegt werden. Das *Recht auf angemessene Nahrung* wird schrittweise verwirklicht werden müssen. Jedoch haben die Staaten die grundlegende Verpflichtung, selbst in Zeiten von Naturkatastrophen oder anderen Katastrophen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den Hunger zu mildern, wie in Artikel 11 Abs. 2 vorgesehen.

Angemessenheit und Nachhaltigkeit der Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln und des Zugangs dazu

7. Das Konzept der *Angemessenheit* ist für das Recht auf Nahrung von besonderer Bedeutung, da es hilft, einige Faktoren hervorzuheben, die berücksichtigt werden müssen, wenn es um die Feststellung geht, ob bestimmte Nahrungsmittel oder Ernährungsweisen, zu denen Zugang besteht, unter den gegebenen Umständen als die am besten geeigneten für die Zwecke des Artikels 11 des Paktes angesehen werden können. Das Konzept der *Nachhaltigkeit* ist untrennbar mit dem Konzept der ausreichenden Ernährung oder Ernährungssicherheit verbunden und impliziert, dass sowohl die heutigen als auch die zukünftigen Generationen Zugang zu Nahrungsmitteln haben sollen. Was genau unter »Angemessenheit« zu verstehen ist, wird in starkem Maße von den vorherrschenden sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, klimatischen, ökologischen und sonstigen Bedingungen be-

stimmt, während der Begriff der »Nachhaltigkeit« den Gedanken der langfristigen Verfügbarkeit und des langfristigen Zugangs enthält.

8. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Wesensgehalt des Rechts auf angemessene Nahrung Folgendes beinhaltet:

Die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, die keine schädlichen Stoffe enthalten und die innerhalb einer bestimmten Kultur akzeptabel sind, in ausreichender Menge und Qualität, um die individuellen Ernährungsbedürfnisse zu befriedigen;

den Zugang zu diesen Nahrungsmitteln in einer nachhaltigen Weise und ohne Beeinträchtigung des Genusses anderer Menschenrechte.

9. Befriedigung der *Ernährungsbedürfnisse* bedeutet, dass Ernährung insgesamt eine Mischung von Nährstoffen für Wachstum, Entwicklung und Erhaltung von Körper und Geist sowie körperliche Tätigkeiten umfasst, die den physiologischen Bedürfnissen des Menschen in allen Lebensphasen gerecht wird und die seinem Geschlecht und seinem Beruf entspricht. Es kann daher erforderlich sein, Maßnahmen zu ergreifen, um eine abwechslungsreiche Ernährung sowie geeignete Konsum- und Ernährungsweisen, namentlich das Stillen, aufrechtzuerhalten, anzupassen oder zu stärken und dabei sicherzustellen, dass Veränderungen in der Verfügbarkeit und beim Zugang zu Nahrungsmitteln sich zumindest nicht nachteilig auf die Zusammensetzung der Nahrung und die Nahrungsmittelaufnahme auswirken.

10. Mit der Formulierung *die keine schädlichen Stoffe enthalten* werden Forderungen an die Lebensmittelsicherheit gestellt, zu der es einer Reihe von Schutzmaßnahmen des öffentlichen wie auch des privaten Sektors bedarf, um die Verunreinigung von Lebensmitteln durch Verfälschung, schlechte Umwelthygiene oder unsachgemäße Handhabung auf verschiedenen Stufen der Lebensmittelherstellungskette zu verhindern; es ist außerdem darauf zu achten, dass natürlich vorkommende Toxine identifiziert und vermieden oder zerstört werden.

11. *Innerhalb einer bestimmten Kultur oder für den Verbraucher akzeptabel* bedeutet, dass so weit wie möglich auch mit Nahrungsmitteln und Nahrungsaufnahme verbundene Wertvorstellungen, die mit der Ernährung nichts zu tun haben, und die Besorgnisse informierter Verbraucher hinsichtlich der Art der Lebensmittel, zu denen Zugang besteht, berücksichtigt werden müssen.

12. *Verfügbarkeit* bezieht sich entweder darauf, dass sich Menschen dank ertragreicher Böden oder sonstiger natürlicher Ressourcen unmittelbar selbst ernähren können, oder auf das Bestehen gut funktionierender Vertei-

lungs-, Verarbeitungs- und Marktsysteme, durch die Nahrungsmittel entsprechend der Nachfrage vom Produktionsort an den Ort gebracht werden können, an dem sie benötigt werden.

13. *Zugang* umfasst sowohl den wirtschaftlichen als auch den physischen Zugang:

Wirtschaftlicher Zugang bedeutet, dass die mit dem Erwerb von Nahrungsmitteln für eine angemessene Ernährung verbundenen finanziellen Aufwendungen einer Person oder eines Haushalts nicht so hoch sein sollen, dass die Befriedigung anderer grundlegender Bedürfnisse gefährdet oder beeinträchtigt wird. Wirtschaftlicher Zugang betrifft jede Art des Nahrungsmittelerwerbs oder des Anspruchs, durch den Menschen Nahrungsmittel erhalten, und ist ein Maß dafür, inwieweit das Recht auf angemessene Nahrung zufrieden stellend gesichert ist. Sozial schwachen Gruppen, wie Landlosen und sonstigen besonders verarmten Teilen der Bevölkerung, wird möglicherweise im Rahmen besonderer Programme Beachtung geschenkt werden müssen.

Physischer Zugang bedeutet, dass alle, einschließlich physisch schwache Menschen, wie Säuglinge und Kleinkinder, Ältere, Körperbehinderte, Tod- kranke und Menschen mit anhaltenden Gesundheitsproblemen, einschließlich der psychisch Kranken, Zugang zu angemessener Nahrung haben müssen. Opfer von Naturkatastrophen, Menschen in katastrophengefährdeten Gebieten und andere besonders benachteiligte Gruppen werden beim Zugang zu Nahrungsmitteln möglicherweise besonderer Aufmerksamkeit bedürfen und manchmal Priorität erhalten müssen. In einer besonders verwundbaren Lage befinden sich viele indigene Bevölkerungsgruppen, deren Zugang zu ihrem angestammten Land mitunter bedroht ist.

Verpflichtungen und Verletzungen

14. Das Wesen der rechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten ist in Artikel 2 des Paktes dargestellt und wurde in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) des Ausschusses behandelt. Die hauptsächliche Verpflichtung besteht darin, Maßnahmen zu ergreifen, um *schrittweise* die volle Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu verwirklichen. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, die Erreichung dieses Ziels so rasch wie möglich anzustreben. Jeder Staat ist verpflichtet, sicherzustellen, dass alle seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen Zugang zu einer Mindestmenge an Grundnahrungsmitteln haben, die ausreichend, gehaltvoll und gesundheitlich unbedenklich sind, um zu gewährleisten, dass sie keinen Hunger leiden.

15. Das Recht auf angemessene Nahrung, wie jedes andere Menschenrecht, legt den Vertragsstaaten drei Arten beziehungsweise Ebenen von Pflichten auf, eine *Achtungspflicht*, eine *Schutzpflicht* und eine *Gewährleistungspflicht*. Die *Gewährleistungspflicht* umfasst wiederum sowohl eine *Förderungspflicht* als auch eine *Bereitstellungspflicht*.¹ Die *Achtungspflicht* gegenüber dem bestehenden Zugang zu angemessener Nahrung erfordert, dass die Vertragsstaaten keine Maßnahmen ergreifen, welche die Verhinderung dieses Zugangs zur Folge haben. Die *Schutzpflicht* erfordert Maßnahmen des Staates, durch die sichergestellt wird, dass Unternehmen oder Einzelpersonen Menschen nicht den Zugang zu angemessener Nahrung vorenthalten. Die *Gewährleistungspflicht (Förderungspflicht)* bedeutet, dass der Staat aktiv darauf hinwirken muss, den Menschen den Zugang zu und die Nutzung von Ressourcen und Mitteln zur Sicherung ihres Lebensunterhalts, namentlich die Ernährungssicherheit, zu erleichtern. Schließlich haben die Staaten immer dann, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, auf die sie keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, das Recht auf angemessene Nahrung mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln wahrzunehmen, die Pflicht zur unmittelbaren *Gewährleistung* dieses Rechts (*Bereitstellung*). Diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf Opfer von Naturkatastrophen oder anderen Katastrophen.

16. Einige der Maßnahmen, die auf diesen verschiedenen Ebenen von Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu ergreifen sind, sind mehr unmittelbarer Natur, während andere eher langfristiger Art sind und schrittweise die volle Verwirklichung des Rechts auf Nahrung erreichen sollen.

17. Verstöße gegen den Pakt liegen dann vor, wenn ein Staat nicht wenigstens die Befriedigung des zur Vermeidung von Hunger unverzichtbaren Mindestbedarfs an Nahrung sicherstellt. Um festzustellen, welche Handlungen oder Unterlassungen eine Verletzung des Rechts auf Nahrung darstellen, ist es wichtig, zwischen der Unfähigkeit und der mangelnden Bereitschaft eines Vertragsstaats zur Einhaltung seiner Verpflichtungen zu unterscheiden. Sofern ein Vertragsstaat geltend macht, dass es ihm aufgrund unzureichender Mittel unmöglich ist, Menschen Zugang zu Nahrungsmitteln zu verschaffen, die selbst dazu nicht in der Lage sind, muss der Staat nachweisen, dass alle Anstrengungen zum Einsatz aller ihm zu Gebote stehenden Mittel unternommen wurden, um diesen Mindestverpflichtungen

1 Ursprünglich waren drei Ebenen von Pflichten vorgeschlagen worden: eine Achtungs-, eine Schutz- und eine Unterstützungs-/Gewährleistungspflicht. (Siehe *Right to adequate food as a human right*, Study Series No. 1, New York, 1989 (Veröffentlichung der Vereinten Nationen, Best.-Nr. E.89.XIV.2).) Die Zwischenebene einer »Förderungspflicht« wurde als Kategorie des Ausschusses vorgeschlagen, der Ausschuss beschloss jedoch, die drei Ebenen von Pflichten beizubehalten.

mit Vorrang nachzukommen. Dies folgt aus Artikel 2 Abs. 1 des Paktes, der die Vertragsstaaten, wie vom Ausschuss bereits in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3, Ziffer 10 ausgeführt wurde, dazu verpflichtet, die erforderlichen Schritte bis zum Höchstmaß ihrer verfügbaren Ressourcen zu unternehmen. Ein Staat, der geltend macht, dass er aus Gründen, auf die er keinen Einfluss hat, nicht in der Lage ist, seiner Verpflichtung nachzukommen, hat daher zu beweisen, dass dies der Fall ist und dass er sich ohne Erfolg um internationale Hilfe bemüht hat, um die Verfügbarkeit der notwendigen Nahrungsmittel und den Zugang dazu sicherzustellen.

18. Darüber hinaus stellt jede auf der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, dem Alter, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, dem Eigentum, der Geburt oder sonstigem Status beruhende Diskriminierung beim Zugang zu Nahrungsmitteln sowie in Bezug auf Mittel und Ansprüche zu ihrer Beschaffung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch der gleichberechtigte Genuss oder die gleichberechtigte Ausübung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten vereitelt oder beeinträchtigt wird, einen Verstoß gegen den Pakt dar.

19. Verletzungen des Rechts auf Nahrung können durch das unmittelbare Handeln von Staaten oder von anderen Rechtsträgern, die einer unzureichenden Regulierung durch den Staat unterliegen, verursacht werden. Dazu gehört: die förmliche Aufhebung oder die Suspendierung von Rechtsvorschriften, die für die fortgesetzte Wahrnehmung des Rechts auf Nahrung erforderlich sind; die Vorenthaltung des Zugangs zu Nahrungsmitteln für bestimmte Einzelpersonen oder Gruppen, gleichviel, ob die Diskriminierung durch Rechtsvorschriften erfolgt oder ob sie aktiv betrieben wird; die Verhinderung des Zugangs zu humanitärer Nahrungsmittelhilfe in innerstaatlichen Konflikten oder sonstigen Notlagen; die Verabschiedung von Rechtsvorschriften oder politischen Maßnahmen, die mit den bestehenden rechtlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Nahrung offensichtlich unvereinbar sind; die fehlende Regulierung der Aktivitäten von Einzelpersonen oder Gruppen, um zu verhindern, dass sie das Recht anderer auf Nahrung verletzen; oder die Nichtberücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Nahrung durch einen Staat beim Abschluss von Vereinbarungen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen.

20. Wenngleich nur Staaten Vertragsparteien des Paktes und damit letztendlich für seine Einhaltung verantwortlich sind, obliegt allen Mitgliedern der Gesellschaft – Einzelpersonen, Familien, lokalen Gemeinwesen, nicht-staatlichen Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie

dem privaten Unternehmenssektor – eine Verantwortung dafür, das Recht auf angemessene Nahrung zu verwirklichen. Der Staat soll ein Umfeld schaffen, das es leichter macht, dieser Verantwortung nachzukommen. Der nationale und transnationale private Unternehmenssektor soll seine Tätigkeiten im Rahmen eines Verhaltenskodex ausüben, der der Achtung des Rechts auf angemessene Nahrung förderlich ist und der gemeinsam mit der jeweiligen Regierung und der Zivilgesellschaft vereinbart wird.

Umsetzung auf einzelstaatlicher Ebene

21. Die am besten geeigneten Mittel und Wege zur Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung werden sich zwangsläufig von einem Vertragsstaat zum anderen erheblich unterscheiden. Wenngleich jeder Vertragsstaat bei der Wahl seines eigenen Herangehens einen gewissen Ermessensspielraum besitzt, verlangt der Pakt doch eindeutig von jedem Vertragsstaat, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um sicherzustellen, dass niemand Hunger leidet und dass jeder so bald wie möglich in den Genuss des Rechts auf angemessene Nahrung kommt. Dies wird die Annahme einer auf die Gewährleistung der Nahrungsmittel- und Ernährungssicherheit für alle gerichteten nationalen Strategie notwendig machen, die auf menschenrechtlichen Grundsätzen beruht, durch die die Ziele definiert werden, und die Ausarbeitung von Politiken sowie die Festlegung entsprechender Standards erfordern. Diese Strategie soll außerdem die zur Erreichung der Ziele verfügbaren Ressourcen sowie den kostengünstigsten Weg ihrer Nutzung aufzeigen.

22. Die Strategie soll auf einer systematischen Benennung der in der jeweiligen Situation und unter den herrschenden Rahmenbedingungen in Betracht kommenden politischen Maßnahmen und Aktivitäten beruhen, die sich aus dem normativen Inhalt des Rechts auf angemessene Nahrung ableiten und die hinsichtlich der Ebenen und des Wesens der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, auf die in Ziffer 15 dieser Allgemeinen Bemerkung Bezug genommen wird, näher beschrieben werden. Dadurch wird die Koordination zwischen den Ministerien und den regionalen und lokalen Behörden erleichtert und die Übereinstimmung der entsprechenden Politiken und Verwaltungsentscheidungen mit den Verpflichtungen nach Artikel 11 des Paktes gewährleistet.

23. Die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Strategien für das Recht auf Nahrung erfordern die uneingeschränkte Befolgung der Grundsätze der Rechenschaftspflicht, der Transparenz, der Mitwirkung der Bevölkerung, der Dezentralisierung, der Gesetzgebungskapazität und der Unabhängigkeit der Richterschaft. Eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung ist

für die Verwirklichung aller Menschenrechte, namentlich für die Beseitigung der Armut und die Gewährleistung eines zufrieden stellenden Lebensunterhalts für alle, unerlässlich.

24. Es sollen geeignete institutionelle Mechanismen entwickelt werden, um bei der Ausarbeitung einer Strategie einen repräsentativen Prozess zu gewährleisten, bei dem der gesamte im Land verfügbare Sachverstand auf dem Gebiet der Nahrungsmittel und der Ernährung herangezogen wird. Die Strategie soll die Verantwortlichkeiten und den Zeitplan für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen festlegen.

25. Die Strategie soll wesentliche Fragen und Maßnahmen in Bezug auf *alle* Aspekte des Ernährungssystems, einschließlich der Erzeugung, Verarbeitung, Verteilung, Vermarktung und des Verbrauchs sicherer Lebensmittel, aufgreifen und sich ebenso mit parallelen Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und soziale Sicherheit befassen. Es soll sichergestellt werden, dass die natürlichen und sonstigen Nahrungsmittelressourcen auf staatlicher, regionaler und lokaler Ebene ebenso wie auf der Ebene der einzelnen Haushalte auf die nachhaltigste Weise bewirtschaftet und genutzt werden.

26. In der Strategie soll besonders darauf geachtet werden, dass Diskriminierung beim Zugang zu Nahrungsmitteln oder Nahrungsmittelressourcen vermieden werden muss. Dies soll Folgendes einschließen: Garantien für den uneingeschränkten und gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen, insbesondere für Frauen, einschließlich der Erbberechtigung und des Rechts auf Eigentum an Grund und Boden und sonstige Vermögenswerte sowie des Zugangs zu Krediten, natürlichen Ressourcen und geeigneter Technologie; Maßnahmen zur Achtung und zum Schutz selbstständiger Tätigkeit und einer Arbeit mit einem Entgelt, das den Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensunterhalt sichert (wie in Artikel 7 (a) (ii) des Paktes ausgeführt); sowie die Führung von Grundbüchern zur Eintragung von Rechten an Grundstücken (auch in Bezug auf Wälder).

27. Als Teil ihrer Verpflichtung, die Ressourcenbasis des Volkes für Nahrungsmittel zu schützen, sollen die Vertragsstaaten geeignete Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass die Tätigkeiten des privaten Unternehmenssektors und der Zivilgesellschaft mit dem Recht auf Nahrung im Einklang stehen.

28. Selbst wenn sich ein Staat mit einer ausgeprägten Ressourcenknappheit konfrontiert sieht, gleichviel ob aufgrund eines wirtschaftlichen Anpassungsprozesses, einer wirtschaftlichen Rezession, klimatischer Bedin-

gungen oder sonstiger Faktoren, sollen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass insbesondere für schwache Bevölkerungsgruppen und gefährdete Einzelpersonen das Recht auf angemessene Nahrung gewährleistet wird.

Standards und Rahmengesetzgebung

29. Bei der Umsetzung der oben genannten länderspezifischen Strategien sollen die Staaten nachprüfbare Standards für die spätere einzelstaatliche und internationale Überwachung festlegen. In diesem Zusammenhang sollen die Staaten die Verabschiedung eines *Rahmengesetzes* als wesentliches Instrument zur Umsetzung der nationalen Strategie betreffend das Recht auf Nahrung prüfen. Das Rahmengesetz soll Folgendes enthalten: Bestimmungen über seinen Zweck, die zu erreichenden Vorgaben oder Ziele und den für die Zielerreichung vorgesehenen Zeitrahmen, eine allgemeine Beschreibung der Mittel zur Erreichung seines Zwecks, insbesondere die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, dem Privatsektor und den internationalen Organisationen, die institutionelle Verantwortlichkeit für den Prozess, die nationalen Mechanismen für seine Überwachung sowie mögliche Beschwerdeverfahren. Bei der Ausarbeitung der Standards und Rahmengesetze sollen die Vertragsstaaten die Organisationen der Zivilgesellschaft aktiv einbeziehen.

30. Zuständige Programme und Organisationen der Vereinten Nationen sollen auf Ersuchen bei der Ausarbeitung der Rahmengesetze und bei der Überprüfung der sektoralen Rechtsvorschriften behilflich sein. So verfügt beispielsweise die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen über beachtlichen Sachverstand und beträchtliche Kenntnisse in Bezug auf Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Ernährung und der Landwirtschaft. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) verfügt über vergleichbaren Sachverstand in Bezug auf Rechtsvorschriften betreffend das Recht auf angemessene Nahrung für Säuglinge und Kleinkinder durch Mutter- und Kinderschutz, namentlich in Bezug auf Rechtsvorschriften zur Ermöglichung des Stillens und zur Regulierung der Vermarktung von Muttermilchersatzprodukten.

Überwachung

31. Die Vertragsstaaten müssen Mechanismen ausarbeiten und unterhalten, die es ermöglichen, die Fortschritte bei der Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung für alle zu überwachen, die Faktoren und Schwierigkeiten, die den Grad der Erfüllung ihrer Verpflichtungen beeinträchtigen, aufzuzeigen und die Verabschiedung Abhilfe schaffender

Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen zu erleichtern, namentlich Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach den Artikeln 2 Abs. 1 und 23 des Paktes.

Rechtsbehelfe und Rechenschaftspflicht

32. Jede Person oder Gruppe, die Opfer einer Verletzung des Rechts auf angemessene Nahrung wird, soll sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf internationaler Ebene Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen haben. Alle Opfer derartiger Rechtsverletzungen haben einen Anspruch auf angemessene Wiedergutmachung, die in Form von Restitution, Entschädigung, Genugtuung oder Garantien der Nichtwiederholung erfolgen kann. Einzelstaatliche Ombudspersonen und Menschenrechtskommissionen sollen Verletzungen des Rechts auf Nahrung aufgreifen.

33. Die Übernahme internationaler Rechtsinstrumente, die das Recht auf Nahrung anerkennen, in die innerstaatliche Rechtsordnung beziehungsweise die Anerkennung ihrer Anwendbarkeit kann die Reichweite und die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Rechtsbehelf erheblich stärken und soll in allen Fällen gefördert werden. Die Gerichte wären dann ermächtigt, durch direkte Bezugnahme auf die nach dem Pakt bestehenden Verpflichtungen darüber zu entscheiden, ob der Wesensgehalt des Rechts auf Nahrung verletzt wurde.

34. Die Richter und andere Rechtsberufe werden gebeten, Verletzungen des Rechts auf Nahrung bei der Ausübung ihrer Funktionen größere Aufmerksamkeit zu schenken.

35. Die Vertragsstaaten sollen die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft, die schwächere Gruppen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf angemessene Nahrung unterstützen, achten und schützen.

Internationale Verpflichtungen

Vertragsstaaten

36. Die Vertragsstaaten sollen im Geiste des Artikels 56 der Charta der Vereinten Nationen, der konkreten Bestimmungen in den Artikeln 11, 2 Abs. 1 und 23 des Paktes und der Erklärung von Rom des Welternährungsgipfels die wesentliche Rolle der internationalen Zusammenarbeit anerkennen und ihre Verpflichtung einhalten, gemeinsam und einzeln zu handeln,

um die volle Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung zu erreichen. Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung sollen die Vertragsstaaten Schritte unternehmen, um die Wahrnehmung des Rechts auf Nahrung in anderen Ländern zu achten, dieses Recht zu schützen, den Zugang zu Nahrung zu erleichtern und erforderlichenfalls die notwendige Hilfe zu leisten. Die Vertragsstaaten sollen gegebenenfalls im Wege internationaler Vereinbarungen sicherstellen, dass dem Recht auf angemessene Nahrung die gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, und zu diesem Zweck die Ausarbeitung weiterer internationaler Rechtsinstrumente in Erwägung ziehen.

37. Die Vertragsstaaten sollen es stets unterlassen, Nahrungsmittelbarrios oder ähnliche Maßnahmen zu verhängen, die in anderen Ländern die Bedingungen für die Nahrungsmittelerzeugung beeinträchtigen und den Zugang zu Nahrungsmitteln gefährden. Nahrungsmittel sollen nie als Instrument für politischen oder wirtschaftlichen Druck eingesetzt werden. In dieser Hinsicht erinnert der Ausschuss an seine in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 dargelegte Haltung zu der Beziehung zwischen wirtschaftlichen Sanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

Staaten und internationale Organisationen

38. Im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen tragen die Staaten einzeln und gemeinsam die Verantwortung für die Zusammenarbeit bei der Leistung von Katastrophenhilfe und humanitärer Hilfe in Notzeiten, namentlich für Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Alle Staaten sollen entsprechend ihren Möglichkeiten einen Beitrag zur Erfüllung dieser Aufgabe leisten. Die Rolle des Welternährungsprogramms und des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und in zunehmendem Maße die des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen sind in dieser Hinsicht von besonderer Wichtigkeit und sollen gestärkt werden. Bei der Nahrungsmittelhilfe soll den schwächsten Bevölkerungsgruppen Vorrang eingeräumt werden.

39. Nahrungsmittelhilfe soll so weit wie möglich in einer Weise gewährt werden, die sich nicht nachteilig auf die örtlichen Produzenten und die lokalen Märkte auswirkt, und sie soll dergestalt organisiert werden, dass sie ihren Nutznießern erleichtert, sich später wieder selbst zu versorgen. Die Hilfe soll auf den Bedürfnissen der vorgesehenen Nutznießer beruhen. Die im internationalen Nahrungsmittelhandel oder in Hilfeprogrammen verwendeten Erzeugnisse müssen gesundheitlich unbedenklich und für die Nahrungsmittelempfänger kulturell akzeptabel sein.

40. Bei der Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung ist die Rolle der Organisationen der Vereinten Nationen, namentlich auf einzelstaatlicher Ebene durch den Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen, besonders wichtig. Die koordinierten Anstrengungen zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrungsmittel sollen weitergeführt werden, um das kohärente Vorgehen und das Zusammenwirken aller beteiligten Akteure, namentlich der verschiedenen Teile der Zivilgesellschaft, zu verstärken. Die mit Nahrungsmittel- und Ernährungsfragen befassten Organisationen, die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen, das Welternährungsprogramm und der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung, sollen bei der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung auf einzelstaatlicher Ebene in Abstimmung mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken unter Nutzung ihres jeweiligen Sachverständs wirksamer zusammenarbeiten, wobei ihre jeweiligen Mandate gebührend zu berücksichtigen sind.

41. Die internationalen Finanzinstitutionen, namentlich der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, sollen bei ihrer Kreditvergabepolitik und ihren Kreditverträgen sowie bei den internationalen Maßnahmen zur Bewältigung der Schuldenkrise dem Schutz des Rechts auf Nahrung größere Aufmerksamkeit schenken. Entsprechend der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2, Ziffer 9 des Ausschusses soll bei allen Strukturanpassungsprogrammen darauf geachtet werden, dass der Schutz des Rechts auf Nahrung gewährleistet ist.

*Allgemeine Bemerkung Nr. 13**
Das Recht auf Bildung (Artikel 13)
Einundzwanzigste Sitzung (1999)

1. Die Bildung ist sowohl ein eigenständiges Menschenrecht als auch ein unverzichtbares Mittel zur Verwirklichung anderer Menschenrechte. Als ein Recht, das auf die Befähigung zur Selbstbestimmung abzielt, ist die Bildung das Hauptinstrument, mittels dessen wirtschaftlich und sozial ausgegrenzte Erwachsene und Kinder die Armut überwinden und sich die Mittel zur vollen Teilhabe an ihren Gemeinwesen verschaffen können. Der Bildung kommt bei der Ermächtigung der Frau, dem Schutz der Kinder vor ausbeuterischer und gefährlicher Arbeit und sexueller Ausbeutung, der Förderung der Menschenrechte und der Demokratie, dem Umweltschutz und der Steuerung des Bevölkerungswachstums eine wesentliche Rolle zu. Es wird zunehmend anerkannt, dass Investitionen in die Bildung zu den besten Investitionen gehören, die ein Staat tätigen kann. Der Bildung kommt jedoch nicht nur praktische Bedeutung zu, denn ein gebildeter, aufgeklärter und aktiver Geist, der frei und weit schweifen kann, ist eine der größten Freuden und lohnendsten Erfahrungen der menschlichen Existenz.

2. Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte widmet dem Recht auf Bildung zwei Artikel, nämlich die Artikel 13 und 14. Artikel 13, der längste des gesamten Paktes, ist der weitreichendste und umfassendste Artikel betreffend das Recht auf Bildung im internationalen Recht der Menschenrechte. Der Ausschuss hat bereits die Allgemeine Bemerkung Nr. 11 zu Artikel 14 (Aktionspläne für die Grundschulbildung) verabschiedet. Die Allgemeine Bemerkung Nr. 11 und diese Allgemeine Bemerkung ergänzen sich gegenseitig und sollten zusammen behandelt werden. Der Ausschuss ist sich dessen bewusst, dass der Genuss des Rechts auf Bildung für Millionen von Menschen auf der ganzen Welt nach wie vor ein weit entferntes Ziel ist. In vielen Fällen rückt dieses Ziel sogar zunehmend weiter in die Ferne. Der Ausschuss ist sich außerdem der gewaltigen strukturellen und sonstigen Hindernisse bewusst, die der vollinhaltlichen Durchführung des Artikels 13 in vielen Vertragsstaaten entgegenstehen.

3. Im Hinblick auf die Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Durchführung des Paktes und der Erfüllung ihrer Berichtspflichten befasst sich

* Die Übersetzung dieser Allgemeinen Bemerkung wurde vom Deutschen Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen verfasst. Siehe http://www.un.org/Depts/german/wiso/fs_ws_sonst.html (20.9.2004).

diese Allgemeine Bemerkung schwerpunktmäßig mit dem normativen Inhalt des Artikels 13 (Teil I, Ziffern 4–42), mit einigen daraus entstehenden Verpflichtungen (Teil II, Ziffern 43–57) sowie mit einigen Beispielen von Verstößen (Teil II, Ziffern 58–59). In Teil III werden kurz die Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, behandelt. Die Allgemeine Bemerkung beruht auf den langjährigen Erfahrungen des Ausschusses.

I. Normativer Inhalt des Artikels 13

Artikel 13 Abs. 1: Gesamt- und Einzelziele der Bildung

4. Die Vertragsstaaten stimmen überein, dass jede Form der öffentlichen oder privaten, schulischen oder außerschulischen Bildung auf die in Artikel 13 Abs. 1 genannten Gesamt- und Einzelziele ausgerichtet sein muss. Der Ausschuss stellt fest, dass in diesen Bildungszielen die in den Artikeln 1 und 2 der Charta verankerten grundlegenden Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen zum Ausdruck kommen. Diese Ziele finden sich auch größtenteils in Artikel 26 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, doch ergänzt Artikel 13 Abs. 1 des Paktes die Erklärung um drei Aspekte: Die Bildung muss auf das »Bewusstsein [der] Würde« der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sein, sie muss es »jedermann ermöglichen eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen«, und sie muss das Verständnis unter allen »ethnischen« Gruppen sowie unter allen Völkern und rassischen und religiösen Gruppen fördern. Das wohl grundlegendste der sowohl in Artikel 26 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als auch in Artikel 13 Abs. 1 des Paktes genannten Bildungsziele besagt, dass »die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit gerichtet sein muss«.

5. Der Ausschuss stellt fest, dass die Ziele, auf die die Bildung gerichtet sein soll, seit der Verabschiedung des Paktes im Jahr 1966 durch die Generalversammlung in anderen internationalen Übereinkünften weiter ausgearbeitet wurden. Daher ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Vertragsstaaten die Konformität der Bildung mit den in Artikel 13 Abs. 1 genannten Gesamt- und Einzelzielen sicherstellen müssen, die im Lichte der 1990 in Jomtien (Thailand) verabschiedeten Welterklärung über Bildung für alle (Artikel 1), des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Artikel 29 Abs. 1), der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien (Teil I, Ziffer 33 und Teil II, Ziffer 80) und des Aktionsplans für die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung (Ziffer 2) auszulegen sind. Alle diese Bestimmungen lehnen sich zwar eng an Artikel 13 Abs. 1 des Paktes an, doch enthalten sie auch Elemente, die in Artikel 13 Abs. 1 nicht aus-

drücklich vorgesehen sind, wie beispielsweise die konkreten Verweise auf die Gleichstellung der Geschlechter und die Achtung der Umwelt. Diese neuen Elemente sind in Artikel 13 Abs. 1 implizit enthalten und stellen eine zeitgemäße Auslegung des Artikels 13 Abs. 1 dar. Der Ausschuss wird in dieser Sichtweise durch die weite Zustimmung unterstützt, die die genannten Dokumente in allen Regionen der Welt erhalten haben.¹

Artikel 13 Abs. 2: Das Recht auf Bildung – allgemeine Anmerkungen

6. Wenngleich die genaue und angemessene Verwendung der Begriffe von den in einem bestimmten Vertragsstaat vorherrschenden Bedingungen abhängt, muss die Bildung in allen ihren Formen und auf allen Ebenen die folgenden miteinander verknüpften wesentlichen Merkmale aufweisen:²

(a) *Verfügbarkeit* – Funktionsfähige Bildungseinrichtungen und -programme müssen im Hoheitsbereich des Vertragsstaats in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Was für ihre Funktionsfähigkeit erforderlich ist, hängt von zahlreichen Faktoren ab, namentlich von dem Entwicklungskontext, in dem sie tätig sind. So benötigen wohl alle Einrichtungen und Programme Gebäude oder sonstigen Schutz vor den Elementen, sanitäre Einrichtungen für beide Geschlechter, hygienisches Trinkwasser, ausgebildete Lehrer, die innerhalb des Landes konkurrenzfähige Gehälter beziehen, Lehrmaterialien und so weiter, während einige Einrichtungen und Programme darüber hinaus beispielsweise Bibliotheken, Computereinrichtungen und Informationstechnik benötigen;

- 1 Die Welterklärung über Bildung für alle wurde von 155 Regierungsdelegationen, die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien von 171 Regierungsdelegationen verabschiedet; 191 Vertragsstaaten haben das Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert oder sind ihm beigetreten, und der Aktionsplan für die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung wurde mit der Resolution 49/184 der Generalversammlung im Konsens verabschiedet.
- 2 Dieser Ansatz entspricht dem analytischen Rahmen, den der Ausschuss in Bezug auf das Recht auf angemessenen Wohnraum und das Recht auf angemessene Nahrung anwandte, sowie der Tätigkeit der Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen über das Recht auf Bildung. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 hat der Ausschuss einige Faktoren aufgezeigt, die sich auf das Recht auf angemessenen Wohnraum auswirken, namentlich die »Verfügbarkeit«, die »Erschwinglichkeit«, die »Zugänglichkeit« und die »kulturelle Angemessenheit«. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 12 hat der Ausschuss die Bestandteile des Rechts auf angemessene Nahrung aufgeführt, wie beispielsweise die »Verfügbarkeit«, die »Annehmbarkeit« und den »Zugang«. In ihrem vorläufigen Bericht an die Menschenrechtskommission benannte die Sonderberichterstatterin über das Recht auf Bildung »vier wesentliche Merkmale, die Grundschulen aufweisen sollten, nämlich die Verfügbarkeit, die Zugänglichkeit, die Annehmbarkeit und die Adaptierbarkeit« (E/CN.4/1999/49, Ziffer 50).

b) *Zugänglichkeit* – Im Hoheitsbereich des Vertragsstaats müssen alle ohne Unterschied Zugang zu Bildungseinrichtungen und -programmen haben. Die Zugänglichkeit hat drei sich überschneidende Dimensionen:

i) *Nichtdiskriminierung* – Bildung muss nach dem Gesetz und de facto für alle zugänglich sein, insbesondere für die schwächsten Gruppen, ohne dass eine Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe stattfindet (siehe die Ziffern 31–37 über Nichtdiskriminierung);

ii) *Physische Zugänglichkeit* – Bildung muss in sicherer physischer Reichweite stattfinden, entweder durch Teilnahme am Unterricht an einem in zumutbarer Entfernung gelegenen Ort (z.B. eine Schule in der Nachbarschaft) oder mittels moderner Technologie (z.B. Zugang zu Fernunterricht);

iii) *Wirtschaftliche Zugänglichkeit* – Bildung muss für alle erschwinglich sein. Diese Dimension der Zugänglichkeit wird von der unterschiedlichen Wortwahl des Artikels 13 Abs. 2 in Bezug auf die Grund- und Sekundar-schulbildung sowie die Hochschulbildung bestimmt: Während die Grund-schulbildung »allen unentgeltlich« zugänglich sein muss, obliegt es den Vertragsparteien, für die allmähliche Einführung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung Sorge zu tragen.

c) *Annehmbarkeit* – Die Form und der Inhalt der Bildung, namentlich die Lehrpläne und Lehrmethoden, müssen für die Schüler beziehungsweise die Studenten und gegebenenfalls die Eltern annehmbar sein, d.h. sie müssen relevant, kulturell angemessen und hochwertig sein. Dabei sind die in Artikel 13 Abs. 1 festgelegten Bildungsziele sowie die etwaigen vom Staat festgelegten Mindestnormen für die Bildung zu beachten (siehe Artikel 13 Abs. 3 und 4);

d) *Adaptierbarkeit* – Bildung muss flexibel sein, damit sie den Erfordernissen sich verändernder Gesellschaften und Gemeinwesen angepasst werden und den von vielfältigen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Schüler und Studenten entsprechen kann.

7. Bei der Prüfung geeigneter Wege der Anwendung dieser »miteinander verknüpften und wesentlichen Merkmale« muss das Wohl der Schüler und Studenten ein Hauptkriterium sein.

Artikel 13 Abs. 2 (a): Das Recht auf Grundschulbildung

8. Die Grundschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.³

9. In Bezug auf die richtige Auslegung des Begriffs »Grundschulbildung« lässt sich der Ausschuss von der folgenden Formulierung in der Welterklärung über Bildung für alle leiten: »Kinder erhalten ihre Grundbildung außerhalb der Familie hauptsächlich durch die Grundschulen. Die Grundschulbildung muss universell sein und sicherstellen, dass die grundlegenden Bildungsbedürfnisse aller Kinder befriedigt und die Kultur, die Bedürfnisse und die Möglichkeiten des Gemeinwesens berücksichtigt werden« (Artikel 5). Eine Definition der Formulierung »grundlegende Bildungsbedürfnisse« findet sich in Artikel 1 der Welterklärung.⁴ Wenngleich die Grundschulbildung nicht mit der Grundbildung identisch ist, besteht doch ein enger Zusammenhang zwischen beiden. In dieser Hinsicht macht sich der Ausschuss den Standpunkt von UNICEF zu eigen, nach dem »die Grundschulbildung der wichtigste Bestandteil der Grundbildung ist.«⁵

10. Nach Artikel 13 Abs. 2 (a) hat die Grundschulbildung zwei wesentliche Eigenschaften: Sie ist »Pflicht« und »allen unentgeltlich zugänglich«. Die Ziffern 6 und 7 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 zu Artikel 14 des Paktes enthalten Anmerkungen des Ausschusses zu diesen beiden Eigenschaften.

Artikel 13 Abs. 2 (b): Das Recht auf Sekundarschulbildung

11. Die Sekundarschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.⁶

3 Siehe Ziffer 6.

4 In der Erklärung wird die Formulierung »grundlegende Bildungsbedürfnisse« wie folgt definiert:

»Bildungsgrundlagen (wie beispielsweise Lese- und Schreibfähigkeit, mündliche Ausdrucksfähigkeit, Rechen- und Problemlösungsfertigkeiten) und grundlegende Lerninhalte (wie beispielsweise Wissen, Fertigkeiten, Werte und Einstellungen), welche die Menschen benötigen, um zu überleben, ihre Fähigkeiten voll zu entfalten, in Würde zu leben und zu arbeiten, voll an der Entwicklung teilzuhaben, ihre Lebensqualität zu verbessern, sachlich fundierte Entscheidungen zu treffen und sich fortzubilden« (Artikel 1).

5 Advocacy Kit, Basic Education 1999 (UNICEF), Teil 1, Seite 1.

6 Siehe Ziffer 6.

12. Die Bildungsinhalte im Sekundarschulbereich sind zwar von einem Vertragsstaat zum anderen verschieden und ändern sich mit der Zeit, doch umfasst die Sekundarschulbildung stets den Abschluss der Grundbildung und die Festigung der Grundlagen für das lebenslange Lernen und die menschliche Entwicklung. Sie bereitet die Schüler auf die Berufsausbildung und auf Bildungsmöglichkeiten im Bereich der Hochschulbildung vor.⁷ Artikel 13 Abs. 2 (b) findet auf die »verschiedenen Formen« der Sekundarschulbildung Anwendung, womit anerkannt wird, dass die Sekundarschulbildung flexible Lehrpläne und unterschiedliche Systeme der Wissensvermittlung erfordert, um den von unterschiedlichen sozialen und kulturellen Gegebenheiten geprägten Bedürfnissen der Schüler gerecht zu werden. Der Ausschuss befürwortet »alternative« Bildungsprogramme, die parallel zu den regulären Sekundarschulsystemen bestehen.

13. Gemäß Artikel 13 Abs. 2 (b) muss die Sekundarschulbildung »auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden«. Die Formulierung »allgemein verfügbar« bedeutet erstens, dass die Sekundarschulbildung nicht von den scheinbaren Kompetenzen oder Fähigkeiten eines Schülers abhängt, und zweitens, dass Sekundarschulen innerhalb eines Staates so verteilt werden, dass sie für alle gleichermaßen erreichbar sind. Wie der Ausschuss den Begriff »zugänglich« auslegt, ist aus Ziffer 6 ersichtlich. Die Formulierung »auf jede geeignete Weise« bekräftigt den Standpunkt, dass die Vertragsstaaten entsprechend dem jeweiligen sozialen und kulturellen Kontext vielfältige und innovative Konzepte für die Vermittlung einer Sekundarschulbildung verfolgen sollen.

14. Die Formulierung »allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit« besagt, dass die Staaten trotz der Notwendigkeit, die Bereitstellung einer unentgeltlichen Grundschulbildung in den Vordergrund zu stellen, auch verpflichtet sind, konkrete Maßnahmen zur Verwirklichung einer unentgeltlichen Sekundar- und Hochschulbildung zu ergreifen. Ziffer 7 der Allgemeinen Bemerkung 11 zu Artikel 14 enthält die allgemeinen Anmerkungen des Ausschusses zur Bedeutung des Wortes »unentgeltlich«.

Fach- und Berufsbildung

15. Die Fach- und Berufsbildung ist sowohl Teil des Rechts auf Bildung als auch Teil des Rechts auf Arbeit (Artikel 6 Abs. 2). In Artikel 13 Abs. 2 (b) wird die Fach- und Berufsbildung als Teil der Sekundarschulbildung dargestellt, worin die besondere Bedeutung der Fach- und Berufsbildung auf

⁷ Siehe Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen 1997, UNESCO, Ziffer 52.

dieser Bildungsebene zum Ausdruck kommt. In Artikel 6 Abs. 2 wird die Fach- und Berufsbildung jedoch nicht auf einer bestimmten Bildungsebene angesiedelt, was auf dem Verständnis der breiteren Rolle dieser Bildung beruht, die zur »Erzielung einer stetigen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung und einer produktiven Vollbeschäftigung« beiträgt. In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ist außerdem festgelegt, dass der »Fach- und Berufsschulunterricht [...] allgemein verfügbar gemacht werden [muss]« (Artikel 26 Abs. 1). Dementsprechend ist der Ausschuss der Auffassung, dass die Fach- und Berufsbildung einen integralen Bestandteil aller Bildungsebenen bildet.⁸

16. Die Einführung in die Technologie und die Arbeitswelt sollte nicht auf besondere fachliche und berufliche Ausbildungsprogramme beschränkt sein, sondern als Bestandteil der allgemeinen Bildung verstanden werden. Nach dem 1989 von der UNESCO verabschiedeten Übereinkommen über berufliche Bildung besteht die Fach- und Berufsausbildung aus »allen Formen und Stufen des Bildungsprozesses, in denen – ergänzend zu allgemeinem Wissen – technische und verwandte Wissensgebiete sowie praktische Fertigkeiten, praktisches Können, Einstellungen und Verständnis in Bezug auf Berufe in den verschiedenen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens vermittelt werden« (Artikel 1 (a)). Diese Auffassung kommt auch in bestimmten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zum Ausdruck.⁹ Unter diesem Blickwinkel umfasst die Fach- und Berufsbildung folgende Aspekte:

(a) Sie ermöglicht es den Auszubildenden, Wissen und Fertigkeiten zu erwerben, die zu ihrer persönlichen Entwicklung, ihrer Eigenständigkeit und ihrer Beschäftigungsfähigkeit beitragen, und sie stärkt die Produktivität ihrer Familien und Gemeinwesen, einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Vertragsstaats;

(b) sie berücksichtigt den Bildungs- sowie den kulturellen und sozialen Hintergrund der betreffenden Bevölkerung, die Fertigkeiten, das Wissen und das Qualifikationsniveau, die in den verschiedenen Wirtschaftssektoren benötigt werden, sowie die Gesundheit, die Sicherheit und das Wohlergehen am Arbeitsplatz;

8 Diese Auffassung kommt auch in den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1975 über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials (Übereinkommen 142) beziehungsweise von 1962 über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen) (Übereinkommen 117) zum Ausdruck.

9 Siehe Fn. 7.

(c) sie bietet Umschulungsmöglichkeiten für Erwachsene, deren Wissensstand und Fertigkeiten aufgrund technologischer, wirtschaftlicher, beschäftigungsbezogener, sozialer und sonstiger Veränderungen überholt sind;

(d) sie besteht aus Programmen, die den Auszubildenden, insbesondere aus Entwicklungsländern, die Gelegenheit bieten, im Hinblick auf die angemessene Weitergabe und Anpassung von Technologien eine fachliche und berufliche Ausbildung in anderen Staaten zu erhalten;

(e) im Kontext der die Nichtdiskriminierung und die Gleichberechtigung betreffenden Bestimmungen des Paktes umfasst sie Programme zur Förderung der fachlichen und beruflichen Ausbildung von Frauen und Mädchen, Schulabgängern, arbeitslosen Jugendlichen, Kindern von Wanderarbeitnehmern, Flüchtlingen, Menschen mit Behinderungen und anderen benachteiligten Gruppen.

Artikel 13 Abs. 2 (c): Das Recht auf Hochschulbildung

17. Die Hochschulbildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.¹⁰

18. Artikel 13 Abs. 2 (c) ist ähnlich wie Artikel 13 Abs. 2 (b) formuliert, unterscheidet sich von letzterem jedoch in drei Punkten. Artikel 13 (2) (c) enthält weder einen allgemeinen Verweis auf die »verschiedenen Formen« der Bildung noch einen besonderen Verweis auf die Fach- und Berufsbildung. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass in diesen beiden Auslassungen lediglich eine unterschiedliche Schwerpunktsetzung zwischen Artikel 13 Abs. 2 (b) und Artikel 13 Abs. 2 (c) zum Ausdruck kommt. Wenn die Hochschulbildung auf die Bedürfnisse der Studenten in ihrem jeweiligen sozialen und kulturellen Umfeld eingehen soll, muss sie flexible Lehrpläne und vielfältige Wege der Wissensvermittlung vorsehen, wie beispielsweise den Fernunterricht. In der Praxis müssen daher sowohl die Sekundarschulbildung als auch die Hochschulbildung in »verschiedenen Formen« verfügbar sein. Zwar enthält Artikel 13 Abs. 2 (c) keinen Verweis auf die Fach- und Berufsbildung, doch bildet diese nach Artikel 6 Abs. 2 des Paktes und Artikel 26 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung einen festen Bestandteil aller Bildungsebenen, einschließlich der Hochschulbildung.¹¹

19. Der dritte und bedeutendste Unterschied zwischen Artikel 13 Abs. 2 (b) und Artikel 13 Abs. 2 (c) ist folgender: Während die Sekundarschulbil-

¹⁰ Siehe Ziffer 6.

¹¹ Siehe Ziffer 15.

dung »allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden [muss]«, muss die Hochschulbildung »jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden«. Gemäß Artikel 13 Abs. 2 (c) muss die Hochschulbildung nicht »allgemein verfügbar«, sondern lediglich »entsprechend [den] Fähigkeiten« verfügbar sein. Die »Fähigkeiten« des Einzelnen sollen anhand seiner gesamten einschlägigen Fachkenntnisse und Erfahrungen bewertet werden.

20. Für die übereinstimmenden Formulierungen in Artikel 13 Abs. 2 (b) und Artikel 13 Abs. 2 (c) (z.B. »allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit«) gelten die vorstehenden Anmerkungen zu Artikel 13 Abs. 2 (b).

Artikel 13 Abs. 2 (d): Das Recht auf grundlegende Bildung

21. Die grundlegende Bildung umfasst die Elemente der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der Annehmbarkeit und der Adaptierbarkeit, die allen Formen und Ebenen der Bildung gemein sind.¹²

22. Allgemein stimmt die grundlegende Bildung mit der in der Welterklärung über Bildung für alle beschriebenen Grundbildung überein. Gemäß Artikel 13 Abs. 2 (d) haben Personen, »die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben«, ein Recht auf eine grundlegende Bildung oder eine Grundbildung im Sinne der Welterklärung über Bildung für alle.¹³

23. Da jeder Mensch ein Recht auf die Befriedigung seiner »grundlegenden Bildungsbedürfnisse« im Sinne der Welterklärung hat, ist das Recht auf eine grundlegende Bildung nicht auf diejenigen Personen beschränkt, »die eine Grundschule nicht besucht oder nicht beendet haben«. Das Recht auf eine grundlegende Bildung erstreckt sich auf alle Personen, die ihre »grundlegenden Bildungsbedürfnisse« noch nicht befriedigt haben.

24. Es sollte betont werden, dass die Ausübung des Rechts auf grundlegende Bildung weder alters- noch geschlechtsbedingte Einschränkungen kennt, sondern sich auf Kinder, Jugendliche und Erwachsene, einschließlich älterer Menschen, erstreckt. Eine grundlegende Bildung ist somit ein fester Bestandteil der Erwachsenenbildung und des lebenslangen Lernens. Da Menschen aller Altersgruppen ein Recht auf grundlegende Bildung haben, müssen Lehrpläne und Wissensvermittlungssysteme konzipiert werden, die Schülern und Studenten aller Altersgruppen gerecht werden.

¹² Siehe Ziffer 6.

¹³ Siehe Ziffer 9.

Artikel 13 Abs. 2 (e): Schulsystem; angemessenes Stipendiensystem; wirtschaftliche Lage des Lehrpersonals

25. Das Erfordernis, »die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben«, bedeutet, dass ein Vertragsstaat über eine allgemeine Entwicklungsstrategie für sein Schulsystem verfügen muss. Diese Strategie muss alle Bildungsstufen umfassen, doch sind die Vertragsstaaten nach dem Pakt verpflichtet, der Grundschulbildung Vorrang einzuräumen (siehe Ziffer 51). Die Formulierung »aktiv voranzutreiben« legt nahe, dass die Regierungen der Gesamtstrategie einen gewissen Vorrang einräumen sollen und sie in jedem Falle tatkräftig umsetzen müssen.

26. Das Erfordernis, »ein angemessenes Stipendiensystem einzurichten«, ist gemeinsam mit den Bestimmungen des Paktes betreffend die Nichtdiskriminierung und die Gleichberechtigung zu sehen. Das Stipendiensystem soll die Gleichberechtigung von Angehörigen benachteiligter Gruppen beim Zugang zur Bildung fördern.

27. Wenngleich der Pakt erfordert, dass »die wirtschaftliche Lage der Lehrerschaft fortlaufend zu verbessern ist«, haben sich in der Praxis die allgemeinen Arbeitsbedingungen der Lehrer in den letzten Jahren in vielen Staaten verschlechtert und einen unannehmbar niedrigen Standard erreicht. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu Artikel 13 Abs. 2 (e), sondern ist auch ein wesentlicher Faktor, der die Schüler und Studenten an der vollen Ausübung ihres Rechts auf Bildung hindert. Der Ausschuss stellt außerdem fest, dass zwischen den Artikeln 13 Abs. 2 (e), 2 (2), 3 und 6–8 ein Zusammenhang besteht, namentlich in Bezug auf das Vereinigungsrecht der Lehrer und ihr Recht auf Kollektivverhandlungen, lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Gemeinsame Erklärung der UNESCO und der Internationalen Arbeitsorganisation betreffend den Status der Lehrer (1966) sowie die Empfehlung der UNESCO zum Status von Hochschullehrern (1997) und fordert die Vertragsstaaten nachdrücklich auf, über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die sie ergreifen, um sicherzustellen, dass alle Lehrer in den Genuss der Bedingungen und des Status kommen, der ihrer Rolle entspricht.

Artikel 13 Abs. 3 und Abs. 4: Das Recht auf Bildungsfreiheit

28. Artikel 13 Abs. 3 hat zwei Bestandteile, von denen der erste besagt, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, die Freiheit der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers zu achten, die religiöse und sittliche Erziehung ihrer Kinder in Übereinstimmung mit ihren eigenen Über-

zeugungen sicherzustellen.¹⁴ Der Ausschuss ist der Auffassung, dass dieser Bestandteil des Artikels 13 Abs. 3 es zulässt, dass an öffentlichen Schulen Fächer wie allgemeine Religionsgeschichte und Ethik unterrichtet werden, wenn dies in einer unvoreingenommenen und objektiven Weise geschieht und die Meinungs- und Gewissensfreiheit sowie das Recht der freien Meinungsäußerung geachtet werden. Er stellt fest, dass ein öffentliches Bildungswesen, das die Unterweisung in einer bestimmten Religion oder Weltanschauung umfasst, nicht mit Artikel 13 Abs. 3 im Einklang steht, es sei denn, dass nichtdiskriminierende Ausnahmen oder Alternativen vorgesehen werden, die den Wünschen der Eltern beziehungsweise des Vormunds oder Pflegers entsprechen.

29. Der zweite Bestandteil des Artikels 13 Abs. 3 besagt, dass die Eltern beziehungsweise der Vormund oder Pfleger die Freiheit haben, für ihre Kinder andere als öffentliche Schulen zu wählen, »die den vom Staat gegebenenfalls festgesetzten oder gebilligten bildungspolitischen Mindestnormen entsprechen«. Dies ist im Zusammenhang mit der Ergänzungsbestimmung des Artikels 13 Abs. 4 zu lesen, der »die Freiheit natürlicher oder juristischer Personen« bekräftigt, »Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten«, sofern diese Einrichtungen die in Artikel 13 Abs. 1 niedergelegten Bildungsziele verfolgen und bestimmte Mindestnormen erfüllen. Diese Mindestnormen können sich auf Fragen wie die Zulassung, die Lehrpläne und die Anerkennung von Abschlüssen beziehen. Diese Normen müssen wiederum mit den in Artikel 13 Abs. 1 niedergelegten Bildungszielen übereinstimmen.

30. Nach Artikel 13 Abs. 4 haben alle Personen, einschließlich Nicht-Staatsangehöriger, das Recht, Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten. Diese Freiheit erstreckt sich auch auf juristische Personen. Sie beinhaltet das Recht, alle Arten von Bildungseinrichtungen zu schaffen und zu leiten, einschließlich Kindergärten, Universitäten und Einrichtungen für die Erwachsenenbildung. Angesichts der Grundsätze der Nichtdiskriminierung, der Chancengleichheit und der wirksamen Teilhabe an der Gesellschaft für alle Menschen sind die Staaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die in Artikel 13 Abs. 4 festgeschriebene Freiheit nicht zu gravierenden

14 Dies entspricht Artikel 18 Abs. 4 des Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte und bezieht sich auch auf die Freiheit, eine Religion oder eine Weltanschauung zu unterrichten, wie in Artikel 18 Abs. 1 des Paktes festgelegt (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 22 des Menschenrechtsausschusses zu Artikel 18 des Paktes, achtundvierzigste Sitzung, 1993). Der Menschenrechtsausschuss stellt fest, dass der grundlegende Charakter des Artikels 18 des Paktes darin zum Ausdruck kommt, dass dieser Artikel, wie in Artikel 4 Abs. 2 des Paktes festgelegt, selbst im Falle eines öffentlichen Notstandes nicht außer Kraft gesetzt werden darf.

Unterschieden bei den Bildungschancen für bestimmte Gruppen in der Gesellschaft führt.

Artikel 13: Besondere Themen von allgemeiner Geltung

Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung

31. Das in Artikel 2 Abs. 2 des Paktes verankerte Diskriminierungsverbot ist weder allmählich zu verwirklichen noch von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig. Es findet in vollem Umfang und umgehend auf alle Aspekte der Bildung Anwendung und umfasst alle völkerrechtlich unzulässigen Gründe der Diskriminierung. Der Ausschuss legt die Artikel 2 Abs. 2 und 3 im Lichte des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, der einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation von 1989 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (Übereinkommen 169) aus, wobei der Ausschuss die Aufmerksamkeit insbesondere auf die nachstehenden Sachverhalte zu lenken wünscht.

32. Die Ergreifung besonderer Übergangsmaßnahmen, die auf die Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen und benachteiligten Gruppen abzielen, stellt keinen Verstoß gegen das Recht auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf die Bildung dar, solange diese Maßnahmen nicht zur Aufrechterhaltung ungleicher oder unterschiedlicher Normen für verschiedene Gruppen führen und sofern sie nicht beibehalten werden, nachdem die Ziele, zu deren Erreichung sie ergriffen wurden, verwirklicht worden sind.

33. Unter bestimmten Umständen sind getrennte Bildungssysteme oder -einrichtungen für die durch die Kategorien in Artikel 2 Abs. 2 bestimmten Gruppen nicht als Verstoß gegen den Pakt anzusehen. In dieser Hinsicht bekräftigt der Ausschuss Artikel 2 des Übereinkommens der UNESCO von 1960 gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen.¹⁵

15 Artikel 2 besagt Folgendes:

»Sofern staatlich zugelassen, gilt es nicht als Diskriminierung im Sinne des Artikels 1,

a) für Schüler der beiden Geschlechter getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten zu schaffen oder zu unterhalten, sofern sie gleichwertige Zugangsmöglichkeiten zum Unterricht eröffnen, über Lehrkräfte mit gleichwertiger Lehrbefähigung, über

34. Der Ausschuss nimmt Kenntnis von Artikel 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und Artikel 3 (e) des Übereinkommens der UNESCO gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen und bestätigt, dass der Grundsatz der Nichtdiskriminierung auf alle Personen im Schulalter Anwendung findet, die ihren Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates haben, auch wenn sie nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen, und ungeachtet ihres rechtlichen Status.

35. Ausgeprägte Unterschiede in der Ausgabenpolitik, die zu wohnortbedingten Qualitätsunterschieden in der Bildung führen, können Diskriminierung im Sinne des Paktes darstellen.

36. Der Ausschuss bekräftigt Ziffer 35 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5, in der die Frage von Personen mit Behinderungen im Kontext des Rechts auf Bildung behandelt wird, sowie die Ziffern 36-42 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 6, in der die Frage älterer Menschen im Zusammenhang mit den Ziffern 13-15 des Paktes behandelt wird.

37. Die Vertragsstaaten müssen das Bildungswesen genau überwachen, namentlich alle einschlägigen Politiken, Einrichtungen, Programme, Ausgabemuster und die sonstige Praxis, um Maßnahmen zur Behebung jeglicher De-facto-Diskriminierung festzulegen und zu ergreifen. Bildungsdaten sollten nach den jeweiligen unzulässigen Gründen der Diskriminierung aufgeschlüsselt werden.

Unterrichtsräume und Ausrüstung gleicher Qualität verfügen und gleiche oder gleichwertige Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten bieten;

b) aus religiösen oder sprachlichen Gründen getrennte Unterrichtssysteme oder -anstalten zu schaffen oder zu unterhalten, die einen den Wünschen der Eltern oder des gesetzlichen Vormunds des Schülers entsprechenden Unterricht vermitteln, sofern in Bezug auf die Zugehörigkeit zu solchen Systemen oder den Besuch solcher Anstalten kein Zwang ausgeübt wird und der dort erteilte Unterricht den Normen entspricht, welche die zuständigen Behörden, insbesondere für den Unterricht auf den gleichen Stufen, festgelegt oder genehmigt haben;

c) private Unterrichtsanstalten zu schaffen oder zu unterhalten, sofern ihr Ziel nicht auf den Ausschluss irgendeiner Personengruppe, sondern darauf gerichtet ist, zusätzliche Unterrichtsmöglichkeiten zu den durch die öffentliche Hand bereitgestellten zu bieten, und sofern solche Anstalten in Übereinstimmung mit dieser Zielsetzung geführt werden und der dort erteilte Unterricht den Normen entspricht, welche die zuständigen Behörden, insbesondere für den Unterricht auf den gleichen Stufen, festgelegt oder genehmigt haben.«

38. Im Lichte der von ihm durchgeführten Prüfung zahlreicher Berichte der Vertragsstaaten ist der Ausschuss zu der Auffassung gelangt, dass die Ausübung des Rechts auf Bildung nur dann möglich ist, wenn es mit der akademischen Freiheit des Lehrpersonals und der Studenten einhergeht. Daher ist es, obwohl die akademische Freiheit in Artikel 13 nicht ausdrücklich erwähnt ist, angebracht und notwendig, dass der Ausschuss zu dieser Frage einige Anmerkungen abgibt. In den folgenden Anmerkungen gilt den Hochschulen besonderes Augenmerk, da der Ausschuss die Erfahrung gemacht hat, dass das Lehrpersonal und die Studenten an den Hochschulen besonders anfällig für politischen und sonstigen Druck sind, der die akademische Freiheit untergräbt. Der Ausschuss möchte jedoch hervorheben, dass das Lehrpersonal, Schüler und Studenten im gesamten Bildungssektor Anspruch auf akademische Freiheit haben und dass viele der folgenden Anmerkungen allgemeine Gültigkeit besitzen.

39. Akademiker haben das Recht, durch Forschung, Lehre, Studium, Diskussion, Dokumentation, produktive, schöpferische oder schriftstellerische Tätigkeit einzeln oder gemeinsam nach Erkenntnissen und Ideen zu streben und diese fortzuentwickeln und weiterzuvermitteln. Die akademische Freiheit schließt die Freiheit jedes Einzelnen ein, seine Meinung über die Einrichtung oder das System, in dem er tätig ist, frei zu äußern, seine Aufgaben ohne Diskriminierung oder Furcht vor Unterdrückung durch den Staat oder sonstige Akteure wahrzunehmen, in berufsständischen Vereinigungen oder repräsentativen akademischen Gremien mitzuwirken und in den Genuss aller international anerkannten Menschenrechte zu gelangen, die für andere Personen in demselben Hoheitsbereich gelten. Der Genuss der akademischen Freiheit bringt Verpflichtungen mit sich, wie beispielsweise die Pflicht, die akademische Freiheit anderer zu achten, die faire Diskussion gegensätzlicher Auffassungen zu gewährleisten und niemanden aus einem der unzulässigen Gründe zu diskriminieren.

40. Der Genuss der akademischen Freiheit erfordert die Autonomie der Hochschulen. Autonomie ist der Grad an Selbstverwaltung, der für die wirksame Beschlussfassung durch die Hochschulen in Bezug auf die akademische Arbeit, die Normen, die Verwaltung und die damit verbundenen Tätigkeiten erforderlich ist. Die Selbstverwaltung muss jedoch mit den Systemen der öffentlichen Rechenschaftslegung im Einklang stehen, insbesondere in Bezug auf die durch den Staat bereitgestellten Finanzmittel. Angesichts der erheblichen öffentlichen Investitionen im Hochschulbereich muss ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der institutionellen Auto-

16 Siehe die Empfehlung der UNESCO zum Status der Hochschullehrer (1997).

nomie und der Rechenschaftspflicht bestehen. Wenngleich es kein allein gültiges Modell gibt, sollten institutionelle Regelungen fair, gerecht und ausgewogen und so transparent und partizipatorisch wie möglich sein.

Schuldisziplin¹⁷

41. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die körperliche Züchtigung mit dem in den Präambeln der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und der beiden Pakte verankerten grundlegenden Leitprinzip des internationalen Rechts der Menschenrechte, nämlich der Menschenwürde des Einzelnen, unvereinbar ist.¹⁸ Auch andere schulische Disziplinarmaßnahmen können mit der menschlichen Würde unvereinbar sein, beispielsweise die öffentliche Erniedrigung. Darüber hinaus soll keine Form der Disziplinierung gegen sonstige Rechte aus dem Pakt verstoßen, wie beispielsweise das Recht auf Nahrung. Die Vertragsstaaten müssen dafür sorgen, dass weder in den öffentlichen noch den privaten Bildungseinrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet Disziplinarmaßnahmen angewandt werden, die mit dem Pakt unvereinbar sind. Der Ausschuss begrüßt die von einigen Vertragsstaaten eingeleiteten Initiativen, die die Schulen aktiv ermutigen, »positive«, gewaltlose Konzepte der Schuldisziplin einzuführen.

Einschränkungen des Artikels 13

42. Der Ausschuss legt Wert auf die Feststellung, dass die Einschränkungsklausel des Paktes, Artikel 4, vorrangig darauf abzielt, die Rechte des Einzelnen zu schützen, und nicht darauf, das Auferlegen von Beschränkungen durch den Staat zuzulassen. Demzufolge obliegt es einem Vertragsstaat, der eine Universität oder sonstige Bildungseinrichtung aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung schließt, eine solche schwerwiegende Maßnahme in Bezug auf jedes in Artikel 4 genannte Element zu rechtfertigen.

17 Bei der Formulierung dieser Ziffer hat der Ausschuss von der Praxis Kenntnis genommen, die sich in anderen Bereichen des internationalen Menschenrechtssystems herausgebildet hat, wie beispielsweise von der Auslegung des Artikels 28 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch den Ausschuss für die Rechte des Kindes sowie die Auslegung des Artikels 7 des Internationalen Paktes für Bürgerliche und Politische Rechte durch den Menschenrechtsausschuss.

18 Der Ausschuss nimmt davon Kenntnis, dass die Würde der menschlichen Persönlichkeit von den Verfassern des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als eines der Ziele, auf die jede Bildung zwingend gerichtet sein muss, aufgenommen wurde (Artikel 13 Abs. 1), obwohl sie in Artikel 26 Abs. 2 der Erklärung nicht erwähnt ist.

II. Verpflichtungen und Verstöße der Vertragsstaaten

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

43. Der Pakt sieht zwar eine schrittweise Verwirklichung vor und erkennt die aufgrund der verfügbaren Ressourcen bestehenden Beschränkungen an, doch werden den Vertragsstaaten auch verschiedene Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung auferlegt.¹⁹ Dazu gehören Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung in Bezug auf das Recht auf Bildung, wie die Verpflichtung, zu »gewährleisten«, dass das Recht »ohne Diskriminierung [...] ausgeübt [wird]« (Artikel 2 Abs. 2), und die Verpflichtung, »Maßnahmen zu treffen« (Artikel 2 Abs. 1), um die volle Verwirklichung des Artikels 13 zu erreichen.²⁰ Diese Maßnahmen müssen »bewusst, konkret und gezielt« auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung gerichtet sein.

44. Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung im Laufe der Zeit, das heißt »schrittweise«, ist nicht so auszulegen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten jeglichen Sinngehalts beraubt werden. Die schrittweise Verwirklichung bedeutet, dass die Vertragsstaaten die konkrete und fort-dauernde Verpflichtung haben, »so rasch und wirksam wie möglich« auf die volle Verwirklichung des Artikels 13 hinzuarbeiten.²¹

45. Es besteht eine starke Vermutung der Unzulässigkeit aller Maßnahmen, die das Recht auf Bildung sowie sonstige in dem Pakt niedergelegte Rechte beschneiden würden. Werden Maßnahmen ergriffen, die bewusst auf eine solche Beschneidung abzielen, so hat der Vertragsstaat zu beweisen, dass diese Maßnahmen nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingeleitet wurden und dass sie im Hinblick auf die Gesamtheit der in dem Pakt gewährten Rechte und im Kontext der vollen Nutzung aller dem Vertragsstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen in vollem Umfang gerechtfertigt sind.²²

46. Das Recht auf Bildung, wie jedes andere Menschenrecht, erlegt den Vertragsstaaten drei Arten beziehungsweise Ebenen von Pflichten auf: eine Achtungspflicht, eine Schutzpflicht und eine Gewährleistungspflicht. Die Gewährleistungspflicht umfasst wiederum sowohl eine Förderungspflicht als auch eine Bereitstellungspflicht.

19 Siehe Ziffer 1 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

20 Siehe Ziffer 2 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

21 Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

22 Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

47. Die Achtungspflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen vermeiden, die den Genuss des Rechts auf Bildung be- oder verhindern. Die Schutzpflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, durch die Dritte daran gehindert werden, den Genuss des Rechts auf Bildung zu beeinträchtigen. Die Gewährleistungspflicht (Förderungsspflicht) erfordert, dass die Vertragsstaaten positive Maßnahmen ergreifen, mit denen Einzelpersonen und Gemeinschaften in die Lage versetzt und dabei unterstützt werden, das Recht auf Bildung zu genießen. Schließlich haben die Vertragsstaaten die Pflicht zur Gewährleistung des Rechts auf Bildung (Bereitstellung). Generell obliegt den Vertragsstaaten immer dann die Gewährleistung (Bereitstellung) eines konkreten Rechts aus dem Pakt, wenn eine Einzelperson oder eine Gruppe aus Gründen, die sie nicht zu vertreten hat, das Recht nicht mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln verwirklichen kann. Der Umfang dieser Pflicht richtet sich jedoch stets nach dem Wortlaut des Paktes.

48. In dieser Hinsicht sind zwei Aspekte des Artikels 13 hervorzuheben. Erstens geht aus Artikel 13 klar hervor, dass zumeist die Staaten die Hauptverantwortung für die unmittelbare Bereitstellung der Bildung tragen. So erkennen die Vertragsstaaten beispielsweise an, dass »die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen aktiv voranzutreiben [...] ist« (Artikel 13 Abs. 2 (e)). Zweitens ergibt sich aus den unterschiedlichen Formulierungen in Artikel 13 Abs. 2 in Bezug auf die Grundschulbildung, die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung, dass die Parameter der Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht) eines Vertragsstaates nicht für alle Bildungsebenen gleich sind. Demzufolge haben die Vertragsstaaten nach dem Wortlaut des Paktes in Bezug auf das Recht auf Bildung zwar eine verstärkte Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht), deren Umfang jedoch nicht für alle Bildungsebenen einheitlich ist. Der Ausschuss stellt fest, dass diese Auslegung der Gewährleistungspflicht (Bereitstellungspflicht) in Bezug auf Artikel 13 mit dem Recht und der Praxis zahlreicher Vertragsstaaten übereinstimmt.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

49. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Lehrpläne für alle Ebenen des Bildungssystems auf die in Artikel 13 Abs. 1 benannten Ziele ausgerichtet sind.²³ Sie sind außerdem verpflichtet, ein transparentes und wirksames System einzurichten und aufrechtzuerhalten, mittels dessen überwacht wird, ob die Bildung tatsächlich auf die in Artikel 13 Abs. 1 festgelegten Bildungsziele ausgerichtet ist.

50 In Bezug auf Artikel 13 Abs. 2 sind die Staaten verpflichtet, alle »wesentlichen Merkmale« des Rechts auf Bildung (Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit) zu achten, zu schützen und zu gewährleisten. So muss ein Staat beispielsweise die Verfügbarkeit der Bildung achten, indem er Privatschulen nicht schließt; die Zugänglichkeit der Bildung schützen, indem er sicherstellt, dass Dritte, namentlich Eltern und Arbeitgeber, Mädchen nicht vom Schulbesuch abhalten; die Annehmbarkeit der Bildung gewährleisten (fördern), indem er positive Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass die Bildung kulturell auf Angehörige von Minderheiten und indigenen Völkern abgestimmt und für alle von guter Qualität ist; die Adaptierbarkeit der Bildung gewährleisten (bereitstellen), indem er Lehrpläne konzipiert und Ressourcen dafür bereitstellt, die den gegenwärtigen Bedürfnissen der Schüler und Studenten in einer im Wandel begriffenen Welt entsprechen; und die Verfügbarkeit der Bildung gewährleisten (bereitstellen), indem er aktiv ein Schulsystem entwickelt, namentlich durch den Bau von Unterrichtsräumen, die Durchführung von Programmen, die Bereitstellung von Lehrmaterialien, die Ausbildung von Lehrern sowie ihre Bezahlung mit einem im Inland konkurrenzfähigen Gehalt.

51. Wie bereits erwähnt, sind die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf die Grundschulbildung, die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung nicht identisch. Die Formulierung des Artikels 13 Abs. 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, der Einführung der verpflichtenden und unentgeltlichen Grundschulbildung Vorrang einzuräumen.²⁴ Für diese Auslegung des Artikels 13 Abs. 2 spricht auch der Vorrang, der der Grundschulbildung in Artikel 14 eingeräumt wird. Die Verpflichtung, für alle eine Grundschulbildung bereitzustellen, ist eine Pflicht, der alle Vertragsstaaten umgehend nachkommen müssen.

23 Die Staaten können dabei auf zahlreiche Ressourcen zurückgreifen, darunter die Richtlinien der UNESCO für die Ausarbeitung von Lehrplänen und Lehrbüchern in der internationalen Bildung (ED/ECS/HCI). Eines der Ziele des Artikels 13 Abs. 1 besteht darin, »die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten [zu] stärken«. In diesem Zusammenhang sollen die Vertragsstaaten die im Rahmen der Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung entwickelten Initiativen prüfen, wobei der 1996 von der Generalversammlung verabschiedete Aktionsplan für die Dekade sowie die vom Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte ausgearbeiteten Leitlinien für nationale Aktionspläne für die Menschenrechtserziehung besonders geeignet sind, die Staaten bei ihren Maßnahmen im Hinblick auf die Dekade der Vereinten Nationen für Menschenrechtserziehung zu unterstützen.

24 Zur Bedeutung der Begriffe »obligatorisch« und »unentgeltlich« siehe die Ziffern 6 und 7 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 11 zu Artikel 14.

52. In Bezug auf Artikel 13 Abs. 2 (b)-(d) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, umgehend »Maßnahmen zu treffen« (Artikel 2 Abs. 1), die auf die Verwirklichung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung für alle Personen in ihrem Hoheitsgebiet abzielen. Die Vertragsstaaten müssen zumindest eine nationale Bildungsstrategie verabschieden und umsetzen, die in Übereinstimmung mit dem Pakt die Bereitstellung einer Sekundarschulbildung, einer Hochschulbildung und einer grundlegenden Bildung umfasst. Diese Strategie soll Mechanismen wie Indikatoren und Zielgrößen für das Recht auf Bildung einschließen, mit denen die erzielten Fortschritte genau überwacht werden können.

53. Nach Artikel 13 Abs. 2 (e) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass ein Stipendiensystem zur Unterstützung benachteiligter Gruppen vorhanden ist.²⁵ Durch die Verpflichtung, »die Entwicklung eines Schulsystems auf allen Stufen« aktiv voranzutreiben, wird bekräftigt, dass die Vertragsstaaten die Hauptverantwortung dafür tragen, in den meisten Fällen die unmittelbare Bereitstellung des Rechts auf Bildung zu gewährleisten.²⁶

54. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, »bildungspolitische Mindestnormen« festzulegen, denen alle im Einklang mit Artikel 13 Abs. 3 und 4 eingerichteten Bildungseinrichtungen zu genügen haben. Sie müssen außerdem ein transparentes und wirksames System zur Überwachung dieser Normen aufrechterhalten. Die Vertragsstaaten sind nicht zur Finanzierung der im Einklang mit Artikel 13 Abs. 3 und 4 eingerichteten Institutionen verpflichtet, müssen jedoch, falls sie sich entscheiden, finanzielle Beiträge zu privaten Bildungseinrichtungen zu leisten, jede Diskriminierung aus einem der unzulässigen Gründe vermeiden.

55. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass die Gemeinwesen und Familien nicht von Kinderarbeit abhängig sind. Der Ausschuss bekräftigt insbesondere die Wichtigkeit der Bildung für die Beseitigung der Kinderarbeit sowie die Verpflichtungen aus Artikel 7 Abs. 2 des Übereinkommens von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182).²⁷ Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten angesichts des Artikels 2 Abs. 2 verpflichtet, der Vermittlung eines

25 In entsprechenden Fällen wäre ein solches Stipendiensystem ein besonders geeignetes Ziel für die in Artikel 2 Abs. 1 vorgesehene internationale Hilfe und Zusammenarbeit.

26 Im Kontext der grundlegenden Bildung stellte das UNICEF fest, dass nur der Staat alle Bestandteile in ein kohärentes und gleichzeitig flexibles Bildungssystem integrieren kann. Siehe *Zur Situation der Kinder in der Welt, 1999*, herausgegeben vom Deutschen Komitee für UNICEF, Abschnitt »Die Bildungsrevolution«.

stereotypen Rollenbilds der Frau sowie sonstiger negativer Rollenbilder oder Stereotype, die Frauen, Mädchen und sonstigen benachteiligten Gruppen den Zugang zur Bildung erschweren, ein Ende zu setzen.

56. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 lenkte der Ausschuss die Aufmerksamkeit auf die Verpflichtung aller Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um »einzeln und durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art«, die volle Verwirklichung der in dem Pakt anerkannten Rechte, wie beispielsweise des Rechts auf Bildung, anzustreben.²⁸ Die Verpflichtung der Vertragsstaaten in Bezug auf die Bereitstellung internationaler Hilfe und Zusammenarbeit für die volle Verwirklichung des Rechts auf Bildung wird in den Artikeln 2 Abs. 1 und 23 des Paktes, Artikel 56 der Charta der Vereinten Nationen, Artikel 10 der Welterklärung über Bildung für alle sowie in Teil I Ziffer 34 der Erklärung und des Aktionsprogramms von Wien bekräftigt. In Bezug auf die Aushandlung und Ratifikation internationaler Übereinkünfte sollen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sich diese Rechtsinstrumente nicht nachteilig auf das Recht auf Bildung auswirken. In ähnlicher Weise sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass ihr Handeln als Mitglieder internationaler Organisationen, einschließlich internationaler Finanzinstitutionen, dem Recht auf Bildung gebührend Rechnung trägt.

57. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 bestätigte der Ausschuss, dass den Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung obliegt, der zufolge alle in dem Pakt verankerten Rechte befriedigt oder zumindest auf der Ebene eines unverzichtbaren Mindestniveaus gewährt werden müssen, einschließlich der »grundlegendsten Formen der Bildung«. Im Kontext des Artikels 13 schließt dies die folgenden Kernverpflichtungen ein: das Recht auf Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und -programmen auf nichtdiskriminierender Grundlage zu gewährleisten; sicherzustellen, dass die in Artikel 13 Nr. 1 verankerten Bildungsziele verfolgt werden; im Einklang mit Artikel 13 Abs. 2 (a) eine Grundschulbildung für alle bereitzustellen; eine nationale Bildungsstrategie aufzustellen und umzusetzen, die Vorkehrungen für die Sekundarschulbildung, die Hochschulbildung und die grundlegende Bildung umfasst; sowie eine freie Bildungswahl ohne Einmischung

27 Nach Artikel 7 Abs. 2 »[hat] jedes Mitglied unter Berücksichtigung der Bedeutung der Schulbildung für die Beseitigung der Kinderarbeit wirksame Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist zu treffen, um: [...] c) allen aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit herausgeholt Kindern den Zugang zur unentgeltlichen Grundbildung und, wann immer möglich und zweckmäßig, zur Berufsbildung zu gewährleisten« (Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation von 1999 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Übereinkommen 182)).

28 Siehe die Ziffern 13 und 14 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses.

des Staates oder Dritter zu gewährleisten, sofern dabei die »bildungspolitischen Mindestnormen« (Artikel 13 Abs. 3 und 4) eingehalten werden.

Verstöße

58. Mit der Anwendung des normativen Inhalts des Artikels 13 (Teil I) auf die allgemeinen und besonderen Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Teil II) wird ein dynamischer Prozess in Gang gesetzt, der die Identifizierung von Verstößen gegen das Recht auf Bildung erleichtert. Verstöße gegen Artikel 13 können aus dem unmittelbaren Handeln der Vertragsstaaten (Handlungen) folgen oder aus ihrem Versäumnis bestehen, die nach dem Pakt erforderlichen Schritte zu unternehmen (Unterlassungen).

59. Verstöße gegen Artikel 13 umfassen beispielsweise den Erlass von Rechtsvorschriften, die Einzelpersonen oder Gruppen im Bildungsbereich aus einem der unzulässigen Gründe diskriminieren, oder das Versäumnis, derartige Rechtsvorschriften aufzuheben; das Versäumnis, Maßnahmen zur Behebung von De-facto-Diskriminierung im Bildungsbereich zu ergreifen; die Verwendung von Lehrplänen, die nicht mit den in Artikel 13 Abs. 1 festgelegten Bildungszielen im Einklang stehen; das Versäumnis, ein transparentes und wirksames System zur Überwachung der Einhaltung des Artikels 13 Abs. 1 aufrechtzuerhalten; das Versäumnis, mit Vorrang eine verpflichtende Grundschulbildung einzuführen, die allen unentgeltlich zur Verfügung steht; das Versäumnis, »bewusste, konkrete und gezielte« Maßnahmen zu ergreifen, die im Einklang mit Artikel 13 Abs. 2 (b)-(d) auf die schrittweise Einführung der Sekundarschulbildung, der Hochschulbildung und der grundlegenden Bildung gerichtet sind; das Verbot privater Bildungseinrichtungen; das Versäumnis, sicherzustellen, dass private Bildungseinrichtungen den in Artikel 13 Abs. 3 und 4 festgelegten »bildungspolitischen Mindestnormen« genügen; die Verweigerung der akademischen Freiheit des Lehrpersonals, der Schüler und Studenten; die Schließung von Bildungseinrichtungen in Zeiten politischer Spannungen unter Nichteinhaltung des Artikels 4.

III. Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind

60. Nach Artikel 22 des Paktes kommt den Organisationen der Vereinten Nationen bei der Verwirklichung des Artikels 13 eine besonders wichtige Rolle zu, namentlich dem Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen auf einzelstaatlicher Ebene. Zur Verbesserung des kohärenten Vorgehens und des Zusammenwirkens aller beteiligten Akteure, namentlich der verschiedenen Teile der Zivilgesellschaft, sollen koordinierte Anstrengungen zur Verwirklichung des Rechts auf Bildung aufrechterhalten

werden. Die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, die Internationale Arbeitsorganisation, die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken, der Internationale Währungsfonds und andere zuständige Organisationen innerhalb des Systems der Vereinten Nationen sollen ihre Zusammenarbeit in Bezug auf die Verwirklichung des Rechts auf Bildung auf einzelstaatlicher Ebene unter gebührender Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse verstärken. Insbesondere die internationalen Finanzinstitutionen, namentlich die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, sollen dem Schutz des Rechts auf Bildung in ihren Kreditvergabepolitiken, ihren Strukturanpassungsprogrammen und den von ihnen in Bezug auf die Schuldenkrise ergriffenen Maßnahmen größere Aufmerksamkeit widmen.²⁹ Bei der Prüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte wird sich der Ausschuss damit befassen, wie sich die von allen Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, bereitgestellte Hilfe auf die Fähigkeit der Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 13 auswirkt. Die Verfolgung eines auf den Menschenrechten beruhenden Ansatzes durch die Sonderorganisationen, Programme und Gremien der Vereinten Nationen wird die Verwirklichung des Rechts auf Bildung erheblich erleichtern.

29 Siehe Ziffer 9 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 des Ausschusses.

Allgemeine Bemerkung Nr. 14
Das Recht auf ein Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12)
Zweihundzwanzigste Sitzung (2000)

1. Gesundheit ist ein fundamentales Menschenrecht, das für die Ausübung der anderen Menschenrechte unerlässlich ist. Jeder Mensch ist berechtigt, ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen, um ein Leben in Würde zu führen. Die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit kann mit verschiedenen, einander ergänzenden Ansätzen verfolgt werden. Hierzu gehören die Formulierung gesundheitspolitischer Richtlinien oder die Einführung von Gesundheitsprogrammen, die durch die Weltgesundheitsorganisation (WHO) entwickelt wurden, oder die Verabschiedung spezifischer rechtlicher Instrumente. Das Recht auf Gesundheit enthält darüber hinaus einige Elemente, die rechtlich durchsetzbar sind.¹

2. Das Recht auf Gesundheit wird von zahlreichen internationalen Abkommen anerkannt. Artikel 25 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bekräftigt: »Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen.« Der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte enthält den umfassendsten Artikel über das Recht auf Gesundheit im internationalen Menschenrechtsschutz. Gemäß Artikel 12 Abs. 1 des Pakts erkennen die Vertragsstaaten »das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« an, während Artikel 12 Abs. 2 zur Erläuterung eine Anzahl von Schritten aufzählt, »die von den Vertragsstaaten zur vollen Verwirklichung dieses Rechts zu unternehmen sind«. Daneben wird das Recht auf Gesundheit etwa in Artikel 5 (e) (iv) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung aus dem Jahr 1965 anerkannt, in den Artikeln 11 Abs. 1 (f) und 12 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aus dem Jahr 1979 und in Artikel 24 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes aus dem Jahr 1989. Verschiedene regionale Menschenrechtsabkommen erkennen darüber hinaus das Recht auf Gesundheit an, zum Beispiel die Europäische Sozialcharta in der revidierten Fassung aus dem Jahr 1961 (Artikel 11), die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker aus dem Jahr 1981 (Artikel 16) und das Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskon-

¹ Das Diskriminierungsverbot ist zum Beispiel in Bezug auf medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung in zahlreichen Ländern rechtlich durchsetzbar.

vention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte aus dem Jahr 1988 (Artikel 10). In ähnlicher Weise ist das Recht auf Gesundheit von der Menschenrechtskommission,² in der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm aus dem Jahr 1993 und anderen internationalen Abkommen proklamiert worden.³

3. Das Recht auf Gesundheit steht in enger Beziehung zu und ist abhängig von der Verwirklichung anderer Menschenrechte, wie sie in der »International Bill of Rights« enthalten sind, einschließlich der Rechte auf Nahrung, Wohnung, Arbeit, Bildung, menschliche Würde, Leben, Diskriminierungsverbot, Gleichheit, Folterverbot, Privatsphäre, Zugang zu Information, Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit. Diese und andere Rechte und Freiheiten stellen integrale Bestandteile des Rechts auf Gesundheit dar.

4. Bei der Erarbeitung des Artikels 12 des Pakts hat der Dritte Ausschuss der VN-Generalversammlung nicht die Definition von Gesundheit übernommen, die in der Präambel der Satzung der WHO enthalten ist und die Gesundheit als einen »Zustand vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht nur als Abwesenheit von Krankheit oder Gebrechlichkeit« beschreibt. Die Verweisung des Artikels 12 Abs. 1 des Pakts auf »das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« ist zugleich nicht auf das Recht auf Gesundheitsfürsorge beschränkt. Im Gegenteil, die Entstehungsgeschichte und der ausdrückliche Wortlaut von Artikel 12 Abs. 2 lassen erkennen, dass das Recht auf Gesundheit weitreichende soziale und wirtschaftliche Faktoren umfasst, aufgrund derer Menschen ein gesundes Leben führen können, und dass es sich auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit wie Nahrung und Ernährung, Wohnung, Zugang zu sicherem Trinkwasser und angemessenen Sanitäreinrichtungen, sichere und gesunde Arbeitsbedingungen und eine gesunde Umwelt erstreckt.

5. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass die volle Beanspruchung des Rechts auf Gesundheit für Millionen von Menschen auf der ganzen Welt

2 In ihrer Resolution 1989/11.

3 Die Grundsätze für den Schutz von psychisch Kranken und die Verbesserung der psychiatrischen Versorgung, verabschiedet durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1991 (Resolution 46/119) und die Allgemeine Bemerkung Nr. 5 über Menschen mit Behinderungen sind auf Menschen mit psychischen Krankheiten anzuwenden; das Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, die im Jahr 1994 in Kairo stattgefunden hat, ebenso wie die Erklärung und das Aktionsprogramm der vierten Weltfrauenkonferenz, die in Peking im Jahr 1995 stattgefunden hat, enthalten jeweils Definitionen im Hinblick auf Familienplanung und die Gesundheit der Frau.

noch immer ein fernes Ziel bleibt. Überdies rückt dieses Ziel für diejenigen, die in Armut leben, in zunehmend größere Ferne. Der Ausschuss erkennt die gewaltigen strukturellen und sonstigen Hindernisse an, die sich aus Faktoren jenseits der Kontrolle der Staaten ergeben und die die volle Verwirklichung des Artikels 12 in vielen Vertragsstaaten behindern.

6. Mit der Absicht, den Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Pakts und bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen bei der Berichterstattung zu helfen, konzentriert sich diese Allgemeine Bemerkung auf den normativen Inhalt des Artikels 12 (Teil I), die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Teil II), Verletzungen (Teil III) und die Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene (Teil IV), während Verpflichtungen von nichtstaatlichen Akteuren in Teil V angesprochen werden. Die Allgemeine Bemerkung beruht auf der Erfahrung des Ausschusses, die er bei der Prüfung der Staatenberichte im Laufe mehrerer Jahre gewonnen hat.

1. *Der normative Inhalt von Artikel 12*

7. Artikel 12 Abs. 1 definiert das Recht auf Gesundheit, während Artikel 12 Abs. 2 einige erläuternde, jedoch nicht erschöpfende Beispiele zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aufzählt.

8. Das Recht auf Gesundheit wird nicht als ein Recht darauf, *gesund* zu sein, verstanden. Das Recht auf Gesundheit enthält sowohl Freiheiten als auch Rechte. Die Freiheiten schließen das Recht ein, über die eigene Gesundheit und den eigenen Körper zu bestimmen, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Freiheit, das Recht, frei von Eingriffen zu sein und das Recht, nicht misshandelt, nicht medizinischer Behandlung oder medizinischen Versuchen ohne Einwilligung unterzogen zu werden. Dagegen umfassen die Rechte unter anderem das Recht auf ein Gesundheitsfürsorgesystem, das die gleichberechtigte Erreichung eines Höchstmaßes an Gesundheit gewährleistet.

9. Der Begriff des »erreichbaren Höchstmaßes an Gesundheit« in Artikel 12 Abs.1 zieht sowohl die biologischen, sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen eines Individuums als auch die verfügbaren Ressourcen eines Staates in Betracht. Es gibt eine Anzahl von Aspekten, die nicht nur zwischen Staat und Individuum gelöst werden können; insbesondere kann gute Gesundheit weder allein durch den Staat gewährleistet werden, noch sind Staaten imstande, den Menschen gegen jede mögliche Krankheitsursache zu schützen. Genetische Faktoren, individuelle Anfälligkeit und ungesunde oder riskante Lebensführung können für die Gesundheit eines Individuums eine wichtige Rolle spielen. Folglich muss das Recht auf Gesundheit als ein

Recht auf den Genuss unterschiedlicher medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuungsdienste sowie den Genuss sonstiger Umstände verstanden werden, die für die Verwirklichung eines Höchstmaßes an Gesundheit notwendig sind.

10. Seit der Verabschiedung der beiden Internationalen Pakte im Jahr 1966 hat sich die Gesundheitslage der Welt dramatisch verändert. Auch hat der Begriff der Gesundheit substanzielle Veränderungen durchlaufen und wird umfassender gedeutet. Im Hinblick auf Gesundheit werden mehrere Faktoren in Betracht gezogen, darunter die Verteilung der Ressourcen und die Unterschiede der Geschlechter. Eine weitere Definition der Gesundheit berücksichtigt auch gesellschaftsbezogene Belange wie Gewalt und bewaffneten Konflikt.⁴ Ferner haben bis dahin unbekannte Krankheiten wie das menschliche Immunschwäche-Virus und das Immunschwäche-Syndrom (HIV/AIDS) sowie andere Krankheiten, die sich weit verbreitet haben (zum Beispiel Krebs), neue Hindernisse für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit geschaffen, die bei der Auslegung des Artikels 12 berücksichtigt werden müssen. Hierzu ist ebenso das rasche Wachstum der Weltbevölkerung hinzuzurechnen.

11. Der Ausschuss interpretiert das Recht auf Gesundheit, wie es in Artikel 12 Abs. 1 definiert ist, als ein inklusives Recht, das sich nicht nur auf eine zeitgerechte und angemessene Gesundheitsfürsorge, sondern auch auf die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit erstreckt. Hierzu zählen der Zugang zu sauberem und gesundem Trinkwasser und adäquaten Sanitäranlagen, die angemessene Versorgung mit unbedenklicher Nahrung und Unterkunft, gesunde Arbeits- und Umweltbedingungen sowie der Zugang zu gesundheitsbezogener Ausbildung und Information, einschließlich der Aufklärung über Sexualgesundheit und reproduktive Gesundheit. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Beteiligung der Bevölkerung an allen gesundheitsbezogenen Entscheidungen auf kommunaler, nationaler und internationaler Ebene.

12. Das Recht auf Gesundheit in allen seinen Formen und auf allen Ebenen enthält folgende wesentliche und miteinander verbundene Elemente, deren genaue Anwendung von den in dem jeweiligen Staat vorherrschenden Bedingungen abhängt:

4 Der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Übereinkommen zum Schutz von Kriegsopfern (1949); Zusatzprotokoll I (1977), das sich auf den Schutz von Opfern internationaler bewaffneter Konflikte bezieht, Artikel 75 Abs. 2 (a); Zusatzprotokoll II (1977), das sich auf den Schutz von Opfern nicht-internationaler bewaffneter Konflikte bezieht, Artikel 4 (a).

(a) *Verfügbarkeit.* In den Vertragsstaaten müssen funktionierende Einrichtungen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge, medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuungsdienste ebenso wie Programme ausreichend verfügbar sein. Die konkrete Beschaffenheit der medizinischen Einrichtungen und ärztlichen Betreuungsdienste wird von zahlreichen Faktoren, einschließlich dem Entwicklungsstand des Staats, abhängen. Sie werden jedoch die zugrunde liegenden Parameter der Gesundheit wie sicheres und sauberes Trinkwasser und adäquate Sanitäreinrichtungen, Krankenhäuser, Kliniken und andere gesundheitsbezogene Gebäude, geschultes medizinisches und anderes Personal, das ein im Inland wettbewerbsfähiges Gehalt bezieht, und unentbehrliche Arzneimittel, wie sie vom Aktionsprogramm über unentbehrliche Arzneimittel der WHO definiert sind, beinhalten;⁵

(b) *Zugänglichkeit.* Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung⁶ müssen für jeden Menschen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Vertragsstaates ohne Diskriminierung zugänglich sein. Die Zugänglichkeit besitzt vier Dimensionen, die einander jeweils überlagern:

(i) *Diskriminierungsverbot:* Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen für alle, insbesondere für die besonders schutzbedürftigen und an den Rand der Gesellschaft gedrängten Gruppen der Bevölkerung, de iure und de facto ohne Verletzung des Diskriminierungsverbots zugänglich sein;⁷

(ii) *Physische Zugänglichkeit:* Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen in sicherer Reichweite für die gesamte Bevölkerung vorhanden sein. Hierzu zählen insbesondere schutzbedürftige oder an den Rand gedrängte Gruppen wie ethnische Minderheiten und indigene Völker, Frauen, Kinder, Jugendliche, ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen mit HIV/AIDS. Zugänglichkeit beinhaltet auch, dass ärztliche Betreuung und die zugrunde liegenden Parameter für Gesundheit wie sicheres und sauberes Trinkwasser und adäquate Sanitäreinrichtungen innerhalb sicherer Reichweite liegen, was auch für ländliche Gebiete gilt. Zugänglichkeit schließt weiterhin behindertengerechten Zugang zu Gebäuden für Menschen mit Behinderungen ein;

5 Vgl. die Liste unentbehrlicher Arzneimittel der WHO, revidiert im Dezember 1999, WHO Drug Information, vol. 13, Nr. 4, 1999.

6 Jede Verweisung auf medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung in dieser Bemerkung beinhaltet die zugrunde liegenden Gesundheitsparameter, die in Abs. 11 und 12 (a) dieser Allgemeinen Bemerkung näher erläutert werden.

7 Vgl. Abs. 18 und 19 dieser Allgemeinen Bemerkung.

(iii) Wirtschaftliche Zugänglichkeit (Bezahlbarkeit): Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen für alle erschwinglich sein. Kosten für Dienstleistungen der Gesundheitsfürsorge ebenso wie für Leistungen, die sich auf die zugrunde liegenden Gesundheitsparameter beziehen, müssen auf dem Gerechtigkeitsgrundsatz beruhen und sicherstellen, dass diese Leistungen, ob öffentliche oder private, für alle, einschließlich sozial benachteiligter Gruppen, erschwinglich sind. Gerechtigkeit verlangt, dass ärmere Haushalte im Vergleich zu wohlhabenderen Haushalten nicht unverhältnismäßig mit Gesundheitsausgaben zu belasten sind;

(iv) Zugänglichkeit von Information: Zugänglichkeit beinhaltet das Recht, Informationen und Ideen⁸ im Hinblick auf Gesundheitsprobleme zu suchen, zu erhalten und weiterzugeben. Die Zugänglichkeit von Information sollte jedoch das Recht, dass persönliche Gesundheitsdaten mit Vertraulichkeit behandelt werden müssen, nicht beeinträchtigen;

(c) *Annehmbarkeit*. Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen die medizinische Ethik achten und kulturell angemessen sein, das heißt die Kultur Einzelner, von Minderheiten, Völkern und Gemeinschaften achten, geschlechts- und altersbedingte Besonderheiten berücksichtigen, Vertraulichkeit achten und den Gesundheitszustand der Betroffenen verbessern;

(d) *Qualität*. Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung müssen nicht nur kulturell akzeptiert, sondern auch wissenschaftlich und medizinisch geeignet und von guter Qualität sein. Dies erfordert unter anderem geschultes medizinisches Personal, wissenschaftlich zugelassene und nicht veraltete Medikamente und Krankenhauseinrichtungen, sicheres Trinkwasser und adäquate Sanitäreinrichtungen.

13. Der nicht erschöpfende Katalog der Beispiele in Artikel 12 Abs. 2 gibt für die von den Staaten zu ergreifenden Maßnahmen eine Anleitung. Er gibt bestimmte allgemeine Beispiele für Maßnahmen, die aus der breiten Definition des Rechts auf Gesundheit in Artikel 12 Abs. 2 erwachsen. Dabei

⁸ Vgl. Artikel 19 Abs. 2 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte. Diese Allgemeine Bemerkung hebt den Zugang zu Information wegen der speziellen Bedeutung dieses Aspekts in Zusammenhang mit Gesundheit hervor.

veranschaulichen sie den Inhalt dieses Rechts, wie in den folgenden Absätzen dargestellt wird.⁹

Artikel 12 Abs. 2 (a): Das Recht auf Gesundheit von Mutter und Kind sowie auf reproduktive Gesundheit

14. »Die Vorschrift zur Senkung der Zahl der Totgeburten und der Kindersterblichkeit sowie zur gesunden Entwicklung des Kindes« (Artikel 12 Abs. 2 (a))¹⁰ kann als Erfordernis verstanden werden, für Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit von Mutter und Kind zu sorgen, von Beratungsdiensten zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit, von prä- und postnataler Fürsorge,¹¹ Betreuung bei Notentbindungen sowie zur Verbes-

9 In der Literatur und Praxis, die sich auf das Recht auf Gesundheit bezieht, werden oft drei Ebenen der Gesundheitsfürsorge unterschieden: *Primäre Gesundheitsfürsorge* behandelt hauptsächlich allgemeine und weniger ernste Krankheiten, und sie wird von Fachpersonal des Gesundheitswesens und/oder praktischen Ärzten zur Verfügung gestellt, die innerhalb von Gemeinschaften zu relativ geringen Kosten arbeiten; *sekundäre Gesundheitsfürsorge* wird in Zentren, normalerweise in Krankenhäusern, angeboten, und sie behandelt typischerweise relativ verbreitete minder schwere oder schwere Krankheiten, die innerhalb der Gemeinschaft nicht behandelt werden können. Sie greift auf ein speziell ausgebildetes Fachpersonal des Gesundheitswesens und Ärzte zurück, auf spezielle Ausstattung und manchmal auf eine stationäre Pflege zu vergleichsweise höheren Kosten; *tertiäre Gesundheitsfürsorge* wird in relativ wenigen Zentren zur Verfügung gestellt, sie wird typischerweise für eine geringe Anzahl von Patienten mit minder schweren oder schweren Krankheiten angeboten, die ein speziell ausgebildetes Fachpersonal des Gesundheitswesens, Ärzte und spezielle Einrichtungen verlangen, und sie ist oft relativ teuer. Da die primäre, sekundäre und tertiäre Gesundheitsfürsorge sich oft überlagern und gegenseitig beeinflussen, stellt der Gebrauch dieser Typologie nicht immer hinreichend unterscheidende Kriterien zur Verfügung, um für die Einschätzung hilfreich zu sein, welche Form von Gesundheitsfürsorge Vertragsstaaten anbieten müssen. Deshalb ist sie in Bezug auf das normative Verständnis des Artikels 12 nur von beschränktem Nutzen.

10 Gemäß WHO wird nicht mehr die Rate der Totgeburten verwendet, stattdessen werden die Sterblichkeitsraten von Kindern unter fünf Jahren und der Säuglinge gemessen.

11 *Pränatal* bezeichnet »existierend oder auftretend vor der Geburt«; *perinatal* bezieht sich auf den Zeitraum kurz vor und nach der Geburt (in der medizinischen Statistik beginnt der Zeitraum mit der Vollendung von 28 Schwangerschaftswochen und wird definiert als zwischen einer Woche bis vier Wochen nach der Geburt endend); im Gegensatz dazu bezeichnet *neonatal* den Zeitraum, der sich auf die ersten vier Wochen nach der Geburt erstreckt; während *postnatal* das Auftreten nach der Geburt bezeichnet. In dieser Allgemeinen Bemerkung werden ausschließlich die allgemeineren Ausdrücke prä- und postnatal verwendet.

serung des Zugangs zu Informationen und zu den notwendigen Hilfsmitteln, um mit dieser Information umgehen zu können.¹²

Artikel 12 Abs. 2 (b): Das Recht auf eine gesunde Umwelt und gesunde Arbeitsbedingungen

15. »Die Verbesserung aller Aspekte der Umwelt- und der Arbeitshygiene« (Artikel 12 Abs. 2 (b)) umfasst unter anderem vorbeugende Maßnahmen im Hinblick auf Berufsunfälle und Berufskrankheiten; setzt voraus, angemessene Versorgung mit sauberem Trinkwasser und elementaren Sanitäreinrichtungen zu gewährleisten; die Vorbeugung und Minderung des Risikos, verletzenden Substanzen wie Strahlung und gesundheitsschädlichen Chemikalien oder anderen schädlichen Umweltbedingungen ausgesetzt zu sein, die direkt oder indirekt die menschliche Gesundheit beeinflussen.¹³ Darüber hinaus bezieht sich die Arbeitshygiene, soweit dies praktikabel ist, auf eine Reduzierung der Ursachen von Gesundheitsrisiken, die die Arbeitsumgebung mit sich bringt.¹⁴ Artikel 12 Abs. 2 (b) umfasst auch eine angemessene Unterkunft und sichere und hygienische Arbeitsbedingungen, eine angemessene Versorgung mit Nahrungsmitteln sowie richtige Ernährung, und rät ab von Alkoholmissbrauch, dem Genuss von Tabak, Drogen und anderen schädlichen Substanzen.

Artikel 12 Abs. 2 (c): Das Recht auf Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung von Krankheiten

16. »Die Vorbeugung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer, endemischer, Berufs- und sonstiger Krankheiten« (Artikel 12 Abs. 2 (c)) verlangen die Einführung von Präventions- und Aufklärungsprogrammen für verhaltensabhängige Gesundheitsbelange, wozu Krankheiten gehören, die

12 Familienplanung bedeutet, dass Frauen und Männer die Freiheit haben zu entscheiden, ob und wann sie zeugen wollen, und dass sie das Recht haben, informiert zu werden und Zugang zu sicheren, wirksamen, erschwinglichen und akzeptablen Methoden der Familienplanung zu haben. Ebenso haben sie das Recht auf Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten, die zum Beispiel Frauen ermöglichen, die Schwangerschaft und Geburt sicher zu überstehen.

13 Der Ausschuss nimmt in diesem Zusammenhang das Prinzip 1 der Erklärung von Stockholm aus dem Jahr 1972 zur Kenntnis, das feststellt: »Der Mensch hat das fundamentale Recht auf Freiheit, Gleichheit und angemessene Lebensbedingungen in einer Umgebung, die ihm ein Leben in Würde und Wohlbefinden gestattet«. Er weist ebenso auf die zurückliegenden Entwicklungen im Völkerrecht hin, einschließlich der Resolution 45/94 der Generalversammlung über die Notwendigkeit, das Wohlbefinden der Menschen zu gewährleisten; Prinzip 1 der Erklärung von Rio; und regionale Menschenrechtsinstrumente wie Artikel 10 des Protokolls von San Salvador zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention.

14 ILO-Übereinkommen, Nr. 155, Artikel 4 Abs. 2.

durch Sexualverkehr übertragen werden, wie insbesondere HIV/AIDS, und diejenigen, die die sexuelle und reproduktive Gesundheit beeinträchtigen. Sie verlangen zudem die Förderung sozialer Bedingungen, die die Gesundheit beeinflussen, wie die Sicherheit der Umwelt, Bildung, wirtschaftliche Entwicklung und die Gleichberechtigung der Geschlechter. Das Recht auf Behandlung beinhaltet die Schaffung eines Systems für die Versorgung mit notärztlicher Betreuung bei Unfällen, Epidemien und ähnlichen Gesundheitsrisiken sowie die Versorgung mit einem Katastrophendienst und humanitärer Hilfe in Notsituationen. Die Bekämpfung von Krankheiten verlangt zum Beispiel Bemühungen der Staaten, einzeln oder gemeinsam, dazu benötigte Technologien verfügbar zu machen, eine epidemiologische Kontrolle und detaillierte Datenerhebung durchzuführen und zu verbessern sowie Impfprogramme und andere Strategien zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten einzuführen oder zu verbessern.

Artikel 12 Abs. 2 (d): Das Recht auf medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuung¹⁵

17. Die »Schaffung der Voraussetzungen, die für jeden Menschen im Krankheitsfall den Genuss medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherstellen«, und dies sowohl im Falle körperlicher als auch im Falle geistiger Krankheit (Artikel 12 Abs. 2 (d)), beinhaltet den gleichberechtigten und zeitgerechten Zugang zu elementaren Präventions-, Behandlungs- und Rehabilitationsleistungen sowie zu Gesundheitserziehung; eine regelmäßige Untersuchung; die angemessene Behandlung häufiger Krankheiten, Beschwerden, Verletzungen und Behinderungen, vorzugsweise auf Ebene der Kommunen; die Versorgung mit notwendigen Medikamenten und eine angemessene Behandlung und Pflege bei geistigen Krankheiten. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verbesserung und Förderung der Beteiligung der Bevölkerung an der Gesundheitsvorsorge und der Pflege, zum Beispiel durch eine Verbesserung der Organisation des Gesundheitssektors, des Versicherungssystems sowie insbesondere der Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen auf kommunaler und nationaler Ebene, die das Recht auf Gesundheit berühren.

Artikel 12: Besondere Aspekte im Hinblick auf eine weite Anwendung

Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlung

18. Gemäß Artikel 2 Abs. 2 und Artikel 3 verbietet der Pakt jede Diskriminierung in der Gesundheitsfürsorge und den zugrunde liegenden Gesundheitsparametern (einschließlich des Zugangs zu Mitteln und zu Leis-

¹⁵ Vgl. Ziffer 12 (b) und Fn. 8 oben.

tungsberechtigung bezüglich Gesundheitsfürsorge und Gesundheitsparameter) aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft, Eigentum, Geburt, körperlicher oder geistiger Behinderung, des Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS), von sexueller Orientierung und bürgerlichem, politischem, sozialem oder sonstigem Status, der die Absicht oder die Wirkung hat, den gleichberechtigten Genuss oder die gleiche Ausübung des Rechts auf Gesundheit zu vereiteln oder zu behindern. Der Ausschuss betont, dass viele Maßnahmen, zum Beispiel die meisten Strategien und Programme zur Beseitigung gesundheitsbezogener Diskriminierung, mit minimalem Aufwand verfolgt werden können, indem Gesetze verabschiedet, modifiziert oder aufgehoben werden, oder durch die Verbreitung von Information. Der Ausschuss ruft die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 Abs. 12 in Erinnerung, die feststellt, dass selbst in Zeiten starker Mittelknappheit schutzbedürftige Mitglieder einer Gesellschaft durch Programme mit relativ geringem Kostenaufwand geschützt werden müssen.

19. Im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit muss der gleichberechtigte Zugang zu Gesundheitsfürsorge und Gesundheitsbetreuung hervorgehoben werden. Die Staaten haben eine besondere Verpflichtung, jenen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Krankenversicherung und Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen und jegliche unerlaubte Diskriminierung bei der Gesundheitsfürsorge und den Gesundheitsdiensten zu verhindern, insbesondere im Hinblick auf die Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit.¹⁶ Eine unangemessene Verteilung von Gesundheitsressourcen kann zu Diskriminierung führen, die nicht direkt zu erkennen ist. Zum Beispiel sollte nicht in unverhältnismäßig teure Gesundheitspflegedienste investiert werden, die oft nur einem kleinen, privilegierten Teil der Bevölkerung zugänglich sind, sondern vielmehr in die primäre und vorbeugende Gesundheitsfürsorge, die einem weitaus größeren Teil der Bevölkerung Vorteile bringt.

Geschlechterperspektive

20. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten Geschlechterperspektiven in ihre gesundheitspolitischen Richtlinien, Planungen, Programme und in ihre Forschung aufnehmen, um eine bessere Gesundheit für Frauen wie für Männer zu erreichen. Ein geschlechtsspezifischer Ansatz erkennt an, dass biologische und soziokulturelle Faktoren die Gesundheit von Männern und Frauen stark beeinflussen. Die Aufschlüsselung gesundheitlicher, sozialer und wirtschaftlicher Daten im Hinblick auf das Geschlecht

¹⁶ Zu den Kernverpflichtungen vgl. Abs. 43 und 44 der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung.

ist wesentlich, um Ungleichheiten bei der Gesundheit zu erkennen und zu beheben.

Frauen und das Recht auf Gesundheit

21. Um die Diskriminierung von Frauen zu beseitigen, besteht die Notwendigkeit, eine umfassende nationale Strategie für die Förderung des Rechts der Frau auf Gesundheit während ihres gesamten Lebens zu entwickeln und umzusetzen. Eine solche Strategie sollte sowohl Eingriffe, die der Vorbeugung und Behandlung von Krankheiten von Frauen dienen, als auch politische Maßnahmen beinhalten, um ihnen vollen Zugang zu hochwertiger und erschwinglicher Gesundheitsfürsorge zur Verfügung zu stellen. Hierzu zählen auch Beratungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit. Ein wichtiges Ziel sollte in der Verminderung von Gesundheitsrisiken für Frauen liegen, insbesondere in der Senkung der Müttersterblichkeit und dem Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt. Die Verwirklichung des Rechts der Frau auf Gesundheit verlangt die Beseitigung aller Hindernisse, die den Zugang zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Information beeinträchtigen, einschließlich im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit. Außerdem ist es wichtig, vorbeugende, fördernde und heilende Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen vor dem Einfluss schädlicher traditioneller kultureller Praktiken zu schützen, die ihre Fortpflanzungsrechte beeinträchtigen.

Kinder und Jugendliche

22. Artikel 12 Abs. 2 (a) umreißt die Notwendigkeit, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kindersterblichkeit zu senken und die gesunde Entwicklung von Säuglingen und Kindern zu fördern. Internationale Menschenrechtsabkommen haben anerkannt, dass Kinder und Jugendliche das Recht haben, ein Höchstmaß an Gesundheit zu erreichen sowie Zugang zu Einrichtungen für die Behandlung von Krankheiten zu erhalten.¹⁷ Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes weist die Staaten an, für das Kind und seine Familie den Zugang zu elementaren Gesundheitsdiensten, einschließlich der prä- und postnatalen Betreuung für Mütter, zu gewährleisten. Das Übereinkommen verbindet diese Ziele damit, kindgemäße Informationen über präventives und gesundheitsförderndes Verhalten bereitzustellen und Familien und Gemeinschaften bei der Umsetzung dieser Praktiken zu unterstützen. Das Diskriminierungsverbot verlangt, dass Mädchen und Jungen einen gleichberechtigten Zugang zu angemessener Ernährung, einer sicheren Umwelt sowie zu physisch und psychologisch ausgerichteten Gesundheitsdiensten haben. Es besteht zudem die Notwendigkeit, effektive und ange-

¹⁷ Artikel 24 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes.

messene Maßnahmen zu verabschieden, um schädliche traditionelle Praktiken zu beseitigen, die die Gesundheit von Kindern, insbesondere von Mädchen betreffen, einschließlich der Kinderehe, der weiblichen Genitalverstümmelung, der Bevorzugung von männlichen Kindern bei der Ernährung und Pflege.¹⁸ Kindern mit Behinderungen sollte die Chance gegeben werden, ein erfüllendes und ein Leben in Würde zu genießen und am Leben ihrer Gemeinschaft teilzuhaben.

23. Die Vertragsstaaten sollten für eine sichere und unterstützende Umwelt mit sozialem Rückhalt für Jugendliche sorgen, die Gelegenheit bietet, sich an gesundheitsbezogenen Entscheidungen zu beteiligen, Fertigkeiten für das Leben zu entwickeln, angemessene Information und Betreuung zu erhalten und ihre Entscheidungen bezüglich ihres Verhaltens im Hinblick auf Gesundheit mitbestimmen zu können. Die Verwirklichung des Rechts von Jugendlichen auf Gesundheit ist von der Entwicklung einer jugendfreundlichen Gesundheitsfürsorge abhängig, die die Vertraulichkeit und Privatsphäre achtet und die geeignete Betreuungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit beinhaltet.

24. Bei allen politischen Maßnahmen und Programmen, die darauf abzielen, das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Gesundheit zu gewährleisten, soll das Wohl der Kinder und Jugendlichen im Vordergrund stehen.

Ältere Menschen

25. Im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts älterer Menschen auf Gesundheit bestätigt der Ausschuss in Übereinstimmung mit den Absätzen 34 und 35 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (1995) die Bedeutung eines integrierten Ansatzes, der Elemente der Vorbeugung, der Rehabilitation und der Pflege miteinander verbindet. Derartige Maßnahmen sollten regelmäßige Untersuchungen für beide Geschlechter beinhalten; körperliche und psychologische Rehabilitationsmaßnahmen, die die Funktionsfähigkeit und Selbstständigkeit älterer Menschen aufrechterhalten sollen; und Hingabe und Pflege für chronisch Kranke und sterbenskranke Menschen, indem ihnen vermeidbarer Schmerz erspart und ihnen ermöglicht wird, in Würde zu sterben.

18 Vgl. Resolution der Weltgesundheitsversammlung WHA47.10, 1994, unter dem Titel »Gesundheit von Mutter und Kind und Familienplanung: Traditionelle Praktiken, die für die Gesundheit von Frauen und Kindern schädlich sind«.

26. Der Ausschuss bekräftigt Absatz 34 seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 5, der sich dem Problem von Menschen mit Behinderungen im Zusammenhang mit dem Recht auf körperliche und geistige Gesundheit zuwendet. Überdies betont der Ausschuss die Notwendigkeit sicherzustellen, dass nicht nur der öffentliche Gesundheitssektor, sondern auch private Anbieter von Gesundheitsdiensten und Einrichtungen den Grundsatz des Diskriminierungsverbots in Bezug auf Menschen mit Behinderungen befolgen.

Indigene Völker

27. Mit Rücksicht auf das sich entwickelnde Völkerrecht, die allgemeine Praxis der Staaten und die jüngsten Maßnahmen, die von Staaten in Bezug auf indigene Völker ergriffen wurden,¹⁹ empfiehlt der Ausschuss, jene Elemente zu bestimmen, die das Recht indigener Völker auf Gesundheit definieren, um Staaten mit indigenen Völkern bessere Möglichkeiten zu vermitteln, die Vorschriften des Artikels 12 umzusetzen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass indigene Völker das Recht auf Sondermaßnahmen haben, um ihren Zugang zu Gesundheits- und Pflegediensten zu verbessern. Die Gesundheitsdienste sollten kulturell angemessen sein, indem sie traditionelle präventive Pflege, Heilpraktiken und traditionelle Medizin nutzen. Die Staaten sollten für indigene Völker Ressourcen zur Verfügung stellen, um entsprechende Einrichtungen zu planen, zu schaffen und zu kontrollieren, so dass diese Völker das für jede/n erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit genießen können. Ebenso sollten lebensnotwendige medizinische Pflanzen, Tiere und Mineralien, die indigene Völker für

19 Kürzlich vereinbarte internationale Normen, die für indigene Völker relevant sind, beinhalten: das ILO-Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern (1989); Artikel 29 (c) und (d) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (1989); Artikel 8 (j) des Übereinkommens über biologische Vielfalt (1992), der die Empfehlung ausspricht, dass Staaten die Kenntnisse, Innovationen und Praktiken indigener Gemeinschaften achten, bewahren und aufrechterhalten sollen; Agenda 21 der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (1992), insbesondere Kapitel 26; und Teil I, Abs. 20 der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms, das feststellt, dass Staaten konzertierte positive Schritte unternehmen sollten, um die Achtung der Menschenrechte für alle indigenen Völker auf der Grundlage des Diskriminierungsverbots zu gewährleisten. Vgl. auch die Präambel und Artikel 3 des Rahmenübereinkommens über Klimawandel der Vereinten Nationen (1992) und Artikel 10 Abs. 2 (e) des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Bekämpfung der Wüstenbildung in den von Dürre und/oder Wüstenbildung schwer betroffenen Ländern, insbesondere in Afrika (1994). Während der vergangenen Jahre hat eine wachsende Anzahl von Staaten ihre Verfassung geändert und Gesetzgebung eingeführt, die spezifische Rechte der indigenen Völker anerkennt.

ihre Gesundheit benötigen, geschützt werden. Der Ausschuss weist darauf hin, dass bei den Gemeinschaften indigener Völker die Gesundheit des Einzelnen oft mit der Gesundheit der Gemeinschaft insgesamt verknüpft ist und somit eine kollektive Dimension besitzt. In dieser Hinsicht ist der Ausschuss der Ansicht, dass Entwicklungen, die zur Vertreibung indigener Völker aus ihren angestammten Gebieten und ihrer traditionellen Umgebung führen und bei denen ihre Nahrungsgrundlagen entzogen und ihre symbiotische Beziehung mit ihrem Land zerstört werden, einen schädlichen Effekt auf ihre Gesundheit haben.

Beschränkungen

28. Manchmal werden Probleme mit der öffentlichen Gesundheit von Staaten als Rechtfertigung für die Einschränkung anderer Grundrechte herangezogen. Der Ausschuss möchte betonen, dass die Schranken Klausel des Pakts, der Artikel 4, vorrangig die Rechte von Individuen schützen soll, anstatt Staaten zu gestatten, Beschränkungen einzuführen. Infolgedessen ist zum Beispiel ein Vertragsstaat, der aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Freizügigkeit (i. S. v. Bewegungsfreiheit) von Menschen mit ansteckenden Krankheiten, wie HIV/AIDS, einschränkt oder der diese Menschen sogar einweist, der sich weigert, Ärzte für jene Menschen zuzulassen, die für Regierungsgegner gehalten werden, oder der darin versagt, der Gemeinschaft Impfstoffe gegen schwere Infektionskrankheiten zur Verfügung zu stellen, verpflichtet, solche weitreichenden Maßnahmen gemäß den einzelnen Bestimmungen des Artikels 4 rechtfertigen. Solche Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein, internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen, mit dem Wesen der Paktrechte vereinbar sein und dürfen ausschließlich dem Zweck dienen, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern.

29. Gemäß Artikel 5 Abs. 1 müssen derartige Beschränkungen verhältnismäßig sein, das heißt, es muss das am wenigsten einschränkende Mittel angewendet werden, wenn mehrere Arten von Einschränkungen verfügbar sind. Sogar in Fällen, in denen Einschränkungen aufgrund des Schutzes der öffentlichen Gesundheit erlaubt sind, sollten sie von begrenzter Dauer sein und einer Überprüfung unterworfen werden.

2. *Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten*

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

30. Obgleich der Pakt eine schrittweise Verwirklichung vorsieht und die Zwänge anerkennt, die auf begrenzt verfügbare Ressourcen zurückzuführen

ren sind, erlegt er den Staaten auch verschiedene Verpflichtungen auf, die eine sofortige Wirkung haben. Die Vertragsstaaten haben unmittelbare Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf Gesundheit, wie zum Beispiel die Verpflichtung, die Ausübung dieses Rechts ohne jegliche Diskriminierung (Artikel 2 Abs. 2) zu gewährleisten, und die Verpflichtung, Maßnahmen (Artikel 2 Abs. 1) zur vollen Verwirklichung des Artikels 12 zu treffen. Diese Maßnahmen müssen wohl überlegt und konkret sein und die volle Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zum Ziel haben.²⁰

31. Die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit über einen gewissen Zeitraum sollte nicht so interpretiert werden, als würde sie den Verpflichtungen der Vertragsstaaten jegliche Bedeutung entziehen. Vielmehr bedeutet schrittweise Verwirklichung, dass Staaten die spezifische und kontinuierliche Verpflichtung haben, so schnell und effektiv wie möglich die volle Verwirklichung des Artikels 12 zu erreichen.²¹

32. Wie bei allen anderen Rechten des Pakts besteht eine überwiegende Annahme, dass rückläufige Maßnahmen in Bezug auf das Recht auf Gesundheit unerlaubt sind. Sollten rückläufige Maßnahmen absichtlich ergriffen werden, dann obliegt dem Vertragsstaat die Beweislast, dass diese Maßnahmen nach sorgfältigster Abwägung aller Alternativen eingeführt wurden, dass alle verfügbaren Ressourcen ausgeschöpft wurden und die Maßnahmen im Hinblick auf die Gesamtheit der Paktrechte gerechtfertigt sind.²²

33. Wie alle Menschenrechte erlegt das Recht auf Gesundheit den Vertragsstaaten drei Arten oder Ebenen von Verpflichtungen auf: Eine *Achtungspflicht*, eine *Schutzpflicht* und eine *Gewährleistungspflicht*. Dabei enthält die *Gewährleistungspflicht* die Verpflichtung zu ermöglichen, zur Verfügung zu stellen und zu fördern.²³ Die *Achtungspflicht* verlangt von den Staaten, von einem unmittelbaren oder mittelbaren Eingriff in den Genuss des Rechts auf Gesundheit Abstand zu nehmen. Die *Schutzpflicht* verlangt von den Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, die Dritte daran hindern, die Garantien des Artikels 12 zu beeinträchtigen. Schließlich verlangt die *Gewährleistungspflicht* von den Staaten, angemessene legislative, administrative, finanzielle, gerichtliche, fördernde und sonstige Maßnahmen zu verabschie-

20 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Abs. 43.

21 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Abs. 9; Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Abs. 44.

22 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Abs. 9; Allgemeine Bemerkung Nr. 13, Abs. 44.

23 Den Allgemeinen Bemerkungen Nr. 12 und 13 zufolge beinhaltet die Gewährleistungspflicht »an obligation to facilitate and an obligation to provide«. In der vorliegenden Allgemeinen Bemerkung umfasst die Gewährleistungspflicht aufgrund der entscheidenden Bedeutung der Gesundheitsförderung in der Arbeit der WHO und andernorts auch eine Förderungspflicht.

den, die die volle Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zum Ziel haben.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

34. Insbesondere unterliegen die Staaten der Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit *zu achten*, indem sie es zum Beispiel unterlassen, den gleichberechtigten Zugang zu vorbeugenden, heilenden und lindernden Gesundheitsdiensten für jeden Menschen zu verweigern oder zu beschränken, einschließlich für Gefangene oder Inhaftierte, Minderheiten, Asylsuchende und illegale Immigranten; indem sie darauf verzichten, diskriminierende Praktiken als politische Maßnahme durchzusetzen, und es unterlassen, diskriminierende Praktiken im Hinblick auf den Gesundheitsstatus und die Bedürfnisse von Frauen einzuführen. Weiterhin verlangt die Achtungspflicht, von dem Verbot oder der Behinderung traditioneller präventiver Pflege, Heilpraktiken und traditioneller Medizin sowie von der Verbreitung unsicherer Medikamente und von erzwungenen medizinischen Behandlungen Abstand zu nehmen, es sei denn, es besteht eine Ausnahmesituation für die Behandlung psychischer Krankheit oder für die Vorbeugung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Solche Ausnahmefälle sollten besonders restriktiven Bedingungen unterliegen und *best practices* sowie internationale Standards beachten, einschließlich der »Grundsätze für den Schutz von psychisch Kranken und die Verbesserung der psychiatrischen Versorgung«. ²⁴ Zusätzlich sollten die Staaten es unterlassen, den Zugang zu Verhütungsmitteln und zu sonstigen für die Aufrechterhaltung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit erforderlichen Mitteln zu beschränken; gesundheitsbezogene Information zu zensieren, einzubehalten oder absichtlich missverständlich darzustellen, einschließlich Information zur Sexualerziehung, sowie die Beteiligung der Menschen an Gesundheitsthemen zu behindern. Die Staaten sollten es auch unterlassen, Luft, Wasser und Erde unrechtmäßig zu verschmutzen, etwa durch industriellen Abfall von staatlichen Einrichtungen sowie durch den Einsatz oder den Test nuklearer, biologischer oder chemischer Waffen, wenn derartige Verfahren zur Freisetzung von Substanzen führen, die der menschlichen Gesundheit schaden, und wenn sie den Zugang zu Gesundheitsdiensten als Repressalie einschränken, zum Beispiel während bewaffneter Konflikte unter Verletzung des humanitären Völkerrechts.

35. Die Schutzpflicht beinhaltet unter anderem die Pflicht des Staates, Gesetze zu verabschieden oder andere Maßnahmen zu ergreifen, die den gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsfürsorge und zu Gesundheitsdiensten gewährleisten, die von Dritten bereitgestellt werden, und sicher-

²⁴ Resolution der Generalversammlung 46/119 (1991).

zustellen, dass die Privatisierung des Gesundheitssektors keine Bedrohung im Hinblick auf die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Qualität medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung nach sich zieht; die Vermarktung medizinischer Einrichtungen und von Arzneien durch Dritte zu kontrollieren; und zu gewährleisten, dass praktische Ärzte und andere im Gesundheitssektor Beschäftigte entsprechende Ausbildung und Fähigkeiten besitzen und den ethischen Verhaltenskodex befolgen. Die Staaten sind außerdem verpflichtet sicherzustellen, dass schädliche soziale oder traditionelle Praktiken den Zugang zu prä- und postnataler Betreuung und Familienplanung nicht beeinträchtigen; Dritte daran zu hindern, Frauen zu traditionellen Praktiken zu zwingen, zum Beispiel zur weiblichen Genitalverstümmelung; und Maßnahmen zu ergreifen, um alle schutzbedürftigen oder an den Rand gedrängten Gruppen der Gesellschaft, insbesondere Frauen, Kinder, Jugendliche und ältere Menschen, vor geschlechtsbezogener Gewalt zu schützen. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass Dritte den Zugang zu Gesundheitsinformation und Gesundheitsdiensten nicht einschränken.

36. Die Gewährleistungspflicht verlangt von den Vertragsstaaten, das Recht auf Gesundheit auf nationaler politischer und gesetzlicher Ebene, vorzugsweise auf dem Gesetzgebungsweg, angemessen anzuerkennen und eine nationale Gesundheitspolitik in detaillierter Ausgestaltung anzunehmen, um das Recht auf Gesundheit zu verwirklichen. Die Staaten müssen das Vorhandensein von Gesundheitsfürsorge, einschließlich von Impfprogrammen gegen schwere Infektionskrankheiten, gewährleisten sowie garantieren, dass für jeden Menschen gleichberechtigter Zugang zu den elementaren Voraussetzungen von Gesundheit, zum Beispiel zu nährstoffreicher sicherer Nahrung und Trinkwasser, zu Sanitäreinrichtungen, angemessener Unterkunft und angemessenen Lebensbedingungen vorhanden ist. Die öffentliche Gesundheitsinfrastruktur sollte Beratungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit zur Verfügung stellen, einschließlich einer Mutterschaftsbetreuung, insbesondere in ländlichen Gebieten. Die Staaten müssen die angemessene Ausbildung von Ärzten/innen und sonstigem medizinischen Personal, die Versorgung mit einer hinreichenden Anzahl von Krankenhäusern, Kliniken und anderen Gesundheitseinrichtungen gewährleisten sowie Einrichtungen für Beratung und psychologische Gesundheitsfürsorge fördern und unterstützen. Dabei sollte die geographische Verteilung dieser Einrichtungen angemessen berücksichtigt werden. Weitere Verpflichtungen beinhalten die Versorgung mit einem öffentlichen, privaten oder gemischten Krankenversicherungssystem, das für jeden Menschen erschwinglich ist, die Förderung von medizinischer Forschung und Gesundheitserziehung ebenso wie Informationskampagnen insbesondere im Hinblick auf HIV/AIDS, sexuelle und reproduktive Gesundheit, im Blick auf

traditionelle Praktiken, häusliche Gewalt, Missbrauch von Alkohol und Konsum von Tabak, Drogen und anderen schädlichen Substanzen. Die Staaten sind auch aufgefordert, Maßnahmen gegen Umwelt- und berufliche Gesundheitsrisiken und gegen jegliche Bedrohungen, die in epidemiologischen Studien aufgezeigt werden, zu treffen. Zu diesem Zweck sollten sie nationale politische Richtlinien formulieren und umsetzen, die darauf abzielen, die Verschmutzung von Luft, Wasser und Erde, einschließlich der Verschmutzung durch Schwermetalle wie Blei, das aus Benzin entweicht, zu reduzieren. Weiterhin sind die Vertragsstaaten aufgefordert, eine in sich kohärente nationale Politik zu formulieren, umzusetzen und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, um das Risiko von Berufsunfällen und Berufskrankheiten zu minimieren. Dies gilt ebenso für eine kohärente nationale Politik zu beruflicher Sicherheit und Gesundheitsdiensten.²⁵

37. Die Gewährleistungspflicht fordert von den Staaten unter anderem, Positivmaßnahmen zu ergreifen, die es Individuen und Gemeinschaften ermöglichen, das Recht auf Gesundheit zu genießen. Die Vertragsstaaten sind auch verpflichtet, ein spezifisches Paktrecht zu *gewährleisten*, wenn Individuen oder Gruppen aus Gründen, die sich ihrer Kontrolle entziehen, unfähig sind, das betreffende Recht mit eigenen Mitteln zu verwirklichen. Die Verpflichtung, das Recht auf Gesundheit zu *gewährleisten (fördern)* verlangt von den Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die die Gesundheit der Bevölkerung fördern, aufrechterhalten und wiederherstellen. Solche Verpflichtungen beinhalten: (i) das Erkennen von Faktoren, die die Gesundheit begünstigen und fördern, zum Beispiel durch Forschung und Verbreitung von Informationen; (ii) kulturell angemessene Gesundheitsdienste und ausgebildetes Personal, das die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger und ausgegrenzter Gruppen erkennen und entsprechend darauf reagieren kann; (iii) die Gewährleistung, dass ein Staat seinen Verpflichtungen zur Verbreitung von geeigneten Informationen nachkommt, die über gesunde Lebensführung und Ernährung, schädliche traditionelle Praktiken und die Verfügbarkeit von entsprechenden Leistungen aufklärt; (iv) Menschen da-

25 Elemente einer solchen Politik sind die Identifizierung, Bestimmung, Genehmigung und Kontrolle gefährlicher Materialien, Ausrüstungen, Substanzen, Wirkstoffe und Arbeitsprozesse; die Versorgung der Arbeiter/innen mit Gesundheitsinformationen und, falls nötig, mit geeigneter Schutzkleidung und Ausrüstung; die Durchsetzung von Gesetzen und Verordnungen durch angemessene Inspektion; die Pflicht, über Berufsunfälle und -krankheiten Mitteilung zu machen, die Durchführung von Untersuchungen und jährlichen Statistiken; der Schutz der Arbeiter/innen und von deren Vertreter/innen vor Disziplinarmaßnahmen für Handlungen, die sie in Übereinstimmung mit einer solchen Politik unternommen haben; und die Versorgung mit betriebsärztlichen Diensten, die wesentlich vorbeugende Aufgaben wahrnehmen. Vgl. ILO-Übereinkommen über den Arbeitsschutz, 1981 (Nr. 155), und das Übereinkommen über die betriebsärztlichen Dienste, 1985 (Nr. 161).

rin zu unterstützen, wohl überlegte Entscheidungen hinsichtlich ihrer Gesundheit zu treffen.

Internationale Verpflichtungen

38. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 richtete der Ausschuss die Aufmerksamkeit auf die Verpflichtung aller Vertragsstaaten, einzeln sowie durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, Maßnahmen zu treffen, um nach und nach die vollständige Verwirklichung der Paktrechte, wie des Rechts auf Gesundheit, zu erreichen. Im Geiste von Artikel 56 der Charta der Vereinten Nationen, besonderer Vorschriften des Pakts (Artikel 12, 2 Abs. 1, 22 und 23) und der Erklärung von Alma-Ata über primäre Gesundheitsversorgung sollten die Vertragsstaaten die wesentliche Rolle internationaler Zusammenarbeit anerkennen und gemeinsam und einzeln Maßnahmen ergreifen, um die vollständige Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu erreichen. In dieser Hinsicht werden die Staaten auf die Erklärung von Alma-Ata verwiesen, die zum Ausdruck bringt, dass die bestehende große Ungleichheit im Gesundheitsstatus der Menschen, insbesondere zwischen Menschen in den entwickelten Länder und denen in den Entwicklungsländern, aber auch innerhalb eines Staates, politisch, sozial und wirtschaftlich nicht akzeptabel und ihre Überwindung deshalb ein gemeinsames Anliegen aller Staaten ist.²⁶

39. Um ihren internationalen Verpflichtungen aus Artikel 12 nachzukommen, müssen Vertragsstaaten das Recht auf Gesundheit in anderen Ländern achten und Dritte daran hindern, dieses Recht in anderen Ländern zu verletzen, falls es möglich ist, diese mit rechtlichen oder politischen Mitteln, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und einschlägigem Völkerrecht, zu beeinflussen. Je nach Verfügbarkeit von Ressourcen sollten die Staaten den Zugang zu elementaren medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung in anderen Ländern, wann immer möglich, erleichtern und auf Anfrage notwendige Hilfe zur Verfügung stellen.²⁷ Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass dem Recht auf Gesundheit in internationalen Abkommen gebührende Aufmerksamkeit geschenkt wird, und sollten dazu die Entwicklung weiterer Rechtsinstrumente in Erwägung ziehen. Im Hinblick auf den Abschluss anderer internationaler Abkommen sollten die Staaten Maßnahmen ergreifen, um zu gewährleisten, dass das Recht auf Gesundheit davon nicht negativ beeinflusst wird. In ähnlicher

26 Artikel II, Erklärung von Alma-Ata, Bericht der Internationalen Konferenz über primäre Gesundheitsversorgung, Alma-Ata, 6. bis 12. September 1978, in: World Health Organization, *Health for All Series* Nr. 1, WHO, Genf, 1978.

27 Vgl. Abs. 45 dieser Allgemeinen Bemerkung.

Weise haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung zu gewährleisten, in ihren Handlungen als Mitglieder internationaler Organisationen das Recht auf Gesundheit gebührend zu berücksichtigen. Entsprechend sollten jene Vertragsstaaten, die Mitglieder internationaler Finanzeinrichtungen, insbesondere des Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und regionaler Entwicklungsbanken sind, dem Schutz des Rechts auf Gesundheit bei der Einflussnahme auf die Finanzpolitik, die Kreditvereinbarungen und die internationalen Maßnahmen dieser Institutionen größere Aufmerksamkeit schenken.

40. Die Vertragsstaaten haben eine gemeinsame und eine individuelle Verantwortung, in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und entsprechenden Resolutionen der VN-Generalversammlung und der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly) bei der Katastrophenhilfe und der humanitären Hilfe in Zeiten des Notstands zusammenzuarbeiten, einschließlich bei der Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene. Jeder Staat sollte zur Lösung solcher Aufgabe unter Ausschöpfung seiner Möglichkeiten beitragen. Bei der Versorgung mit internationaler medizinischer Hilfe, der Verteilung und Verwaltung der Hilfsgüter, darunter von sicherem Trinkwasser, Nahrungsmitteln und Arzneimitteln, und bei der finanziellen Hilfe sollten die am stärksten schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen der Bevölkerung vorrangig bedacht werden. Überdies hat die internationale Gemeinschaft im Hinblick auf die grenzüberschreitende Verbreitung einiger übertragbarer Krankheiten eine kollektive Verantwortung, sich dieses Problems anzunehmen. Die wirtschaftlich entwickelten Staaten haben eine besondere Verantwortung und ein ebensolches Interesse daran, den ärmeren Entwicklungsländern in dieser Hinsicht zu helfen.

41. Die Vertragsstaaten sollten es zu allen Zeiten unterlassen, Embargos oder ähnliche Maßnahmen zu ergreifen, die die Versorgung eines anderen Staates mit geeigneten Medikamenten und medizinischer Ausstattung beschränken. Einfuhrbeschränkungen auf solche Güter sollten niemals als Instrument politischen und wirtschaftlichen Drucks benutzt werden. In dieser Hinsicht ruft der Ausschuss seine Position zum Zusammenhang von wirtschaftlichen Sanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in Erinnerung, die in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 zum Ausdruck gebracht wird.

42. Obgleich nur Staaten Parteien des Pakts sind und daher letztendlich nur sie für dessen Einhaltung zur Rechenschaft gezogen werden können, haben alle Mitglieder der Gesellschaft – Einzelpersonen wie Mediziner/innen, Familien, lokale Gemeinschaften, zwischenstaatliche und nichtstaatliche

Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft – gewisse Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit. Die Vertragsstaaten sollten deshalb für ein Umfeld sorgen, das es erleichtert, diesen Verantwortlichkeiten nachzukommen.

Kernverpflichtungen

43. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 bestätigt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung haben, wenigstens einen Mindeststandard eines jeden Paktrechts zu gewährleisten, einschließlich einer grundlegenden primären Gesundheitsversorgung. In Verbindung mit aktuelleren Instrumenten, wie dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung,²⁸ liefert die Erklärung von Alma-Ata eine verbindliche Leitlinie für die Kernverpflichtungen, die aus Artikel 12 erwachsen. Entsprechend sind nach Ansicht des Ausschusses zumindest folgende Pflichten in den Kernverpflichtungen enthalten:

- (a) das Recht auf Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung ohne jegliche Diskriminierung, insbesondere im Hinblick auf schutzbedürftige und ausgegrenzte Gruppen, zu gewährleisten;
- (b) den Zugang zu einem Mindestmaß an elementaren Nahrungsmitteln, die ausgewogen und sicher sind, zu gewährleisten, um für jedermann ein Leben ohne Hunger zu garantieren;
- (c) den Zugang zu Unterkunft und Sanitäreinrichtungen sowie eine adäquate Versorgung mit sicherem Trinkwasser zu gewährleisten;
- (d) elementare Arzneimittel zur Verfügung zu stellen, die in regelmäßigen Abständen durch das Aktionsprogramm über unentbehrliche Arzneimittel der WHO definiert werden;
- (e) eine gerechte Verteilung aller medizinischer Einrichtungen und ärztlicher Betreuung sicherzustellen;
- (f) eine nationale Gesundheitsstrategie und einen Aktionsplan zu verabschieden und umzusetzen, der sich auf eine epidemiologische Grundlage stützt und die Gesundheitsbelange der gesamten Bevölkerung einbezieht; die Strategie und der Aktionsplan sollen auf der Grundlage eines partizipatorischen und transparenten Prozesses entworfen und in regelmäßigen Ab-

28 Bericht der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo, 5.–13. September 1994 (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales Nr. E.95.XIII.18), Kap. I, Resolution 1, Anhang, Kap. VII und VIII.

ständen überprüft werden; sie sollen Methoden beinhalten, wie etwa Indikatoren und Benchmarks, mit denen der Fortschritt bei der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit genau beobachtet werden kann; der Prozess für den Entwurf der Strategie und des Aktionsplans soll ebenso wie deren Inhalt allen schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen besondere Aufmerksamkeit widmen.

44. Der Ausschuss bestätigt außerdem, dass die folgenden Verpflichtungen von vergleichbarer Priorität sind:

- (a) Gesundheitsfürsorge im Hinblick auf reproduktive Gesundheit, Mutterschaft (pränatal und postnatal) und das Kind;
- (b) Impfungen gegen verbreitete Infektionskrankheiten, die in der Gemeinschaft auftreten;
- (c) Maßnahmen zur Verhinderung, Behandlung und Bekämpfung epidemischer und endemischer Krankheiten;
- (d) Aufklärung und Information über die wesentlichen Gesundheitsprobleme der Gemeinschaft, einschließlich über Möglichkeiten ihrer Verhinderung und Bekämpfung;
- (e) angemessene Ausbildung des Personals im Gesundheitswesen, die auch Kenntnisse zum Verhältnis von Gesundheit und Menschenrechten vermittelt.

45. Um jeglichem Zweifel vorzubeugen, möchte der Ausschuss betonen, dass es für die Vertragsstaaten und andere Akteure, die in der Lage sind zu helfen, besonders notwendig ist, »internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art«,²⁹ zur Verfügung zu stellen, damit Entwicklungsländer ihre Kern- und sonstigen Verpflichtungen erfüllen können, wie diese oben in den Absätzen 43 und 44 beschrieben sind.

3. *Verletzungen*

46. Wenn der normative Inhalt des Artikels 12 (Teil I) auf die staatlichen Verpflichtungen (Teil II) angewendet wird, dann wird ein dynamischer Prozess in Gang gesetzt, der die Feststellung von Verletzungen des Rechts auf Gesundheit erleichtert. Die folgenden Absätze geben Beispiele für Verletzungen des Artikels 12.

²⁹ Pakt, Artikel 2 Abs. 1.

47. Bei der Feststellung, welche Handlung oder Unterlassung auf eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit hinausläuft, ist es wichtig, zwischen der Unfähigkeit eines Vertragsstaates, seine Verpflichtungen gemäß Artikel 12 einzuhalten, und dem Unwillen dazu zu unterscheiden. Dies folgt aus Artikel 12 Abs. 1, der von einem erreichbaren Höchstmaß an Gesundheit spricht, ebenso wie aus Artikel 2 Abs. 1 des Pakts, der jeden Vertragsstaat verpflichtet, die notwendigen Maßnahmen unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten zu treffen. Ein Staat, der nicht willens ist, seine verfügbaren Ressourcen für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auszuschöpfen, verletzt seine Verpflichtungen gemäß Artikel 12. Falls Ressourcenknappheit es einem Staat unmöglich macht, seinen Paktverpflichtungen vollständig nachzukommen, dann obliegt es ihm nachzuweisen, dass dennoch jede Anstrengung unternommen wurde, alle verfügbaren Mittel zu verwenden, um die oben beschriebenen Verpflichtungen vorrangig zu erfüllen. Es sollte jedoch betont werden, dass ein Vertragsstaat unter keinen wie auch immer gearteten Umständen seine Nichteinhaltung der oben in Absatz 43 dargestellten Kernverpflichtungen rechtfertigen kann, da diese nicht außer Kraft gesetzt werden können.

48. Verletzungen des Rechts auf Gesundheit können durch unmittelbare Handlungen des Staates oder durch sonstige Organe entstehen, die vom Staat unzureichend reguliert werden. Die Verabschiedung jeglicher rückläufiger Maßnahmen, die mit den Kernverpflichtungen des Rechts auf Gesundheit, wie oben in Absatz 43 beschrieben, unvereinbar sind, stellen eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit dar. Eine Verletzung durch *positives Tun* kann etwa durch die formelle Aufhebung oder Suspendierung von Gesetzgebung entstehen, die für die dauerhafte Inanspruchnahme des Rechts auf Gesundheit notwendig ist, oder die Verabschiedung von Gesetzen oder politischen Richtlinien, die offenkundig mit bereits bestehenden nationalen oder internationalen rechtlichen Verpflichtungen in Bezug auf das Recht auf Gesundheit unvereinbar sind.

49. Verletzungen des Rechts auf Gesundheit können auch durch die Unterlassung oder das Versäumnis von Staaten entstehen, jene notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus ihren rechtlichen Verpflichtungen ableiten. Zu Verletzungen durch *Unterlassung* gehören das Versäumnis, geeignete Maßnahmen zu treffen, die zur vollständigen Verwirklichung des Rechts eines jeden Menschen führen, ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit zu erreichen, sowie das Versäumnis, über eine nationale Gesundheitspolitik zu Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz oder über betriebsärztliche Dienste zu verfügen, und das Versäumnis, einschlägige Gesetze durchzusetzen.

Verletzungen der Achtungspflicht

50. Verletzungen der Achtungspflicht umfassen solche staatlichen Handlungen, politischen Richtlinien oder Gesetze, die den in Artikel 12 des Pakts aufgestellten Normen zuwiderlaufen und die zu körperlichen Schäden, unnötigen Erkrankungen und vermeidbarer Sterblichkeit führen können. Beispiele sind die Verweigerung des Zugangs zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung als Resultat von *De-jure*- oder *De-facto*-Diskriminierung von bestimmten Individuen oder Gruppen; die absichtliche Zurückhaltung oder Falschdarstellung von Informationen, die für den Schutz der Gesundheit oder eine Behandlung lebenswichtig sind; die Suspendierung von Gesetzgebung oder die Verabschiedung von Gesetzen oder politischen Richtlinien, wenn dadurch der Genuss eines Bestandteils des Rechts auf Gesundheit beeinträchtigt wird; und das Versäumnis des Staates, seine rechtlichen Verpflichtungen im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit zu berücksichtigen, wenn bilaterale oder multilaterale Verträge mit anderen Staaten, internationalen oder sonstigen Organisationen sowie mit multinationalen Unternehmen eingegangen werden.

Verletzungen der Schutzpflicht

51. Verletzungen der Schutzpflicht entstehen aus dem Versäumnis eines Staates, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschen innerhalb seines Hoheitsgebiets vor Verletzungen des Rechts auf Gesundheit durch Dritte zu schützen. Diese Kategorie beinhaltet solche Unterlassungen wie das Versäumnis, Aktivitäten von Individuen, Gruppen oder Unternehmen so zu regulieren, dass eine Verletzung des Rechts auf Gesundheit anderer verhindert wird; das Versäumnis, Konsumenten und Arbeiter vor gesundheitsschädlichen Praktiken, zum Beispiel durch Arbeitgeber und Hersteller von Arzneimitteln oder Nahrungsmitteln, zu schützen; das Versäumnis, von der Herstellung, der Vermarktung und dem Konsum von Tabak, Narkotika und anderen schädlichen Substanzen abzuraten; das Versäumnis, Frauen vor Gewalt zu schützen oder Straftäter zu verfolgen; das Versäumnis, fortgesetzten schädlichen traditionellen medizinischen oder kulturellen Praktiken entgegenzutreten; und das Versäumnis, Gesetze zu erlassen oder durchzusetzen, um die Verschmutzung von Wasser, Luft und Erde durch Rohstoff- und verarbeitende Industrien zu verhindern.

Verletzungen der Gewährleistungspflicht

52. Verletzungen der Gewährleistungspflicht entstehen durch das Versäumnis der Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu gewährleisten. Als Bei-

spiele lassen sich anführen: das Versäumnis, eine nationale Gesundheitspolitik zu beschließen oder umzusetzen, die darauf zugeschnitten ist, das Recht auf Gesundheit für jeden Menschen zu gewährleisten; unzureichende Aufwendungen oder eine fehlerhafte Aufteilung öffentlicher Mittel, die dazu führen, dass Individuen oder Gruppen, insbesondere schutzbedürftige oder ausgegrenzte Gruppen, das Recht auf Gesundheit nicht genießen können; das Versäumnis, die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf innerstaatlicher Ebene zu beobachten, zum Beispiel durch Indikatoren und Benchmarks zur Bestimmung des Rechts auf Gesundheit; das Versäumnis, Maßnahmen zu ergreifen, um die ungerechte Verteilung von medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung zu vermindern; das Versäumnis, einen geschlechtsbezogenen Ansatz im Hinblick auf das Recht auf Gesundheit anzuwenden und die Säuglings- und Müttersterblichkeit zu senken.

4. *Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene*

Rahmengesetzgebung

53. Die am besten geeigneten Mittel und Wege zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit werden sich zwangsläufig von einem Staat zum anderen erheblich unterscheiden. Jeder Staat besitzt einen Ermessensspielraum bei der Einschätzung, welche Maßnahmen aufgrund seiner besonderen Umstände jeweils am besten geeignet sind. Der Pakt verlangt eindeutig von jedem Vertragsstaat, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um zu gewährleisten, dass jeder Mensch Zugang zu medizinischen Einrichtungen und ärztlicher Betreuung hat, damit ein Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit so bald wie möglich erreicht werden kann. Dies erfordert die Verabschiedung einer nationalen Strategie für die Gewährleistung des Rechts auf Gesundheit für alle, die auf menschenrechtlichen Grundsätzen beruht und die die entsprechenden Ziele definiert, sowie die Erarbeitung politischer Richtlinien und entsprechender Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit. Die nationale Gesundheitsstrategie sollte auch die zur Erreichung der Ziele verfügbaren Ressourcen benennen sowie den kostengünstigsten Weg ihrer Nutzung aufzeigen.

54. Die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Gesundheitsstrategien und Aktionspläne sollte unter anderem die Grundsätze des Diskriminierungsverbots und die Mitwirkung der Bevölkerung beachten. Insbesondere muss das Recht von Individuen oder Gruppen, an Entscheidungsprozessen teilzuhaben, die ihre Entwicklung beeinflussen können, ein integraler Bestandteil jeder Politik, jedes Programms und jeder Strategie sein, die entwickelt werden, um den Verpflichtungen gemäß Artikel 12 nachzukommen. Die Pflicht zur Förderung der Gesundheit bedeutet die effektive Mitwir-

kung der Bevölkerung bei der Prioritätensetzung, Entscheidungsfindung, Planung, Umsetzung und Bewertung von Strategien zur Erreichung einer besseren Gesundheit. Eine effektive Versorgung mit Gesundheitsdiensten kann nur dann sichergestellt werden, wenn die Partizipation der Bevölkerung von den Vertragsstaaten garantiert wird.

55. Die nationale Gesundheitsstrategie und der Aktionsplan sollten darüber hinaus auf den Grundsätzen der Rechenschaftspflicht, der Transparenz und der Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit beruhen, da gute Regierungs- und Verwaltungsführung (*good governance*) für die Verwirklichung aller Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Gesundheit unerlässlich ist. Um ein positives Umfeld für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit zu schaffen, sollten die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass sich die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft des Rechts auf Gesundheit bewusst sind und dessen Bedeutung bei der Verfolgung ihrer Aktivitäten berücksichtigen.

56. Die Staaten sollten erwägen, Rahmengesetze zu verabschieden, um ihre nationale Gesundheitsstrategie in die Wege zu leiten. Die Rahmengesetze sollten nationale Monitoringmechanismen für die Umsetzung nationaler Gesundheitsstrategien und Aktionspläne festschreiben. Sie sollten Vorschriften für die zu erreichenden Ziele und den für die Erreichung der Ziele vorgesehenen Zeitrahmen enthalten; Vorschriften über die Mittel, mit denen die Benchmarks für das Recht auf Gesundheit eingehalten werden können; für die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, zum Beispiel mit Gesundheitsexperten/innen, dem Privatsektor und internationalen Organisationen; für die institutionelle Verantwortlichkeit bei der Umsetzung der Gesundheitsstrategie und des Aktionsplans und mögliche Beschwerdeverfahren. Beim Monitoring der Fortschritte in der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit sollten die Staaten solche Faktoren und Schwierigkeiten bezeichnen, die die Umsetzung ihrer Verpflichtungen beeinträchtigen.

Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit

57. Nationale Gesundheitsstrategien sollten geeignete Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit festschreiben. Die Indikatoren sollten dazu dienen, die Erfüllung der staatlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 12 auf nationaler und internationaler Ebene zu beobachten. Die Staaten können dazu Anleitung hinsichtlich geeigneter Indikatoren für das Recht auf Gesundheit durch die fortlaufende Arbeit der WHO und von UNICEF erhalten. Solche geeigneten Indikatoren für das Recht auf Ge-

sundheit setzten eine Aufschlüsselung nach Diskriminierungsverbotgründen voraus.

58. Sobald geeignete Indikatoren für das Recht auf Gesundheit bestimmt worden sind, sollten die Vertragsstaaten die jeweiligen nationalen Benchmarks in Bezug auf jeden Indikator festlegen. Im Verlauf der periodischen Berichterstattung wird der Ausschuss in einen Prozess des »Scoping« mit den Vertragsstaaten eintreten. Das »Scoping« dient der gemeinsamen Erörterung der Indikatoren und nationalen Benchmarks durch den jeweiligen Vertragsstaat und den Ausschuss, die dabei jene Ziele festlegen, die während der nächsten Berichtsperiode erreicht werden sollen. In den folgenden fünf Jahren wird der betreffende Vertragsstaat diese nationalen Benchmarks für das Monitoring der Umsetzung des Artikels 12 benutzen. In dem sich anschließenden Prozess der Berichterstattung werden der Staat und der Ausschuss überprüfen, ob die Benchmarks erreicht wurden oder nicht, und die Gründe für alle Schwierigkeiten erörtern, die dabei möglicherweise aufgetreten sind.

Rechtsbehelfe und Rechenschaftspflicht

59. Jede Person oder Gruppe, die Opfer einer Verletzung des Rechts auf Gesundheit ist, sollte Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen geeigneten Rechtsbehelfen auf sowohl nationaler als auch internationaler Ebene haben.³⁰ Alle Opfer solcher Verletzungen sollten Anspruch auf angemessene Wiedergutmachung haben, die in Form von Wiederherstellung, Entschädigung, Genugtuung oder von Garantien der Nichtwiederholung erfolgen kann. Innerstaatliche Ombudspersonen, Menschenrechtskommissionen, Verbraucherforen, Vereinigungen für die Rechte von Patienten oder ähnliche Einrichtungen sollten Verletzungen des Rechts auf Gesundheit aufgreifen.

60. Die Übernahme internationaler Rechtsinstrumente, die das Recht auf Gesundheit anerkennen, in die innerstaatliche Rechtsordnung kann den Umfang und die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen erheblich verbessern, und die Vertragsstaaten sollten dazu in jedem Fall ermutigt werden.³¹ Dies ermöglicht Gerichten, durch direkte Bezugnahme auf den Pakt über Verlet-

30 Ungeachtet der Frage, ob Gruppen als solche imstande sind, als eigene Rechtssubjekte Rechtsbehelfe in Anspruch zu nehmen, sind die Vertragsstaaten sowohl durch die kollektiven als auch durch die individuellen Dimensionen des Artikels 12 gebunden. Kollektive Rechte sind entscheidend im Bereich von Gesundheit; moderne öffentliche Gesundheitspolitik beruht in einem hohen Maße auf Vorbeugung und Förderung; solche Ansätze sind primär auf Gruppen ausgerichtet.

31 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 2 Abs. 9.

zungen des Rechts auf Gesundheit oder zumindest seiner Kernverpflichtungen zu entscheiden.

61. Richter/innen und Angehörige anderer juristischer Berufe sollten von den Vertragsstaaten ermutigt werden, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Verletzungen des Rechts auf Gesundheit größere Aufmerksamkeit zu schenken.

62. Die Vertragsstaaten sollten die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern/innen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft, die schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Gesundheit beistehen wollen, achten, schützen, erleichtern und fördern.

5. *Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind*

63. Die Rolle der Sonderorganisationen und Programme der Vereinten Nationen und insbesondere die Schlüsselfunktion, die der WHO bei der Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene zuerkannt wird, ist von ebenso herausragender Bedeutung wie die Aufgaben von UNICEF in Bezug auf das Recht des Kindes auf Gesundheit. Die Staaten sollten technische Hilfe und Zusammenarbeit mit der WHO anstreben, wenn sie ihre jeweilige nationale Strategie zum Recht auf Gesundheit ausarbeiten und umsetzen. Bei der Erarbeitung ihrer Staatenberichte sollten die Vertragsstaaten die umfassenden Informations- und Beratungsdienste der WHO in Bezug auf die Datenerhebung sowie die Aufschlüsselung und Entwicklung der Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Gesundheit in Anspruch nehmen.

64. Ferner sollten koordinierte Bemühungen für die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit unternommen werden, um die Interaktion der jeweiligen Akteure, einschließlich der unterschiedlichen Teile der Zivilgesellschaft, zu verbessern. Entsprechend Artikel 22 und 23 des Pakts sollten die WHO, die Internationale Arbeitsorganisation (ILO), das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), UNICEF, der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA), die Weltbank, die regionalen Entwicklungsbanken, der Internationale Währungsfonds (IMF), die Welthandelsorganisation (WTO) und andere relevante Organisationen im System der Vereinten Nationen ihre Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten zur Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit auf nationaler Ebene unter gebührender Berücksichtigung ihrer jeweiligen Mandate und auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse verstärken. Insbesondere sollten die internationalen Finanzinstitutionen, vor allem die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, dem Schutz des Rechts auf Gesundheit in ihrer Fi-

nanzpolitik, den Kreditvereinbarungen und Strukturanpassungsprogrammen größere Beachtung schenken. Bei der Prüfung der Staatenberichte wird sich der Ausschuss damit befassen, wie sich die von allen Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind, erwiesene Hilfe auf die Fähigkeit der Staaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß Artikel 12 auswirkt. Die Verfolgung eines menschenrechtsbezogenen Ansatzes durch die Sonderorganisationen, Programme und Organe der Vereinten Nationen wird die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit in hohem Maße erleichtern. Im Verlauf seiner Überprüfung der Berichte der Vertragsstaaten wird der Ausschuss auch die Rolle der Berufsverbände im Gesundheitssektor und sonstiger nichtstaatlicher Organisationen einbeziehen, die mit den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Artikel 12 in Zusammenhang stehen.

65. Die Rolle der WHO, des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz sowie der nichtstaatlichen Organisationen und nationalen ärztlichen Vereinigungen ist in Bezug auf Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe in Zeiten des Notstandes, einschließlich der Hilfe für Flüchtlinge und Binnenvertriebene, von besonderer Bedeutung. Bei der Versorgung mit internationaler medizinischer Hilfe und bei der Verteilung und Verwaltung von Hilfsgütern, zum Beispiel von sicherem Trinkwasser, Nahrungsmitteln und Arzneimitteln, sowie bei der finanziellen Hilfe sollte den am meisten schutzbedürftigen und ausgegrenzten Gruppen der Bevölkerung Vorrang eingeräumt werden.

Allgemeine Bemerkung Nr. 15
Das Recht auf Wasser (Artikel 11 und 12)
Neunundzwanzigste Sitzung (2002)

I. Einleitung

1. Wasser ist ein begrenzter natürlicher Rohstoff und ein öffentliches Gut, das für Leben und Gesundheit von elementarer Bedeutung ist. Das Menschenrecht auf Wasser ist unerlässlich, um ein Leben in Würde zu führen, und es ist eine Voraussetzung für die Wahrnehmung anderer Menschenrechte. Der Ausschuss hat sich ständig mit der weit verbreiteten Verweigerung des Rechts auf Wasser in Entwicklungsländern, aber auch in entwickelten Ländern befasst. Mehr als eine Milliarde Menschen haben keinen Zugang zu elementarer Wasserversorgung, und mehrere Milliarden haben keinen Zugang zu angemessenen Sanitäreinrichtungen, was den Hauptgrund für Wasserverschmutzung und damit zusammenhängende Krankheiten darstellt.¹ Die anhaltende Verschmutzung, zunehmende Wasserknappheit und ungleiche Verteilung von Wasser verschlimmert die bereits bestehende Armut. Die Vertragsstaaten müssen wirksame Maßnahmen ergreifen, um das Recht auf Wasser ohne Diskriminierung zu verwirklichen, wie in dieser Allgemeinen Bemerkung dargestellt.

Rechtsgrundlagen des Rechts auf Wasser

2. Das Menschenrecht auf Wasser gibt jedem das Recht auf unbedenkliches, zugängliches und erschwingliches Wasser in ausreichender Menge für den persönlichen und häuslichen Gebrauch. Eine angemessene Menge unbedenklichen Wassers ist notwendig, um das Sterben durch Dehydration zu verhindern, das Risiko von Krankheiten in Zusammenhang mit Wasser zu reduzieren und um den Wasserkonsum, das Kochen sowie die persönliche und häusliche Hygiene sicherstellen zu können.

1 Im Jahre 2000 schätzte die Weltgesundheitsorganisation, dass 1,1 Milliarden Menschen (80% davon auf dem Lande), keinen Zugang zu einer angemessenen Wasserversorgung haben, die zumindest 20 Liter sicheres Wasser pro Tag und Person zur Verfügung stellen kann; ungefähr 2,4 Milliarden Menschen waren zu diesem Zeitpunkt ohne Sanitäranlagen. (Vgl. WHO, *The Global Water Supply and Sanitation Assessment*, Genf 2000, S. 1). Weiterhin leiden 2,3 Milliarden Menschen jedes Jahr an Krankheiten, die durch Wasserverschmutzung bedingt sind: Siehe Vereinte Nationen, Kommission für Nachhaltige Entwicklung, *Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World*, New York 1997, S. 39.

3. Artikel 11 Abs. 1 benennt eine Anzahl von Rechten, die sich aus dem Recht eines jeden Menschen auf einen angemessenen Lebensstandard ergeben und die für dessen Verwirklichung unerlässlich sind, einschließlich »des Rechts auf ausreichende Ernährung, Bekleidung und Unterkunft«. Der Ausdruck »einschließlich« deutet darauf hin, dass diese Aufzählung nicht erschöpfend ist. Das Recht auf Wasser fällt eindeutig in die Kategorie der grundlegenden Garantien zur Erreichung eines angemessenen Lebensstandards, insbesondere stellt es eine wesentliche Grundlage für das Überleben dar. Weiterhin hat der Ausschuss bereits zuvor anerkannt, dass Wasser ein von Artikel 11 Abs. 1 geschütztes Menschenrecht ist (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (1995)).² Das Recht auf Wasser ist untrennbar verbunden mit dem Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit (Artikel 12 Abs. 1)³ und dem Recht auf angemessene Unterkunft und Nahrung (Artikel 11 Abs. 1).⁴ Das Recht auf Wasser sollte auch in Zusammenhang mit anderen Rechten, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert sind, vor allem dem Recht auf Leben und menschliche Würde, verstanden werden.

4. Das Recht auf Wasser wurde in einer Vielzahl internationaler Dokumente, wie in Verträgen, Erklärungen und anderen Abkommen, anerkannt.⁵ Zum Beispiel sieht Artikel 14 Abs. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vor, dass die Vertragsstaaten

2 Vgl. Absätze 5 und 32 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 6 (1995) zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten älterer Menschen.

3 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000) zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, Absätze 11, 12 (a), (b) und (d), 15, 34, 36, 40, 43 und 51.

4 Vgl. Absatz 8 (b) der Allgemeinen Bemerkung Nr. 4 (1991). Ebenso der Bericht des Sonderberichterstatters der Menschenrechtskommission zu angemessener Unterkunft als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard, Mr. Miloon Kothari (E.CN.4/2002/59), vorgelegt gemäß Kommissionsresolution 2001/28 vom 20. April 2001. Im Hinblick auf das Recht auf angemessene Nahrung siehe Bericht des Sonderberichterstatters der Kommission zum Recht auf Nahrung, Mr. Jean Ziegler (E/CN.4/2002/58), vorgelegt gemäß Kommissionsresolution 2001/25 vom 20. April 2001.

5 Vgl. Artikel 14 Abs. 2 (h) Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; Artikel 24 Abs. 2 (c) Übereinkommen über die Rechte des Kindes; Artikel 20, 26, 29 und 46 Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen von 1949; Artikel 85, 89 und 127 Genfer Konvention zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von 1949; Artikel 54 und 55 des Zusatzprotokolls I von 1977; Artikel 5 und 14 des Zusatzprotokolls II von 1977; Präambel des Mar Del Plata-Aktionsplans der Wasserkonferenz der Vereinten Nationen; vgl. Abs. 18.47 der Agenda 21, Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3.-14. Juni 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I und vol. I/Corr.1, vol. II, vol. III/Corr.1) (Publikation der Vereinten Nationen, Sales No. E.93.I.8), vol. I: Von der Konferenz verabschiedete Resolutionen, Resolution 1, Anhang II; Prinzip Nr. 3, Dublin Erklärung zu Wasser und Nachhaltiger Entwick-

Frauen das Recht auf »angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf ... Wasserversorgung« gewährleisten. Artikel 24 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verlangt von den Vertragsstaaten, Krankheiten sowie Unter- und Fehlernährung »durch die Bereitstellung ausreichender, vollwertiger Nahrungsmittel und sauberen Trinkwassers« zu bekämpfen.

5. Das Recht auf Wasser wurde vom Ausschuss während der Überprüfung der Staatenberichte entsprechend seinen überarbeiteten Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte gemäß Artikel 16 und 17 des Pakts und seinen Allgemeinen Bemerkungen ständig aufgegriffen.

6. Wasser dient neben dem persönlichen und häuslichen Gebrauch verschiedenen Zwecken zur Verwirklichung vieler Paktrechte. Zum Beispiel ist Wasser für die Herstellung von Nahrung (Recht auf angemessene Nahrung) und für die Umwelthygiene (Recht auf Gesundheit) notwendig. Wasser ist für einen sicheren Lebensunterhalt (Recht, seinen Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen) und die Ausübung bestimmter kultureller Praktiken (Recht, am kulturellen Leben teilzunehmen) unerlässlich. Dennoch muss bei der Zuteilung von Wasser dem Recht auf Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch Vorrang gegeben werden. Auch sollten Wasserressourcen hauptsächlich für die Verhinderung von Krankheiten und Hunger sowie zur Erfüllung der Kernverpflichtungen der Paktrechte verwendet werden.⁶

Wasser und Paktrechte

7. Der Ausschuss hebt die Bedeutung der Sicherstellung eines nachhaltigen Zugangs zu Wasserressourcen für die Landwirtschaft hervor, um das Recht auf angemessene Nahrung verwirklichen zu können (siehe Allge-

lung, Internationale Wasser- und Umwelt-Konferenz (A/CONF.151/PC/112); Prinzip Nr. 2, Aktionsprogramm, Bericht der Internationalen Konferenz der Vereinten Nationen über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo, 5.–13. September 1994 (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.95.XIII.18) Kap. I, Resolution 1, Anhang; Absätze 5 und 18; Empfehlung Nr. 14 (2001) des Ministerausschusses der Mitgliedsstaaten der Europäischen Charta über Wasserressourcen; Resolution 2002/6 der VN-Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte zur Verwirklichung des Rechts auf Trinkwasser. Vgl. auch der Bericht über die Beziehung zwischen dem Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und der Förderung der Verwirklichung des Rechts auf Trinkwasserversorgung und Sanitär-einrichtungen (E/CN.4/Sub.2/2002/10), vorgelegt vom Sonderberichterstatler der Unterkommission zum Recht auf Trinkwasserversorgung und Sanitätseinrichtungen, Mr. El Hadji Guissé.

6 Vgl. auch Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung, Durchführungsplan 2002, Abs. 25 (c).

meine Bemerkung Nr. 12 (1997)).⁷ Zudem sollte sichergestellt werden, dass benachteiligte und ausgegrenzte Landwirte/innen gleichberechtigten Zugang zu Wasser, Wasserverteilungssystemen, zu nachhaltiger Regennutzung und Bewässerungstechnologien haben. In Anbetracht der Verpflichtung in Artikel 1 Abs. 2 des Pakts, nach der ein Volk »in keinem Fall seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden darf«, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass ein angemessener Zugang zu Wasser für die Landwirtschaft und den Lebensunterhalt indigener Völker zur Verfügung steht.⁸

8. Umwelthygiene als Aspekt des Rechts auf Gesundheit gemäß Artikel 12 Abs. 2 (b) beinhaltet das Ergreifen von Maßnahmen (unter Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots), um Gesundheitsbedrohungen durch unsichere Wasserbedingungen und giftiges Wasser zu verhindern.⁹ Zum Beispiel sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass natürliche Wasserressourcen vor Kontaminierung durch schädliche Substanzen und pathogene Mikroben geschützt werden. Ebenso sollten die Vertragsstaaten für Überwachungs- und Bekämpfungsmaßnahmen sorgen, wenn Krankheitsüberträger in mit Wasser verbundenen Ökosystemen leben, die ein Risiko für die Lebensbedingungen von Menschen darstellen können.¹⁰

9. Mit Blick auf die Unterstützung der Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Pakts und der Erfüllung ihrer Berichtspflichten behandelt diese Allgemeine Bemerkung in Teil II den normativen Inhalt des Rechts auf Wasser gemäß Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Teil III, Verletzungen in Teil IV sowie die Umsetzung des Pakts auf innerstaatlicher Ebene in Teil V und die Verpflichtungen nichtstaatlicher Akteure in Teil VI.

7 Dies bezieht sich sowohl auf die Verfügbarkeit als auch auf die Zugänglichkeit beim Recht auf angemessene Nahrung (vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 12 (1999), Abs. 12 und 13).

8 Vgl. auch *Statement of Understanding* zum VN-Übereinkommen über die nicht-schiffahrtliche Nutzung von Wasserläufen (A/51/869 vom 11. April 1997), in dem festgestellt wird, dass bei der Bestimmung der elementaren menschlichen Bedürfnisse im Falle eines Konflikts über die Nutzung von Wasserläufen »der Bereitstellung von ausreichendem Wasser für die Erhaltung menschlichen Lebens, einschließlich Trinkwasser und Wasser für die Herstellung von Nahrung zur Bekämpfung von Hunger, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte ...«

9 Vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 14, Abs. 15.

10 Gemäß der WHO-Definition von durch Vektoren verursachten Krankheiten, die von Insekten übertragen werden (Malaria, Filariasis, Dengue, japanische Enzephalitis und Gelbfieber), Krankheiten, denen Wasserschnecken als Zwischenwirte dienen (Schistosomiasis) und Erregern von Zoonosen (Tierseuchen), denen Wirbeltiere als Wirt dienen.

II. Der normative Inhalt des Rechts auf Wasser

10. Das Recht auf Wasser enthält sowohl Freiheiten als auch Rechtsansprüche. Die Freiheiten beinhalten das Recht auf Aufrechterhaltung des Zugangs zu einer vorhandenen Wasserversorgung, die für das Recht auf Wasser notwendig ist, sowie das Recht, vor Eingriffen geschützt zu sein, was zum Beispiel bedeutet, nicht willkürlich von der Wasserversorgung getrennt zu werden oder einer Verschmutzung der Wasserversorgung ausgesetzt zu sein. Im Gegensatz dazu beinhalten die Rechtsansprüche unter anderem das Recht auf ein Wasserversorgungssystem und eine Verwaltung, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme des Rechts auf Wasser für jeden Menschen gewährleistet.

11. Die Bestandteile des Rechts auf Wasser müssen gemäß Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12 der menschlichen Würde, dem Leben und der Gesundheit dienen. Die ausreichende Versorgung mit Wasser sollte nicht durch bloßes Verweisen auf Volumina und Technologien eng ausgelegt werden. Vielmehr sollte Wasser als soziales und kulturelles und nicht vorrangig als wirtschaftliches Gut behandelt werden. Die Verwirklichung des Rechts auf Wasser muss auch auf nachhaltige Weise geschehen, so dass dieses Recht von gegenwärtigen wie von zukünftigen Generationen wahrgenommen werden kann.¹¹

12. Obwohl das Recht auf Wasser unter verschiedenen Bedingungen unterschiedlich ausgestaltet sein kann, finden folgende Voraussetzungen immer Anwendung:

(a) *Verfügbarkeit*. Die Wasserversorgung muss für jeden Menschen für seinen persönlichen und häuslichen Gebrauch ausreichend und ständig vorhanden sein.¹² Dies beinhaltet normalerweise den Gebrauch von Wasser als Trinkwasser, für die persönliche Hygiene, die Reinigung von Kleidung, Nahrungsherstellung sowie die persönliche und häusliche Sauberkeit.¹³ Die verfügbare Wassermenge pro Person sollte den WHO-Richtlinien entsprechen.¹⁴ Jedoch ist es möglich, dass bestimmte Menschen oder Gruppen auf-

11 Für eine Definition von Nachhaltigkeit vgl. Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, 3.–14. Juni 1992, Erklärung über Umwelt und Entwicklung, Prinzipien 1, 8, 9, 10, 12 und 15; und Agenda 21, insbesondere Prinzipien 5.3, 7.27, 7.28, 7.35, 7.39, 7.41, 18.3, 18.8, 18.35, 18.40, 18.48, 18.50, 18.59 und 18.68.

12 »Ständig« bedeutet, dass die Wasserversorgung ständig und ausreichend für den persönlichen und häuslichen Gebrauch ist.

grund von Gesundheits-, Klima- und Arbeitsbedingungen mehr Wasser benötigen.

(b) *Qualität*. Wasser für den persönlichen und häuslichen Gebrauch muss unbedenklich und somit frei von Mikroorganismen, chemischen Substanzen und Strahlung sein, die eine Bedrohung für die Gesundheit darstellen.¹⁵ Darüber hinaus sollte Wasser in Farbe, Geruch und Geschmack unbedenklich für jeden persönlichen und häuslichen Gebrauch sein.

(c) *Zugänglichkeit*. Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen für jeden Menschen innerhalb des Hoheitsgebietes des Vertragsstaates ohne Diskriminierung zugänglich sein. Zugänglichkeit hat vier sich überlagernde Dimensionen:

(i) *Physische Zugänglichkeit*: Wasserversorgung und geeignete Wassereinrichtungen müssen sich in sicherer Reichweite für alle Bevölkerungsgruppen befinden. Ausreichendes, unbedenkliches und akzeptables Wasser muss in jedem Haushalt, jeder Bildungseinrichtung und an jedem Arbeitsplatz oder in ihrer unmittelbaren Nähe zugänglich sein.¹⁶ Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen von ausreichender Qualität, kulturell-, geschlechts- und altersangemessen sein sowie die Privatsphäre achten. Die körperliche Unversehrtheit sollte beim Zugang zu Wassereinrichtungen nicht bedroht sein.

13 In diesem Zusammenhang bedeutet »Trinkwasser« Wasser für den Konsum von Getränken und Lebensmitteln. »Persönliche Hygiene« bedeutet Beseitigung menschlicher Exkremente. Wasser ist notwendig, wo persönliche Hygiene auf Wasserbasis geschieht. »Nahrungsherstellung« beinhaltet Lebensmittelhygiene und die Zubereitung von Lebensmitteln, wobei Wasser in den Lebensmitteln enthalten ist oder in Kontakt mit Lebensmitteln kommt. »Persönliche und häusliche Sauberkeit« bedeutet persönliche Sauberkeit und Hygiene im Haushalt.

14 Vgl. J. Bartram und G. Howard, *Domestic water quantity, service level and health: what should be the goal for water and health sectors*, WHO 2002. Vgl. auch P. H. Gleick, (1996) *Basic water requirements for human activities: meeting basic needs*, Water International, 21, S. 82-92.

15 Der Ausschuss weist die Vertragsstaaten auf die WHO-Richtlinien für Trinkwasserqualität hin, 2. Aufl., vols. 1-3 (Genf 1993), die »als Grundlage für die Entwicklung internationaler Standards dienen sollen, die bei entsprechender Umsetzung die Sicherheit der Trinkwasserversorgung durch Beseitigung oder Reduzierung auf eine minimale Konzentration gesundheitsgefährdender Wasserbestandteile garantieren.«

16 Vgl. auch Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991), Abs. 8 (b), Allgemeine Bemerkung Nr. 13 (1999) Abs. 6 (a) und Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000) Abs. 8 (a) und (b). »Haushalt« schließt permanente und semi-permanente Wohnsitze oder vorübergehende Aufenthaltsorte ein.

(ii) *Wirtschaftliche Zugänglichkeit*: Wasser, Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen für jeden Menschen erschwinglich sein. Die unmittelbaren und mittelbaren Kosten und Gebühren für die Wasserversorgung dürfen der Verwirklichung anderer Paktrechte nicht entgegenwirken oder sie gefährden.

(iii) *Diskriminierungsverbot*: Wasser, Wasserversorgung und Wassereinrichtungen müssen für jedermann ohne jegliche Diskriminierung, rechtlich und tatsächlich, zugänglich sein, insbesondere auch für die am meisten schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen; und

(iv) *Zugang zu Information*: Der Zugang beinhaltet das Recht, Informationen zu Wasser betreffenden Themen zu recherchieren, zu erhalten und weiterzugeben.¹⁷

Spezielle Themen und breite Anwendung

Diskriminierungsverbot und Gleichheit

13. Die Pflicht der Vertragsstaaten zu gewährleisten, dass das Recht auf Wasser ohne Diskriminierung (Artikel 2 Abs. 2) und auf gleichberechtigter Grundlage für Mann und Frau (Artikel 3) genossen wird, zieht sich durch alle Paktverpflichtungen. Der Pakt verbietet jede Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt, körperlicher oder geistiger Behinderung, des Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS), sexueller Orientierung und des bürgerlichen, politischen, sozialen oder eines anderen Status mit der Absicht oder Wirkung, den gleichberechtigten Genuss des Rechts auf Wasser zunichte zu machen oder zu verschlechtern. Der Ausschuss ruft Absatz 12 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) in Erinnerung, der feststellt, dass auch in Zeiten starker Ressourcenknappheit schutzbedürftige Mitglieder der Gesellschaft durch relativ kostengünstige Programme geschützt werden sollen.

14. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um verbotene *De-facto*-Diskriminierung zu beseitigen, durch die Individuen oder Gruppen die notwendigen Mittel oder Berechtigungen zur Durchsetzung des Rechts auf Wasser vorenthalten werden. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Aufteilung von Wasserressourcen und diesbezügliche Investitionen die Wasserversorgung für alle Mitglieder der Gesellschaft erleichtert. Unangemessene Ressourcenverteilung kann zu Diskriminierung führen, die nicht unbedingt augenscheinlich ist. Zum Beispiel sollten Investitionen

¹⁷ Vgl. Absatz 48 dieser Allgemeinen Bemerkung.

nicht unverhältnismäßig teure Wasserversorgungssysteme begünstigen, die häufig nur für einen kleinen privilegierten Teil der Bevölkerung zugänglich sind, sondern es sollte vielmehr in Einrichtungen und Dienstleistungen investiert werden, die einem weitaus größeren Teil der Bevölkerung dienen.

15. Im Hinblick auf das Recht auf Wasser haben die Vertragsstaaten eine besondere Verpflichtung, diejenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ohne jegliche Diskriminierung entsprechend international gültigen Verbotsgründen mit Wasser und den notwendigen Einrichtungen zu versorgen.

16. Obwohl das Recht auf Wasser jedem Menschen zusteht, sollten die Vertragsstaaten solchen Individuen und Gruppen besondere Aufmerksamkeit schenken, die traditionell Probleme mit der Ausübung dieses Rechts haben. Dies betrifft vor allem Frauen, Kinder, Minderheiten, indigene Völker, Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene, Wanderarbeiter, Gefangene und Häftlinge. Insbesondere sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen treffen, um Folgendes sicherzustellen:

(a) Frauen dürfen nicht von Entscheidungsprozessen im Hinblick auf Wasserressourcen und Berechtigungen ausgeschlossen werden. Die unverhältnismäßige Belastung von Frauen bei der Wasserbeschaffung sollte vermindert werden.

(b) Kinder dürfen in dem Genuss ihrer Menschenrechte nicht infolge von Wassermangel in Bildungseinrichtungen, zu Hause oder durch die Belastung, Wasser beschaffen zu müssen, behindert werden. Die Bereitstellung von Wasser in Bildungseinrichtungen, die derzeit nicht über Trinkwasser verfügen, sollte dringend in Angriff genommen werden.

(c) Ländliche und verarmte städtische Gegenden müssen Zugang zu gut erhaltenen Wassereinrichtungen haben. Der Zugang zu traditionellen Wasserquellen in ländlichen Gebieten sollte vor unrechtmäßigen Beeinträchtigungen und Verschmutzungen geschützt werden. Verarmte ländliche Gegenden, einschließlich informeller Ansiedlungen, sowie obdachlose Menschen sollten Zugang zu gut erhaltenen Wassereinrichtungen haben. Keinem Haushalt sollte das Recht auf Wasser aufgrund seines Eigentumsstatus versagt werden.

(d) Der Zugang indigener Völker zu Wasserressourcen auf ihrem angestammten Land sollte vor Beeinträchtigungen und unrechtmäßiger Verschmutzung geschützt werden. Die Staaten sollten für indigene Völker Mit-

tel zur Verfügung stellen, so dass diese Völker ihren Zugang zu Wasser selbst anlegen und das Wasser fördern und kontrollieren können.

(e) Nomaden und umherziehende Gemeinschaften sollten Zugang zu Wasser an ihren traditionellen und ihnen zugewiesenen Aufenthaltsorten haben.

(f) Flüchtlinge, Asylsuchende, Binnenvertriebene und Heimkehrer müssen Zugang zu Wasser haben, unabhängig davon, ob sie in Lagern, in ländlichen oder in städtischen Gebieten untergebracht sind. Flüchtlingen und Asylsuchenden sollte der Zugang zu Wasser unter denselben Bedingungen gewährt werden wie den Staatsangehörigen.

(g) Gefangene und Häftlinge sollten unter Beachtung des humanitären Völkerrechts und den VN-Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen mit ausreichendem und unbedenklichem Wasser für ihre täglichen Bedürfnisse versorgt werden.¹⁸

(h) Gruppen, die Schwierigkeiten im Hinblick auf den physischen Zugang zu Wasser ausgesetzt sind, wie zum Beispiel ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen, Opfer von Naturkatastrophen, Menschen die in Gegenden leben, die besonders von Naturkatastrophen bedroht sind, und die in Trockengebieten oder Semi-Trockengebieten oder auf kleinen Inseln leben, sollten mit ausreichendem und unbedenklichem Wasser versorgt werden.

III. Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Allgemeine rechtliche Verpflichtungen

17. Obwohl der Pakt eine schrittweise Verwirklichung vorsieht und Beschränkungen aufgrund von Mittelknappheiten anerkennt, erlegt er den Vertragsstaaten auch verschiedene Verpflichtungen mit sofortiger Wirkung auf. Die Vertragsstaaten sind unmittelbar verpflichtet zu gewährleisten, dass die Ausübung des Rechts auf Wasser ohne jede Diskriminierung geschieht (Artikel 2 Abs. 2) und dass Maßnahmen getroffen werden, um eine volle Verwirklichung von Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12 zu erreichen. Diese Maßnahmen müssen bewusst, konkret und gezielt auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser gerichtet sein.

18 Vgl. Artikel 20, 26, 29 und 46 der Dritten Genfer Konvention vom 12. August 1949; Artikel 85, 89 und 127 der Vierten Genfer Konvention vom 12. August 1949; Artikel 15 und 20 Abs. 2 der VN-Mindeststandards für die Behandlung von Gefangenen, in: *Human Rights: A Compilation of International Instruments* (Publikationen der Vereinten Nationen, Sales No. E.88.XIV.1)

18. Die Vertragsstaaten haben dem Pakt zufolge eine ständige und fortdauernde Verpflichtung, so rasch und wirksam wie möglich die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser umzusetzen. Die Verwirklichung des Rechts sollte durchführbar und möglich sein, da alle Vertragsstaaten die Kontrolle über einen großen Umfang an Ressourcen ausüben (wie etwa Wasser, Technologien, Finanzen und internationale Hilfe), wie es für alle Paktrechte gilt.

19. Es besteht die starke Annahme, dass rückläufige Maßnahmen in Bezug auf das Recht auf Wasser im Rahmen des Pakts verboten sind.¹⁹ Sollten dennoch rückläufige Maßnahmen ergriffen werden, obliegt es dem Vertragsstaat zu beweisen, dass diese Maßnahmen nach sorgfältiger Abwägung aller Alternativen ergriffen wurden und dass sie im Hinblick auf die Gesamtheit der im Pakt verankerten Rechte und unter Ausschöpfung der verfügbaren Ressourcen des Vertragsstaates gerechtfertigt sind.

Besondere rechtliche Verpflichtungen

20. Das Recht auf Wasser, wie jedes andere Menschenrecht, erlegt den Vertragsstaaten drei Arten von Verpflichtungen auf: Eine *Achtungspflicht*, eine *Schutzpflicht* und eine *Gewährleistungspflicht*.

(a) Achtungspflicht

21. Die *Achtungspflicht* verlangt von den Vertragsstaaten, jeden direkten oder indirekten Eingriff in das Recht auf Wasser zu unterlassen. Diese Verpflichtung beinhaltet unter anderem, alles zu unterlassen, was den gleichberechtigten Zugang zu Wasser einschränkt oder verhindert; was willkürlich in Bräuche oder Traditionen der Wasserbereitstellung eingreift; was unrechtmäßig Wasser verringert oder verschmutzt, zum Beispiel durch Abfälle von staatlichen Einrichtungen oder durch den Einsatz oder das Testen von Waffen; und was in Form von Repression den Zugang zu Wassereinrichtungen und Infrastrukturen beschränkt oder zerstört, zum Beispiel während bewaffneter Konflikte unter Verletzung humanitären Völkerrechts.

22. Der Ausschuss stellt fest, dass während bewaffneter Konflikte, Notsituationen und Naturkatastrophen das Recht auf Wasser eine Verpflichtung des humanitären Völkerrechts darstellt.²⁰ Es beinhaltet den Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte, einschließlich Trink-

19 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (1990), Absatz 9.

20 Zur Beziehung zwischen Menschenrechten und humanitärem Recht weist der Ausschuss auf das Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Legalität der Bedrohung oder der Nutzung von Nuklearwaffen hin, ICJ Reports (1996), S. 226, Abs. 25.

wasserversorgungsanlagen und Bewässerungsanlagen, den Schutz der Umwelt vor ausgedehnten, lang anhaltenden und schweren Schäden und die Garantie, dass Zivilisten, Inhaftierte und Gefangene Zugang zu Wasser haben.²¹

(b) Schutzpflicht

23. Die Schutzpflicht erfordert, dass die Vertragsstaaten Dritte daran hindern, in irgendeiner Weise in das Recht auf Wasser einzugreifen. »Dritte« bedeutet Individuen, Gruppen, Unternehmen und andere Rechtssubjekte sowie deren Vertreter/innen. Die Verpflichtung beinhaltet unter anderem, notwendige und effektive gesetzgeberische oder andere Maßnahmen zu treffen, um zum Beispiel Dritte davon abzuhalten, einen gleichberechtigten Zugang zu Wasser zu verhindern; Wasser zu verschmutzen und Wasserressourcen, einschließlich natürlicher Quellen, Brunnen und anderen Wasserverteilungssystemen, ungerecht auszubeuten.

24. Wo Wassereinrichtungen (zum Beispiel Wasserleitungen, Wassertanks, Zugang zu Flüssen und Brunnen) von Dritten betrieben und kontrolliert werden, müssen die Vertragsstaaten verhindern, dass der gleichberechtigte, erschwingliche und physische Zugang zu ausreichendem und unbedenklichem Wasser beeinträchtigt wird. Um solchen Missbrauch zu verhindern, muss in Übereinstimmung mit dem Pakt und dieser Allgemeinen Bemerkung ein effektives Regulierungssystem geschaffen werden, das eine unabhängige Kontrolle, eine ernsthafte öffentliche Beteiligung und die Auferlegung von Strafen bei Verletzungen vorsieht.

(c) Gewährleistungspflicht

25. Die *Gewährleistungspflicht* besteht aus den Verpflichtungen zu ermöglichen, zu fördern und zur Verfügung zu stellen. Die Verpflichtung zu ermöglichen verlangt von den Vertragsstaaten, Positivmaßnahmen zu ergreifen, um Individuen und Gemeinschaften zu helfen, das Recht [auf Wasser] in Anspruch nehmen zu können. Die Verpflichtung zu fördern verpflichtet die Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass ausreichend Aufklärung im Hinblick auf Wasserhygiene, den Schutz von Wasserquellen und Methoden zur Verringerung des Wasserverbrauchs betrieben wird. Desgleichen sind die Vertragsstaaten verpflichtet, das Recht auf Wasser zu gewährleisten (im Sinne des Zur-Verfügung-Stellens), wenn In-

21 Vgl. Artikel 54 und 56 des Zusatzprotokolls I zur Genfer Konvention (1977), Artikel 54 des Zusatzprotokolls II (1977), Artikel 20 und 46 der Dritten Genfer Konvention vom 12. August 1949 und der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Konventionen vom 12. August 1949.

dividuen oder Gruppen, aus Gründen, für die sie keine Verantwortung tragen, außerstande sind, dieses Recht mit eigenen Mitteln selbst zu verwirklichen.

26. Die Gewährleistungspflicht verlangt von den Vertragsstaaten, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, die auf die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser gerichtet sind. Die Verpflichtung beinhaltet unter anderem, diesem Recht innerhalb des nationalen politischen Systems und innerhalb des Rechtssystems ausreichend Beachtung zu schenken, vorzugsweise durch Gesetzgebung, eine nationale Wasserstrategie und einen Aktionsplan zur Verwirklichung dieses Rechts; sicherzustellen, dass Wasser für jeden Menschen erschwinglich ist; und vor allem in ländlichen und verarmten städtischen Gebieten für einen verbesserten und nachhaltigen Zugang zu Wasser zu sorgen.

27. Um sicherzustellen, dass Wasser erschwinglich ist, müssen die Vertragsstaaten notwendige Maßnahmen ergreifen, die unter anderem Folgendes beinhalten können: (a) die Nutzung von geeigneten kostengünstigen Techniken und Technologien; (b) eine angemessene Preispolitik, zum Beispiel kostenloses oder kostengünstiges Wasser; und (c) Einkommensunterstützung. Jegliches Entgelt für Wassereinrichtungen muss auf dem Gleichheitsprinzip beruhen, und es muss sichergestellt sein, dass diese Einrichtungen, egal ob privat oder öffentlich, für jeden Menschen erschwinglich sind, einschließlich für sozial benachteiligte Gruppen. Gleichheit bedeutet, dass ärmere Haushalte im Vergleich zu wohlhabenderen Haushalten nicht unverhältnismäßig mit Wasserkosten belastet werden sollten.

28. Die Vertragsstaaten sollten umfassende integrierte Strategien und Programme verabschieden, um sicherzustellen, dass ausreichendes und unbedenkliches Wasser für gegenwärtige und zukünftige Generationen vorhanden ist.²² Solche Strategien und Programme können beinhalten: (a) die Reduzierung der Knappheit von Wasser, die durch seine nicht-nachhaltige Ausbeutung, Umleitung und durch Dammbau entsteht; (b) die Reduzierung und Beseitigung der Kontaminierung von Wassereinzugsgebieten und Wasser-Ökosystemen mit Strahlung und Substanzen wie schädlichen Chemikalien und menschlichen Exkrementen; (c) die Überwachung von Wasserreserven; (d) die Gewähr, dass geplante Entwicklungsprojekte den Zugang zu Wasser nicht behindern; (e) die Bewertung der Auswirkungen von Gegebenheiten, die die Wasserversorgung und natürliche Wasser-Ökosysteme beeinträchtigen können, zum Beispiel Klimaveränderungen, Wüstenbil-

22 Vgl. Fn. 5 oben, Agenda 21, Kapitel 5, 7 und 18; und der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung, Durchführungsplan (2002), Absätze 6 (a), (l) und (m), 7, 36 und 38.

dung und ansteigender Bodensalzgehalt, Entwaldung und Verlust des Artenreichtums;²³ (f) Steigern des effektiven Wasserverbrauchs durch Endverbraucher, (g) Reduzierung der Wasserverschwendung im Verteilungssystem; (h) Mechanismen für Notsituationen; (i) und Schaffung kompetenter Institutionen und geeigneter institutioneller Regelungen, um die Strategien und Programme auszuführen.

29. Die Gewährleistung, dass jeder Mensch Zugang zu angemessenen Sanitäreinrichtungen hat, ist nicht nur fundamental für die menschliche Würde und Privatsphäre, sondern ist auch eine der wichtigsten Voraussetzungen zum Schutz der Trinkwasserqualität, -versorgung und von Trinkwasserquellen.²⁴ Gemäß dem Recht auf Gesundheit und dem Recht auf angemessene Unterkunft (siehe Allgemeine Bemerkungen Nr. 4 (1991) und Nr. 14 (2000)) haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung, schrittweise sichere Sanitäreinrichtungen auszubauen, insbesondere in ländlichen und verarmten städtischen Gebieten und unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen und Kindern.

Internationale Verpflichtungen

30. Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 11 Abs. 1 sowie Artikel 23 des Pakts verlangen von den Vertragsstaaten, die bedeutende Rolle internationaler Zusammenarbeit und Hilfe anzuerkennen und gemeinsam oder einzeln die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser zu erreichen.

31. Um ihren internationalen Verpflichtungen im Hinblick auf das Recht auf Wasser nachzukommen, haben die Vertragsstaaten die Inanspruchnahme dieses Rechts in anderen Ländern zu achten. Internationale Zusammenarbeit verlangt von den Vertragsstaaten, weder direkt noch indirekt in die Inanspruchnahme des Rechts auf Wasser in anderen Ländern einzugreifen. Keine Aktivität im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates sollte ein ande-

23 Vgl. Übereinkommen zur Artenvielfalt, Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung, VN-Rahmenübereinkommen zum Klimawandel und nachfolgende Protokolle.

24 Artikel 14 Abs. 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass Frauen »angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf ... sanitäre Einrichtungen«, haben. Artikel 24 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verlangt von den Vertragsstaaten »sicherzustellen, dass allen Teilen der Gesellschaft ... Grundkenntnisse über ... Hygiene und die Sauberhaltung der Umwelt ... vermittelt werden.«

res Land darin behindern, das Recht auf Wasser für die in seinem Hoheitsgebiet lebenden Menschen zu verwirklichen.²⁵

32. Die Vertragsstaaten sollten zu keiner Zeit Embargos oder ähnliche Maßnahmen verhängen, die die Wasserversorgung sowie die Versorgung mit Gütern und Einrichtungen, die für die Sicherstellung des Rechts auf Wasser wesentlich sind, verhindern.²⁶ Wasser sollte niemals als Instrument politischen und wirtschaftlichen Drucks benutzt werden. In diesem Zusammenhang ruft der Ausschuss seine Position in Erinnerung, die in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 (1997) zum Zusammenhang von wirtschaftlichen Sanktionen und der Achtung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zum Ausdruck gebracht wird.

33. Die Vertragsstaaten sollten verhindern, dass ihre eigenen Staatsbürger und Unternehmen das Recht auf Wasser von Individuen und Gemeinschaften in anderen Ländern verletzen. Außerdem sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um Dritte mit rechtlichen und politischen Mitteln in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen und dem Völkerrecht dahingehend zu beeinflussen, das Recht auf Wasser zu achten.

34. Entsprechend ihren Möglichkeiten sollten die Vertragsstaaten die Verwirklichung des Rechts auf Wasser in anderen Ländern je nach Bedarf unterstützen, zum Beispiel durch Versorgung mit Wasserressourcen, finanzieller und technischer Unterstützung sowie mit notwendigen Hilfsmitteln. Im Rahmen von Katastrophen- und Notstandshilfe wie der Flüchtlings- und Vertriebenenhilfe sollte den Paktrechten, einschließlich der Versorgung mit Wasser, Vorrang eingeräumt werden. Internationale Hilfe sollte in Übereinstimmung mit dem Pakt und anderen Menschenrechtsstandards geleistet werden, sowie umweltverträglich und kulturell angemessen sein. Wirtschaftlich entwickelte Staaten haben eine besondere Verantwortlichkeit und ein besonderes Interesse, ärmere Entwicklungsländer in dieser Hinsicht zu unterstützen.

25 Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass das VN-Übereinkommen zur nichtschiff-fahrtlichen Nutzung von Wasserläufen verlangt, dass soziale und menschliche Belange einbezogen werden müssen, wenn über eine gerechten Nutzung von Wasserläufen befunden wird und dass die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, um schweren Schaden zu verhindern. Im Falle von Konflikten sollten lebenswichtige menschliche Bedürfnisse vorrangig berücksichtigt werden: Vgl. Artikel 5, 7 und 10 des Übereinkommens.

26 In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 (1997) stellte der Ausschuss fest, dass Sanktionen zerstörerische Folgen für die sanitäre Versorgung und sauberes Trinkwasser haben und dass Sanktionsregimes für die Instandsetzung von Infrastrukturen zur Verteilung von sauberem Wasser sorgen sollten.

35. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass dem Recht auf Wasser angemessene Beachtung in internationalen Abkommen geschenkt wird und in diesem Sinne die Entwicklung weiterer rechtlicher Instrumente prüfen. Im Hinblick auf den Abschluss und die Umsetzung anderer internationaler und regionaler Abkommen sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass diese Instrumente sich nicht negativ auf das Recht auf Wasser auswirken. Abkommen, die eine Liberalisierung des Handels betreffen, sollten die volle Verwirklichung des Rechts auf Wasser weder einschränken noch verhindern.

36. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass sie als Mitglieder von internationalen Organisationen das Recht auf Wasser entsprechend berücksichtigen. So sollten Vertragsstaaten, die Mitglieder in internationalen Finanzinstitutionen, vor allem dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken, sind, Schritte unternehmen, die gewährleisten, dass das Recht auf Wasser in der Vergabepolitik, den Kreditvereinbarungen und anderen internationalen Maßnahmen dieser Organisationen entsprechend berücksichtigt wird.

Kernverpflichtungen

37. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 (1990) bekräftigt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten eine Kernverpflichtung haben, zumindest die Erfüllung eines Mindeststandards jedes einzelnen Paktrechts zu gewährleisten. Nach Ansicht des Ausschusses können in Bezug auf das Recht auf Wasser eine Reihe von Kernverpflichtungen mit sofortiger Wirkung benannt werden:

(a) Zugang zu einer Mindestmenge an Wasser sicherstellen, die ausreichend und unbedenklich für den persönlichen und häuslichen Gebrauch und zur Verhinderung von Krankheiten ist;

(b) Zugang zu Wasserversorgung und Wassereinrichtungen auf gleichberechtigter Grundlage sicherstellen, insbesondere für benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen;

(c) physischen Zugang zu Wasserversorgung oder Wassereinrichtungen sicherstellen, welche gleich bleibend ausreichendes und unbedenkliches Wasser zur Verfügung stellen; die eine ausreichende Anzahl von Wasserstellen aufweisen, um unzumutbare Wartezeiten zu vermeiden und die sich außerdem in angemessener Entfernung von den Haushalten befinden;

(d) sicherstellen, dass die körperliche Unversehrtheit beim Zugang zu Wasser nicht gefährdet ist;

(e) eine gerechte Verteilung aller verfügbaren Wasserressourcen und Wassereinrichtungen sicherstellen;

(f) eine nationale Strategie für Wasser und einen Aktionsplan, die sich an die gesamte Bevölkerung wenden, ausarbeiten und umsetzen; die Strategie und der Aktionsplan sollten auf der Grundlage von Partizipation und Transparenz entwickelt und regelmäßig überarbeitet werden; sie sollten eine Methodologie beinhalten, wie zum Beispiel Indikatoren und Benchmarks für das Recht auf Wasser, anhand derer der Fortschritt genau beobachtet werden kann; beim Entwurf der Strategie und des Aktionsplans sollte allen benachteiligten und ausgegrenzten Gruppen, sowohl im Hinblick auf das Verfahren als auch auf den Inhalt, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden;

(g) das Ausmaß der Verwirklichung oder der Nicht-Verwirklichung des Rechts auf Wasser kontrollieren;

(h) die Annahme relativ kostengünstiger Programme für die Wasserversorgung schutzbedürftiger und ausgegrenzter Gruppen;

(i) Maßnahmen treffen, um Krankheiten, die von verunreinigtem Wasser herrühren, zu verhindern, zu behandeln und zu bekämpfen, insbesondere durch angemessene Sanitäreinrichtungen.

38. Um jeden Zweifel zu beheben, möchte der Ausschuss betonen, dass insbesondere Vertragsstaaten sowie andere Akteure, die in der Lage sind, Unterstützung zu leisten, internationale Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art, anbieten sollten, die es Entwicklungsländern ermöglicht, ihre Kernverpflichtungen, wie oben in Absatz 37 erläutert, zu erfüllen.

IV. Verletzungen

39. Wenn der normative Inhalt des Rechts auf Wasser (siehe Teil II) auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten angewendet wird (Teil III), kommt ein Prozess in Gang, der die Feststellung von Verletzungen des Rechts auf Wasser erleichtert. Die folgenden Absätze geben Beispiele für Verletzungen des Rechts auf Wasser.

40. Um die Befolgung der allgemeinen und besonderen Verpflichtungen aufzuzeigen, müssen die Vertragsstaaten darlegen, dass sie notwendige und realisierbare Schritte unternommen haben, um das Recht auf Wasser zu verwirklichen. Gemäß dem Völkerrecht würde ein Versäumnis, derartige Maßnahmen zu ergreifen, einer Verletzung des Rechts gleichkommen. Es soll betont werden, dass ein Vertragsstaat die Nichterfüllung seiner oben in Absatz 37 erläuterten Kernverpflichtungen nicht rechtfertigen kann, da es sich dabei um nicht-suspendierbare Rechte handelt.

41. Um bestimmen zu können, welche Handlungen oder Unterlassungen eine Verletzung des Rechts auf Wasser darstellen, ist es wichtig zu unterscheiden, ob die Nichterfüllung der Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser eines Vertragsstaats auf Nicht-Können oder Nicht-Wollen zurückzuführen ist. Dies ergibt sich aus den Artikeln 11 Abs. 1 und 12, die sich auf einen angemessenen Lebensstandard und das Recht auf Gesundheit beziehen, sowie aus Artikel 2 Abs. 1 des Pakts, der jeden Mitgliedstaat verpflichtet, unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten notwendige Maßnahmen zu treffen. Ein Staat, der nicht willens ist, das Recht auf Wasser unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten zu verwirklichen, verletzt seine Paktverpflichtungen. Sollte Mittelknappheit es für den Staat unmöglich gemacht haben, seine Paktverpflichtungen voll zu erfüllen, trägt er die Beweislast dafür, dass dennoch jegliche Anstrengungen unternommen wurden, um alle verfügbaren Ressourcen vorrangig zur Erfüllung der oben beschriebenen Verpflichtungen einzusetzen.

42. Verletzungen des Rechts auf Wasser können durch *positives Tun*, das heißt unmittelbare Handlungen der Vertragsstaaten oder anderer Akteure, die nicht ausreichend vom Staat reguliert werden, entstehen. Verletzungen entstehen zum Beispiel durch die Annahme rückläufiger Maßnahmen, die mit den in Absatz 37 erläuterten Kernverpflichtungen nicht vereinbar sind, durch die formelle Aufhebung oder Suspendierung von Gesetzgebung, die für den Genuss des Rechts auf Wasser notwendig ist, oder die Annahme von Gesetzgebung und politischen Richtlinien, die eindeutig mit den bestehenden nationalen und internationalen rechtlichen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser unvereinbar sind.

43. Verletzungen durch *Unterlassen* bestehen etwa in dem Versäumnis, angemessene Maßnahmen für die vollständige Verwirklichung des Rechts eines jeden Menschen auf Wasser zu ergreifen, im Versäumnis, eine nationale Politik zum Recht auf Wasser anzunehmen und entsprechende Gesetze durchzusetzen.

44. Es ist nicht möglich, eine vollständige Liste mit allen Verletzungen im Voraus zu erstellen. Jedoch kann eine Anzahl typischer Beispiele für die Verletzung der verschiedenen Verpflichtungen, die der Ausschuss herausgearbeitet hat, beschrieben werden:

(a) Verletzungen der Achtungspflicht ergeben sich aus Eingriffen des Vertragsstaates in das Recht auf Wasser, zum Beispiel durch: (i) eine willkürliche oder ungerechtfertigte Trennung oder Ausschluss von der Wasserversorgung oder entsprechenden Einrichtungen; (ii) eine diskriminierende oder unbezahlbare Erhöhung der Wasserpreise; und (iii) eine Verschmutzung oder Verringerung der Wasserressourcen, die die Gesundheit der Menschen beeinträchtigt;

(b) Verletzungen der Schutzpflicht entstehen durch das Versäumnis des Staates, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um Personen innerhalb seines Hoheitsgebietes vor Verletzungen des Rechts auf Wasser durch Dritte^{27, 28} zu schützen, zum Beispiel durch: (i) das Versäumnis, Gesetze zur Verhinderung von Verschmutzungen und ungerechter Wasserausbeutung zu erlassen und durchzusetzen; (ii) das Versäumnis, die Wasserversorgung effektiv zu regulieren und zu kontrollieren; (iii) das Versäumnis, das Wasserverteilungsnetz (zum Beispiel Wasserleitungen und Brunnen) vor Eingriffen, Schäden und Zerstörung zu schützen;

(c) Verletzungen der Gewährleistungspflicht entstehen durch das Versäumnis der Vertragsstaaten, alle notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die Verwirklichung des Rechts auf Wasser sicherzustellen, wie zum Beispiel durch: (i) das Versäumnis, eine nationale Politik anzunehmen und umzusetzen, die das Recht auf Wasser für jeden Menschen sicherstellt; (ii) eine unzureichende Aufwendung oder fehlerhafte Verteilung öffentlicher Mittel, die dazu führt, dass Individuen oder Gruppen, insbesondere schutzbedürftige oder ausgegrenzte Gruppen, das Recht auf Wasser nicht wahrnehmen können; (iii) das Versäumnis, die Verwirklichung des Rechts auf Wasser auf innerstaatlicher Ebene, zum Beispiel durch die Bestimmung von Indikatoren und Benchmarks im Hinblick auf das Recht auf Wasser, zu überwachen; (iv) das Versäumnis, Maßnahmen zu treffen, um eine ungerechte Verteilung der Wasserversorgung und von Wassereinrichtungen zu reduzieren; (v) das Versäumnis, Mechanismen für Notsituationen zu schaffen; (vi) das Versäumnis, einen Mindeststandard des Rechts für jeden Menschen zu gewährleisten; (vii) das Versäumnis des Staats, seine internationalen Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser in Abkommen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zu berücksichtigen.

27 [Red. Anm.: Fn. 27 fehlt im Original.]

28 Vgl. Absatz 23 für die Definition »Dritter«.

V. Umsetzung auf innerstaatlicher Ebene

45. In Übereinstimmung mit Artikel 2 Abs. 1 des Pakts sind die Vertragsstaaten aufgefordert, »alle geeigneten Mitteln, vor allem gesetzgeberische Maßnahmen« für die Umsetzung ihrer Paktverpflichtungen zu nutzen. Jeder Vertragsstaat besitzt einen Ermessensspielraum, um zu beurteilen, ob die getroffenen Maßnahmen unter seinen spezifischen Umständen geeignet sind. Dennoch auferlegt der Pakt eindeutig jedem Staat die Pflicht, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um den Genuss des Rechts auf Wasser für jeden Menschen so schnell wie möglich zu verwirklichen. Alle innerstaatlichen Maßnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser sollten nicht mit dem Genuss anderer Menschenrechte kollidieren.

Gesetzgebung, Strategien und politische Richtlinien

46. Bestehende Gesetzgebung, Strategien und politische Richtlinien sollten überarbeitet werden, um sicherzustellen, dass sie mit den Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Wasser vereinbar sind und gegebenenfalls aufgehoben, nachgebessert oder abgeändert werden, falls sie nicht mit dem Pakt übereinstimmen.

47. Die Verpflichtung, Maßnahmen zu treffen, auferlegt den Vertragsstaaten eindeutig die Pflicht, eine nationale Strategie oder einen Aktionsplan im Hinblick auf das Recht auf Wasser zu verwirklichen. Eine solche Strategie muss: (a) auf den Menschenrechtsstandards beruhen; (b) alle Aspekte des Rechts auf Wasser und die mit ihm verbundenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten einbeziehen; (c) klare Ziele definieren; (d) Zielsetzungen und den zeitlichen Rahmen für deren Erreichung angeben; (e) geeignete politische Richtlinien und entsprechende Benchmarks und Indikatoren formulieren. Die Strategie sollte auch eine institutionelle Verantwortlichkeit für das Verfahren festschreiben; die verfügbaren Ressourcen zur Erreichung der kurz- und langfristigen Ziele bestimmen; Ressourcen je nach institutioneller Verantwortlichkeit zuteilen und Kontrollmechanismen schaffen, um die Umsetzung der Strategie gewährleisten zu können. Bei der Ausarbeitung und Umsetzung von nationalen Strategien zum Recht auf Wasser sollten die Vertragsstaaten technische Hilfe der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und die Zusammenarbeit mit ihnen nutzen (siehe Teil VI unten).

48. Die Ausarbeitung und Umsetzung nationaler Wasserstrategien und Aktionspläne sollte unter anderem das Diskriminierungsverbot und die Prinzipien der Bürgerbeteiligung achten. Das Recht von Gruppen und Individuen, an Entscheidungsprozessen teilzunehmen, die die Wahrnehmung des Rechts auf Wasser betreffen können, müssen integraler Bestandteil jeder

politischen Richtlinie, Strategie oder jedes Programms sein, das sich auf das Recht auf Wasser bezieht. Individuen und Gruppen sollte voller und gleichberechtigter Zugang zu Informationen im Hinblick auf Wasser, Wasserversorgung und Umwelt gewährt werden, die sich in der Verfügung von Behörden oder Dritten befinden.

49. Die nationale Wasserstrategie und der Aktionsplan sollten auf den Prinzipien der Rechenschaftspflicht, Transparenz und Unabhängigkeit der Justiz beruhen, da eine gute Arbeit von Regierung und Verwaltung (*good governance*) für eine effektive Umsetzung aller Menschenrechte, einschließlich der Verwirklichung des Rechts auf Wasser, von wesentlicher Bedeutung ist. Um ein günstiges Klima für die Verwirklichung des Rechts zu schaffen, sollten die Vertragsstaaten durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, dass die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft sich bei ihren Aktivitäten der Bedeutung des Rechts auf Wasser bewusst sind.

50. Die Vertragsstaaten können es als vorteilhaft ansehen, eine Rahmengesetzgebung zu erlassen, um ihre Strategie für das Recht auf Wasser umzusetzen. Eine solche Gesetzgebung sollte beinhalten: (a) kurz- oder langfristige Ziele und einen Zeitrahmen für deren Erreichung; (b) die Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden können; (c) die beabsichtigte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und internationalen Organisationen; (d) eine institutionelle Verantwortlichkeit für das Verfahren; (e) nationale Monitoringmechanismen zur Überwachung des Verfahrens; und (f) Beschwerdeverfahren.

51. Es sollten Maßnahmen getroffen werden, die eine ausreichende Koordinierung zwischen den nationalen Ministerien, regionalen und lokalen Behörden gewährleisten, damit deren wasserbezogene Politik abgestimmt werden kann. Dort, wo die Umsetzung des Rechts auf Wasser an regionale oder lokale Behörden abgegeben wurde, behält der Vertragsstaat dennoch die Verantwortung zur Erfüllung der Paktverpflichtungen; daher sollten die Behörden sicherstellen, dass ihnen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um die Wasserversorgung und die notwendigen Wassereinrichtungen erhalten und ausbauen zu können. Die Vertragsstaaten müssen zudem sicherstellen, dass diese Behörden den Zugang zu Wassereinrichtungen frei von Diskriminierung gewährleisten.

52. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Verwirklichung des Rechts auf Wasser wirksam zu überwachen. In diesem Monitoringverfahren zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser sollten die Vertragsstaaten jene Faktoren und Schwierigkeiten identifizieren, die die Umsetzung ihrer Verpflichtungen betreffen.

53. Um das Monitoringverfahren zu unterstützen, sollten im Rahmen nationaler Wasserstrategien oder Aktionspläne Indikatoren für das Recht auf Wasser bestimmt werden. Diese Indikatoren sollten auf die Überwachung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten auf nationaler und internationaler Ebene gemäß Artikel 11 Abs. 1 und Artikel 12 ausgerichtet sein. Die Indikatoren sollten die verschiedenen Aspekte einer angemessenen Wasserversorgung beinhalten (zum Beispiel ausreichendes Vorhandensein, Unbedenklichkeit, Erschwinglichkeit und physische Zugänglichkeit), nach den verschiedenen Verbotsgründen des Diskriminierungsverbots aufgeschlüsselt sein und sich an alle Personen wenden, die sich im Hoheitsgebiet oder unter der Hoheitsgewalt des jeweiligen Vertragsstaats befinden. Die Vertragsstaaten können von der WHO, der FAO, Habitat, der ILO, UNICEF, UNEP, UNDP und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen aus deren laufenden Projekten Rat zu geeigneten Indikatoren einholen.

54. Nach der Bestimmung geeigneter Indikatoren zum Recht auf Wasser sollten die Vertragsstaaten angemessene nationale Benchmarks in Bezug auf jeden Indikator festsetzen.²⁹ Während des periodischen Berichtsverfahrens wird der Ausschuss mit jedem Vertragsstaat eine Art »Scoping« vornehmen. *Scoping* bedeutet, dass der Vertragsstaat und der Ausschuss gemeinsam Indikatoren und nationale Benchmarks erörtern, die dann als zu erreichende Ziele für den nächsten Berichtszeitraum dienen. In den darauf folgenden fünf Jahren wird der Vertragsstaat dann diese nationalen Benchmarks nutzen, um das Monitoring der Umsetzung des Rechts auf Wasser zu erleichtern. In den anschließenden Berichtsverfahren werden der Ausschuss und der Vertragsstaat überprüfen, ob die Benchmarks erreicht wurden, und die Gründe für aufgetretene Schwierigkeiten erörtern (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 14 (2000), Abs. 58). Weiterhin sollten die Vertragsstaaten bei der Festsetzung der Benchmarks und der Vorbereitung ihres Berichts umfassende Informationen und Beratung von Sonderorganisationen einholen, die auf Datenerfassung und deren Aufschlüsselung spezialisiert sind.

29 Vgl. E. Riedel, *New bearings to the State reporting procedure: practical ways to operationalize economic, social and cultural rights – The example of the right to health*, in: S. von Schorlemer (Hrsg.), *Praxishandbuch UNO 2002*, S. 345-358. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass sich zum Beispiel im Jahre 2002 während des Weltgipfels zur Umsetzung nachhaltiger Entwicklung die Staaten verpflichtet haben, bis zum Jahre 2015 den Anteil der Menschen, die kein sauberes Trinkwasser erhalten können (wie bereits in der Millennium-Erklärung dargelegt) zu halbieren, ebenso wie den Anteil der Menschen, die keinen Zugang zu elementaren Sanitäreinrichtungen haben.

55. Jeder Mensch oder jede Gruppe, dem/der das Recht auf Wasser verweigert wurde, sollte Zugang zu wirksamen gerichtlichen oder sonstigen angemessenen Rechtsbehelfen auf nationaler und internationaler Ebene haben (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 9 (1998), Abs. 4 und Grundsatz Nr. 10 der Erklärung über Umwelt und Entwicklung von Rio).³⁰ Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass dieses Recht in einigen Staaten verfassungsrechtlich verankert ist und bereits vor nationalen Gerichten geltend gemacht wurde. Alle Opfer einer Verletzung des Rechts auf Wasser sollten Anspruch auf eine angemessene Wiedergutmachung wie zum Beispiel auf Wiederherstellung, Schadensersatz, Genugtuung oder Unterlassungserklärungen haben. Nationale Ombudspersonen, Menschenrechtskommissionen und ähnliche Institutionen sollten berechtigt sein, Verletzungen dieses Rechts geltend zu machen.

56. Bevor ein Eingriff in das Recht auf Wasser durch einen Staat oder durch Dritte stattfindet, müssen die zuständigen Behörden sicherstellen, dass derartige Handlungen nur mit entsprechender Rechtsgrundlage und in Übereinstimmung mit dem Pakt erfolgen. Außerdem sollten die Behörden: (a) die Gelegenheit zu einer ernsthaften Konsultation mit den Betroffenen bieten; (b) die zeitnahe und vollständige Offenlegung aller Informationen über die geplanten Maßnahmen gewährleisten; (c) eine angemessene Ankündigung der geplanten Maßnahmen sicherstellen; (d) Rechtsbehelfe für die Betroffenen zur Verfügung stellen; und (e) Rechtsbeistand für Rechtsbehelfe (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (1991) und Nr. 7 (1997)) anbieten. In Fällen, in denen eine betroffene Person nicht in der Lage ist, für Wasser zu bezahlen, muss deren Zahlungsunfähigkeit berücksichtigt werden. Unter keinen Umständen sollte Menschen die unverzichtbare Mindestmenge an Wasser vorenthalten werden.

57. Die Umsetzung internationaler Abkommen, die das Recht auf Wasser anerkennen, in nationales Recht kann den Umfang und die Wirksamkeit von Rechtsbehelfen bedeutend vergrößern und sollte in jedem Fall gefördert werden. Eine solche Umsetzung ermöglicht den Gerichten durch direkte Verweisung auf den Pakt über Verletzungen des Rechts auf Wasser oder zumindest der Kernverpflichtungen zu entscheiden.

30 Grundsatz Nr. 10 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung, siehe oben Fn. 5) stellt im Hinblick auf Umweltaspekte fest, dass »effektiver Zugang zu gerichtlichen und administrativen Verfahren sowie Abhilfe und Entschädigung zur Verfügung gestellt werden sollen.«

58. Richter/innen, Schiedsrichter/innen und Angehörige juristischer Berufe sollten von den Vertragsstaaten dazu ermutigt werden, bei der Ausübung ihrer Funktionen, Verletzungen des Rechts auf Wasser größere Aufmerksamkeit zu widmen.

59. Die Vertragsstaaten sollten die Arbeit von Menschenrechtsverteidigern/innen und anderen Mitgliedern der Zivilgesellschaft achten, schützen, erleichtern und fördern, um damit schutzbedürftige und ausgegrenzte Gruppen bei der Verwirklichung ihres Rechts auf Wasser zu unterstützen.

VI. Verpflichtungen von Akteuren, die keine Vertragsstaaten sind

60. VN-Organisationen und andere internationale Organisationen, die sich mit dem Recht auf Wasser befassen, wie die WHO, FAO, UNICEF, UNEP, Habitat, ILO, UNDP, IFAD, sowie internationale Organisationen, die sich mit Handel befassen, wie die Welthandelsorganisation (WTO), sollten mit den Vertragsstaaten auf der Grundlage ihrer jeweiligen Fachkenntnisse bei der Umsetzung des Rechts auf Wasser auf nationaler Ebene effektiv zusammenarbeiten. Die internationalen Finanzinstitutionen, insbesondere der Internationale Währungsfonds und die Weltbank, sollten das Recht auf Wasser in ihrer Finanzpolitik, ihren Kreditvereinbarungen und Strukturanpassungsprogrammen sowie anderen Entwicklungsprojekten berücksichtigen (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 2 (1990)), um die Wahrung des Rechts auf Wasser zu fördern. Bei der Überprüfung der Staatenberichte und der Fähigkeit der Vertragsstaaten, ihre Verpflichtungen zur Verwirklichung des Rechts auf Wasser zu erfüllen, wird der Ausschuss auch jene Auswirkungen in Betracht ziehen, die sich aus der Hilfe anderer Akteure ergeben. Die Aufnahme von Menschenrechtsstandards und Menschenrechtsgrundsätzen in die Programme und politischen Richtlinien internationaler Organisationen wird die Umsetzung des Rechts auf Wasser bedeutend erleichtern. Die Rolle der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, des VN-Hochkommissars für Flüchtlinge (UNHCR), der WHO und UNICEF sowie nichtstaatlicher Organisationen und anderer Verbände ist von besonderer Bedeutung für die Katastrophenhilfe und humanitäre Hilfe in Notsituationen. Im Rahmen der Hilfeleistungen und bei der Verteilung und Verwaltung von Wasser und Wassereinrichtungen sollte vornehmlich den besonders schutzbedürftigen oder ausgegrenzten Gruppen der Bevölkerung Vorrang gewährt werden.

III. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) – unter besonderer Berücksichtigung der General Recommendations

von Prof. Dr. Gabriele Britz und wiss. Mitarbeiter Felix Müller, LL.M. Eur.

Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 21. Dezember 1965 (ICERD: International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) ist eines der zentralen Instrumente zur Durchsetzung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes auf der Ebene des universellen Völkerrechts.¹ Das Übereinkommen zählt heute 177 Vertragsstaaten;² die Bundesrepublik Deutschland hat es bereits am 10. Februar 1967 unterzeichnet.³ Die Einhaltung des Übereinkommens wird durch den nach Artikel 8 Abs. 1 gegründeten Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD: Committee on the Elimination of Racial Discrimination)⁴ gewährleistet.⁵ Neben dem fakultativen Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 und dem – bisher noch nicht praktizierten – zwischenstaatlichen Beschwerdeverfahren nach Artikel 11 wird CERD insbesondere im Rahmen des in Artikel 9 niedergelegten Staatenberichtsverfahrens tätig.⁶ Letzteres ist hier von besonderem Interesse, da CERD mittels der Allgemeinen Empfehlun-

1 Das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ist am 4. Januar 1969 in Kraft getreten, vgl. Artikel 19 des Übereinkommens.

2 Stand: 9. Juni 2004, vgl. unter <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf> (9.6.2004).

3 In Kraft getreten am 15. Juni 1969, BGBl. II 1969, 962.

4 CERD ist nur einer von insgesamt sechs UN-Ausschüssen, die die Einhaltung von Menschenrechtsübereinkommen überwachen (treaty monitoring bodies). Neben CERD sind dies das Committee on the Rights of the Child (CRC), das Human Rights Committee (CCPR), das Committee against Torture (CAT), das Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESR) und das Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW).

5 Artikel ohne nähere Angaben sind solche des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

6 Zum Individualbeschwerdeverfahren nach Artikel 14 vgl. *Gabriele Britz*, Die Individualbeschwerde nach Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, in: *EuGRZ* 2002, S. 381 ff.

gen (General Recommendations)⁷ Hinweise zur Auslegung einzelner Bestimmungen des Übereinkommens gibt sowie Unzulänglichkeiten in der Berichterstattung durch die Vertragsstaaten aufzeigt und damit konkrete Anforderungen an Inhalt und Qualität der von den Vertragsstaaten vorzulegenden Berichte formuliert.

Unter Zugrundelegung der Allgemeinen Empfehlungen und unter Berücksichtigung des Einflusses des Übereinkommens auf die Rechtsordnung und Rechtsanwendung in Deutschland werden im Folgenden die wesentlichen materiellen Regelungen des Übereinkommens analysiert (I.). Sodann werden die Instrumente beleuchtet, die CERD zur Überwachung der Einhaltung der Konvention zur Verfügung stehen (II.).

I. Die materiellen Regelungen des Übereinkommens

Die Beseitigung von Rassendiskriminierungen zählt zu den zentralen Zielsetzungen des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes. Um diesen hohen Stellenwert zu verdeutlichen, verweist die Präambel des Übereinkommens auf die Charta der Vereinten Nationen sowie auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Der erste Erwägungsgrund der Präambel nimmt Bezug auf die Zielsetzung des Artikels 1 Nr. 3 der UN-Charta, die darin besteht, die allgemeine Achtung und Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen. Auf die in den Artikeln 1 und 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte getroffenen Feststellungen verweist der zweite Erwägungsgrund der Präambel, wonach alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und jeder ohne irgendeinen Unterschied, insbesondere der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen Abstammung, Anspruch auf alle in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführten Rechte und Freiheiten hat.

1. Begriff der Rassendiskriminierung

Im Zentrum des materiellen Regelungsbereichs des Übereinkommens steht der Begriff der »Rassendiskriminierung«, der in Artikel 1 Abs. 1 definiert wird. Danach bezeichnet der Ausdruck »Rassendiskriminierung« jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder

⁷ Alle 29 bis dato ergangenen General Recommendations sind abrufbar unter <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf> (20.9.2004).

dem Volkstum⁸ beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird. Das Verbot der Rassendiskriminierung folgt indes nicht schon aus Artikel 1 Abs. 1 selbst, sondern erst aus den folgenden Bestimmungen des ersten Teils des Übereinkommens, die das Verbot der Rassendiskriminierung durch zahlreiche Einzelverpflichtungen der Vertragsstaaten konkretisieren. Am deutlichsten wird dies in Artikel 2 Abs. 1 des Übereinkommens, wonach die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung verurteilen und sich verpflichten, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Rassendiskriminierung in jeder Form und der Förderung des Verständnisses unter allen Rassen zu verfolgen.

a) Begriff der »Rasse«

Was unter dem in Artikel 1 Abs. 1 genannten Begriff der »Rasse« zu verstehen ist, bedarf der Erläuterung. Der in der englischen Fassung verwendete Begriff »race« ist von umfassenderer Bedeutung als der deutsche Terminus »Rasse«.⁹ Dabei ist er weitestgehend frei von der Prägung einer nationalsozialistischen Rassenideologie.¹⁰ Die Präambel hebt mit dem 6. Erwägungsgrund deutlich hervor, dass bei der Anwendung des Übereinkommens der Begriff »Rasse« nicht in einem pseudowissenschaftlich biologisierenden Sinne zu verstehen ist. In diesem Erwägungsgrund bringen die Vertragsstaaten ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass jede Lehre von einer

8 Vgl. zur Kritik an der deutschen Übersetzung von »ethnic origin« durch »Volkstum« *Karl Josef Partsch*, Rassendiskriminierung, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch der Vereinten Nationen*, 1991, S. 649 ff., S. 651; *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 383.

9 *Natan Lerner*, *Group Rights and Discrimination in International Law*, 1991, S. 49; *Jost Delbrück*, *Die Rassenfrage als Problem des Völkerrechts und nationaler Rechtsordnungen*, 1971, S. 62 f.

10 Vgl. zum Begriff der »Rasse« *Delbrück* (Fn. 9), S. 13 ff.; *Michael Sachs*, *Grenzen des Diskriminierungsverbots*, 1987, S. 69 f., 324; zur Verwendung des Begriffs »Rasse« in Artikel 3 Abs. 3 S. 1 GG vgl. *Werner Heun*, in: Horst Dreier (Hrsg.), *GG*, Bd. 1, 1996, Artikel 3 Rn. 114; *Michael Sachs*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *HbStR*, Bd. V, 1992, § 126 Rn. 44; *Christian Starck*, in: Hermann v. Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, *GG*, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Artikel 3 III Rn. 358; *Wolfgang Rübner*, *Bonner Kommentar*, Stand Nov. 2001, Artikel 3 Abs. 2 und 3 Rn. 830; *Lerke Osterloh*, in: Michael Sachs (Hrsg.), *GG*, 3. Aufl. 2003, Artikel 3 Rn. 293; *Günter Dürig*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), *GG*, Artikel 3 Abs. III Rn. 61. Vgl. auch *Rainer Nickel*, *Handlungsaufträge zur Bekämpfung von ethnischen Diskriminierungen in der neuen Gleichbehandlungsrichtlinie 2000/43/EG*, in: *NJW* 2001, S. 2668 ff., 2670.

auf Rassenunterschiede gegründeten Überlegenheit wissenschaftlich falsch, moralisch verwerflich sowie sozial ungerecht und gefährlich ist und dass eine Rassendiskriminierung nirgends gerechtfertigt ist.¹¹ Die Gruppenzugehörigkeit zu einer »Rasse« oder ethnischen Gruppe ist folglich auch nicht nach essenzialisierenden, biologisierenden Maßstäben vorzunehmen, sondern ist an der subjektivierenden Selbstidentifizierung des Betroffenen festzumachen.¹² Um ethnische Gruppen überhaupt wirksam schützen zu können, ist es jedoch erforderlich, dass die Vertragsstaaten sich über die Bevölkerungsstrukturen in ihrem Hoheitsgebiet ins Bild setzen und entsprechende demographische Untersuchungen durchführen.¹³

b) Diskriminierung

Eine Diskriminierung im Sinne von Artikel 1 Abs. 1 setzt zunächst eine Ungleichbehandlung voraus. Diese ist gegeben, wenn eine Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung einer Person oder Personengruppe vorliegt. Die differenzierende Handlung muss ferner aufgrund eines der verbotenen Differenzierungsmerkmale Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem Ursprung oder dem Volkstum erfolgen.¹⁴ Beruht die differenzierende Handlung auf anderen Unterscheidungsmerkmalen als den fünf Rassemerkmalen des Artikels 1 Abs. 1, so liegt zwar eine Ungleichbehandlung vor, nicht aber eine Rassendiskriminierung. Letztere verlangt einen Kausalzusammenhang zwischen der Ungleichbehandlung und den Differenzierungsmerkmalen Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationalem Ursprung oder dem Volkstum. Darüber hinaus muss die Maßnahme eine Rechtsbeeinträchtigung zum Ziel oder jedenfalls zur Folge haben. Eine absichtsvolle, intendierte Differenzierung ist damit nicht Voraussetzung einer Rassendiskriminierung. Ausreichend ist vielmehr bereits eine faktische Auswirkung, die eine Rechtsbeeinträchtigung nach sich zieht. Als Rechtsbeeinträchtigung i.S.v. Artikel 1 Abs. 1 kommen eine Vereitelung oder Beeinträchtigung der gleichwertigen Anerkennung, Ausübung oder des Ge-

11 Dazu auch *Natan Lerner* (Fn. 9), S. 49.

12 General Recommendation VIII, A/45/18 und General Recommendation XXI, A/51/18. Dazu ausführlich *Gabriele Britz*, Kulturelle Rechte und Verfassung, 2000, S. 93 ff., 209 ff.; *Karl Josef Partsch*, Racial Discrimination, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), *United Nations: law, policies and practice II*, 1995, S. 1005 f.

13 Zu diesem Erfordernis: General Recommendation XXIV, A/54/18, Annex V.

14 Formal nicht erfasst ist das Merkmal der Religion. Doch sind ethnische Zugehörigkeit und Religion häufig so eng miteinander verbunden, dass eine strikte Unterscheidung nicht möglich ist. *Brun-Otto Bryde*, Die Tätigkeit des Ausschusses gegen jede Form der Rassendiskriminierung (CERD), in: Eckart Klein (Hrsg.), *Rassische Diskriminierung – Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten*, 2002, S. 61 ff., 72; *Karl Josef Partsch* (Fn. 12), S. 1006 f.

nusses von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens in Betracht. Dass hier ein breites Anwendungsfeld für das Übereinkommen eröffnet wird, hat CERD unter Verweis auf Artikel 2 Abs. 1 lit. c) hervorgehoben,¹⁵ der die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, wirksame Maßnahmen zu treffen, um das Vorgehen der staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung bewirken.

c) Rechtfertigung und Bereichsausnahmen

Eine verbotene Diskriminierung liegt indes nicht vor, wenn die differenzierende Handlung gerechtfertigt ist oder unter Artikel 1 Abs. 4 des Übereinkommens fällt.¹⁶ Artikel 1 Abs. 4 besagt, dass Sondermaßnahmen, die einzig zu dem Zweck getroffen werden, eine angemessene Entwicklung bestimmter Rassengruppen, Volksgruppen oder Personen zu gewährleisten, die Schutz benötigen, soweit ein solcher erforderlich ist, damit sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt genießen und ausüben können, nicht als Rassendiskriminierung gelten, sofern diese Maßnahmen nicht die Beibehaltung getrennter Rechte für verschiedene Rassengruppen zur Folge haben und sofern sie nicht mehr durchgeführt werden, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind. Eine solche Ungleichbehandlung, obschon auf einem der fünf verbotenen Diskriminierungsmerkmale beruhend, stellt also keine Rassendiskriminierung im Sinne des Artikels 1 Abs. 1 dar.

Zu beachten ist ferner, dass das Übereinkommen gem. Artikel 1 Abs. 2 keine Anwendung auf Unterscheidungen, Ausschließungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen findet, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt.¹⁷ Eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit ist demnach grundsätzlich zulässig,¹⁸ selbst wenn dadurch im Ergebnis auch ethnische Gruppen gegenüber den Staatsangehörigen des Vertragsstaats ungleich behandelt werden. Freilich berechtigt diese Bestimmung einen Vertragsstaat weder dazu, durch seine Rechtsvorschriften über die Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung Angehörige eines be-

15 General Recommendation XIV, Ziff. 1, A/48/18.

16 General Recommendation XIV, Ziff. 2, A/48/18.

17 Ferner besagt Artikel 1 Abs. 3, dass das Übereinkommen nicht so auszulegen ist, als berühre es die Rechtsvorschriften der Vertragsstaaten über Staatsangehörigkeit, Staatsbürgerschaft oder Einbürgerung, sofern diese Vorschriften nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren.

18 General Recommendation XI, Ziff. 1, A/48/18.

stimmten Staates zu diskriminieren,¹⁹ noch kann ein Vertragsstaat auf die Staatsangehörigkeit zurückgreifen, um damit verdeckte Differenzierungen nach den fünf unzulässigen Merkmalen des Artikels 1 Abs. 1 vorzunehmen.²⁰

2. Einzelne Rechte und Pflichten

Einzelne Rechte und Pflichten sind in den Artikeln 2 bis 7 des Übereinkommens formuliert. Adressaten sind die Vertragsstaaten, so dass eine unmittelbare Anwendung des Übereinkommens durch innerstaatliche Gerichte und Behörden nur in sehr begrenztem Umfang in Betracht kommt.²¹ Auch vermittelt das Übereinkommen keine unmittelbar wirkenden subjektiven Rechte gegen Diskriminierung, sondern beschränkt sich vielmehr darauf, die Vertragsstaaten zur Gewährung bestimmter Rechte gegen Diskriminierung zu verpflichten.²² Obwohl eine unmittelbare Anwendbarkeit des Übereinkommens in Deutschland nicht in Betracht kommt, kann es über das Gebot einer völkerrechtsfreundlichen Interpretation des nationalen Rechts auf die Rechtsordnung einwirken und Berücksichtigung finden.²³

a) Allgemeine Bestimmungen

Artikel 2 formuliert zwei Gruppen von allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Die erste Gruppe von Verpflichtungen richtet sich an die Vertragsstaaten selbst und verlangt von diesen, jede Form staatlicher Rassendiskriminierung zu beseitigen. Danach hat jeder Vertragsstaat Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung gegenüber Personen, Personengruppen oder Einrichtungen zu unterlassen und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen und örtlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln, Artikel 2 Abs. 1 lit. a). Ferner

19 General Recommendation XI, Ziff. 1, A/48/18.

20 Vgl. Communication No. 10/1997, Ziffer 9.3, in: EuGRZ 2002, S. 398. CERD hat die Vertragsstaaten zudem verpflichtet, in ihren Staatenberichten über die Gesetzgebung zum Ausländerrecht und dessen Anwendung zu berichten, General Recommendation XI, Ziff. 2, A/48/18, womit der Ausschuss über sein ursprünglich durch Artikel 1 Abs. 2 beschränktes Mandat hinausgeht. Vgl. *Brun-Otto Bryde* (Fn. 14), S. 71; *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 381, 384.

21 *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 386; allgemein zur innerstaatlichen Geltung *Hans D. Jarass/Bodo Pieroth*, GG, 7. Aufl. 2004, Artikel 25, Rn. 1 f.

22 Vgl. dazu insb. General Recommendation XX, Ziff. 1, A/51/18.

23 Zur völkerrechtsfreundlichen Interpretation des nationalen Rechts vgl. BVerfGE 63, 1 (20); *Christian Tomuschat*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), HbStR Bd. VII, 1992, S. 499 ff.

hat jeder Vertragsstaat wirksame Maßnahmen zu treffen, um das Vorgehen seiner staatlichen und örtlichen Behörden zu überprüfen und alle Gesetze und sonstigen Vorschriften zu ändern, aufzuheben oder für nichtig zu erklären, die eine Rassendiskriminierung bewirken, Artikel 2 Abs. 1 lit. c). Die zweite Gruppe von Verpflichtungen gibt den Vertragsstaaten auf, Rassendiskriminierungen durch Private entgegenzuwirken. Dies umfasst, dass ein Vertragsstaat eine Rassendiskriminierung durch Personen, Gruppen oder Organisationen weder fördert noch schützt noch unterstützt und alle ausgeübten Rassendiskriminierungen mit allen geeigneten Mitteln verbietet und beendet, Artikel 2 Abs. 1 lit. b), d).

Neben der Verpflichtung zur Beseitigung von Rassendiskriminierungen enthält Artikel 2 auch eine Verpflichtung zur Förderung der Rassenintegration. So haben die Vertragsstaaten gem. Artikel 2 Abs. 1 lit. e) alle eine Rassenintegration anstrebenden »vielrassischen« Organisationen und Bewegungen zu unterstützen, sonstige Mittel zur Beseitigung der Rassenschranken zu fördern und allem entgegenzuwirken, was zur Rassentrennung beiträgt. In Anlehnung an Artikel 1 Abs. 4 verpflichtet Artikel 2 Abs. 2 S. 1 darüber hinaus die Vertragsstaaten zur Ergreifung von Maßnahmen auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und sonstigem Gebiet, um die angemessene Entwicklung und einen hinreichenden Schutz bestimmter Rassen Gruppen oder ihnen angehörender Einzelpersonen sicherzustellen, damit gewährleistet wird, dass sie in vollem Umfang und gleichberechtigt in den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten gelangen. Allerdings ist ein Vertragsstaat nur dann verpflichtet, solche Maßnahmen zu erlassen, wenn die Umstände es rechtfertigen, was auf eine Einschätzungsprärogative des Vertragsstaats hinausläuft. Ferner dürfen diese Maßnahmen in keinem Fall die Beibehaltung ungleicher oder getrennter Rechte für verschiedene Rassen Gruppen zur Folge haben, nachdem die Ziele, um derentwillen sie getroffen wurden, erreicht sind. Aufgrund von Artikel 2 Abs. 2 S. 1 getroffene Maßnahmen sollen also gerade nicht zu einer Perpetuierung bestehender Ungleichheiten führen, sondern diese durch gezielte Förderung einzelner Gruppen abbauen helfen.

b) Segregation und Apartheid

Gem. Artikel 3 des Übereinkommens verurteilen die Vertragsstaaten insbesondere die Segregation und die Apartheid und verpflichten sich, alle derartigen Praktiken in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und auszumerzen. Während die Verurteilung der Apartheid direkt an Südafrika

gerichtet war und heute eher von historischer Bedeutung ist,²⁴ kommt der Verurteilung der Segregation ein anhaltend hoher Stellenwert zu.²⁵ Die Absonderung und Isolierung einzelner ethnischer Gruppen, etwa durch Ghettoisierung einzelner Stadtteile, stellt tatsächlich ein aktuelles Problem in vielen Vertragsstaaten dar,²⁶ was CERD dazu veranlasst hat, die Vertragsstaaten zur Beobachtung der Segregation in ihren Hoheitsgebieten anzuhalten.²⁷ Da Ausgrenzungen einzelner ethnischer Gruppen in den Vertragsstaaten überwiegend ohne staatliche Intention erfolgen und die Segregation meist Folge komplexer gesellschaftlicher Vorgänge ist, stellt sich mit Blick auf Artikel 3 des Übereinkommens insbesondere die Frage, wie die Vertragsstaaten durch positive Maßnahmen der Förderung und Integration ethnischer Gruppen einer gesellschaftlichen Isolation begegnen können. Deutschland hat in seinem jüngsten 15. Staatenbericht die Rassensegregation thematisiert und die Maßnahmen der Bundesrepublik zur aktiven Förderung und Integration der rechtmäßig und dauerhaft in Deutschland lebenden Ausländer und Zuwanderer betont.²⁸

24 General Recommendation XIX, Ziff. 1, A/50/18, General Recommendation III, A/87/18. Nichtsdestotrotz hebt CERD in der allgemeinen Empfehlung XIX hervor, dass die Vertragsstaaten eine Pflicht trifft, alle bestehenden Auswirkungen und Nachwirkungen der Apartheid zu beseitigen.

25 Vgl. zuletzt General Recommendation XXIX, Ziff. 3.

26 So führt CERD in der General Recommendation XIX, Ziff. 3, A/50/18 aus: »The Committee observes that while conditions of complete or partial racial segregation may in some countries have been created by governmental policies, a condition of partial segregation may also arise as an unintended by-product of the actions of private persons. In many cities residential patterns are influenced by group differences in income, which are sometimes combined with differences of race, colour, descent and national or ethnic origin, so that inhabitants can be stigmatized and individuals suffer a form of discrimination in which racial grounds are mixed with other grounds«.

27 General Recommendation XIX, Ziff. 4, A/50/18.

28 Aufgegriffen wurde die Situation im Stadtteil Berlin Kreuzberg, in dem sehr viele Türken leben und sich mittlerweile ein türkischer Mikrokosmos herausgebildet hat. Zwar betont die Bundesregierung ihre Bemühungen zur Integration ethnischer Gruppen. Doch wird darauf verwiesen, dass ethnische Ballungszentren auf eigenen Wunsch der Betroffenen und ohne staatliche Reglementierung entstehen, wobei der Grund in dem Wunsch gesehen wird, in einer Umgebung zusammen mit den eigenen Landsleuten zu leben und ein Wohnfeld sowie eine Infrastruktur nutzen zu können, die heimisch sind. Vgl. 15. Bericht der Bundesrepublik Deutschland, CERD/C/338/Add.14. In der deutschen Fassung (Stand: 7. Juni 2000), S. 8. Vgl. unter <http://www.bmj.bund.de/media/archive/252.pdf> (20.9.2004).

c) Unterbindung der Aufreizung zur Rassendiskriminierung

Artikel 4 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten dazu, jede Propaganda und alle Organisationen zu verurteilen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder einer Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhass und Rassendiskriminierung zu rechtfertigen oder zu fördern suchen. Die Vertragsstaaten haben ferner unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen auszumerzen. Zu diesem Zwecke haben die Vertragsstaaten gem. Artikel 4 lit. a) jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhass gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer nach dem Gesetz strafbaren Handlung zu erklären. Ferner sind gem. Artikel 4 lit. b) die Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern und dazu aufreizen, als gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als eine nach dem Gesetz strafbare Handlung anzuerkennen. Schließlich untersagt Artikel 4 lit. c) in Fortführung der allgemeinen Bestimmungen aus Artikel 2 Abs. 1 lit. a), c), dass staatliche oder örtliche Behörden oder öffentliche Einrichtungen die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen.

Artikel 4 kommt heute genauso wie bei Erlass des Übereinkommens eine Schlüsselposition zu.²⁹ CERD hat die besondere Bedeutung der Vorschrift wiederholt betont und die Vertragsstaaten an den verpflichtenden Charakter der Bestimmung erinnert.³⁰ Danach haben die Vertragsstaaten nicht nur geeignete Gesetze in ihren Hoheitsgebieten zu erlassen,³¹ um die Vorgaben des Artikels 4 in nationales Recht umzusetzen, sondern darüber hinaus eine wirksame Anwendung und Durchsetzung sicherzustellen.³² Dazu gehört es, die in Artikel 4 lit. a) aufgezählten Verfehlungen unter Strafe zu stellen und Organisationen und Personen, die eine solche Rassendiskriminierung för-

29 Vgl. dazu General Recommendation XV, Ziff. 1, A/48/18.

30 General Recommendation VII, A/40/18 und General Recommendation XV, Ziff. 2, A/48/18.

31 General Recommendation I, A/87/18.

32 General Recommendation XV, Ziff. 2, A/48/18.

dern und dazu aufreizen,³³ strafrechtlich zu verfolgen.³⁴ Die Anforderungen, die CERD an die Rechtsordnungen der Vertragsstaaten stellt, sind dabei sehr hoch. So wird den Vertragsstaaten aufgegeben, frühestmöglich gegen rassendiskriminierende Organisationen vorzugehen und sowohl diese selbst als auch die Teilnahme und Mitgliedschaft zu bestrafen.³⁵ Der Verpflichtung aus Artikel 4 wird Deutschland insbesondere durch Bestimmungen des Strafgesetzbuches,³⁶ aber auch durch Normen des Parteien- und Vereinsrechts gerecht.³⁷ In Deutschland bereitet weniger das Vorgehen gegen inländische Organisationen und Personen Schwierigkeiten,³⁸ sondern vielmehr gegen aus dem Ausland agierende Delinquenten. So stößt z.B. die strafrechtliche Verfolgung von Personen, die über Drittstaaten rassendiskriminierende Schriften nach Deutschland exportieren, an Grenzen.³⁹ Ferner stellt die Verbreitung rassendiskriminierenden Gedankenguts durch das Internet ein zunehmendes Problemfeld dar,⁴⁰ dem die Rechtsordnung nur begrenzt mit wirksamen Mitteln entgegentreten kann.

d) Gewährung der Gleichheit vor dem Gesetz

Artikel 5 des Übereinkommens spezifiziert die in Artikel 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten durch einen nicht abschließenden Katalog einzelner Rechte.⁴¹ Der Katalog gliedert sich in sechs Gruppen von Rechten, wobei zum Teil eine weitere Untergliederung vor-

33 Das Verbot rassendiskriminierenden Gedankengutes wird von CERD mit der Meinungsfreiheit als vereinbar qualifiziert, General Recommendation XV, Ziff. 3 und 4, A/48/18.

34 Zum Einsatz des Strafrechts gegen Rassendiskriminierungen: *Karl Josef Partsch*, Neue Maßnahmen zur Bekämpfung von Rassen- und Fremdenhass, in: *EuGRZ* 1994, S. 429 ff.; *Rüdiger Wolfrum*, Das Verbot der Rassendiskriminierung im Spannungsfeld zwischen dem Schutz individueller Freiheitsrechte und der Verpflichtung des einzelnen im Allgemeininteresse, in: Erhard Denning (Hrsg.), *Kritik und Vertrauen*, Festschrift für Peter Schneider, 1990, S. 515 ff.

35 General Recommendation XV, Ziff. 6, A/48/18. Der Einwand einiger Vertragsstaaten, ihre Rechtsordnungen würden ein Vorgehen gegen solche Organisationen erst dann ermöglichen, wenn diese eine Rassendiskriminierung begangen hätten oder zu dieser aufhetzen würden, wird von CERD nicht akzeptiert.

36 Vgl. z.B. §§ 86, 86a, 130, 131 StGB.

37 Artikel 21 Abs. 2 GG; § 32 f. ParteiG; §§ 3 ff. VereinsG.

38 Vgl. hierzu die Verfassungsschutzberichte, abrufbar unter: <http://www.verfassungsschutz.de/publikationen/bericht/index.html> (20.9.2004).

39 Dazu 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 28), S. 10 ff.

40 General Recommendation XXIX, Ziff. 4.

41 CERD hebt ausdrücklich hervor, dass der Katalog des Artikel 5 nicht abschließend ist und lediglich einzelne Rechte besonders hervorhebt, vgl. General Recommendation XX, Ziff. 1, A/51/18.

genommen wird. Die Vertragsstaaten sind aufgrund des Artikels 5 verpflichtet, Rassendiskriminierungen in jeder Form zu verbieten und zu beseitigen sowie das Recht jedes Einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten. Im Einzelnen sind folgende Rechte hervorzuheben: Das Recht auf Gleichbehandlung vor den Gerichten und allen sonstigen Organen (Artikel 5 lit. a)); das Recht auf Sicherheit der Person und auf staatlichen Schutz gegen Gewalttätigkeit oder Körperverletzung, gleichviel ob sie von Staatsbediensteten oder von irgendeiner Person, Gruppe oder Einrichtung verübt wird (Artikel 5 lit. b)); politische Rechte wie das Wahlrecht und das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst;⁴² Bürgerrechte wie die Bewegungsfreiheit innerhalb der Staatsgrenzen, Eigentums- und Erbrecht, Religions- und Meinungsfreiheit sowie Versammlungsfreiheit (Artikel 5 lit. d)); wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,⁴³ insbesondere das Recht auf Arbeit, das Recht auf Wohnung, das Recht auf öffentliche Gesundheitsfürsorge (Artikel 5 lit. e)); das Recht auf Zugang zu jedem Ort oder Dienst, der für die Benutzung durch die Öffentlichkeit vorgesehen ist, wie Verkehrsmittel, Hotels, Gaststätten, Cafés, Theater und Parks (Artikel 5 lit. f)).

Bei der Lektüre des Artikels 5 fällt zunächst auf, dass die Aufzählung der als diskriminierungsfrei zu gewährenden Rechte sowohl klassische Menschenrechte umfasst als auch solche Rechte, die keineswegs in allen Rechtsordnungen eine Positivierung gefunden haben. So bleibt die Suche in der deutschen Rechtsordnung nach einem Recht auf Arbeit, einem Recht auf Wohnung oder einem Recht auf Zugang zu jedem Ort ohne Ergebnis. Allerdings ist Artikel 5 nicht so zu verstehen, als begründe das Übereinkommen diese Rechte.⁴⁴ Artikel 5 trifft weder eine Aussage über den genauen Inhalt und die Reichweite der genannten Rechte, noch untersagt Artikel 5 es den Vertragsstaaten, die Ausübung der Rechte unter Vorbehalt zu stellen⁴⁵ oder etwa den eigenen Staatsangehörigen vorzubehalten.⁴⁶ Vielmehr ver-

42 Artikel 5 lit. c). Vgl. auch General Recommendation XXIX, Ziff. 6.

43 Vgl. auch General Recommendation XXIX, Ziff. 7.

44 General Recommendation XX, Ziff. 1, A/51/18. So finden sich die in Artikel 5 aufgeführten Rechte unter anderem in der Charta der Vereinten Nationen sowie in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte oder dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte.

45 General Recommendation XX, Ziff. 2, A/51/18, unter Verweis auf das in Artikel 5 lit. c) genannte Recht zu wählen und gewählt zu werden. Gleiches dürfte auch für den Zugang zu öffentlichen Ämtern gelten. Vgl. dazu auch die Problematik im Europarecht *Christian Calliess/Matthias Ruffert* (Hrsg.), Kommentar zu EU- und EG-Vertrag, 2. Aufl. 2002, Artikel 39 EG Rn. 99 ff.; *Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze* (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, 6. Aufl. 2003, Bd. 1, Artikel 39 Rn. 166 ff.

46 General Recommendation XX, Ziff. 3, A/51/18.

pflichtet Artikel 5 die Vertragsstaaten, bei der Gewährung oder der Beschränkung dieser Rechte keine Rassendiskriminierungen vorzunehmen.⁴⁷ Im Ergebnis muss also weder ein Recht auf Arbeit noch auf Wohnung etc. im nationalen Recht geschaffen werden, sondern lediglich sichergestellt werden, dass beispielsweise niemand wegen seiner ethnischen Zugehörigkeit einen Arbeitsplatz verliert oder gar nicht erst erhält oder einer Person der Zugang zu einer Gaststätte wegen der ethnischen Herkunft verwehrt wird.⁴⁸ Insbesondere mit Blick auf die Ausgestaltung von Privatrechtsverhältnissen begründet Artikel 5 keine Rechte gegen Dritte, insbesondere keinen Kontrahierungszwang, sondern beschränkt sich auf die Gewährung von Rechten gegen rassistische Diskriminierung durch Dritte. Es ist denkbar, dass im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.6.2000 zur Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft⁴⁹ Fortschritte bei der Beseitigung von Diskriminierungen im Privatrechtsverkehr erzielt werden.⁵⁰

Aktuelle Beispiele, die ein zum Teil beträchtliches Potential für Diskriminierungen aufweisen und in deren Zusammenhang das Übereinkommen Bedeutung entfalten kann, sind die Rasterfahndung, mit deren Hilfe sog. »Schläfer« aufgrund von Merkmalen wie Herkunft und Religion datenmäßig erfasst werden, sowie der »Kopftuchstreit«. Letzterer findet sogar zwei Ausprägungen, da es einerseits um eine Diskriminierung einer muslimischen Verkäuferin durch ihren Arbeitgeber geht,⁵¹ andererseits um den Zugang einer muslimischen Lehrerin zu einem öffentlichen Amt.⁵² Schließlich sei hier noch auf ein im Zusammenhang mit Fragen der Rassendiskriminierung interessantes Ergebnis der von der OECD durchgeführten PISA-Studie hingewiesen. Die Studie weist nach, dass der Anteil ausländischer

47 General Recommendation XX, Ziff. 2 und 5, A/51/18. Zur Behandlung von Bürgerkriegsflüchtlingen vgl. General Recommendation XXII, A/51/18.

48 *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 386; *Rolf Kühner*, Das Recht auf Zugang zu Gaststätten und das Verbot der Rassendiskriminierung, in: NJW 1986, S. 1397 ff, 1398; *Remmert A. Stock*, Zugang zu Gaststätten und Rassendiskriminierung, in: ZAR 1999, S. 118 ff.; *Volker Lohse*, »Türken ist der Zutritt verboten« – Volksverhetzung durch Zugangsverweigerung, in: NJW 1985, S. 1677 ff.; *Michael Timme*, Rechtliche Behandlung von Zutrittsverweigerungen gegenüber Ausländern im Gaststättengewerbe, in: ZAR 1997, S. 130 ff.; *Rainer Nickel*, Gleichheit und Differenz in der vielfältigen Republik, S. 113 ff.; umfassend dazu: *Michaela Fries*, Die Bedeutung von Artikel 5 (f) der Rassendiskriminierungskonvention im deutschen Recht: Diskriminierung durch Private beim Zugang zu Gaststätten, 2003.

49 ABl. EG Nr. L 180/22.

50 *Rainer Nickel* (Fn. 10), S. 2668 ff.; *Marlene Schmidt*, Das Arbeitsrecht der Europäischen Gemeinschaft, 2001, S. 184 ff.

51 *BVerfG*, Beschluss vom 30.7.2003 zu 1 BvR 792/03, vgl. unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20030730_1bvr079203.html (20.9.2004).

52 *BVerfG*, Urteil vom 3.6.2003 zu 2 BvR 1436/02, vgl. unter http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20030603_2bvr143602.html (20.9.2004).

Schüler beziehungsweise von Schülern nichtdeutscher Abstammung an der Gesamtzahl der Schüler, die entweder gar keinen oder einen gering qualifizierten Schulabschluss haben, besonders hoch ist.⁵³ Diese Schüler haben am Arbeitsmarkt wegen ihrer geringen Qualifikation einen Wettbewerbsnachteil. Unmittelbarer Anknüpfungspunkt und Differenzierungsmerkmal ist hier zwar der schulische Bildungsstand und nicht eines der fünf Rassemerkmale. Da jedoch Schüler nichtdeutscher Abstammung überdurchschnittlich häufig eine geringe Qualifikation aufweisen, stellt sich jedenfalls die Frage, ob hier eine faktische Diskriminierung vorliegt oder den Vertragsstaat Förderpflichten treffen, um die strukturelle Benachteiligung zu beseitigen beziehungsweise zu lindern.

e) Pflicht zur Gewährung eines wirksamen Rechtsschutzes

Nach Artikel 6 des Übereinkommens gewährleisten die Vertragsstaaten jeder Person in ihrem Hoheitsbereich einen wirksamen Schutz und wirksame Rechtsbehelfe durch die nationalen Gerichte und sonstigen staatlichen Einrichtungen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen, welche ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten im Widerspruch zu diesem Übereinkommen verletzen, sowie das Recht, bei diesen Gerichten eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeden infolge von Rassendiskriminierung erlittenen Schaden zu verlangen. Freilich verbleibt den Vertragsstaaten bei der Umsetzung dieser Vorgaben ein weiter Spielraum.⁵⁴ Zwar wirft der diskriminierungsfreie Zugang zu den Gerichten in Deutschland keine Bedenken auf. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die deutsche Rechtsordnung ein wirksames Vorgehen gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen eröffnet. So wurde etwa angemahnt, dass polizeiliche Übergriffe gegen Ausländer in Deutschland nicht immer hinlänglich aufgeklärt und gerichtlich verfolgt würden.⁵⁵

Während wegen der umfassenden Bindung der öffentlichen Gewalt an die Grundrechte vor Gericht noch eine Verletzung des Artikels 3 Abs. 1 und 3 GG gegen einen rassendiskriminierenden Hoheitsakt ins Feld geführt

53 Vgl. unter <http://www.pisa.oecd.org/pisa/outcome.htm> (20.9.2004).

54 Vgl. z.B. Communication No. 1/1984, Ziff. 9.4, in: EuGRZ 1990, 64.

55 Vgl. dazu 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 28), S. 28 ff. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland wurden jüngst durch Amnesty International erhoben, vgl. Länderbericht Deutschland unter [http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/AlleDok/A4563ABB23E15499C1256E19004AD822/\\$FILE/EUR230012004GER.pdf](http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/AlleDok/A4563ABB23E15499C1256E19004AD822/$FILE/EUR230012004GER.pdf) (20.9.2004).

werden kann,⁵⁶ gibt es im zivilrechtlichen Bereich keine vergleichbare Rechtsnorm, die eine Rassendiskriminierung explizit untersagen würde oder überhaupt an eine Diskriminierungshandlung anknüpft. Vor unmittelbar staatlichen Diskriminierungen besteht also über Artikel 3 Abs. 1 und 3 GG ausreichender Schutz und die Möglichkeit, über eine völkerrechtsfreundliche Interpretation der Verfassung die Vorgaben des Übereinkommens zu berücksichtigen.⁵⁷ Gegen von Privaten ausgehende Diskriminierungshandlungen besteht hingegen nur ein stark eingeschränkter Schutz. Mangels unmittelbarer Drittwirkung der Grundrechte, also auch des Artikels 3 GG, besteht kein direkter verfassungsrechtlicher Schutz vor privaten Diskriminierungen. Auch die grundrechtlichen Schutzpflichten des Staates und die daraus ableitbare mittelbare Drittwirkung von Grundrechten vermögen den vom Übereinkommen angestrebten Schutz gegen private Diskriminierungen nicht voll zu erfüllen.⁵⁸ Zwar hat Deutschland in dem letzten Staatenbericht darauf verwiesen, dass auch von Privaten ausgehende Diskriminierungen weitestgehend vermieden würden.⁵⁹ Eine Implementierung des Diskriminierungsverbots in der Privatrechtsordnung steht jedoch noch aus.

Ferner verpflichtet Artikel 6 dazu, über die nationale Rechtsordnung materielle Entschädigungen in Form von Geldzahlungen an den Betroffenen vorzusehen, die dieser im Falle eines aufgrund einer Rassendiskriminierung erlittenen Schadens verlangen kann. CERD betont, dass Rassendiskriminierungen häufig die eigene Wahrnehmung und das Selbstwertgefühl eines Betroffenen beeinträchtigen und neben materiellen Schäden auch solche immateriellen Schäden zu kompensieren sind.⁶⁰ Die Rechtslage in Deutschland wird diesen Anforderung nur zum Teil gerecht. Denn die deutsche Rechtsordnung gewährt eine Kompensation immaterieller Schäden grund-

56 Artikel 3 Abs. 3 GG besagt, dass niemand wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Artikel 1 Abs. 3 GG bindet Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht. Vgl. ferner *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 383, 388 ff.

57 Wie gezeigt ist der Begriff »Rasse« im Übereinkommen zwar weiter zu verstehen als der Begriff in Artikel 3 Abs. 3 GG. Doch dürfte es wegen der weiteren in Artikel 3 Abs. 3 GG aufgezählten Merkmale nicht zu einer Schutzlücke kommen. Zudem besteht die Möglichkeit, Artikel 3 Abs. 3 GG als Verbot ethnischer Diskriminierungen zu verstehen. Dazu *Stopp*, Die Behandlung ethnischer Minderheiten als Gleichheitsproblem, 1993; *Wolfgang Rübner*, Bonner Kommentar, Stand Nov. 2001, Artikel 3 II, III, Rn. 830.

58 Näher dazu *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 388.

59 15. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 28), S. 20 f.

60 General Recommendation XXVI, Ziff. 1 und 2, A/55/18, Annex V.

sätzlich nur mit großer Zurückhaltung.⁶¹ Obwohl Artikel 6 nur eine Entschädigung oder eine Genugtuung für einen infolge einer Rassendiskriminierung erlittenen Schaden verlangt, dem Wortlaut nach eine Genugtuung also die Anforderungen der Norm erfüllt, hält CERD eine Genugtuung – etwa in Form einer strafrechtlichen Verurteilung – nicht für ausreichend und regt an, eine über die Genugtuung hinausgehende finanzielle Kompensation zu gewähren.⁶²

f) Maßnahmen gegen Vorurteile

Schließlich verlangt Artikel 7 von den Vertragsstaaten, unmittelbare und wirksame Maßnahmen, insbesondere auf dem Gebiet des Unterrichts, der Erziehung, Kultur und Information, zu treffen, um Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen.⁶³ Ferner sind zwischen den Völkern und ethnischen Gruppen Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zu fördern.⁶⁴ Diese Vorgabe kann z.B. durch die Gestaltung der Lehrpläne an Schulen aufgegriffen werden. Allerdings bietet es sich an, zur kompetenten Wahrnehmung feste Einrichtungen zu schaffen, die die in Artikel 7 aufgeführten Aufgaben wahrnehmen. Neben menschenrechtsbezogener Bildungsarbeit, Information und Dokumentation kommen zur Bekämpfung von Vorurteilen auch Politikberatung sowie die Ausbildung und Sensibilisierung von Rechtsanwendern für Menschenrechtsfragen in Betracht.⁶⁵ So hat CERD die Vertragsstaaten ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine effektive Bekämpfung der Rassendiskriminierung voraussetzt, dass Beamte und andere hoheitlich tätig werdende Personen und Einrichtungen über die Verpflichtungen ihres Heimatstaates aufgrund des Übereinkommens informiert werden und eine intensive Schulung über die Anwendung und Aus-

61 So ist z.B. die Ersatzpflicht für immaterielle Schäden nach dem BGB erheblich eingeschränkt, vgl. *Helmut Heinrichs*, in: Palandt, BGB, 63. Aufl. 2004, Vor § 249 Rn. 7 f., § 253. Auch die Schadenskompensation im Rahmen der Staatshaftung nach Artikel 34 GG i.V.m. § 839 BGB unterliegt solchen Einschränkungen.

62 General Recommendation XXVI, Ziff. 1 und 2, A/55/18, Annex V.

63 Maßnahmen in diesem Bereich zu ergreifen, wurde von CERD bereits mehrfach eingefordert, vgl. General Recommendation V, A/32/18; General Recommendation XVII, A/48/18.

64 Dabei sind die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu berücksichtigen und zu verbreiten.

65 Dies ist insbesondere die Politikberatung in Menschenrechtsfragen, vgl. General Recommendation X, A/46/18; General Recommendation XVII, A/48/18 und General Recommendation XXVIII, Ziff. 2 lit. a), vom 19.3.2002.

wirkung des Übereinkommens auf die nationale Rechtsordnung und -anwendung erhalten.⁶⁶

II. Instrumente der Überwachung

Das Übereinkommen stellt drei Überwachungsinstrumente bereit, von denen das Staatenberichtsverfahren das wichtigste Instrument ist. Neben Letzterem sieht das Übereinkommen noch ein zwischenstaatliches Beschwerdeverfahren sowie eine Individualbeschwerde vor.

1. Staatenberichtsverfahren

Gemäß Artikel 9 des Übereinkommens wird das Staatenberichtsverfahren durchgeführt. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen einen Bericht über die zur Durchführung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen vorzulegen, der sodann durch CERD beraten wird. Der Bericht ist gem. Artikel 9 Abs. 1 2. HS binnen eines Jahres nach In-Kraft-Treten des Übereinkommens für den betreffenden Staat und danach alle zwei Jahre und sooft es der Ausschuss verlangt vorzulegen. Das Berichtsverfahren bildet den Schwerpunkt der Tätigkeit von CERD.⁶⁷ Der Ausschuss berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Generalvertreter über seine Tätigkeit und kann aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben. Da dem Ausschuss keine Möglichkeiten zur Verfügung stehen, eigenständige Nachforschungen über den Stand der Umsetzung des Übereinkommens in den Vertragsstaaten anzustellen, ist die Qualität der Staatenberichte für CERD von entscheidender Bedeutung. So ist es auch nicht verwunderlich, dass sich CERD in den ersten Allgemeinen Empfehlungen weniger mit der Situation in den Vertrags-

66 General Recommendation XIII, Ziff. 2, A/48/18.

67 Vgl. zum Staatenberichtsverfahren: *Gerd Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, 1998; *Peter Rädler*, Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 134, 1999; *Katrin Weschke*, Internationale Instrumente zur Durchsetzung der Menschenrechte, 2001.

staaten befasste, als vielmehr Anforderungen an Inhalt und Qualität der Staatenberichte aufgestellt hat.⁶⁸

2. Zwischenstaatliches Beschwerdeverfahren

Das zwischenstaatliche Beschwerdeverfahren ist in Artikel 11 normiert und eröffnet einem Vertragsstaat die Möglichkeit, die Nichtdurchführung des Übereinkommens in einem anderen Vertragsstaat CERD zur Kenntnis zu bringen. Allerdings hat das zwischenstaatliche Beschwerdeverfahren bisher keine eigenständige Bedeutung erlangt.⁶⁹

3. Individualbeschwerde

Schließlich sieht das Übereinkommen in Artikel 14 ein Individualbeschwerdeverfahren vor.⁷⁰ Demnach kann ein Vertragsstaat jederzeit erklären, dass er die Zuständigkeit von CERD für die Entgegennahme und Erörterung von Mitteilungen einzelner seiner Hoheitsgewalt unterstehender Personen oder Personengruppen anerkennt, die vorgeben, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen vorgesehenen Rechts durch den Vertragsstaat zu sein.⁷¹ CERD nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat betrifft, der keine derartige Erklärung abgegeben hat, so dass es sich bei der Individualbeschwerde um ein fakultatives Verfahren handelt.⁷² Im August 2001 hat auch die Bundesrepublik Deutschland die fakultative Erklärung nach Artikel 14 abgegeben,⁷³ so dass auch deutscher Hoheitsgewalt

68 Vgl. General Recommendation II, A/87/18; General Recommendation III, A/87/18; General Recommendation IV, A/90/18; General Recommendation V, A/32/18; General Recommendation VI, A/37/18 und General Recommendation XVI, A/48/18.

69 CERD hat die Vertragsstaaten jedoch an die Existenz des zwischenstaatlichen Beschwerdeverfahrens erinnert und darauf hingewiesen, dass die Vertragsstaaten im Rahmen ihrer Staatenberichte eine unzureichende Umsetzung des Übereinkommens in anderen Staaten nicht rügen können. Zu diesem Zwecke steht jedem Vertragsstaat das Beschwerdeverfahren nach Artikel 11 offen, General Recommendation XVI, Ziff. 3, A/48/18.

70 Zum Individualbeschwerdeverfahren vgl. ausführlich *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 381 ff.

71 Zu den einzelnen Zulässigkeitsvoraussetzungen und Vorgaben für die Begründetheit einer Individualbeschwerde vgl. *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 388 ff.

72 Derzeit haben 38 Staaten eine Erklärung nach Artikel 14 abgegeben, vgl. unter http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2_asp.htm (20.9.2004). Allerdings hat CERD die Vertragsstaaten aufgerufen, die Abgabe der Erklärung gem. Artikel 14 zu erwägen, General Recommendation XXVIII, Ziff. I lit. b), vom 19.3.2002.

73 Vgl. unter http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty2_asp.htm (20.9.2004).

unterstehende Personen oder Personengruppen das Individualbeschwerdeverfahren betreiben können. Zwar können die Vertragsstaaten ein nationales Vorverfahren einführen, indem sie eine Stelle innerhalb ihrer nationalen Rechtsordnung errichten oder bezeichnen, die für die Entgegennahme und Erörterung der Petitionen zuständig sind.⁷⁴ Derzeit existiert in Deutschland jedoch keine solche Stelle, so dass Individualbeschwerden nach Artikel 14 direkt an CERD zu richten sind. Das Beschwerdeverfahren ist nach seiner Konzeption wie auch in seiner Handhabung durch CERD eine Mischung aus gerichtlichem Rechtsschutz- und diplomatischem Vermittlungsverfahren.⁷⁵ Inhaltlich befasst sich die Individualbeschwerde mit der Frage, ob der Vertragsstaat seiner Rechtsgewährungspflicht gegenüber dem Beschwerdeführer nachgekommen ist.⁷⁶ Weil die Verpflichtung zur Rechtsgewährung nur die Vertragsstaaten trifft, nicht aber Private, ist die Individualbeschwerde folgerichtig auf Rechtsverletzungen durch den Staat und seine Untergliederungen⁷⁷ beschränkt.⁷⁸ Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung besteht, wenn ein Vertragsstaat gar keine Maßnahmen zur Umsetzung seiner Rechtsgewährungspflicht aus dem Übereinkommen getroffen hat oder wenn in einem konkreten Fall kein ausreichender Schutz gewährt wurde, obwohl die Rechtsordnung ein generelles Recht auf Diskriminierungsschutz vorsieht.⁷⁹ Allerdings geht CERD bei der Prüfung von Beschwerden nach Artikel 14 eher zurückhaltend vor.⁸⁰ Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Beurteilung der Frage, ob die im Übereinkommen aufgeführten Rechte in einer Weise ins nationale Recht implementiert wurden, die der Rechtsgewährungspflicht des Vertragsstaates genügt, präzise und umfassende Kenntnisse des nationalen Rechts voraussetzt. Solch detaillierte Kenntnisse der nationalen Rechtsordnungen haben die Ausschussmitglieder jedoch nur selten, was nicht zuletzt mit den knappen personellen und zeitlichen Mitteln zusammenhängt. Trotz allem ist mit einer steigenden Bedeutung der Individualbeschwerde zu rechnen, insbesondere wenn es ge-

74 Artikel 14 Abs. 2 bis 4.

75 *Brun-Otto Bryde* (Fn. 14), S. 61, 75.

76 Wie bereits dargelegt wurde, ist das Übereinkommen staatengerichtet und begründet keine unmittelbar wirkenden subjektiven Rechte, die im Rahmen einer Individualbeschwerde als verletzt gerügt werden könnten.

77 Dazu zählen auch kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, Communication No. 13/1998, Ziff. 6.6.

78 Diskriminierungen durch Private spielen im Rahmen der Individualbeschwerde also nur dann eine Rolle, wenn der Staat seiner Verpflichtung aus dem Übereinkommen nicht nachgekommen ist, Rechte zum Schutz gegen Diskriminierung durch Private einzuräumen, wie dies Art 5 lit. e) und f) fordern.

79 *Gabriele Britz* (Fn. 6), S. 388.

80 Freilich hindert dies CERD nicht daran, eine eigene Einschätzung der Rechtslage vorzunehmen und diese ggf. als Grundlage für die Feststellung einer Rechtsverletzung zu nehmen, vgl. *Brun-Otto Bryde* (Fn. 14), S. 75 mit Verweis auf das in Communication No. 16/1999 enthaltene Verfahren.

lingt, das Bewusstsein für die Bedeutung dieses Verfahrens in den einzelnen Vertragsstaaten zu stärken.⁸¹

81 General Recommendation XXVIII, Ziff. 1 lit. e), vom 19.3.2002.

DIE ALLGEMEINEN EMPFEHLUNGEN DES AUSSCHUSSES
FÜR DIE BESEITIGUNG DER RASSENDISKRIMINIERUNG

CERD A/87/18
25. FEBRUAR 1972

Allgemeine Empfehlung I
Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 4)
Fünfte Sitzung (1972)

Auf der Grundlage der auf seiner Fünften Sitzung ausgewerteten Berichte, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung eingereicht wurden, ist der Ausschuss zu dem Ergebnis gelangt, dass in einer Reihe von Vertragsstaaten die Gesetzgebung nicht jene Vorschriften enthielt, die in Artikel 4 (a) und (b) des Übereinkommens vorgesehen sind und deren Umsetzung (mit Rücksicht auf die Prinzipien, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht werden, und auf die Rechte, die in Artikel 5 des Übereinkommens ausdrücklich dargelegt werden) für alle Vertragsstaaten verbindlich sind.

Der Ausschuss empfiehlt deshalb, dass jene Vertragsstaaten, deren Gesetzgebung in dieser Hinsicht Mängel aufweist, ihre Gesetzgebung entsprechend ihren nationalen Gesetzgebungsverfahren durch Vorschriften zu ergänzen, die den Anforderungen des Artikels 4 (a) und (b) des Übereinkommens gerecht werden.

CERD A/87/18
26. FEBRUAR 1972

Allgemeine Empfehlung II
Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 9)
Fünfte Sitzung (1972)

Der Ausschuss hat einige Berichte von Vertragsstaaten ausgewertet, in denen zum Ausdruck gebracht oder angenommen wird, dass Auskünfte, die in der Mitteilung des Ausschusses vom 28. Januar 1970 erwähnt werden (CERD/C/R.12), von solchen Staaten nicht vorgelegt zu werden brauchen, auf deren Hoheitsgebiet keine Rassendiskriminierung existiert.

Da jedoch alle Vertragsstaaten in Artikel 9 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zusichern, Berichte über die Maßnahmen einzureichen, die sie ergriffen haben, um den Vorschriften des Übereinkommens Wirkung zu verleihen, und da sämtliche Kategorien von Auskünften, die in der Mitteilung des Ausschusses vom 28. Januar 1970 aufgezählt werden, sich auf Verpflichtungen beziehen, die von den Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen eingegangen werden, wendet sich diese Mitteilung an alle Vertragsstaaten, gleichgültig, ob auf ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet Rassendiskriminierung existiert oder nicht. Der Ausschuss begrüßt die Einbeziehung der notwendigen Auskünfte, entsprechend den in der zuvor erwähnten Mitteilung des Ausschusses genannten Titeln, in die Berichte all derjenigen Vertragsstaaten, die dies bisher versäumt haben.

Allgemeine Empfehlung III
Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten
Sechste Sitzung (1972)

Der Ausschuss hat einige Berichte von Vertragsstaaten ausgewertet, die Informationen über Maßnahmen enthalten, die ergriffen wurden, um Resolutionen von Organen der Vereinten Nationen im Hinblick auf Beziehungen mit rassistischen Regimes im südlichen Afrika umzusetzen.

Der Ausschuss weist darauf hin, dass sich die Vertragsstaaten im zehnten Absatz der Präambel des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung unter anderem »dazu entschlossen haben, eine internationale Gemeinschaft zu schaffen, die frei ist von jeder Form der Rassentrennung und Rassendiskriminierung«.

Er weist auch darauf hin, dass in Artikel 3 des Übereinkommens »die Vertragsstaaten die Rassentrennung und Apartheid verurteilen«.

Ferner weist der Ausschuss darauf hin, dass die Generalversammlung in ihrer Resolution 2784 (XXVI), Abschnitt III, unmittelbar nachdem sie den zweiten Jahresbericht des Ausschusses gewürdigt und bestimmte Ansichten und Empfehlungen befürwortet hat, »alle Handelspartner von Südafrika dazu aufrief, von jeder Handlung Abstand zu nehmen, die eine fortgesetzte Verletzung der Prinzipien und Ziele des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch Südafrika und das illegale Regime in Südrhodesien fördert«.

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Maßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden, um den Vorschriften des Übereinkommens Wirkung zu verleihen, mit Maßnahmen auf internationaler Ebene in einem Wechselverhältnis stehen, die die Achtung der Prinzipien des Übereinkommens überall fördern sollen.

Der Ausschuss begrüßt, dass einige Vertragsstaaten in die gemäß Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens eingereichten Berichte Informationen einbezogen haben, die den Status ihrer diplomatischen, wirtschaftlichen oder anderen Beziehungen mit den rassistischen Regimes im südlichen Afrika betreffen.

CERD A/90/18
25. AUGUST 1973

Allgemeine Empfehlung IV
Die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung (Artikel 9)
Achte Sitzung (1973)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

nach Auswertung der Berichte, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zur Siebten und Achten Sitzung eingereicht wurden,

eingedenk der Tatsache, dass die von den Vertragsstaaten an den Ausschuss gesandten Berichte so auskunftreich wie nur möglich sein müssen,

bittet die Vertragsstaaten, in ihren Berichten gemäß Artikel 9 einschlägige Informationen über die demographische Zusammensetzung der Bevölkerung einzubeziehen, auf die in den Vorschriften des Artikels 1 des Übereinkommens verwiesen wird.

Allgemeine Empfehlung V
Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten (Artikel 7)
Fünfzehnte Sitzung (1977)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

unter Berücksichtigung der Vorschriften der Artikel 7 und 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,

überzeugt, dass der Kampf gegen Vorurteile, die zu Rassendiskriminierung führen, die Förderung von Verständnis, Toleranz und Freundschaft zwischen Rassen und ethnischen Gruppen sowie die Verbreitung der Prinzipien und Ziele der Charta der Vereinten Nationen und Menschenrechtserklärungen und anderer einschlägiger Abkommen, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurden, wichtige und wirksame Mittel zur Beseitigung der Rassendiskriminierung sind,

in der Erwägung, dass die Verpflichtungen gemäß Artikel 7 des Übereinkommens für alle Vertragsstaaten verbindlich sind und durch alle erfüllt werden müssen, einschließlich jener Staaten, die erklären, dass auf ihrem Hoheitsgebiet keine Rassendiskriminierung stattfindet, und dass deshalb alle Vertragsstaaten aufgefordert werden, Auskünfte über ihre Umsetzung der Vorschriften dieses Artikels in ihre Berichte aufzunehmen, die sie entsprechend Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens vorlegen,

mit Bedauern feststellend, dass nur wenige Vertragsstaaten in den Berichten, die sie entsprechend Artikel 9 des Übereinkommens eingereicht haben, Auskünfte über ergriffene Maßnahmen einbezogen haben, die den Bestimmungen des Artikels 7 des Übereinkommens Wirkung verleihen sollen, und dass diese Auskünfte oft allgemein und oberflächlich gewesen sind,

eingedenk der Tatsache, dass der Ausschuss gemäß Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens von den Vertragsstaaten weitere Auskünfte verlangen darf,

1. fordert, dass jeder Vertragsstaat, der dies bisher versäumt hat, in dem nächsten Bericht, den er entsprechend Artikel 9 des Übereinkommens oder in Form eines Sonderberichts einreicht, bevor der nächste periodische Bericht fällig wird – ausreichende Auskünfte über solche Maßnahmen einbe-

zieht, die ergriffen wurden, um den Bestimmungen des Artikels 7 des Übereinkommens Wirkung zu verleihen;

2. richtet die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache, dass gemäß Artikel 7 des Übereinkommens jene Auskünfte, auf die sich der vorangegangene Absatz bezieht, Angaben über die »unmittelbaren und wirksamen Maßnahmen« beinhalten sollen, die »in den Bereichen der Lehre, Erziehung, Kultur und Information« ergriffen wurden mit der Absicht:

(a) »Vorurteile zu bekämpfen, die zu Rassendiskriminierung führen«;

(b) »das Verständnis, die Toleranz und die Freundschaft unter den Völkern, rassischen und ethnischen Gruppen zu fördern«;

(c) »die Ziele und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Erklärung der Vereinten Nationen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung« sowie des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung »zu verbreiten«.

Allgemeine Empfehlung VI
Überfällige Berichte (Artikel 9)
Fünfundzwanzigste Sitzung (1982)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Tatsache, dass eine beeindruckend große Anzahl von Staaten das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind,

eingedenk der Tatsache, dass Ratifikation allein noch nicht bedeutet, dass das Kontrollsystem des Übereinkommens effektiv funktioniert,

in Erinnerung rufend, dass Artikel 9 des Übereinkommens die Vertragsstaaten verpflichtet, Erstberichte und periodische Berichte über jene Maßnahmen vorzulegen, die den Vorschriften des Übereinkommens Wirkung verleihen,

feststellend, dass zurzeit nicht weniger als 89 Berichte von 62 Staaten überfällig sind, dass 42 dieser Berichte 15 Staaten betreffen, bei denen jeweils 2 oder mehr Berichte ausstehen, und dass vier Erstberichte, die zwischen 1973 und 1978 fällig waren, nicht vorgelegt wurden,

mit Bedauern feststellend, dass weder Mahnungen des Generalsekretärs an die Vertragsstaaten noch die Einbeziehung der jeweiligen Information in die Jahresberichte für die Generalversammlung jemals die gewünschte Wirkung erzielt haben,

bittet die Generalversammlung:

(a) die Situation zur Kenntnis zu nehmen;

(b) ihre Autorität einzusetzen, um sicherzustellen, dass der Ausschuss seine Verpflichtungen nach dem Übereinkommen wirksamer erfüllen kann.

Allgemeine Empfehlung VII
Gesetzgebung zur Beseitigung der Rassendiskriminierung (Artikel 4)
Zweiunddreißigste Sitzung (1985)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

nach Auswertung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten über einen Zeitraum von 16 Jahren und in über 100 Fällen des sechsten, siebten oder achten periodischen Berichts von Vertragsstaaten,

eingedenk und in erneuter Bekräftigung seiner Allgemeinen Empfehlung I vom 24. Februar 1972 und seiner Entscheidung 3 (VII) vom 4. Mai 1973,

mit Befriedigung feststellend, dass die Vertragsstaaten in einer Anzahl von Berichten Auskünfte über spezifische Fälle gegeben haben, die die Umsetzung des Artikels 4 des Übereinkommens im Hinblick auf rassistisch diskriminierende Handlungen zum Gegenstand haben,

jedoch feststellend, dass bei einer Anzahl von Vertragsstaaten die zur Umsetzung von Artikel 4 des Übereinkommens notwendige Gesetzgebung nicht erlassen wurde und dass viele Vertragsstaaten noch nicht alle Anforderungen des Artikels 4 (a) und (b) des Übereinkommens erfüllt haben,

weiterhin in Erinnerung rufend, dass sich die Vertragsstaaten gemäß dem ersten Absatz des Artikels 4 unter gebührender Berücksichtigung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte niedergelegten Grundsätze und der in Artikel 5 des Übereinkommens ausdrücklich genannten Rechte »verpflichten, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jede Anstiftung zu Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu beseitigen«,

die präventiven Aspekte des Artikels 4 berücksichtigend, die Rassismus und Rassendiskriminierung verhindern sowie vor Aktivitäten abschrecken sollen, die auf deren Förderung oder Anstiftung abzielen,

1. *empfiehlt* jenen Staaten, deren Gesetzgebung nicht mit den Vorschriften des Artikels 4 (a) und (b) des Übereinkommens übereinstimmt, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um die zwingenden Anforderungen dieses Artikels zu erfüllen;

2. *ersucht* diejenigen Vertragsstaaten, die dies bisher versäumt haben, den Ausschuss in ihren periodischen Berichten ausführlicher darüber zu informieren, wie und inwieweit die Vorschriften des Artikels 4 (a) und (b) effektiv umgesetzt wurden, und dazu die einschlägigen Textstellen in ihren Berichten zu zitieren;

3. *ersucht* jene Vertragsstaaten, die dies bisher versäumt haben, sich zu bemühen, in ihren periodischen Berichten mehr Informationen zu Gerichtsentscheidungen oder Entscheidungen sonstiger staatlicher Institutionen im Hinblick auf Rassendiskriminierung und insbesondere auf solche Straftaten, die in Artikel 4 (a) und (b) angesprochen werden, zur Verfügung zu stellen.

CERD A/45/18
22. AUGUST 1990

Allgemeine Empfehlung VIII
Identifizierung mit einer bestimmten rassischen oder
ethnischen Gruppe (Artikel 1 Abs. 1 und 4)
Achtunddreißigste Sitzung (1990)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

nach Auswertung der Staatenberichte im Hinblick auf Auskünfte über die Art und Weise, wonach Individuen als Mitglieder einer bestimmten rassischen oder ethnischen Gruppe oder Gruppen identifiziert werden,

ist der Ansicht, dass eine derartige Identifizierung auf der Eigenidentifikation des betroffenen Individuums beruhen sollte, sofern keine Rechtfertigung für das Gegenteil vorhanden ist.

Allgemeine Empfehlung IX
Die Unabhängigkeit von Experten/innen (Artikel 8 Abs. 1)
Achtunddreißigste Sitzung (1990)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

in der Erwägung, dass die Achtung der Unabhängigkeit der Experten/innen unerlässlich ist, um eine vollständige Einhaltung der Menschenrechte und der fundamentalen Freiheiten zu gewährleisten,

Artikel 8 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in Erinnerung rufend,

alarmiert durch die Neigung von Vertretern/innen von Vertragsstaaten, Organisationen und Gruppen, Druck auf Experten/innen ausüben, insbesondere auf jene, die als Berichterstatter/innen des jeweiligen Staates fungieren,

empfiehlt dringend, dass sie ohne Vorbehalt den Status der Ausschussmitglieder als unabhängige Experten/innen achten, deren Unvoreingenommenheit anerkannt ist und die in persönlicher Funktion dienen.

Allgemeine Empfehlung X
Technische Hilfe
Neununddreißigste Sitzung (1991)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Empfehlung des dritten Treffens der Vorsitzenden der Menschenrechtsvertragsorgane, die auch von der Generalversammlung bei ihrer fünfundvierzigsten Sitzung mit dem Ergebnis befürwortet wurde, dass eine Reihe von Seminaren oder Workshops auf nationaler Ebene zur Ausbildung der an der Anfertigung der Staatenberichte Beteiligten organisiert werden soll,

darüber besorgt, dass bestimmte Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung es fortdauernd unterlassen, ihre Verpflichtungen zur Berichterstattung nach dem Übereinkommen zu erfüllen,

überzeugt, dass auf nationaler Ebene organisierte Ausbildungskurse und Workshops für diejenigen, die für die Anfertigung der Staatenberichte verantwortlich sind, eine unschätzbare Hilfe sein könnten,

1. ersucht den Generalsekretär, so bald wie möglich in Konsultation mit den betreffenden Vertragsstaaten geeignete nationale Ausbildungskurse und Workshops für ihre Berichtersteller/innen zu organisieren;
2. *empfiehlt*, bei der Leitung solcher Ausbildungskurse und Workshops, soweit angemessen, die Dienste des Personalstabs des Zentrums für Menschenrechte und der Experten/innen des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in Anspruch zu nehmen.

Allgemeine Empfehlung XI
Nicht-Staatsangehörige (Artikel 1)
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

1. Artikel 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung definiert den Begriff »Rassendiskriminierung«. Artikel 1 Abs. 2 nimmt von dieser Definition Unterscheidungen aus, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt. Artikel 1 Abs. 3 qualifiziert Artikel 1 Abs. 2, indem er vorsieht, dass die Vertragsstaaten unter den Nicht-Staatsangehörigen nicht Angehörige eines bestimmten Staates diskriminieren dürfen.

2. Der Ausschuss hat festgestellt, dass Artikel 1 Abs. 2 gelegentlich so interpretiert worden ist, als würde er die Vertragsstaaten von jeder Verpflichtung befreien, über Angelegenheiten zu berichten, die sich auf Ausländergesetzgebung beziehen. Der Ausschuss bekräftigt daher, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, vollumfänglich über die Ausländergesetzgebung und ihre Umsetzung zu berichten.

3. Der Ausschuss bekräftigt weiterhin, dass Artikel 1 Abs. 2 nicht so interpretiert werden darf, dass er die Rechte und Freiheiten beeinträchtigt, die in anderen Instrumenten, insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und dem Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, anerkannt und zum Ausdruck gebracht sind.

Allgemeine Empfehlung XII
Nachfolgestaaten
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

die universelle Mitgliedschaft der Staaten am Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung betonend,

eingedenk des Entstehens von Nachfolgestaaten als Ergebnis der Auflösung von Staaten,

1. ermutigt solche Nachfolgestaaten, die dies bisher versäumt haben, dem Generalsekretär als Depositar des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu bestätigen, dass sie weiterhin an die Verpflichtungen dieses Übereinkommens gebunden sind, falls die Vorgängerstaaten Vertragsstaaten waren;
2. *lädt die Nachfolgestaaten*, die es bisher versäumt haben, ein, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beizutreten, falls die Vorgängerstaaten keine Vertragsstaaten waren;
3. *lädt die Nachfolgestaaten ein*, die Bedeutung der abzugebenden Erklärung gemäß Artikel 14 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zu erwägen, welche die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung anerkennt, Individualbeschwerden anzunehmen und zu prüfen.

Allgemeine Empfehlung XIII
**Die Ausbildung im Menschenrechtsschutz für Beamte/innen
mit Polizeibefugnissen**
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

1. Gemäß Artikel 2 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung haben die Vertragsstaaten zugesichert, dass sich staatliche nationale und lokale Behörden und öffentliche Einrichtungen nicht an Handlungen oder Praktiken der Rassendiskriminierung beteiligen; ferner haben die Vertragsstaaten zugesichert, alle Rechte, die in Artikel 5 des Übereinkommens aufgelistet sind, für jeden Menschen ohne Unterscheidung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Herkunft zu gewährleisten.

2. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen hängt, insbesondere im Hinblick auf Festnahmen und Inhaftierungen, sehr stark von nationalen Beamten/innen mit Polizeibefugnissen und davon ab, ob diese Beamten/innen angemessen über die Verpflichtungen informiert sind, die ihre Staaten im Rahmen des Übereinkommens eingegangen sind. Beamte/innen mit Polizeibefugnissen sollten eine intensive Ausbildung erhalten, um zu gewährleisten, dass sie bei der Durchführung ihrer Pflichten die menschliche Würde achten und schützen sowie die Menschenrechte eines jeden ohne Unterscheidung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe oder der nationalen oder ethnischen Herkunft wahren und verteidigen.

3. Mit Blick auf die Einführung von Artikel 7 des Übereinkommens ruft der Ausschuss die Vertragsstaaten auf, die Ausbildung von Beamten/innen mit Polizeibefugnissen zu überprüfen und zu verbessern, so dass die Normen des Übereinkommens ebenso wie der Verhaltenskodex für Beamte/innen mit Polizeibefugnissen (1979)* vollumfänglich umgesetzt werden. Die Vertragsstaaten sollten auch in ihren periodischen Berichten diesbezügliche Informationen einbeziehen.

* Es handelt sich um den »Code of Conduct for Law Enforcement Officials«, die deutsche Übersetzung engt den Begriff der »law enforcement officials« mit der Bezeichnung »Beamte/innen mit Polizeibefugnissen« etwas ein.

Allgemeine Empfehlung XIV
Die Definition von Diskriminierung (Artikel 1 Abs. 1)
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

1. Das Diskriminierungsverbot stellt, zusammen mit der Gleichheit vor dem Gesetz und dem gleichen Schutz des Gesetzes, ein fundamentales Prinzip für den Schutz der Menschenrechte dar. Der Ausschuss möchte die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf bestimmte Merkmale der Definition von Rassendiskriminierung in Artikel 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung lenken. Er ist der Ansicht, dass dem Ausdruck »beruhend auf« (»based on«) keine unterschiedliche Bedeutung im Vergleich zu »aufgrund von« (»on the grounds of«) in Absatz 7 der Präambel zukommt. Eine Unterscheidung wäre unvereinbar mit dem Übereinkommen, wenn sie entweder den Zweck oder die Wirkung hat, bestimmte Rechte und Freiheiten einzuschränken. Dies wird durch die Verpflichtung des Artikels 2 Abs. 1 (c) bekräftigt, alle Gesetze oder Praktiken für nichtig zu erklären, die die Wirkung haben, Rassendiskriminierung zu erzeugen oder fortbestehen zu lassen.

2. Der Ausschuss stellt fest, dass eine Differenzierung in der Behandlung keine Diskriminierung darstellt, wenn die Kriterien für eine solche Differenzierung, beurteilt vor dem Hintergrund der Ziele und Zwecke des Übereinkommens, legitim sind oder in Artikel 1 Abs. 4 des Übereinkommens vorgesehen sind. Bei der Auswertung der bisher angewandten Kriterien ist der Ausschuss bereit anzuerkennen, dass eine bestimmte Handlung verschiedene Zielsetzungen haben kann. Bei dem Versuch zu bestimmen, ob eine Handlung eine mit dem Übereinkommen unvereinbare Wirkung hat, wird der Ausschuss darauf achten, ob diese Handlung ungerechtfertigte ungleiche Auswirkungen auf eine Gruppe hat, die sich durch ihre Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationale oder ethnische Herkunft unterscheidet.

3. Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens bezieht sich auch auf politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bereiche; die damit zusammenhängenden Rechte und Freiheiten sind in Artikel 5 aufgeführt.

Allgemeine Empfehlung XV
Organisierte Gewalt aufgrund ethnischer Herkunft (Artikel 4)
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

1. Als das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung angenommen wurde, wurde Artikel 4 als Bestimmung mit zentraler Bedeutung für den Kampf gegen Rassendiskriminierung angesehen. Zu damaliger Zeit herrschte eine weit verbreitete Angst vor einem Wiederaufleben autoritärer Ideologien. Das Verbot, Ideen zu verbreiten, die die Überlegenheit einer Rasse behaupten, und das Verbot von solchen organisierten Aktivitäten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Personen zu Rassengewalt anstiften, wurde als besonders wesentlich angesehen. Seitdem hat der Ausschuss Beweismaterial zu organisierter Gewalt erhalten, die auf ethnischer Herkunft und der politischen Ausbeutung von ethnischer Unterscheidung beruhen. Demnach kommt der Umsetzung von Artikel 4 nunmehr gesteigerte Bedeutung zu.

2. Der Ausschuss ruft seine Allgemeine Empfehlung VII in Erinnerung, in der er erklärt, dass die Vorschriften des Artikels 4 zwingenden Charakters sind. Um diese Verpflichtungen zu erfüllen, müssen die Vertragsstaaten nicht nur geeignete Gesetzgebung erlassen, sondern auch gewährleisten, dass sie wirksam durchgesetzt wird. Da die Androhung und Anwendung von Rassengewalt leicht weitere Gewalthandlungen auslösen und eine feindselige Atmosphäre schaffen, kann nur unverzügliches Einschreiten als wirksame Antwort angesehen werden.

3. Artikel 4 (a) fordert die Vertragsstaaten auf, vier Kategorien von Fehlverhalten unter Strafe zu stellen:

(i) die Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder auf Rassenhass gründen; (ii) jedes Anstiften zu Rassendiskriminierung; (iii) jede Gewalttätigkeit gegen eine Rasse oder eine Personengruppe anderer Hautfarbe oder ethnischer Herkunft; und (iv) die Aufstachelung dazu.

4. Nach Ansicht des Ausschusses ist das Verbot der Verbreitung aller Ideen, die auf der Überlegenheit einer Rasse oder auf Rassenhass beruhen, mit dem Recht auf Meinungsfreiheit und Meinungsäußerung vereinbar. Dieses Recht wird in Artikel 19 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte zum Ausdruck gebracht und in Artikel 5 (d) (viii) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung

in Erinnerung gerufen. Seine Bedeutung für Artikel 4 wird in Artikel 4 selbst festgestellt. Die Ausübung dieses Rechts durch den Staatsangehörigen bringt gewisse Pflichten und Verantwortlichkeiten mit sich, die in Artikel 29 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung spezifiziert werden, wobei die Verpflichtung, keine rassistischen Ideen zu verbreiten, von besonderer Bedeutung ist. Der Ausschuss wünscht ferner die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf Artikel 20 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte zu lenken, auf dessen Grundlage jedes Eintreten für nationalen, rassistischen oder religiösen Hass, mit dem zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz verboten werden soll.

5. Artikel 4 (a) stellt auch die Finanzierung rassistischer Handlungen unter Strafe. Dies bedeutet für den Ausschuss, auch die oben in Absatz 3 erwähnten Handlungen darin einzuschließen, das heißt Aktivitäten, die sich aus ethnischen oder rassistischen Unterscheidungen ergeben. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf zu prüfen, ob ihr innerstaatliches Recht und dessen Umsetzung diese Anforderungen erfüllen.

6. Einige Staaten haben zum Ausdruck gebracht, dass es innerhalb ihrer Gesetzesordnung nicht angemessen sei, eine Organisation für illegal zu erklären, bevor ihre Mitglieder auch rassistisch motivierte Diskriminierung gefördert oder dazu aufgestachelt haben. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Artikel 4 (b) solchen Staaten die weiter reichende Verpflichtung auferlegt, gegenüber solchen Organisationen wachsam zu sein und so früh wie möglich gegen sie vorzugehen. Diese Organisationen müssen ebenso wie andere organisierte Propagandatätigkeiten für illegal erklärt und verboten werden. Die Teilnahme an diesen Organisationen muss unmittelbar unter Strafe gestellt werden.

7. Artikel 4 (c) des Übereinkommens umreißt die Verpflichtungen von Behörden. Behörden sind auf allen administrativen Ebenen, einschließlich der Kommunen, durch diesen Absatz gebunden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten sicherstellen müssen, dass diese Verpflichtungen eingehalten werden und darüber berichtet wird.

Allgemeine Empfehlung XVI
Die Bezugnahme auf die Lage in anderen Staaten (Artikel 9)
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

1. Gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung haben die Vertragsstaaten zugesichert, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen Berichte über die zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Maßnahmen zur Beratung durch den Ausschuss vorzulegen.
2. Mit Blick auf diese Verpflichtung der Vertragsstaaten hat der Ausschuss festgestellt, dass manche Berichte gelegentlich auf Situationen verwiesen haben, die in anderen Staaten existieren.
3. Aus diesem Grund möchte der Ausschuss die Vertragsstaaten an die Vorschriften des Artikels 9 des Übereinkommens erinnern, der den Inhalt ihrer Berichte betrifft. Dabei haben sie Artikel 11 zu berücksichtigen, in dem das einzige Verfahrensmittel enthalten ist, das Staaten zur Verfügung steht, um die Aufmerksamkeit des Ausschusses auf Situationen zu lenken, von denen sie der Ansicht sind, dass ein bestimmter anderer Staat die Vorschriften des Übereinkommens nicht entsprechend umsetzt.

Allgemeine Empfehlung XVII
**Die Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung
des Übereinkommens**
Zweiundvierzigste Sitzung (1993)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

in Anbetracht der Praxis der Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung,

überzeugt von der Notwendigkeit, die Schaffung nationaler Institutionen zur Umsetzung des Übereinkommens weiterhin zu fördern,

die Notwendigkeit betonend, die Umsetzung des Übereinkommens weiterhin zu stärken,

1. *empfiehlt den Staaten*, nationale Ausschüsse oder andere geeignete Organe zu schaffen, wobei sie, *mutatis mutandis*, jene Prinzipien berücksichtigen müssen, die sich auf den Status nationaler Institutionen beziehen, die sich im Anhang der Resolution 1992/54 vom 3. März 1992 der Menschenrechtskommission befinden, um unter anderem folgenden Zwecken zu dienen:

(a) die Achtung für den Genuss der Menschenrechte ohne jede Diskriminierung zu fördern, wie ausdrücklich in Artikel 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgesehen;

(b) die Regierungspolitik zu überprüfen, die darauf ausgerichtet ist, vor Rassendiskriminierung zu schützen;

(c) die Übereinstimmung der Gesetzgebung mit dem Übereinkommen zu überprüfen;

(d) die Öffentlichkeit über die Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen zu unterrichten;

(e) die Regierung bei der Anfertigung der Berichte zu unterstützen, die dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung vorgelegt werden;

2. *und empfiehlt außerdem*, dass solche nationalen Ausschüsse bei der Anfertigung der Berichte mit eingebunden und möglicherweise in Regierungsdelegationen einbezogen werden sollten, um den Dialog zwischen dem Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung und dem Vertragsstaat zu intensivieren.

Allgemeine Empfehlung XVIII
**Die Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs
zur Verfolgung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit**
Vierundvierzigste Sitzung (1994)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

alarmiert über die wachsende Anzahl von rassistisch und ethnisch motivierten Massakern und Grausamkeiten in verschiedenen Regionen der Welt;

überzeugt, dass die Straflosigkeit der Täter ein bedeutender Faktor ist, der zu einem wiederholten Auftreten dieser Verbrechen beiträgt,

überzeugt von der Notwendigkeit, so rasch wie möglich einen internationalen Gerichtshof mit allgemeiner Zuständigkeit zu schaffen, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Vertragsverletzungen der Genfer Konventionen aus dem Jahr 1949 und der dazu gehörigen Zusatzprotokolle aus dem Jahr 1977 zu verfolgen,

eingedenk der Arbeit, die bereits durch die Völkerrechtskommission zu dieser Frage geleistet wurde und der Ermutigung, die in dieser Hinsicht durch die Generalversammlung in ihrer Resolution 48/31 vom 9. Dezember 1993 ausgesprochen wurde,

eingedenk der Resolution 872 (1993) des Sicherheitsrats vom 25. Mai 1993, die einen Internationalen Gerichtshof zur Verfolgung von Personen schafft, die für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf dem Territorium des früheren Jugoslawiens verantwortlich sind,

1. *ist der Ansicht*, dass ein Internationaler Strafgerichtshof mit allgemeiner Zuständigkeit dringend geschaffen werden sollte, um Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verfolgen, einschließlich Mord, Ausrottung, Versklavung, Verschleppung, Gefangennahme, Folter, Vergewaltigung, Verfolgungen aus politischen, rassistischen und religiösen Gründen sowie anderer unmenschlicher Handlungen, die sich gegen die Zivilbevölkerung richten, und schwerer Vertragsverletzungen der Genfer Konventionen aus dem Jahr 1949 und den dazu gehörigen Zusatzprotokollen aus dem Jahr 1977;

2. *bittet den Generalsekretär dringend*, die zuständigen Organe und Gremien der Vereinten Nationen, einschließlich des Sicherheitsrates, auf die vorliegende Empfehlung aufmerksam zu machen;

3. *fordert den Hohen Kommissar für Menschenrechte auf* sicherzustellen, dass alle relevanten Informationen, die mit den in Absatz 1 genannten Verbrechen zusammenhängen, vom Zentrum für Menschenrechte systematisch gesammelt werden, so dass sie für den Internationalen Gerichtshof unmittelbar zur Verfügung stehen, sobald derselbe eingerichtet worden ist.

Allgemeine Empfehlung XIX
Rassentrennung und Apartheid (Artikel 3)
Siebenundvierzigste Sitzung (1995)

1. Der Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung lenkt die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf den Wortlaut von Artikel 3, durch den die Vertragsstaaten zusichern, alle Praktiken der Rassentrennung und Apartheid in ihren Hoheitsgebieten zu verhindern, zu verbieten und zu unterbinden. Es mag sein, dass sich die Erwähnung von Apartheid ausschließlich auf Südafrika bezieht, aber in der Form, in der der Artikel angenommen wurde, verbietet er Rassentrennung in allen Ländern.
2. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die Verpflichtung, alle Praktiken dieser Art zu unterbinden, auch die Verpflichtung beinhaltet, die Folgen solcher Praktiken zu beseitigen, die durch frühere Regierungen in dem Staat unterhalten oder toleriert wurden oder die dem Staat durch fremde Mächte auferlegt wurden.
3. Obgleich eine vollständige oder teilweise Rassentrennung in manchen Ländern durch politische Maßnahmen der Regierung geschaffen worden ist, ist der Ausschuss der Ansicht, dass die teilweise Rassentrennung auch als ein unbeabsichtigtes Nebenprodukt aufgrund von Handlungen von Privatpersonen entstehen kann. In vielen Städten sind die Wohngebiete durch Unterschiede im Einkommen gekennzeichnet, die manchmal wiederum mit Unterschieden der Rasse, Hautfarbe, Abstammung und der nationalen oder ethnischen Herkunft verbunden sind. So kann es vorkommen, dass Bewohner stigmatisiert werden und Individuen eine Form der Diskriminierung erleiden, in der rassistische Gründe mit anderen Gründen zusammentreffen.
4. Der Ausschuss bekräftigt deshalb, dass Rassentrennung auch ohne jegliche Initiative oder direkte Einmischung öffentlicher Einrichtungen entstehen kann. Die Vertragsstaaten werden gebeten, alle Tendenzen zu beobachten, die zu Rassentrennung führen können, und darauf hinzuwirken, alle sich daraus ergebenden negativen Folgen zu unterbinden und die entsprechenden Maßnahmen in ihren periodischen Berichten zu erwähnen.

Allgemeine Empfehlung XX
Die diskriminierungsfreie Umsetzung der Rechte und Freiheiten
(Artikel 5)
Achtundvierzigste Sitzung (1996)

1. Artikel 5 des Übereinkommens enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten, den Genuss bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten ohne Rassendiskriminierung zu gewährleisten. Es sollte zur Kenntnis genommen werden, dass die in Artikel 5 erwähnten Rechte und Freiheiten keine erschöpfende Aufzählung darstellen. Wie in der Präambel des Übereinkommens erwähnt, stehen an der Spitze dieser Rechte und Freiheiten jene, die sich aus der Charta der Vereinten Nationen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte herleiten. Die meisten dieser Rechte sind in den Internationalen Menschenrechtspakten ausgearbeitet worden. Alle Vertragsstaaten sind deshalb verpflichtet, den Genuss der Menschenrechte anzuerkennen und zu schützen. Jedoch kann die Art und Weise, wie diese Verpflichtungen in die Gesetzesordnungen der Vertragsstaaten übertragen werden, differieren. Abgesehen davon, dass Artikel 5 verlangt, dass die Gewährleistung der Menschenrechte frei von Rassendiskriminierung sein soll, schafft er keine bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Rechte, sondern setzt die Existenz und Anerkennung dieser Rechte voraus. Das Übereinkommen verpflichtet die Staaten, Rassendiskriminierung bei der Inanspruchnahme der entsprechenden Menschenrechte zu verbieten und zu beseitigen.

2. Wann immer ein Staat den in Artikel 5 aufgelisteten Rechten Beschränkungen auferlegt, die vorgeblich auf jeden Menschen innerhalb seines Hoheitsgebiets anzuwenden sind, muss er sicherstellen, dass die Einschränkung weder dem Zweck noch der Wirkung nach mit Artikel 1 des Übereinkommens – als einem integralen Bestandteil der internationalen Menschenrechtsnormen – unvereinbar ist. Zur Klärung, ob dies der Fall ist, obliegt es dem Ausschuss, weiter gehende Auskünfte zu verlangen, um sicherstellen zu können, dass keine solche Einschränkung zu Rassendiskriminierung führt.

3. Viele der in Artikel 5 erwähnten Rechte und Freiheiten, zum Beispiel das Recht auf gleiche Behandlung vor den Gerichten, müssen von allen Personen, die in dem jeweiligen Staat leben, wahrgenommen werden können; andere Rechte, wie zum Beispiel an Wahlen teilzunehmen, zu wählen und gewählt zu werden, sind Rechte von Staatsangehörigen.

4. Es wird den Vertragsstaaten empfohlen, über die diskriminierungsfreie Umsetzung sämtlicher Rechte und Freiheiten, auf die in Artikel 5 des Übereinkommens verwiesen wird, im Einzelnen zu berichten.

5. Die Rechte und Freiheiten, auf die in Artikel 5 des Übereinkommens Bezug genommen wird, und alle ähnlichen Rechte sollen durch den Vertragsstaat geschützt werden. Ein solcher Schutz kann auf verschiedene Weise erzielt werden, sei es durch öffentliche Institutionen, sei es durch Aktivitäten privater Einrichtungen. In jedem Fall hat der betroffene Vertragsstaat jedoch die Verpflichtung, die wirksame Umsetzung des Übereinkommens zu gewährleisten und gemäß Artikel 9 des Übereinkommens darüber zu berichten. In Fällen, in denen private Einrichtungen die Wahrung von Rechten oder die Chancengleichheit beeinflussen, muss der Vertragsstaat sicherstellen, dass das Ergebnis weder den Zweck noch die Wirkung hat, Rassendiskriminierung zu erzeugen oder andauern zu lassen.

Allgemeine Empfehlung XXI
Das Recht auf Selbstbestimmung
Achtundvierzigste Sitzung (1996)

1. Der Ausschuss stellt fest, dass sich ethnische oder religiöse Gruppen oder Minderheiten oft auf das Recht auf Selbstbestimmung als Grundlage für ein vorgebliches Recht der Abspaltung beziehen. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss nachfolgende Ansichten zum Ausdruck bringen:

2. Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker ist ein fundamentales Prinzip des Völkerrechts. Es ist in Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen, in Artikel 1 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, in Artikel 1 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte sowie in anderen internationalen Menschenrechtsabkommen verankert. Der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte sieht sowohl das Recht der Völker auf Selbstbestimmung wie auch das Recht ethnischer, religiöser oder sprachlicher Minderheiten vor, ihre eigene Kultur zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben und sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.

3. Der Ausschuss betont, dass gemäß der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen, von der VN-Generalversammlung in ihrer Resolution 2625 (XXV) vom 24. Oktober 1970 bekräftigt, die Staaten die Pflicht haben, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung zu fördern. Die Umsetzung des Prinzips der Selbstbestimmung fordert jedoch alle Staaten auf, einzeln und gemeinsam die universelle Achtung und Einhaltung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten gemäß der Charta der Vereinten Nationen zu fördern. In diesem Zusammenhang lenkt der Ausschuss die Aufmerksamkeit der Regierungen auf die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 47/135 vom 18. Dezember 1992 verabschiedete Erklärung über die Rechte von Personen, die zu nationalen, ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten gehören.

4. Im Hinblick auf die Selbstbestimmung der Völker müssen zwei Aspekte unterschieden werden. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker hat einen internen Aspekt, der gleichbedeutend ist mit dem Recht aller Völker, ihrer wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung frei und ohne

äußere Einmischung nachzugehen. In dieser Hinsicht besteht, wie auch in Artikel 5 (c) des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung erwähnt, eine Verbindung mit dem Recht jedes Staatsangehörigen, sich auf jeder Ebene an der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten zu beteiligen. Regierungen sind infolgedessen gehalten, die gesamte Bevölkerung ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder nationaler oder ethnischer Herkunft zu vertreten. Der äußere Aspekt der Selbstbestimmung setzt voraus, dass alle Völker das Recht haben, frei über ihren politischen Status und ihren Platz in der internationalen Gemeinschaft zu bestimmen, beruhend auf dem Prinzip gleicher Rechte und veranschaulicht durch die Befreiung der Völker vom Kolonialismus und durch das Verbot, Völker einer fremden Unterjochung, Beherrschung und Ausbeutung zu unterwerfen.

5. Um die Rechte aller Völker innerhalb eines Staates vollständig zu achten, werden die Regierungen erneut aufgerufen, internationalen Menschenrechtsverträgen, insbesondere dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, beizutreten und sie vollständig umzusetzen. Zudem muss die Politik vom Schutz der Individualrechte ohne Diskriminierung aufgrund rassischer und ethnischer Gründe, der Stammeszugehörigkeit, der Religion oder anderer Gründe bestimmt sein. Gemäß Artikel 2 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und anderen relevanten internationalen Dokumenten, sollten die Regierungen die Rechte von Personen, die ethnischen Gruppen angehören, berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf ihr Recht, ein Leben in Würde zu führen, ihre Kultur zu bewahren, an den Errungenschaften des nationalen Wachstums gerecht teilzuhaben und an der Arbeit der Regierungen jener Länder, deren Staatsangehörige sie sind, teilzunehmen. Ebenso sollten die Regierungen in Betracht ziehen, innerhalb ihrer jeweiligen konstitutionellen Rahmenbedingungen Staatsangehörige, die ethnischen oder sprachlichen Gruppen angehören, mit dem Recht auszustatten, soweit angemessen, die für die Erhaltung der Identität solcher Personen oder Gruppen besonders relevanten Tätigkeiten auszuüben.

6. Der Ausschuss betont, dass in Übereinstimmung mit der »Friendly Relations«-Erklärung, keine der Handlungen des Ausschusses so auszulegen ist, als berechtigten oder ermutigten sie zu einer vollständigen oder teilweisen Beeinträchtigung oder Zersplitterung der territorialen Integrität oder politischen Einheit von souveränen und unabhängigen Staaten, deren Verhalten mit dem Prinzip gleicher Rechte und der Selbstbestimmung der Völker übereinstimmen und die eine Regierung haben, die das gesamte Volk ohne Unterscheidung nach Rasse, Glauben oder Hautfarbe repräsentiert.

Nach Ansicht des Ausschusses wird im Völkerrecht ein generelles Recht der Völker, unilateral eine Abspaltung von einem Staat zu erklären, nicht anerkannt. In dieser Hinsicht folgt der Ausschuss den Ansichten, die in der Agenda für den Frieden (Abs. 17 ff.) zum Ausdruck gebracht werden, dass nämlich ein Auseinanderbrechen von Staaten dem Schutz der Menschenrechte ebenso wie der Bewahrung von Frieden und Sicherheit schaden kann. Dies schließt gleichwohl nicht die Möglichkeit von Abmachungen aus, die durch freie Vereinbarungen aller beteiligten Parteien erreicht werden.

Allgemeine Empfehlung XXII
Artikel 5 und Flüchtlinge sowie Vertriebene
Neunundvierzigste Sitzung (1996)

Der Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung,

eingedenk der Tatsache, dass militärische, nichtmilitärische und/oder ethnische Konflikte in vielen Teilen der Welt zu massiven Flüchtlingsströmen und Vertreibungen von Menschen aufgrund ethnischer Kriterien geführt haben,

in der Erwägung, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung proklamieren, dass alle Menschen frei und gleich in ihrer Würde und ihren Rechten geboren sind und dass jeder Mensch zu allen darin enthaltenen Rechten und Freiheiten ohne jegliche Unterscheidung, insbesondere aufgrund der Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft, berechtigt ist,

erinnernd an das Übereinkommen aus dem Jahr 1951 und das Protokoll aus dem Jahr 1967 zum Status von Flüchtlingen als Hauptquellen des internationalen Systems für den Schutz von Flüchtlingen im Allgemeinen,

1. *lenkt die Aufmerksamkeit* der Vertragsstaaten auf Artikel 5 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung sowie auf die Allgemeine Empfehlung XX (48) des Ausschusses zu Artikel 5 und wiederholt, dass das Übereinkommen die Vertragsstaaten verpflichtet, Diskriminierung aufgrund der Rasse bei der Inanspruchnahme bürgerlicher, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten zu verbieten und zu beseitigen;

2. *betont in dieser Hinsicht*, dass:

(a) alle Flüchtlinge und Vertriebenen das Recht haben, frei und unter sicheren Bedingungen in ihr ursprüngliches Heimatland zurückzukehren;

(b) die Vertragsstaaten verpflichtet sind sicherzustellen, dass die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen freiwillig ist, und das Verbot der Zurückweisung, Auslieferung und Abschiebung von Flüchtlingen (Prinzip des Non-Refoulement) zu beachten;

(c) alle Flüchtlinge und Vertriebenen nach der Rückkehr in ihr ursprüngliches Heimatland das Recht auf Rückgabe von Eigentum haben, das ihnen im Verlauf des Konflikts entzogen wurde, und dass sie für jegliches Eigentum, das ihnen nicht zurückgegeben werden kann, eine angemessene Entschädigung erhalten. Jegliche Verpflichtungen oder Feststellungen, die in diesem Zusammenhang unter Zwang eingegangen wurden, sind null und nichtig;

(d) alle Flüchtlinge und Vertriebenen nach der Rückkehr in ihr ursprüngliches Heimatland das Recht haben, vollständig und gleichberechtigt auf allen Ebenen an öffentlichen Angelegenheiten teilzunehmen, gleichen Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu haben und Hilfe auf Wiedereingliederung zu erhalten.

Allgemeine Empfehlung XXIII
Indigene Völker
Einundfünfzigste Sitzung (1997)

1. In der Tätigkeit des Ausschusses für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, und zwar insbesondere bei der Überprüfung der Staatenberichte gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, ist die Situation der indigenen Völker schon immer eine Angelegenheit gewesen, die genau verfolgt wurde und Besorgnis auslöste. In dieser Hinsicht hat der Ausschuss ständig bekräftigt, dass die Diskriminierung indigener Völker in den Geltungsbereich des Übereinkommens fällt und dass alle geeigneten Maßnahmen ergriffen werden müssen, um derartige Diskriminierungen zu bekämpfen und zu beseitigen.
2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Generalversammlung die Internationale Dekade der Indigenen Völker der Welt ausgerufen hat, die mit dem 10. Dezember 1994 beginnt und bekräftigt erneut, dass die Vorschriften des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung auf indigene Völker anzuwenden sind.
3. Der Ausschuss ist sich der Tatsache bewusst, dass indigene Völker in vielen Regionen der Welt diskriminiert worden sind und noch immer diskriminiert werden, dass sie ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten beraubt worden sind und noch immer werden und insbesondere, dass sie ihr Land und ihre Ressourcen an Kolonialherren, kommerzielle und staatliche Unternehmen verloren haben. Als Folge dessen sind die Erhaltung ihrer Kultur und ihrer historischen Identität in Gefahr geraten und noch immer gefährdet.
4. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten insbesondere dazu auf:
 - (a) die andersartige Kultur, Geschichte, Sprache und Lebensart indigener Völker als eine Bereicherung der kulturellen Identität des Staates anzuerkennen und zu achten und ihre Erhaltung zu fördern;
 - (b) zu gewährleisten, dass Angehörige indigener Völker frei und gleich in Würde und Rechten und frei von jeglicher Diskriminierung sind, insbesondere solcher Diskriminierung, die mit ihrer indigenen Herkunft oder Identität begründet wird;

(c) Bedingungen für indigene Völker zu gewährleisten, die ihnen eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung erlauben, die mit ihren kulturellen Besonderheiten vereinbar ist;

(d) sicherzustellen, dass indigene Völker gleiche Rechte im Hinblick auf eine effektive Teilnahme am öffentlichen Leben haben und dass keine Entscheidung, die sich unmittelbar auf ihre Rechte und Interessen auswirkt, ohne ihr Einverständnis getroffen wird;

(e) sicherzustellen, dass indigene Gemeinschaften ihre kulturellen Traditionen und Gebräuche praktizieren und wiederbeleben und ihre Sprachen erhalten und praktizieren können.

5. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten insbesondere dazu auf, die Rechte indigener Völker auf Eigentum, Entwicklung, Kontrolle und Verwendung ihres gemeinschaftlichen Grundbesitzes, ihrer Territorien und Ressourcen zu achten und zu schützen sowie, wann immer diese Völker, ohne ihre freie Einverständniserklärung gegeben zu haben, ihres Grundbesitzes und ihrer Territorien beraubt worden sind, die sie traditionell besessen oder anderweitig bewohnt oder benutzt haben, Schritte zu ergreifen, um diese Gebiete und Territorien zurückzugeben. Nur dann, wenn die Rückübertragung aus faktischen Gründen nicht möglich ist, sollte das Recht auf Wiederherstellung durch das Recht auf eine gerechte, faire und unverzügliche Entschädigung ersetzt werden. Eine entsprechende Entschädigung sollte so weit wie möglich in Form von Grundbesitz und Territorien geleistet werden.

6. Ferner ruft der Ausschuss die Vertragsstaaten mit indigenen Völkern auf ihrem Hoheitsgebiet auf, in ihren periodischen Berichten vollumfänglich über die Situation solcher Völker Auskunft zu geben, wobei alle einschlägigen Vorschriften des Übereinkommens zu beachten sind.

Allgemeine Empfehlung XXIV

***Die Berichterstattung zu Personen unterschiedlicher Rasse, nationalen/
ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern (Artikel 1)***
Fünfundfünfzigste Sitzung (1999)

1. Der Ausschuss betont, dass gemäß der Definition in Artikel 1 Abs. 1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung das Übereinkommen sich auf alle Menschen bezieht, die verschiedenen Rassen, nationalen oder ethnischen Gruppen oder indigenen Völkern angehören. Da der Ausschuss eine angemessene Prüfung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten gewährleisten soll, ist es unerlässlich, dass die Vertragsstaaten dem Ausschuss so weitgehend wie möglich Informationen über das Vorhandensein derartiger Gruppen auf ihrem Hoheitsgebiet zur Verfügung stellen.
2. Aus den periodischen Berichten, die dem Ausschuss gemäß Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vorgelegt wurden, und aufgrund von anderen Informationen, die der Ausschuss erhalten hat, entsteht der Eindruck, dass eine Reihe von Staaten die Existenz von einigen nationalen oder ethnischen Gruppen oder von indigenen Völkern auf ihrem Hoheitsgebiet anerkennen, während sie andere außer Acht lassen. Bestimmte Kriterien sollten in gleicher Weise auf alle Gruppen angewendet werden, insbesondere die Anzahl der in Betracht kommenden Personen und die Tatsache, dass sie einer Rasse, Hautfarbe, Abstammung oder einer nationalen oder ethnischen Herkunft angehören, die sich von der Mehrheit oder von anderen Gruppen innerhalb der Bevölkerung unterscheidet.
3. Einige Staaten sammeln keine Daten über die ethnische oder nationale Herkunft ihrer Staatsangehörigen oder sonstiger Personen, die auf ihrem Staatsgebiet leben, dennoch entscheiden sie nach eigenem Ermessen, welche Gruppen ethnische oder indigene Gruppen darstellen, die als solche anerkannt und behandelt werden müssen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass ein internationaler Standard im Hinblick auf besondere Rechte für Angehörige solcher Gruppen besteht, zusammen mit allgemein anerkannten Normen bezüglich gleicher Rechte für alle und des Diskriminierungsverbots, einschließlich derjenigen Normen, die im Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form Rassendiskriminierung zum Ausdruck gebracht werden. Zugleich richtet der Ausschuss die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten darauf, dass die Anwendung verschiedener Kriterien bei

der Bestimmung ethnischer Gruppen oder indigener Völker zur Anerkennung einiger und zur Ablehnung anderer führt, was Anlass dafür geben kann, verschiedene Gruppen innerhalb der Bevölkerung eines Landes unterschiedlich zu behandeln.

4. Der Ausschuss ruft die Allgemeine Empfehlung IV, die bei seiner achten Sitzung im Jahr 1973 verabschiedet wurde, und Absatz 8 der Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte für die gemäß Artikel 9 Abs. 1 des Übereinkommens vorzulegenden Staatenberichte (CERD/C/70/Rev.3), in Erinnerung. Er bittet die Vertragsstaaten, sich darum zu bemühen, in ihren periodischen Berichten relevante Informationen über die demographische Zusammensetzung ihrer Bevölkerung entsprechend den Vorschriften des Artikels 1 des Übereinkommens einzubeziehen, das heißt Informationen über Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationale oder ethnische Herkunft.

Allgemeine Empfehlung XXV
Geschlechtsbezogene Dimensionen der Rassendiskriminierung
Sechshundfünfzigste Sitzung (2000)

1. Der Ausschuss weist darauf hin, dass Rassendiskriminierung Frauen und Männer nicht immer gleichermaßen oder auf dieselbe Weise betrifft. Es gibt Umstände, in denen Rassendiskriminierung nur oder hauptsächlich Frauen betrifft oder Frauen auf andere Weise oder in einem anderen Ausmaß als Männer betrifft. Eine solche Rassendiskriminierung wird oft nicht aufgedeckt, wenn es keine ausdrückliche Anerkennung oder keine Kenntnis der verschiedenen Lebenserfahrungen von Männern und Frauen im öffentlichen wie auch im privaten Leben gibt.
2. Bestimmte Formen der Rassendiskriminierung können auf Frauen insbesondere wegen ihres Geschlechts gerichtet sein, zum Beispiel sexuelle Gewalt an Frauen, die besonderen rassistischen oder ethnischen Gruppen angehören, an Frauen in Haft oder während bewaffneter Konflikte; die Zwangssterilisierung indigener Frauen; die Ausnutzung weiblicher Arbeitskräfte im informellen Sektor oder von Hausangestellten, die von ihren Arbeitgebern im Ausland beschäftigt werden. Rassendiskriminierung kann Folgen haben, die hauptsächlich oder nur Frauen betreffen, zum Beispiel Schwangerschaften, die auf Vergewaltigung zurückzuführen und durch rassistische Vorurteile motiviert sind; in einigen Gesellschaften können Frauen, die Opfer derartiger Vergewaltigung sind, auch geächtet werden. Zudem können Frauen durch einen fehlenden Zugang zu Rechtsbehelfen und Beschwerdeverfahren, die sich auf Rassendiskriminierung beziehen, aus geschlechtsbezogenen Gründen benachteiligt werden, zum Beispiel aufgrund von Voreingenommenheit gegenüber dem Geschlecht sowohl im Rechtssystem als auch im privaten Lebensbereich der Frau.
3. In Anerkennung der Tatsache, dass manche Formen der Rassendiskriminierung spezifische Auswirkungen auf Frauen haben, will sich der Ausschuss in seiner Arbeit darum bemühen, geschlechtsbezogene Aspekte oder Probleme zu berücksichtigen, die mit Rassendiskriminierung in Verbindung stehen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es in dieser Hinsicht seiner Arbeit nutzen würde, gemeinsam mit den Vertragsstaaten einen systematischeren und verständlicheren Ansatz zu entwickeln, um Rassendiskriminierung und sonstige Benachteiligung, Hindernisse und Schwierigkeiten der Frau zu evaluieren und zu beobachten, mit denen sie sich bei der Ausübung und dem Genuss ihrer bürgerlichen, politischen, sozialen, wirt-

schaftlichen und kulturellen Rechte aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft konfrontiert sieht.

4. Dementsprechend beabsichtigt der Ausschuss, sich bei der Untersuchung verschiedener Formen der Rassendiskriminierung verstärkt darum zu bemühen, Geschlechterperspektiven zu integrieren, Geschlechtsanalysen aufzunehmen und die Verwendung geschlechtsbezogener Sprache sowohl bei seiner Arbeit während der Sitzungsperioden als auch bei der Überprüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte, der abschließenden Stellungnahmen, in Frühwarnsystemen und Eilverfahren sowie in den Allgemeinen Empfehlungen anzuregen.

5. Um die geschlechtsbezogenen Dimensionen der Rassendiskriminierung vollumfänglich zu berücksichtigen, wird der Ausschuss in seine Arbeit während der Sitzungsperioden, als Teil der Methodologie, eine Analyse der Beziehung zwischen Geschlecht und Rassendiskriminierung einbeziehen, indem er den folgenden Punkten besondere Beachtung schenkt:

- (a) der Form und Manifestierung von Rassendiskriminierung;
- (b) den Begleitumständen, unter denen Rassendiskriminierung auftritt;
- (c) den Folgen der Rassendiskriminierung; und
- (d) der Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Rechtsbehelfen und Beschwerdeverfahren bei Rassendiskriminierung.

6. Der Ausschuss stellt fest, dass die von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte oft keine spezifischen oder hinreichenden Auskünfte über die Umsetzung des Übereinkommens im Hinblick auf Frauen enthalten, und fordert die Vertragsstaaten daher auf, so weit wie möglich quantitativ und qualitativ die Bedingungen und Schwierigkeiten zu beschreiben, die Frauen bei der gleichberechtigten Inanspruchnahme der Rechte gemäß dem Übereinkommen, frei von Rassendiskriminierung, erfahren. Daten, die nach Rasse und ethnischer Herkunft erfasst und nach Geschlecht aufgeschlüsselt wurden, erlauben es den Vertragsstaaten und dem Ausschuss, Formen von Rassendiskriminierung gegen Frauen zu identifizieren, zu vergleichen und Maßnahmen zu ergreifen, die sonst unentdeckt blieben und nicht behandelt werden würden.

Allgemeine Empfehlung XXVI
Artikel 6 des Übereinkommens
Sechshundfünfzigste Sitzung (2000)

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung ist der Ansicht, dass oft unterschätzt wird, wie weit Rassendiskriminierung und rassenbezogene Beleidigungen bei der betroffenen Person die Wahrnehmung ihres eigenen Werts und ihren Ruf schädigen.
2. Der Ausschuss teilt den Vertragsstaaten mit, dass nach seiner Ansicht das Recht, eine gerechte und angemessene Entschädigung oder Genugtuung für jeglichen Schaden zu suchen, der Ergebnis einer solchen Diskriminierung ist, wie in Artikel 6 des Übereinkommens zum Ausdruck gebracht wird, nicht allein durch Bestrafung des für die Diskriminierung verantwortlichen Täters gewährleistet wird; Gerichte und sonstige zuständige Behörden sollten außerdem, soweit angemessen, in Betracht ziehen, eine Wiedergutmachung für den materiellen oder moralischen Schaden, den das Opfer erlitten hat, zu gewähren.

Allgemeine Empfehlung XXVII
Die Diskriminierung der Roma
Siebenundfünfzigste Sitzung (2000)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk der Ausführungen der Vertragsstaaten des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in den gemäß Artikel 9 des Übereinkommens eingereichten periodischen Berichten und der abschließenden Stellungnahmen, die der Ausschuss im Rahmen der Prüfung der periodischen Berichte der Vertragsstaaten verabschiedet hat;

eingedenk der Diskussion, die zum Thema der Diskriminierung der Roma organisiert wurde, und der Beiträge der Ausschussmitglieder sowie der Beiträge von Experten/innen von Organen der Vereinten Nationen und anderen Vertragsorganen oder regionalen Organisationen,

eingedenk sowohl der Beiträge interessierter nichtstaatlicher Organisationen in mündlicher Form während des mit ihnen veranstalteten informellen Treffens, als auch eingedenk schriftlicher Mitteilungen,

unter Berücksichtigung der Vorschriften des Übereinkommens,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten des Übereinkommens, unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Umstände, unter anderem, alle oder einen Teil der folgenden Maßnahmen zur Unterstützung der Roma treffen:

1. Maßnahmen allgemeiner Natur

1. die Gesetzgebung zu überprüfen und in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, soweit erforderlich, zu erlassen oder abzuändern, um jede Form der Rassendiskriminierung gegen Roma, wie auch gegen andere Personen oder Gruppen, zu beseitigen;

2. nationale Strategien und Programme anzunehmen und umzusetzen sowie einen bestimmten politischen Willen und moralische Führung auszudrücken, um die Situation der Roma und deren Schutz vor Diskriminierung durch staatliche Organe ebenso wie durch jedwede Person oder Organisation zu verbessern;

3. die Wünsche der Roma für ihre Bezeichnung und Gruppe, zu der sie gehören wollen, zu achten;
4. zu gewährleisten, dass die Gesetzgebung im Hinblick auf Staatsangehörigkeit und Einbürgerung Mitglieder der Roma-Gemeinschaften nicht diskriminiert;
5. alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form der Diskriminierung von Immigranten oder Asylsuchenden, die ihrer Herkunft nach den Roma zuzurechnen sind, zu vermeiden;
6. bei allen geplanten und bereits umgesetzten Programmen und Projekten und bei allen getroffenen Maßnahmen die Situation der Roma-Frauen zu berücksichtigen, die oft das Opfer doppelter Diskriminierung sind;
7. angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um den Mitgliedern der Roma effektive Rechtsbehelfe zur Verfügung zu stellen und sicherzustellen, dass bei Verletzungen ihrer Grundrechte und Grundfreiheiten ihre Rechte vollständig und unverzüglich wiederhergestellt werden;
8. geeignete Wege der Kommunikation und des Dialogs zwischen den Gemeinschaften der Roma und den zentralen und örtlichen Behörden zu entwickeln und zu fördern;
9. sich zu bemühen, einen ernsthaften Dialog, Konsultationen oder andere geeignete Mittel zu fördern, um die Beziehungen zwischen Roma und Nicht-Roma, insbesondere auf kommunaler Ebene, zu verbessern, um Toleranz zu fördern sowie Vorurteile und negative Stereotypen auf beiden Seiten zu überwinden, um Anpassungsbemühungen zu unterstützen und Diskriminierung zu vermeiden und um sicherzustellen, dass jeder Mensch seine Menschenrechte und Freiheiten voll genießen kann;
10. Unrecht, das den Gemeinschaften der Roma während des Zweiten Weltkriegs durch Verschleppung und Vernichtung zugefügt wurde, anzuerkennen und Wege der Wiedergutmachung für sie zu erwägen;
11. in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft notwendige Maßnahmen zu ergreifen und Projekte in die Wege zu leiten, um eine politische Kultur zu entwickeln und die gesamte Bevölkerung im Geist des Diskriminierungsverbots, der Achtung für andere und der Toleranz, insbesondere in Bezug auf Roma, zu erziehen.

2. Maßnahmen für den Schutz gegen rassistische Gewalt

12. den Schutz der Sicherheit und Unversehrtheit der Roma ohne Diskriminierung sicherzustellen durch Maßnahmen, die rassistisch motivierte Gewalthandlungen verhindern; unverzügliches Handeln der Polizei, der Staatsanwaltschaft und der Gerichtsbarkeit zu gewährleisten, um solche Gewalt zu untersuchen und zu bestrafen; und sicherzustellen, dass Täter, gleichgültig ob öffentliche Amtsträger oder andere Personen, in jedem Fall bestraft werden;

13. Maßnahmen zu ergreifen, um der Anwendung illegaler, gegen Roma gerichteter Polizeigewalt vorzubeugen, insbesondere in Zusammenhang mit Festnahme und Inhaftierung;

14. angemessene Vorkehrungen für die Kommunikation und den Dialog zwischen der Polizei und den Gemeinschaften und Vereinigungen der Roma zu fördern, um Konflikten, die auf rassistischen Vorurteilen beruhen, vorzubeugen und rassistisch motivierte Gewalthandlungen gegen Mitglieder dieser Gemeinschaften, ebenso wie gegen andere Personen, zu bekämpfen;

15. die Beschäftigung von Mitgliedern der Roma-Gemeinschaften bei der Polizei und bei anderen Vollzugsbehörden zu fördern;

16. in Post-Konflikt-Gebieten Maßnahmen durch die Vertragsstaaten und andere verantwortliche Staaten oder Behörden zu fördern, die der Gewalt gegen und der Zwangsumsiedlung von Mitgliedern der Roma vorbeugen;

3. Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildung

17. die Einbeziehung aller Roma-Kinder in das Schulsystem zu unterstützen, die Rate der Abbrechenden, insbesondere unter den Roma-Mädchen, zu verringern und zu diesem Zweck aktiv mit den Roma-Eltern sowie den Vereinigungen und lokalen Gemeinschaften der Roma zusammenzuarbeiten;

18. so weit wie möglich die Segregation von Roma-Schülern/innen zu vermeiden und zugleich die Möglichkeit für eine zweisprachige oder muttersprachliche Ausbildung zu gewähren; sich zu bemühen, die Qualität der Ausbildung an allen Schulen und das Leistungsniveau in Schulen für Minderheiten anzuheben, Schulpersonal einzustellen, das sich aus Mitgliedern der Gemeinschaften der Roma zusammensetzt, und eine interkulturelle Bildung zu fördern;

19. Maßnahmen für die Förderung der Roma-Kinder in Zusammenarbeit mit ihren Eltern auf dem Gebiet der Ausbildung zu erwägen;

20. mit Entschiedenheit einzuschreiten, um jede Diskriminierung oder rassistische Belästigung von Roma-Schülern/innen zu beseitigen.

21. die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um ein Verfahren für die grundlegende Ausbildung jener Roma-Kinder sicherzustellen, die zu wandernden Gemeinschaften gehören, sie zum Beispiel vorübergehend an lokalen Schulen zuzulassen, zeitweilige Klassen an den Orten ihrer Lagerstellen einzurichten oder neue Technologien für Fernunterricht einzusetzen;

22. sicherzustellen, dass ihre Programme, Projekte und Kampagnen auf dem Gebiet der Ausbildung die Benachteiligung der Roma-Mädchen und -Frauen berücksichtigen;

23. dringende und nachhaltige Maßnahmen in der Ausbildung von Lehrern/innen, Ausbildern/innen und Hilfskräften aus Roma-Gemeinschaften zu ergreifen;

24. den Dialog und die Kommunikation zwischen dem Unterrichtspersonal und den Roma-Kindern, den Roma-Gemeinschaften und -Eltern zu verbessern, indem zunehmend Assistenten/innen aus Roma-Gemeinschaften ausgewählt werden;

25. sicherzustellen, dass angemessene Formen und Ausbildungspläne für Roma jenseits des Schulalters vorhanden sind, um unter Erwachsenen die Lese- und Schreibfähigkeit zu verbessern;

26. in Schulbüchern auf allen Lehrstufen Kapitel über die Geschichte und Kultur der Roma einzubeziehen, und die Veröffentlichung und Verbreitung von Büchern und anderen gedruckten Materialien sowie Fernsehsendungen und Radioprogramme über die Geschichte und Kultur der Roma, einschließlich in der von ihnen gesprochenen Sprache, zu fördern und zu unterstützen;

4. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen

27. Gesetzgebung im Hinblick auf das Verbot der Diskriminierung bei der Beschäftigung und aller diskriminierenden Praktiken auf dem Arbeitsmarkt, die insbesondere Roma betrifft, zu erlassen oder zu verbessern und die Roma vor solchen Praktiken zu schützen;

28. spezielle Maßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung der Roma in der öffentlichen Verwaltung und bei öffentlichen Institutionen ebenso wie in Privatunternehmen zu fördern;

29. soweit möglich, auf staatlicher oder kommunaler Ebene spezielle Maßnahmen zu erlassen und umzusetzen, um Roma in der öffentlichen Beschäftigung zu integrieren, zum Beispiel bei der öffentlichen Auftragsvergabe und anderen Aktivitäten, die von der Regierung unternommen oder finanziert werden, oder um Roma in verschiedenen Tätigkeiten und Berufen auszubilden;

30. politische Maßnahmen und Projekte zur Vermeidung der Segregation der Roma im Wohnungswesen zu entwickeln und umzusetzen; Gemeinschaften und Vereinigungen der Roma als Partner bei der Errichtung, Modernisierung und Instandhaltung von Wohnungsbauprojekten einzubeziehen;

31. vehement gegen alle diskriminierenden Praktiken von örtlichen Behörden und Privateigentümern im Hinblick auf die Niederlassung und den Zugang zu Wohnungen für Roma einzuschreiten; mit Nachdruck gegen lokale Maßnahmen vorzugehen, die die Niederlassung von Roma untersagen, sowie gegen die unrechtmäßige Vertreibung von Roma einzuschreiten und es zu unterlassen, Roma in Lagern außerhalb der besiedelten Gebiete unterzubringen, die isoliert sind und keinen Zugang zu Gesundheitsfürsorge und anderen Einrichtungen haben;

32. notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um allen umherziehenden Roma Campingplätze für ihre Wohnwagen mit allen notwendigen Einrichtungen anzubieten;

33. sicherzustellen, dass Roma gleichberechtigten Zugang zu Gesundheitsfürsorge und zu sozialen Versicherungsleistungen haben, und alle sie diskriminierenden Praktiken auf diesem Gebiet zu unterbinden;

34. Gesundheitsprogramme und Projekte für Roma, insbesondere für Frauen und Kinder, mit Rücksicht auf ihre benachteiligte Situation, die durch extreme Armut und einen geringen Ausbildungsgrad ebenso wie durch kulturelle Unterschiede verursacht ist, in die Wege zu leiten und umzusetzen; Vereinigungen und Gemeinschaften der Roma sowie deren Vertreter/innen, insbesondere Frauen, am Entwurf und der Umsetzung von Gesundheitsprogrammen und Projekten für Roma zu beteiligen;

35. alle diskriminierenden Praktiken zu verhindern, zu beseitigen und angemessen zu bestrafen, die den Zugang von Roma zu jeglichen öffentlichen Orten und Einrichtungen betreffen, einschließlich Restaurants, Hotels, Theater und Konzertsäle, Diskotheken und sonstige;

5. *Maßnahmen auf dem Gebiet der Medien*

36. jegliche Vorstellung rassistischer oder ethnischer Überlegenheit, Rassenhass und Anstachelung zu Diskriminierung und Gewalt gegen Roma in den Medien gemäß den Vorschriften des Übereinkommens zu beseitigen;

37. unter den Angehörigen jeglicher Medienberufe das Bewusstsein einer besonderen Verantwortlichkeit zu fördern, keine Vorurteile zu verbreiten und zu vermeiden, über Vorfälle zu berichten, bei denen individuelle Mitglieder der Roma-Gemeinschaften in einer Weise beteiligt sind, die diese Gemeinschaften insgesamt in Mitleidenschaft zieht;

38. Bildungs- und Medienkampagnen zu entwickeln, um die Öffentlichkeit über das Leben, die Gesellschaft und die Kultur der Roma zu informieren und die Bedeutung einer alle Menschen einschließenden Gesellschaft darzulegen, in der die Menschenrechte und die Identität der Roma geachtet werden;

39. den Zugang der Roma zu den Medien, einschließlich Zeitungen, Fernseh- und Radioprogrammen, zu fördern und sie zur Gründung von eigenen Medien und zur Ausbildung von Roma-Journalisten/innen zu ermutigen;

40. Verfahren zur Selbstkontrolle der Medien durch einen Verhaltenskodex für die Medienorganisationen zu fördern, um rassistisch motivierte, diskriminierende oder mit Vorurteilen behaftete Sprache zu vermeiden;

6. *Maßnahmen für die Teilnahme am öffentlichen Leben*

41. notwendige Schritte zu unternehmen, einschließlich Sondermaßnahmen, um gleiche Chancen für die Beteiligung von Roma-Minderheiten bei allen zentralen und kommunalen Behörden sicher zu stellen;

42. auf zentraler und kommunaler Ebene Modalitäten und Strukturen für Konsultationen mit den politischen Parteien, Vereinigungen und Vertretern der Roma zu entwickeln, wenn Probleme erörtert und Entscheidungen getroffen werden, die die Angelegenheiten der Roma-Gemeinschaften betreffen;

43. Gemeinschaften und Vereinigungen der Roma und deren Vertreter/innen so früh wie möglich an der Entwicklung und Umsetzung von sie betreffenden politischen Richtlinien und Programmen zu beteiligen und eine hinreichende Transparenz der entsprechenden politischen Richtlinien und Programme zu gewährleisten;

44. unter den Mitgliedern der Gemeinschaften der Roma mehr Bewusstsein für die Notwendigkeit ihrer aktiveren Teilnahme am öffentlichen und sozialen Leben und an der Wahrnehmung ihrer eigenen Interessen zu wecken, zum Beispiel in Bezug auf die Ausbildung ihrer Kinder und deren Teilnahme an der Berufsausbildung;

45. Ausbildungsprogramme für öffentliche Amtsträger/innen und Vertreter/innen der Roma sowie ihrer potenziellen Kandidaten/innen für solche Verantwortlichkeiten zu schaffen, um ihre Fähigkeiten als Politiker/innen, Entscheidungsträger/innen und in der öffentlichen Verwaltung zu verbessern.

Der Ausschuss empfiehlt darüber hinaus, dass:

46. die Vertragsstaaten in ihre periodischen Berichte in angemessener Form Daten über die Roma-Gemeinschaften innerhalb ihres Hoheitsgebiets, einschließlich statistischer Daten über die Beteiligung der Roma am politischen Leben, über ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Situation und aus der Geschlechterperspektive sowie Informationen über die Umsetzung dieser allgemeinen Empfehlung, einbeziehen;

47. zwischenstaatliche Organisationen sich in ihren Kooperationsprojekten und bei der Unterstützung verschiedener Vertragsstaaten der Situation der Roma zuwenden und deren wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung fördern;

48. der Hohe Kommissar für Menschenrechte in Erwägung zieht, innerhalb des Hochkommissariats einen Schwerpunkt für Probleme der Roma einzurichten.

Der Ausschuss empfiehlt weiterhin, dass:

49. die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz den oben ausgeführten Empfehlungen gebührende Beachtung schenkt, indem sie die Roma als eine der am meisten benachteiligten und in der heutigen Welt am meisten von Diskriminierung betroffenen Gemeinschaften anerkennt.

Allgemeine Empfehlung XXVIII
Technische Hilfe (Follow-up der Weltkonferenz gegen
Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit
und damit zusammenhängende Intoleranz)
Einundsechzigste Sitzung (2002)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung

begrüßt die Annahme der Erklärung und des Aktionsprogramms der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz von Durban sowie die Bestimmungen der Resolution 56/266 der VN-Generalversammlung, die diese Erklärung bekräftigen und deren Weiterverfolgung sicherstellen soll,

begrüßt, dass die in Durban angenommenen Erklärungen sämtliche grundlegenden Werte und Standards des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung bekräftigen,

ist eingedenk dessen, dass die Erklärung von Durban und das Aktionsprogramm das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als das Hauptinstrument im Kampf gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz anerkennen,

stellt insbesondere fest, dass die Erklärung von Durban die universelle Beachtung und vollständige Umsetzung des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung als von grundlegender Bedeutung anerkennt, um die Gleichheit und das Diskriminierungsverbot in der Welt zu fördern,

äußert sich zufrieden mit der Anerkennung der Rolle und des Beitrags des Ausschusses im Kampf gegen Rassendiskriminierung,

steht im Bewusstsein seiner Verantwortung für die Weiterverfolgung der Weltkonferenz und der Notwendigkeit, seine eigenen Kapazitäten zu stärken, um dieser Verantwortung nachzukommen,

bekräftigt die wesentliche Rolle der nichtstaatlichen Organisationen im Kampf gegen Rassendiskriminierung und begrüßt deren Beitrag auf der Weltkonferenz,

nimmt Kenntnis von der Anerkennung der nationalen Menschenrechtsinstitutionen durch die Weltkonferenz, von der wichtigen Rolle dieser Institutionen im Kampf gegen Rassismus und Rassendiskriminierung und von der Notwendigkeit, diese Institutionen zu stärken und besser auszustatten,

1. *empfiehlt den Staaten:*

I. Maßnahmen zur besseren Umsetzung des Übereinkommens

(a) zum Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung beizutreten mit dem Ziel der universellen Ratifizierung im Jahre 2005, wenn nicht bereits geschehen;

(b) falls nicht bereits erfolgt, die Abgabe der Fakultativklärung gemäß Artikel 14 des Übereinkommens zu erwägen;

(c) der Berichtspflicht nach dem Übereinkommen nachzukommen, das heißt das rechtzeitige Vorlegen der Berichte entsprechend den einschlägigen Richtlinien;

(d) das Zurückziehen ihrer Vorbehalte bezüglich des Übereinkommens in Erwägung zu ziehen;

(e) die Öffentlichkeit verstärkt über die Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 14 zu informieren;

(f) die maßgeblichen Teile der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms bei der Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht zu berücksichtigen, insbesondere mit Blick auf Artikel 2 bis 7 des Übereinkommens;

(g) in die periodischen Berichte Informationen über Aktionspläne oder andere Maßnahmen zur Umsetzung der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms auf nationaler Ebene aufzunehmen;

(h) die Erklärung von Durban und das Aktionsprogramm in geeigneter Weise zu verbreiten und den Ausschuss in ihren periodischen Berichten zu Artikel 7 des Übereinkommens darüber zu unterrichten;

II. Maßnahmen zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Ausschusses

(i) die Schaffung eines geeigneten nationalen Monitoring- und Evaluierungssystems zu erwägen, um sicherzustellen, dass alle angemessenen

Maßnahmen zur Weiterverfolgung der abschließenden Stellungnahmen und Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses getroffen werden;

(j) in die periodischen Berichte an den Ausschuss geeignete Informationen zur Weiterverfolgung solcher abschließender Stellungnahmen und Empfehlungen aufzunehmen;

(k) die Änderungen von Artikel 8 Abs. 6 des Übereinkommens zu ratifizieren, die am 15. Januar 1992 in der 14. Sitzung der Vertragsstaaten verabschiedet und von der Generalversammlung in Resolution 47/111 vom 15. Dezember 1992 bestätigt worden sind;

(l) im Hinblick auf die effektive Umsetzung des Übereinkommens die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss fortzusetzen;

2. *empfiehlt weiterhin:*

(a) dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen den jeweiligen Regierungen helfen, ihren Berichtspflichten nachzukommen und die Weiterverfolgung nach den abschließenden Stellungnahmen und Empfehlungen des Ausschusses zu überprüfen;

(b) dass nichtstaatliche Organisationen weiterhin dem Ausschuss frühzeitig relevante Informationen zukommen lassen, um die Zusammenarbeit mit dem Ausschuss zu fördern;

(c) dass die Hohe Kommissarin für Menschenrechte sich weiterhin bemüht, die Arbeit des Ausschusses hervorzuheben;

(d) dass die VN-Organen den Ausschuss mit den notwendigen Mitteln ausstatten, damit er sein Mandat vollständig ausfüllen kann;

3. *erklärt seine Bereitschaft*

(a) mit den entsprechenden Institutionen der Vereinten Nationen zusammenzuarbeiten, insbesondere mit dem Hochkommissariat für Menschenrechte zur Weiterverfolgung der Durban-Erklärung und dem Aktionsprogramm;

(b) mit den vom Generalsekretär zu ernennenden fünf unabhängigen bedeutenden Experten/innen zusammenzuarbeiten, um die Umsetzung der Empfehlungen der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms zu unterstützen;

(c) die Aktivitäten der anderen Menschenrechtsvertragsorgane mit Blick auf eine effektivere Weiterverfolgung der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms zu koordinieren;

(d) alle Aspekte der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms im Hinblick auf die Erfüllung des Mandats zu berücksichtigen.

Allgemeine Empfehlung XXIX
Artikel 1 Absatz 1 (Abstammung)
Einundsechzigste Sitzung (2002)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung,

eingedenk des Wortlauts der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, derzufolge alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren sind und jeder Mensch einen Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten hat, ohne irgendeinen Unterschied zum Beispiel nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, sozialer Herkunft, Geburt oder sonstigem Stand;

eingedenk auch des Wortlauts der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms der Weltkonferenz für Menschenrechte, denen zufolge es die Pflicht der Vertragsstaaten ist, die Menschenrechte und Grundfreiheiten unabhängig von ihrem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen System zu fördern und zu schützen;

in erneuter Bekräftigung der Allgemeinen Empfehlung XXVIII, in welcher der Ausschuss die Erklärung von Durban und das Aktionsprogramm der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz voll unterstützt;

ebenso in erneuter Bekräftigung der Verurteilung von Diskriminierung gegen Personen asiatischer, afrikanischer, indigener und anderer Abstammung, gemäß der Erklärung von Durban und dem Aktionsprogramm;

seine Arbeitsweise an den Vorschriften des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ausrichtend, das die Beseitigung von Diskriminierung aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Abstammung, nationaler oder ethnischer Herkunft anstrebt;

die beständige Ansicht des Ausschusses bekräftigend, dass der Ausdruck »Abstammung« in Artikel 1 Abs. 1 des Übereinkommens sich nicht nur auf »Rasse« bezieht, sondern eine ergänzende Bedeutung und Anwendung im Hinblick auf die anderen Verbotgründe hat;

in erneuter Bekräftigung, dass Diskriminierung aufgrund von »Abstammung« auch solche Diskriminierung gegen Mitglieder von Gemeinschaften

beinhaltet, die auf einer Einteilung nach sozialen Schichten beruht, zum Beispiel im Kastensystem und anderen Systemen, in denen der soziale Status vererbt wird und die den gleichberechtigten Genuss von Menschenrechten für nichtig erklären oder beeinträchtigen;

nach Überprüfung der Berichte einiger Vertragsstaaten durch den Ausschuss feststellend, dass die Existenz solcher Diskriminierungen offenkundig ist;

nach Organisation einer Diskussion zum Thema Diskriminierung aufgrund von Abstammung und nach den Beiträgen der Ausschussmitglieder, einiger Regierungen und von Mitgliedern anderer VN-Organen, insbesondere von Experten/innen der Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte;

nach Entgegennahme der Beiträge einer großen Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen und Einzelpersonen, die mündlich wie schriftlich dem Ausschuss weiteren Aufschluss über das Ausmaß und die Fortdauer von Diskriminierung aufgrund der Abstammung in verschiedenen Regionen der Welt gegeben haben;

folgernd, dass neue Bemühungen notwendig sind und bestehende Bemühungen im Rahmen des innerstaatlichen Rechts und in der Praxis intensiviert werden müssen, um die Geißel abstammungsbedingter Diskriminierung zu beseitigen und die betroffenen Gemeinschaften zum Handeln zu befähigen;

die Bestrebungen solcher Staaten lobend, die Maßnahmen zur Beseitigung abstammungsbedingter Diskriminierung getroffen haben und deren Folgen beheben;

insbesondere solche Staaten, die dieses Phänomen noch nicht erkannt und behandelt haben, dazu ermutigend, ebenfalls Schritte zu unternehmen;

eingedenk der positiven Atmosphäre, in der der Dialog zwischen dem Ausschuss und den Regierungen über abstammungsbedingte Diskriminierung stattgefunden hat, und in Erwartung weiterer konstruktiver Dialoge;

der fortlaufenden Arbeit zur Bekämpfung jeder Form der abstammungsbedingten Diskriminierung höchste Priorität beimessend;

abstammungsbedingte Diskriminierung sowie Diskriminierung aufgrund eines Kastensystems oder eines Systems, in dem der soziale Status vererbt wird, als Verletzung des Übereinkommens auf das Strengste verurteilend;

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten, je nach ihren Umständen, einige oder alle der folgenden Maßnahmen ergreifen:

1. *Allgemeine Maßnahmen*

1. Maßnahmen zur Identifikation solcher abstammungsbedingter Gemeinschaften in ihrem Hoheitsgebiet, die unter Diskriminierung leiden, insbesondere im Rahmen eines Kastensystems oder eines Systems, in dem der soziale Status vererbt wird, und deren Existenz aufgrund verschiedener Faktoren erkannt werden kann, zum Beispiel: durch die Unfähigkeit oder beschränkte Fähigkeit, einen ererbten Status zu ändern; durch soziale Zwänge im Hinblick auf Eheschließung außerhalb der Gemeinschaft; durch eine private und öffentliche Segregation zum Beispiel im Hinblick auf Wohnung und Bildung, auf den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, zu Kultstätten und zu öffentlichen Stellen für die Nahrungs- und Wasserversorgung; durch die Einschränkung der Freiheit, ererbte Berufe oder entwürdigende und gefährliche Arbeit aufzugeben; durch Unterwerfung in Leibeigenschaft; durch unmenschliche Diskurse, die Verunreinigung und Unberührbarkeit propagieren; und allgemein einen Mangel an Respekt gegenüber der menschlichen Würde und Gleichheit;

2. die Aufnahme eines ausdrücklichen Verbots von abstammungsbedingter Diskriminierung in die nationale Verfassung zu erwägen;

3. gemäß des Übereinkommens Gesetzgebung zu überprüfen, zu erlassen oder zu ergänzen, um jede Form von Diskriminierung aufgrund von Abstammung zu verbieten;

4. bereits bestehende Gesetzgebung und andere Maßnahmen konsequent umzusetzen;

5. umfassende nationale Strategien unter Beteiligung von Mitgliedern der betroffenen Gemeinschaften, einschließlich Sondermaßnahmen gemäß Artikel 1 und 2 des Übereinkommens, zu formulieren und umzusetzen, um Diskriminierung gegen Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften zu beseitigen;

6. Sondermaßnahmen zugunsten abstammungsbedingter Gruppen und Gemeinschaften zu ergreifen, um die Wahrung ihrer Menschenrechte und

Grundfreiheiten sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf Zugang zu öffentlichen Aufgaben, Beschäftigung und Bildung;

7. gesetzliche Verfahren durch die Stärkung bestehender Institutionen oder den Aufbau von Sondereinrichtungen zu schaffen, um die Achtung für die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Menschenrechte von Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften zu fördern;

8. Die Öffentlichkeit über die Bedeutung von Positivmaßnahmen zugunsten von Minderheiten («Affirmativ Action Programme») aufzuklären, um die Situation von Opfern abstammungsbedingter Diskriminierung zu verbessern;

9. den Dialog zwischen abstammungsbedingten Gemeinschaften und Mitgliedern anderer sozialer Gruppen zu fördern;

10. regelmäßige Überprüfungen der realen Lage hinsichtlich mit Abstammung begründeter Diskriminierung durchzuführen und in ihren Berichten für den Ausschuss aufgeschlüsselte Informationen zur geographischen Aufteilung und wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen abstammungsbedingter Gemeinschaften, einschließlich aus einer Geschlechterperspektive heraus, zur Verfügung zu stellen.

2. *Mehrfache Diskriminierung gegenüber Frauen als Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften*

11. in allen geplanten und umgesetzten Programmen, Projekten und Maßnahmen die Situation von Frauen solcher Gemeinschaften als Opfer mehrfacher Diskriminierung, sexueller Ausbeutung und Zwangsprostitution in Betracht zu ziehen;

12. alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um mehrfache Diskriminierung, einschließlich abstammungsbedingter Diskriminierung gegenüber Frauen, insbesondere in den Bereichen persönliche Sicherheit, Beschäftigung und Bildung, zu beseitigen;

13. detaillierte Daten zur Situation von Frauen, die von abstammungsbedingter Diskriminierung betroffen sind, zur Verfügung zu stellen.

3. *Segregation*

14. Tendenzen, die zu Segregation abstammungsbedingter Gemeinschaften führen, zu beobachten und darüber Bericht zu erstatten und auf die Ausmerzung der negativen Folgen von Segregation hinzuarbeiten;

15. Praktiken der Segregation im Hinblick auf Unterkunft, Bildung und Beschäftigung, die sich gegen Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften richtet, zu verhindern, zu verbieten und zu beseitigen;

16. für jeden Menschen das Recht auf gleichen Zugang zu allen Orten und Einrichtungen, die für den öffentlichen Gebrauch bestimmt sind, ohne Diskriminierung sicherzustellen;

17. Maßnahmen zu ergreifen, um gemischte Gemeinschaften zu fördern, in denen Mitglieder der betroffenen Gruppen in andere Teile der Gesellschaft integriert werden, und sicherzustellen, dass diese Maßnahmen für jedermann auf gleicher Grundlage zugänglich sind;

4. *Verbreitung von Hassreden, einschließlich durch Massenmedien und das Internet*

18. Maßnahmen gegen die Verbreitung von Ideen zu ergreifen, die die Überlegenheit oder Unterlegenheit einer Kaste vertreten oder die versuchen, Gewalt, Hass oder Diskriminierung gegen abstammungsbedingte Gemeinschaften zu rechtfertigen;

19. strenge Maßnahmen gegen die Aufstachelung zu Diskriminierung oder Gewalt gegen Gemeinschaften, einschließlich durch das Internet, zu ergreifen;

20. Maßnahmen zu ergreifen, um unter Angehörigen der Medienberufe das Bewusstsein für die Beschaffenheit und die Existenz abstammungsbedingter Diskriminierung zu erhöhen;

5. *Justizverwaltung*

21. notwendige Schritte zu unternehmen, um gleichen Zugang zum Rechtssystem für alle Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften zu gewährleisten, einschließlich durch die Bereitstellung von Prozesskostenhilfe, die Erleichterung von Gemeinschaftsklagen, und die Förderung solcher nichtstaatlichen Organisationen, die Gemeinschaftsrechte zu verteidigen;

22. sicherzustellen, dass Gerichtsentscheidungen und das öffentliche Handeln das Verbot von abstammungsbedingter Diskriminierung vollumfänglich berücksichtigen;

23. die Verfolgung von Personen sicherzustellen, die Straftaten gegen Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften begehen, und eine angemessene Wiedergutmachung für die Opfer solcher Straftaten zu gewähren;

24. die Einstellung von Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften bei der Polizei und in anderen Berufen des Gesetzesvollzugs zu fördern;

25. Ausbildungsprogramme für öffentliche Amtsträger und Strafverfolgungsbehörden zu organisieren, um Unrecht zu verhindern, das auf Vorurteilen gegen abstammungsbedingte Gemeinschaften beruht;

26. einen konstruktiven Dialog zwischen der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden sowie Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften zu fördern und zu erleichtern;

6. *Bürgerliche und politische Rechte*

27. sicherzustellen, dass Behörden auf allen Ebenen des jeweiligen Landes Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften in sie betreffende Entscheidungen einbeziehen;

28. gesonderte und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften das Recht zu gewähren, an Wahlen teilzunehmen, das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage gleicher und allgemeiner Wahlen auszuüben sowie über eine angemessene Repräsentation in der Regierung und den Gesetzgebungsorganen zu verfügen;

29. unter Mitgliedern von Gemeinschaften das Bewusstsein über die Wichtigkeit ihrer aktiven Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben zu fördern und Hindernisse für eine solche Beteiligung zu beseitigen;

30. Ausbildungsprogramme zu organisieren, um die Befähigung von Amtsträgern und politischen Repräsentanten, die abstammungsbedingten Gemeinschaften angehören, für politische Aktivitäten und die öffentliche Verwaltung zu verbessern;

31. Schritte zur Identifizierung von [gesellschaftlichen] Bereichen zu unternehmen, die zu abstammungsbedingter Gewalt neigen, um das Wiederaufflammen solcher Gewalt zu verhindern;

32. entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Eheschließung für Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften zu schützen, die außerhalb der Gemeinschaft heiraten möchten;

7. *Wirtschaftliche und Soziale Rechte*

33. Pläne und Programme für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung auf gleicher und diskriminierungsfreier Grundlage zu entwickeln, anzunehmen und umzusetzen;

34. einschlägige und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um Armut innerhalb abstammungsbedingter Gemeinschaften zu beseitigen und deren soziale Ausgrenzung und Marginalisierung zu bekämpfen;

35. mit internationalen Organisationen, einschließlich internationalen Finanzinstitutionen, zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass Entwicklungs- oder Hilfsprojekte die wirtschaftliche und soziale Situation von Mitgliedern abstammungsbedingter Gemeinschaften berücksichtigen;

36. Sondermaßnahmen zu ergreifen, um die Beschäftigung von Mitgliedern betroffener Gemeinschaften im öffentlichen und privaten Sektor zu fördern;

37. Gesetzgebung und Verfahren zu entwickeln und zu verfeinern, die ausdrücklich Diskriminierung aufgrund der Abstammung bei Beschäftigung und auf dem Arbeitsmarkt unterbinden;

38. Maßnahmen gegenüber Behörden, privaten Unternehmen und anderen Verbänden zu ergreifen, die bei Anstellungen die Abstammung von Bewerbern prüfen;

39. Maßnahmen gegen diskriminierende Praktiken von kommunalen Behörden oder Privateigentümern mit Bezug auf Wohnungen und angemessene Unterkunft für Mitglieder der betroffenen Gemeinschaften zu ergreifen;

40. für Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsfürsorge und Sozialversicherung sicherzustellen;

41. betroffene Gemeinschaften beim Entwurf und der Umsetzung von Gesundheitsprogrammen und Projekten einzubeziehen;

42. Maßnahmen zu ergreifen, um die besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern abstammungsbedingter Gemeinschaften im Hinblick auf ausbeutende Kinderarbeit anzugehen;

43. entschlossene Maßnahmen zu ergreifen, um Leibeigenschaft und entwürdigende Arbeitsbedingungen als Folge abstammungsbedingter Diskriminierung zu beseitigen;

8. *Recht auf Bildung*

44. zu gewährleisten, dass das öffentliche und private Schulsystem Kinder aus allen Gemeinschaften aufnimmt und Kinder nicht aufgrund ihrer Abstammung ausschließt;

45. die Abbrecherrate von Kindern aus allen Gemeinschaften zu verringern, insbesondere von Kindern der betroffenen Gemeinschaften und mit besonderem Augenmerk auf die Situation von Mädchen;

46. die Diskriminierung durch öffentliche und private Einrichtungen und jedwede Belästigung von Schülern/innen zu bekämpfen, die Mitglieder abstammungsbedingter Gemeinschaften sind;

47. in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um die gesamte Bevölkerung im Geiste des Diskriminierungsverbots und der Achtung für Gemeinschaften, die von abstammungsbedingter Diskriminierung betroffen sind, aufzuklären;

48. Die Sprache in sämtlichen Büchern daraufhin zu überprüfen, ob sie stereotype oder erniedrigende Bilder, Verweise, Betitelungen oder Meinungen vermitteln, die sich auf abstammungsbedingte Gemeinschaften beziehen, und diese Passagen durch Bilder, Verweise, Betitelungen und Meinungen zu ersetzen, die die inhärente Würde aller Menschen und die Gleichheit ihrer Menschenrechte wiedergeben.

IV. Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

von *Hanna Beate Schöpp-Schilling*

Einleitung

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und trat 30 Tage nach der 20. Ratifikation am 3. September 1981 in Kraft. Indem es das Diskriminierungsverbot einerseits und das Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot andererseits differenziert ausführt, ist es das wichtigste internationale Menschenrechtsübereinkommen für Frauen und gehört mit den inzwischen sechs weiteren VN-Menschenrechtspakten und -übereinkommen zum Kern des internationalen Menschenrechtsschutzes. Das Übereinkommen hat insgesamt 30 Artikel. Artikel 1-5 und Artikel 24 werden als Rahmenartikel verstanden, die jeweils bei den übrigen substanziellen Artikeln 6-16, die sich auf bestimmte Lebensbereiche von Frauen beziehen, zur Anwendung kommen. Artikel 17-23 und Artikel 25-30 sind verfahrensrechtliche Artikel und regeln unter anderem das Durchführungsinstrument der Berichterstattung, den dazugehörigen Vertragsausschuss sowie das Thema der möglichen Vorbehalte. Am 6. Oktober 1999 verabschiedete die Generalversammlung das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, das bereits ein Jahr später in Kraft trat und dem Vertragsausschuss für CEDAW ermöglicht, Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen zu prüfen und Untersuchungen durchzuführen.

Artikel 21 des Übereinkommens gibt dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau¹ das Mandat, jährlich an die Generalversammlung der Vereinten Nationen »durch den Wirtschafts- und Sozialrat über seine Tätigkeit« zu berichten.² Er »kann aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge

1 Im Folgenden abgekürzt mit »Vertragsausschuss« oder »Vertragsausschuss für CEDAW«.

2 Die Übersetzungen sind hier und im Folgenden der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, entnommen.

(*suggestions*) machen und Allgemeine Empfehlungen (*general recommendations*) abgeben. Diese werden zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der Vertragsstaaten in den Ausschussbericht aufgenommen.« Damit hat der Vertragsausschuss die Möglichkeit, Interpretationen des Übereinkommens und damit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu formulieren und diese als Empfehlungen an die Vertragsstaaten beziehungsweise auch an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu richten.

Die rechtliche Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen ist, wie auch bei den Allgemeinen Empfehlungen beziehungsweise Allgemeinen Bemerkungen der anderen VN-Menschenrechtsinstrumente, umstritten. Im Allgemeinen werden sie als rechtlich nicht verbindlich eingestuft und haben daher nicht den Rechtsstatus und Verpflichtungscharakter wie die Pakte und Übereinkommen selbst.³ Der Vertragsausschuss für CEDAW erwartet jedoch, dass Vertragsstaaten diese Interpretationen bei der Umsetzung des Übereinkommens und bei der Berichterstattung darüber berücksichtigen. In der Praxis geschieht dies in unterschiedlichem Umfang. Allerdings sind die Allgemeinen Empfehlungen oft nicht einmal in die nationalen Sprachen der jeweiligen Vertragsstaaten übersetzt, so dass sie den entsprechenden Politikern und Bürokraten nicht bekannt sind. Viele nichtstaatliche Organisationen nutzen sie jedoch konstruktiv bei der Erstellung ihrer Schattenberichte, die sie als Ergänzung der Staatenberichte der Vertragsstaaten zu CEDAW dem Ausschuss zukommen lassen, und der Ausschuss selbst greift im »konstruktiven Dialog« mit den Regierungsdelegationen in seinen Fragen und seinen Stellungnahmen in den Abschließenden Stellungnahmen auf sie zurück.

Probleme

Der Vertragsausschuss für CEDAW, der in Artikel 17 zur Überprüfung der Staatenberichte nach Artikel 18 vorgesehen ist, kam 1982 mit zunächst achtzehn Mitgliedern zusammen, die sich als Sachverständige unter anderem mit »großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfassten Gebiet« hervorgetan haben mussten. Nach der 35. Ratifikation des Übereinkommens erhöhte sich die Zahl der Sachverständigen auf dreiundzwanzig. Da in Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommens eine Begrenzung der jährlichen Arbeitszeit des Ausschusses festgelegt ist, hat die Arbeit der Sachverständigen immer unter einer großen Zeitknappheit gelitten. Diese wurde zusätzlich noch durch die relativ schnelle Ratifikation des Überein-

3 Eckart Klein, General Comments. Zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: Jörn Ipsen und Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301-311, hier S. 307-311.

kommens durch viele Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verstärkt. Heute hat das Übereinkommen mit einer über 90prozentigen und damit der zweithöchsten Ratifikationsrate der VN-Menschenrechtsinstrumente mit Vertragsausschüssen fast universelle Gültigkeit, und der Ausschuss muss entsprechend viele Staatenberichte begutachten.⁴ Diese Zeitknappheit hat sich auch auf die Formulierung und Verabschiedung von Allgemeinen Empfehlungen ausgewirkt, so dass mit Januar 2004 erst 25 derartige Interpretationen des Übereinkommens und damit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten existieren, von denen allerdings die frühen zwar das Augenmerk auf bestimmte Themen lenken, diese aber nicht analysieren. Die inhaltlichen Arbeitspläne, die der Vertragsausschuss für die Erarbeitung von Allgemeinen Empfehlungen zu unterschiedlichen Zeiten immer wieder aufgestellt hat, konnten daher bis heute nicht erfüllt werden.

Neben der Zeitknappheit wurde die Formulierung von Allgemeinen Empfehlungen in den Anfangsjahren des Vertragsausschusses für CEDAW aber auch durch andere Schwierigkeiten behindert. So war seine Arbeit in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts, ähnlich wie die Arbeit von Vertragsausschüssen anderer Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen, nicht frei von den Ideologien des Kalten Krieges.⁵ Das spezifische völkerrechtliche Verständnis der Sachverständigen aus kommunistischen Ländern, dass es nämlich nicht dem Vertragsausschuss, sondern nur den Vertragsstaaten zustehe, das Übereinkommen zu interpretieren, führte zunächst zu Kontroversen innerhalb des Ausschusses und zu einer Blockade, Artikel 21 anzuwenden. Schließlich wurde ein Rat der Rechtsabteilung des VN-Sekretariats eingeholt. Dieser bestätigte, dass Artikel 21 nach dem Vorbild des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung formuliert worden sei und dem Ausschuss das Mandat gebe, sowohl Allgemeine Empfehlungen auf der Grundlage der Staatenberichte an alle Vertragsstaaten zu richten als auch einem einzelnen Vertragsstaat Vorschläge auf der Grundlage von dessen spezifischem Staatenbericht zu unterbreiten. Trotz dieser Analyse hörten die Kontroversen nicht auf,

4 Die ursprüngliche Arbeitszeit von jährlich zwei Wochen ist inzwischen auf zweimal jährlich drei Wochen erweitert. Zusätzlich tagen jeweils zwei Arbeitsgruppen des Ausschusses zur Vorbereitung der Diskussion der Staatenberichte sowie zur Prüfung der eingegangenen Mitteilungen nach dem Fakultativprotokoll. Eine Veränderung des Artikels 20 Abs. 1 im Jahre 1995 zunächst durch die Vertragsstaaten zu CEDAW und 1996 mit anschließender Bestätigung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, mit der die zeitliche Beschränkung aufgehoben wird, ist leider bisher nicht in ausreichender Zahl von den Vertragsstaaten zu CEDAW ratifiziert worden. Der Vertragsausschuss für CEDAW hat damit noch immer weniger Arbeitszeit als vergleichbare andere VN-Vertragsausschüsse.

5 Hierzu *Eckart Klein* (Fn. 3), S. 302; *Elizabeth Evatt*, Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW, in: *The George Washington International Law Review* 34, Nr. 3 (2002), 515–553, hier 535–541.

wenn auch immerhin 1986 eine erste Allgemeine Empfehlung und ein erster Vorschlag angenommen und Ideen für weitere Allgemeine Empfehlungen im Bericht über diese Sitzungsperiode aufgeführt wurden. Erst in der 6. Sitzungsperiode (1987) einigte sich der Ausschuss ohne Probleme auf eine Vorgehensweise zur Umsetzung seines Mandats nach Artikel 21 und beschloss in dieser wie auch in den folgenden Sitzungen weitere Allgemeine Empfehlungen.⁶ In der 7. Sitzungsperiode (1988) differenzierte der Vertragsausschuss für CEDAW sein Mandat dahingehend, dass er Allgemeine Empfehlungen an die Vertragsstaaten und Vorschläge an das System der Vereinten Nationen richten würde.⁷

Vorgehensweise des Vertragsausschusses

Die Vorgehensweise des Vertragsausschusses für CEDAW bei der Formulierung der Allgemeinen Empfehlungen hat sich im Laufe der Jahre mehrfach geändert. Bis einschließlich der 20. Sitzungsperiode (1999) wurden Allgemeine Empfehlungen von einer der beiden Ständigen Arbeitsgruppen des Ausschusses erarbeitet und dann dem Plenum zur Diskussion und Verabschiedung vorgelegt. In der 21. Sitzungsperiode (1999) löste der Ausschuss die Arbeitsgruppen auf, so dass seitdem alle Allgemeinen Empfehlungen und Vorschläge in nicht öffentlichen Sitzungen im Plenum erarbeitet worden sind.⁸ Im Laufe der Jahre fasste der Ausschuss zusätzlich eine Reihe weiterer Beschlüsse hinsichtlich der Vorgehensweise bei der Erarbeitung von Allgemeinen Empfehlungen, die unter anderem die Unterstützung durch das VN-Sekretariat, das heißt der Abteilung zur Förderung der Frau,⁹ durch die VN-Sonderorganisationen und durch nichtstaatliche Organisati-

6 *Elisabeth Evatt* (Fn. 5), S. 539–543.

7 Diese Unterscheidung scheint aber nicht immer eingehalten worden zu sein. So befasst sich Vorschlag Nr. 4 mit dem Problem der Vorbehalte, das vom Vertragsausschuss aber auch in den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 4 und 20 sowie in einem Beitrag zum 50. Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgegriffen wurde.

8 Die Arbeit in den nicht öffentlichen Sitzungen der Arbeitsgruppen litt unter anderem auch darunter, dass immer nur einer der beiden Gruppen Dolmetscher zur Verfügung gestellt werden konnten. Andererseits erlaubten die kleinere Gruppengröße und der größere Zeitrahmen eine vertiefte Diskussion der Themen. Die Aufteilung in Arbeitsgruppen führte jedoch bei den komplexeren Allgemeinen Empfehlungen zu Missmut bei jenen Sachverständigen, die sich nicht ausreichend an der Diskussion beteiligt fühlten, da sie sich in der anderen Arbeitsgruppe mit der Verbesserung der Arbeitsmethoden befassten.

9 Der Vertragsausschuss für CEDAW wurde seit seinem ersten Treffen von dieser Abteilung zunächst in Wien und ab 1993 in New York betreut und nicht wie die übrigen VN-Vertragsausschüsse vom Menschenrechtszentrum beziehungsweise dem in dessen Nachfolge stehenden Amt des/der Hohen Kommissars/in der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf.

onen im weitesten Sinne betrafen.¹⁰ Die derzeit geltenden Verfahrensregeln wurden in der 17. Sitzungsperiode (1997) als dreistufiger Prozess neu bestimmt.¹¹ Seitdem diskutiert der Ausschuss zunächst die Verpflichtungen, die in dem betreffenden Artikel enthalten sind. Dies geschieht in einer öffentlichen Sitzung, in der auch Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und andere Gremien derselben sowie nichtstaatliche Organisationen zu Wort kommen können.¹² In einer zweiten Stufe fertigen ein oder mehrere Mitglieder mit Unterstützung des VN-Sekretariats einen ersten Entwurf der geplanten Allgemeinen Empfehlung an, der wiederum unter Beteiligung von Personen aus dem Kreis der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft im weitesten Sinne in einer öffentlichen Sitzung diskutiert wird. Die Endfassung wird dann in einer der nächsten Sitzungsperioden in einer nicht öffentlichen Sitzung vom Plenum des Ausschusses beschlossen. Aufgrund der Dauer dieses Prozesses und aufgrund der Tatsache, dass der Ausschuss, unter anderem auch aus den bereits angeführten Gründen der Zeitknappheit, seit langer Zeit nicht mehr bereit war, mehrere Allgemeine Empfehlungen gleichzeitig zu erarbeiten, ist es wiederum zu einer Verlangsamung bei der Erstellung derselben gekommen. Bis heute hat der Vertragsausschuss für CEDAW keinerlei Richtlinien zur Form und Struktur seiner Allgemeinen Empfehlungen entwickelt.

Im Rahmen der Reformbemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, die auch die Vertragsausschüsse betreffen, findet seit kurzem ein Austausch von Entwürfen zu Allgemeinen Empfehlungen/Allgemeinen Bemerkungen zwischen den VN-Vertragsausschüssen statt. Diskutiert wird auch die Möglichkeit gemeinsamer Interpretationen eines in mehreren VN-Menschenrechtsinstrumenten angesprochenen Verbots oder Gebots durch zwei oder mehrere Vertragsausschüsse.¹³

10 So führte die Organisation »International Women's Rights Action Watch«, die in Minneapolis angesiedelt ist, ab 1992 Seminare für Mitglieder des Vertragsausschusses durch, deren Diskussionen in die Formulierung Allgemeiner Empfehlungen einfließen, und die beiden Allgemeinen Empfehlungen Nr. 24 und 25 profitierten sehr stark von akademischen Konferenzen, die sich mit dem jeweiligen Thema unter Beteiligung einiger Mitglieder des Ausschusses vertiefend befassten.

11 Zu diesem Zeitpunkt existierten die Arbeitsgruppen noch, so dass zwischen ihnen und dem Plenum im ursprünglichen Beschluss differenziert wird.

12 In der Praxis hat sich gezeigt, dass für diese Diskussion bereits ein Arbeitspapier eines der Mitglieder des Ausschusses oder des VN-Sekretariats vorliegt. Letzteres befasst sich im Allgemeinen mit einer Aufzählung der Aussagen der Ausschussmitglieder zu dem betreffenden Thema während des »konstruktiven Dialogs« mit den Regierungsdelegationen beziehungsweise in den Abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses, mit denen er die Umsetzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat bewertet.

13 Ein derartiger Versuch der Vorsitzenden des Vertragsausschusses für den Internationalen Pakt für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, die einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 3 des Paktes vorbereitet und diesen gemeinsam mit dem

Auch in der Form, der Aussagekraft und der frauenpolitischen und rechtlichen Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen des Vertragsausschusses für CEDAW ist im Laufe der Jahre eine Entwicklung festzustellen. Die ersten achtzehn Allgemeinen Empfehlungen, außer der ersten von 1986, die nur aus einem Absatz besteht, sind in der Form von VN-Resolutionen geschrieben und sind von daher außerordentlich sperrig zu lesen. Die eigentliche Empfehlung an die Vertragsstaaten ist bei acht dieser achtzehn Interpretationen des Übereinkommens nur sehr kurz in einem Absatz enthalten,¹⁴ und auch bei den übrigen zehn umfasst der entsprechende Text der inhaltlichen Aufforderung an die Vertragsstaaten im Allgemeinen nicht mehr als drei kleine Absätze.

Es kann hier nicht im Einzelnen auf die Inhalte und Bedeutung all dieser Empfehlungen eingegangen werden. Ein Teil spiegelt die Probleme des Ausschusses in seiner Arbeit mit den Vertragsstaaten wider und dokumentiert auf diese Weise, wie Vertragsausschuss und Vertragsstaaten um ein Verständnis ihrer Aufgaben und Verpflichtungen ringen. So beziehen sich einige dieser frühen Allgemeinen Empfehlungen auf das Berichtsverfahren nach Artikel 18 (Form und Inhalte der Berichte, Zeitpunkt der Berichterstattung, Unterstützung durch die *Advisory Services* des VN-Sekretariats),¹⁵ auf die Verbreitung des Übereinkommens und der Staaten- bzw. Ausschussberichte in den jeweiligen nationalen Sprachen,¹⁶ auf die sensible und durchaus politische Frage der geographischen und verwaltungsmäßigen Trennung des Vertragsausschusses für CEDAW von den übrigen VN-Vertragsausschüssen sowie auf die an finanziellen Mitteln und Mitarbeitern unzureichende Unterstützung durch das VN-Sekretariat.¹⁷

Schon sehr früh befasste sich der Vertragsausschuss auch mit dem gravierenden Problem der Vorbehalte von Vertragsstaaten zum Übereinkommen, die nach Artikel 28 Abs. 1 zwar möglich sind, aber nach Artikel 28 Abs. 2 nicht gegen »Ziel und Zweck« des Übereinkommens verstoßen dürfen. So begrüßte er 1987 die Tatsache, dass die Vertragsstaaten sich auf ihrem nächsten Treffen mit der Frage der Vorbehalte befassen wollten, und regte an, dass diejenigen, die Vorbehalte ausgesprochen hatten, diese prüfen und zurückziehen sollten.¹⁸

Vertragsausschuss für CEDAW erarbeiten wollte, scheiterte im Jahre 2003 allerdings an der Kurzfristigkeit der Terminsetzung.

14 So bei den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 1 (1986), 3 (1987), 4 (1987), 5 (1988), 8 (1988), 9 (1989), 11 (1989), 18 (1991).

15 Allgemeine Empfehlung Nr. 1 (1986), Allgemeine Empfehlung Nr. 2 (1987), Allgemeine Empfehlung Nr. 11 (1989).

16 Allgemeine Empfehlung Nr. 6 (1988), Allgemeine Empfehlung Nr. 10 (1989).

17 Allgemeine Empfehlung Nr. 7 (1988).

18 Allgemeine Empfehlung Nr. 4 (1987). Vgl. zur schrittweisen Entwicklung des Ver-

Die anderen Themen, die in den übrigen ersten achtzehn Allgemeinen Empfehlungen angesprochen werden, beziehen sich explizit auf bestimmte substanzielle Artikel des Übereinkommens oder sind diesen implizit zuzuordnen. Sie dienen der Verdeutlichung der inhaltlichen, das heißt rechtlichen, institutionellen und durch sonstige »angemessene« Maßnahmen einzulösenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten bei der Beseitigung von Diskriminierungen von Frauen. So wurden sie aufgefordert, den Geschlechtsrollenstereotypen, die auf tradierten kulturellen und religiösen Annahmen beruhen und Frauen diskriminieren, mit Bildungs- und Informationskampagnen zu begegnen; »zeitweilige Sondermaßnahmen« im Sinne zeitlich befristeter Fördermaßnahmen für Frauen in verschiedenen Lebensbereichen einzuführen; frauenpolitische Institutionen auf Regierungsebene mit spezifischen Aufgaben einzurichten und zu stärken; nationale Statistikbehörden mit der Aufgabe zu betrauen, alle Ergebnisse ihrer Erhebungen und Umfragen geschlechtsspezifisch aufzuschlüsseln; das Prinzip des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit durchzusetzen mittels der Ratifikation der ILO-Konvention 100, der Entwicklung geschlechtsneutraler Evaluierungssysteme für Arbeitsplätze und der Einbeziehung der Sozialpartner; über die rechtliche und soziale Situation von unbezahlten weiblichen Familienangehörigen in ländlichen und städtischen Familienbetrieben zu berichten, deren Situation statistisch zu erfassen und durch die Einführung von Lohn und Sozialversicherungselementen zu verbessern; sich in der Forschung der Erfassung der unbezahlten häuslichen Arbeit von Frauen zu widmen und Schritte zu unternehmen, damit diese Arbeitsleistung im jeweiligen nationalen Bruttosozialprodukt mit aufgeführt wird.¹⁹

Anlässlich des 10. Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens wurden die Vertragsstaaten ausdrücklich aufgefordert, mit ihren nationalen nichtstaatlichen Organisationen hinsichtlich der Verbreitung und Umsetzung des Übereinkommens zusammenzuarbeiten, obwohl eine Rolle dieser Organisationen im Übereinkommen gar nicht genannt wird und nationale

tragsausschusses für CEDAW zu einer klaren Position hinsichtlich der Vorbehalte *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Reservations to CEDAW: An Unresolved Issue. Or. (No) New Developments, in: Ineta Ziemele (Hrsg.), Reservations to Human Rights Treaties, 2004, S. 3-39.

- 19 Allgemeine Empfehlung Nr. 3 (1987), (Artikel 5); Allgemeine Empfehlung Nr. 5 (1988), (Artikel 4 Abs. 1); Allgemeine Empfehlung Nr. 6 (1988), (Artikel 3); Allgemeine Empfehlung Nr. 8 (1988), (Artikel 4 Abs. 1 und 8); Allgemeine Empfehlung Nr. 9 (1989), (Artikel 3); Allgemeine Empfehlung Nr. 13 (1989), (Artikel 11 Abs. 1 d); Allgemeine Empfehlung Nr. 16 (1991), (Artikel 2.c, Artikel 11 Abs. 1 c.d.e., Artikel 14, Artikel 16 Abs. 1 h); Allgemeine Empfehlung Nr. 17 (1991), (Artikel 11, Artikel 3). Ist der betreffende Artikel im Text des Übereinkommens nicht ausdrücklich genannt, habe ich ihn zugeordnet und dies durch Kursivsetzung gekennzeichnet.

nichtstaatliche Organisationen bis zu diesem Zeitpunkt auch keinerlei Funktion im Rahmen der Berichterstattung übernommen hatten.²⁰

Verdeutlichte die Auswahl dieser Themen unter anderem auch das persönliche Interesse einzelner Mitglieder des Vertragsausschusses an der Interpretation bestimmter Artikel aus dem politischen und wirtschaftlichen Bereich, so wurde die Entscheidung für die restlichen vier der ersten achtzehn Allgemeinen Empfehlungen zusätzlich durch weitere Faktoren bestimmt. Der Blick des Ausschusses konzentrierte sich zwar in diesen vier Interpretationen auf die Gesundheit von Frauen nach Artikel 12, aber es wurden Aspekte und bestimmte Gruppen von Frauen angesprochen, die nicht explizit im Übereinkommen aufgeführt sind. Sie waren aber seit der Verabschiedung des Übereinkommens durch eine bedrohliche Epidemie (AIDS) einerseits und durch entsprechende Lobbyarbeit betroffener Frauengruppen beziehungsweise der nationalen und internationalen Frauenbewegungen andererseits ins internationale Bewusstsein gedrungen. In diesen vier Allgemeinen Empfehlungen dokumentiert sich auch der »offene« Charakter des Übereinkommens, das nach Artikel 1 den Tatbestand der Diskriminierung von Frauen nicht nur im »politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen«, sondern auch in »jedem sonstigen Bereich« definiert und auf dieser Grundlage für neue Entwicklungen offen ist.

So griff der Vertragsausschuss den Aspekt der HIV-infizierten und von AIDS betroffenen Frauen (und Kinder) auf und empfahl den Vertragsstaaten verstärkte Aufklärung hinsichtlich der besonderen Gefährdung von Frauen, die er in ihren biologischen Gegebenheiten und in der ihnen zugewiesenen untergeordneten Position begründet sah. Er regte an, dass in den staatlichen Programmen zur Bekämpfung von AIDS ein besonderes Augenmerk auf Frauen gelegt werde und forderte ihre verstärkte Einbeziehung als Handelnde in der Prävention und der Gesundheitsfürsorge sowie letztlich eine detaillierte Berichterstattung über die Anstrengungen der Vertragsstaaten auf der Grundlage dieser Empfehlung.²¹

1991 lenkte der Ausschuss den Blick auf die Diskriminierungen von behinderten Frauen, wobei er allerdings das Phänomen der mehrfachen und sich wechselseitig verstärkenden Diskriminierungen, die diese Frauen aufgrund ihrer Behinderung und ihres Geschlechts erfahren können, noch nicht erfasste.²²

Schließlich griff der Ausschuss schon früh den Diskriminierungsstatbestand der Gewalt gegen Frauen auf und empfahl den Vertragsstaaten, Informationen in ihre Berichte aufzunehmen über den von ihnen veranlassten, gesetzlich verankerten Schutz von Frauen vor Gewalt (sexueller Gewalt, se-

20 Allgemeine Empfehlung Nr. 10 (1989).

21 Allgemeine Empfehlung Nr. 15 (1990), (Artikel 12).

22 Allgemeine Empfehlung Nr. 18 (1991), (Artikel u.a. 1, 3, 4 Abs. 1, 7, 10, 11, 12, 14, 16).

xuellem Missbrauch in der Familie, sexueller Belästigung am Arbeitsplatz), über andere Maßnahmen, um diese Arten von Gewalt zu eliminieren, über Mechanismen und Unterstützungsangebote für die Opfer dieser Formen von Gewalt und über statistische Daten hinsichtlich entsprechender Vorkommnisse und Opfer.²³ 1990 widmete er sich dem besonderen Gewaltaspekt der »genitalen Beschneidung« von Frauen,²⁴ dessen Verbreitung ihm durch einige Staatenberichte bekannt geworden war. Alle bisherigen Empfehlungen waren von den Mitgliedern des Ausschusses selbst und ohne weitere Unterstützung durch Mitglieder der Zivilgesellschaft oder des VN-Sekretariats formuliert worden. Im Ausschuss selber wurde dieses Thema jedoch als höchst sensibel empfunden, so dass der Ausschuss in diesem Fall die Abteilung zur Förderung der Frau zum ersten Mal um Unterstützung in der Form eines Hintergrundpapiers bat. Dieses bildete dann auch in der 9. Sitzungsperiode (1990) nach ausführlichen Diskussionen, insbesondere mit und unter den Sachverständigen aus afrikanischen Ländern, die Grundlage für den Text dieser Allgemeinen Empfehlung. Der Vertragsausschuss für CEDAW war das erste Gremium im System der Vereinten Nationen, das sich dieses Themas in dieser Form annahm.²⁵

Inhalte der Allgemeinen Empfehlungen seit 1992

Mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (1992) begann eine neue Praxis des Vertragsausschusses für CEDAW hinsichtlich der Formulierung dieser Interpretationen. So änderten sich die Vorgehensweise des Ausschusses sowie die Form und Struktur der Texte, und die frauenpolitische und rechtliche Argumentationsführung wurde vertieft. Zum ersten Mal wurden nichtstaatliche Organisationen um Hilfestellung gebeten, die diese auch leisteten. Auslöser für die Wahl der Themen und Artikel waren jetzt unter anderem auch die diversen VN-Weltkonferenzen. Hinsichtlich der Form, Argumentationsführung und rechtlichen Bedeutung entsprechen die Allgemeinen Empfehlungen von nun an zunehmend den Allgemeinen Empfehlungen/Allgemeinen Bemerkungen der anderen VN-Vertragsausschüsse. Ausnahmen von dieser neuen Entwicklung bilden allerdings die beiden Allgemeinen Empfehlungen Nr. 20 und 22, in denen der Ausschuss noch einmal, mit Blick auf die Weltkonferenz für Menschenrechte (1993), das Thema der Vorbehalte zum Übereinkommen aufgriff beziehungsweise um eine Änderung des Artikels 20 Abs. 1 im Hinblick auf die Aufhebung der rechtlichen Beschränkung seiner Arbeitszeit bat.²⁶

23 Allgemeine Empfehlung Nr. 12 (1989), (Artikel 2, 5, 11, 12, 16).

24 Der Vertragsausschuss für CEDAW benutzte damals noch diesen Begriff und nicht den heute üblichen der »genitalen Verstümmelung«.

25 *Elisabeth Evatt* (Fn. 5), S. 542.

26 Allgemeine Empfehlung Nr. 20 (1992), (*Artikel 28, 29*); Allgemeine Empfehlung

Mit den Empfehlungen Nr. 19, 21, 23–25 begann der Ausschuss weitaus gründlichere Interpretationen einzelner Artikel des Übereinkommens zu leisten, als er es bis zu diesem Zeitpunkt getan hatte. Er trug damit in einigen Punkten entscheidend zur Weiterentwicklung des Verständnisses der Menschenrechte von Frauen bei, aber auch zur Interpretation einiger allgemeiner rechtlicher Normen. Einige wesentliche Punkte sollen im Folgenden herausgegriffen werden, deren Behandlung einen Fortschritt in der Diskussion der Menschenrechte von Frauen und allgemeiner Normen darstellt oder die frauen- und rechtspolitisch besonders brisant sind.

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 nahm der Vertragsausschuss den schon in den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 12 und 14 bearbeiteten wichtigen Aspekt der Gewalt gegen Frauen wieder auf, ging aber weit über die bisherigen Interpretationsergebnisse hinaus. Obwohl im Text des Übereinkommens das Phänomen der Gewalt gegen Frauen an keiner Stelle explizit genannt wird, interpretierte der Vertragsausschuss das Übereinkommen dahingehend, dass dieses Phänomen als Diskriminierungstatbestand nach Artikel 1 erfasst sei, der, wenn er in seinen vielfältigen Formen eintrete, Frauen an der Wahrnehmung und Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten in allen Bereichen ihres Lebens hindere. Diese Feststellung des Vertragsausschusses ist als ein Durchbruch in der Diskussion der Menschenrechte von Frauen zu sehen. Sie wurde nur wenig später auf der Weltkonferenz für Menschenrechte (1993) und mit der Allgemeinen Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (1993) vom gesamten System der Vereinten Nationen anerkannt und auch in den Folgejahren durch andere Gremien und die Einrichtung neuer Institutionen bestätigt. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 selbst zeigte der Vertragsausschuss auf, nach welchen Artikeln Frauen bei Anwendung von Gewalt diskriminiert werden können.²⁷ Er konkretisierte in 22 Abschnitten, welche Verpflichtungen vom Vertragsstaat selbst, seinen Organen und anderen gesellschaftlichen Kräften durch Gesetzgebung und andere Maßnahmen einzulösen sind, damit Frauen vor allen Formen von Gewalt geschützt, Täter bestraft und Opfer rehabilitiert werden.

Auch in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 21 (1994) zur Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen in Ehe und Familie erfasste der Vertragsausschuss in seiner sehr komplexen Argumentation explizit mehrere Artikel des Übereinkommens, nämlich 9, 15 und 16, die er anlässlich des Internationalen Jahres der Familie in ihrer Bedeutung für die rechtliche und materielle Gleichstellung der Frau in der Familie interpretierte, wobei er weitere Artikel mit einbezog.²⁸ Ähnlich wie bei der Wahl des Themas der Gewalt gegen Frauen griff er auch in dieser Empfehlung eine weitere wich-

Nr. 22 (1995), (Artikel 20 Abs. 1).

27 Artikel 2 (f), 5, 6, 10 (c), 11, 12, 14, 16.

28 Artikel 1, 2, 3, 5, 10 (h), 11 (a), 11 (c), 24, 28 Abs. 2.

tige, wenn nicht sogar die wichtigste frauenpolitische Grundüberzeugung auf, die von der Neuen Frauenbewegung seit den späten 60er Jahren des 20. Jahrhunderts national und international in das gesellschaftliche und politische Bewusstsein gehoben worden war. In der Interpretation der genannten Artikel verwies er nämlich auf die historisch begründete, aber heute noch immer reale Tatsache, dass bei der Unterscheidung in die gesellschaftlichen Bereiche des Öffentlichen und des Privaten der erste Bereich Männern und der zweite Frauen zugeordnet werde. Letzterer, und damit die Tätigkeit von Frauen, werde in allen Ländern unterbewertet und als minderwertig angesehen. Diese Aufteilung und Bewertung sei eine der Grundlagen der weltweiten Diskriminierung von Frauen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich. Sie spiegele sich in Gesetzen, politischen Konzepten, Institutionen und tradierten kulturellen Bräuchen beziehungsweise religiösen Vorschriften in vielen Punkten wider (unter anderem in der Freiheit der Partnerwahl, dem Alter bei Verheiratung, bei Vermögen und Besitz, beim Zugang zu Informationen über Familienplanung, in der Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Anzahl der Kinder und der Freiheit von häuslicher Gewalt). Fortschrittlich zeigte sich der Vertragsausschuss auch in der Anerkennung der gleichberechtigten Stellung unterschiedlicher Familienformen. Er verurteilte jedoch eindeutig die gewohnheitsrechtliche oder gesetzliche Duldung der Bigamie und Polygamie als Bruch des Übereinkommens. Darüber hinaus forderte er die Registrierung aller Ehen und den rechtlichen Schutz von Frauen in Ehegemeinschaften nach dem *Common Law*, nach religiösem Recht oder Gewohnheitsrecht beziehungsweise auch in nichtehelichen Lebensgemeinschaften. Der Vertragsausschuss behandelte in diesem Zusammenhang erneut das Thema der Vorbehalte einiger Vertragsstaaten zu den Artikeln 2, 9, 15 und 16, mit denen diese sich jeder Verpflichtung zur Änderung diskriminierender Tatbestände entheben wollten. Er forderte von ihnen die Inangriffnahme einer gesellschaftlichen Entwicklung, die eine gesetzliche und tatsächliche Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen in Ehe und Familie einschließlich ihres Status als Staatsbürgerinnen und hinsichtlich ihrer allgemeinen Rechtsfähigkeit ermöglichen und damit die Rücknahme dieser Vorbehalte erlauben würde. Der Ausschuss machte auch dezidierte Aussagen zu dem Recht von Frauen, über die Anzahl ihrer Kinder und über die Abstände zwischen den Geburten zu entscheiden, wobei dieses Recht weder vom Ehegatten oder Partner, noch von den Eltern oder der Regierung eingeschränkt werden dürfe, so dass implizit das Alleinentscheidungsrecht der Frau in dieser Frage nicht ausgeschlossen ist. Der Ausschuss propagierte auf der Grundlage des Übereinkommens die freiwillige Fruchtbarkeitskontrolle und verlangte, dass der Zugang zu Informationen hinsichtlich sicherer und zuverlässiger Verhütungsmittel garantiert werde.

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 23 zu den Artikeln 7 und 8 (1997) vertiefte der Vertragsausschuss die frauenpolitische Grundannahme der ungerechtfertigten einseitigen Zuordnung von Frauen zur privaten häuslichen Sphäre bei gleichzeitiger Nichtanerkennung der von ihr dort erbrachten Leistungen und verbunden mit dem Ausschluss von einer gleichberechtigten Teilhabe im politischen und öffentlichen Bereich. So sprach er in diesem Zusammenhang den Machtfaktor im Verhältnis zwischen Männern und Frauen an. Er stellte das Konzept einer Demokratie infrage, in der Frauen an der Entscheidungsfindung nicht gleichberechtigt teilhaben und die Interessen beider Geschlechter keine gleichberechtigte Berücksichtigung finden. Er benannte eine Reihe von Barrieren, die der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen im politischen und öffentlichen Bereich entgegenstehen und nahm den sozialwissenschaftlichen Begriff der »kritischen Masse« einer Mindestbeteiligung von mindestens 30-35% Frauenbeteiligung in politischen und öffentlichen Gremien auf, um eine wirkliche Demokratie gewährleistet zu sehen. Er griff auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 5 (1988) zurück, in der er bereits den Einsatz von »zeitweiligen Sondermaßnahmen« zur Förderung von Frauen auch im Bereich der Politik gefordert hatte, und führte im neuen Text eine differenzierte Vielzahl derartiger Maßnahmen an, mit denen einige Vertragsstaaten das gewünschte Ziel bereits erreicht haben.

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 24 zu Artikel 12 (1999) wählte der Vertragsausschuss eine neue, mehr rechtlich argumentierende Vorgehensweise für seine Interpretation, indem er diese eng an den entscheidenden Begriffen des Artikels vollzog und sie zudem in den allgemein gültigen Rechtsrahmen der Staatenverpflichtungen einbettete, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen, zu fördern und zu erfüllen. Auch in dieser Empfehlung stellte er die Vernetzung des interpretierten Artikels mit anderen Artikeln des Übereinkommens heraus,²⁹ zählte aber, im Gegensatz zu früheren Empfehlungen, nur wenige negative oder positive Erfahrungen aus den Staatenberichten auf. Er differenzierte auch hier zwischen verschiedenen Frauengruppen und griff damit indirekt das Phänomen der multiplen Diskriminierung auf, die manche Frauen(gruppen) aufgrund zusätzlicher Eigenschaften oder Zuordnungen erfahren. Aus der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) übernahm er das Konzept des gesamten Lebenszyklus, in dem Frauen unterschiedliche Diskriminierungstatbestände hinsichtlich ihres gleichberechtigten Zugangs zum Gesundheitswesen erfahren können. Er betonte mehrfach die Auswirkungen des ungleichen Zugangs von Frauen zu Macht- und Entscheidungspositionen auf ihre Gesundheit und formulierte, wenn auch weiterhin indirekt, seine bisher deutlichste Stellungnahme hinsichtlich einer Verweigerung eines Schwangerschaftsabbruches von Seiten der Vertragsstaaten. Im eigent-

29 Artikel 5 (b), 10 und insbesondere 10 (h), 11, 14 Abs. 2 (b) und 14 Abs. 2 (h), 16 Abs. 1 (e) und 16 Abs. 2.

lichen Empfehlungsteil forderte der Ausschuss, dass Frauen ein Anteil an den finanziellen, personellen und verwaltungsorientierten Maßnahmen im Gesundheitswesen zur Verfügung gestellt werde, der, unter Berücksichtigung ihrer besonderen gesundheitlichen Bedürfnisse, mit dem Anteil vergleichbar sei, der Männern zugeteilt werde.

Auch in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 (2004) über die in dem Rahmenartikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens enthaltene Klarstellung, dass »zeitweilige Sondermaßnahmen« für Frauen keine Diskriminierung darstellen, führte der Vertragsausschuss für CEDAW ein schon in mehreren früheren Allgemeinen Empfehlungen aufgegriffenes Thema grundsätzlicher als bisher aus, das auch für die Praxis der anderen VN-Vertragsausschüsse in der Prüfung vertragsstaatlicher Maßnahmen für benachteiligte Gruppen relevant ist und diese ebenso wie andere Gremien des VN-Systems in den letzten Jahren bereits beschäftigt hatte.³⁰ Auch hier interpretierte der Ausschuss dezidiert die im Artikel enthaltenen Begriffe in ihrer rechtlichen Bedeutung. Unter anderem erläuterte er den allgemeinen Rechtsbegriff der substantziellen Gleichstellung, die über die rein formellrechtliche hinausgeht, und definierte »zeitweilige Sondermaßnahmen« als notwendige Strategie, um die Erreichung dieser Art von Gleichstellung zu beschleunigen. Detailliert führte er die rechtlichen sowie auf politische Konzepte und Maßnahmen bezogenen Konsequenzen für die Vertragsstaaten aus, die sich bei der Anwendung derartiger Sondermaßnahmen aufgrund der Verpflichtungen nach den einzelnen Artikeln ergeben.

Angesichts der fast universellen Geltung des Übereinkommens sowie seiner Bedeutung für Frauen ist es dringend erforderlich, dass der Vertragsausschuss für CEDAW mehr Zeit findet, um bisher nicht interpretierte Artikel zu kommentieren. Auch sollte mehr als bisher eine Zusammenarbeit der VN-Vertragsausschüsse bei der Erstellung Allgemeiner Empfehlungen/ Allgemeiner Bemerkungen verfolgt werden, so dass eine stärkere Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots gegenüber Frauen auch nach den übrigen Menschenrechtsinstrumenten stattfinden kann. Nur so können der Ausschuss und das System der VN-Vertragsausschüsse dem Anspruch Genüge tun, die Diskriminierung von Frauen auch unter neuen Bedingungen und in neuen Formen, wie sie sich unter anderem im Rahmen der Globalisierung oder der Prävention und Lösung bewaffneter Konflikte sowie beim Einsatz friedenschaffender Maßnahmen zeigen, zu beseitigen.

30 Marc Bossuyt, The Concept and Practice of Affirmative Action, und Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reflections on a General Recommendation on Article 4 (1) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in: Ineke Boerefijn et al. (Hrsg.), Temporary Special Measures. Accelerating *de facto* Equality of Women under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 2003, S. 65-74 und S. 15-33.

DIE ALLGEMEINEN EMPFEHLUNGEN DES AUSSCHUSSES FÜR DIE
BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG DER FRAU

CEDAW A/41/45
21. MÄRZ 1986

Allgemeine Empfehlung Nr. 1
Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten
Fünfte Sitzung (1986)

Erstberichte, die gemäß Artikel 18 eingereicht werden, sollten die Situation bis zum Vorlagedatum einbeziehen. Danach sollten die Berichte mindestens alle vier Jahre, nachdem der erste Bericht fällig war, eingereicht werden, und sie sollten in die Berichte jene Hindernisse einbeziehen, die bei der vollständigen Umsetzung des Übereinkommens aufgetreten sind, sowie die Maßnahmen, die getroffen wurden, um diese Hindernisse zu überwinden.

Allgemeine Empfehlung Nr. 2
Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten
Sechste Sitzung (1987)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Ausschuss bei seiner Arbeit Schwierigkeiten gegenüberstand, da in einigen Erstberichten der Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 des Übereinkommens die Vertragsstaaten ihnen verfügbare Informationen nicht hinreichend wiedergegeben haben,

empfiehlt:

(a) dass die Vertragsstaaten bei der Anfertigung der Berichte gemäß Artikel 18 des Übereinkommens den Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die im August 1983 (CEDAW/C/7) angenommen wurden, nach Form, Inhalt und Vorlagedatum folgen;

(b) dass die Vertragsstaaten der Allgemeinen Empfehlung folgen, die im Jahr 1986 mit folgendem Wortlaut verabschiedet wurde:

»Erstberichte, die gemäß Artikel 18 eingereicht werden, sollten die Situation bis zum Vorlagedatum einbeziehen. Danach sollten die Berichte mindestens alle vier Jahre, nachdem der erste Bericht fällig war, eingereicht werden, und sie sollten in die Berichte jene Hindernisse einbeziehen, die bei der vollständigen Umsetzung des Übereinkommens aufgetreten sind, sowie die Maßnahmen, die getroffen wurden, um diese Hindernisse zu überwinden.«

(c) dass zusätzliche Informationen, die den Bericht des Vertragsstaats ergänzen, mindestens drei Monate vor der Sitzung, bei der der fällige Bericht geprüft werden muss, dem Sekretariat vorgelegt werden sollten.

Allgemeine Empfehlung Nr. 3
Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit
Sechste Sitzung (1987)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Tatsache, dass der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau seit 1983 34 Berichte von Vertragsstaaten geprüft hat,

ferner in Erwägung ziehend, dass die Berichte, obgleich von Staaten unterschiedlichen Entwicklungsstandes stammend, in unterschiedlichem Maße das Vorhandensein stereotyper Vorstellungen von der Frau zum Ausdruck bringen, die die geschlechtsbezogene Diskriminierung aufgrund soziokultureller Faktoren fortbestehen lassen und die Umsetzung von Artikel 5 des Übereinkommens behindern,

ersucht alle Vertragsstaaten eindringlich, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, um Vorurteile und gegenwärtige Praktiken zu beseitigen, die die Durchsetzung des Prinzips der sozialen Gleichstellung der Frau behindern.

CEDAW A/42/38

12. APRIL 1987

Allgemeine Empfehlung Nr. 4
Vorbehalte zum Übereinkommen
Sechste Sitzung (1987)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

nach Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten,

besorgt in Anbetracht der bedeutenden Anzahl von Vorbehalten, die mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar erscheinen,

begrüßt die Entscheidung der Vertragsstaaten, die Vorbehalte bei seiner nächsten Sitzung in New York im Jahr 1988 zu prüfen, und schlägt zu diesem Zweck vor, dass alle betroffenen Vertragsstaaten die jeweiligen Vorbehalte dahingehend überdenken, diese zurückzuziehen.

Allgemeine Empfehlung Nr. 5
Zeitweilige Sondermaßnahmen
Siebte Sitzung (1988)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

obwohl bedeutende Fortschritte im Hinblick auf die Aufhebung oder Abänderung diskriminierender Gesetze erzielt worden sind, nimmt zur Kenntnis, dass laut den Berichten, einführenden Anmerkungen und Antworten der Vertragsstaaten noch immer Handlungsbedarf besteht, um das Übereinkommen durch Maßnahmen vollständig umzusetzen, die auch eine *De-facto*-Gleichstellung zwischen Mann und Frau schaffen,

eingedenk Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten mehr Gebrauch von zeitweiligen Sondermaßnahmen machen, wie zum Beispiel durch Positivmaßnahmen, bevorzugte Behandlung oder Quotensysteme, die die Integration der Frau in der Ausbildung, Wirtschaft, Politik und im Berufsleben fördern.

Allgemeine Empfehlung Nr. 6
Effektive nationale Mechanismen und Öffentlichkeit
Siebte Sitzung (1988)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

nach Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten zum Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Resolution 42/60 vom 30. November 1987 der Generalversammlung der Vereinten Nationen,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

1. effektive nationale Mechanismen, Institutionen und Verfahren auf hoher Regierungsebene und mit ausreichenden Ressourcen, Befugnissen und mit Engagement schaffen und/oder stärken, um:

(a) auf die Auswirkungen der Regierungspolitik auf Frauen aufmerksam zu machen;

(b) die Situation der Frauen umfassend zu beobachten;

(c) bei der Formulierung neuer politischer Richtlinien zu helfen und Strategien und Maßnahmen, die der Beseitigung der Diskriminierung dienen, wirksam umzusetzen;

2. geeignete Schritte ergreifen, um die Verbreitung des Übereinkommens, der Berichte der Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 und der Berichte des Ausschusses in der Sprache des jeweiligen Staates zu gewährleisten;

3. den Generalsekretär und die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit um Hilfe ersuchen, um Übersetzungen des Übereinkommens und der Berichte des Ausschusses zur Verfügung stellen zu können;

4. in ihren Erst- und periodischen Berichten jene Maßnahmen einbeziehen, die sie im Hinblick auf diese Empfehlung ergriffen haben.

Allgemeine Empfehlung Nr. 7

Ressourcen

Siebte Sitzung (1988)

Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Resolutionen 40/39, 41/108 und insbesondere 42/60, Absatz 14 der VN-Generalversammlung, die den Ausschuss und die Vertragsstaaten einlud, zu bedenken, ob zukünftige Sitzungen des Ausschusses in Wien abzuhalten seien,

unter Berücksichtigung der Resolution 42/105 der VN-Generalversammlung und insbesondere des Absatzes 11, wonach der Generalsekretär aufgefordert wird, die Koordinierung zwischen dem Zentrum der Vereinten Nationen für Menschenrechte und dem Zentrum für Soziale Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten des Sekretariats in Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechtsverträge und die entsprechenden Vertragsorgane zu stärken,

empfiehlt den Vertragsstaaten:

1. weiterhin Vorschläge zur Stärkung der Koordinierung zwischen dem Zentrum für Menschenrechte in Genf und dem Zentrum für Soziale Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten in Wien zu unterstützen, um die Arbeit des Ausschusses zu erleichtern;
2. Vorschläge für das Zusammentreffen des Ausschusses in New York und in Wien zu unterstützen;
3. alle notwendigen und geeigneten Schritte zur Unterstützung des Ausschusses zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass dem Ausschuss ausreichende Ressourcen und Dienste zur Verfügung stehen, um seine Funktionen gemäß dem Übereinkommen zu erfüllen, und insbesondere, dass ein Vollzeitpersonal verfügbar ist, um dem Ausschuss bei der Vorbereitung und während der Sitzungen zu helfen;
4. die rechtzeitige Vorlage ergänzender Berichte und Materialien an das Sekretariat zu gewährleisten, damit diese in die offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen übersetzt, rechtzeitig verteilt und vom Ausschuss geprüft werden können.

CEDAW A/43/38

7. MÄRZ 1988

Allgemeine Empfehlung Nr. 8
Umsetzung des Artikels 8 des Übereinkommens
Siebte Sitzung (1998)

Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung,

unter Berücksichtigung der Berichte der Vertragsstaaten, die diese gemäß Artikel 18 des Übereinkommens eingereicht haben,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten weitere direkte Maßnahmen gemäß Artikel 4 des Übereinkommens ergreifen, um die volle Umsetzung von Artikel 8 des Übereinkommens sicherzustellen und Frauen ohne Diskriminierung und in Gleichstellung mit Männern die Chance zu geben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.

Allgemeine Empfehlung Nr. 9
Statistische Daten, die die Situation der Frauen betreffen
Achte Sitzung (1989)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

in Anerkennung der Tatsache, dass statistische Daten absolut notwendig sind, um die reale Lage der Frauen in allen Vertragsstaaten zu verstehen,

hat beobachtet, dass viele der Vertragsstaaten, die ihre Berichte zur Prüfung durch den Ausschuss vorlegen, keine statistischen Daten zur Verfügung stellen,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten sich bemühen sicherzustellen, dass ihre nationalen statistischen Ämter, die für die Planung nationaler Befragungen und anderer sozialer und wirtschaftlicher Erhebungen zuständig sind, ihre Fragebögen so formulieren, dass Daten nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden, sowohl hinsichtlich der absoluten Anzahl als auch der Prozentsätze, damit interessierte Benutzer/innen Informationen über die Lage der Frau in dem jeweiligen Sektor, an dem sie interessiert sind, leicht erhalten können.

Allgemeine Empfehlung Nr. 10
**Der Zehnte Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens zur
Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**
Achte Sitzung (1989)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Tatsache, dass sich am 18. Dezember 1989 der zehnte Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau jährt,

ferner in Erwägung ziehend, dass sich in diesen zehn Jahren das Übereinkommen als eines der wirksamsten der von den Vereinten Nationen angenommenen Abkommen erwiesen hat, um die Gleichstellung der Geschlechter in den Gesellschaften seiner Vertragsstaaten zu fördern,

die Allgemeine Empfehlung Nr. 6 (Siebte Sitzung 1988) über nationale Mechanismen und Öffentlichkeit in Erinnerung rufend,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten anlässlich des zehnten Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens erwägen:

1. Programme, einschließlich Konferenzen und Seminare, durchzuführen, um das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau in den wichtigsten Sprachen zu veröffentlichen und Informationen über das Übereinkommen in ihren jeweiligen Ländern zur Verfügung zu stellen;
2. ihre nationalen Frauenorganisationen einzuladen, bei öffentlichen Informationskampagnen, die sich auf das Übereinkommen und seine Umsetzung beziehen, mitzuwirken, und nichtstaatliche Organisationen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene anzuregen, das Übereinkommen und seine Umsetzung bekannt zu machen;
3. Aktivitäten zu fördern, die eine vollständige Umsetzung der Prinzipien des Übereinkommens und insbesondere des Artikels 8 gewährleisten, der sich auf die Mitwirkung von Frauen an der Arbeit der Vereinten Nationen auf allen Ebenen bezieht;

4. den Generalsekretär zu ersuchen, in Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen des zehnten Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens zu gedenken, und zwar durch die Veröffentlichung und Verbreitung von Druck- und anderen Materialien, die sich auf das Übereinkommen und seine Umsetzung beziehen, in allen offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen, und durch die Produktion von Dokumentarfilmen über das Übereinkommen. Weiterhin der Abteilung Frauenförderung des Zentrums für Soziale Entwicklung und Humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen in Wien notwendige Mittel zur Verfügung zu stellen und eine Analyse der von den Vertragsstaaten vorgelegten Informationen zu erstellen, damit der Bericht des Ausschusses aktualisiert und veröffentlicht werden kann (A/CONF.116/13), der zum ersten Mal anlässlich der »Weltkonferenz zur Überprüfung und Bewertung der Ergebnisse der Frauendekade der Vereinten Nationen für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden«, abgehalten in Nairobi im Jahr 1985, herausgegeben wurde.

Allgemeine Empfehlung Nr. 11
Technische Beratung für die Berichterstattung
Achte Sitzung (1989)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bis zum 3. März 1989 96 Staaten das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert haben,

eingedenk der Tatsache, dass mit diesem Datum insgesamt 60 Erst- und 19 periodische Zweitberichte eingegangen sind,

weist darauf hin, dass zum 3. März 1989 36 Erst- und 36 periodische Zweitberichte fällig waren, jedoch noch nicht eingegangen sind,

begrüßt das Gesuch der Resolution 43/115, Absatz 9 der VN-Generalversammlung, wonach der Generalsekretär, im Rahmen der vorhandenen Ressourcen und unter Berücksichtigung der Schwerpunkte des Programms für Beratungsdienste, weitere Bildungsveranstaltungen für diejenigen Länder schaffen sollte, bei denen die größten Schwierigkeiten aufgetreten sind, ihren Berichterstattungspflichten gemäß den internationalen Menschenrechtsabkommen nachzukommen,

empfiehlt den Vertragsstaaten, Projekte über die Beratung für Berichterstattungstechnik, einschließlich Ausbildungsseminare, zu fördern, zu unterstützen und zusammenzuarbeiten, um Vertragsstaaten auf Anfrage bei der Erfüllung ihrer Berichterstattungspflichten gemäß Artikel 18 des Übereinkommens zu unterstützen.

Allgemeine Empfehlung Nr. 12

Gewalt gegen Frauen

Achte Sitzung (1989)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Artikel 2, 5, 11, 12 und 16 des Übereinkommens die Vertragsstaaten auffordern, Frauen vor jeder Art von Gewalt zu schützen, die innerhalb der Familie, am Arbeitsplatz oder in anderen Bereichen des sozialen Lebens auftritt,

eingedenk der Resolution 1988/27 des Wirtschafts- und Sozialrats,

empfiehlt den Vertragsstaaten, in ihre an den Ausschuss gerichteten periodischen Berichte Informationen aufzunehmen über:

1. bestehende Gesetzgebung zum Schutz von Frauen gegen das Auftreten jeder Form von Gewalt im Alltag (einschließlich sexueller Gewalt, Misshandlung in der Familie, sexueller Belästigung am Arbeitsplatz etc.);
2. andere Maßnahmen, die ergriffen wurden, um diese Gewalt zu beseitigen;
3. das Vorhandensein von Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von Gewalt oder Misshandlung sind;
4. statistische Daten über das Auftreten von jeder Form von Gewalt gegen Frauen und über Frauen, die Opfer von Gewalt sind.

Allgemeine Empfehlung Nr. 13
Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit
Achte Sitzung (1989)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

das Übereinkommen Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit in Erinnerung rufend, das von einer großen Mehrheit der Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert worden ist,

ebenso in Erinnerung rufend, dass seit 1983 51 Erst- und 5 periodische Zweitberichte der Vertragsstaaten eingegangen sind,

in Betracht ziehend, dass, selbst wenn die Berichte der Vertragsstaaten darlegen, dass das Prinzip des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit in die Gesetzgebung der meisten Länder aufgenommen worden ist, mehr unternommen werden muss, um die Anwendung dieses Prinzips in der Praxis zu gewährleisten, damit die geschlechterspezifische Trennung auf dem Arbeitsmarkt überwunden wird,

empfiehlt den Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau:

1. Diejenigen Vertragsstaaten, die das ILO-Übereinkommen Nr. 100 noch nicht ratifiziert haben, sollten dies nachholen, um das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vollständig umzusetzen;

2. die Vertragsstaaten sollten die Erforschung, Entwicklung und die Annahme von Evaluierungssystemen für Arbeitsplätze in Betracht ziehen, die auf geschlechtsneutralen Kriterien basieren und damit den Vergleich des Werts derjenigen Arbeitsplätze, in denen gegenwärtig Frauen vorherrschen, mit denjenigen, in denen gegenwärtig Männer dominieren, erleichtern, und die gewonnenen Ergebnisse in ihre Berichte für den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau einbeziehen;

3. sie sollten die Schaffung eines Verfahrens für die Umsetzung dieses Prinzips unterstützen, soweit dies praktikabel ist, und die Tarifparteien ermutigen, die Anwendung des Prinzips gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit sicherzustellen.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 14**
Beschneidung von Mädchen und Frauen
Neunte Sitzung (1990)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

Besorgt über die fortgesetzte Praxis der Beschneidung von Mädchen und Frauen und anderer traditioneller Praktiken, die die Gesundheit der Frau gefährden,

Mit Genugtuung zur Kenntnis nehmend, dass Regierungen dort, wo derartige Praktiken vorhanden sind, nationale Frauenverbände, nichtstaatliche Organisationen, Sonderorganisationen wie die Weltgesundheitsorganisation, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) wie auch die Menschenrechtskommission und ihre Unterkommission für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz, sich weiterhin mit dem Problem befassen, wobei sie insbesondere erkannt haben, dass derartige traditionelle Praktiken wie die weibliche Beschneidung schwere gesundheitliche und andere Schädigungen für Frauen und Kinder hervorrufen,

Mit Interesse die Studie des Sonderberichterstatters über die Gesundheit von Frauen und Mädchen gefährdende traditionelle Praktiken wie auch die Studie der Sonderarbeitsgruppe über traditionelle Praktiken zur Kenntnis nehmend,

In Anerkenntnis, dass die Frauen selbst wichtige Maßnahmen ergreifen, um Praktiken, die die Gesundheit und das Wohlbefinden von Frauen und Kindern beeinträchtigen, auszumachen und zu bekämpfen,

In der Überzeugung, dass die wichtigen Maßnahmen, die von Frauen und allen beteiligten Gruppen ergriffen werden, von den Regierungen unterstützt und gefördert werden müssen,

Mit tiefer Besorgnis zur Kenntnis nehmend, dass es einen fortgesetzten kulturellen, traditionellen und wirtschaftlichen Druck gibt, der zum Fortbestand schädlicher Praktiken wie der Beschneidung von Frauen und Mädchen beiträgt,

* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 59 ff. entnommen.

Empfiehl den Vertragsstaaten folgendes:

(a) Die Vertragsstaaten treffen geeignete effektive Maßnahmen zur Abschaffung der Praxis der weiblichen Beschneidung. Zu diesen Maßnahmen könnten gehören:

(i) Die Sammlung und Verbreitung von grundlegenden Daten über derartige traditionelle Praktiken durch Universitäten, medizinische oder Pflegevereinigungen, nationale Frauenverbände oder andere Gremien;

(ii) Die Unterstützung der Frauenverbände auf nationaler und lokaler Ebenen, die sich für die Beseitigung der Beschneidung von Frauen und Mädchen und von anderen frauengefährdenden Praktiken einsetzen;

(iii) Die Ermutigung von Politikern, Fachleuten, Religions- und Gemeindeführern auf allen Ebenen einschließlich der Medien und der Geisteswissenschaften, sich gemeinsam darum zu bemühen eine Verhaltensänderung zugunsten der Abschaffung der Beschneidung von Frauen und Mädchen herbeizuführen;

(iv) Die Einführung geeigneter Aufklärungs- und Schulungsprogramme und -seminare auf der Grundlage der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Probleme, die sich aus der Beschneidung von Frauen und Mädchen ergeben;

(b) Die Vertragsstaaten verfolgen geeignete gesundheitspolitische Strategien zur Abschaffung der Beschneidung von Frauen und Mädchen in ihren nationalen Gesundheitswesen. Zu diesen Strategien könnte die besondere Aufgabe des Gesundheitspersonals, einschließlich der traditionellen Geburtshelferinnen, gehören, die gesundheitsschädlichen Folgen der Beschneidung von Frauen und Mädchen klarzumachen;

(c) Die Vertragsstaaten erbitten Hilfe, Information und Rat von den entsprechenden Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Bemühungen, die zur Beseitigung schädlicher traditioneller Praktiken unternommen werden;

(d) Die Vertragsstaaten nehmen in ihre Berichte an den Ausschuss gemäß Artikel 10 und 12 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Informationen über die zur Abschaffung der Beschneidung von Mädchen und Frauen getroffenen Maßnahmen auf.

Allgemeine Empfehlung Nr. 15

Die Vermeidung der Diskriminierung der Frau bei nationalen Strategien zur Vorbeugung und Kontrolle des Immunschwächesyndroms AIDS
Neunte Sitzung (1990)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der dem Ausschuss vorliegenden Informationen über die potenziellen Auswirkungen der globalen Pandemie des Immunschwächesyndroms (AIDS) und von Strategien zur Kontrolle von AIDS auf die Ausübung der Rechte der Frau,

eingedenk der Berichte und Materialien der Weltgesundheitsorganisation und anderer VN-Organisationen, -Organe und -Einrichtungen in Bezug auf das Immunschwächevirus (HIV), insbesondere des Schreibens des Generalsekretärs an die Kommission für die Rechtstellung der Frau, über die Wirkungen von AIDS auf die Lage der Frau und eingedenk des Schlussdokuments der Internationalen Konsultation über AIDS und Menschenrechte, die von 26. bis 28. Juli 1989 in Genf stattfand,

in Kenntnisnahme der Resolution WHA 41.24 der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly = WHA) zur Vermeidung der Diskriminierung von HIV-infizierten Menschen und Menschen mit AIDS vom 13. Mai 1988, der Resolution 1989/11 der Menschenrechtskommission zum Diskriminierungsverbot auf dem Gebiet der Gesundheit vom 2. März 1989 und insbesondere der Erklärung von Paris über Frauen, Kinder und das Syndrom der erworbenen Immunschwäche (AIDS) vom 30. November 1989,

darauf hinweisend, dass die Weltgesundheitsorganisation angekündigt hat, dass das Thema des Welt-AIDS-Tages am 1. Dezember 1990 »Frauen und AIDS« lauten wird,

empfiehlt:

(a) dass die Vertragsstaaten ihre Anstrengungen bei der Verbreitung von Informationen verstärken, um das öffentliche Bewusstsein über das Risiko einer Ansteckung mit HIV/AIDS und über deren Auswirkungen zu erhöhen, insbesondere bei Frauen und Kindern;

(b) dass Programme zur Bekämpfung von AIDS den Rechten und Bedürfnissen von Frauen und Kindern besondere Beachtung schenken sollten, ebenso solchen Faktoren, die sich auf die Fortpflanzungsrolle der Frau und auf die untergeordnete Position der Frau in manchen Gesellschaften beziehen, was sie für eine Ansteckung mit dem HIV-Virus besonders verletzlich macht;

(c) dass die Vertragsstaaten eine aktive Mitwirkung der Frau in primären Gesundheitsdiensten sicherstellen und Maßnahmen ergreifen, um die Rolle der Frau bei der Vorbeugung gegen eine HIV-Infektion als Pflegerin, Angestellte im Gesundheitswesen und als Erzieherin zu verbessern;

(d) dass alle Vertragsstaaten in ihren Berichten gemäß Artikel 12 des Übereinkommens Informationen über die Auswirkungen von AIDS auf die Situation der Frau und über Maßnahmen aufnehmen, die ergriffen wurden, um die Bedürfnisse infizierter Frauen zu erfüllen und um spezifischer Diskriminierung der Frau infolge von AIDS vorzubeugen.

Allgemeine Empfehlung Nr. 16
***Unbezahlte weibliche Arbeitskräfte in ländlichen und
städtischen Familienunternehmen***
Zehnte Sitzung (1991)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Artikel 2 (c) und 11 (c), (d) und (e) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 9 (Achte Sitzung 1989) über statistische Daten, die die Situation der Frau betreffen,

eingedenk der Tatsache, dass ein hoher Prozentsatz der Frauen in den Vertragsstaaten ohne Bezahlung, soziale Absicherung und soziale Beihilfen in Unternehmen arbeitet, die gewöhnlich von einem männlichen Mitglied der Familie betrieben werden,

feststellend, dass die dem Ausschuss über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vorgelegten Berichte sich im Allgemeinen nicht auf das Problem der unbezahlten weiblichen Arbeitskräfte in Familienunternehmen beziehen,

bekräftigend, dass unbezahlte Arbeit eine Form der Ausbeutung der Frau darstellt, die mit dem Übereinkommen in Widerspruch steht,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

(a) in ihre Berichte an den Ausschuss Informationen über die rechtliche und soziale Situation von Frauen aufnehmen, die unbezahlt in Familienunternehmen arbeiten;

(b) statistische Daten über Frauen sammeln, die ohne Bezahlung, soziale Absicherung und soziale Beihilfen in Unternehmen arbeiten, die einem Familienmitglied gehören, und diese Daten in ihre Berichte an den Ausschuss aufnehmen;

(c) die notwendigen Schritte unternehmen, um Bezahlung, Sozialversicherung und soziale Beihilfen für Frauen zu gewährleisten, die ohne solche Leistungen in Unternehmen arbeiten, die einem Familienmitglied gehören.

Allgemeine Empfehlung Nr. 17

Bewertung und Quantifizierung der unvergüteten häuslichen Tätigkeiten der Frau und deren Anerkennung im Bruttosozialprodukt
Zehnte Sitzung (1991)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung des Artikels 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,

erinnernd an den Absatz 120 der Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau,

bekräftigend, dass die Bewertung und Quantifizierung der unvergüteten häuslichen Arbeit der Frau, die die Entwicklung in jedem Land fördert, den tatsächlichen ökonomischen Beitrag der Frau aufzeigen kann,

in der Überzeugung, dass eine solche Bewertung und Quantifizierung eine Grundlage darstellt, um weiterführende politische Richtlinien zur Verbesserung der Lage der Frau zu formulieren,

Kenntnis nehmend von den Diskussionen der Statistischen Kommission bei ihrer einundzwanzigsten Sitzung über die gegenwärtige Revision des Systems der nationalen Finanzhaushalte,

empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

(a) Forschung und Studien fördern und unterstützen, um die unbezahlte häusliche Arbeit der Frau erfassen und bewerten zu können; zum Beispiel, indem im Rahmen der Erhebungen für den nationalen Haushalt Umfragen über den Zeitaufwand von Arbeit durchgeführt werden und durch die Erfassung nach Geschlecht aufgeschlüsselter statistischer Daten über die Zeit, die für Tätigkeiten sowohl im Haushalt als auch auf dem Arbeitsmarkt aufgewendet wird;

(b) in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau, Schritte unternehmen, um die unvergütete häusliche Arbeit der Frau zu bestimmen und in das Bruttosozialprodukt einzubeziehen;

(c) in ihren Berichten, die sie gemäß Artikel 18 des Übereinkommens einreichen, Informationen über Forschung und Studien aufnehmen, die sie unternommen haben, um unvergütete häusliche Tätigkeiten zu messen und zu bewerten, ebenso wie über den Fortschritt, den sie bei der Einbeziehung der unvergüteten häuslichen Arbeit in den nationalen Finanzhaushalt gemacht haben.

Allgemeine Empfehlung Nr. 18
Frauen mit Behinderungen
Zehnte Sitzung (1991)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung insbesondere des Artikels 3 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,

nach Prüfung von mehr als 60 periodischen Berichten der Vertragsstaaten zur Kenntnis nehmend, dass sie nur spärliche Informationen über Frauen mit Behinderungen enthalten,

besorgt über die Situation von Frauen mit Behinderungen, die aufgrund ihrer speziellen Lebensbedingungen eine doppelte Diskriminierung erleiden müssen,

erinnernd an Absatz 296 der Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau, in dem Frauen mit Behinderungen als eine schutzbedürftige Gruppe unter der Überschrift »Bereiche von besonderem Belang« behandelt werden,

seine Unterstützung für das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (1982) bekräftigend,

empfiehlt,

dass die Vertragsstaaten in ihren periodischen Berichten Informationen aufnehmen über Frauen mit Behinderungen und über ergriffene Maßnahmen, um ihre besondere Situation zu bewältigen, einschließlich von Spezialmaßnahmen, die gewährleisten, dass sie gleichberechtigten Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung, zu Gesundheitsdiensten und zur Sozialversicherung haben, und sicherstellen, dass sie an allen Bereichen des sozialen und kulturellen Lebens teilnehmen können.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 19**
Gewalt gegen Frauen
Elfte Sitzung (1992)

Hintergrund

1. Geschlechtsspezifische Gewalt ist eine Form der Diskriminierung, die die Möglichkeit der Frau, dieselben Rechte und Freiheiten gleichberechtigt mit dem Mann zu genießen, wesentlich beeinträchtigt.
2. 1989 empfahl der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten Informationen über Gewalt und über die zu ihrer Bekämpfung eingeführten Maßnahmen in ihre Berichte aufnehmen sollten (Allgemeine Empfehlung Nr. 12, Achte Sitzung).
3. Auf seiner zehnten Sitzung im Jahr 1991 war beschlossen worden, einen Teil der 11. Sitzung einer Erörterung und Prüfung von Artikel 6 und weiteren Artikeln des Übereinkommens bezüglich der Gewalt gegen Frauen und der sexuellen Belästigung und Ausbeutung der Frau zu widmen. Dieses Thema wurde im Vorgriff auf die von der Generalversammlung durch ihre Entschließung 45/155 vom 18. Dezember 1990 im Jahre 1993 einberufene Weltkonferenz für Menschenrechte gewählt.
4. Der Ausschuss war zu dem Schluss gekommen, dass nicht alle Berichte der Vertragsstaaten die enge Beziehung zwischen Diskriminierung der Frau, geschlechtsbezogener Gewalt und Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten angemessen widerspiegeln. Zur vollständigen Umsetzung des Übereinkommens wurden die Staaten aufgerufen, positive Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form der Gewalt gegen Frauen zu ergreifen.
5. Der Ausschuss schlug den Vertragsstaaten vor, dass sie bei der Überprüfung ihrer Gesetze und Politiken und bei den gemäß dem Übereinkommen auf die folgenden Kommentare des Ausschuss Bezug nehmen sollten, die sich mit geschlechtsspezifischer Gewalt befassen.

* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 63 ff. entnommen.

6. Der Begriff der »Diskriminierung der Frau« wird in Artikel 1 des Übereinkommens definiert. Nach dieser Definition umfasst die Diskriminierung geschlechtsbezogene gewalttätige Handlung, d.h. dass sich die Gewalt gegen eine Frau aufgrund ihres Geschlechts richtet oder sie als Frau unverhältnismäßig beeinträchtigt. Sie umfasst Handlungen, die körperlichen, seelischen oder sexuellen Schaden oder Schmerz zufügen, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, Nötigung und sonstige Freiheitsberaubungen. Geschlechtsbezogene Gewalt kann gegen besondere Bestimmungen des Übereinkommens verstoßen, unabhängig von der Tatsache, ob in diesen Bestimmungen ausdrücklich von Gewalt die Rede ist.

7. Die geschlechtsbezogene Gewalt, die die im allgemeinen Völkerrecht oder in Menschenrechtskonventionen verankerte Inanspruchnahme der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau beeinträchtigt oder vereitelt, gilt als Diskriminierung im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens. Die Rechte und Freiheiten beziehen sich auf:

- (a) das Recht auf Leben;
- (b) das Recht, keiner Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden;
- (c) das Recht auf gleichen Schutz nach humanitären Maßstäben in Zeiten internationaler oder nationaler bewaffneter Konflikte;
- (d) das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person;
- (e) das Recht auf gleichen Schutz durch das Gesetz;
- (f) das Recht auf Gleichbehandlung in der Familie;
- (g) das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit;
- (h) das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen.

8. Das Übereinkommen bezieht sich auch auf die von staatlichen Behörden ausgeübte Gewalt. Derartige gewalttätige Handlungen können nicht nur gegen dieses Übereinkommen verstoßen, sondern auch die dem Staat nach internationalen Menschenrechten und anderen Übereinkommen auferlegten Verpflichtungen zuwiderlaufen.

9. Es wird allerdings betont, dass die Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens nicht auf Handlungen beschränkt ist, die durch den Staat oder in dessen Namen ausgeübt werden (s. Artikel 2 Buchstaben e) und f) und Artikel 5). So werden die Vertragsparteien z.B. gemäß Artikel 2 Buchstabe e) des Übereinkommens aufgefordert, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen. Im Rahmen internationaler Gesetze und besonderer Menschenrechtsvereinbarungen können die Staaten auch für die Handlungen von Privatpersonen verantwortlich sein, sofern sie nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgehen, um Rechtsverletzungen zu verhüten oder Gewalttätigkeiten zu untersuchen und zu bestrafen, wie auch für die Bereitstellung von Schadenersatz.

Stellungnahmen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens

Artikel 2 und 3

10. Die Artikel 2 und 3 legen zusätzlich zu den besonderen Verpflichtungen gemäß den Artikeln 5 bis 16 umfassende Verpflichtungen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung fest.

Artikel 2 Buchstabe f), Artikel 5 und Artikel 10 Buchstabe c)

11. Herkömmliche Auffassungen aufgrund derer Frauen als dem Mann unterlegen oder in einer stereotypen Rollenverteilung verhaftet angesehen werden, schreiben weit verbreitete Praktiken fest, die Gewalt oder Nötigung beinhalten, wie z.B. Gewalt und Missbrauch in der Familie, Zwangsehe, Mitgiftmord, Säureattacken und Beschneidungen von Mädchen und Frauen. Derartige Vorurteile und Praktiken rechtfertigen möglicherweise die geschlechtsbezogene Gewalt als Form des Schutzes und der Behütung der Frau. Die Auswirkung dieser gewalttätigen Handlungen auf die körperliche und seelische Integrität der Frau ist jedoch dergestalt, dass die Frauen im Hinblick auf den Genuss, die Ausübung und die Kenntnisse der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht gleichberechtigt sind. Während es in dieser Stellungnahme in erster Linie um tatsächliche und angedrohte Gewalttaten geht, helfen die diesen Formen von geschlechtsbezogener Gewalt zugrunde liegenden Folgen, Frauen in untergeordneten Rollen zu halten, und tragen zu ihrer geringen Beteiligung am politischen Leben und zu ihrem niedrigen Niveau im Bereich von Erziehung, Ausbildung und Arbeitsbedingungen bei.

12. Diese Haltungen fördern ebenfalls die Verbreitung der Pornographie und tragen dazu bei, dass Frauen nicht als Individuen angesehen, sondern

als Sexualobjekte dargestellt oder kommerziell vermarktet werden, was wiederum eine Form der geschlechtsbezogenen Gewalt darstellt.

Artikel 6

13. Artikel 6 fordert die Vertragsstaaten dazu auf, Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen.

14. Armut und Arbeitslosigkeit begünstigen die Möglichkeiten für den Frauenhandel. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Formen des Handels gibt es neue Formen der sexuellen Ausbeutung, wie z.B. Sextourismus, Anwerben von Frauen aus Entwicklungsländern zu häuslicher Arbeit in Industriestaaten und organisierte Eheschließungen zwischen Frauen aus Entwicklungsländern und Ausländern. Diese Praktiken sind im Hinblick auf die Rechte und Würde der Frauen unvereinbar mit dem gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte. Frauen werden dadurch dem Risiko der Gewalttätigkeit und des Missbrauchs in besonderem Maße ausgesetzt.

15. Armut und Arbeitslosigkeit zwingen viele Frauen und junge Mädchen in die Prostitution. Prostituierte sind besonders gewaltgefährdet, da ihr möglicherweise ungesetzlicher Status dazu beiträgt, sie in die Randgruppen abzudrängen. Sie müssen zur Unterbindung von Vergewaltigung und jeder sonstigen Form von Gewalt denselben gesetzlichen Schutz erfahren.

16. Häufig führen Kriege, bewaffnete Konflikte und Landbesetzungen zu einer Zunahme von Prostitution, Frauenhandel und sexuellem Missbrauch von Frauen, die besonderer Schutz- und Strafmaßnahmen bedürfen.

Artikel 11

17. Die Gleichbehandlung im Berufsleben kann ernsthaft gefährdet werden, wenn Frauen der geschlechtsbezogenen Gewalt, z.B. der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz ausgesetzt sind.

18. Sexuelle Belästigung umfasst unangenehmes sexuell bestimmtes Verhalten wie körperliche Kontakte und Annäherungen, sexuell gefärbte Anspielungen, zeigen von Pornographie und sexuelle Angebote, unabhängig davon, ob dies in Worten oder Taten geschieht. Ein solches Verhalten kann erniedrigend sein und ein gesundheitliches und Sicherheitsproblem aufwerfen; es ist diskriminierend, wenn die Frau Grund zur Annahme hat, dass ihre Ablehnung ihren Beziehungen am Arbeitsplatz schaden und sich nach-

teilig auf die Einstellung und Beförderung auswirken könnte, oder wenn es ein feindliches Arbeitsumfeld schafft.

Artikel 12

19. Die Vertragsstaaten sind gemäß Artikel 12 aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, um den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Die Gesundheit und das Leben der Frauen sind durch gewalttätige Handlungen gefährdet.

20. In einigen Vertragsstaaten werden kulturell und traditionsbedingt traditionelle Praktiken ausgeübt, die sich auf die Gesundheit der Frauen und Kinder negativ auswirken. Dazu gehören ernährungsmäßige Beschränkungen während der Schwangerschaft, die Bevorzugung von Jungen, die Beschneidung von Frauen und Mädchen oder die Verstümmelung der Genitalien.

Artikel 14

21. Frauen auf dem Lande sind wegen des in vielen ländlichen Gemeinden weiterhin vorherrschenden traditionellen Rollenverständnisses der unterlegenen Frau geschlechtsbezogener Gewalt ausgesetzt. Besonders Mädchen aus ländlichen Gemeinden unterliegen der Gefahr der Gewalttätigkeit und sexuellen Ausbeutung, wenn sie eine Beschäftigung im städtischen Umfeld suchen.

Artikel 16 (und Artikel 5)

22. Zwangssterilisation und -abtreibung wirken sich nachteilig auf die körperliche und geistig-seelische Gesundheit der Frauen aus und beeinträchtigen das Recht der Frau, die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand zwischen den Geburten zu bestimmen.

23. Gewalt in der Familie gehört zu den versteckten Formen der gegen Frauen ausgeübten Gewalt. Sie kommt in allen Gesellschaften vor. Innerhalb der familiären Bindungen sind Frauen aller Altersklassen jeglicher Form von Gewalt ausgesetzt, einschließlich Misshandlung, Vergewaltigung, anderer Form des sexuellen Missbrauchs, seelische und sonstige Formen der Gewalt, die aufgrund traditionell frauenfeindlicher Verhaltensmuster ausgeübt werden. Mangelnde wirtschaftliche Unabhängigkeit zwingt viele Frauen dazu, in gewalttätigen Beziehungen auszuharren. Die Vernachlässigung der familiären Verpflichtungen des Mannes kann einer Form der Gewalt und Nötigung gleichkommen. Diese Formen der Gewalt gefähr-

den die Gesundheit der Frau und beeinträchtigen ihre Möglichkeit, gleichberechtigt mit dem Mann am Familienleben und am öffentlichen Leben teilzuhaben.

Besondere Empfehlungen

24. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen empfiehlt der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau:

(a) Die Vertragsstaaten sollten alle geeigneten und zweckdienlichen Maßnahmen ergreifen, um jede Form der geschlechtsbezogenen Gewalt, unabhängig ob sie öffentlich oder von einer Privatperson ausgeübt wird, zu bekämpfen.

(b) Die Vertragsparteien sollten gewährleisten, dass die Gesetze zur Unterbindung von Gewalt in der Familie und von Missbrauch, Vergewaltigung, sexuellen Übergriffen und sonstigen geschlechtsbezogenen Gewalttaten für alle Formen den geeigneten Schutz bieten und ihre Unverletzlichkeit und Würde achten. Für Opfer sollten geeignete Schutzmaßnahmen und Hilfsdienste bereitgestellt werden. Eine auf die geschlechtsspezifische Problematik ausgerichtete Ausbildung der Justiz-, Vollzugs- und anderer Beamten ist für eine wirksame Umsetzung des Übereinkommens von wesentlicher Bedeutung.

(c) Die Vertragsstaaten sollten das Erstellen von Statistiken und Forschungen über das Ausmaß, die Ursachen und die Auswirkungen von Gewalt sowie über die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt und zum Umgang mit Gewalt fördern.

(d) Es sollten wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um zu gewährleisten, dass die Medien die Würde der Frauen achten und dazu beitragen, die Achtung von Frauen zu fördern.

(e) Die Vertragsparteien sollten in ihren Berichten die Art und das Ausmaß der zur Gewaltausübung führenden Verhaltensmuster, Praktiken und Gebräuche und die Art der sich daraus ergebenden Gewalt kenntlich machen. Sie sollten über die zur Bekämpfung von Gewalt ergriffenen Maßnahmen und die Wirksamkeit dieser Maßnahmen berichten.

(f) Es sollten wirksame Maßnahmen getroffen werden, um diese Verhaltensmuster und Praktiken zu bekämpfen. Die Staaten sollten Erziehungs- und Aufklärungsprogramme erstellen, die dabei behilflich sind, die Aus-

übung der Gleichberechtigung der Frau behindernden Vorurteile abzubauen (Empfehlung Nr. 3, 1987);

(g) Besondere Präventionsmaßnahmen und Sanktionen sind notwendig, um gegen den Frauenhandel und die sexuelle Ausbeutung vorzugehen;

(h) Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten das Ausmaß all dieser Probleme und die Maßnahmen, einschließlich aller Straf-, Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen beschreiben, die sie ergriffen haben, um Frauen zu schützen, die als Prostituierte tätig sind oder Frauenhandel und anderen Formen der sexuellen Ausbeutung unterworfen sind. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sollte ebenfalls erläutert werden.

(i) Es sollten wirksame Beschwerdeverfahren und Rechtsmittel, einschließlich Entschädigung, vorgesehen werden.

(j) Die Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte Informationen über die sexuelle Belästigung und über Maßnahmen zum Schutz der Frauen vor sexueller Belästigung und anderen Formen von Gewalt oder Nötigung am Arbeitsplatz aufnehmen;

(k) Die Vertragsstaaten sollten Dienste für die Opfer von Gewalt in der Familie, Vergewaltigung, sexueller Nötigung und anderen Formen geschlechtsbezogener Gewalt einrichten; dazu gehören Frauenhäuser, besonders geschulte Mitarbeiter des Gesundheitswesens, Rehabilitation und Beratung;

(l) Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen zur Überwindung derartiger Praktiken ergreifen und die Empfehlung des Ausschusses über die Beschneidung von Mädchen und Frauen (Empfehlung Nr. 14) bei der Berichterstattung über Gesundheitsfragen berücksichtigen;

(m) Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Maßnahmen zur Verhütung der Nötigung im Hinblick auf die Fruchtbarkeit und Fortpflanzung ergriffen werden und dass die Frauen nicht gezwungen werden, auf gesundheitsbedenkliche medizinische Verfahren wie die illegale Abtreibung zurückzugreifen, weil geeignete Dienste im Hinblick auf die Fruchtbarkeitskontrolle fehlen;

(n) Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten das Ausmaß dieser Probleme aufzeigen und die getroffenen Maßnahmen sowie deren Wirksamkeit schildern;

(o) Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Dienste für Gewaltopfer den Frauen vom Lande offen stehen und dass, sofern erforderlich, in isolierten Gemeinden Sonderdienste bereitgestellt werden;

(p) Die Maßnahmen zu ihrem Schutz vor Gewalt sollten Schulungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Überwachung der Beschäftigungsbedingungen von Heimarbeitern umfassen;

(q) Die Vertragsstaaten sollten über die Gefahren für Frauen auf dem Lande, das Ausmaß und die Art der Gewalt und des Missbrauchs, dem sie ausgesetzt sind, ihren Bedarf an unterstützenden und sonstigen Diensten wie auch über die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Beseitigung der Gewalt berichten;

(r) Die zur Überwindung der Gewalt in der Familie erforderlichen Maßnahmen umfassen Folgendes:

(i) Strafrechtliche Strafen, sofern erforderlich, und Rechtsbefehle in Zivilsachen im Falle häuslicher Gewalt;

(ii) Rechtsvorschriften zur Abschaffung des Rechtfertigungsgrunds (Verteidigung der Ehre) bei tätlicher Bedrohung oder Ermordung einer weiblichen Familienangehörigen;

(iii) Dienste zur Gewährleistung der Sicherheit und Geborgenheit von Opfern familiärer Gewalt, einschließlich Frauenhäuser sowie Beratungs- und Rehabilitationsprogramme;

(iv) Rehabilitationsprogramme für Gewalttäter im häuslichen Bereich;

(v) Hilfsdienste für Familien, in denen es zu Inzest oder sexuellem Missbrauch gekommen ist;

(s) Die Vertragsstaaten sollten über das Ausmaß der häuslichen Gewalt und des häuslichen sexuellen Missbrauchs sowie über die getroffenen Maßnahmen zur Prävention, Bestrafung und Abhilfe berichten;

(t) Die Vertragsstaaten sollten alle gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen treffen, die nötig sind, um die Frauen wirksam gegen geschlechtsbezogene Gewalt zu schützen; dazu gehören u.a.:

(i) Wirksame gesetzliche Maßnahmen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, Rechtsbefehle in Zivilsachen und Entschädigungsvorschriften

zum Schutze der Frau vor allen Arten von Gewaltanwendung wie beispielsweise Gewalt und Missbrauch in der Familie, sexueller Nötigung und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz;

(ii) Präventivmaßnahmen, einschließlich öffentlicher Aufklärungs- und Erziehungsprogramme zur Verhaltensänderung im Hinblick auf die Rollen und die Stellung von Mann und Frau;

(iii) Schutzmaßnahmen, einschließlich Frauenhäuser, Beratungs- Rehabilitations- und Unterstützungsdienste für Frauen, die Opfer von Gewalt oder gewaltgefährdet sind;

(u) Die Vertragsstaaten sollten über alle Formen geschlechtsbezogener Gewalt berichten, und diese Berichte sollten alle verfügbaren Daten über das Auftreten der einzelnen Formen von Gewalt sowie über die Auswirkungen dieser Gewalttaten auf die Frauen, die ihnen zum Opfer fallen, enthalten;

(v) Die Berichte der Vertragsstaaten sollten Informationen über Gesetzes-, Präventions- und Schutzmaßnahmen, die zur Überwindung der Gewalt gegen Frauen getroffen wurden, sowie über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen enthalten.

Allgemeine Empfehlung Nr. 20
Vorbehalte zum Übereinkommen
Elfte Sitzung (1992)

1. Der Ausschuss ruft die Entscheidung des Vierten Treffens der Vertragsstaaten über Vorbehalte zum Übereinkommen im Hinblick auf Artikel 28 Abs. 2 in Erinnerung, was in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 4 des Ausschusses begrüßt wurde.
2. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für die Weltmensenrechtskonferenz im Jahr 1993 Folgendes unternehmen sollten:
 - (a) die Frage nach der Gültigkeit und die Rechtswirksamkeit von Vorbehalten zum Übereinkommen im Zusammenhang mit Vorbehalten zu anderen Menschenrechtsverträgen stellen;
 - (b) derartige Vorbehalte erneut im Hinblick auf eine verbesserte Umsetzung aller Menschenrechtsverträge überdenken;
 - (c) die Einführung eines Verfahrens zu Vorbehalten in Betracht ziehen, das mit anderen Menschenrechtsverträgen vergleichbar ist.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 21**
Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen
Dreizehnte Sitzung (1994)

1. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Resolution 34/180 der Generalversammlung, Anhang) bekräftigt die Gleichheit der Menschenrechte für Frauen und Männer in der Gesellschaft und in der Familie. Das Übereinkommen hat einen wichtigen Platz bei den internationalen Verträgen, die sich mit Menschenrechten befassen.
2. Andere Übereinkommen und Erklärungen messen ebenfalls der Familie und dem Status der Frau innerhalb der Familie große Bedeutung bei. Dazu gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution der Generalversammlung 217/A (III)), der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte (Resolution 2200A (XXI), Anhang), das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (Resolution 1040 (XI), Anhang), das Übereinkommen über die Erklärung des Ehwillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen (Resolution 1763 A (XVII), Anhang) und die darauf folgende Erklärung dazu (Resolution 2018 (XX)) sowie die zukunftsweisenden Strategien von Nairobi zur Förderung der Frau.
3. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau erinnert an die unveräußerlichen Rechte der Frau, die bereits in den oben erwähnten Übereinkommen und Erklärungen verankert sind, es geht jedoch darüber hinaus, indem es die Bedeutung von Kultur und Tradition für die Beeinflussung der Denk- und Verhaltensweisen von Männern und Frauen sowie die bedeutende Rolle, die sie bei der Einschränkung der Ausübung der Grundrechte durch Frauen spielen, anerkennt.

Hintergrund

4. Das Jahr 1994 wurde von der Generalversammlung in ihrer Resolution 44/82 zum Internationalen Jahr der Familie erklärt. Der Ausschuss möchte die Gelegenheit ergreifen, die Bedeutung der Achtung der Grundrechte der Frau in der Familie als eine der Maßnahmen hervorzuheben, die die geplanten nationalen Feiern unterstützen und fördern werden.

* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 78 ff. entnommen.

5. Nachdem der Ausschuss beschlossen hat, auf diese Weise auf das Internationale Jahr der Familie hinzuweisen, möchte er drei Artikel im Übereinkommen analysieren, die von besonderer Bedeutung für den Status der Frau in der Familie sind:

Artikel 9

(1) Die Vertragsstaaten gewähren Frauen die gleichen Rechte wie Männern hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit. Insbesondere stellen die Vertragsstaaten sicher, dass weder durch Eheschließung mit einem Ausländer noch durch Wechsel der Staatsangehörigkeit des Ehemanns im Laufe der Ehe ohne weiteres sich die Staatsangehörigkeit der Frau ändert, diese staatenlos wird oder ihr die Staatsangehörigkeit ihres Mannes aufgezwungen wird.

(2) Die Vertragsstaaten gewähren Frauen die gleichen Rechte wie Männer im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit ihrer Kinder.

Kommentar

6. Die Staatsangehörigkeit spielt bei der vollständigen Integration in die Gesellschaft eine große Rolle. Im Allgemeinen verleihen die Staaten denjenigen die Staatsangehörigkeit, die in diesem Land geboren sind. Die Staatsangehörigkeit kann auch aufgrund von langjähriger Ansiedlung oder aus humanitären Gründen wie etwa Staatenlosigkeit gewährt werden. Ohne den Status als Staatsangehörige oder Bürgerinnen haben die Frauen kein Recht zu wählen oder für ein öffentliches Amt zu kandidieren, und man kann ihnen den Zugang zu öffentlichen Hilfen und der freien Wahl des Wohnorts verweigern. Die Staatsangehörigkeit sollte von einer erwachsenen Frau geändert werden können und sollte nicht willkürlich entzogen werden wegen einer Eheschließung oder Eheauflösung oder weil ihr Ehemann oder Vater seine Staatsangehörigkeit ändert.

Artikel 15

(1) Die Vertragsstaaten stellen die Frau dem Mann vor dem Gesetz gleich.

(2) Die Vertragsstaaten gewähren der Frau in zivilrechtlichen Fragen dieselbe Rechtsfähigkeit wie dem Mann und dieselben Möglichkeiten zur Ausübung dieser Rechtsfähigkeit, insbesondere räumen sie der Frau gleiche Rechte in Bezug auf den Abschluss von Verträgen und die Verwaltung von Vermögen ein und gewähren ihr die Gleichbehandlung in allen Stadien gerichtlicher Verfahren.

(3) Die Vertragsstaaten kommen überein, dass alle Verträge und alle sonstigen Privaturkunden, deren Rechtswirkung auf die Einschränkung der Rechtsfähigkeit der Frau gerichtet ist, nichtig sind.

(4) Die Vertragsstaaten gewähren Männern und Frauen die gleichen Rechte hinsichtlich der Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und die freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und ihres Wohnsitzes.

7. Wenn eine Frau überhaupt keinen Vertrag abschließen oder keinen Zugang zu einem finanziellen Kredit haben kann oder dies nur in Begleitung oder mit der Bürgschaft ihres Ehemanns oder eines männlichen Verwandten tun kann, wird ihr die rechtliche Autonomie verweigert. Jede solche Einschränkung hindert sie daran, als Alleineigentümerin Vermögenswerte zu besitzen, ihr eigenes Geschäft rechtmäßig zu führen oder eine andere Art von Vertrag einzugehen. Solche Restriktionen schränken die Fähigkeit einer Frau, für sich und ihre Familienangehörigen zu sorgen, erheblich ein.

8. Das Recht einer Frau, einen Prozess zu führen, ist in einigen Ländern durch das Gesetz oder durch ihren Zugang zur Rechtsberatung und ihre Fähigkeit, bei den Gerichten um Wiedergutmachung zu ersuchen, eingeschränkt. In anderen Ländern wird ihrem Status als Zeugin oder ihren Beweisen weniger Achtung oder Gewicht beigemessen als bei einem Mann. Solche Gesetze oder Gebräuche schränken nachhaltig das Recht der Frau ein, ihren gleichen Anteil an Vermögen zu erlangen oder zu behalten und verringern ihr Ansehen als unabhängiges, verantwortliches und geschätztes Mitglied der Gesellschaft. Wenn Länder die Rechtsfähigkeit einer Frau durch ihre Gesetze einschränken oder Einzelpersonen beziehungsweise Institutionen erlauben, dies zu tun, verweigern sie den Frauen ihre Gleichberechtigung mit Männern und schränken die Fähigkeit der Frauen ein, für sich und ihre Angehörigen selbst zu sorgen.

9. Der Wohnsitz ist in Ländern des Common Law ein Konzept, das sich auf das Land bezieht, in dem eine Person sich niederlassen und dessen Rechtssprechung sie sich unterwerfen will. Der Wohnsitz wird ursprünglich von einem Kind durch seine Eltern erworben, bezeichnet jedoch im Erwachsenenalter das Land, in dem eine Person sich normalerweise aufhält und in dem sie sich auf Dauer aufhalten will. Wie im Fall der Staatsangehörigkeit zeigt die Untersuchung der Berichte der Vertragsstaaten, dass es einer Frau nicht immer gesetzlich erlaubt ist, ihren eigenen Wohnsitz zu wählen. Der Wohnsitz, wie auch die Staatsangehörigkeit, sollte von einer erwachsenen Frau unabhängig von ihrem Familienstand nach Belieben geändert werden können. Alle Einschränkungen des Rechts einer Frau, sich ihren Wohnsitz auf der gleichen Grundlage wie ein Mann auszusuchen, können ihren Zugang zu den Gerichten in einem Land, in dem sie lebt, beschneiden oder sie davon abhalten, ein Land frei und selbstständig zu betreten oder zu verlassen.

10. Wanderarbeitnehmerinnen, die vorübergehend in einem anderen Land leben und arbeiten, sollten die gleichen Rechte wie Männer auf Nachzug ihrer Ehegatten, Partner und Kinder haben.

Artikel 16

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen und gewährleisten auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgende Rechte:

- (a) gleiches Recht auf Eheschließung;
 - (b) gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten sowie auf Eheschließung nur mit freier und voller Zustimmung;
 - (c) gleiche Rechte und Pflichten in der Ehe und bei deren Auflösung;
 - (d) gleiche Rechte und Pflichten als Eltern, ungeachtet ihres Familienstands, in allen ihre Kinder betreffenden Fragen; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
 - (e) gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln;
 - (f) gleiche Rechte und Pflichten in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögensvorsorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtseinrichtungen, soweit das innerstaatliche Recht derartige Rechtsinstitute kennt; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
 - (g) die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschließlich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung;
 - (h) gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung, sowie der Verfügung darüber, gleichviel ob unentgeltlich oder gegen Entgelt.
- (2) Die Verlobung und Eheschließung eines Kindes haben keine Rechtswirksamkeit; es werden alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen ergriffen, um ein Mindestalter für die Eheschließung festzulegen und die Eintragung der Eheschließung in ein amtliches Register zur Pflicht zu machen.

Kommentar

Öffentliches und Privatleben

11. Historisch gesehen wird die Tätigkeit des Menschen im öffentlichen und im Privatleben unterschiedlich betrachtet und entsprechend geregelt. In jeder Gesellschaft wird die Tätigkeit von Frauen, die traditionsgemäß ihre Rolle im privaten oder häuslichen Bereich ausüben, seit langem als minderwertig behandelt.

12. Da solche Tätigkeiten von unschätzbarem Wert für das Überleben der Gesellschaft sind, kann es keine Rechtfertigung dafür geben, sie unter-

schiedlichen und diskriminierenden Gesetzen und Gebräuchen zu unterwerfen. Die Berichte der Vertragsstaaten legen dar, dass es immer noch Länder gibt, in denen Gleichberechtigung de jure nicht existiert. Dadurch werden Frauen davon abgehalten, gleichen Zugang zu Vermögenswerten zu bekommen und den gleichen Status in Familie und Gesellschaft zu genießen. Selbst dort, wo die Gleichberechtigung de jure existiert, weist jede Gesellschaft unterschiedliche Rollen, die als minderwertig betrachtet werden, den Frauen zu. Auf diese Weise werden die insbesondere in Artikel 16 und auch in den Artikeln 2,5 und 24 des Übereinkommens enthaltenen Grundsätze von Gerechtigkeit und Gleichberechtigung verletzt.

Verschiedene Formen der Familie

13. Die Form und das Konzept der Familie können von Staat zu Staat und sogar innerhalb der Region eines Staates unterschiedlich sein. Welche Form sie auch immer annimmt und wie auch immer das Rechtssystem, die Religion, Gebräuche oder Traditionen innerhalb des Landes aussehen, die Behandlung von Frauen in der Familie sowohl nach dem Gesetz als auch im Privatleben müssen mit den Grundsätzen der Gleichberechtigung und Gerechtigkeit für alle Menschen, wie Artikel 2 des Übereinkommens es verlangt, übereinstimmen.

Polygame Ehen

14. Die Berichte der Vertragsstaaten legen auch dar, dass in einer Reihe von Ländern Polygamie praktiziert wird. Die polygame Ehe verstößt gegen das Recht einer Frau auf Gleichstellung mit dem Mann und kann für sie und ihre Angehörigen auch schwer wiegende emotionale und finanzielle Folgen haben, so dass solche Ehen verhindert und verboten werden sollten. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass einige Vertragsstaaten, deren Verfassungen gleiche Rechte garantieren, polygame Ehen nach persönlichem Immunitätsrecht oder Gewohnheitsrecht erlauben. Dies verstößt gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Frau und verletzt die Bestimmungen von Artikel 5 (a) des Übereinkommens.

Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe a) und b)

15. Während die meisten Länder berichten, dass die nationalen Verfassungen und Gesetze mit dem Übereinkommen übereinstimmen, verstoßen die Gebräuche, die Tradition und das Versäumnis, diese Gesetze in die Praxis umzusetzen, gegen das Übereinkommen.

16. Das Recht einer Frau auf freie Wahl des Ehegatten und auf freie Eheschließung ist für ihr Leben, ihre Würde und ihre Gleichberechtigung als menschliches Wesen von zentraler Bedeutung. Eine Untersuchung der Berichte aus den Vertragsstaaten zeigt, dass es Länder gibt, die auf der Grundlage von Gebräuchen, religiösen Überzeugungen oder den ethnischen Ursprüngen bestimmter Gruppen von Menschen Zwangsheirat oder Wiederverheiratungen erlauben. Andere Länder erlauben, dass die Heirat einer Frau gegen Bezahlung oder Beförderung arrangiert wird, und in anderen zwingt die Armut der Frauen sie, aus Gründen der finanziellen Sicherheit ausländische Staatsangehörige zu heiraten. Vorbehaltlich begründeter Einschränkungen, die zum Beispiel auf dem jugendlichen Alter einer Frau oder ihrer Blutsverwandtschaft mit dem Partner beruhen, muss das Recht einer Frau, sich auszusuchen, wann, ob und wen sie heiraten will, gesetzlich geschützt und durchgesetzt werden.

Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe c)

17. Eine Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten zeigt, dass viele Länder in ihren Rechtssystemen für die Rechte und Pflichten der verheirateten Partner sorgen, indem sie sich auf die Anwendung des Common Law, religiöser Rechte oder des Gewohnheitsrechts verlassen, anstatt die im Übereinkommen niedergelegten Grundsätze einzuhalten. Diese in Bezug auf Eheschließung bestehenden Unterschiede im Gesetz und in der Praxis haben weitreichende Konsequenzen für die Frauen, indem sie deren Rechte auf gleiche Stellung und Verantwortung in der Ehe unweigerlich einschränken. Solche Beschränkungen führen häufig dazu, dass dem Ehemann der Status des Haushaltsvorstands und hauptsächlichen Entscheidungsträgers zugewiesen wird und verstoßen daher gegen die Bestimmungen des Übereinkommens.

18. Außerdem genießt eine nichteheliche Lebensgemeinschaft überhaupt keinen rechtlichen Schutz. Frauen, die in solchen Beziehungen leben, sollten ihre Gleichstellung mit Männern sowohl im Familienleben als auch bei der Teilhabe am Einkommen und an den Vermögenswerten gesetzlich schützen lassen. Solche Frauen sollten bei der Betreuung und beim Aufziehen von unterhaltsberechtigten Kindern oder Familienmitgliedern die gleichen Rechte und Pflichten wie die Männer haben.

Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe f)

19. Wie in Artikel 5 b) festgelegt, erkennen die meisten Staaten die gemeinsame Verantwortung der Eltern für die Betreuung, den Schutz und den Unterhalt von Kindern an. Der Grundsatz, dass »die primären Interessen

des Kindes der oberste Gesichtspunkt sein sollen« ist im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Resolution 44/25 der Generalversammlung, Anhang) verankert und scheint jetzt überall akzeptiert zu werden. In der Praxis hält man sich in einigen Ländern jedoch nicht an den Grundsatz, den Eltern die gleiche Rechtsstellung einzuräumen, besonders, wenn sie nicht verheiratet sind. Die Kinder aus solchen Verbindungen genießen nicht immer die gleiche Rechtsstellung wie die ehelich Geborenen, und, wenn die Mütter geschieden sind oder getrennt leben, nehmen viele Väter ihre Verantwortung für die Betreuung, den Schutz und den Unterhalt der Kinder nicht wahr.

20. Die im Übereinkommen niedergelegten gemeinsamen Rechte und Pflichten sollten durch Gesetz und ggf. durch die juristischen Konzepte von Pflegschaft, Vormundschaft, Treuhandverwaltung und Adoption durchgesetzt werden. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass durch ihre Gesetze beide Elternteile, unabhängig von ihrem Familienstand und unabhängig davon, ob sie mit ihren Kindern zusammenwohnen oder nicht, die gleichen Rechte und Pflichten für ihre Kinder teilen.

Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe e)

21. Die von Frauen zu tragenden Pflichten und das Aufziehen von Kindern beeinträchtigen ihr Recht auf Zugang zu Bildung, Erwerbstätigkeit und anderen, ihre persönliche Entwicklung betreffenden Tätigkeiten. Sie erlegen den Frauen auch eine ungerechte Arbeitsbelastung auf. Die Anzahl und der Alterunterschied ihrer Kinder haben eine ähnliche Auswirkung auf das Leben der Frauen und beeinflussen auch ihre körperliche und seelische Gesundheit, ebenso wie die ihrer Kinder. Aus diesen Gründen haben Frauen das Recht, über die Anzahl ihrer Kinder und die Geburtenabstände zu entscheiden.

22. Einige Berichte weisen auf Zwangspraktiken hin, die schwer wiegende Folgen für Frauen haben, wie erzwungene Schwangerschaften, Abtreibungen oder Sterilisation. Dennoch dürfen die Entscheidungen, Kinder zu bekommen oder nicht, die vorzugsweise in Absprache mit dem Ehegatten oder Partner zu treffen sind, nicht durch den Ehegatten, einen Elternteil, Partner oder die Regierung eingeschränkt werden. Um eine Entscheidung über sichere und zuverlässige Verhütungsmaßnahmen auf der Grundlage ausreichender Informationen treffen zu können, müssen Frauen über Verhütungsmaßnahmen und ihre Anwendung informiert werden und Zugang zu Aufklärungsunterricht und Familienplanungsdiensten garantiert bekommen, wie in Artikel 10 Buchstabe h) des Übereinkommens festgelegt.

23. Man ist sich allgemein darüber einig, dass dort, wo es frei verfügbare geeignete Maßnahmen zur freiwilligen Fruchtbarkeitsregulierung gibt, sich die Gesundheit, die Entwicklung und das Wohlergehen aller Familienmitglieder verbessert. Außerdem tragen solche Dienste zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität und Gesundheit der Bevölkerung bei, und die freiwillige Regulierung des Bevölkerungswachstums hilft bei der Erhaltung der Umwelt und beim Erreichen einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe g)

24. Eine stabile Familie ist eine, die auf den Grundsätzen von Gleichheit, Gerechtigkeit und individueller Erfüllung für jedes Mitglied beruht. Jeder Partner/jede Partnerin muss daher das Recht haben, einen Beruf oder eine Erwerbstätigkeit auszuwählen, die am besten zu seinen/ihren Fähigkeiten, Qualifikationen und Wünschen passt, wie in Artikel 11 Buchstabe a) und c) des Übereinkommens festgelegt. Außerdem sollte jeder Partner/jede Partnerin das Recht haben, seinen/ihren Namen zu wählen und damit die Individualität und Identität in der Gemeinschaft zu bewahren und diese Person von anderen Mitgliedern der Gesellschaft zu unterscheiden. Wenn durch Gesetz oder Gebräuche eine Frau bei ihrer Eheschließung oder deren Auflösung verpflichtet wird, ihren Namen zu ändern, werden ihr diese Rechte verweigert.

Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe h)

25. Die in diesem Artikel festgelegten Rechte überschneiden sich mit und bilden eine Ergänzung zu denen in Artikel 15 Abs. 2, wo den Staaten eine Verpflichtung auferlegt wird, den Frauen gleiche Rechte in Bezug auf den Abschluss von Verträgen und die Verwaltung von Vermögen einzuräumen.

26. Artikel 15 Abs. 1 garantiert den Frauen die Gleichstellung mit dem Mann vor dem Gesetz. Das Recht, Vermögen zu besitzen, zu bewirtschaften, zu nutzen und darüber zu verfügen ist von zentraler Bedeutung für das Recht einer Frau, finanzielle Unabhängigkeit zu genießen und wird in vielen Ländern ausschlaggebend für ihre Fähigkeit sein, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und für sich und ihre Familie eine angemessene Unterbringung und Ernährung zu beschaffen.

27. In Ländern, die einem Agrarreformprogramm unterzogen werden oder in denen das Land unter Gruppen verschiedenen ethnischen Ursprungs neu aufgeteilt wird, sollte das Recht der Frauen, solches neu verteiltes Land gleichberechtigt mit den Männern zu erhalten, sorgfältig beachtet werden.

28. In den meisten Ländern ist ein erheblicher Anteil der Frauen allein stehend oder geschieden, und viele haben die alleinige Verantwortung für den Lebensunterhalt einer Familie. Jede Diskriminierung bei der Vermögensaufteilung, die auf der Prämisse beruht, dass der Mann alleine für den Unterhalt der Frau und Kinder seiner Familie verantwortlich ist und dass er diese Aufgabe ehrenvoll erfüllen kann und wird, ist eindeutig unrealistisch. Folglich ist jedes Gesetz oder Gewohnheitsrecht, das Männern einen Anspruch auf einen größeren Vermögensanteil am Ende einer Ehe oder einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft oder nach dem Tod eines Verwandten gewährt, diskriminierend und wird schwer wiegende Auswirkungen auf die praktische Fähigkeit einer Frau haben, sich von ihrem Mann scheiden zu lassen, sich oder ihre Familie zu ernähren und als unabhängige Person in Würde zu leben.

29. Alle diese Rechte sollten unabhängig vom Familienstand einer Frau garantiert werden.

Eheliches Vermögen

30. Es gibt Länder, die das Recht von Frauen, während der Ehe oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft oder wenn diese Ehe oder Beziehung endet, das Vermögen mit dem Mann zu gleichen Teilen zu besitzen, nicht anerkennen. Viele Länder erkennen dieses Recht an, aber die praktische Fähigkeit der Frauen, es auszuüben, kann durch juristische Präzedenzfälle oder Gewohnheitsrecht eingeschränkt werden.

31. Selbst wenn Frauen mit diesen Rechten bekleidet werden und die Gerichte sie durchsetzen, kann das Vermögen, das einer Frau während der Ehe oder bei der Scheidung gehört, von einem Mann bewirtschaftet werden. In vielen Staaten, einschließlich dort, wo die Gütergemeinschaft und nicht die Gütertrennung als gesetzlicher Güterstand gilt, ist es juristisch nicht erforderlich, dass eine Frau um Rat gefragt wird, wenn das von beiden Parteien während der Ehe oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft besessene Vermögen verkauft oder wenn anderweitig darüber verfügt wird. Dies schränkt die Fähigkeit der Frau ein, die Veräußerung des Vermögens oder das daraus erhaltene Einkommen zu kontrollieren.

32. In manchen Ländern wird bei der Aufteilung von ehelichem Vermögen größeres Gewicht auf die finanziellen Beiträge zum während einer Ehe erworbenen Vermögen gelegt, und andere Beiträge, wie etwa die Kindererziehung, die Versorgung von älteren Angehörigen und die Erledigung von Haushaltspflichten werden vernachlässigt. Häufig wird der Ehemann durch solche Beiträge nichtfinanzieller Natur seitens der Ehefrau dazu befähigt,

ein Einkommen zu verdienen und die Vermögenswerte zu steigern. Finanziellen und nichtfinanziellen Beiträgen sollte das gleiche Gewicht beigegeben werden.

33. In vielen Ländern wird das während einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft angesammelte Vermögen rechtlich nicht auf der gleichen Grundlage behandelt wie das während der Ehe erworbene. Ausnahmslos erhält die Frau, wenn die Beziehung endet, einen bedeutend geringeren Anteil als ihr Partner. Das Vermögen betreffende Gesetze und Gebräuche, die verheiratete und unverheiratete kinderlose Frauen und Mütter in dieser Art und Weise diskriminieren, sollten widerrufen oder verhindert werden.

Erbschaft

34. In den Berichten der Vertragsstaaten sollten Kommentare über die gesetzlichen oder üblichen erbschaftsrechtlichen Bestimmungen und ihren Einfluss auf den Status der Frau enthalten sein, wie im Übereinkommen und in der Resolution 884 D (XXXIV) des Wirtschafts- und Sozialrats vorgesehen, in welcher der Rat empfahl, die Staaten sollten sicherstellen, dass Männer und Frauen, die im gleichen Verhältnis zu einem Verstorbenen stehen, berechtigt sind, den gleichen Anteil an der Erbmasse zu erhalten und den gleichen Rang in der Erbfolge zu haben. Diese Bestimmung ist nicht allgemein durchgeführt worden.

35. Es gibt viele Länder, in denen das Gesetz und die Praxis bezüglich Erbschaft und Eigentum zu schwer wiegender Diskriminierung von Frauen führen. Als Ergebnis dieser ungleichen Behandlung erhalten Frauen einen kleineren Anteil des Vermögens ihres Ehemanns oder Vaters nach dessen Tod, als es bei Witwern und Söhnen der Fall ist. In einigen Fällen werden Frauen begrenzte und kontrollierte Rechte zugestanden, und sie erhalten Einkommen nur aus dem Vermögen des Verstorbenen. Häufig spiegeln die Erbschaftsrechte für Witwen die Grundsätze der während der Ehe erworbenen gleichen Eigentumsrechte am Vermögen nicht wider. Solche Bestimmungen verstoßen gegen das Übereinkommen und sollten abgeschafft werden.

Artikel 16 Abs. 2

36. In der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm, die von der in Wien vom 14. bis 25. Juni 1993 abgehaltenen Menschenrechts-Weltkonferenz verabschiedet wurden, werden die Staaten nachdrücklich aufgefordert, die bestehenden Gesetze und Vorschriften zu widerrufen und die Gebräuche und Praktiken abzuschaffen, die die jungen Mädchen diskriminieren und

ihnen Schaden zufügen. Artikel 16 Abs. 2 und die Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes schließen aus, dass die Vertragsstaaten eine Eheschließung zwischen Leuten, die ihre Volljährigkeit nicht erreicht haben, zulassen oder als gültig anerkennen. Im Sinne des Übereinkommens über die Rechte des Kindes »ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.« Ungeachtet dieser Definition und unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Wiener Erklärung überlegt der Ausschuss, dass das Mindestalter für die Eheschließung für den Mann wie für die Frau 18 Jahre sein sollte. Wenn Männer und Frauen heiraten, übernehmen sie wichtige Pflichten. Folglich sollte die Eheschließung nicht gestattet werden, bevor sie die Volljährigkeit und volle Rechtsfähigkeit erreicht haben. Laut Weltgesundheitsorganisation kann bei Minderjährigen, vor allem Mädchen, wenn sie heiraten und Kinder bekommen, die Gesundheit schwer beeinträchtigt und die Ausbildung behindert werden. Als Folge davon wird ihre wirtschaftliche Autonomie eingeschränkt.

37. Dies betrifft nicht nur die Frauen persönlich, sondern beschränkt auch die Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten und ihrer Unabhängigkeit und verringert ihren Zugang zu Erwerbstätigkeit, was sich wiederum negativ auf ihre Familien und Gemeinschaften auswirkt.

38. Einige Länder legen für Männer und Frauen unterschiedliche Altersgrenzen für die Eheschließung fest. Da solche Bestimmungen fälschlicherweise davon ausgehen, dass die intellektuelle Entwicklung von Frauen anders verläuft als die von Männern oder dass ihr körperliches oder intellektuelles Entwicklungsstadium bei der Eheschließung unwichtig ist, sollten diese Bestimmungen abgeschafft werden. In anderen Ländern ist die Verlobung von Mädchen oder sind diesbezügliche Unternehmungen von Familienmitgliedern in deren Namen gestattet. Solche Maßnahmen verstoßen nicht nur gegen das Übereinkommen, sondern auch gegen das freie Recht einer Frau, sich ihren Partner auszuwählen.

39. Die Vertragsstaaten sollten auch die Registrierung aller Eheschließungen verlangen, ob sie zivilrechtlich oder nach Gebräuchen oder religiösem Gesetz geschlossen wurden. Dadurch kann der Staat die Einhaltung des Übereinkommens gewährleisten und Gleichberechtigung zwischen den Partnern, ein Mindestheiratsalter, das Verbot der Bigamie und Polygamie und den Schutz der Rechte des Kindes einführen.

Gewalt gegen Frauen

40. Unter der Berücksichtigung der Stellung der Frau im Familienleben möchte der Ausschuss hervorheben, dass die Bestimmungen der allgemeinen Empfehlung 19 (elfte Sitzung) über Gewalt gegen Frauen große Bedeutung für die Fähigkeiten der Frau haben, Rechte und Freiheiten auf der gleichen Grundlage zu genießen wie Männer. Die Vertragsstaaten werden nachdrücklich aufgefordert, diese allgemeine Empfehlung zu erfüllen, um sicherzustellen, dass Frauen sowohl im öffentlichen als auch im Privatleben frei von der geschlechtsbezogenen Gewalt sind, die ihre Rechte und Freiheiten als Individuen so schwer wiegend beeinträchtigt.

Vorbehalte

41. Der Ausschuss hat mit Besorgnis die Zahl der Vertragsstaaten zur Kenntnis genommen, die Vorbehalte zum gesamten oder zu Teilen des Artikels 16 erhoben haben, besonders, wenn auch ein Vorbehalt gegenüber Artikel 2 geäußert wurde, mit der Begründung, seine Einhaltung könne der allgemein verbreiteten Vorstellung von Familie widersprechen, die unter anderem auf kulturellen oder religiösen Überzeugungen oder auf dem wirtschaftlichen oder politischen Status des Landes beruht.

42. Viele dieser Länder glauben an die patriarchalische Struktur einer Familie, die einen Vater, Ehemann oder Sohn in eine begünstigte Position erheben. In manchen Ländern, in denen fundamentalistische oder andere extremistische Ansichten oder wirtschaftliche Schwierigkeiten eine Rückkehr zu alten Wertvorstellungen und Traditionen gefördert haben, hat sich der Status der Frau in der Familie drastisch verschlechtert. In anderen, wo man erkannt hat, dass eine moderne Gesellschaft im Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Fortschritt und das allgemeine Wohl der Gemeinschaft davon abhängig ist, dass alle Erwachsenen unabhängig vom Geschlecht gleichermaßen beteiligt werden, wurden diese Tabus und reaktionären oder extremistischen Ideen zunehmend entkräftet.

43. Gemäß Artikel 2, 3 und insbesondere 24 verlangt der Ausschuss, dass sich alle Vertragsstaaten allmählich auf ein Stadium zubewegen, wo jedes Land durch seinen entschiedenen Widerstand gegen Vorstellungen der Ungleichbehandlung der Frau in der häuslichen Umgebung seinen Vorbehalt insbesondere gegenüber Artikel 9, 15 und 16 des Übereinkommens zurücknehmen wird.

44. Die Vertragsstaaten sollten entschlossen alle Auffassungen von Ungleichheit zwischen Frauen und Männern, die durch Gesetze, religiöse Bestimmungen oder Privatrecht bestätigt werden, verhindern und zu dem Stadium übergehen, wo Vorbehalte, insbesondere gegenüber Artikel 16, zurückgezogen werden.

45. Das Komitee stellte auf der Grundlage seiner Prüfung der anfänglichen und darauf folgenden regelmäßigen Berichte fest, dass in manchen Vertragsstaaten des Übereinkommens, die bestimmte, besonders die Familie betreffende Gesetze ohne Vorbehalt ratifiziert hatten oder ihnen beigetreten waren, die Bestimmungen des Übereinkommens nicht wirklich eingehalten wurden.

46. Ihre Gesetze erhalten noch viele Maßnahmen, die Frauen aufgrund von Normen, Gebräuchen und soziokulturellen Vorurteilen diskriminieren. Aufgrund ihrer spezifischen Situation im Hinblick auf diese Artikel machen diese Staaten es dem Ausschuss schwer, den Status der Frau zu bewerten und zu verstehen.

47. Insbesondere auf der Grundlage von Artikel 1 und 2 des Übereinkommens fordert der Ausschuss, dass diese Vertragsstaaten die notwendigen Anstrengungen unternehmen, um die tatsächliche Situation hinsichtlich dieser Themen zu untersuchen und in ihren nationalen Gesetzgebungen, die noch frauendiskriminierende Bestimmungen enthalten, die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

Berichte

48. Unterstützt durch die Kommentare in der vorliegenden allgemeinen Empfehlung sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten:

(a) das Stadium angeben, das beim Weiterentwicklungsprozess des Landes zur Abschaffung aller Vorbehalte hinsichtlich des Übereinkommens, insbesondere der Vorbehalte hinsichtlich Artikel 16, erreicht wurde;

(b) darlegen, ob ihre Gesetze mit den Grundsätzen von Artikel 9, 15 und 16 übereinstimmen und wo die Übereinstimmung mit dem Gesetz oder dem Übereinkommen aufgrund von religiösen Bestimmungen, des Privatrechts oder des Gewohnheitsrechts verhindert wird.

Gesetzgebung

49. Die Vertragsstaaten sollten, wo es zur Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, insbesondere mit Artikel 9, 15 und 16 notwendig ist, die Rechtsvorschriften erlassen und durchsetzen.

Förderung der Übereinstimmung mit dem Übereinkommen

50. Unterstützt durch die Kommentare in der vorliegenden allgemeinen Empfehlung und wie von den Artikeln 2, 3 und 24 gefordert, sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen einleiten, die darauf abzielen, die vollständige Erfüllung der Grundsätze des Übereinkommens zu fördern, vor allem, wo religiöse Bestimmungen, das Privatrecht oder das Gewohnheitsrecht diesen Grundsätzen widersprechen.

Allgemeine Empfehlung Nr. 22
Die Novellierung von Artikel 20 des Übereinkommens
Vierzehnte Sitzung (1995)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

darauf hinweisend, dass sich die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau aufgrund des Antrags der Generalversammlung im Verlauf des Jahres 1995 treffen werden, um die Änderung des Artikels 20 zu erwägen,

seine frühere, bei der zehnten Sitzung getroffene Entscheidung in Erinnerung rufend, eine effektive Arbeit zu garantieren und das Anwachsen eines unerwünschten Rückstands in der Prüfung der Staatenberichte zu verhindern,

außerdem in Erinnerung rufend, dass im Vergleich mit anderen internationalen Menschenrechtsverträgen das Übereinkommen von der größten Anzahl von Vertragsstaaten ratifiziert wurde,

eingedenk der Tatsache, dass die Artikel des Übereinkommens die fundamentalen Menschenrechte der Frau in allen Aspekten ihres täglichen Lebens und in allen Bereichen der Gesellschaft und des Staates erfassen,

beunruhigt über die Arbeitslast des Ausschusses als Folge der anwachsenden Anzahl der Ratifikationen und über den Rückstand der Berichte, bei denen die Prüfung noch nicht abgeschlossen ist (wie in Anhang I wiedergegeben),

auch besorgt über die lange Zeitspanne, die zwischen der Einreichung der Berichte der Vertragsstaaten und ihrer Prüfung liegt, woraus für die Staaten die Notwendigkeit erwächst, zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen, um ihre Berichte zu aktualisieren,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau das einzige Menschenrechtsvertragsorgan ist, dessen Sitzungszeit durch das Übereinkommen zeitlich beschränkt wird, und dass es im Vergleich zu allen anderen Menschenrechtsvertragsorganen für sein Zusammentreten den kürzesten Zeitraum zur Verfügung hat (wie in Anhang II wiedergegeben),

darauf hinweisend, dass die Beschränkung der Dauer der Sitzungsperioden, wie sie im Übereinkommen vorgeschrieben ist, für den Ausschuss ein ernsthaftes Hindernis für die effektive Erfüllung seiner Aufgaben gemäß dem Übereinkommen darstellt,

1. *empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten in Erwägung ziehen, Artikel 20 des Übereinkommens im Hinblick auf die Sitzungszeit des Ausschusses zu ändern, um ihm zu gestatten, sich jährlich für einen Zeitraum zu treffen, der für die effektive Durchführung seiner Aufgaben gemäß dem Übereinkommen notwendig ist, ohne besondere Beschränkung mit Ausnahme derjenigen, die von der VN-Generalversammlung entschieden wird;
2. *empfiehlt* außerdem, dass die Generalversammlung bis zur Abänderung des Artikels dem Ausschuss gestattet, sich im Jahr 1996 ausnahmsweise für zwei Sitzungsperioden von je drei Wochen Dauer zu treffen und jeder Sitzungsperiode vorbereitende Arbeitsgruppen vorangehen;
3. *empfiehlt* ferner, dass der Vorsitzende des Ausschusses bei dem Treffen der Vertragsstaaten einen mündlichen Bericht über die Schwierigkeiten abhält, mit denen der Ausschuss bei der Durchführung seiner Aufgaben konfrontiert war;
4. *empfiehlt*, dass der Generalsekretär den Vertragsstaaten bei ihrem Treffen alle relevanten Informationen über die Arbeitslast des Ausschusses und Material zum Vergleich mit anderen vertraglichen Menschenrechtsorganen verfügbar macht.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 23**
Politisches und öffentliches Leben
Sechzehnte Sitzung (1997)

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern

(a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volkabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien;

(b) das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlicher Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit;

(c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen.

Hintergrund

1. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau misst der Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben ihres Landes große Bedeutung bei. In Präambeln zu dem Übereinkommen heißt es u. a.:

»unter Hinweis darauf, dass die Diskriminierung der Frau die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde verletzt, die Frauen daran hindert, unter den gleichen Voraussetzungen wie Männer am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes teilzunehmen, das Wachstum des Wohlstands von Gesellschaft und Familie hemmt und der Frau die volle Entfaltung ihrer Fähigkeiten im Dienst ihres Landes und der Menschheit erschwert«.

2. Das Übereinkommen unterstreicht ferner in seiner Präambel erneut die Bedeutung der Beteiligung der Frau an Entscheidungsprozessen wie folgt:

* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 104 ff. entnommen.

»überzeugt, dass die größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in allen Bereichen Voraussetzung für die vollständige Entwicklung eines Landes, für das Wohlergehen der Welt und für die Sache des Friedens ist.«

3. Darüber hinaus bedeutet gemäß Artikel 1 des Übereinkommens der Ausdruck »Diskriminierung der Frau«

»jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Familienstandes – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.«

4. Sonstige Übereinkommen, Erklärungen und internationale Analysen messen der Beteiligung der Frau am öffentlichen Leben große Bedeutung bei und bilden einen Rahmen internationaler Standards für die Gleichberechtigung. Hierzu gehören auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte¹, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte², das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau³, die Wiener Erklärung⁴, Absatz 13 der Erklärung und Aktionsplattform von Peking⁵, die allgemeinen Empfehlungen 5 und 8 gemäß des Übereinkommens⁶, die vom Menschenrechtskomitee angenommene allgemeine Stellungnahme 25⁷, die Empfehlung des Rates der Europäischen Union zur ausgewogenen Beteiligung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen⁸ und das »How to Create a Gender Balance in Political Decision-Making« (»Wie sorgt man für ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen« der Europäischen Kommission)⁹.

5. Artikel 7 verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu treffen und zu gewährleisten, dass sie gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben. Die Verpflichtung nach Arti-

1 Resolution 217 A (III) der Generalversammlung.

2 Resolution 2200 A (XXI) der Generalversammlung, Anhang.

3 Resolution 640 (VII) der Generalversammlung.

4 Bericht der Weltkonferenz für Menschenrechte, Wien, 14.-25. Juni 1993 (A/CONF.157/24 (Teil I)), Kap. III.

5 Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz, Peking, 4.-15. September 1995 (A/CONF.177/20 und Anhang 1), Kap. I, Resolution 1, Anhang I.

6 Siehe amtliche Protokolle der Generalversammlung, 43. Sitzung, Anhang No. 38 (A/43/38), Kap. V.

7 CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27. August 1996.

8 96/694/EG, Brüssel, 2. Dezember 1996.

9 Europäische Kommission, Dokument V/1206/96-EN (März 1996).

kel 7 erstreckt sich auf alle Bereiche des öffentlichen und politischen Lebens und ist nicht auf die in Absatz (a), (b) und (c) aufgeführten Bereiche beschränkt. Das politische und öffentliche Leben eines Landes ist ein weiter Begriff. Er bezieht sich auf die Ausübung politischer Gewalt, insbesondere die Ausübung der gesetzgebenden, rechtsprechenden, vollziehenden und verwaltungsrechtlichen Gewalten. Mit dieser Bezeichnung werden alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung, sowie die Ausarbeitung und Umsetzung der Politik auf internationaler, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene abgedeckt. Der Begriff beinhaltet ebenfalls viele Aspekte der bürgerlichen Gesellschaft, einschließlich öffentlicher Gremien und Gemeinderäte sowie die Aktivitäten von Organisationen wie politische Parteien, Gewerkschaften, Berufs- oder Industrieverbände, Frauenorganisationen, gemeindenahen Organisationen und sonstige Organisationen des öffentlichen und politischen Lebens.

6. Das Übereinkommen sieht vor, dass diese Gleichberechtigung, um wirksam zu sein, im Rahmen eines politischen Gefüges erreicht werden muss, in dem jeder Bürger das aktive und passive Wahlrecht bei echten allgemeinen und geheimen Wahlen besitzt, die regelmäßig abgehalten werden, dergestalt dass die freie Willensäußerung der Wählerschaft gemäß den internationalen Menschenrechtsurkunden gewährleistet wird, wie z.B. gemäß Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 25 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte.

7. Durch die im Übereinkommen unterstrichene Bedeutung von Chancengleichheit und Teilhabe am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen wurde das Komitee veranlasst, Artikel 7 zu überarbeiten und den Vertragsstaaten vorzuschlagen, bei einer Überprüfung ihrer Gesetze und politischen Maßnahmen sowie bei der Berichterstattung nach dem Übereinkommen die nachstehenden Kommentare und Empfehlungen zu berücksichtigen.

Kommentare

8. Der öffentliche und der private Bereich menschlichen Wirkens galten seit jeher als voneinander getrennt und wurden entsprechend geregelt. Unfehlbar wurden die Frauen dem privaten beziehungsweise häuslichen Bereich zugeordnet, der mit Fortpflanzung und Kindererziehung verknüpft ist, und diese Tätigkeiten wurden in allen Gesellschaften als minderwertig behandelt. Demgegenüber umspannt das öffentliche Leben, das geachtet und geehrt wird, ein weites Spektrum von Betätigungen außerhalb des privaten oder häuslichen Bereichs. Männer haben von jeher sowohl das öffentliche

Leben beherrscht als auch die Macht ausgeübt, Frauen im privaten Bereich zu beschränken und zu unterdrücken.

9. Trotz der zentralen Rolle der Frau beim Erhalt von Familie und Gesellschaft und ihres Beitrags zur Entwicklung wurde sie vom politischen Leben und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, die nichtsdestoweniger ihren täglichen Lebensablauf und die Zukunft der Gesellschaften bestimmen. Insbesondere in Krisenzeiten hat dieser Ausschluss die Stimme der Frau zum Schweigen gebracht und ihre Beiträge und Erfahrungen unsichtbar werden lassen.

10. In allen Nationen waren die Hauptfaktoren, die die Fähigkeit der Frau zur Teilhabe am öffentlichen Leben beschnitten, der kulturelle Rahmen aus Werten und religiöse Glaubensvorstellungen, das Fehlen eines Dienstleistungsangebots und die mangelnde Beteiligung der Männer an Aufgaben in Verbindung mit der Haushaltsführung sowie der Kinderbetreuung und -erziehung. In allen Nationen spielten die kulturspezifischen Traditionen und religiösen Glaubensvorstellungen eine Rolle, wenn es darum ging, die Frau auf den privaten Wirkungsbereich einzuschränken und sie von der aktiven Mitwirkung am öffentlichen Leben auszuschließen.

11. Die Entlastung der Frau von einigen Bürden der Haushaltstätigkeit würde es ihr gestatten, sich umfassender im Leben der Gemeinschaft zu engagieren. Durch ihre wirtschaftliche Abhängigkeit vom Mann werden Frauen häufig daran gehindert, bedeutende politische Entscheidungen zu treffen und aktiv am öffentlichen Leben mitzuwirken. Die Doppelbelastung von Arbeit und wirtschaftlicher Abhängigkeit, gepaart mit langen oder inflexiblen Arbeitszeiten sowohl bei öffentlicher als auch politischer Arbeit, verwehrt es den Frauen, aktiver zu werden.

12. Ein stereotypes Rollenbild, auch das von den Medien verschuldete, beschränkt die Frau im politischen Leben auf Fragen wie Umwelt, Kinder und Gesundheit, und schließt sie von der Verantwortung für Finanzen, Budgetkontrolle und Konfliktlösung aus. Die geringe Beteiligung von Frauen an Berufen, aus denen Politiker rekrutiert werden, kann ein weiteres Hindernis darstellen. In Ländern, in denen weibliche Führungspersonlichkeiten an die Macht gelangen, mag dies eher auf den Einfluss ihrer Väter, Ehemänner oder männlichen Verwandte als auf ihren eigenen Wahlerfolg zurückzuführen sein.

13. Der Grundsatz der Gleichberechtigung von Frauen und Männern wurde in den Verfassungen und Gesetzen der meisten Länder sowie in allen internationalen Vertragswerken verankert. Dennoch haben die Frauen in den letzten 50 Jahren keine Gleichberechtigung erreicht, und die Ungleichheit wurde noch verstärkt durch ihren geringen Grad der Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben. Politische Maßnahmen und Entscheidungen, die allein von Männern entwickelt und getroffen werden, widerspiegeln nur einen Teil menschlicher Erfahrung und Potentiale. Die gerechte und effektive Organisation der Gesellschaft verlangt die Einbeziehung und Beteiligung all ihrer Mitglieder.

14. Kein politisches System hat der Frau sowohl das Recht auf vollständige und gleichberechtigte Teilhabe und die Nutznießung davon gebracht. Zwar haben demokratische Systeme die Möglichkeiten der Frau zur Mitwirkung am politischen Leben verbessert, doch haben die zahlreichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Barrieren, denen sie sich weiterhin gegenübersehen, ihre Beteiligung ernsthaft beschränkt. Selbst traditionell stabile Demokratien haben versagt, wenn es darum ging, die Meinungen und Interessen der weiblichen Hälfte ihrer Bevölkerung umfassend und gleichberechtigt zu integrieren. Gesellschaften, in denen die Frauen von öffentlichem Leben und Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind, können nicht als demokratisch gelten. Nur wenn die politische Entscheidungsfindung von Frauen und Männern gemeinsam geleistet wird und die Interessen beider gleichberechtigt berücksichtigt werden, wird das Konzept der Demokratie reale und dynamische Bedeutung und dauerhafte Wirkung erlangen. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten zeigt, dass die Umsetzung der Rechte der Frau und die Einhaltung des Übereinkommens sich dort verbessern, wo es eine vollständige und gleichberechtigte Teilhabe der Frau am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen gibt.

Zeitweilige Sondermaßnahmen

15. Die Beseitigung juristischer Hürden ist zwar erforderlich, doch nicht ausreichend. Die Nicht-Erreichung einer vollständigen und gleichberechtigten Teilhabe der Frau kann unbeabsichtigt sein und das Ergebnis überholter Praktiken und Verfahren sein, die ungewollt eine Förderung des Mannes bewirken. Nach Artikel 4 unterstützt das Übereinkommen den Einsatz zeitweiliger Sondermaßnahmen, damit Artikel 7 und 8 volle Wirkung erlangen können. Wo Länder wirksame zeitweilige Strategien zur Erreichung der gleichberechtigten Teilhabe entwickelt haben, wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen umgesetzt, einschließlich der Anwerbung, der

finanziellen Unterstützung und der Schulung von Kandidatinnen, der Festsetzung zahlenmäßiger Zielvorgaben und Quoten und der gezielten Ernennung von Frauen in öffentliche Ämter, wie dem Justizwesen oder sonstigen Berufsgruppen, die eine entscheidende Rolle im täglichen Leben jeder Gesellschaft spielen. Die formelle Beseitigung von Barrieren und die Einführung zeitweiliger Sondermaßnahmen, um die gleichberechtigte Teilhabe sowohl von Frauen als auch von Männern am öffentlichen Leben ihrer Gesellschaften zu fördern, sind entscheidende Voraussetzungen für eine echte Gleichberechtigung im politischen Leben. Zur Überwindung von Jahrhunderten männlicher Vorherrschaft im öffentlichen Bereich brauchen Frauen jedoch darüber hinaus die Ermutigung und Unterstützung aller Bereiche der Gesellschaft, um eine vollständige und wirksame Teilhabe zu erreichen, wobei die Vertragsstaaten des Übereinkommens sowie die politischen Parteien und die Beamtenschaft in Bezug auf die Ermutigung vorangehen müssen. Die Vertragsstaaten haben eine Verpflichtung, sicherzustellen, dass zeitweilige Sondermaßnahmen klar darauf abstellen, den Gleichberechtigungsgrundsatz zu unterstützen und so mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen übereinstimmen, nach denen allen Bürgern Gleichberechtigung garantiert wird.

Zusammenfassung

16. Der kritische Punkt, wie im Pekinger Aktionsprogramm⁵ unterstrichen, ist die Kluft zwischen *de jure* und *de facto*, beziehungsweise zwischen dem Recht der Frau auf Mitwirkung an der Politik und dem öffentlichen Leben generell und der Realität. Die Forschung zeigt, dass eine echte Auswirkung auf den politischen Stil und den Inhalt der Entscheidung stattfindet und das politische Leben sich neu belebt, sobald die Mitwirkung der Frau 30 bis 35 Prozent erreicht (was allgemein als »kritische Masse« bezeichnet wird).

17. Um eine breite Vertretung im öffentlichen Leben zu erreichen, muss die Frau volle Gleichberechtigung bei der Ausübung politischer und wirtschaftlicher Macht besitzen; Frauen müssen voll und gleichberechtigt an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen, sowohl national als auch international beteiligt werden, damit sie ihren Beitrag zu den Zielen der Gleichberechtigung, der Entwicklung und der Verwirklichung des Friedens leisten können. Wenn es gilt, diese Ziele zu erreichen und eine wahre Demokratie zu verwirklichen, ist eine geschlechtsspezifische Perspektive ausschlaggebend. Daher ist es so entscheidend, Frauen am öffentlichen Leben zu beteiligen, um von ihrem Beitrag zu profitieren, zu gewährleisten, dass ihre Interessen geschützt werden, und die Garantie einzulösen, dass der Genuss der Menschenrechte allen Menschen unabhängig vom Geschlecht zusteht. Die volle Teilhabe der Frau ist nicht nur für ihre »Ermächtigung« (empo-

werment), sondern ebenso für die Besserstellung der Gesellschaft als Ganzes unerlässlich.

Das aktive und passive Wahlrecht (Artikel 7, Abs. (a))

18. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, im Rahmen von Verfassung oder Gesetzgebung geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Frauen, gleichberechtigt mit den Männern, das aktive und passive Wahlrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen besitzen. Sie müssen diese Rechte sowohl de jure als auch de facto besitzen.

19. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten beweist, dass man zwar nahezu überall verfassungsmäßige oder sonstige rechtliche Bestimmungen getroffen hat, die sowohl Frauen als auch Männern gleiches aktives Wahlrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen gewähren, Frauen jedoch weiterhin in vielen Nationen auf Schwierigkeiten bei der Ausübung dieses Rechtes stoßen.

20. Zu den Faktoren, die diese Rechte beschneiden, gehören die folgenden:

(a) Frauen haben vielfach weniger Zugang als Männer zu Informationen über Kandidaten und über parteipolitische Plattformen und Wahlverfahren, Auskünfte, die von Regierung und politischen Parteien nicht erbracht werden. Weitere wichtige Faktoren, die den Frauen eine volle und gleichberechtigte Ausübung ihres aktiven Wahlrechts beschneiden, sind u.a. auch ein Mangel an Kenntnissen und Verständnis in Bezug auf das politische System oder die Auswirkung politischer Initiativen und Maßnahmen auf ihr eigenes Leben. Das Unvermögen, die Rechte, Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten der Veränderung zu verstehen, die das Wahlrecht mit sich bringt, bedeutet auch, dass Frauen nicht immer als Wähler registriert werden;

(b) Die Doppelbelastung der Frau durch Arbeit und finanzielle Zwänge beschränkt zwangsläufig die Zeit oder Gelegenheit dieser Frauen, Wahlkämpfe zu verfolgen, und eine vollkommene Freiheit, ihr aktives Wahlrecht auszuüben;

(c) In vielen Nationen hindern Traditionen sowie gesellschaftliche und kulturelle Rollenklischees die Frauen an der Ausübung ihres aktiven Wahlrechts. Viele Männer beeinflussen oder kontrollieren das Wahlverhalten der Frauen durch Überredung oder direkte Einwirkung, so dass sie sogar an deren Stelle zur Wahl gehen. Alle derartigen Praktiken sollten unterbunden werden;

(d) Zu den sonstigen Faktoren, die in einigen Ländern die Beteiligung der Frauen am öffentlichen oder politischen Leben ihrer Gemeinschaft behindern, gehören Einschränkungen ihrer Freizügigkeit oder ihres Rechts auf Teilhabe, vorherrschende negative Einstellungen gegenüber der politischen Beteiligung von Frauen, oder ein Mangel an Vertrauen und Unterstützung seitens der Wählerschaft in Bezug auf weibliche Kandidaten. Hinzu kommt, dass einigen Frauen eine politische Beteiligung widerstrebt, und sie die Mitwirkung an politischen Kampagnen vermeiden.

21. Diese Faktoren erklären zumindest teilweise das Paradox, dass Frauen, die die Hälfte der gesamten Wählerschaft darstellen, ihre politische Macht nicht dazu nutzen, Blöcke zu bilden, die ihre Interessen fördern, zu einem Regierungswechsel führen oder diskriminierende Maßnahmen beseitigen würden.

22. Das Abstimmungs-system, die Sitzverteilung im Parlament, der jeweilige Wahlbezirk, alles hat einen bedeutsamen Einfluss auf den Anteil der ins Parlament gewählten Frauen. Politische Parteien müssen sich die Grundsätze von Chancengleichheit und Demokratie zu eigen machen und ein Gleichgewicht zwischen männlichen und weiblichen Kandidaten anstreben.

23. Die Ausübung des aktiven Wahlrechts seitens der Frauen sollte keinen Einschränkungen oder Auflagen unterworfen sein, die für Männer nicht gelten oder eine unverhältnismäßige Auswirkung auf Frauen haben. So ist zum Beispiel die Begrenzung des aktiven Wahlrechts auf Personen, die einen bestimmten Bildungsstand haben, die ein Mindestvermögen nachweisen können oder lesen und schreiben können, nicht nur unangemessen, sie kann auch die allgemeine Garantie der Menschenrechte verletzen. Auch ist es wahrscheinlich, dass sich dies unverhältnismäßig zulasten von Frauen auswirkt, und dadurch den Bestimmungen des Übereinkommens zuwiderläuft.

*Das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik
(Artikel 7, Abs. (b))*

24. Die Regierungsbeteiligung von Frauen auf politischer Ebene ist nach wie vor generell gering. Obwohl bedeutende Fortschritte gemacht wurden und in einigen Ländern Gleichberechtigung erzielt wurde, hat sich in vielen Ländern die Beteiligung von Frauen sogar verringert.

25. Artikel 7 (b) fordert auch von den Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Frauen das Recht auf volle Mitwirkung und Vertretung bei der Ausar-

beitung staatlicher Politik in allen Bereichen und auf allen Ebenen besitzen. Dies würde die konsequente Einbeziehung geschlechtsbezogener Themen ermöglichen und eine geschlechtsspezifische Perspektive in die staatliche Politik einbringen.

26. Die Vertragsstaaten haben die Verantwortung, soweit dies in ihrer Kontrolle liegt, sowohl Frauen in hohe Entscheidungspositionen zu berufen als auch, was selbstverständlich sein dürfte, den Rat von Gruppen, die die Ansichten und Interessen von Frauen auf breiter Ebene vertreten, einzuholen und einzubeziehen.

27. Die Vertragsstaaten haben weiterhin die Verpflichtung sicherzustellen, dass Barrieren gegenüber der vollen Teilhabe von Frauen an der Ausarbeitung von Regierungspolitik erkannt und überwunden werden. Zu diesen Barrieren gehören die Selbstgefälligkeit, wenn Alibifrauen ernannt werden, sowie traditionelle und gewohnte Einstellungen, die Frauen von einer Teilhabe abhalten. Wenn Frauen nicht auf breiter Basis auf den höheren Ebenen der Regierung vertreten sind, nicht angemessen oder überhaupt nicht konsultiert werden, wird die Regierungspolitik nicht umfassend und erfolgreich sein.

28. Während die Vertragsstaaten allgemein die Macht haben, Frauen auf hohe Kabinetts- und Verwaltungsposten zu berufen, haben auch politische Parteien die Verantwortung, dafür zu sorgen, dass Frauen in die Parteilisten aufgenommen und in Bezirken zur Wahl aufgestellt werden, wo sie Aussicht auf einen Wahlerfolg besitzen. Die Vertragsstaaten sollten sich auch bemühen sicherzustellen, dass Frauen gleichberechtigt mit Männern in Beratungsgremien der Regierung ernannt werden und dass diese Gremien ggf. die Ansichten der Vertreterinnen von Frauengruppen berücksichtigen. Es liegt in der grundlegenden Verantwortung der Regierung, diese Initiativen zu unterstützen, wenn es darum geht, die öffentliche Meinung in diesem Sinne zu bilden und zu leiten und diejenigen Einstellungen zu verändern, durch die Frauen diskriminiert werden oder ihre Beteiligung am politischen und öffentlichen Leben verhindert werden soll.

29. Zu den Maßnahmen, die von einer Anzahl von Vertragsstaaten getroffen wurden, um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an hohen Kabinetts- und Verwaltungsposten sowie als Mitglieder von Beratergremien der Regierung zu bewirken, gehören: Annahme einer Regelung, derzufolge bei gleichwertiger Qualifikation von Amtsanwärtern den weiblichen Kandidaten der Vorzug gegeben wird; Annahme einer Regelung, derzufolge kein Geschlecht weniger als 40 Prozent der Mitglieder eines öffentlichen Gremiums ausmachen sollte; eine Frauenquote für Kabinettsmitglieder und für

die Ernennung in öffentliche Ämter; Rücksprache mit Frauenorganisationen um sicherzustellen, dass qualifizierte Frauen für die Mitgliedschaft in öffentlichen Gremien und Ämtern nominiert werden und das Anlegen und Führen von Registern solcher Frauen, um die Nominierung von Frauen in öffentliche Gremien und Posten zu erleichtern. Wenn Mitglieder auf die Nominierung privater Organisationen hin in Beratergremien ernannt werden, sollten die Vertragsstaaten diese Organisationen darin bestärken, qualifizierte und geeignete Frauen für die Mitgliedschaft in diesen Gremien zu ernennen.

Das Recht auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben (Artikel 7, Abs. (b))

30. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten beweist, dass Frauen von Spitzenpositionen in Kabinetten, dem öffentlichen Dienst, der staatlichen Verwaltung und der Justiz ausgeschlossen sind. Frauen werden selten in diese hohen oder einflussreichen Positionen berufen, und während in einigen Staaten ihre Zahl auf den niedrigeren Ebenen sowie in Positionen, die üblicherweise mit dem Heim und der Familie assoziiert werden, zunehmen mag, bilden sie nur eine winzige Minderheit in Entscheidungspositionen der Bereiche Wirtschafts- oder Entwicklungspolitik, politische Angelegenheiten, Verteidigung, Friedensmissionen, Konfliktlösung oder Auslegung der Verfassung sowie Bestimmung von Verfassungsmäßigkeit.

31. Die Prüfung der Berichte aus den Vertragsstaaten beweist auch, dass in bestimmten Fällen das Gesetz Frauen von der Ausübung königlicher Befugnisse ausschließt, von der Bekleidung des Richteramts in religiösen oder traditionellen Gerichten, denen vom Staat Rechtsprechungsbefugnis verliehen wird, oder von einer vollen Beteiligung am Militär. Durch diese Bestimmungen werden die Frauen diskriminiert, der Gesellschaft werden die Vorteile ihres Engagements sowie ihrer Fertigkeiten in diesen Bereichen des Lebens der Gemeinschaft vorenthalten und die Grundsätze des Übereinkommens werden verletzt.

Das Recht auf Mitwirkung in nichtstaatlichen Organisationen und Organisationen des öffentlichen und politischen Lebens (Artikel 7, Abs. (c))

32. Wie eine Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten beweist, sind bei den wenigen Gelegenheiten, wo Auskünfte über politische Parteien erteilt werden, Frauen unterrepräsentiert oder hauptsächlich in Funktionen vertreten, die weniger maßgeblich sind als die der Männer. Da politische Parteien wichtige Träger für Entscheidungspositionen sind, sollten die Regierungen die politischen Parteien darin bestärken, den Umfang zu prüfen, in dem

Frauen voll und gleichberechtigt an ihren Aktivitäten teilnehmen und, wo dies nicht der Fall ist, die Gründe hierfür zu ermitteln. Politische Parteien sollten ermutigt werden, wirksame Maßnahmen zu treffen, einschließlich der Bereitstellung von Informationen, finanzieller und anderer Mittel, um die Hindernisse, die einer vollen Mitwirkung und Vertretung von Frauen entgegenstehen, zu überwinden und zu gewährleisten, dass Frauen in der Praxis die gleichen Chancen besitzen, als Parteifunktionäre zu fungieren und als Kandidatinnen zur Wahl aufgestellt zu werden.

33. Die Maßnahmen, die von einigen politischen Parteien getroffen wurden, bestehen u.a. darin, eine bestimmte Mindestanzahl oder einen Mindestprozentsatz der Positionen in ihren Exekutivgremien für Frauen vorzuhalten, wobei ein ausgewogenes Zahlenverhältnis zwischen den zur Wahl aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten gewährleistet und dafür gesorgt wird, dass Frauen nicht durchweg weniger günstige Wahlkreise oder die am wenigsten vorteilhaften Positionen auf einer Parteiliste erhalten. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass solche zeitweiligen Sondermaßnahmen nach dem Antidiskriminierungsrecht oder sonstigen verfassungsmäßigen Garantien der Gleichberechtigung ausdrücklich gestattet sind.

34. Sonstige Organisationen wie Gewerkschaften und politische Parteien sind gehalten, ihre Verpflichtungen gegenüber dem Gleichstellungsgrundsatz in ihren Statuten durch die Anwendung dieser Regeln und die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft einschließlich einer ausgewogenen Vertretung in den Exekutivgremien unter Beweis zu stellen, so dass diese Gremien von einer vollen und gleichberechtigten Teilhabe an allen Bereichen der Gesellschaft und von den Beiträgen beider Geschlechter profitieren können. Diese wie auch die nichtstaatlichen Organisationen (NGO) bieten auch ein wertvolles Übungsgelände für Frauen in Bezug auf politische Fertigkeiten, Mitwirkung und Führungseigenschaften.

Artikel 8 (internationale Ebene)

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer und ohne Unterschied die Möglichkeit haben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.

Kommentare

35. Nach Artikel 8 sind Regierungen verpflichtet, die Präsenz von Frauen auf allen Ebenen der internationalen Beziehungen zu gewährleisten. Voraussetzung hierfür ist, dass sie an wirtschaftlichen und militärischen Angelegenheiten beteiligt werden, sowohl an multilateraler als auch an bilatera-

ler Diplomatie, sowie an offiziellen Delegationen auf internationalen und regionalen Konferenzen.

36. Aus der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten geht klar hervor, dass Frauen im diplomatischen und auswärtigen Dienst der meisten Regierungen krass unterrepräsentiert sind, insbesondere in den hochrangigsten Positionen. Frauen werden eher an Botschaften versetzt, die mindere Bedeutung für die auswärtigen Beziehungen des Landes haben, und in einigen Fällen werden die Frauen bei der Ernennung durch Einschränkungen diskriminiert, die von ihrem Familienstand hergeleitet werden. In anderen Fällen sind Ehegatten- und Familienleistungen, die männlichen Diplomaten gewährt werden, für Frauen in entsprechenden Positionen nicht vorgesehen. Gelegenheiten für Frauen, an internationaler Arbeit mitzuwirken, werden häufig aufgrund von Mutmaßungen über deren häusliche Verpflichtungen abgelehnt, u. a. der, dass die Betreuung von Familienangehörigen sie an der Annahme einer Ernennung hindern würde.

37. In vielen ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen gibt es keine weiblichen Diplomaten und ansonsten sehr wenige in höheren Rängen. Die Situation ist ähnlich bei Fachtagungen und Konferenzen, wo internationale und globale Zielsetzungen, Aktionspläne und Prioritäten festgelegt werden. Die Organisationen der Vereinten Nationen und verschiedene wirtschaftliche, politische und militärische Strukturen auf regionaler Ebene haben sich zu bedeutenden internationalen Arbeitgebern entwickelt, aber auch hier sind Frauen eine Minderheit geblieben und finden sich hauptsächlich auf den niedrigeren Rängen wieder.

38. Es gibt wenige Möglichkeiten für Frauen und Männer, ihre Regierung gleichberechtigt auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken. Dies ist häufig auf das Fehlen objektiver Kriterien und Verfahren für die Ernennung und Beförderung in maßgebliche Positionen und offizielle Delegationen zurückzuführen.

39. Im Zuge der Globalisierung der heutigen Welt gewinnt die Einbeziehung von Frauen und ihre gleichberechtigte Mitwirkung an internationalen Organisationen zunehmend an Bedeutung. Die Integration einer geschlechtsspezifischen Perspektive und der Menschenrechte der Frau in die Agenda aller internationalen Gremien ist unabdingbare Aufgabe jeder Regierung. Viele kritische Entscheidungen über globale Fragen, wie z.B. Friedensschaffung und Konfliktlösung, Militärausgaben und nukleare Abrüstung, Entwicklung und Umwelt, Auslandshilfe und wirtschaftliche Umstrukturierung, werden nur unter begrenzter Mitwirkung von Frauen getroffen.

fen. Dies steht in krassem Gegensatz zu ihrer Mitwirkung an diesen Bereichen auf nichtstaatlicher Ebene.

40. Die Einbeziehung einer kritischen Masse von Frauen in internationale Verhandlungen, friedenserhaltende Maßnahmen, auf allen Ebenen präventiver Diplomatie, Vermittlungsaktionen, humanitäre Hilfe, soziale Verträglichkeit, Friedensverhandlungen und die internationale Strafgerichtsbarkeit wird etwas bewegen. Beim Umgang mit bewaffneten oder sonstigen Konflikten ist eine geschlechtsspezifische Perspektive und Analyse erforderlich, um die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer zu verstehen.¹⁰

Empfehlungen

Artikel 7 und 8

41. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass ihre Verfassung und Gesetzgebung mit den Grundsätzen des Übereinkommens, insbesondere mit Artikel 7 und 8 übereinstimmen.

42. Die Vertragsstaaten unterliegen der Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, einschließlich der Schaffung entsprechender Gesetze in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung, um sicherzustellen, dass Organisationen, die nicht unmittelbar den Verpflichtungen des Übereinkommens unterliegen, wie z.B. politische Parteien und Gewerkschaften, Frauen nicht diskriminieren und die in Artikel 7 und 8 enthaltenen Grundsätze beachten.

43. Die Vertragsstaaten sollten zeitweilige Sondermaßnahmen erarbeiten und umsetzen, um die gleichberechtigte Vertretung von Frauen auf allen Bereichen nach Artikel 7 und 9 zu gewährleisten.

44. Die Vertragsstaaten sollten etwaige Vorbehalte gegen Artikel 7 oder 8 begründen, deren Auswirkung erläutern und ausführen, ob diese Vorbehalte traditionelle, gewohnte oder stereotype Einstellungen gegenüber der Rolle der Frau in der Gesellschaft widerspiegeln, desgleichen die Maßnahmen,

10 Siehe Abs. 141 der von der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking vom 4.–15. September 1995 angenommenen Aktionsplattform (A/CONF.177/20, Kap. I, Resolution 1 Anhang II). Siehe auch Abs. 134, der auszugsweise lautet: »Der gleichberechtigte Zugang zu und die uneingeschränkte Teilhabe von Frauen an den Machtstrukturen und ihre volle Mitwirkung an allen Bemühungen um die Konfliktverhütung und -beilegung sind für die Wahrung und Förderung des Friedens und der Sicherheit unverzichtbar.«

die von den Vertragsstaaten unternommen werden, um diese Einstellungen zu ändern. Die Vertragsstaaten sollten die Notwendigkeit solcher Vorbehalte einer genauen Prüfung unterziehen und ihren Berichten einen Zeitplan für deren Beseitigung beifügen.

Artikel 7

45. Zu den Maßnahmen, die erarbeitet, umgesetzt und auf ihre Wirksamkeit hin kontrolliert werden sollten, gehören nach Artikel 7, Abs. (a) solche, die dazu dienen:

- (a) ein Gleichgewicht zwischen Frauen und Männern in öffentlich gewählten Positionen zu erreichen;
- (b) sicherzustellen, dass Frauen ihr aktives Wahlrecht sowie dessen Bedeutung und praktische Ausübung begreifen;
- (c) sicherzustellen, dass Hindernisse für die Gleichberechtigung überwunden werden, einschließlich jener, die sich aus Analphabetismus, Sprache, Armut und Hindernissen für die Freizügigkeit der Frauen ergeben;
- (d) den Frauen, die solche Nachteile erfahren, bei der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts beizustehen.

46. Nach Artikel 7, Abs. (b), gehören zu solchen Maßnahmen jene, die Folgendes gewährleisten sollen:

- (a) gleichberechtigte Vertretung von Frauen bei der Ausarbeitung von Regierungspolitik;
- (b) praktische Ausübung des gleichen Rechts auf Bekleidung öffentlicher Ämter seitens der Frauen;
- (c) an Frauen gerichtete Einstellungsverfahren, die offen und beschwerdefähig sind.

47. Nach Artikel 7, Abs. (c), gehören hierzu Maßnahmen, die Folgendes bewirken sollen:

- (a) gewährleisten, dass wirksame Gesetze erlassen werden, die eine Diskriminierung der Frau verbieten;

(b) nichtstaatliche Organisationen und öffentliche und politische Verbände ermutigen, Strategien zur Förderung einer Vertretung und Mitwirkung von Frauen an ihrer Arbeit zu treffen.

48. Bei der Berichterstattung nach Artikel 7 sollten die Vertragsstaaten:

(a) die rechtlichen Bestimmungen erläutern, die den in Artikel 7 genannten Rechten Geltung verschaffen;

(b) Einzelheiten über jede Beschränkung dieser Rechte liefern, ob sie von rechtlichen Bestimmungen oder traditionellen, religiösen oder kulturellen Praktiken herrühren;

(c) die Maßnahmen erläutern, die mit dem Ziel eingeführt wurden, Hindernisse für die Ausübung dieser Rechte zu beseitigen;

(d) nach Geschlecht aufgeschlüsselte statistische Daten beifügen, aus denen hervorgeht, welcher Prozentsatz von Frauen im Verhältnis zu Männern diese Rechte besitzt;

(e) die Formen der Ausarbeitung von Politik erläutern, einschließlich jener in Verbindung mit Entwicklungsprogrammen, an denen die Frauen mitwirken, sowie Ebene und Umfang ihrer Mitwirkung;

(f) nach Artikel 7, Abs. (c), den Umfang erläutern, in dem Frauen an nichtstaatlichen Organisationen, einschließlich Frauenorganisationen, in ihrem Land beteiligt sind;

(g) den Umfang, in dem der Vertragsstaat gewährleistet, dass der Rat dieser Organisationen eingeholt wird, sowie den Einfluss dieser Ratschläge auf allen Ebenen der Ausarbeitung und Umsetzung von Regierungspolitik analysieren;

(h) Informationen zur Unterrepräsentanz von Frauen als Mitglieder und Amtsträger in politischen Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Berufsverbänden liefern sowie die Faktoren analysieren, die hierzu beitragen.

Artikel 8

49. Zu den Maßnahmen, die erarbeitet, umgesetzt und auf ihre Wirksamkeit hin kontrolliert werden sollten, gehören auch jene, mit denen eine bessere Ausgewogenheit der Geschlechter in den Gremien der Vereinten Nati-

onen erreicht werden soll, einschließlich des Hauptausschusses der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats und der Sachverständigen-gremien, einschließlich Vertragsgremien, und bei Ernennung in unabhängige Arbeitsgruppen oder als Landes- oder Sonderberichterstatter.

50. Bei der Berichterstattung nach Artikel 8 sollten die Vertragsstaaten:

(a) Nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken über den Prozentsatz der Frauen in ihrem jeweiligen auswärtigen Dienst liefern, beziehungsweise jener Frauen, die regelmäßig mit internationaler Vertretung oder mit Arbeiten im Namen ihres Landes beschäftigt sind, einschließlich der Zugehörigkeit zu Regierungsdelegationen auf internationalen Konferenzen und Nominierungen für friedenserhaltende oder Konfliktlösungsaufgaben, und ihren Rang auf dem jeweiligen Gebiet;

(b) Bemühungen um die Festlegung objektiver Kriterien und Verfahren für die Ernennung und Beförderung von Frauen in relevante Positionen und offizielle Delegationen ausführen;

(c) Schritte beschreiben, mit denen für eine weite Verbreitung von Informationen über die internationalen Verpflichtungen der Regierung im frauenpolitischen Bereich und von amtlichen Dokumenten internationaler Zusammenkünfte, sowohl bei staatlichen als auch nichtstaatlichen Stellen mit Zuständigkeit für Frauenförderung, gesorgt wird;

(d) Informationen über eine Diskriminierung von Frauen aufgrund ihrer politischen Aktivität, ob als Einzelne oder als Mitglieder von Frauen- oder anderweitigen Organisationen, liefern.

Allgemeine Empfehlung Nr. 24
Frauen und Gesundheit (Artikel 12)
Zwanzigste Sitzung (1999)

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau entschied bei seiner zwanzigsten Sitzung, gemäß Artikel 21 eine Allgemeine Empfehlung über den Artikel 12 des Übereinkommens auszuarbeiten, wobei er bekräftigte, dass der Zugang zu Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen, die die reproduktive Gesundheit betreffen, ein Grundrecht nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau darstellt.

Hintergrund

2. Die Einhaltung des Artikels 12 durch die Vertragsstaaten hat für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Frau eine zentrale Bedeutung. Er verlangt die Abschaffung der Diskriminierung der Frau beim Zugang zu Gesundheitsdiensten während ihres gesamten Lebens, insbesondere in den Bereichen der Familienplanung, der Schwangerschaft, während der Entbindung und in der Zeit danach. Die Prüfung der durch die Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 eingereichten Berichte hat ergeben, dass die Gesundheit der Frau für die Förderung des Wohlergehens und des Wohlbefindens der Frauen von zentraler Bedeutung ist. Im Interesse der Vertragsstaaten und derjenigen, die sich mit Fragen der Gesundheit befassen, sucht die vorliegende Allgemeine Empfehlung, das Verständnis des Ausschusses bezogen auf Artikel 12 zu erläutern, und beabsichtigt, Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung anzusprechen, damit das Recht der Frau auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit verwirklicht wird.

3. Auch frühere Weltkonferenzen der Vereinten Nationen haben sich mit diesen Zielen befasst. Bei der Vorbereitung dieser Allgemeinen Empfehlung hat der Ausschuss die einschlägigen Aktionsprogramme berücksichtigt, die von den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen verabschiedet worden sind, insbesondere die der Weltmensenrechtskonferenz aus dem Jahr 1993, der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung aus dem Jahr 1994 und der Vierten Weltfrauenkonferenz aus dem Jahr 1995. Der Ausschuss hat auch die Arbeit der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation = WHO), des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund = UNFPA) und anderer Organe der Vereinten Nationen zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss hat bei der

Erarbeitung dieser Empfehlung mit einer großen Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen zusammengearbeitet, die über besonderes Fachwissen bezüglich der Gesundheit der Frau verfügen.

4. Das Ausschuss weist darauf hin, welche Bedeutung andere Instrumente der Vereinten Nationen dem Recht auf Gesundheit und denjenigen Bedingungen beimessen, die darauf abzielen, einen hohen Gesundheitsstandard zu erreichen. Zu diesen Instrumenten gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

5. Das Ausschuss bezieht sich auf seine früheren Allgemeinen Empfehlungen über die Beschneidung von Mädchen und Frauen, den menschlichen Immunschwäche-Virus/das Immunschwächesyndrom (HIV/AIDS), Frauen mit Behinderungen, Gewalt gegen Frauen und die Gleichberechtigung in Ehe und Familienbeziehungen, die sämtlich Themen gelten, die für die vollständige Erfüllung des Artikels 12 der Übereinkommens von Bedeutung sind.

6. Obgleich biologische Unterschiede zwischen Frauen und Männern zu Unterschieden in der Gesundheit führen können, gibt es gesellschaftliche Faktoren, die für die Gesundheit der Frau und des Mannes bestimmend sind und die auch unter Frauen unterschiedlich ausfallen können. Aus diesem Grund sollte den Gesundheitsbedürfnissen und Rechten jener Frauen besondere Beachtung geschenkt werden, die zu schutzbedürftigen und benachteiligten Gruppen gehören, wie zum Beispiel Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen und Vertriebene, junge Mädchen und ältere Frauen, Frauen in der Prostitution, Frauen aus indigenen Völkern und Frauen mit körperlichen und geistigen Behinderungen.

7. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die vollständige Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit der Frau nur dann erreicht werden kann, wenn die Vertragsstaaten das fundamentale Menschenrecht der Frau auf ernährungsbedingtes Wohlbefinden während ihres gesamten Lebens achten, schützen und fördern mittels einer Nahrungsversorgung, die sicher, nahrhaft und den örtlichen Bedingungen angepasst ist. Zu diesem Zweck sollten die Vertragsstaaten Schritte unternehmen, um insbesondere für Frauen auf dem Lande den physischen und wirtschaftlichen Zugang zu Produktionsmitteln zu erleichtern und anderweitig sicherzustellen, dass die speziellen

Ernährungsbedürfnisse aller Frauen innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets erfüllt sind.

Artikel 12

8. Artikel 12 lautet folgendermaßen:

»(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für eine ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und der Stillzeit.«

Die Vertragsstaaten werden ermutigt, sich dem Thema der Gesundheit der Frau während deren gesamter Lebensdauer zuzuwenden. Im Sinne der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung schließt der Ausdruck »Frau« deshalb Mädchen und Jugendliche ein. Diese Allgemeine Empfehlung zeigt die Analyse der Kernaussagen des Artikels 12 durch den Ausschuss auf.

Kernaussagen

Artikel 12 Abs. 1

9. Die Vertragsstaaten sind am besten in der Lage, über die kritischsten Gesundheitsprobleme von Frauen in dem jeweiligen Land zu berichten. Um dem Ausschuss die Bewertung von Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu ermöglichen, müssen die Vertragsstaaten über ihre Gesetzgebung im Gesundheitswesen, über Pläne und politische Richtlinien für Frauen anhand verlässlicher geschlechtsspezifischer Daten berichten, sowohl über die Verbreitung und Schwere von Krankheiten, die eine Gefahr für die Gesundheit und Ernährung der Frau darstellen, als auch über die Verfügbarkeit und Kosteneffektivität von Vorbeugungs- und Heilmaßnahmen. Die Berichte müssen deutlich machen, dass die das Gesundheitswesen betreffende Gesetzgebung, Planung und politische Richtlinien auf wissenschaftlicher und ethischer Forschung und auf der Einschätzung des Gesundheitsstatus und der Bedürfnisse der Frau in dem jeweiligen Land basieren, und sie müssen alle ethnischen, regionalen oder kommunitären Varianten oder Praktiken berücksichtigen, die sich auf Religion, Tradition oder Kultur stützen.

10. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, in ihre Berichte Informationen über Krankheiten, Gesundheitsbedingungen und Gesundheitsgefährdungen

der Frau oder bestimmter Frauengruppen im Vergleich zu Männern einzubeziehen, ebenso wie Informationen über ein mögliches Tätigwerden in dieser Hinsicht.

11. Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau werden als unangemessen angesehen, wenn ein Gesundheitssystem nicht über Versorgungsleistungen verfügt, die frauenspezifischen Krankheiten vorbeugen, diese entdecken und behandeln können. Es handelt sich um Diskriminierung, wenn ein Vertragsstaat sich weigert, die rechtliche Grundlage für Dienste zugunsten der reproduktiven Gesundheit der Frau zu schaffen. Wenn sich zum Beispiel Anbieter von Gesundheitsdiensten aufgrund von Gewissensgründen weigern, derartige Dienste zu erbringen, dann sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass Frauen an alternative Anbieter von Gesundheitsdiensten verwiesen werden.

12. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, wie nach ihrer Auffassung Verfahrensweisen und Maßnahmen im Rahmen der Gesundheitsdienste dem Recht der Frau auf Gesundheit dienen und wie mit Aspekten und Faktoren, die Frauen und Männer unterscheiden, umgegangen wird. Dazu zählen zum Beispiel:

(a) biologische Faktoren, die sich für Frauen im Vergleich zu Männern unterschiedlich darstellen, wie ihr Menstruationszyklus, ihre Gebärfähigkeit und die Menopause. Ein anderes Beispiel ist das höhere Risiko, dem Frauen bei der Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten ausgesetzt sind;

(b) sozio-ökonomische Faktoren, die bei Frauen im Allgemeinen und bei manchen Gruppen von Frauen im Besonderen variieren. Zum Beispiel können ungleiche Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern zu Hause und am Arbeitsplatz die Ernährung und Gesundheit der Frau negativ beeinflussen. Frauen können auch verschiedenen Formen der Gewalt ausgesetzt sein, die sich auf ihre Gesundheit auswirken. Mädchen als Kinder und Jugendliche sind oft sexuellem Missbrauch durch ältere Männer und Familienmitglieder und damit dem Risiko körperlicher und seelischer Schädigung sowie unerwünschten vorzeitigen Schwangerschaften ausgesetzt. Einige kulturelle und traditionelle Praktiken, wie die weibliche Genitalverstümmelung, führen auch zu einem hohen Sterberisiko und zu Behinderung;

(c) zu den psychosozialen Faktoren, die bei Frauen und Männern unterschiedlich sind, gehören die Depression im Allgemeinen und die Wochenbettdepression im Besonderen. Hierzu zählen auch andere psychologische

Erscheinungen wie jene, die zu Essstörungen führen, darunter Magersucht (Anorexie) und Bulimie;

(d) obgleich ein Mangel an Diskretion dem Patienten/der Patientin gegenüber oft sowohl Männer als auch Frauen betrifft, kann er Frauen davon abhalten, Beratung und Behandlung zu suchen, und somit ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden beeinträchtigen. Frauen werden daher weniger willens sein, medizinischen Rat bei Erkrankungen des Genitalbereichs, für Verhütung, Abtreibungen oder in Fällen, in denen sie sexuelle oder körperliche Gewalt erlitten haben, in Anspruch zu nehmen.

13. Die Pflicht der Vertragsstaaten, auf der Grundlage der Gleichbehandlung von Männern und Frauen den Zugang zu Versorgungsleistungen im Gesundheitswesen, zu Informationen und Bildung sicherzustellen, setzt voraus, die Rechte der Frau auf Gesundheitsdienste zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Den Vertragsstaaten obliegt es zu gewährleisten, dass Gesetzgebung, Verwaltung und Politik diese drei Verpflichtungen befolgen. Es muss außerdem ein System für effektive Rechtsbehelfe geschaffen werden. Eine diesbezügliche Unterlassung stellt eine Verletzung des Artikels 12 dar.

14. Die Verpflichtung, Rechte zu achten, verlangt von den Vertragsstaaten, davon Abstand zu nehmen, Frauen bei der Verfolgung ihrer gesundheitlichen Interessen zu behindern. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, wie öffentliche und private Anbieter von Gesundheitsdiensten ihre Pflichten erfüllen, die Rechte der Frau auf Zugang zu Gesundheitsdiensten zu achten. Die Vertragsstaaten sollten zum Beispiel den Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten oder zu Kliniken nicht mit der Begründung einschränken, dass Frauen nicht die Bevollmächtigung der Ehemänner, Partner, Eltern oder Gesundheitsbehörden haben, weil sie unverheiratet sind¹¹ oder weil sie Frauen sind. Andere Hindernisse für den Zugang von Frauen zu angemessenen Gesundheitsdiensten resultieren aus Gesetzen, die medizinische Behandlungen, derer nur Frauen bedürfen, kriminalisieren und Frauen bestrafen, die sich solchen Behandlungen unterziehen.

15. Um das Recht der Frau auf Gesundheit zu schützen, sind die Vertragsstaaten gehalten, Maßnahmen zu ergreifen, um Verletzungen durch Privatpersonen und Privatorganisationen zu verhindern und zu bestrafen. Da geschlechtsbezogene Gewalt ein entscheidendes Gesundheitsproblem für Frauen darstellt, sollten die Vertragsstaaten Folgendes gewährleisten:

11 Vgl. Offizielle Protokolle der Generalversammlung, Neunundvierzigste Sitzung, Ergänzungsband Nr. 38 (A/49/38), Kap. I, Abschnitt A, Allgemeine Empfehlung Nr. 21, Absatz 29.

(a) den Erlass und die wirksame Umsetzung von Gesetzen sowie die Formulierung von politischen Richtlinien und Programmen für das Gesundheitswesen und von Verfahrensweisen in Krankenhäusern, die sich mit Gewalt gegen Frauen und sexuellem Missbrauch von jungen Mädchen befassen und die die Einrichtung geeigneter medizinischer Dienste vorsehen;

(b) eine geschlechtsbezogene Ausbildung, um Personal im Gesundheitswesen in den Stand zu versetzen, die Folgen geschlechtsbezogener Gewalt für die Gesundheit zu erkennen und entsprechend zu behandeln;

(c) faire und das Opfer schützende Verfahren für die Anhörung von Beschwerden und die Auferlegung angemessener Sanktionen für Personen, die im Gesundheitswesen tätig sind und die sich des sexuellen Missbrauchs von weiblichen Patienten schuldig gemacht haben;

(d) den Erlass und die wirksame Umsetzung von Gesetzen, die die weibliche Genitalverstümmelung und die Heirat von minderjährigen Mädchen verbieten.

16. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Frauen, die sich in besonders schwierigen Umständen befinden, wie zum Beispiel Frauen in bewaffneten Konflikten und Flüchtlingsfrauen, hinreichenden Schutz und Betreuungsdienste erhalten, einschließlich einer Behandlung von Traumata und psychologische Beratung.

17. Den Vertragsstaaten obliegt es, Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Haushalts-, Wirtschafts-, rechtliche und sonstige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen ihr Recht auf Gesundheitsfürsorge verwirklichen können. Studien, die eine weltweit hohe Sterblichkeits- und Krankheitsrate bei Müttern hervorheben sowie die große Anzahl der Paare, die die Größe ihrer Familie gerne beschränken würden, die jedoch keinen Zugang zu irgendeiner Form der Empfängnisverhütung haben oder diese nicht nutzen, geben den Vertragsstaaten wichtige Anzeichen für mögliche Verstöße gegen die Verpflichtung, Frauen Zugang zu Gesundheitsdiensten zu garantieren. Der Ausschuss ersucht die Vertragsstaaten, darüber zu berichten, was sie unternommen haben, um sich mit dem Ausmaß des schlechten Gesundheitszustands von Frauen zu befassen, insbesondere, wenn es sich um vermeidbare Krankheiten handelt wie Tuberkulose und HIV/AIDS. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass Vertragsstaaten ihre Pflichten aufgeben, indem sie die staatlichen Gesundheitsaufgaben privaten Unternehmen übertragen. Vertragsstaaten können sich nicht ihrer Verantwortung in diesem Bereich entziehen,

indem sie ihre Verpflichtungen an private Unternehmen übertragen. Die Vertragsstaaten sollten deshalb darüber berichten, was sie unternommen haben, um öffentliche Verfahrensweisen und Strukturen so zu organisieren, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt der Förderung und dem Schutz der Gesundheit der Frau dient. Die Berichte sollten Informationen darüber enthalten, welche Positivmaßnahmen ergriffen wurden, um Verletzungen der Rechte der Frau durch Dritte einzuschränken und ihre Gesundheit zu schützen, und über Maßnahmen, die sie ergriffen haben, um dies zu gewährleisten.

18. Die Probleme von HIV/AIDS und von anderen sexuell übertragbaren Krankheiten sind für die Rechte im Hinblick auf die Sexualgesundheit der Frau und jugendlicher Mädchen von zentraler Bedeutung. In vielen Ländern haben heranwachsende Mädchen und Frauen keinen Zugang zu Informationen und Dienstleistungen, die notwendig sind, um die sexuelle Gesundheit zu garantieren. Aufgrund der ungleichen Machtverhältnisse der Geschlechter sind Frauen und heranwachsende Mädchen oft nicht imstande, sich dem Geschlechtsverkehr zu verweigern oder auf sicherere und verantwortungsbewusste sexuelle Praktiken zu bestehen. Schädliche traditionelle Praktiken wie die weibliche Genitalverstümmelung und die Polygamie können ebenso wie die Vergewaltigung in der Ehe Mädchen und Frauen der Gefahr aussetzen, sich mit HIV/AIDS und anderen auf sexuellem Wege übertragbaren Krankheiten anzustecken. Darüber hinaus sind Prostituierte für diese Krankheiten besonders anfällig. Die Vertragsstaaten sollten ohne Voreingenommenheit und Diskriminierung das Recht auf Information über sexuelle Gesundheit, Aufklärung und Betreuungsdienste für alle Frauen und Mädchen gewährleisten, einschließlich derjenigen, die Opfer von Menschenhandel gewesen sind, und selbst dann, wenn sie sich nicht legal in einem Land aufhalten. Insbesondere sollten Vertragsstaaten für weibliche und männliche Jugendliche Gesundheitserziehung durch geschultes Personal und mit speziellen Programmen zur Verfügung stellen, die sich mit Sexualität und reproduktiver Gesundheit befasst, und in der das Recht auf Privatleben und Vertraulichkeit geachtet wird.

19. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten angeben, auf welcher Grundlage bewertet wird, ob Frauen Männern im Zugang zu Gesundheitsdiensten gleichgestellt sind, um damit die Erfüllung von Artikel 12 aufzuzeigen. Bei der Auswertung sollten die Vertragsstaaten die Vorschriften des Artikels 1 des Übereinkommens berücksichtigen. Die Vertragsstaaten sollten daher die Auswirkungen von gesundheitspolitischen Richtlinien, Verfahren, Gesetzen und Programmen auf Frauen im Vergleich zu Männern in ihre Berichte mit aufnehmen.

20. Frauen haben das Recht, von geschultem Personal vollständig über ihre Möglichkeiten bei der Einwilligung in eine Behandlung oder Forschungsmaßnahme informiert und über mögliche Vor- und Nachteile der angebotenen Verfahren und verfügbaren Alternativen aufgeklärt zu werden.

21. Die Vertragsstaaten sollten über Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen berichten, auf die Frauen beim Zugang zu Gesundheitsdiensten treffen, und darüber, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um Frauen einen zeitgerechten und bezahlbaren Zugang zu Gesundheitsdiensten zu gewähren. Als Hindernisse werden Umstände angesehen, die Frauen den Zugang erschweren, wie zum Beispiel hohe Gebühren für Gesundheitsdienste, das Erfordernis einer vorherigen Einwilligung durch den Ehegatten, die Eltern oder das Krankenhauspersonal, eine große Entfernung von entsprechenden Einrichtungen und ein Mangel an geeigneten und bezahlbaren öffentlichen Transportmitteln.

22. Die Vertragsstaaten sollten auch über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um den Zugang zu Gesundheitsdiensten zu gewährleisten, zum Beispiel indem diese die besonderen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigen. Solche Dienste gewährleisten, dass Frauen ihre Zustimmung nach entsprechender Aufklärung geben, dass ihre Würde geachtet und Vertraulichkeit garantiert wird und ihre Bedürfnisse und Perspektiven beachtet werden. Die Vertragsstaaten sollten keine Formen des Zwangs erlauben, die die Rechte der Frau auf ihre Einverständniserklärung und ihre Würde verletzen, wie zum Beispiel Zwangssterilisation und Zwangstests auf sexuell übertragbare Krankheiten oder auf Schwangerschaften als Bedingung für eine Anstellung.

23. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten darlegen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um einen zeitgerechten Zugang zu Gesundheitsdiensten, für Familienplanung im Speziellen und für sexuelle und reproduktive Gesundheit im Allgemeinen zu gewährleisten. Die Gesundheitserziehung von Jugendlichen sollte besondere Aufmerksamkeit finden und Informationen und psychologische Beratung für jede Form der Familienplanung beinhalten.¹²

24. Der Ausschuss ist über die Bedingungen im Gesundheitswesen für ältere Frauen besorgt, nicht nur, weil Frauen oft länger leben als Männer und daher bei ihnen eine größere Wahrscheinlichkeit als bei Männern besteht, dass sie Behinderungen und degenerative chronische Erkrankungen wie

12 Die Gesundheitserziehung für Jugendliche sollte unter anderem die Gleichberechtigung der Geschlechter, Gewalt, die Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten und Rechte im Bereich der sexuellen und der reproduktiven Gesundheit ansprechen.

Knochenschwund (Osteoporose) und Demenz erleiden, sondern auch weil sie oft die Verantwortung für ihre alternden Ehegatten tragen. Die Vertragsstaaten sollten deshalb angemessene Maßnahmen ergreifen, um den Zugang älterer Frauen zu Gesundheitsdienstleistungen zu gewährleisten, die altersbedingte Beschwerden und Behinderungen behandeln.

25. Frauen mit Behinderungen haben, unabhängig von ihrem Alter, oft Schwierigkeiten mit dem physischen Zugang zu Gesundheitsdiensten. Frauen mit geistigen Behinderungen sind besonders schutzbedürftig, da im Allgemeinen nur wenig Verständnis für die Vielzahl der Risiken für die geistige Gesundheit besteht; als Resultat von Geschlechterdiskriminierung, Gewalt, Armut, bewaffneten Konflikten, Vertreibung und anderen sozialen Deprivationen sind Frauen in unverhältnismäßigem Maße anfällig für seelische Störungen. Vertragsstaaten sollten daher geeignete Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Gesundheitsdienste die Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen berücksichtigen und dass ihre Menschenrechte und Würde geachtet werden.

Artikel 12 Abs. 2

26. Die Berichte sollten auch beinhalten, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten ergriffen haben, um Frauen angemessene Betreuungsleistungen in Zusammenhang mit der Schwangerschaft, der Entbindung und für den Zeitraum danach zur Verfügung stellen. Desgleichen sollten Informationen darüber einbezogen werden, in welchem Ausmaß diese Maßnahmen die Sterblichkeits- und Erkrankungsrate bei Müttern im Allgemeinen und bei schutzbedürftigen Gruppen, Regionen und Gemeinden im Besonderen gesenkt haben.

27. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten darlegen, wie sie – soweit notwendig - kostenfreie Gesundheitsdienste zur Verfügung stellen, um risikofreie Schwangerschaften, Geburten und Wochenbettperioden für Frauen zu gewährleisten. Viele Frauen sind aufgrund der Schwangerschaft dem Risiko ausgesetzt, zu sterben oder eine Behinderung zu erleiden, weil ihnen die Geldmittel fehlen, um die notwendigen Gesundheitsdienste im Bereich der pränatalen Mutterschafts- und postnatalen Fürsorge zu erhalten. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, das Recht der Frau auf eine risikofreie Mutterschaft sowie auf Notentbindungsstationen zu gewährleisten. Sie sollten solchen Gesundheitsdiensten einen größtmöglichen Betrag der ihnen verfügbaren Mittel zuteilen.

Andere relevante Artikel des Übereinkommens

28. Bei Berichten über getroffene Maßnahmen zur Erfüllung des Artikels 12 werden die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, den Zusammenhang mit anderen Artikeln des Übereinkommens, die Bedeutung für die Gesundheit der Frau haben, zu berücksichtigen. Dazu zählen Artikel 5 (b), welcher die Vertragsstaaten auffordert sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe beiträgt; Artikel 10, der die Vertragsstaaten auffordert, Frauen gleichberechtigten Zugang zu Ausbildung zu gewährleisten, somit Frauen leichteren Zugang zu Gesundheitsdiensten zu ermöglichen und die Zahl der Studienabbrüche unter Studentinnen zu verringern, die häufig das Ergebnis einer verfrühten Schwangerschaft sind; Artikel 10 (h), der die Vertragsstaaten auffordert, Frauen und Mädchen einen Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen zu verschaffen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familien beitragen, einschließlich der Aufklärung und Beratung in Bezug auf Familienplanung; Artikel 11, der sich zum Teil mit dem Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Frau am Arbeitsplatz befasst, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit, des besonderen Schutzes während der Schwangerschaft und des bezahlten Mutterschaftsurlaubs; Artikel 14 Abs. 2 (b), der die Vertragsstaaten auffordert, Frauen auf dem Lande Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten zu gewährleisten, einschließlich Aufklärungs- und Beratungsdiensten für die Familienplanung, und (h), der die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um angemessene Lebensbedingungen sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen, die alle für die Krankheitsvorbeugung und die Förderung einer guten Gesundheitsfürsorge entscheidend sind; und Artikel 16 Abs. 1 (e), welcher die Vertragsstaaten auffordert zu gewährleisten, dass Frauen gleiches Recht auf eine freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über die Anzahl und den Altersunterschied ihrer Kinder haben und dass sie Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln erhalten. Artikel 16 Abs. 2 verbietet die Verlobung und Eheschließung von Kindern und ist ein bedeutender Faktor, um physischen und emotionalen Schaden zu verhindern, der aus frühen Schwangerschaften erwächst.

Empfehlungen für staatliche Maßnahmen

29. Die Vertragsstaaten sollten eine umfassende nationale Strategie entwickeln, um die Gesundheit der Frau während ihres gesamten Lebens zu fördern. Dies beinhaltet Maßnahmen einerseits zur Verhütung, andererseits

zur Behandlung von Krankheiten und zur Beeinflussung von Umständen, die sich auf Frauen auswirken; ebenso sollten die Vertragsstaaten sich mit der Gewalt gegen Frauen befassen und allen Frauen den umfassenden Zugang zu einer großen Bandbreite von Gesundheitsdiensten, die einen hohen Standard haben und bezahlbar sind, garantieren sowie Betreuungsdienste im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit anbieten.

30. Die Vertragsstaaten sollten ausreichende Finanzmittel, Personal und Verwaltung zur Verfügung stellen, um zu gewährleisten, dass Gesundheitsdienste für Frauen einen Anteil des Gesamtbudgets erhalten, der mit demjenigen für Männer vergleichbar ist, wobei die besonderen Gesundheitsbedürfnisse der Frau in Rechnung zu stellen sind.

31. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere auch:

(a) eine geschlechtsbezogene Perspektive in das Zentrum aller politischen Richtlinien und Programme rücken, die die Gesundheit der Frau betreffen, und Frauen bei der Planung, Einführung und dem Monitoring derartiger politischer Richtlinien und Programme sowie beim Angebot von Gesundheitsdiensten für Frauen beteiligen;

(b) die Beseitigung aller Hindernisse sicherstellen, die den Zugang der Frau zu Gesundheitsdiensten, zu Ausbildung und Information, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, einschränken, und insbesondere Mittel für Programme aufbringen, die sich an Jugendliche richten und mit der Vorbeugung und Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, befasst sind;

(c) die Verhinderung unerwünschter Schwangerschaften durch Familienplanung und Sexualerziehung zur Priorität machen und die Sterblichkeitsraten von Müttern durch sichere Mutterschaftsbetreuungsdienste und pränatale Unterstützung verringern. Wenn möglich, sollte eine Gesetzgebung, die Abtreibungen unter Strafe stellt, geändert werden, um Frauen, die eine Abtreibung vornehmen lassen, zu entkriminalisieren;

(d) die Versorgung der Frau mit Gesundheitsdiensten durch öffentliche, nichtstaatliche und private Organisationen überwachen, damit gleicher Zugang zu Gesundheitsdiensten und ihre gleiche Qualität gewährleistet sind;

(e) von allen Gesundheitsdiensten verlangen, die Menschenrechte der Frau zu achten, einschließlich der Rechte auf Autonomie, Privatsphäre, Vertraulichkeit, Erteilung einer Einverständniserklärung und Entscheidungsfreiheit;

(f) sicherstellen, dass Ausbildungslehrpläne für Beschäftigte im Gesundheitswesen umfassende, obligatorische geschlechtsbezogene Kurse zur Gesundheit und den Menschenrechten der Frau enthalten, insbesondere im Hinblick auf geschlechtsbezogene Gewalt.

Allgemeine Empfehlung Nr. 25
Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung
jeder Form von Diskriminierung der Frau
(Zeitweilige Sondermaßnahmen)
Dreißigste Sitzung (2004)

I. Einleitung

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat auf seiner zwanzigsten Sitzung (1999) gemäß Artikel 21 des Übereinkommens beschlossen, eine Allgemeine Empfehlung über Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu erarbeiten. Diese neue Allgemeine Empfehlung solle auf früheren Allgemeinen Empfehlungen aufbauen, wie der Allgemeinen Empfehlung Nr. 5 (Siebte Sitzung, 1988) über Zeitweilige Sondermaßnahmen, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 8 (Siebte Sitzung, 1988) über die Umsetzung des Artikels 8 des Übereinkommens und Nr. 23 (Sechzehnte Sitzung, 1997) über die Frau im politischen und öffentlichen Leben sowie auf den Staatenberichten zum Übereinkommen und auf den Abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses zu diesen Berichten.

2. Mit der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung beabsichtigt der Ausschuss, das Wesen und die Bedeutung von Artikel 4 Abs. 1 zu erläutern, um seine volle Anwendung durch die Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Übereinkommens zu erleichtern und sicherzustellen. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten auf, diese Allgemeine Empfehlung in ihre Landessprachen und gegebenenfalls in regionale Sprachen zu übersetzen. Ferner sollte die Allgemeine Empfehlung von den Vertragsstaaten sowohl innerhalb der Legislative, Exekutive und Judikative (einschließlich deren Verwaltung) als auch innerhalb der Zivilgesellschaft, einschließlich der Medien, der Wissenschaft, Menschenrechtsvereinigungen und Frauenverbänden sowie entsprechenden Einrichtungen, verbreitet werden.

II. Hintergrund: Ziel und Zweck des Übereinkommens

3. Das Übereinkommen ist ein dynamisches Instrument. Der Ausschuss sowie andere Akteure auf nationaler und internationaler Ebene haben seit der Verabschiedung des Übereinkommens im Jahre 1979 durch progressive

Überlegungen zur Erläuterung und zum Verständnis der Vorschriften des Übereinkommens und des spezifischen Wesens der Diskriminierung der Frau und der Mittel zur Bekämpfung solcher Diskriminierung beigetragen.

4. Die Reichweite und die Bedeutung von Artikel 4 Abs. 1 muss im Zusammenhang mit dem übergeordneten Ziel und Zweck des Übereinkommens bestimmt werden, der darin besteht, jede Form der Diskriminierung der Frau zu beseitigen, mit dem Ziel, eine *De-iure*- und *De-facto*-Gleichstellung zwischen Mann und Frau bei dem Genuss der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten zu erreichen. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben die rechtliche Verpflichtung, das Recht der Frau auf Nichtdiskriminierung zu achten, zu schützen, zu fördern und zu verwirklichen sowie die Entwicklung und das Vorankommen der Frau im Hinblick auf die Verbesserung ihrer Stellung in Bezug auf eine *De-iure*- und *De-facto*-Gleichstellung mit dem Mann sicherzustellen.

5. Das Übereinkommen geht über das Konzept der Diskriminierung, wie es in vielen nationalen und internationalen Rechtsstandards und -normen zum Ausdruck kommt, hinaus. Während solche Standards und Normen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbieten und sowohl Männer als auch Frauen vor einer Behandlung schützen, die auf willkürlicher, unfairer und/oder ungerechtfertigter Unterscheidung beruht, konzentriert sich das Übereinkommen auf die Diskriminierung der Frau und hebt dabei hervor, dass Frauen aufgrund der Tatsache, dass sie Frauen sind, unter verschiedenen Formen der Diskriminierung gelitten haben und weiterhin leiden.

6. Liest man die Artikel 1 bis 5 und 24, die den allgemeinen Auslegungsrahmen für alle inhaltlichen Vorschriften des Übereinkommens darstellen, zusammen, so ergeben sich daraus drei Verpflichtungen, die von zentraler Bedeutung für die Bemühungen der Vertragsstaaten bei der Beseitigung der Diskriminierung der Frau sind. Diese Verpflichtungen sollten in integrierter Weise umgesetzt werden und über eine rein formelle rechtliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung von Mann und Frau hinausgehen.

7. Erstens zählt es zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten sicherzustellen, dass ihre Gesetze keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung der Frau¹³ enthalten und dass Frauen vor Diskriminierung (sowohl im

13 Eine mittelbare Diskriminierung der Frau kann auftreten, wenn Gesetze, politische Richtlinien und Programme auf scheinbar geschlechtsneutralen Kriterien beruhen, die aber tatsächlich eine negative Auswirkung auf Frauen haben. Geschlechtsneutrale Gesetze, politische Richtlinien und Programme können unbeabsichtigt die Folgen von vergangenen Diskriminierungen wiederholen. Sie können unbewusst auf männliche Verhaltensweisen zugeschnitten sein und es somit versäumen, Aspekte

öffentlichen als auch im privaten Kontext) durch Behörden, Gerichte, Organisationen, Unternehmen oder Privatpersonen geschützt werden. Dies sollte durch die zuständigen Gerichte, Sanktionen oder andere Mittel erfolgen. Zweitens sollten die Vertragsstaaten die *De-facto*-Stellung der Frau durch konkrete und effektive politische Richtlinien und Programme verbessern. Drittens sollten die Vertragsstaaten die vorherrschenden Geschlechterrollen¹⁴ und geschlechtsbezogenen Stereotypen thematisieren, von denen Frauen nicht nur durch einzelne Handlungen von Einzelpersonen betroffen sind, sondern auch durch Gesetze und rechtliche und gesellschaftliche Strukturen und Einrichtungen.

8. Nach Ansicht des Ausschusses ist ein rein formeller rechtlicher oder programmatischer Ansatz zur Erreichung einer *De-facto*-Gleichstellung zwischen Mann und Frau nicht ausreichend, worunter der Ausschuss eine substantielle Gleichstellung versteht. Außerdem verlangt der Ausschuss, dass Frauen dieselbe Ausgangsposition erhalten und durch ein unterstützendes Umfeld gestärkt werden, um Ergebnisgleichheit erzielen zu können. Es ist nicht ausreichend zu gewährleisten, dass die Behandlung von Frauen mit der von Männern identisch ist. Vielmehr müssen biologische sowie gesellschaftlich und kulturell entstandene Unterschiede zwischen Männern und Frauen berücksichtigt werden. Unter bestimmten Umständen ist eine nicht-identische Behandlung von Männern und Frauen erforderlich, um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen. Zur Erreichung des Ziels einer substantiellen Gleichstellung bedarf es einer effektiven Strategie, um die Unterrepräsentation der Frau zu überwinden und um eine Umverteilung

weiblicher Lebenserfahrungen, die sich von denen der Männer unterscheiden können, zu berücksichtigen. Diese Unterschiede können aufgrund stereotyper Erwartungen, Haltungen und Verhaltensweisen gegenüber Frauen bestehen, die auf biologischen Unterschieden zwischen Mann und Frau beruhen. Sie können auch aufgrund der allgemein vorhandenen Unterordnung der Frau unter den Mann bestehen.

- 14 »Geschlecht [Gender] wird definiert als die soziale Bedeutung von biologischen Geschlechtsunterschieden. Es ist ein ideologisches und kulturelles Konstrukt, das auch in der Praxis besteht, oder besser gesagt diese beeinflusst. Es betrifft die Verteilung von Ressourcen, Wohlstand, Arbeit, das Treffen von Entscheidungen, politische Macht sowie den Genuss von Rechten und Berechtigungen in der Familie und im öffentlichen Leben. Trotz der Unterschiede der Kulturen und der Veränderungen über die Zeit, bringen Geschlechterrollen weltweit eine asymmetrische Verteilung der Macht zwischen Mann und Frau als ein überall vorhandenes Phänomen mit sich. Somit ist das Geschlecht eine soziale Klassifizierung und ist in diesem Sinne vergleichbar mit anderen Klassifizierungen wie Rasse, Ethnizität, Sexualität, Klasse und Alter. Es hilft uns, das soziale Konstrukt der Geschlechteridentitäten und ungleiche Machtstrukturen zu verstehen, die der Beziehung zwischen den Geschlechtern zugrunde liegen.« Weltüberblick über die Rolle der Frau in der Entwicklung, Vereinte Nationen, New York, 1999, S. ix.

von Ressourcen und einen Machtausgleich zwischen Mann und Frau zu erreichen.

9. Die Erzielung von Ergebnisgleichheit ist logischerweise gleichbedeutend mit *de facto* oder substanzieller Gleichstellung. Diese Ergebnisse können von quantitativer und/oder qualitativer Natur sein und zum Beispiel darin bestehen, dass annähernd genauso viele Frauen wie Männer ihre Rechte in verschiedenen Bereichen genießen können, dass sie ein gleiches Einkommensniveau erreichen, beim Treffen von Entscheidungen und bei politischer Einflussnahme gleichgestellt sind und dass sie in Gewaltfreiheit leben können.

10. Die Stellung der Frau wird sich nicht verbessern, solange nicht die ihrer Diskriminierung und Ungleichheit zugrunde liegenden Ursachen effektiv angegangen werden. Das Leben von Frauen und Männern muss kontextbezogen betrachtet werden, und es müssen Maßnahmen für eine echte Veränderung von Chancen, Einrichtungen und Systemen getroffen werden, damit diese sich nicht länger auf männlich bestimmten Machtparadigmen und Lebensmustern begründen, die sich historisch entwickelt haben.

11. Biologisch begründete ständige Bedürfnisse und Erfahrungswerte von Frauen sollten von anderen Bedürfnissen unterschieden werden, die das Ergebnis vergangener oder gegenwärtiger Diskriminierung gegenüber Frauen durch Einzelpersonen, durch die vorherrschende Geschlechterideologie oder durch eine Manifestation solcher Diskriminierung in sozialen und kulturellen Strukturen und Institutionen sein können. Beim Ergreifen von Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau können sich die Bedürfnisse der Frau verändern, sie können nicht mehr bestehen oder zu Bedürfnissen von sowohl Frauen als auch Männern werden. Daher ist ein ständiges Monitoring von Gesetzen, Programmen und der Praxis, die auf die Erreichung einer *De-facto*- oder substanziellen Gleichstellung der Frau gerichtet sind, notwendig, um die Beibehaltung solcher nicht-identischen Behandlung, welche nicht länger gerechtfertigt ist, zu vermeiden.

12. Bestimmte Gruppen von Frauen können zusätzlich zu der Diskriminierung, die gegen sie als Frau gerichtet ist, unter einer mehrfachen Diskriminierung leiden, die auf weiteren Gründen wie Rasse, ethnischer oder religiöser Identität, Behinderung, Alter, sozialer Schicht, Kaste oder anderen Faktoren beruht. Eine solche mehrfache Diskriminierung kann diese Gruppen von Frauen vorrangig oder in unterschiedlichem Maße oder in unterschiedlicher Art und Weise im Vergleich zu Männern betreffen. Die Vertragsstaaten sollten spezifische zeitweilige Sondermaßnahmen treffen, um

eine derartige mehrfache Diskriminierung von Frauen sowie die damit verbundenen verstärkten negativen Auswirkungen auf Frauen zu beseitigen.

13. Zusätzlich zu dem Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau enthalten auch andere internationale Menschenrechtsabkommen und politische Dokumente, die innerhalb des VN-Systems verabschiedet wurden, Vorschriften zu zeitweiligen Sondermaßnahmen für die Erreichung einer Gleichstellung. Solche Maßnahmen werden nicht nur unterschiedlich umschrieben, sondern unterscheiden sich auch in ihrer Bedeutung und ihrer Auslegung. Der Ausschuss hofft, dass die vorliegende Allgemeine Empfehlung zu Artikel 4 Abs. 1 zur Klärung der Terminologie beiträgt.¹⁵

14. Das Übereinkommen ist auf die diskriminierenden Dimensionen vergangener und gegenwärtiger gesellschaftlicher und kultureller Kontexte ausgerichtet, die Frauen bei dem Genuss ihrer Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten einschränken. Es hat die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zum Ziel, was die Beseitigung der Ursachen und Folgen ihrer *De-facto*- oder substanziellen Ungleichheit beinhaltet. Daher ist die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen eines der Mittel zur Verwirklichung von *De-facto*- oder substanzieller Gleichstellung der Frau und nicht nur eine Ausnahme zum Diskriminierungsverbot.

15 Vgl. zum Beispiel das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das zeitweilige Sondermaßnahmen verlangt. Die Praxis der Vertragsorgane, einschließlich des Ausschusses für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und des Menschenrechtsausschusses, zeigt, dass diese Organe die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen als zwingend ansehen, um die Ziele der jeweiligen Verträge zu erreichen. Übereinkommen, die im Rahmen der ILO verabschiedet wurden, und verschiedene Dokumente der UNESCO enthalten sowohl explizit als auch implizit solche Maßnahmen. Die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte hat diese Frage erörtert und einen Sonderberichterstattung zur Vorbereitung von Berichten für die Tätigkeit der Unterkommission ernannt. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat im Jahre 1992 den Gebrauch zeitweiliger Sondermaßnahmen überprüft. Die Ergebnisdokumente, die auf den Weltfrauenkonferenzen der Vereinten Nationen angenommen wurden, einschließlich der Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz von 1995 und der Überprüfung der Folgemaßnahmen von 2000, enthalten Verweise auf Positivmaßnahmen als Mittel zur Erreichung einer *De-facto*-Gleichstellung. Der Gebrauch zeitweiliger Sondermaßnahmen durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt ein praktisches Beispiel im Bereich der Beschäftigung von Frauen dar, wie etwa durch administrative Anweisungen über die Einstellung, Beförderung und Versetzung von Frauen im Sekretariat. Diese Maßnahmen haben zum Ziel, einen gleichen Anteil von Frauen und Männern auf allen Ebenen und insbesondere in höheren Positionen zu erreichen.

III. Die Bedeutung und Reichweite zeitweiliger Sondermaßnahmen im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Artikel 4 Abs. 1

»Zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der *De-facto*-Gleichstellung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben; diese Maßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.«

Artikel 4 Abs. 2

»Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten – einschließlich der in diesem Übereinkommen genannten Maßnahmen – zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.«

A. Verhältnis von Absatz 1 zu Absatz 2 des Artikels 4

15. Es besteht ein klarer Unterschied zwischen dem Ziel der »Sondermaßnahmen« gemäß Artikel 4 Abs. 1 und denjenigen des Abs. 2. Das Ziel des Artikels 4 Abs. 1 besteht in der beschleunigten Verbesserung der Stellung der Frau, um ihre *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung mit dem Mann zu erreichen und die strukturellen, sozialen und kulturellen Veränderungen zu erwirken, die notwendig sind, um vergangene und gegenwärtige Formen und Auswirkungen der Diskriminierung der Frau zu korrigieren und wiedergutzumachen. Diese Maßnahmen sind von zeitweiliger Natur.

16. Artikel 4 Abs. 2 sieht eine nicht-identische Behandlung von Mann und Frau aufgrund ihrer biologischen Unterschiede vor. Solche Maßnahmen sind von ständiger Natur, zumindest so lange, bis wissenschaftliche oder technische Erkenntnisse vorliegen (auf die in Artikel 11 Abs. 3 Bezug genommen wird), die eine Überprüfung verlangen.

B. Terminologie

17. In den *travaux préparatoires* des Übereinkommens werden verschiedene Umschreibungen des Begriffs »zeitweilige Sondermaßnahmen« für Artikel 4 Abs. 1 verwendet. Der Ausschuss selbst hat in seinen früheren Allgemeinen Empfehlungen unterschiedliche Begriffe benutzt. Die Vertragsstaaten setzten häufig »Sondermaßnahmen« – im Sinne eines Korrektivs sowie in einem entschädigenden und fördernden Sinne – mit den Begriffen »*affirmative action*«, »*positive action*«, »Positivmaßnahmen«,

»umgekehrte Diskriminierung« und »positive Diskriminierung« gleich. Diese Begriffe ergeben sich aus den Diskussionen und unterschiedlichen Praktiken in verschiedenen nationalen Kontexten.¹⁶ In der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung und in Übereinstimmung mit der Praxis bei der Überprüfung der Staatenberichte verwendet der Ausschuss ausschließlich den Begriff »zeitweilige Sondermaßnahmen«, wie in Artikel 4 Abs. 1 vorgesehen.

C. Kernelemente des Artikels 4 Abs. 1

18. Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 4 Abs. 1 ergriffen werden, sollten darauf abzielen, die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen in politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, zivilen oder anderen Bereichen zu beschleunigen. Der Ausschuss betrachtet die Anwendung dieser Maßnahmen nicht als Ausnahme zum Diskriminierungsverbot, sondern vielmehr als eine Hervorhebung, dass zeitweilige Sondermaßnahmen Teil einer notwendigen Strategie der Vertragsstaaten sind, um eine *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau beim Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten zu erreichen. Obwohl die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen häufig die Auswirkungen vergangener Diskriminierung gegenüber Frauen behebt, bleibt die Verpflichtung der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen bestehen, die Stellung der Frau im Hinblick auf eine *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung zu verbessern, unabhängig davon, ob Diskriminierung in der Vergangenheit tatsächlich nachgewiesen wurde. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten Männer nicht diskriminieren, wenn sie solche Maßnahmen gemäß dem Übereinkommen verabschieden oder durchführen.

19. Die Vertragsstaaten sollten klar zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Abs. 1 zur beschleunigten Herbeiführung des konkreten Ziels einer *de facto* oder substanziellen Gleichstellung der Frau und an-

16 Der Begriff »*affirmative action*« wird in den USA und in einigen VN-Dokumenten benutzt, wohingegen der Begriff »*positive action*« derzeit hauptsächlich in Europa sowie in vielen VN-Dokumenten verwendet wird. Allerdings wird der Begriff »*positive action*« im internationalen Menschenrechtsschutz auch in einem anderen Sinne verwendet, um »*positive State action*« zu umschreiben (die Verpflichtung eines Staates, Maßnahmen zu ergreifen im Gegensatz zur Unterlassung von Maßnahmen). Der Begriff »*positive action*« ist auch insoweit mehrdeutig, als seine Bedeutung sich nicht auf zeitweilige Sondermaßnahmen beschränkt, wie sie in Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens vorgesehen sind. Die Begriffe »umgekehrte Diskriminierung« und »positive Diskriminierung« werden von einigen Experten als unangemessen kritisiert.

deren allgemeinen sozialpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Stellung von Frauen und Mädchen unterscheiden. Nicht alle Maßnahmen, die Frauen potenziell begünstigen oder begünstigen werden, stellen zeitweilige Sondermaßnahmen dar. Die Schaffung von allgemeinen Bedingungen, um Frauen und Mädchen bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu gewährleisten und ihnen ein Leben in Würde und frei von Diskriminierung zu sichern, kann nicht als zeitweilige Sondermaßnahme bezeichnet werden.

20. Artikel 4 Abs. 1 hebt die »zeitweilige« Natur solcher Sondermaßnahmen hervor. Solche Maßnahmen sollten daher nicht als unbegrenzt notwendig erachtet werden, auch wenn »zeitweilig« in der Praxis eine Anwendung solcher Maßnahmen über einen langen Zeitraum bedeuten kann. Die Dauer einer zeitweiligen Sondermaßnahme sollte entsprechend dem erreichten Fortschritt in Hinblick auf ein konkretes Problem und nicht aufgrund eines vorbestimmten Zeitrahmens festgelegt werden. Zeitweilige Sondermaßnahmen müssen beendet werden, sobald die erwünschten Ergebnisse erzielt und über einen längeren Zeitraum beibehalten worden sind.

21. Die Bezeichnung *Sondermaßnahme* bedarf, obwohl sie konform mit dem Menschenrechtsdiskurs ist, ebenfalls einer sorgfältigen Erläuterung. Diese Bezeichnung stellt Frauen und andere Gruppen, die diskriminiert werden, manchmal als schwach und verletzlich dar, welche daher spezieller oder *Sondermaßnahmen* bedürfen, um an der Gesellschaft teilzuhaben und sich behaupten zu können. Die wahre Bedeutung von *Sondermaßnahmen* gemäß Artikel 4 Abs. 1 liegt jedoch darin, dass solche Maßnahmen einem spezifischen Ziel dienen sollen.

22. Der Begriff »Maßnahmen« umfasst eine große Bandbreite von legislativen, exekutiven, administrativen und anderen regulatorischen Instrumenten, Politiken und Praktiken, wie etwa Förderprogramme, die Verteilung und/oder Umverteilung von Ressourcen, eine bevorzugte Behandlung, eine gezielte Einstellung, Beschäftigung und Beförderung, zahlenmäßige Ziele in Verbindung mit einem Zeitrahmen sowie Quotensysteme. Die Wahl einer bestimmten Maßnahme wird von dem Kontext, in dem Artikel 4 Abs. 1 Anwendung findet, und den spezifischen Zielen, die erreicht werden sollen, abhängen.

23. Die Verabschiedung und Durchführung zeitweiliger Sondermaßnahmen kann zu einer Debatte über die Qualifikation und Leistung der Zielgruppen oder betroffenen Individuen führen sowie zu einer Debatte gegen die Bevorzugung von Frauen in Bereichen wie Politik, Bildung und Beschäftigung, die angeblich weniger qualifiziert sind als Männer. Da zeit-

weilige Sondermaßnahmen auf die beschleunigte Herbeiführung einer *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung abzielen, müssen Fragen von Qualifikation und Leistung, insbesondere bei der Beschäftigung im öffentlichen und privaten Sektor, sorgfältig auf eine geschlechtsbezogene Vereinengenommenheit überprüft werden, da diese Fragen normativ und kulturell bestimmt sind. Bei der Nominierung, Auswahl und Wahl für öffentliche und politische Ämter können auch andere Faktoren als Qualifikation und Leistung, wie etwa die Anwendung der Grundsätze demokratischer Fairness und Wahl, eine Rolle spielen.

24. Artikel 4 Abs. 1 in Verbindung mit den Artikeln 1, 2, 3, 5 und 24, muss zusammen mit den Artikeln 6 bis 16 angewendet werden, die die Vertragsstaaten auffordern, »alle geeigneten Maßnahmen zu treffen«. Folglich ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, zeitweilige Sondermaßnahmen in Bezug auf jeden einzelnen der genannten Artikel zu verabschieden und durchzuführen, wenn solche Maßnahmen sich als notwendig und angemessen erweisen, um die Erreichung eines allgemeinen oder spezifischen Ziels im Hinblick auf die *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau zu beschleunigen.

IV. Empfehlungen an die Vertragsstaaten

25. Die Staatenberichte sollten Auskünfte über die Verabschiedung (oder Nicht-Verabschiedung) von zeitweiligen Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens beinhalten, wobei die Vertragsstaaten gebeten werden, möglichst den Begriff »zeitweilige Sondermaßnahmen« zu verwenden, um Missverständnisse zu vermeiden.

26. Die Vertragsstaaten sollten klar zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen, die die beschleunigte Erreichung eines konkreten Ziels im Hinblick auf die *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau beabsichtigen, und anderen allgemeinen sozialen Politiken unterscheiden, die verabschiedet und durchgeführt werden, um die Position von Frauen und Mädchen zu verbessern. Die Vertragsstaaten sollten bedenken, dass nicht alle Maßnahmen, die Frauen potenziell begünstigen sollen, als zeitweilige Sondermaßnahmen angesehen werden können.

27. Die Vertragsstaaten sollten bei der Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung einer *De-facto*- oder substanziellen Gleichstellung der Frau, die Situation der Frau in allen Lebensbereichen sowie auch in spezifischen Bereichen untersuchen. Sie sollten die potenziellen Auswirkungen der zeitweiligen Sondermaßnahmen im

Hinblick auf ein bestimmtes Ziel in ihrem nationalen Kontext auswerten und solche zeitweiligen Sondermaßnahmen verabschieden, die sie als am geeignetsten zur beschleunigten Herbeiführung einer *De-facto*- oder substantiellen Gleichstellung der Frau ansehen.

28. Die Vertragsstaaten sollten die Gründe darlegen, warum sie sich für eine Art von Maßnahme und nicht für eine andere entschieden haben. Die Begründung für die Anwendung solcher Maßnahmen sollte eine Beschreibung der gegenwärtigen Lebenssituation derjenigen Frauen umfassen, deren Stellung der Vertragsstaat durch die Anwendung solcher Sondermaßnahmen in beschleunigter Art und Weise zu verbessern beabsichtigt, einschließlich der Bedingungen und Einflüsse, die ihr Leben und ihre Chancen bestimmen oder das Leben und die Chancen einer bestimmten Gruppe von Frauen, die unter einer mehrfachen Diskriminierung leiden. Zugleich sollte das Verhältnis zwischen solchen Maßnahmen und allgemeinen Maßnahmen und Anstrengungen zu Verbesserung der Stellung der Frau erläutert werden.

29. Die Vertragsstaaten sollten ihre Versäumnisse im Hinblick auf die Verabschiedung zeitweiliger Sondermaßnahmen angemessen begründen. Solche Versäumnisse können nicht einfach durch die Berufung auf Machtlosigkeit oder vorherrschende Markt- oder politische Kräfte, die dem Privatsektor, privaten Organisationen oder politischen Parteien zuzurechnen sind, gerechtfertigt werden. Die Vertragsstaaten werden daran erinnert, dass Artikel 2 des Übereinkommens, der in Verbindung mit allen anderen Artikeln zu lesen ist, dem Vertragsstaat die Verantwortlichkeit für das Handeln dieser Akteure auferlegt.

30. Die Vertragsstaaten können gemäß verschiedener Artikel über zeitweilige Sondermaßnahmen berichten. Nach Artikel 2 sollten die Vertragsstaaten über die rechtlichen oder anderen Grundlagen für solche Maßnahmen und über die Begründung der Wahl eines bestimmten Ansatzes berichten. Sie sollten weiterhin Details über jegliche Gesetzgebung im Hinblick auf zeitweilige Sondermaßnahmen berichten und im Besonderen darüber, ob diese Gesetzgebung einen zwingenden oder freiwilligen Charakter für zeitweilige Sondermaßnahmen vorsieht.

31. Die Vertragsstaaten sollten in ihre Verfassungen oder in ihre nationale Gesetzgebung Vorschriften aufnehmen, die die Verabschiedung zeitweiliger Sondermaßnahmen erlauben. Der Ausschuss möchte die Vertragsstaaten daran erinnern, dass Gesetze, wie etwa umfassende Anti-Diskriminierungsgesetze, Gleichstellungsgesetze oder Rechtsverordnungen zur Gleichstellung der Frau, eine Anleitung für die Art der zeitweiligen Son-

dermaßnahme geben können, die zur Erreichung eines festgesetzten Ziels oder festgesetzter Ziele in bestimmten Bereichen angewendet werden sollten. Eine solche Anleitung kann auch in spezifischer Gesetzgebung über Beschäftigung und Bildung enthalten sein. Einschlägige Gesetzgebung zu Anti-Diskriminierung und zeitweiligen Sondermaßnahmen sollte sowohl staatliche Akteure als auch private Organisationen und Unternehmen einschließen.

32. Der Ausschuss macht die Vertragsstaaten darauf aufmerksam, dass zeitweilige Sondermaßnahmen auch auf der Grundlage von Dekreten, politischen Direktiven und/oder Verwaltungsrichtlinien von nationalen, regionalen oder lokalen Behörden zu öffentlicher Beschäftigung und Bildung erlassen werden können. Solche Sondermaßnahmen können auch den öffentlichen Dienst, die Politik, die private Bildung und den privaten Beschäftigungsbereich erfassen. Der Ausschuss macht die Vertragsstaaten weiterhin darauf aufmerksam, dass solche Maßnahmen auch zwischen den Sozialpartnern des öffentlichen und privaten Beschäftigungsbereichs ausgehandelt werden oder von öffentlichen oder privaten Unternehmen, Organisationen, Einrichtungen und politischen Parteien auf freiwilliger Basis angewendet werden können.

33. Der Ausschuss wiederholt, dass Aktionspläne für zeitweilige Sondermaßnahmen innerhalb des spezifischen nationalen Kontextes und vor dem Hintergrund der spezifischen Natur des jeweiligen Problems entworfen, durchgeführt und evaluiert werden sollten. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, in ihren Berichten Details über Aktionspläne anzugeben, die darauf abzielen, Frauen in bestimmten Bereichen Zugang zu verschaffen und ihre Unterrepräsentation zu überwinden, indem Ressourcen und Machtverhältnisse neu geordnet und/oder institutionelle Veränderungen vorgenommen werden, um vergangene oder gegenwärtige Diskriminierung zu bekämpfen und die Herbeiführung einer *De-facto*-Gleichstellung zu beschleunigen. In den Berichten sollte ebenfalls angegeben werden, ob solche Aktionspläne unbeabsichtigte potenzielle gegenteilige Nebenwirkungen der Maßnahmen berücksichtigen und auch Schutzmöglichkeiten für die Frau gegen solche Nebenwirkungen vorsehen. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten auch die Ergebnisse zeitweiliger Sondermaßnahmen beschreiben und die Gründe möglichen Scheiterns solcher Maßnahmen analysieren.

34. Die Vertragsstaaten sollten gemäß Artikel 3 in ihren Berichten über Institutionen Auskunft geben, die solche zeitweiligen Sondermaßnahmen entwerfen, umsetzen, überwachen, bewerten und durchsetzen. Die Zuständigkeit für solche Maßnahmen kann bereits bestehenden oder geplanten na-

tionalen Einrichtungen, wie etwa Frauenministerien, Abteilungen für Frauenfragen innerhalb von Ministerien oder Präsidialbüros, Ombudspersonen, Gerichten oder anderen öffentlichen oder privaten Organen übertragen werden, deren Aufgabe es ist, spezifische Programme zu entwerfen, deren Durchführung zu beobachten und deren Auswirkungen und Ergebnisse zu evaluieren. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Frauen im Allgemeinen und betroffene Gruppen von Frauen im Besonderen bei dem Entwurf, der Durchführung und der Evaluierung solcher Programme eine maßgebliche Rolle spielen. Besonders empfohlen wird die Zusammenarbeit mit und Konsultation von Zivilgesellschaft und nicht-staatlichen Organisationen, die verschiedene Gruppen von Frauen vertreten.

35. Der Ausschuss erinnert an seine Allgemeine Empfehlung Nr. 9 zu Statistischen Daten, die die Situation der Frau betreffen, und empfiehlt den Vertragsstaaten, nach Geschlecht aufgeschlüsselte statistische Daten zu erfassen, um den Fortschritt bei der Herbeiführung der *De-facto*- oder substanziellen Gleichstellung der Frau und die Wirksamkeit zeitweiliger Sondermaßnahmen bewerten zu können.

36. Die Vertragsstaaten sollten über die Art der zeitweiligen Sondermaßnahmen berichten, die sie in spezifischen Bereichen gemäß der einschlägigen Vorschrift(en) des Übereinkommens ergriffen haben. Die Berichterstattung gemäß der jeweiligen Vorschrift(en) sollte Verweise auf konkrete kurz- und langfristige Ziele, den Zeitrahmen, die Gründe für die Auswahl bestimmter Maßnahmen, die Schritte, die Frauen den Zugang zu solchen Maßnahmen ermöglichen, und die Einrichtung, die für das Monitoring, die Durchführung und den Fortschritt zuständig ist, enthalten. Ferner sind die Vertragsstaaten aufgefordert, zu beschreiben, wie viele Frauen von einer Maßnahme betroffen sind, wie viele Frauen aufgrund einer zeitweiligen Sondermaßnahme zu einem bestimmten Bereich Zugang erhalten würden und wie viele Frauen innerhalb welchen Zeitrahmens von einer Neuordnung der Ressourcen und Machtverhältnisse profitieren würden.

37. Der Ausschuss erinnert an seine Allgemeinen Empfehlungen Nr. 5, 8 und 23, in denen er die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen in den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Politik und Beschäftigung, bei der Vertretung der Regierung durch Frauen auf internationaler Ebene und der Mitwirkung in internationalen Organisationen sowie im politischen und öffentlichen Leben empfohlen hat. Die Vertragsstaaten sollten solche Bemühungen innerhalb ihres nationalen Kontextes intensivieren, insbesondere im Hinblick auf alle Arten der Bildung auf allen Stufen sowie auf alle Facetten und Ebenen von Fortbildung, Beschäftigung und Repräsentation im öffentli-

chen und politischen Leben. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Vertragsstaaten in allen Bereichen, vor allem im Gesundheitswesen, sorgsam zwischen laufenden und permanenten Maßnahmen und solchen zeitweiliger Natur unterscheiden sollten.

38. Die Vertragsstaaten werden daran erinnert, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur Beschleunigung der Veränderung und Beseitigung von kulturellen Praktiken und stereotypen Ansichten und Verhaltensweisen, die Frauen diskriminieren oder benachteiligen, ergriffen werden sollten. Zeitweilige Sondermaßnahmen sollten auch im Rahmen von Kreditvergaben, in den Bereichen Sport, Kultur und Erholung sowie zur Förderung von Rechtsbewusstsein ergriffen werden. Solche Maßnahmen sollten sich, wo notwendig, an Frauen richten, die von mehrfacher Diskriminierung betroffen sind, einschließlich Landfrauen.

39. Obwohl zeitweilige Sondermaßnahmen nicht nach jeder Vorschrift des Übereinkommens angewendet werden können, empfiehlt der Ausschuss, dass deren Ergreifen immer dann erwogen wird, wenn es darum geht, einerseits den Zugang zu einer gleichberechtigten Teilnahme und andererseits die Neuordnung von Machtverhältnissen und Ressourcen zu beschleunigen sowie immer dann, wenn solche Maßnahmen unter den gegebenen Umständen als notwendig und am besten geeignet erachtet werden.

V. Die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter*

von Professor Theo van Boven¹

Obwohl das Folterverbot bereits in den bedeutenden internationalen Menschenrechtsinstrumenten, wie etwa in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Artikel 5) und im Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Artikel 7) enthalten ist, erachtete man in den 70er Jahren noch konkretere Maßstäbe zur Verhinderung und Bekämpfung von Folter als notwendig. Damals begann Amnesty International mit globalen Kampagnen gegen Folter, und einige Länder, namentlich Schweden und die Niederlande, starteten eine Initiative, um eine Erklärung gegen Folter zu verfassen, die 1975 von der VN-Generalversammlung als »Erklärung über den Schutz aller Personen vor Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe« angenommen wurde. Zwei Jahre später, 1977, wurde aufgrund der verstärkten Forderungen verschiedener nichtstaatlicher Organisationen, die Menschenrechtskommission von der VN-Generalversammlung aufgefordert, »eine Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung im Lichte der Grundsätze der Erklärung zu entwerfen«. Es dauerte weitere sieben Jahre, bis die Generalversammlung das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe am 10. Dezember 1984 annahm.² Dieses aus 33 Artikeln bestehende Instrument trat am 26. Juni 1987 in Kraft.³ Das Übereinkommen wurde inzwischen von 133 Staaten ratifiziert.

* Es handelt sich um die deutsche Übersetzung eines englischen Originalbeitrags.

- 1 Der Autor bedankt sich für den Beitrag von Sabina Puig, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Sonderberichterstatters über Folter, bei der Vorbereitung dieser Einführung.
- 2 Zur Entstehungsgeschichte des Übereinkommens siehe: *J. Herman Burgers/Hans Danelius*, *The United Nations Convention Against Torture, Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Dordrecht 1988.
- 3 Am 18. Dezember 2002 nahm die VN-Generalversammlung ein Zusatzprotokoll an, welches eine Ratifizierung oder den Beitritt von mindestens 20 Staaten erfordert, um in Kraft treten zu können.

Artikel 17 des Übereinkommens sieht die Schaffung eines Ausschusses vor, der aus zehn Sachverständigen »von hohem sittlichen Ansehen« besteht, die von den Vertragsstaaten gewählt werden, jedoch zur Überwachung der Umsetzung des Anti-Folter Abkommens durch die Vertragsstaaten in ihrer persönlichen Eigenschaft tätig sind. Der Ausschuss tagte zum ersten Mal im April 1988 in Genf und gab sich seine Verfahrensvorschriften und Arbeitsmethoden. Seitdem hält der Ausschuss regelmäßig zwei Sitzungen pro Jahr ab.⁴ Der Ausschuss besitzt folgende Funktionen:

Erstens prüft der Ausschuss gemäß Artikel 19 die alle vier Jahre⁵ vorzulegenden Staatenberichte, macht Bemerkungen und spricht Empfehlungen aus (abschließende Stellungnahmen) im Hinblick auf »Maßnahmen, die die Vertragsstaaten zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen getroffen haben«. Diese Bemerkungen und Stellungnahmen und möglicherweise Antworten der betroffenen Vertragsstaaten werden in den Jahresbericht des Ausschusses für die Generalversammlung aufgenommen.

Zweitens statet Artikel 20 den Ausschuss, sobald er zuverlässige Informationen erhalten hat, die nach seiner Meinung wohlbegründete Hinweise darauf enthalten, dass im Hoheitsgebiet eines Vertragsstaats systematisch Folterungen stattfinden, mit Prüfungskompetenzen aus, die anderen Vertragsorganen nicht zustehen.⁶ Diese Vorschrift verleiht dem Ausschuss die Kompetenz, Untersuchungen vorzunehmen, wie etwa Besuche vor Ort, im Hinblick auf Behauptungen systematischer Folterungen in den betreffenden Vertragsstaaten. Da Artikel 20 jedoch eine fakultative Vorschrift ist, kann der Ausschuss solche Untersuchungen nicht durchführen, wenn der Vertragsstaat einen Vorbehalt zu dieser Vorschrift angebracht hat. Das Prüfungsverfahren ist vertraulich und erfordert die Zusammenarbeit der betroffenen Vertragsstaaten.

Drittens kann der Ausschuss, ebenso wie die anderen Menschenrechtsvertragsorgane, gemäß Artikel 21 des Übereinkommens Mitteilungen entgegennehmen und prüfen, in denen ein Vertragsstaat geltend macht, ein anderer Vertragsstaat komme seinen Verpflichtungen aus diesem Übereinkommen nicht nach. Dieses Verfahren verlangt jedoch, dass die betreffenden Vertragsstaaten eine Erklärung abgegeben haben, mit der sie diese Zuständigkeit des Ausschusses anerkennen. Seit dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens hat weder der Ausschuss noch irgendein anderes Ver-

- 4 Der Ausschuss kann auch auf Verlangen der Mehrheit seiner Mitglieder oder eines Vertragsstaats eine Sondersitzung abhalten.
- 5 Der Erstbericht sollte innerhalb des ersten Jahres nach In-Kraft-Treten des Übereinkommens vorgelegt werden. Weitere Berichte können auch auf Anforderung des Ausschusses verlangt werden.
- 6 Mit Ausnahme des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (siehe Artikel 8).

tragsorgan der VN-Menschenrechtsübereinkommen jemals eine solche Staatenbeschwerde erhalten.

Viertens sieht Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter die Möglichkeit einer Individualbeschwerde (für ein mutmaßliches Opfer oder seine/ihre Angehörigen oder Vertreter) gegen einen Vertragsstaat im Hinblick auf die Nichterfüllung seiner Verpflichtungen nach dem Übereinkommen vor, wie es auch in dem Ersten Fakultativprotokoll des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte, dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, der Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen und dem Fakultativprotokoll des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vorgesehen ist. Der Ausschuss kann jedoch eine solche Individualbeschwerde nur prüfen, wenn der betroffene Vertragsstaat die Zuständigkeit des Ausschusses in dieser Hinsicht anerkannt hat. Außerdem müssen noch weitere Voraussetzungen erfüllt sein, damit der Ausschuss den Fall zulassen und mit der Prüfung des Sachverhalts fortfahren kann. Die Zulassungsvoraussetzungen sind in dem Übereinkommen und in der Verfahrensordnung des Ausschusses definiert. Bei der Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen und des Sachverhalts kann der Ausschuss von dem betroffenen Vertragsstaat zeitweilige Sondermaßnahmen verlangen, um jeden möglichen irreparablen Schaden für das mutmaßliche Opfer zu vermeiden. Am Ende des Verfahrens übermittelt der Ausschuss dem/der Antragsteller/in und dem betroffenen Vertragsstaat seine Entscheidung. Der Ausschuss lädt den Vertragsstaat ein, weitere Auskünfte über die Maßnahmen zu erteilen, die der Vertragsstaat im Hinblick auf die Entscheidung des Ausschusses ergriffen hat. Der Inhalt der geprüften Mitteilungen, einschließlich der Entscheidung des Ausschusses und der von dem Vertragsstaat vorgelegten Informationen, werden in den Jahresbericht des Ausschusses aufgenommen.

Der Ausschuss erhielt viele Individualbeschwerden gemäß Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter im Hinblick auf die Nichterfüllung der Verpflichtungen nach Artikel 3 durch die Vertragsstaaten.⁷ Im Jahre 1994 prüfte der Ausschuss eine Mitteilung von Mr. Balabou Mutombo, einem zairischen Staatsbürger, der behauptete in dem damaligen Zaire gefoltert wor-

7 Artikel 3 sieht vor: »1. Ein Vertragsstaat darf eine Person nicht in einen anderen Staat ausweisen, abschieben (>refouler<) oder an diesen ausliefern, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass sie dort Gefahr liefe, gefoltert zu werden. 2. Bei der Feststellung, ob solche Gründe vorliegen, berücksichtigen die zuständigen Behörden alle maßgeblichen Erwägungen, einschließlich des Umstands, dass in dem betreffenden Staat eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte herrscht«.

den zu sein und dessen Asylantrag von den Schweizer Behörden zurückgewiesen wurde.⁸

Der Ausschuss entschied, dass seine Ausweisung nach Zaire in der Tat eine Verletzung von Artikel 3 darstellen würde und dass die Schweiz daher verpflichtet sei, ihn nicht nach Zaire auszuweisen, oder in irgendein anderes Land, in dem das Risiko besteht, nach Zaire ausgewiesen oder abgeschoben oder gefoltert zu werden. Dies war das erste Mal, dass der Ausschuss eine Entscheidung zugunsten eines zurückgewiesenen Asylbewerbers gemäß Artikel 3 des Übereinkommens getroffen hat. Dieser Fall stellte einen wichtigen Präzedenzfall dar und eine Vielzahl ähnlicher Beschwerden über Abschiebungsfälle wurden folglich dem Ausschuss vorgelegt. Nach Schätzungen betreffen 80 bis 90 % der Beschwerden, die der Ausschuss prüft, Behauptungen von Verletzungen des in Artikel 3 verankerten Non-Refoulement-Prinzips.

In Anbetracht der großen Anzahl der erhaltenen Mitteilungen, die eine Verletzung von Artikel 3 geltend machen, befand der Ausschuss es für notwendig, sowohl den Antragstellern/innen als auch den Vertragsstaaten Anleitungen für das korrekte Einreichen und die Prüfung von Beschwerden in Verbindung mit dieser Vorschrift zu erteilen. In diesem Zusammenhang wurde die erste und bisher einzige Allgemeine Bemerkung verfasst.⁹

Wie in den einleitenden Absätzen wiedergegeben,¹⁰ soll mit dieser Allgemeinen Bemerkung den Verfassern/innen von Mitteilungen und den betroffenen Staaten Anleitung im Hinblick auf die vom Ausschuss angewendeten Maßstäbe bei der Prüfung von Individualbeschwerden mit Bezug auf Artikel 3 gegeben werden. Mit dieser Allgemeinen Bemerkung werden sowohl den Antragstellern/innen als auch den betroffenen Staaten Anleitungen für die Vorlage relevanter Informationen erteilt. Die Allgemeine Bemerkung soll auch eine einheitliche Behandlung aller Individualbeschwerden mit Bezug auf Artikel 3 bei der Prüfung durch den Ausschuss bezwecken.

Es ist erwähnenswert, dass die Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter sich ihrer Natur und ihrem Zweck nach von den meisten Allgemeinen Bemerkungen der anderen Vertragsorgane unterscheidet, wie etwa denen des Menschenrechtsausschusses oder des Ausschusses für Wirt-

8 Mutombo v. Switzerland, Committee against Torture, Communication No. 13/1993, UN Doc. A/49/44 at 45 (1994).

9 Das Übereinkommen gegen Folter sieht nicht ausdrücklich die Annahme Allgemeiner Bemerkungen vor.

10 »In Anbetracht der Notwendigkeit, die sich aus der Anwendung von Regel 111, Abs. 3 der Verfahrensregeln des Ausschusses (CAT/C/3/Rev.2) ergibt, und in Anbetracht der Tatsache, dass für die Umsetzung des Artikels 3 gemäß dem Verfahren nach Artikel 22 des Übereinkommens die Notwendigkeit für Richtlinien besteht, verabschiedet der Ausschuss [...] die folgende Allgemeine Bemerkung, um Vertragsstaaten und den Verfassern/innen solcher Mitteilungen Anleitung zu geben«.

schaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte. Während viele der Allgemeinen Bemerkungen der anderen Vertragsorgane den Anwendungsbereich einer Vorschrift näher ausführen, das heißt ein bestimmtes Menschenrecht und die damit verbundenen Staatenpflichten auslegen, dient die Allgemeine Bemerkung zu Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter schlicht als Verfahrenshilfe. In seinen Entscheidungen zu Beschwerden über Verletzungen von Artikel 3 folgt der Ausschuss im Allgemeinen seiner in der Allgemeinen Bemerkung dargestellten Argumentation. Mit anderen Worten, bei der Prüfung des Sachverhalts bewertet der Ausschuss, ob erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Antragsteller/in Gefahr läuft, bei der Rückkehr in das betreffende Land gefoltert zu werden. Dabei berücksichtigt der Ausschuss, ob eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte besteht. Der Ausschuss erinnert jedoch daran, dass das Ziel einer solchen Bestimmung darin besteht, festzustellen, ob der/die Betroffene bei der Rückkehr in das betreffende Land persönlich der Gefahr ausgesetzt wird, gefoltert zu werden. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das Bestehen einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte an sich nicht ausreichend ist für die Feststellung, dass eine bestimmte Person bei Rückkehr in das Land Gefahr läuft, gefoltert zu werden; es müssen zusätzliche Gründe bestehen, um zu zeigen, dass der/die Betroffene sich einem persönlichen Risiko aussetzen würde. Gleichermaßen bedeutet die Tatsache, dass keine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte besteht, nach Ansicht des Ausschusses nicht, dass eine Person nicht als gefährdet angesehen werden kann, aufgrund ihrer jeweiligen besonderen Umstände gefoltert zu werden.

Bei der Prüfung des Sachverhalts bezieht sich der Ausschuss häufig ausdrücklich auf einige relevante Abschnitte seiner Allgemeinen Bemerkung, insbesondere auf Absatz 6: «Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vertragsstaat und der Ausschuss verpflichtet sind zu bewerten, ob erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Antragsteller/in Gefahr läuft, gefoltert zu werden, wenn er/sie ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird. Das Folterrisiko muss dabei auf Gründen beruhen, die über bloße Theorie oder bloßen Verdacht hinausgehen. Die Gefahr muss jedoch nicht die Schwelle ›hoher Wahrscheinlichkeit‹ erreichen».¹¹

Wie bereits oben erwähnt ist die einzige Allgemeine Bemerkung des Ausschusses gegen Folter eher eine Verfahrenshilfe, die dazu dient, Krite-

11 Vgl. zum Beispiel V.N.I.M. v. Canada, Committee, Committee against Torture, Communication No. 119/1998, UN Doc. A/58/44, Annex VI, para. 8.3 (2003); H.B.H., T.N.T., H.J.H., H.O.H., H.R.H., and H.G.H. v. Switzerland, Committee against Torture, Communication No. 192/2001, UN Doc. A/58/44, Annex VI, para. 6.4 (2003); or U.S. v. Finland, Committee against Torture, Communication No. 197/2002, UN Doc. A/58/44, Annex VI, para. 7.4 (2003).

rien, die der Ausschuss bei seinen Entscheidungen von Individualbeschwerden mit Bezug auf Artikel 3 anwendet, zu erläutern, anstatt dass er Rechte und Verpflichtungen dieses Artikels auslegt. Bei seiner Sitzung im Mai 2003 entschied der Ausschuss, eine zweite Allgemeine Bemerkung zu der Frage der Staatenpflichten gemäß Artikel 2 des Übereinkommens zu erarbeiten. Es wird erwartet, dass diese Entscheidung zu weiteren Anleitungen bezüglich der Umsetzung des Übereinkommens gegen Folter führen wird.

DIE ALLGEMEINE BEMERKUNG DES AUSSCHUSSES GEGEN FOLTER

CAT A/53/44, ANHANG IX
21. NOVEMBER 1997

Allgemeine Bemerkung Nr. 1 Die Umsetzung des Artikels 3 in Verbindung mit Artikel 22 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe Sechzehnte Sitzung (1996)

In Anbetracht der Tatsache, dass der Ausschuss gegen Folter unter den Voraussetzungen des Artikels 22 Abs. 4 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe »Mitteilungen, die gemäß Artikel 22 entgegen genommen werden, unter Berücksichtigung aller ihm von einer Einzelperson oder in deren Namen und von dem betroffenen Vertragsstaat unterbreiteten Information« prüft,

in Anbetracht der Notwendigkeit, die sich aus der Anwendung von Regel 111, Abs. 3 der Verfahrensregeln des Ausschusses (CAT/C/3/Rev.2) ergibt, und

in Anbetracht der Tatsache, dass für die Umsetzung des Artikels 3 gemäß dem Verfahren nach Artikel 22 des Übereinkommens die Notwendigkeit für Richtlinien besteht,

verabschiedet der Ausschuss gegen Folter auf seiner neunzehnten Sitzung, dem 317. Treffen, abgehalten am 21. November 1997, die folgende Allgemeine Bemerkung, um Vertragsstaaten und den Verfassern/innen solcher Mitteilungen Anleitung zu geben:

1. Artikel 3 ist in seiner Anwendung auf Fälle beschränkt, in denen erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Verfasser/in Gefahr läuft, wie in Artikel 1 definiert, gefoltert zu werden.
2. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Formulierung »ein anderer Staat« in Artikel 3 sich auf jenen Staat bezieht, in den die betroffene Einzelperson ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird, ebenso jeden Staat, in den der/die Verfasser/in anschließend ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird.

3. Gemäß Artikel 1 bezieht sich das Kriterium in Artikel 3 Abs. 2, das von »einer ständigen Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte« spricht, nur auf Verletzungen aufgrund der Veranlassung oder mit Einwilligung eines öffentlichen Amtsträgers oder einer anderen Person, die in öffentlicher Funktion handelt.

Zulässigkeit

4. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es in die Verantwortlichkeit des/der Verfassers/in fällt, für die Zulässigkeit seiner/ihrer Mitteilung gemäß Artikel 22 des Übereinkommens einen *Prima-facie*-Fall darzulegen, indem er/sie jede der Voraussetzungen der Regel 107 der Verfahrensregeln des Ausschusses erfüllt.

Begründung des Anspruchs

5. Bei der Anwendung von Artikel 3 des Übereinkommens zur Begründung eines Falles obliegt es dem/der Verfasser/in, den Streitfall vorzubringen. Das heißt, dass die Position des/der Verfassers/in eine Tatsachengrundlage haben muss, um eine Erwiderung des Vertragsstaates verlangen zu können.

6. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vertragsstaat und der Ausschuss verpflichtet sind, zu bewerten, ob erhebliche Gründe zu der Annahme bestehen, dass der/die Verfasser/in Gefahr läuft, gefoltert zu werden, wenn er/sie ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert wird. Das Folterrisiko muss dabei auf Gründen beruhen, die über bloße Theorie oder bloßen Verdacht hinausgehen. Die Gefahr muss jedoch nicht die Schwelle »hoher Wahrscheinlichkeit« überschreiten.

7. Der/die Verfasser/in muss begründen, dass er/sie sich in der Gefahr befinden würde, gefoltert zu werden, dass die Gründe für diese Annahme erheblich sind, dass diese Gefahr gegenwärtig ist und der/die Verfasser/in von ihr persönlich betroffen ist. Alle sachdienlichen Informationen zu dieser Angelegenheit können von beiden Parteien vorgebracht werden.

8. Die folgenden Informationen, obgleich sie nicht erschöpfend sind, können als sachdienlich angesehen werden:

(a) Handelt es sich bei dem betroffenen Staat um einen Staat, in dem eine ständige Praxis grober, offenkundiger oder massenhafter Verletzungen der Menschenrechte gegeben ist (vgl. Artikel 3 Abs.2)?

(b) Ist der/die Verfasser/in in der Vergangenheit durch einen öffentlichen Amtsträger oder eine andere Person, die in öffentlicher Funktion handelt, oder aufgrund deren Veranlassung oder mit deren Einwilligung gefoltert oder misshandelt worden? Wenn ja, fand dies in der jüngsten Vergangenheit statt?

(c) Gibt es ein medizinisches Gutachten oder andere unabhängige Beweismittel, um die Aussage des/der Verfassers/in zu stützen, dass er/sie in der Vergangenheit gefoltert oder misshandelt wurde? Hatte die Folter Nachwirkungen?

(d) Hat sich die Situation, auf die in (a) verwiesen wird, geändert? Hat sich die interne Lage hinsichtlich der Menschenrechte gewandelt?

(e) Hat sich der/die Verfasser/in an politischen oder anderen Aktivitäten innerhalb oder außerhalb des betroffenen Staates beteiligt, die ihn/sie besonders gefährdet erscheinen lassen, gefoltert zu werden, sobald er/sie in den betroffenen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder ausgeliefert würde?

(f) Gibt es Beweise für die Glaubwürdigkeit des/der Verfassers/in?

(g) Gibt es faktische Unstimmigkeiten in dem Vorbringen des/der Verfassers/in? Wenn ja, sind sie von Bedeutung?

9. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Ausschuss gegen Folter kein Appellationsgericht, keine quasi-gerichtliche Instanz und kein Verwaltungsorgan, sondern vielmehr ein Beobachtungsorgan ist, das von den Vertragsstaaten selbst geschaffen wurde und lediglich deklaratorische Vollmachten besitzt, folgt, dass:

(a) innerhalb der Zuständigkeit des Ausschusses gemäß Artikel 3 des Übereinkommens jenen Tatsachen beträchtliches Gewicht zugesprochen wird, die von Organen der betroffenen Vertragsstaaten vorgelegt werden; aber dass

(b) der Ausschuss nicht an solche Tatsachen gebunden ist, sondern vielmehr gemäß Artikel 22 Absatz 4 des Übereinkommens berechtigt ist, die Tatsachen im Rahmen der jeweiligen Umstände eines jeden Falles frei zu bewerten.

VI. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes

von Hendrik Cremer

1. Entstehungsgeschichte der VN-Kinderrechtskonvention

Die VN-Kinderrechtskonvention (CRC) geht auf eine Initiative der polnischen Regierung zurück. Im Februar 1978 wurde von einem Vertreter der polnischen Delegation in der Menschenrechtskommission des VN-Wirtschafts- und Sozialrates der Vorschlag¹ (sog. »First Polish Draft«) eingebracht, die von den Vereinten Nationen 1959 verabschiedete »Erklärung der Rechte des Kindes«² als verbindliches Übereinkommen zur Zeichnung aufzulegen. Da die Vereinten Nationen das Jahr 1979 zum »Internationalen Jahr des Kindes« proklamiert hatten, sollte die »Konvention über die Rechte des Kindes« bereits 1979 von der Generalversammlung verabschiedet werden. In einer von der VN-Menschenrechtskommission eingesetzten Arbeitsgruppe wurde allerdings schnell deutlich, dass das angestrebte Ziel in der anvisierten Zeit nicht erreicht werden konnte. Zwar erschien der Text der Erklärung von 1959 insbesondere osteuropäischen Staaten als Vorlage für eine Konvention geeignet, da sie im Wesentlichen soziale Gewährleistungen zum Gegenstand hat. Dagegen regte sich aber von Seiten der westlichen Staaten Widerstand. Sie forderten eine umfassende Überarbeitung und wollten vor allem die familiäre Einbindung des Kindes stärker berücksichtigt wissen.

Nachdem sich der erste Entwurf Polens nicht als taugliche Grundlage für die Ausarbeitung einer internationalen Konvention durchsetzen konnte, brachte die polnische Delegation am 5. Oktober 1979 einen neuen, überarbeiteten Entwurf³ (sog. »Second Polish Draft«) ein. Im Unterschied zum ersten Entwurf zeichnete sich der zweite Entwurf dadurch aus, dass er auf den Schutz des individuellen Kindes ausgerichtet war und – über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte hinaus – ebenso bürgerliche und politische Rechte formulierte. Von der Menschenrechtskommission wurde abermals eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die damit beauftragt wurde, ei-

1 E/CN.4/L.1366 Rev. 1 (Annex).

2 A/RES/1386 (XIV) vom 20. November 1959. Text abgedruckt bei Sharon Detrick (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child, A Guide to the »Travaux Préparatoires«*, 1992, S. 642 ff.

3 E/CN.4/1349.

nen Konventionstext auszuarbeiten. Diskussionsgrundlage der Arbeitsgruppe war der »Second Polish Draft«. Am 5. Februar 1988 endete die erste Lesung des Konventionsentwurfs. Bevor die Arbeitsgruppe ihre endgültige Version des Konventionsentwurfes festlegte, wurde diese dem Generalsekretariat vorgelegt (sog. »technical review«).⁴ Die überprüfte Fassung wurde Grundlage einer zweiten Lesung in der Arbeitsgruppe, die erneute Sachdiskussionen hervorbrachte.⁵ Am 20.11.1989 schließlich wurde die CRC von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.⁶ Am 2. September 1990 trat sie in Kraft.

In der Rückschau ist die Entstehung des Konventionstextes von der Tatsache geprägt, dass der Verhandlungsprozess durch eine erhebliche Neuorientierung eine starke Dynamisierung erfahren hat. Mit zunehmender Dauer der Ausarbeitungsphase kristallisierte sich im Vergleich zum ursprünglichen polnischen Vertragsentwurf eine wesentlich erweiterte und ambitioniertere Zielsetzung heraus. Diese bestand darin, ein universelles Vertragswerk von historischer Bedeutung zu schaffen, welches erstmalig eine möglichst geschlossene und umfassende völkerrechtliche Festschreibung der Rechte des Kindes zum Gegenstand haben sollte. Der Ausarbeitungsprozess der CRC spiegelt somit den Übergang wider von der Bedürfnisdiskussion, in der das Kind auf die Rolle eines Objekts reduziert wird, zur Rechtsdiskussion, in der das Kind als Rechtssubjekt, als Träger von Rechten, anerkannt wird.

2. Umsetzung und praktische Bedeutung der CRC

Wendet man sich den materiell-rechtlichen Wirkungen der Konvention zu, so lautet die nicht nur vom systematisch-juristischen Standpunkt, sondern auch aus praktischen Gesichtspunkten entscheidende Grundfrage, ob die in ihr aufgeführten Bestimmungen individualrechtlichen Charakter in dem

4 Die Prüfung durch das Generalsekretariat erfolgte mit dem Ziel, begriffliche Unstimmigkeiten im Vergleich zu anderen Menschenrechtsabkommen zu beseitigen und die Einhaltung des bestehenden Menschenrechtsstandards als auch die Verwendung einer geschlechtsneutralen Sprache zu gewährleisten sowie stilistische Korrekturen vorzunehmen.

5 Dies resultierte daraus, dass sowohl die Anregungen des »technical review« als auch neue Änderungsvorschläge insbesondere der Entwicklungsländer, die sich erst spät ernsthaft in die Beratungen einbrachten, neuen Diskussionsbedarf schufen. Zu Beginn der Beratungen herrschte in der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe ein numerisches Übergewicht der westlichen Industriestaaten. Gegen Ende verschob sich dieses Verhältnis jedoch zugunsten der afrikanischen, asiatischen und lateinamerikanischen Staaten. Siehe dazu *Gabriele Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Dissertation, 1994, S. 73, m.w.N.

6 A/RES/44/25.

Sinne besitzen, dass ein Kind oder sein gesetzlicher Vertreter sie gegebenenfalls auch vor Gericht einklagen kann. Die Geltendmachung individualrechtlicher Rechtspositionen durch Einzelpersonen ist auf völkerrechtlicher Ebene, also vor internationalen Gerichten/Gremien, nur dann möglich, wenn das Völkerrecht dem Einzelnen diese Möglichkeit einräumt. Die CRC verfügt bis dato über kein originäres Instrumentarium zur Geltendmachung in ihr verbürgter individueller Rechtspositionen.⁷ Die Bestimmungen zum Durchsetzungsinstrumentarium der CRC (Artikel 43–45) sehen weder die Möglichkeit von Individual- noch von Staatenbeschwerden vor. Das Übereinkommen regelt lediglich ein Berichtssystem, in dem der Ausschuss der CRC Fortschritte der Vertragsstaaten auf dem Gebiet der Kinderrechte prüft.

Unabhängig von der Möglichkeit der Geltendmachung und Durchsetzung individualrechtlicher Rechtspositionen auf der Ebene des Völkerrechts ist die Frage, ob eine Bestimmung individualrechtlichen Charakter aufweist, aber dennoch von unmittelbarer praktischer Relevanz, sofern die nationale Rechtsordnung die Möglichkeit ihrer innerstaatlichen unmittelbaren Anwendung eröffnet. Soweit eine völkerrechtliche Norm individualrechtlichen Charakter hat, ist Individuen in diesem Fall die Befugnis verliehen, sich unmittelbar vor den nationalen Gerichten auf diese Norm zu berufen und die verbürgten Rechte geltend zu machen.⁸

a) Justiziabilität/Unmittelbare Anwendbarkeit der Konventionsrechte

Der Ausschuss bringt in seinen Allgemeinen Bemerkungen zum Ausdruck, dass er die Bestimmungen der CRC grundsätzlich für justiziable Rechte hält. Dies gelte nicht nur für die politischen und bürgerlichen Rechte, sondern ebenso für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Konvention.⁹ Dem ist mit Blick auf die Grundsatznorm des Artikels 2 Abs. 1 CRC zuzustimmen. Die Konvention begreift Kinder nach Artikel 2 Abs. 1 CRC grundsätzlich als Träger eigener Rechte. In Artikel 2 Abs. 1 CRC heißt es: »Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten

7 Grundsätzlich ist denkbar, dass in der Zukunft effektivere Durchsetzungsinstrumentarien geschaffen werden. Dies könnte insbesondere dadurch geschehen, dass – wie beim ICCPR – ein fakultatives Zusatzprotokoll ins Leben gerufen würde, welches ein Individualbeschwerdeverfahren zum Gegenstand hätte.

8 Unter gewissen Voraussetzungen können in nationalen Rechtsordnungen wie der Bundesrepublik Deutschland auch objektiv-rechtliche Normen inkorporierten Völkerrechts unmittelbar anwendbar sein. Siehe dazu genauer *Manfred Scherf*, Die Umsetzung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation, 1990, S. 50, m.w.N.

9 Siehe insbesondere Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 6 und Ziffer 25.

Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ...«. Artikel 2 Abs. 1 CRC ist demnach zwar als Staatenverpflichtung (»Die Vertragsstaaten achten ... und gewährleisten ...«) formuliert, diese bezieht sich allerdings auf die Erfüllung der durch die Konvention begründeten Rechte des Kindes.¹⁰ Artikel 2 Abs. 1 CRC spricht ausdrücklich von Rechten des Kindes, und setzt deren Existenz in der Konvention demnach voraus. Die Verpflichtung zur Achtung der Rechte in Artikel 2 Abs. 1 CRC deutet auf negatorische Verpflichtungen, also auf Unterlassungspflichten hin, die primär den bürgerlichen und politischen Rechten immanent sind, und bedeutet, dass die Vertragsstaaten Eingriffe in die Ausübung dieser Rechte, sofern solche nicht ausdrücklich erlaubt sind, unterlassen müssen. Die Verpflichtung zur Gewährleistung deutet auf positive Handlungspflichten hin, wie sie primär den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten immanent sind, und bedeutet, dass die Vertragsstaaten zu positiven Leistungen verpflichtet sind, um den in der Konvention anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen.

Was die Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte betrifft, wurde diese in der völkerrechtlichen Literatur lange Zeit abgelehnt. Es herrschte die Auffassung, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seien keine echten Rechte, sondern lediglich Programmsätze oder rechtspolitische Zielbestimmungen, welche die Staaten nicht zur Vornahme oder Unterlassung einzelner Handlungen gegenüber den begünstigten Personen verpflichteten. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wurden vor allem als Leistungsrechte angesehen, deren Erfüllung in staatlichem Ermessen stehe und einer Überprüfung nicht zugänglich sein sollte. Mittlerweile hat sich aber gegenüber der früher vorherrschenden Auffassung, die zwischen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten einerseits und bürgerlichen und politischen Rechten andererseits eine strikte Trennung vornahm, die zutreffende Auffassung durchgesetzt, nach der alle Menschenrechte sowohl Leistungs- als auch Abwehransprüche enthalten können.¹¹ Obwohl bürgerliche und politische Rechte in ihrer ideenge-

10 Vgl. *Sharon Detrick*, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 1999, S. 68. Artikel 2 Abs. 1 CRC hat wie Artikel 2 Abs. 1 IC-CPR mehrere grundlegende Regelungen zum Gegenstand. Neben der Grundverpflichtung, die Konventionsrechte zu achten und zu gewährleisten, enthält Artikel 2 Abs. 1 CRC ein Diskriminierungsverbot und bestimmt den räumlichen Geltungsbereich der Konvention. Vgl. zu Artikel 2 Abs. 1 ICCPR *Manfred Nowak*, UNO-Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte und Fakultativprotokoll, CCPR-Kommentar, 1989, Artikel 2, Rn. 2. In der EMRK sind entsprechende Regelungen in Artikel 1 und in Artikel 14 EMRK enthalten.

11 Siehe zum Beispiel *Ashbjørn Eide*, Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach, in: *Human Rights Law Journal* 10 (1989), S. 39 ff.; *Manfred Nowak*, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakete, in: *Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred*

schichtlichen Grundlage lediglich Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe begründen, ist heute anerkannt, dass sie nicht auf Unterlassungsansprüche zu reduzieren sind. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verpflichten primär, aber keineswegs ausschließlich, zu positiven Leistungen des Staates. Gerade die CRC ist ein Beispiel dafür, dass der Antagonismus zwischen Freiheits- und Sozialrechten in Praxis und Doktrin zunehmend aufgeweicht wird. Entgegen der Aufsplitterung der beiden VN-Pakte von 1966 stellt das Übereinkommen Menschenrechte der ersten und zweiten Generation in einem Dokument nebeneinander. Es spiegelt damit die wachsende Erkenntnis wider, dass die Unterschiede zwischen den beiden Kategorien häufig nicht prinzipieller, sondern lediglich gradueller Natur sind. So weist auch der Ausschuss wiederholt darauf hin, dass die Rechte des Kindes unteilbar sind.¹²

Insbesondere hinsichtlich Verweigerungen und Benachteiligungen im personalen Geltungsbereich sind wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Justiziabilität zugänglich. Wird zum Beispiel in einem Vertragsstaat einem Mädchen im Gegensatz zu einem Jungen allein aufgrund ihres Geschlechts der Zugang zum Schulbesuch verweigert, so stellt dies – jenseits einer Verletzung des akzessorischen Diskriminierungsverbotes nach Artikel 2 Abs. 1 CRC in Verbindung mit Artikel 28 Abs. 1 CRC¹³ – eine justiziable Verletzung des Artikels 28 CRC dar, da allen Kindern im Sinne des Artikels 1 CRC dieses Recht zusteht.

Wie die bürgerlichen und politischen Rechte können also auch wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte justiziable Unterlassungspflichten begründen. Schwierig ist die Frage der Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, sofern es die Bestimmung des allgemeinen Niveaus der positiven Leistungsebene betrifft, zu dessen Erfüllung der jeweilige Vertragsstaat den Begünstigten gegenüber verpflichtet ist. Insofern ist die Sonderregel des Artikels 4 S. 2 CRC von Relevanz, der als Schranke zu behandeln ist und den Staaten auf der Leistungsebene die Möglichkeit einräumt, eine unvollständige Verwirklichung der in der Konvention festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu rechtfertigen. Mit der Formulierung, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte »unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel« zu implementieren, macht Artikel 4 S. 2 CRC dabei deutlich, dass alle Vertragsstaaten der Verwirklichung dieser Rechte im Rahmen ihrer Mittel Priorität einzuräumen haben.

Nowak, (Hrsg.), *Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte*, 1997, S. 8 ff.; *Bruno Simma*, Der Schutz wirtschaftlicher und sozialer Rechte durch die Vereinten Nationen, in: *Verfassung und Recht in Übersee* 25 (1992), S. 392 f.; *Geraldine van Bueren*, *The International Law on the Rights of the Child*, 1995, S. 381 ff.

12 Vgl. zum Beispiel Allgemeine Bemerkung Nr. 4, Ziffer 5; Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 6.

13 Siehe genauer zum akzessorischen Diskriminierungsverbot des Artikel 2 Abs. 1 CRC *Geraldine van Bueren* (Fn. 11), S. 40.

Verallgemeinernd ist Artikel 4 S. 2 CRC so zu interpretieren, dass er jedem Vertragsstaat auf der Leistungsebene zwar Ermessensspielraum einräumt, nicht aber die Befugnis, Rechtsverpflichtungen unter dem Vorwand begrenzter Mittel faktisch aufzuheben. Der Ausschuss weist in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hin, dass die Staaten offen legen, inwiefern sie ihr Budget zugunsten der Verwirklichung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verwenden.¹⁴ Nur so ist eine Bewertung möglich, ob sie ihrer Verpflichtung aus Artikel 4 S. 2 CRC, diese Rechte unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel zu erfüllen, nachkommen. Nach Ziel und Zweck der CRC ist dabei grundsätzlich anzunehmen, dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte in einem höheren Maße positive Leistungen verlangen als die des IPwskR. Sie wurde schließlich geschaffen, um den allgemeinen Menschenrechtsschutz gerade Kindern gegenüber auf ein höheres Niveau zu stellen. So ist die Konvention von der Überzeugung getragen, dass Kinder besonderen Schutz, Fürsorge und Unterstützung benötigen.¹⁵

Damit Kinder ihre Rechte im nationalen Rechtsraum auch tatsächlich durchsetzen können, betont der Ausschuss nicht nur die Notwendigkeit kindgerechter Verfahren und angemessener Unterstützung bei ihrer Durchsetzung.¹⁶ Er begrüßt auch die Inkorporierung der Konvention in nationales Recht, mit der Folge, dass die Bestimmungen von nationalen Gerichten und Behörden unmittelbar angewendet werden können.¹⁷ Völkerrechtlich eingegangene Verpflichtungen haben allerdings nicht automatisch ihre Geltung oder unmittelbare Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsraum zur Folge. Nach allgemeinem Völkerrecht bleibt den Vertragsstaaten die Art und Weise, wie sie die völkerrechtlichen Verpflichtungen einer internationalen Konvention innerstaatlich umsetzen, vielmehr selbst überlassen. In der Praxis unterscheidet sich die innerstaatliche Stellung von Menschenrechtsverträgen in den verschiedenen Vertragsstaaten zum Teil erheblich.¹⁸ Ob in der Konvention verankerte individualrechtliche Ansprüche unmittel-

14 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 51–52.

15 Siehe Präambel Spalte 4, 8 und 9.

16 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 24.

17 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 19–20.

18 Vgl. im Hinblick auf den ICCPR *Manfred Nowak* (Fn. 11), Artikel 2, Rn. 50; vgl. im Hinblick auf die EMRK *Jochen Frowein, Abr.*, in: Jochen Frowein, *Abr./Wolfgang Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, 2. Auflage, 1996, Artikel 1, Rn. 2. Etwa in der Schweiz finden einige Rechte der CRC, zum Beispiel Artikel 12 CRC nach höchstrichterlicher Rechtsprechung, unmittelbare Anwendung. Siehe dazu, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung *Marie-Françoise Lücker-Babel*, Inhalt, soziale und rechtliche Bedeutung und Auswirkung der UNO-Kinderrechtskonvention, in: *Regula Gerber Jenni/Christina Hausammann* (Hrsg.), *Die Rechte des Kindes, Das UNO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf die Schweiz*, 2001, S. 16 f.

bar durch nationale Gerichte durchgesetzt werden können, hängt also von der Ausgestaltung des jeweiligen nationalen Rechtssystems ab. Völkerrechtlich verpflichtet sind die einzelnen Staaten lediglich, das Ergebnis der Vertragserfüllung einzuhalten und zu gewährleisten. Wenngleich sich der Konvention also keine Verpflichtung zur unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsraum entnehmen lässt, wird sie – der Einschätzung des Ausschusses entsprechend – tendenziell als wünschenswerteste Form der Implementierung erachtet, da sie eine effektive Durchsetzung der Konvention fördert.¹⁹

b) Umfassende Implementierung und Grundprinzipien der CRC

Der Ausschuss der CRC hat bis Oktober 2003 fünf Allgemeine Bemerkungen veröffentlicht, deren thematischer Schwerpunkt insbesondere in Nr. 5 und Nr. 2 allgemeine Umsetzungsverpflichtungen bildet, die aus Artikel 4 der Konvention resultieren. Dies macht deutlich, dass die Umsetzung der CRC in vielen Vertragsstaaten noch weitgehende und grundsätzliche Defizite aufweist. Nach Artikel 4 S. 1 CRC haben die Vertragsstaaten den in den Übereinkommen anerkannten Rechten durch alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen Wirksamkeit zu verleihen.²⁰ Artikel 4 S. 1 CRC stellt damit klar, dass die Vertragsstaaten den Gesamtzustand nationalen Rechts und nationaler Rechtspraxis auf das Übereinkommen einzustellen haben, um so die Effektivität des Rechtsgenusses tatsächlich zu gewährleisten. So betont der Ausschuss die Pflicht der Vertragsstaaten zur umfassenden Prüfung der Gesetzgebung und, soweit erforderlich, Änderung ihres nationalen Rechts, um dessen vollständige Übereinstimmung mit der Konvention sicherzustellen.²¹ Er macht eine Anzahl von Vorschlägen zu Verwaltungs- und anderen Maßnahmen.²²

19 Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass die CRC innerstaatlich nicht unmittelbar anwendbar sei, was sich aus Artikel 4 S. 1 CRC ergebe. Diesen Standpunkt hat vor allem die *Regierung der Bundesrepublik Deutschland* in ihrer Denkschrift zur CRC, BT-Drucks. 12/42, S. 29 ff., eingenommen. Nach herrschender und zutreffender Auffassung in der (inter-)nationalen Literatur schränkt die Konvention wie auch Artikel 4 S. 1 CRC den Entscheidungsspielraum der Staaten, welche Technik sie zur Verwirklichung der Rechte der CRC anwenden, hingegen nicht ein. Vgl. zum Beispiel *Geraldine van Bueren* (Fn. 11), S. 391 f.; *Sharon Detrick* (Fn. 10), S. 27 ff.; *Gabriele Dorsch* (Fn. 5), S. 309 und S. 313; *Marie-Françoise Lücker-Babel* (Fn. 18), S. 16 f.

20 Artikel 4 CRC konkretisiert die Grundverpflichtung des Artikel 2 Abs. 1 CRC, die in der Konvention anerkannten Rechte zu achten und zu gewährleisten.

21 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 18–23.

22 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 26–65.

Insbesondere die Gründung von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes wird als Teil der eingegangenen Verpflichtungen betrachtet.²³ Mit der Empfehlung, solche Einrichtungen zu schaffen, wie in einigen Staaten bereits geschehen, greift der Ausschuss eine wiederholte Forderung der Generalversammlung sowie der Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 auf. Im Hinblick auf ihre Ausgestaltung und Befugnisse verweist der Ausschuss der CRC auf die von der Generalversammlung 1993 verabschiedeten Pariser Prinzipien²⁴, welche Kriterien für das effektive Funktionieren nationaler Menschenrechtsinstitute enthalten. Der Ausschuss geht damit auf neuere Entwicklungen im Bereich der Implementierung von Menschenrechten ein, nach der sich die Staatengemeinschaft wiederholt dazu bekannt hat, dass die Einhaltung der Menschenrechte nicht mehr nur durch internationale Gremien/Gerichte kontrolliert werden soll, sondern ebenso auf nationaler Ebene durch unabhängige Institutionen. Jüngstes Beispiel für diese Entwicklung ist das am 18.12.2002 von der Generalversammlung verabschiedete Zusatzprotokoll zur VN-Anti-Folterkonvention²⁵, welches vorsieht, dass die Vertragsstaaten nationale Präventionsmechanismen zur Verhinderung schwerer Menschenrechtsverletzungen einrichten müssen. Indem der Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 einzig der Rolle nationaler Menschenrechtsinstitute widmet, bringt er zum Ausdruck, dass er vor allem ihnen bei der Implementierung der Konventionsrechte eine große Bedeutung beimisst. Entscheidend für das Potenzial von nationalen Menschenrechtsinstitutionen bei der Überwachung der Einhaltung der Rechte des Kindes ist ihre Unabhängigkeit sowie die Möglichkeit der Kooperation auf internationaler Ebene. Dementsprechend verweist auch der Ausschuss auf mögliche Kooperationspartner auf universeller, regionaler und nationaler Ebene.²⁶

Der Ausschuss hebt wiederholt vier Bestimmungen als Grundprinzipien der Konvention hervor, denen er besondere Bedeutung bei der Verwirklichung der Konvention im nationalen Rechtsraum beimisst. Dabei handelt es sich um das allgemeine Diskriminierungsverbot (Artikel 2), die umfassende Verpflichtung, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen (Artikel 3), das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes, dass seine Meinung in allen Angelegenheiten, die es berühren, berücksichtigt wird (Artikel 12).²⁷

23 Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Ziffer 1. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 wird eine genaue Anleitung für die Schaffung und Tätigkeit nationaler Menschenrechtsinstitutionen gegeben.

24 Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Ziffer 4.

25 A/RES/57/199.

26 Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Ziffer 20–29.

27 Vgl. zum Beispiel Allgemeine Bemerkung Nr. 3, Ziffer 5 und Ziffer 7–12; Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 12 und Ziffer 22.

Als besonderes Charakteristikum der CRC ist der – erstmals in einer Menschenrechtskonvention umfassend verankerte – Maßstab des Kindeswohls wie auch Artikel 12 CRC hervorzuheben. Der Maßstab des Kindeswohls – Grundprinzip und Leitmotiv der Konvention – findet nicht nur nach Artikel 3 Abs. 1 CRC umfassende Anwendung, er hat auch im Kontext anderer Normen der CRC Aufnahme gefunden.²⁸ Dem Wohl des Kindes kommt im Rahmen der Gewährleistung und Auslegung der in der CRC garantierten Rechte und Freiheiten als auch bei Abwägung kollidierender Rechtsgüter zentrale Bedeutung zu.²⁹ Die Bestimmung des Kindeswohls hat individuell und anhand der besonderen Umstände und Bedürfnisse des Kindes im Einzelfall zu erfolgen. Diese Vorgehensweise wird dadurch untermauert, dass jedes Kind nach Artikel 12 CRC ein Recht hat, in allen Angelegenheiten und Verfahren, die es berühren, angehört zu werden. Das Kindeswohlprinzip und Artikel 12 der Konvention stehen somit in einem untrennbaren Zusammenhang. Artikel 12 CRC spielt für die Anforderungen innerstaatlicher Verfahren zur Ermittlung des Kindeswohls eine wesentliche Rolle: er enthält eine klare Vorgabe, wie sich das Wohl des Kindes ermitteln lässt. Die beste Basis, das Wohl des Kindes zu ermitteln, besteht demnach darin, dem Kind die Möglichkeit zu geben, seine Meinung zu äußern. Artikel 12 spiegelt zugleich die Entwicklung von Kinderrechten wider: das Kind am gesellschaftlichen Leben partizipieren zu lassen, ist ein Gesichtspunkt, der erst jüngsten kinderpolitischen Entwicklungen entstammt.

3. *Geltung und Anwendbarkeit der CRC in der Bundesrepublik Deutschland*

Der Ausschuss zeigt sich in seinen Allgemeinen Bemerkungen sehr besorgt, dass einige Staaten Vorbehalte erklärt haben, die offenkundig gegen Artikel 51 Abs. 2 CRC verstoßen und lenkt die Aufmerksamkeit auf die von der Menschenrechtskonferenz verabschiedete Aufforderung, Vorbehalte im Sinne des Artikels 2 lit. d) WVK (Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge) zur CRC zu überprüfen und zurückzuziehen.³⁰ Auch die Bun-

28 Vgl. Artikel 9 Abs. 1, 3 und 4; Artikel 18 Abs. 1; Artikel 20 Abs. 1; Art 21; Artikel 37 lit. c); Artikel 40 Abs. 2, lit. b), iii); Artikel 40 Abs. 4 CRC.

29 *Martina Caroni*, Privat- und Familienleben zwischen Menschenrecht und Migration, Eine Untersuchung zu Bedeutung, Rechtsprechung und Möglichkeit von Artikel 8 EMRK im Ausländerrecht, Dissertation, Berlin 1999, S. 74, m.w.N; *Philip Alston*, The Best Interests Principle: Towards a Reconciliation of Culture and Human Rights, in: ders. (Hrsg.), *The Best Interests of the Child*, 1994, S. 1 ff., insbes. S. 15 f.

30 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 13–15.

desrepublik hat bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur CRC Erklärungen abgegeben. Eine der Erklärungen zielt darauf ab, ausländische Kinder von den Begünstigungen der Konvention gänzlich auszuschließen. Die Erklärung lautet: »Nichts in dem Übereinkommen kann dahin ausgelegt werden, dass die widerrechtliche Einreise eines Ausländers in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder dessen widerrechtlicher Aufenthalt dort erlaubt ist; auch kann keine Bestimmung dahin ausgelegt werden, dass sie das Recht der Bundesrepublik Deutschland beschränkt, Gesetze und Verordnungen über die Einreise von Ausländern und die Bedingungen ihres Aufenthaltes zu erlassen oder Unterschiede zwischen Inländern und Ausländern zu machen.«

Die Erklärung wie auch die mangelnde Umsetzung der CRC in der deutschen Rechtsordnung, insbesondere im Hinblick auf die Situation unbegleiteter Flüchtlingskinder, ist vielfach kritisiert worden.³¹ Auch der Ausschuss für die Rechte des Kindes hat sich in seinem Bericht zur Überprüfung der Umsetzung der Verpflichtungen durch die Bundesrepublik Deutschland besorgt gezeigt, in welchem geringem Ausmaß die spezifischen Bedürfnisse und Rechte von Kindern in Asyl- und Flüchtlingssituationen Berücksichtigung finden.³²

Was die Frage der Rechtswirkung der Erklärung betrifft, so handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vorbehalt, der die Begünstigungen der CRC gegenüber ausländischen Kindern auszuklammern versucht. Dabei erscheint es mehr als zweifelhaft, ob eine solche Erklärung, die eine bestimmte Personengruppe aus dem Geltungsbereich eines Menschenvertrages ausschließt, mit Artikel 51 Abs. 2 CRC vereinbar ist. Entscheidungen deutscher Gerichte haben teilweise die Unzulässigkeit der Erklärung nach Artikel 51 Abs. 2 CRC bejaht, mit der Folge, dass Konventionsbestimmungen zur Begründung aufenthaltsrechtlichen Schutzes für Kinder, die unbegleitet in die Bundesrepublik Deutschland eingereist sind, herangezogen wurden.³³ Dabei äußern sich die Gerichte nicht zu der Frage, ob ihnen überhaupt die Kompetenz zusteht, Vorbehalte (zur CRC) zu bestätigen oder zu verwerfen.³⁴ In der Tat sind weder aus völkerrechtlicher noch aus inner-

31 Siehe zum Beispiel *Steffen Angenendt*, Kinder auf der Flucht, Studie im Auftrag des Deutschen Komitees für UNICEF, 2000; *Erich Peter*, Das Recht der Flüchtlingskinder, Dissertation, 2001, S. 220 ff., insbes. S. 264 ff.

32 Concluding Observations, D. Principal subjects of concern, [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331f5e0a6c96946e255c1256e750032ecbc/\\$FILE/G0440524.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331f5e0a6c96946e255c1256e750032ecbc/$FILE/G0440524.pdf) (20.9.2004).

33 Vgl. *VG Hannover*, Urteil vom 11.4.1997, 5 A 7174/96; *VG Arnberg*, Beschluss vom 7.5.1996, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1996, 285- 286.

34 Vgl. etwa die ständige Rechtsprechung des OVG Hamburg, nach der die Erklärung der Bundesrepublik mit Artikel 51 CRC vereinbar und wirksam ist. *OVG Hamburg*, Beschluss vom 26.1.1995, OVG Bs VII 126/94; *OVG Hamburg*, Urteil vom 30.3.1999, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1999, 536, 538.

staatlicher Perspektive Gründe erkennbar, die Kompetenz deutscher Gerichte in Frage zu stellen, die Unzulässigkeit von Vorbehalten der Bundesrepublik Deutschland zu Menschenrechtsverträgen festzustellen und ihnen jegliche Rechtswirkung abzusprechen. Diese ergibt sich aus ihrer grundsätzlichen Auslegungszuständigkeit völkerrechtlicher Normen im Rahmen ihrer Anwendung im innerstaatlichen Bereich. Insbesondere, wenn ein Menschenrechtsvertrag wie die CRC mit Artikel 51 Abs. 2 CRC explizit eine Vorbehaltsklausel enthält, vermögen die Gerichte im Wege der Auslegung zu ermitteln, ob der Vorbehalt nach dem Vertrag zulässig und damit wirksam ist.³⁵

Neben dem Vorbehalt bezüglich ausländischer Kinder hat die Bundesrepublik noch eine weitere Erklärung abgegeben, welche die Bedeutung der Konvention im innerstaatlichen Rechtsraum zu relativieren sucht. Danach erklärt die Bundesrepublik Deutschland, »... dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Es begründet völkerrechtliche Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.«

Diese Erklärung hat im Schrifttum zu kontroversen Diskussionen geführt. Diese resultieren nicht zuletzt daraus, dass eine solche Erklärung in der Praxis der Bundesrepublik ein gewisses Novum darstellt.³⁶ So wird die Auffassung vertreten, auch diese Erklärung stelle einen nach Artikel 51 Abs. 2 CRC unzulässigen und daher unwirksamen Vorbehalt dar.³⁷ Andere sind der Ansicht, sie sei mit Artikel 51 Abs. 2 CRC vereinbar.³⁸

35 Siehe ebenso *Erich Peter* (Fn. 31), S. 249.

36 Allerdings hat die Bundesrepublik bereits einmal zuvor im Rahmen der Ratifizierung des VN-Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe eine entsprechende Erklärung abgegeben, die aber weniger Aufmerksamkeit im Schrifttum erfahren hat. Die Erklärung lautet: »Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt zu Artikel 3 des Übereinkommens: Diese Bestimmung regelt das Verbot, eine Person unmittelbar in einen Staat zu überstellen, in dem diese Person der konkreten Gefahr einer Folter ausgesetzt ist. Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland begründet Artikel 3 ebenso wie die anderen Bestimmungen des Übereinkommens ausschließlich Staatenverpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland nach näherer Bestimmung ihres mit dem Übereinkommen übereinstimmenden innerstaatlichen Rechts erfüllt.« BGBl. 1993 II, S. 715.

37 *Ralph Göbel-Zimmermann*, Die Rechtsstellung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge unter besonderer Berücksichtigung des Flughafenverfahrens nach § 18a AsylVfG, in: Informationsbrief Ausländerrecht 1995, S. 172 f.; *Joachim Wolf*, Ratifizierung unter Vorbehalten: Einstieg oder Ausstieg der Bundesrepublik Deutschland aus der UN-Konvention über die Rechte des Kindes?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1991, S. 378.

38 *Hans A. Stöcker*, Der Ausländervorbehalt zur UNO-Kinderkonvention, Zeitschrift

Grundsätzlich zweifelhaft erscheint, ob diese Erklärung überhaupt als völkerrechtlicher Vorbehalt einzuordnen ist. Der Vorzug ist vielmehr der Auffassung zu geben, dass diese Erklärung keinen Vorbehalt darstellt, da sie lediglich die Technik der Umsetzung im innerstaatlichen Rechtsraum betrifft und auf völkerrechtlicher Ebene keine Rechtswirkung erzeugen kann.³⁹ Die Erklärung ist demnach zwar zulässig, kann auf völkerrechtlicher Ebene aber nicht die Wirkung eines Vorbehaltes erzielen, da die Konvention gar keine Verpflichtung zur innerstaatlichen unmittelbaren Anwendung ihrer Bestimmungen enthält. Die Erfüllungsmodalitäten der CRC fallen vielmehr allein in die staatliche Zuständigkeit des jeweiligen Vertragsstaates. Da die Erklärung auch nicht Bestandteil des Zustimmungsgesetzes zur CRC geworden ist, erzeugt sie auch auf nationaler Ebene keine Rechtswirkungen.⁴⁰

Einige deutsche Gerichte haben unter Bezugnahme auf diese Erklärung hingegen wiederholt entschieden, dass die Bestimmungen der CRC keinen individualrechtlichen Charakter haben und somit innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung finden. Dieser Einschätzung liegt nicht nur ein unzutreffendes Verständnis der CRC zugrunde; sie ist gleichzeitig ein Beispiel für die unzureichende Durchsetzungskraft völkerrechtlicher beziehungsweise menschenrechtlicher Bestimmungen. Der Ausschuss hebt daher zutreffend hervor, dass die in Artikel 42 CRC vorgesehene Pflicht der Vertragsstaaten zur weitreichenden Bekanntmachung der Konvention nicht nur bei Kindern, sondern auch bei Erwachsenen insofern von besonderer Bedeutung ist, da Kinder die ihnen zugesprochenen Rechte nur dann realisieren können, wenn Erwachsene den Inhalt und die Tragweite der Konvention kennen und verstehen. Zumal Kinder in den meisten, wenn nicht sogar in allen Gesellschaften, traditionell nicht als Träger von Rechten betrachtet wurden.⁴¹ Damit geht der Ausschuss auf einen Aspekt ein, der für die Realisierung der Konventionsrechte von elementarer Bedeutung ist. So manifestiert die CRC zwar den Übergang in eine Epoche, in der Kinder auf uni-

für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 1992, S. 83; *Rudolf Geiger*, Grundgesetz und Völkerrecht, 1994, § 32, II., 3., b), aa).

39 Siehe dazu genauer *Christian Tomuschat*, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen, in: Franz Ruland/Bernd von Maydell/Hans-Jürgen Papier (Hrsg.), *Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaates: Festschrift für Hans F. Zacher*, 1998, S. 1153 ff.

40 Siehe im Ergebnis ebenso *Gabriele Dorsch* (Fn. 5), S. 311 ff.; *Erich Peter* (Fn. 31), S. 258 ff.; *Christian Tomuschat* (Fn. 39), S. 1153 ff.

41 Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 66–70. Auch die nach Artikel 44 Abs. 6 CRC vorgesehene Verpflichtung der Vertragsstaaten, für eine weite Verbreitung ihrer jeweiligen Berichte an den Ausschuss im eigenen Land zu sorgen, verfolgt die Absicht, das Bewusstsein für die Konvention zu schärfen und einen nationalen Dialog über die Situation der Kinder und die Umsetzung der Konventionsrechte im eigenen Land zu forcieren. Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 5, Ziffer 71–73.

verseller Ebene als Träger eigener Rechte anerkannt werden, das Bewusstsein dafür und die Bedeutung dessen ist hingegen noch unzureichend ausgeprägt. Wie die erwähnte gerichtliche Praxis in der Bundesrepublik Deutschland zeigt, werden den Kindern von den Richtern (Erwachsenen) überwiegend (noch) keine Individualrechte aus der CRC zugesprochen. Im Ergebnis entsteht damit eine grotesk anmutende Situation. Den Kindern sollen nach Artikel 42 CRC ihre Rechte bekannt gemacht werden, im Falle eines konkreten Rechtsstreites sollen sie sich hierauf jedoch nicht berufen können. In der Würdigung der deutschen Rechtsprechung handelt es sich bei der Konvention über die Rechte des Kindes um ein Übereinkommen ohne Rechte des Kindes.

DIE ALLGEMEINEN BEMERKUNGEN DES AUSSCHUSSES
ÜBER DIE RECHTE DES KINDES

CRC/GC/2001/1

17. APRIL 2001

Allgemeine Bemerkung Nr. 1
Die Ziele der Bildung (Artikel 29 Abs. 1)
Sechszwanzigste Sitzung (2001)

Artikel 29 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes sieht vor:

1. Die Vertragsstaaten stimmen darin überein, dass die Bildung des Kindes darauf ausgerichtet sein muss,
 - a) die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen;
 - b) dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten und den in der Charta der Vereinten Nationen verankerten Grundsätzen zu vermitteln;
 - c) dem Kind Achtung vor seinen Eltern, seiner kulturellen Identität, seiner Sprache und seinen kulturellen Werten, den nationalen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes, aus dem es stammt, sowie vor anderen Kulturen zu vermitteln;
 - d) das Kind auf ein verantwortungsbewusstes Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Freundschaft zwischen allen Völkern, ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen sowie Menschen aus indigenen Völkern vorzubereiten;
 - e) dem Kind Achtung vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln.

Die Bedeutung von Artikel 29 Abs. 1

1. Der Artikel 29 Abs. 1 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist von weitreichender Bedeutung. Die Bildungsziele, denen alle Vertragsstaaten ihre Zustimmung gegeben haben, fördern, unterstützen und schützen die Kernaussage des Übereinkommens: die menschliche Würde,

die jedem Kind innewohnt, und seine gleichen und unveräußerlichen Rechte. Diese in fünf Unterparagrafen des Artikels 29 Abs. 1 aufgestellten Ziele sind direkt mit der Verwirklichung der menschlichen Würde und den Rechten des Kindes verbunden, wobei sie die speziellen Entwicklungsbedürfnisse und verschiedenen Entwicklungsfähigkeiten des Kindes in Rechnung stellen. Die Ziele sind: die ganzheitliche Entwicklung des vollständigen Potenzials des Kindes (29 Abs. 1 (a)), einschließlich der Entwicklung zur Achtung der Menschenrechte (29 Abs. 1 (b)), ein vertieftes Verständnis von Identität und Zugehörigkeit (29 Abs. 1 (c)) sowie seiner Sozialisierung und Interaktion mit anderen (29 Abs. 1 (d)) und mit der Umwelt (29 Abs. 1 (e)).

2. Artikel 29 Abs. 1 führt nicht nur das bereits in Artikel 28 anerkannte Recht auf Bildung inhaltlich weiter, sondern drückt auch die Rechte und die dem Kind innewohnende Würde aus; er verlangt außerdem eine Bildung, die sich auf das Kind konzentriert, die kinderfreundlich ist und Kindern Fähigkeiten zur Selbstbehauptung vermittelt, sowie dass die Bildung tatsächlich auf jenen Prinzipien basiert, die Artikel 29 Abs. 1 zum Ausdruck bringt.¹ Die Bildung, auf die jedes Kind ein Recht hat, ist dazu bestimmt, dem Kind Fähigkeiten für das Leben zu vermitteln, die Möglichkeiten des Kindes zu stärken, den vollen Umfang der Menschenrechte zu genießen und eine Kultur zu fördern, die von menschenrechtlichen Werten geprägt ist. Das Ziel besteht darin, das Kind durch die Entwicklung seiner Fertigkeiten, seiner Lern- und sonstigen Fähigkeiten, seiner Würde, Selbstschätzung und seines Selbstvertrauens zu stärken. »Bildung« geht in diesem Zusammenhang weit über die formale Schulbildung hinaus und umfasst ein weites Spektrum von Lebenserfahrungen und Lernprozessen, die es dem Kind ermöglichen, allein und in der Gruppe, seine Persönlichkeit, Talente und Fähigkeiten zu entfalten und ein erfülltes und befriedigendes Leben in der Gesellschaft zu führen.

3. Das Recht des Kindes auf Bildung ist nicht nur eine Frage des Zugangs (Artikel 28), sondern auch des Inhalts. Eine Bildung mit Inhalten, die fest in den Werten des Artikels 29 Abs. 1 verankert sind, stellt für jedes Kind ein unerlässliches Instrument für seine Bestrebungen dar, im Verlauf seines Lebens eine ausgewogene, menschenrechtsfreundliche Antwort auf Her-

1 In dieser Hinsicht nimmt der Ausschuss die Allgemeine Bemerkung Nr. 13 (1999) des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zum Recht auf Bildung zur Kenntnis, die unter anderem von den Bildungszielen gemäß Artikel 13 Abs. 1 des Internationalen Pakts über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte handelt. Der Ausschuss richtet die Aufmerksamkeit auch auf die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die durch die Vertragsstaaten gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens einzureichen sind (CRC/C/58, Abs. 112–116).

ausforderungen zu finden, die mit einer Zeit fundamentaler Veränderungen zusammenhängen, verursacht durch Globalisierung, neue Technologien und die damit verbundenen Phänomene. Solche Herausforderungen beinhalten unter anderem Spannungen zwischen Globalität und Lokalität; Individuum und Kollektiv; Tradition und Moderne; lang- und kurzfristigen Überlegungen; Wettbewerb und Chancengleichheit; Erweiterung des Wissens und der Fähigkeit, es sich zu eigen zu machen; dem Spirituellen und Materiellen.² Dennoch scheinen die in Artikel 29 Abs. 1 verankerten Elemente in solchen nationalen und internationalen Bildungsprogrammen und politischen Richtlinien, die wirklich von Bedeutung sind, allzu oft entweder weitestgehend zu fehlen oder nur als kosmetische Verschönerung vorhanden zu sein.

4. Artikel 29 Abs. 1 stellt fest, dass die Vertragsstaaten darin übereinstimmen, dass Bildung sich auf einen weiten Werterahmen beziehen sollte. Diese Vereinbarung überwindet die Grenzen von Religion, Nation und Kultur, die in vielen Teilen der Welt bestehen. Auf den ersten Blick könnte die Meinung entstehen, dass die verschiedenen Werte, wie sie in Artikel 29 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht werden, in bestimmten Situationen miteinander in Konflikt treten. So könnte das Bestreben, Verständigung, Toleranz und Freundschaft unter allen Völkern zu fördern, wie in Absatz 1 (d) vorgesehen, nicht immer automatisch mit solchen politischen Richtungen vereinbar sein, die in Übereinstimmung mit Absatz 1 (c) darauf gerichtet sind, die Achtung für die eigene kulturelle Identität des Kindes, seine Sprache und Werte sowie die nationalen Werte des Landes, in dem das Kind lebt oder aus dem es stammt, und für Kulturen, die sich von seiner unterscheiden, zu entwickeln. Tatsächlich aber liegt ein Teil der Bedeutung dieser Vorschrift gerade in der Anerkennung der Notwendigkeit eines ausgewogenen Ansatzes in der Bildung, der verschiedene Werte durch Dialog und Anerkennung von Unterschieden miteinander verbindet. Überdies sind Kinder fähig, eine einzigartige Rolle bei der Überwindung vieler Unterschiede zu übernehmen, die Menschen in der Vergangenheit voneinander getrennt haben.

Die Aufgaben des Artikels 29 Abs. 1

5. Artikel 29 Abs. 1 stellt weitaus mehr dar als eine Bestandsaufnahme oder eine Auflistung verschiedener Ziele, die in der Bildung erreicht werden sollten. Im Rahmen des Übereinkommens dient er unter anderem dazu, folgende Dimensionen herauszustellen:

² UNESCO, Lernfähigkeit: Unser verborgener Reichtum, Bericht der Internationalen Kommission »Bildung für das 21. Jahrhundert«, 1996, S. 16–18.

6. Erstens betont er, dass die Vorschriften des Übereinkommens unabdingbar miteinander verbunden sind. Der Artikel verfestigt, integriert und ergänzt eine Vielzahl anderer Vorschriften und kann ohne diesen Zusammenhang nicht angemessen verstanden werden. Zusätzlich zu den allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens – dem Diskriminierungsverbot (Artikel 2), dem besten Interesse des Kindes (Artikel 3), dem Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und dem Recht, Meinungen zu äußern und gehört zu werden (Artikel 12) – können weitere Vorschriften erwähnt werden, wie zum Beispiel die Rechte und Pflichten der Eltern (Artikel 5 und 18), die Meinungsfreiheit (Artikel 13), die Gedankenfreiheit (Artikel 14), das Recht auf Information (Artikel 17), die Rechte von Kindern mit Behinderungen (Artikel 23), das Recht auf Gesundheitserziehung (Artikel 24), das Recht auf Bildung (Artikel 28) und die sprachlichen und kulturellen Rechte von Kindern, die Minderheiten angehören (Artikel 30).

7. Die Rechte des Kindes sind keine losgelösten oder isolierten Werte außerhalb jedes Kontextes, sondern sie existieren innerhalb eines weiter gefassten ethischen Rahmens, der teilweise in Artikel 29 Abs. 1 und in der Präambel des Übereinkommens wiedergegeben wird. Viele der kritischen Bemerkungen, die über das Übereinkommen gemacht worden sind, werden besonders von dieser Vorschrift beantwortet. So hebt dieser Artikel zum Beispiel die Bedeutung der Achtung für die Eltern sowie die Bedeutung der Tatsache hervor, dass Rechte in ihrem weiter gefassten ethischen, moralischen, spirituellen, kulturellen und sozialen Rahmen zu betrachten sind, und dass die meisten Rechte des Kindes keineswegs lediglich von außen oktroyiert werden, sondern in der lokalen Wertegemeinschaft, in der das Kind lebt, eingebettet sind.

8. Zweitens misst der Artikel der Förderung des Rechts auf Bildung Bedeutung zu. Dies bedeutet, dass Bestrebungen, den Genuss anderer Rechte zu fördern, nicht etwa untergraben, sondern vielmehr durch die während des Erziehungsprozesses vermittelten Werte gestärkt werden. Dies umfasst nicht nur den Inhalt des Lehrplans, sondern auch den Erziehungsprozess, die pädagogischen Methoden und die Umgebung, in der die Bildung stattfindet, sei es zu Hause, in der Schule oder andernorts. Kinder geben ihre Menschenrechte nicht mit Betreten der Schule auf. So muss Bildung zum Beispiel in einer Weise vermittelt werden, die die inhärente Würde des Kindes achtet und dem Kind ermöglicht, in Übereinstimmung mit Artikel 12 Abs. 1 seine Ansichten frei zum Ausdruck zu bringen und am Schulleben teilzunehmen. Bildung muss auch in einer Weise vermittelt werden, die die strengen Begrenzungen von Disziplinierungsmaßnahmen respektiert, wie sie in Artikel 28 Abs. 2 wiedergegeben werden, und die die Gewaltlosigkeit in Schulen fördert. Der Ausschuss hat wiederholt in seinen abschließenden

Beobachtungen verdeutlicht, dass die Anwendung körperlicher Züchtigung weder die inhärente Würde des Kindes noch die strengen Begrenzungen schulischer Disziplinierung achtet. Die Befolgung der Werte, die in Artikel 29 Abs. 1 anerkannt werden, verlangt eindeutig, dass Schulen im wahrsten Sinne des Wortes kinderfreundlich und in jeder Hinsicht mit der Würde des Kindes vereinbar sind. Die Teilnahme der Kinder am Schulleben, die Schaffung von Schulgemeinschaften und Schülerräten, die Erziehung und Beratung durch Gleichaltrige und die Beteiligung der Kinder an schulischen Disziplinierungsverfahren sollten als Teil des Lern- und Erfahrungsprozesses bei der Verwirklichung der Rechte gefördert werden.

9. Drittens, während Artikel 28 sich auf diejenigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten konzentriert, die sich auf die Einrichtung von und den Zugang zu Bildungssystemen beziehen, unterstreicht Artikel 29 Abs. 1 das individuelle und subjektive Recht auf eine spezifische Qualität der Bildung. Im Einklang mit der Forderung des Übereinkommens, im besten Interesse des Kindes zu handeln, verlangt Artikel 29 Abs. 1 eine Bildung, die auf das Kind ausgerichtet ist: Das Hauptziel der Bildung besteht darin, die individuelle Persönlichkeit, die Talente und Fähigkeiten des Kindes zu entwickeln und dabei anzuerkennen, dass jedes Kind einzigartige Eigenschaften, Interessen, Begabungen und Lernbedürfnisse besitzt.³ Der Lehrplan muss daher für den sozialen, kulturellen, umweltbedingten und wirtschaftlichen Kontext und für die gegenwärtigen und zukünftigen Bedürfnisse des Kindes von unmittelbarer Relevanz sein sowie die Entwicklungsfähigkeiten des Kindes berücksichtigen; Unterrichtsmethoden sollten auf die unterschiedlichen Bedürfnisse unterschiedlicher Kinder zugeschnitten sein. Bildung muss auch darauf ausgerichtet sein, jedem Kind grundlegende Fähigkeiten für das Leben zu vermitteln. Ziel ist, dass kein Kind die Schule verlässt, ohne die Herausforderungen des Lebens meistern zu können. Zu den grundlegenden Fähigkeiten gehören nicht nur Lesen und Rechnen, sondern auch Fähigkeiten für das Leben wie die, ausgewogene Entscheidungen zu treffen; Konflikte gewaltfrei zu lösen; einen gesunden Lebensstil, gute soziale Beziehungen, Verantwortungsbewusstsein, kritisches Denken, kreative Talente sowie andere Eigenschaften zu entwickeln, die Kinder brauchen, um ihre Lebensziele verfolgen zu können.

10. Diskriminierung, die sich auf einen der in Artikel 2 des Übereinkommens genannten Gründe stützt, gleichgültig, ob offen oder versteckt, verletzt die menschliche Würde des Kindes und kann die Fähigkeit des Kindes, von Bildungsmöglichkeiten zu profitieren, untergraben oder sogar zerstören. Obgleich die Zugangsverweigerung zu Bildungsmöglichkeiten eine

3 UNESCO, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education*, 1994, S. viii.

Angelegenheit darstellt, die sich primär auf Artikel 28 des Übereinkommens bezieht, bestehen viele Möglichkeiten, in denen das Nichtbefolgen der in Artikel 29 Abs. 1 enthaltenen Prinzipien eine ähnliche Wirkung haben kann. Um ein extremes Beispiel aufzugreifen: Die Geschlechterdiskriminierung kann durch einen Lehrplan verstärkt werden, der mit den Prinzipien der Geschlechtergleichheit nicht zu vereinbaren ist, etwa durch ein Bildungsangebot, das den Nutzen für Mädchen einschränkt, oder durch ein unsicheres Umfeld, das die Teilnahme von Mädchen erschwert. Die Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen ist auch in vielen formellen Bildungssystemen und in einer Vielzahl informeller Bildungseinrichtungen, einschließlich der häuslichen Umgebung, weit verbreitet.⁴ Auch werden Kinder mit HIV/AIDS in beiden Umgebungen stark diskriminiert.⁵ Derartige Diskriminierungen stehen in direktem Widerspruch zu den Voraussetzungen des Artikels 29 Abs. 1 (a), wonach Bildung auf die Entwicklung der Persönlichkeit, Talente und geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes im Rahmen seiner vollen Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein soll.

11. Der Ausschuss möchte auch die Verbindungen hervorheben, die zwischen Artikel 29 Abs. 1 und dem Kampf gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz bestehen. Rassismus und damit zusammenhängende Phänomene gedeihen dort, wo es Unwissenheit, unbegründete Ängste vor rassistischer, ethnischer, religiöser, kultureller, sprachlicher oder sonstiger Differenz gibt, wo die Ausbeutung von Vorurteilen oder die Lehre oder Verbreitung verzerrter Werte auftreten. Bildung, die Verständnis und Anerkenntnis der in Artikel 29 Abs. 1 wiedergegebenen Werte fördert, einschließlich der Achtung von Unterschieden, und die alle Aspekte von Diskriminierung und Vorurteilen in Frage stellt, ist ein zuverlässiges und beständiges Gegenmittel gegen diese Versäumnisse. Der Bildung sollte auch hohe Priorität in allen Kampagnen gegen das Übel des Rassismus und damit zusammenhängende Phänomene eingeräumt werden. Auch muss die Bedeutung von Unterricht über Rassismus hervorgehoben werden, nämlich darüber, wie Rassismus historisch praktiziert worden ist, und insbesondere, wie er sich innerhalb bestimmter Gemeinschaften manifestiert oder manifestiert hat. Rassistisches Verhalten ist keine Angelegenheit, an der sich nur »andere« beteiligen. Es ist deshalb von Bedeutung, sich auf die Gemeinschaft, in der das Kind lebt, zu konzentrieren, wenn Menschenrechte, die Rechte des Kindes und das Prinzip des Diskriminierungsverbots unterrichtet werden. Ein

4 Vgl. Allgemeine Bemerkung Nr. 5 (1994) des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte über Menschen mit Behinderungen.

5 Vgl. die Empfehlungen, die vom Ausschuss über die Rechte des Kindes nach seinem Allgemeinen Diskussionstag im Jahr 1998 zu dem Thema »Kinder, die in einer Welt mit HIV/AIDS leben« verabschiedet wurden (A/55/41, Abs. 153).

solcher Unterricht kann effektiv zur Vorbeugung und Beseitigung von Rassismus, ethnischer Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz beitragen.

12. Viertens verlangt Artikel 29 Abs. 1 einen ganzheitlichen Bildungsansatz, der sicherstellt, dass das Bildungsangebot einen angemessenen Ausgleich zwischen der Förderung der körperlichen, seelischen, geistigen und emotionalen Aspekte der Bildung, der intellektuellen, sozialen und praktischen Dimensionen der Kindheit und den lebenslangen Aspekten reflektiert. Das Hauptziel der Bildung besteht darin, die Fähigkeit und Möglichkeit des Kindes, als vollwertiges und verantwortungsbewusstes Mitglied an einer freien Gesellschaft teilzuhaben, zu maximieren. Es sollte betont werden, dass ein Unterricht, der sich in der Hauptsache darauf konzentriert, Wissen anzuhäufen und Wettbewerb zu veranlassen und der zu einer exzessiven Arbeitsbelastung für das Kind führt, die harmonische Entwicklung seiner Leistungsfähigkeit und Talente ernsthaft behindern kann. Bildung sollte kinderfreundlich sein und dabei das individuelle Kind anregen und motivieren. Schulen sollten eine menschliche Atmosphäre fördern und Kindern ermöglichen, sich entsprechend ihren Fähigkeiten zu entwickeln.

13. Fünftens verlangt der Artikel, dass Bildung in einer Weise vermittelt wird, die die im Übereinkommen verankerten ethischen Werte in einer integrierten und ganzheitlichen Form fördert und stärkt und die auch die Erziehung zum Frieden, zu Toleranz und Achtung für die natürliche Umwelt beinhaltet. Dies kann einen interdisziplinären Ansatz erforderlich machen. Die Förderung und Stärkung der Werte des Artikels 29 Abs. 1 ist nicht nur wegen der Probleme andernorts notwendig, sondern sollte sich auch auf Probleme in der Gemeinschaft des Kindes beziehen. Die Erziehung sollte in dieser Hinsicht innerhalb der Familie stattfinden, aber auch Schulen und Gemeinschaften müssen eine bedeutende Rolle übernehmen. Zum Beispiel muss Bildung, die sich der Achtung für die natürliche Umwelt widmet, Probleme der nachhaltigen Entwicklung der Umwelt mit sozioökonomischen, soziokulturellen und demographischen Themen verknüpfen. Ähnlich sollte die Achtung für die natürliche Umwelt von Kindern zu Hause, in der Schule und innerhalb der Gemeinschaft erlernt werden, sowohl nationale als auch internationale Probleme umfassen und Kinder an lokalen, regionalen oder globalen Umweltprojekten beteiligen.

14. Sechstens reflektiert der Artikel die wichtige Rolle eines geeigneten Bildungsangebots bei der Förderung aller anderen Menschenrechte und für das Verständnis ihrer Unteilbarkeit. Die Fähigkeit eines Kindes, als vollwertiges und verantwortungsbewusstes Mitglied an einer freien Gesellschaft teilzuhaben, kann nicht nur durch direkte Zugangsverweigerung zu

Bildung behindert oder untergraben werden, sondern auch durch das Versäumnis, Verständnis für die in diesem Artikel anerkannten Werte zu fördern.

Menschenrechtsbildung

15. Artikel 29 Abs. 1 kann auch als Grundstein für die verschiedenen Programme zur Menschenrechtsbildung angesehen werden, zu der auf der Wiener Weltmensenrechtskonferenz im Jahr 1993 aufgerufen und die von internationalen Organisationen gefördert worden ist. Trotzdem ist den Rechten des Kindes nicht immer der Vorrang gewährt worden, wie er im Zusammenhang mit entsprechenden Aktivitäten erforderlich wäre. Menschenrechtsbildung sollte Informationen über den Inhalt der Menschenrechtsverträge geben. Aber Kinder sollten auch etwas über Menschenrechte lernen, indem sie erkennen, wie Menschenrechtsnormen in der Praxis – ob zu Hause, in der Schule oder innerhalb der Gemeinschaft – umgesetzt werden. Menschenrechtsbildung sollte ein umfassender, lebenslanger Prozess sein und mit der Reflexion über Menschenrechtswerte im täglichen Leben und den Erfahrungen des Kindes beginnen.⁶

16. Die Werte, die in Artikel 29 Abs. 1 zum Ausdruck gebracht werden, sind für Kinder, die in Friedensgebieten leben, von Bedeutung. Sie sind aber noch bedeutender für diejenigen, die in Konflikt- oder Notsituationen leben. Wie der Rahmenaktionsplan von Dakar feststellt, ist es für Bildungssysteme, die von Konflikten, Naturkatastrophen und Instabilität betroffen sind, wichtig, dass Bildungsprogramme so durchgeführt werden, dass gegenseitiges Verständnis, Frieden und Toleranz gefördert und Gewalt und Konflikt verhindert werden.⁷ Bildung über humanitäres Völkerrecht stellt auch einen wichtigen, jedoch allzu oft vernachlässigten Teil bei der Umsetzung des Artikels 29 Abs. 1 dar.

Umsetzung, Monitoring und Überprüfung

17. Die Ziele und Werte, die in diesem Artikel vermittelt werden, sind recht allgemein gefasst und die Implikationen potenziell sehr weitreichend. Dies scheint viele Vertragsstaaten zu der Annahme verleitet zu haben, es sei nicht notwendig oder sogar unangemessen sicherzustellen, dass die Prinzipien des Übereinkommens in Gesetzgebung oder in Verwaltungsrichtlinien umgesetzt werden. Diese Annahme ist nicht gerechtfertigt. Sollte eine be-

6 Vgl. die Resolution der Generalversammlung 49/184 vom 23. Dezember 1994, die die Dekade der Vereinten Nationen für die Menschenrechtsbildung proklamiert.

7 Bildung für alle: unsere kollektiven Verpflichtungen einlösen, verabschiedet beim Weltbildungsforum, Dakar, 26.–28. April 2000.

sondere förmliche Umsetzung in nationales Recht oder in politische Richtlinien nicht stattfinden, ist es unwahrscheinlich, dass die relevanten Prinzipien tatsächlich als bedeutsame Faktoren der Bildungspolitik aufgegriffen werden. Der Ausschuss ruft deshalb alle Vertragsstaaten auf, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um diese Prinzipien in ihren bildungspolitischen Richtlinien und der Gesetzgebung auf allen Ebenen einzubeziehen.

18. Eine wirksame Umsetzung des Artikels 29 Abs. 1 verlangt eine grundlegende Überarbeitung der Lehrpläne zur Einbeziehung der verschiedenen Bildungsziele sowie die systematische Anpassung aller Lehrbücher und sonstiger Unterrichtsmaterialien und Unterrichtstechnologien ebenso wie der Schulpolitik. Ansätze, die lediglich die Ziele und Werte des Artikels dem bestehenden System überstülpen, ohne irgendwelche tiefer gehenden Veränderungen zu beabsichtigen, sind eindeutig unzureichend. Die jeweiligen Werte können nicht effektiv in einen umfassenden Lehrplan integriert und so mit Artikel 29 Abs. 1 in Übereinstimmung gebracht werden, solange nicht diejenigen, die die Werte vermitteln, fördern, lehren und so weit wie möglich als Vorbild dienen, selber von deren Bedeutung überzeugt sind. Vorbereitungs- und Fortbildungskurse, welche die in Artikel 29 Abs. 1 wiedergegebenen Prinzipien fördern, sind daher für Lehrpersonen, Verwaltungspersonal im Bildungswesen und andere Personen, die an der Bildung des Kindes beteiligt sind, unerlässlich. Außerdem ist es wichtig, dass Unterrichtsmethoden, die in der Schule angewendet werden, den Geist und die Bildungsphilosophie des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und die Bildungsziele, die in Artikel 29 Abs. 1 verankert sind, widerspiegeln.

19. Zusätzlich muss das Umfeld der Schule an sich die Freiheit und den Geist von Verständigung, Frieden, Toleranz, Gleichheit der Geschlechter und Freundschaft unter allen Völkern, ethnischen, nationalen und religiösen Gruppen und Menschen aus indigenen Völkern reflektieren, wie es in Artikel 29 Abs. 1 (b) und (d) vorgesehen ist. Eine Schule, die Drangsalierungen, Gewalt und Ausgrenzung gestattet, erfüllt nicht die Voraussetzungen des Artikels 29 Abs. 1. Der Ausdruck »Menschenrechtsbildung« wird zu oft in einer Weise verwendet, die seinen Bedeutungsgehalt simplifiziert. Was zusätzlich zur formalen Menschenrechtsbildung benötigt wird, ist die Förderung von Werten und politischen Richtlinien, die den Menschenrechten nicht nur innerhalb von Schulen und Universitäten, sondern auch innerhalb einer größeren Gemeinschaft dienen.

20. Im Allgemeinen werden die verschiedenen Initiativen, die zu ergreifen die Vertragsstaaten aufgefordert sind, unzureichend sein, solange eine weit gestreute Bekanntmachung des Textes des Übereinkommens in Übereinstimmung mit den Vorschriften von Artikel 42 nicht vorhanden ist. Dies

wird auch die Rolle von Kindern als Förderern und Verteidigern von Kinderrechten in ihrem täglichen Leben erleichtern. Um eine breitere Bekanntmachung zu ermöglichen, sollten die Vertragsstaaten über Maßnahmen berichten, die sie ergriffen haben, um dieses Ziel zu erreichen, und der Hochkommissar für Menschenrechte sollte eine umfassende Datenbank mit den vorhandenen Übersetzungen des Übereinkommens anlegen.

21. Auch müssen die Medien (im umfassenden Sinne) eine zentrale Rolle übernehmen, zum einen, indem sie für die Werte und Ziele des Artikels 29 Abs. 1 werben, zum anderen, indem sie sicherstellen, dass sie nicht die Bestrebungen anderer, die diese Ziele zu fördern beabsichtigen, untergraben. Die Regierungen sind gemäß Artikel 17 (a) des Übereinkommens verpflichtet, alle geeigneten Schritte zu unternehmen, um »die Massenmedien zu ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellen Nutzen sind«. ⁸

22. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf, der Bildung als einem dynamischen Prozess mehr Aufmerksamkeit zu widmen und Maßnahmen zu entwickeln, mit denen im Laufe der Zeit Veränderungen, die sich auf Artikel 29 Abs. 1 beziehen, gemessen werden können. Jedes Kind hat das Recht, eine Bildung von guter Qualität zu erhalten, was wiederum verlangt, dass Unterrichtsumgebung, Unterrichts- und Lernverfahren und Materialien sowie Lernresultate von entsprechender Qualität sind. Der Ausschuss weist auf die Bedeutung von Umfragen hin, die es ermöglichen, erreichte Fortschritte zu bewerten, indem die Ansichten aller Beteiligten in Betracht gezogen werden, einschließlich von Kindern, die gegenwärtig zur Schule gehen oder sie bereits verlassen haben, von Lehrpersonen und in der Jugendarbeit Tätigen, von Eltern sowie von Angestellten im Bildungswesen und in Aufsichtsbehörden. In dieser Hinsicht betont der Ausschuss die Rolle nationaler Monitoringmechanismen, die darauf abzielen sicherzustellen, dass Kinder, Eltern und Lehrpersonen bei einschlägigen Bildungsentscheidungen beteiligt werden können.

23. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf, einen umfassenden nationalen Aktionsplan zu entwickeln, um die Verwirklichung der in Artikel 29 Abs. 1 aufgelisteten Ziele zu fördern und zu überwachen. Wenn ein solcher Plan im weiteren Rahmen eines nationalen Aktionsplans für Kinder, eines nationalen Aktionsplans für Menschenrechte oder einer nationalen Bildungsstrategie für Menschenrechte aufgestellt wird, dann muss die Regierung gewährleisten, dass dennoch alle Themen angesprochen werden, die

8 Der Ausschuss ruft in dieser Hinsicht die Empfehlung in Erinnerung, die aus dem Allgemeinen Diskussionstag über das Kind und die Medien im Jahr 1996 hervorging (vgl. A/53/41, Abs. 1396).

in Artikel 29 Abs. 1 behandelt werden und dass dies aus der Perspektive der Rechte des Kindes geschieht. Der Ausschuss bittet eindringlich darum, dass die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen, die mit Bildungspolitik und Menschenrechtsbildung befasst sind, besser koordiniert werden, um die Effektivität der Umsetzung des Artikels 29 Abs. 1 zu verbessern.

24. Die Schaffung und Durchsetzung von Programmen, die die in diesem Artikel wiedergegebenen Werte fördern, sollten zur üblichen Reaktion von Regierungen in nahezu allen Situationen werden, die wiederholt zu Menschenrechtverletzungen geführt haben. Wo zum Beispiel schwerwiegende Fälle von Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz auftreten, an denen Minderjährige (unter 18 Jahren) beteiligt sind, da kann angenommen werden, dass die Regierung nicht alles getan hat, das sie hätte tun sollen, um jene Werte zu fördern, die das Übereinkommen im Allgemeinen und in Artikel 29 Abs. 1 im Besonderen widerspiegelt. Deshalb sollten geeignete zusätzliche Maßnahmen im Sinne von Artikel 29 Abs. 1 zur Erforschung und Einführung von Bildungsmethoden ergriffen werden, die der Erreichung der Ziele des Übereinkommens dienen.

25. Die Vertragsstaaten sollten auch in Betracht ziehen, ein Prüfungsverfahren für Beschwerden einzurichten für den Fall, dass existierende politische Richtlinien oder Praktiken mit Artikel 29 Abs. 1 nicht vereinbar sind. Derartige Beschwerdeverfahren müssen nicht notwendigerweise neue Justiz-, Verwaltungs- oder Bildungseinrichtungen schaffen. Sie können auch nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder Verwaltungsorganen anvertraut werden. Der Ausschuss ersucht jeden Vertragsstaat, in seinem Bericht zu diesem Artikel ernsthafte Möglichkeiten auf nationaler oder lokaler Ebene zu identifizieren, um eine Überprüfung bestehender Ansätze, die nicht mit dem Übereinkommen vereinbar sind, zu erreichen. Es sollten Informationen darüber vorgelegt werden, wie entsprechende Beschwerden in die Wege geleitet werden können und wie viele derartiger Prüfungsverfahren innerhalb des Berichterstattungszeitraums unternommen wurden.

26. Um die Prüfung der Staatenberichte entsprechend Artikel 29 Abs. 1 besser zu erfassen sowie in Übereinstimmung mit Artikel 44, wonach die Berichte Umstände und Schwierigkeiten angeben sollen, ersucht der Ausschuss jeden Vertragsstaat, in seinen periodischen Berichten detaillierte Angaben darüber zu machen, welche Probleme seiner Ansicht nach Prioritäten höchster Wichtigkeit innerhalb seines Hoheitsgebietes darstellen und besondere Anstrengung verlangen, um die in dieser Vorschrift enthaltenen Werte zu fördern. Außerdem fordert er die Staaten auf, ein Aktionspro-

gramm für die folgenden fünf Jahre zu entwickeln, das dazu dient, die identifizierten Probleme in Angriff zu nehmen.

27. Der Ausschuss ruft die Organe der Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen sowie andere zuständige Stellen, deren Rolle in Artikel 45 des Übereinkommens unterstrichen wird, auf, aktiver und systematischer zur Arbeit des Ausschusses in Bezug auf Artikel 29 Abs. 1 beizutragen.

28. Die Umsetzung umfassender nationaler Aktionspläne zur besseren Einhaltung von Artikel 29 Abs. 1 wird Personal und Finanzmittel verlangen, die in Übereinstimmung mit Artikel 4 in größtmöglichem Umfang bereitgestellt werden sollten. Der Ausschuss ist deshalb der Ansicht, dass finanzielle Zwänge keine Rechtfertigung darstellen, wenn ein Vertragsstaat keine der geforderten oder unzureichende Maßnahmen ergreift. In diesem Zusammenhang und angesichts der Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die internationale Zusammenarbeit sowohl im Hinblick auf allgemeine Bedingungen (Artikel 4 und 45 des Übereinkommens) als auch im Hinblick auf das Bildungswesen zu fördern und anzuregen (Artikel 28 Abs. 3), bittet der Ausschuss jene Vertragsstaaten, die Entwicklungszusammenarbeit anbieten, sicherzustellen, dass ihre Programme die in Artikel 29 Abs. 1 enthaltenen Prinzipien vollumfänglich beachten.

Allgemeine Bemerkung Nr. 2

***Die Rolle von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen
bei der Förderung und dem Schutz der Rechte des Kindes
Zweiunddreißigste Sitzung (2003)***

1. Artikel 4 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu treffen. Unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen stellen eine wichtige Quelle zur Förderung und Umsetzung des Übereinkommens dar. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes sieht die Gründung solcher Institutionen als Teil der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen an, die zur Umsetzung des Übereinkommens beitragen und somit die universelle Verwirklichung der Rechte des Kindes vorantreiben. Der Ausschuss begrüßt daher die Gründung von unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen und Ombudspersonen für die Rechte des Kindes und ähnlicher unabhängiger Institutionen zur Förderung und Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens in einer Anzahl von Vertragsstaaten.

2. Der Ausschuss gibt diese Allgemeine Bemerkung heraus, um Vertragsstaaten anzuhalten, unabhängige Institutionen zur Förderung und Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens einzurichten und um sie darin zu unterstützen, die Voraussetzungen für diese Institutionen zu schaffen sowie den Umfang ihrer Aufgaben zu definieren. Dort, wo solche Institutionen bereits existieren, sollen die Vertragsstaaten deren Status und Effektivität zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes überprüfen, wie im Übereinkommen über die Rechte des Kindes und in anderen relevanten völkerrechtlichen Verträgen vorgesehen.

3. Die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 bestätigt in der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm »... die wichtige und konstruktive Rolle nationaler Institutionen für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte« und empfiehlt »die Schaffung und Stärkung nationaler Institutionen«. Die Generalversammlung und die Menschenrechtskommission haben wiederholt die Schaffung unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen gefordert und sowohl deren wichtige Rolle für die Förderung und beim Schutz der Menschenrechte als auch deren Rolle bei der Förderung des allgemeinen Bewusstseins für diese Rechte unterstrichen. In seinen Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenbe-

richte verlangt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten Informationen über »jegliche unabhängige Institution zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes« beibringen,¹ daher wird dieser Aspekt im Dialog mit den Vertragsstaaten vom Ausschuss regelmäßig angesprochen.

4. Die unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten mit den von der Menschenrechtskommission im Jahre 1992² vorgelegten und im Jahre 1993³ von der Generalversammlung angenommenen Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (»Paris Principles«) übereinstimmen. Diese Mindeststandards bieten Richtlinien für die Schaffung, die Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, die (vor allem pluralistische) Besetzung, Unabhängigkeit, Arbeitsweise und die quasi-juristischen Aktivitäten solcher Institutionen.

5. Obwohl sowohl Erwachsene als auch Kinder unabhängige Institutionen zum Schutz und zur Förderung ihrer Menschenrechte benötigen, kommt dem Schutz der Menschenrechte des Kindes besondere Bedeutung zu, da der Entwicklungsstand von Kindern diese besonders schutzbedürftig in Bezug auf Menschenrechtsverletzungen macht; Meinungen von Kindern werden selten beachtet; Kinder haben kein Stimmrecht und können keine Rolle im politischen Meinungsbildungsprozess spielen, um die Menschenrechtspolitik der Regierungen zu beeinflussen; es bestehen erhebliche Probleme für Kinder, ihre Rechte gerichtlich geltend zu machen und Wiedergutmachung für Rechtsverletzungen zu erhalten; außerdem ist für Kinder der Zugang zu internationalen Organisationen zum Schutz ihrer Rechte im allgemeinen sehr beschränkt.

6. Von den Vertragsstaaten werden in zunehmendem Maße unabhängige Menschenrechtsinstitutionen speziell zum Schutz von Kindern sowie Ombudspersonen oder Kommissare für die Rechte des Kindes geschaffen. Im Fall von Haushaltsschwierigkeiten müssen die verfügbaren Mittel besonders effektiv für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten genutzt werden, einschließlich der des Kindes. In diesem Zusammenhang ist die Entwicklung einer allgemeinen nationalen Menschenrechtsinstitution mit speziellem Schwerpunkt für die Rechte des Kindes der beste Ansatz. Entweder sollte eine speziell für die Rechte des Kindes verantwortliche

1 Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) Übereinkommen über die Rechte des Kindes, vgl. Absatz 18.

2 Resolution 1992/54 der Menschenrechtskommission vom 3. März 1992, Anhang.

3 Grundsätze betreffend die Stellung nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (»The Paris Principles«), Resolution der Generalversammlung 48/134 vom 20. Dezember 1993, Anhang.

Person benannt oder eine gesonderte Abteilung für die Rechte des Kindes in der Struktur der Institution eingerichtet werden.

7. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass jeder Vertragsstaat eine unabhängige Menschenrechtsinstitution mit einem Verantwortungsbereich für den Schutz und für die Förderung der Rechte des Kindes benötigt. Es kommt dem Ausschuss vor allem darauf an, dass die entsprechende Institution, in welcher Form auch immer, in der Lage ist, die Rechte des Kindes unabhängig und effektiv zu überwachen, zu fördern und zu schützen. Dabei sollten alle in einem Land existierenden Menschenrechtsinstitutionen im Hinblick auf ein »Mainstreaming« zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes eng zusammenarbeiten.

Mandat und Befugnisse

8. Die unabhängigen Institutionen sollten, wenn möglich, verfassungsrechtlich verankert sein, mindestens aber auf einer vom Gesetzgeber geschaffenen Grundlage beruhen. Nach Auffassung des Ausschusses sollte der Aufgabenbereich zum Schutz und zur Förderung der Rechte des Kindes so weit gehend wie möglich sein, wobei das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Fakultativprotokoll sowie andere relevante Menschenrechtsinstrumente in das Mandat eingegliedert werden sollten, um die Menschenrechte des Kindes – insbesondere seine bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte – umfassend zu schützen. Die Gesetzgebung sollte Vorschriften enthalten, die sich auf die speziell mit Kindern verbundenen Funktionen, Befugnisse und Pflichten beziehen, wie sie sich aus dem Übereinkommen und dem Fakultativprotokoll ergeben. Sollten die nationalen Menschenrechtsinstitutionen bereits vor dem In-Kraft-Treten des Übereinkommens bestanden oder das Übereinkommen ausdrücklich nicht in ihr Mandat eingegliedert haben, dann sollten die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um das Mandat der jeweiligen Institution mit den Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens in Übereinstimmung zu bringen, wie zum Beispiel durch Erlass oder Abänderung entsprechender Gesetze.

9. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten zur Erfüllung ihres Mandats mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet sein, einschließlich der Befugnis, Personen anzuhören oder Informationen und Dokumente zu erhalten, die sie zur Untersuchung der in ihr Mandat fallenden Situationen benötigen. Diese Befugnisse sollten die Förderung und den Schutz der Rechte aller Kinder im Hoheitsgebiet des Vertragsstaates einschließen, und zwar sowohl gegenüber dem Staat als auch gegenüber allen öffentlichen und privaten Einrichtungen.

Schaffung der Institutionen

10. Die Schaffung der Institutionen sollte in einem konsultativen Prozess stattfinden, der transparent ist und alle Interessengruppen einschließt. Außerdem sollte dieser Prozess von höchster Regierungsebene ausgehen und unterstützt werden sowie alle relevanten Staatsorgane, die Legislative und die Zivilgesellschaft mit einbeziehen. Um ihre Unabhängigkeit und Effektivität zu garantieren, müssen die Institutionen eine geeignete Infrastruktur und Finanzausstattung erhalten (einschließlich eines speziellen Budgets für die Rechte des Kindes innerhalb einer allgemeinen Menschenrechtsinstitution). Außerdem müssen sie Mitarbeiter/innen und Räumlichkeiten haben sowie frei von einer die Unabhängigkeit einschränkenden finanziellen Kontrolle sein.

Ressourcen

11. Obwohl der Ausschuss anerkennt, dass Finanzmittel ein sensibles Thema sind, zumal die wirtschaftlichen Ressourcen der Vertragsstaaten variieren, vertritt der Ausschuss die Auffassung, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, angemessene Beträge für die nationalen Menschenrechtsinstitutionen gemäß Artikel 4 des Übereinkommens bereitzustellen. Sollten den nationalen Menschenrechtsinstitutionen die nötigen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht zur Verfügung stehen, würden Mandat und Befugnisse bedeutungslos oder stark eingeschränkt werden.

Pluralistische Interessenvertretung

12. Die Besetzung der Institutionen sollte pluralistisch gestaltet sein und die verschiedenen Vertreter/innen der Zivilgesellschaft repräsentieren, die die Förderung und den Schutz der Rechte des Kindes zur Aufgabe haben. Im Übrigen sollten nichtstaatliche Organisationen (NGOs), die in Sachen der Menschenrechte, des Diskriminierungsverbots und der Kinderrechte aktiv sind, einbezogen werden, darunter auch solche, die von Kindern beziehungsweise Jugendlichen geleitet werden; ferner Organisationen, Gewerkschaften, Berufsverbände (Ärzte, Anwälte, Journalisten, Wissenschaftler, etc.), Universitäten und Experten/innen, darunter auch Experten/innen für die Rechte des Kindes. Der Regierung sollte nur eine beratende Funktion zukommen. In den nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten angemessene und transparente Verfahren für die Stellenbesetzung gelten, einschließlich eines offenen Wettbewerbs für die Auswahl von Bewerber/innen.

13. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen müssen die Befugnis haben, Individualbeschwerden und Petitionen anzunehmen und Ermittlungen durchzuführen einschließlich solcher, die direkt von Kindern oder in ihrem Namen beantragt werden. Um Ermittlungen effektiv durchführen zu können, müssen die Institutionen ermächtigt sein, Zeugen zu laden und befragen zu können, sowie Zugang zu beweisheblichen Dokumenten und zu Haftanstalten haben. Sie sollten außerdem verpflichtet sein, dafür zu sorgen, dass Kindern bei jeglicher Verletzung ihrer Rechte effektive Rechtsmittel zur Verfügung stehen, darunter eine unabhängige Beratung, anwaltliche Vertretung und Beschwerdeverfahren.

14. Die Institutionen sollten befugt sein, Kinder bei der Einleitung gerichtlicher Schritte zu unterstützen und (a) Fälle, die eine Verletzung der Rechte des Kindes darstellen, im Namen der Institution vor Gericht zu bringen und (b) zu intervenieren, um das Gericht in bestimmten Fällen über Menschenrechtsaspekte in Kenntnis zu setzen.

Zugang und Beteiligung

15. Die Institutionen sollten geographisch und physisch für Kinder zugänglich sein. Im Sinne des Artikels 2 des Übereinkommens sollten sie sich aktiv an Kinder wenden, insbesondere an die besonders schutzbedürftigen und benachteiligten, wie zum Beispiel (aber nicht ausschließlich an) Kinder, die in Betreuungs- oder Haftanstalten leben, die Minderheitengruppen oder indigenen Gruppen angehören, die Behinderungen haben oder die in Armut leben, an Flüchtlings- oder Migrantenkinder, Straßenkinder oder Kinder mit besonderen Bedürfnissen in Kultur, Sprache, Gesundheit und Erziehung. Die Gesetzgebung zu den nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollte diesen das Recht zusprechen, Kinder, die sich in jeglicher Form von Betreuung befinden, ungestört sehen zu können.

16. Den nationalen Menschenrechtsinstitutionen kommt eine Schlüsselrolle zu dabei, die Achtung der Ansichten von Kindern sowohl auf der Ebene der Exekutive als auch in der Zivilgesellschaft in allen sie berührenden Angelegenheiten zu fördern, wie dies in Artikel 12 des Übereinkommens vorgesehen ist. Dieses Prinzip sollte allgemein für die Schaffung, die Organisation und die Aktivitäten nationaler Menschenrechtsorganisationen gelten. Die Institutionen müssen sicherstellen, dass sie direkten Kontakt mit Kindern haben und Kinder angemessen einbezogen und befragt werden. Beispielsweise könnten Kinderräte als Beratungseinrichtungen für die

nationalen Menschenrechtsinstitutionen geschaffen werden, um die Beteiligung von Kindern in sie betreffenden Angelegenheiten zu erleichtern.

17. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten spezielle Konsultationsprogramme und kreative Kommunikationsstrategien entwickeln, um die Einhaltung von Artikel 12 zu gewährleisten. Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, die es Kindern erleichtern, mit den Institutionen zu kommunizieren.

18. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen müssen die Befugnis haben, direkt, unabhängig und gesondert über den Status der Rechte des Kindes gegenüber der Öffentlichkeit und den Parlamentsorganen Bericht zu erstatten. Die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass im Parlament jährlich eine Debatte stattfindet, die Parlamentariern die Gelegenheit gibt, die Tätigkeit der unabhängigen Menschenrechtsinstitutionen im Hinblick auf die Rechte des Kindes sowie auf die Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durch den Staat zu erörtern.

Empfehlungen

19. Die folgenden Empfehlungen haben Beispielcharakter und stellen keine erschöpfende Aufzählung von Aktivitäten dar, die die unabhängigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes durchführen sollten. Sie sollten:

- a) Untersuchungen zu jedweder Verletzung von Rechten des Kindes aufnehmen, die aufgrund einer Beschwerde an sie herangetragen werden oder von der sie aufgrund eigener Initiative Kenntnis erlangt haben, soweit diese Rechtsverletzungen innerhalb ihres Mandats liegen;
- b) Forschungen zur Thematik der Rechte des Kindes durchführen;
- c) entweder aufgrund von Anfragen nationaler Behörden oder aufgrund eigener Initiative Stellungnahmen, Empfehlungen und Berichte bezüglich der Förderung und des Schutzes der Rechte des Kindes vorbereiten und veröffentlichen;
- d) die Angemessenheit und Effektivität von Gesetzen und Praxis in Bezug auf den Schutz der Rechte des Kindes beobachten;
- e) die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung, der Verordnungen und der Praxis mit dem Übereinkommen für die Rechte des Kindes, dem Fakultativprotokoll und anderen internationalen, die Rechte des Kindes be-

treffenden Menschenrechtsabkommen sowie ihre effektive Umsetzung fördern. Dies schließt die Beratung öffentlicher und privater Einrichtungen im Hinblick auf die Auslegung und Anwendung des Übereinkommens ein;

f) sicherstellen, dass nationale Wirtschaftspolitiker die Rechte des Kindes bei der Aufstellung und Bewertung nationaler Wirtschafts- und Entwicklungspläne berücksichtigen;

g) die Umsetzung der Rechte des Kindes durch die Regierung prüfen und Bericht darüber erstatten, den Stand der Rechte des Kindes überwachen sowie gewährleisten, dass Statistiken angemessen aufgeschlüsselt und weitere Informationen regelmäßig gesammelt werden, um feststellen zu können, was zur Verwirklichung der Rechte des Kindes noch unternommen werden muss;

h) die Ratifizierung aller relevanten internationalen Menschenrechtsabkommen oder den Beitritt zu ihnen fördern;

i) in Übereinstimmung mit Artikel 3 des Übereinkommens, demzufolge das Wohl des Kindes in allen es betreffenden Angelegenheiten an erster Stelle steht, sicherstellen, dass die Auswirkungen von Gesetz und Politik – von der Entwicklung bis zur Umsetzung und darüber hinaus – auf das Kind umfassend berücksichtigt werden;

j) gemäß Artikel 12 sicherstellen, dass die Ansichten von Kindern in Angelegenheiten, die ihre Menschenrechte und damit zusammenhängende und ihre Rechte näher bestimmende Aspekte betreffen, frei geäußert und gehört werden;

k) für eine größere Beteiligung von Kinderrechts-NGOs (einschließlich Organisationen, die aus Kindern bestehen) bei der Entwicklung der nationalen Gesetzgebung und internationaler Verträge eintreten und diese ermöglichen;

l) öffentliches Verständnis und Bewusstsein für die Bedeutung der Rechte des Kindes fördern, in diesem Sinne eng mit den Medien zusammenarbeiten sowie Forschung und Erziehung in diesem Bereich durchführen oder fördern;

m) im Einklang mit Artikel 42 des Übereinkommens, demzufolge sich die Vertragsstaaten verpflichten, »die Grundsätze und Bestimmungen dieses Übereinkommens durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen«, die Regierung,

die Behörden und die Öffentlichkeit für die Vorschriften des Übereinkommens sensibilisieren und überwachen, ob und wie der Staat seinen Pflichten aus dem Übereinkommen nachkommt;

n) die Formulierung von Programmen für Lehre und Forschung zur Integration der Rechte des Kindes in Lehrpläne an Schulen und Universitäten und in der Berufswelt unterstützen;

o) Menschenrechtsbildung anbieten, die sich insbesondere auf Rechte des Kindes konzentriert (zusätzlich zur Förderung des allgemeinen öffentlichen Verständnisses von der Bedeutung der Rechte des Kindes);

p) Rechtsmittel bei Verletzungen der Rechte des Kindes einlegen und/oder rechtliche Beratung für Kinder zur Verfügung stellen;

q) sofern angemessen, Vermittlungs- oder Schlichtungsverfahren einleiten, bevor ein Fall vor Gericht gebracht wird;

r) den Gerichten bei Verletzungen von Rechten des Kindes Fachwissen zur Verfügung stellen und, soweit angemessen, auch als *amicus curiae* oder Streithelfer auftreten;

s) Jugendheime (und andere Einrichtungen, in denen Kinder zur Besserung oder zur Verbüßung einer Strafe untergebracht sind) sowie Betreuungseinrichtungen besichtigen, um über deren Situation zu berichten und Empfehlungen zu deren Verbesserung abzugeben im Einklang mit Artikel 3 des Übereinkommens, der die Vertragsstaaten verpflichtet, »dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den behördlichen Normen entsprechen, insbesondere bezüglich der Sicherheit und Gesundheit, der Zahl und fachlichen Eignung der Angestellten sowie des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht«;

t) alle weiteren Maßnahmen ergreifen, die sich aus dem oben Genannten ergeben.

Berichterstattung gegenüber dem Ausschuss für die Rechte des Kindes und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und den VN-Organisationen und VN-Menschenrechtsmechanismen

20. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten zum Berichterstattungsverfahren im Rahmen des Übereinkommens und anderen die Rechte des Kindes betreffenden internationalen Abkommen unabhängig beitragen

und die Richtigkeit der Staatenberichte überwachen, darunter auch durch Dialog mit dem Ausschuss für die Rechte des Kindes, seiner vorbereitenden Arbeitsgruppe und anderen Vertragsorganen.

21. Der Ausschuss verlangt von den Vertragsstaaten, in ihre Staatenberichte an den Ausschuss detaillierte Informationen über die Rechtsgrundlage, das Mandat und die wichtigsten Tätigkeiten der Institutionen aufzunehmen. Die Vertragsstaaten sollten bei der Vorbereitung ihrer Berichte für den Ausschuss die nationalen Menschenrechtsinstitutionen konsultieren, sie müssen jedoch die Unabhängigkeit dieser Institutionen und ihre unabhängige Rolle bei der Bereitstellung von Informationen achten. Es ist hingegen nicht angemessen, das Verfassen des Berichts den nationalen Menschenrechtsinstitutionen zu überlassen oder diese in die Delegation der Regierung abzuordnen, wenn der Staatenbericht vom Ausschuss geprüft wird.

22. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten mit den spezifischen Verfahren der Menschenrechtskommission zusammenarbeiten, darunter auch mit den länder- und themenspezifischen Verfahren und insbesondere mit dem/der Sonderberichtersteller/in zum Kinderhandel, zu Kinderprostitution und Kinderpornographie sowie mit dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Kinder und bewaffnete Konflikte.

23. Die Vereinten Nationen betreiben seit langem ein Hilfsprogramm für den Aufbau und die Stärkung nationaler Menschenrechtsinstitutionen. Dieses Programm, das vom Hochkommissariat für Menschenrechte geleitet wird, gewährt technische Unterstützung und erleichtert die regionale und globale Zusammenarbeit sowie den Austausch zwischen den nationalen Menschenrechtsinstitutionen. Vertragsstaaten sollten diese Unterstützung, wenn nötig, in Anspruch nehmen. Auch das Kinderhilfswerk (UNICEF) bietet Fachwissen und technische Zusammenarbeit in diesem Bereich an.

24. Wie in Artikel 45 des Übereinkommens vorgesehen, kann der Ausschuss, wenn er dies für angebracht hält, den Sonderorganisationen, dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen und anderen zuständigen Stellen Berichte der Vertragsstaaten übermitteln, um fachliche Betreuung oder Unterstützung für die Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen zu ersuchen.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Vertragsstaaten

25. Der Staat ratifiziert das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und übernimmt die Verpflichtung, dieses vollständig umzusetzen. Die

Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen besteht darin, die Einhaltung des Übereinkommens durch den Staat und dessen Fortschritte bei der Umsetzung unabhängig zu überwachen sowie alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die vollständige Achtung der Rechte des Kindes zu gewährleisten. Dies kann bedeuten, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen Projekte zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes entwickeln; es soll jedoch nicht dazu führen, dass die Regierung ihre Überwachungspflichten auf die nationalen Menschenrechtsinstitutionen überträgt. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen ihren Aufgabenbereich und ihre Tätigkeiten frei bestimmen können.

Nationale Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatliche Organisationen

26. Nichtstaatliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der Menschenrechte und der Rechte des Kindes, wobei die Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitutionen mit ihrer gesetzlichen Legitimation und ihren besonderen Befugnissen komplementär sein soll. Es ist notwendig, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen eng mit den nichtstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten und die Regierungen die Unabhängigkeit von nationalen Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatlichen Organisationen respektieren.

Regionale und internationale Zusammenarbeit

27. Durch den Austausch von Erfahrungen und Kenntnissen in regionalen und internationalen Verfahren und Mechanismen können nationale Menschenrechtsinstitutionen gestärkt und konsolidiert werden, da sich die nationalen Menschenrechtsinstitutionen in ihren jeweiligen Ländern mit den gleichen Problemen beim Schutz und der Förderung der Menschenrechte auseinandersetzen müssen.

28. Die nationalen Menschenrechtsinstitutionen sollten im Hinblick auf die Rechte des Kindes mit den maßgeblichen nationalen, regionalen und internationalen Behörden und Institutionen zusammenarbeiten und sich untereinander beraten.

29. Die Menschenrechte des Kindes sind nicht an nationale Grenzen gebunden, und es ist zunehmend erforderlich geworden, geeignete regionale und internationale Konzepte in Bezug auf die vielfältigen Rechte des Kindes auszuarbeiten (einschließlich, aber nicht beschränkt auf Probleme wie: Frauen- und Kinderhandel, Kinderpornographie, Kindersoldaten, Kinderarbeit, Kindesmissbrauch, Flüchtlings- und Migrantenkinder etc.). Interna-

tionale und regionale Mechanismen und Austauschmöglichkeiten sollten gefördert werden, da sie den nationalen Menschenrechtsinstitutionen die Gelegenheit geben, voneinander zu lernen und gegenseitig Positionen zu stärken und somit zur Lösung von Menschenrechtsproblemen beizutragen, die sowohl Länder als auch Regionen betreffen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 3
HIV/AIDS und die Rechte des Kindes
Zweiunddreißigste Sitzung (2003)

I. Einleitung¹

1. Die HIV/AIDS-Epidemie hat die Welt, in der Kinder leben, drastisch verändert. Millionen von Kindern sind infiziert worden und starben, viele andere sind von HIV innerhalb ihrer Familien und Gemeinden schwer betroffen. Die Epidemie beeinträchtigt den Alltag von Kleinkindern und erhöht die soziale Ausgrenzung und das Abdrängen von Kindern in die Opferrolle, insbesondere jener, die in besonders schwierigen Umständen leben. HIV/AIDS ist nicht nur ein Problem von einigen Ländern, sondern der gesamten Welt. Um die Auswirkungen von HIV/AIDS auf Kinder wirklich unter Kontrolle bringen zu können, sind gemeinsame und zielgerichtete Anstrengungen von allen Ländern und auf jeder Entwicklungsstufe notwendig.

2. Zunächst wurde angenommen, dass Kinder nur am Rande von der Epidemie betroffen sind. Dennoch hat die Völkergemeinschaft leider erkannt,

1 Auf seiner 17. Sitzung (1998) hat der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen Allgemeinen Diskussionstag zum Thema »HIV/AIDS und die Rechte des Kindes« abgehalten. Dabei wurde eine Anzahl von Aktionen empfohlen, wie zum Beispiel die Unterstützung des Engagements der Vertragsstaaten im Hinblick auf HIV/AIDS und die Rechte des Kindes. Ebenso wurden Menschenrechte im Zusammenhang mit HIV/AIDS beim achten Treffen der Vorsitzenden der Menschenrechtsvertragsorgane im Jahre 1997 diskutiert und vom Ausschuss für die Wirtschaftlichen, Sozialen und Kulturellen Rechte sowie vom Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aufgegriffen. HIV/AIDS wurde außerdem seit über einem Jahrzehnt jährlich von der VN-Menschenrechtskommission erörtert. UNAIDS und UNICEF haben die Rechte des Kindes im Hinblick auf HIV/AIDS in allen Bereichen ihrer Tätigkeit betont, und die Welt-AIDS-Kampagne konzentrierte sich 1997 auf »Kinder, die in einer Welt mit AIDS leben« und im Jahre 1998 auf die »Kraft zur Veränderung: Welt-AIDS-Kampagne mit jungen Menschen«. UNAIDS und das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte haben *The International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights* (1998) und die *Revised Guideline 6* (2002) zur Förderung des Menschenrechtsschutzes in diesem Bereich erstellt. Auf internationaler politischer Ebene sind Rechte im Zusammenhang mit HIV/AIDS in der »Verpflichtungserklärung zu HIV/AIDS« (angenommen von der Generalversammlung auf einer Sondersitzung) sowie in »Eine kindergerechte Welt« (angenommen von der Generalversammlung in ihrer Sondersitzung über Kinder) und in anderen internationalen und regionalen Dokumenten anerkannt worden.

dass Kinder mit am stärksten von dem Problem betroffen sind. Laut UNAIDS sind die jüngsten Trends alarmierend: In großen Teilen der Welt kommt es zu den meisten Neu-Infektionen bei jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren, manchmal auch jüngeren. Immer häufiger werden auch Frauen und junge Mädchen infiziert. In den meisten Regionen der Welt weiß ein Großteil der infizierten Frauen nicht von der Infektion und infiziert seine Kinder unwissentlich. Daher haben viele Staaten vor kurzem einen Anstieg in der Sterberate unter Kindern und Säuglingen verzeichnet. Junge Menschen sind auch besonders gefährdet, wenn ihr erster sexueller Kontakt möglicherweise in einem Umfeld ohne ausreichende Information und Aufklärung stattfindet. Kinder, die Drogen nehmen, sind besonders stark gefährdet.

3. Schon jetzt können Kinder durch ihre spezifischen Lebensumstände gefährdet sein, insbesondere (a) Kinder, die bereits mit HIV infiziert sind; (b) Kinder, die von der Epidemie betroffen sind aufgrund des Verlusts eines Elternteils oder einer Lehrperson und/oder weil ihre Familien oder Gemeinden von den Folgen schwer betroffen sind; und (c) Kinder, die besonders infektionsanfällig sind oder die sonst besonders betroffen sind.

II. Die Ziele dieser Allgemeinen Bemerkung

4. Die Ziele dieser Allgemeinen Bemerkung sind:

- (a) ein besseres Verständnis aller Menschenrechte des Kindes im Zusammenhang mit HIV/AIDS zu entwickeln und zu fördern;
- (b) die Realisierung von Menschenrechten des Kindes im Zusammenhang mit HIV/AIDS zu fördern, wie im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (im Folgenden »das Übereinkommen«) gewährleistet;
- (c) Maßnahmen und Praktiken zu bestimmen, die den Stand der Umsetzung von Rechten zur Prävention von HIV/AIDS erhöhen und Unterstützung, Pflege und Schutz von infizierten oder betroffenen Kindern fördern;
- (d) zur Formulierung und Förderung von auf Kinder ausgerichteten Aktionsplänen, Strategien, Gesetzen, politischen Richtlinien und Programmen beizutragen, um die Verbreitung von HIV/AIDS auf nationaler wie auf internationaler Ebene zu bekämpfen und ihre Auswirkungen zu mildern.

III. Perspektiven des Übereinkommens im Hinblick auf HIV/AIDS: Der ganzheitliche auf Rechten des Kindes basierende Ansatz

5. Das Thema Kinder und HIV/AIDS wird hauptsächlich als medizinisches oder gesundheitliches Problem angesehen, obwohl es viel weitergehende Problemkreise beinhaltet. In diesem Zusammenhang ist das Recht auf Gesundheit (Artikel 24 des Übereinkommens) von zentraler Bedeutung. HIV/AIDS stellt eine so schwerwiegende Beeinträchtigung für das Leben von Kindern dar, dass alle ihre Rechte davon betroffen werden – die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Daher sollten Rechte, die in den allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens enthalten sind – das Diskriminierungsverbot (Artikel 2), das Recht des Kindes auf vorrangige Berücksichtigung seiner Interessen (Artikel 3), das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6) und das Recht des Kindes auf Berücksichtigung seiner Meinung (Artikel 12) – Leitgedanken in der Betrachtung von HIV/AIDS auf allen Ebenen der Prävention, Behandlung, Betreuung und Unterstützung darstellen.

6. Angemessene Maßnahmen zur Behandlung von HIV/AIDS können nur ergriffen werden, wenn die Rechte von Kindern und Jugendlichen vollständig geachtet werden. Die in diesem Zusammenhang wichtigsten Rechte, zusätzlich zu den im obigen Absatz 5 genannten, sind folgende: das Recht auf Zugang zu Information und Material für die Förderung des sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens des Kindes sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit (Artikel 17); das Recht auf Gesundheitsvorsorge, auf Sexualerziehung und Familienplanung (Artikel 24 Abs. 1 (f)); das Recht auf angemessenen Lebensstandard (Artikel 27); das Recht auf Privatleben (Artikel 16); das Recht nicht von den Eltern getrennt zu werden (Artikel 9); das Recht auf Schutz vor Gewalt (Artikel 19); das Recht auf besonderen Schutz und Beistand des Staates (Artikel 20); Rechte von Kindern mit Behinderung (Artikel 23); das Recht auf Gesundheit (Artikel 24); das Recht auf soziale Sicherheit, einschließlich einer Sozialversicherung (Artikel 26); das Recht auf Bildung und Freizeit (Artikel 28 und 31); das Recht auf Schutz vor wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung und Missbrauch sowie vor unerlaubtem Gebrauch von Suchtmitteln (Artikel 32, 33, 34 und 36); das Recht auf Schutz vor Entführung, Verkauf und Handel sowie vor Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung (Artikel 35 und 37); das Recht auf physische und psychische Genesung und soziale Wiedereingliederung (Artikel 39). Kinder finden sich mit Blick auf die Wahrnehmung und Durchsetzung der oben genannten Rechte mit großen Schwierigkeiten konfrontiert. Das Übereinkommen, insbesondere die vier allgemeinen Prinzipien und deren umfassender Ansatz, stellen einen leistungsfähigen Rahmen zur Reduzierung der negativen Aus-

wirkungen der Epidemie auf das Leben von Kindern dar. Der ganzheitliche Ansatz zur Umsetzung des Übereinkommens stellt ein optimales Mittel dar, um die weitreichenden Probleme im Zusammenhang mit Prävention, Behandlung und Betreuung anzugehen.

A. Diskriminierungsverbot (Artikel 2)

7. Diskriminierung ist die Ursache sowohl für eine erhöhte Schutzbedürftigkeit von Kindern im Hinblick auf HIV und AIDS als auch für ernsthafte Auswirkungen auf die Lebenssituation von Kindern, die von HIV/AIDS betroffen oder selbst mit HIV infiziert sind. Mädchen und Jungen, deren Eltern mit AIDS zu leben haben, sind häufig Opfer von Stigmatisierung und Diskriminierung, da zu oft angenommen wird, dass auch sie infiziert sind. Als Folge der Diskriminierung wird Kindern der Zugang zu Informationen, zu Bildung (siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zu den Zielen von Bildung), zu Gesundheit, Sozialfürsorge oder zum Gemeinschaftsleben versagt. Im Extremfall kann die Diskriminierung von HIV-infizierten Kindern darin enden, dass das Kind von seiner Familie, der Gemeinschaft und/oder Gesellschaft ausgesetzt wird. Diskriminierung schürt außerdem die Epidemie, da sie bestimmte Gruppen von Kindern, insbesondere jene Kinder, die in abgelegenen oder ländlichen Gegenden leben, wo Dienstleistungen kaum vorhanden sind, einer zusätzlichen Gefahr der Infizierung aussetzt. Solche Kinder befinden sich in einer doppelten Opferrolle.

8. Besonders besorgniserregend ist die geschlechtsbezogene Diskriminierung in Verbindung mit Tabus oder einer abwertenden Haltung gegenüber dem weiblichen Sexualverhalten, da sie häufig den Zugang für Frauen zu Präventionsmaßnahmen oder anderen medizinischen Leistungen einschränkt. Ebenso bedenklich ist eine Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung. Beim Entwurf von Strategien zur Bekämpfung von HIV/AIDS und zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen müssen die Vertragsstaaten insbesondere die in ihren Gesellschaften geltenden Normen im Hinblick auf das Geschlecht berücksichtigen, um geschlechtsbezogene Diskriminierung zu beseitigen, da diese Vorschriften Auswirkungen auf die Verletzbarkeit von Jungen und Mädchen durch HIV/AIDS haben. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere anerkennen, dass die Diskriminierung im Zusammenhang mit HIV/AIDS Mädchen schwerer trifft als Jungen.

9. Alle oben genannten diskriminierenden Praktiken stellen Verletzungen der Rechte des Kindes gemäß dem Übereinkommen dar. Artikel 2 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass alle im

Übereinkommen enthaltenen Rechte ohne jegliche Diskriminierung »ungeachtet der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, einer Behinderung, der Geburt oder sonstigen Status des Kindes, seiner Eltern oder seines Vormunds« gewährleistet werden. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass der Begriff »sonstiger Status« gemäß Artikel 2 des Übereinkommens auch den HIV/AIDS-Status des Kindes oder seiner Eltern beinhaltet. Gesetze, politische Richtlinien, Strategien und Praktiken sollten sich gegen jegliche Art von Diskriminierung richten, die die Auswirkungen der Epidemie vergrößern. Solche Strategien sollten folglich Erziehungs- und Ausbildungsprogramme fördern, die bewusst eine Änderung diskriminierenden und stigmatisierenden Verhaltens im Hinblick auf HIV/AIDS herbeiführen.

B. Vorrang des Wohls des Kindes (Artikel 3)

10. Politische Richtlinien und Programme zur Prävention, Pflege und Behandlung von HIV/AIDS sind grundsätzlich für Erwachsene bestimmt, das Prinzip des Vorrangs des Kindeswohles wird kaum beachtet. Artikel 3 Abs. 1 des Übereinkommens sieht vor: «Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist». Die damit verbundenen Verpflichtungen sind von grundlegender Bedeutung für staatliches Handeln im Hinblick auf HIV/AIDS. Das Kind sollte im Mittelpunkt der Reaktion auf die Pandemie stehen und Strategien sollten den Rechten und Bedürfnissen von Kindern entsprechen.

C. Das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung (Artikel 6)

11. Kinder haben das Recht, nicht willkürlich ihres Lebens beraubt zu werden, sowie eine wirtschaftliche und soziale Politik in Anspruch zu nehmen, die es ihnen ermöglicht, heranzuwachsen und sich im weitesten Sinne zu entwickeln. Die staatliche Verpflichtung, das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung zu verwirklichen, beinhaltet auch die Notwendigkeit, Sexualität, Verhaltensweisen und Lebensführung von Kindern zu beachten, selbst wenn sie nicht dem entsprechen, was unter Berücksichtigung vorherrschender kultureller Normen der jeweiligen Altersgruppe als gesellschaftlich akzeptiert gilt. In diesem Zusammenhang unterliegen Mädchen oft schädlichen traditionellen Praktiken wie der frühen oder erzwungenen

Heirat, die ihre Rechte verletzen und sie für HIV-Infektionen besonders anfällig machen, auch weil diese Praktiken ihnen häufig den Zugang zu Bildung und Information abschneiden. Wirksame Programme zur Prävention müssen die Realitäten im Leben von Heranwachsenden berücksichtigen, indem sie Sexualität behandeln und dabei gleichberechtigten Zugang zu angemessener Information, Lebenskunde und Präventionsmaßnahmen sicherstellen.

D. Das Recht, seine Meinung zu äußern und gehört zu werden (Artikel 12)

12. Kinder sind Rechtsträger und haben entsprechend ihrem Entwicklungsstand das Recht, sich zu den Auswirkungen von HIV/AIDS auf ihr Leben zu äußern, um das öffentliche Bewusstsein in diesem Zusammenhang zu fördern und um an der Entwicklung von politischen Richtlinien und Programmen zu HIV/AIDS teilzuhaben. Es hat sich herausgestellt, dass Maßnahmen Kindern am meisten dienen, wenn diese sich aktiv an der Einschätzung von Bedürfnissen beteiligen, Lösungen und Strategien entwerfen und diese umsetzen können, anstatt lediglich als Objekt angesehen zu werden, für das andere Menschen Entscheidungen treffen. In diesem Zusammenhang sollte die Beteiligung von Kindern als ranggleiche Erzieher (»peer educators«) innerhalb und außerhalb der Schule aktiv gefördert werden. Staaten, internationale Organisationen und nichtstaatliche Organisationen müssen Kindern die nötige Unterstützung geben und ein Umfeld schaffen, in dem ihre eigenen Initiativen verwirklicht werden können und ihnen ermöglichen, auf kommunaler und nationaler Ebene an Konzepten, Entwürfen, der Umsetzung, Koordinierung, dem Monitoring und der Überprüfung von HIV-Politik und HIV-Programmen teilzunehmen. Möglicherweise sind verschiedene Ansätze notwendig, um die Teilnahme von Kindern aus allen Gesellschaftsschichten sicherzustellen, einschließlich solcher Verfahren, die Kinder entsprechend ihrem Entwicklungsstand ermutigen, ihre eigene Meinung zu äußern, und die die Meinung des Kindes angemessen und seinem Alter und seiner Reife entsprechend berücksichtigen (Artikel 12 Abs. 1). Die Einbeziehung von Kindern, die mit HIV/AIDS leben und ihre Erfahrungen mit Gleichaltrigen und anderen teilen, ist, soweit angemessen, bei der Förderung des öffentlichen Bewusstseins für eine effektive Prävention und den Abbau von Stigmatisierung und Diskriminierung von großer Bedeutung. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Kinder, die an dieser Öffentlichkeitsarbeit teilnehmen, dies freiwillig und nach eingehender Beratung tun, und dass sie sowohl soziale Unterstützung als auch rechtlichen Schutz erhalten, um ihnen während und nach ihrer Teilnahme ein normales Leben zu ermöglichen.

E. Hindernisse

13. Die Erfahrung hat gezeigt, dass vielerlei Schwierigkeiten vor allem im kulturellen, strukturellen und finanziellen Bereich eine effektive Prävention, Versorgung mit Pflegediensten und Unterstützung für Gemeinschaftsinitiativen zu HIV/AIDS behindern. Die Negierung des Problems an sich, kulturelle Praktiken und Anschauungen, Tabus und Stigmatisierung sowie Armut und die Bevormundung von Kindern sind nur einige der Hindernisse, die das politische und individuelle Engagement, das für effektive Programme nötig ist, blockieren können.

14. Der Ausschuss ist sich darüber im Klaren, dass finanzielle, technische und personelle Ressourcen nicht immer sofort verfügbar sind. Dennoch möchte der Ausschuss mit Blick auf dieses Hindernis die Vertragsstaaten an ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 4 erinnern. Weiterhin stellt er fest, dass die Vertragsstaaten Ressourcenknappheit nicht als Rechtfertigung dafür nutzen sollten, dass sie die geforderten technischen oder finanziellen Maßnahmen nicht oder nur unzureichend getroffen haben. Schließlich wünscht der Ausschuss die wichtige Rolle internationaler Zusammenarbeit in diesem Zusammenhang zu betonen.

IV. Prävention, Pflege, Behandlung und Unterstützung

15. Der Ausschuss möchte betonen, dass Prävention, Pflege, Behandlung und Unterstützung sich gegenseitig stärkende Elemente sind und ein Kontinuum darstellen, das eine effektive Reaktion auf HIV/AIDS ermöglicht.

A. Information zu HIV-Prävention und -Aufklärung

16. Gemäß den Verpflichtungen der Vertragsstaaten zum Recht auf Gesundheit und auf Information (Artikel 24, 13 und 17) sollten Kinder das Recht auf Zugang zu angemessener Information haben, die sich auf HIV/AIDS-Prävention und -pflege bezieht, und zwar sowohl auf formellem Wege (zum Beispiel auf erzieherischer Ebene und durch kindgerechte Medien) als auch auf informellem Wege (zum Beispiel durch Maßnahmen, die auf Straßenkinder, Kinder in Anstalten und Kinder in schwierigen Lebensumständen abzielen). Die Vertragsstaaten werden daran erinnert, dass Kinder sinnvolle, angemessene und zeitgerechte Information benötigen, die auf verschiedene Altersstufen und Fähigkeiten zugeschnitten ist und die es ihnen ermöglicht, positiv und verantwortungsvoll mit ihrer Sexualität umzugehen, um sich vor einer HIV-Infektion zu schützen. Der Ausschuss

möchte ebenso betonen, dass effektive HIV/AIDS-Prävention durch die Vertragsstaaten voraussetzt, dass gesundheitsbezogene Information, einschließlich Information zu Sexualerziehung, weder zensiert noch zurückgehalten oder absichtlich verzerrt dargestellt wird. Die Vertragsstaaten müssen gemäß ihrer Verpflichtung, das Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung des Kindes zu gewährleisten (Artikel 6), sicherstellen, dass Kinder Wissen und Fähigkeiten erwerben, um sich und andere zu schützen, sobald sie sexuell aktiv werden.

17. Als hilfreicher Ansatz wurden ein Dialog mit der Gemeinschaft, der Familie und mit ranggleichen Betreuern, und eine »Lebenskunde«-Erziehung in den Schulen bewertet, die Sexual- und Gesundheitserziehung beinhalten und die Jungen und Mädchen HIV-Prävention vermitteln. Dennoch sind möglicherweise weitere Ansätze notwendig, um andere Gruppen von Kindern erreichen zu können. Die Vertragsstaaten müssen Anstrengungen unternehmen, um Geschlechterunterschiede anzusprechen, da diese Einfluss auf den Zugang von Kindern zu Aufklärung haben können. Außerdem sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass solche Aufklärung Kinder auch dann erreicht, wenn dies durch Sprache, Religion, Behinderung oder andere diskriminierungsbedingende Faktoren erschwert wird. Vor allem muss der Bewusstseinsbildung schwer zu erreichender Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Massenmedien und/oder traditioneller mündlicher Übermittlung von besonderer Bedeutung, um zu gewährleisten, dass Kinder Zugang zu Information und Material erhalten, wie in Artikel 17 des Übereinkommens vorgesehen, und um sie mit angemessener Information zu versorgen und Stigmatisierung und Diskriminierung zu verringern. Die Vertragsstaaten sollten ein regelmäßiges Monitoring und Evaluieren von Kampagnen zur Bewusstseinsbildung zu HIV/AIDS unterstützen, um deren Wirksamkeit bei der Verbreitung von Informationen, der Verminderung von Ignoranz, Stigmatisierung und Diskriminierung sicherzustellen und um Ängste und falsche Eindrücke im Hinblick auf HIV und seine Übertragung unter Kindern und Heranwachsenden anzusprechen.

B. Die Rolle der Bildung

18. Bildung spielt eine bedeutende Rolle bei der Verbreitung von wichtigen und geeigneten Informationen über HIV/AIDS unter Kindern, was auch zu verstärkter Bewusstseinsbildung und besserem Verständnis dieser Pandemie beitragen und negative Verhaltens- bzw. Denkmuster gegenüber Opfern von HIV/AIDS verhindern kann (siehe auch Allgemeine Bemerkung Nr. 1 des Ausschusses zu den Zielen der Bildung). Weiterhin kann und

sollte Bildung Kindern ermöglichen, sich sozial zu behaupten und vor den Risiken einer HIV-Infektion zu schützen. In diesem Zusammenhang möchte der Ausschuss die Vertragsstaaten an ihre Verpflichtungen erinnern, eine Grundschulbildung für alle Kinder zur Verfügung zu stellen, egal ob infiziert, verwaist oder anderweitig von HIV/AIDS betroffen. In vielen Gemeinden, in denen HIV weit verbreitet ist, haben Kinder aus betroffenen Familien, insbesondere Mädchen, große Schwierigkeiten, in der Schule zu bleiben. Außerdem vermindert und bedroht die Zahl der Lehrpersonen und anderer Schulangestellter, die an AIDS sterben, die Möglichkeit der Kinder, eine Ausbildung zu erhalten. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass von HIV/AIDS betroffene Kinder in der Schule bleiben können und dass kranke Lehrer von qualifiziertem Personal ersetzt werden, damit die Kinder regelmäßig am Schulunterricht teilnehmen können und das Recht auf Bildung (Artikel 28) aller Kinder, die in solchen Gemeinden leben, vollständig gewahrt wird.

19. Die Vertragsstaaten müssen dafür sorgen, dass Schulen Kindern Sicherheit bieten und sie nicht einem Infektionsrisiko aussetzen. In Übereinstimmung mit Artikel 34 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, um unter anderem zu verhindern, dass Kinder zu illegalen sexuellen Handlungen veranlasst oder gezwungen werden.

C. Gesundheitsfürsorge für Kinder und Heranwachsende

20. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass die Gesundheitsfürsorge im Allgemeinen für die Bedürfnisse von Kindern unter 18 Jahren und insbesondere von Heranwachsenden immer noch unzureichend ist. Wie der Ausschuss bereits mehrmals festgestellt hat, sind Kinder eher geneigt, Dienste in Anspruch zu nehmen, die freundlich und hilfsbereit sind, die ein weites Spektrum an Leistungen und Informationen zur Verfügung stellen, die auf ihre Bedürfnisse eingestellt sind, die ihnen die Möglichkeit geben, an Entscheidungen teilzuhaben, die ihre Gesundheit betreffen, die leicht zugänglich und erschwinglich, vertraulich und nicht wertend sind, die kein Einverständnis der Eltern erfordern und nicht diskriminierend sind. Im Zusammenhang mit HIV/AIDS und in Anbetracht des Entwicklungsstandes des Kindes sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Gesundheitsdienste qualifiziertes Personal beschäftigen, welches die Rechte des Kindes auf ein Privatleben (Artikel 16) und das Diskriminierungsverbot respektiert. Gewährleistet werden sollte dies durch das Anbieten von HIV-bezogener Information, freiwilliger Betreuung und Tests, Kenntnis des HIV-Status, vertrauliche Betreuungsdienste für Sexualgesundheit und reproduktive Ge-

sundheit, kostenfreie oder kostengünstige Verhütungsmittel und medizinische Behandlung sowie durch HIV-bezogene Pflege und Behandlung, einschließlich Prävention und Behandlung von HIV-bezogenen Gesundheitsproblemen wie Tuberkulose und opportunistischen Infektionen.

21. In einigen Ländern, selbst dort wo auf Kinder und Heranwachsende zugeschnittene HIV-bezogene Gesundheitsdienste vorhanden sind, sind diese nicht ausreichend zugänglich für Kinder mit Behinderungen, für Kinder aus indigenen Völkern, Kinder, die zu Minderheiten gehören, Kinder, die in ländlichen Gebieten oder in extremer Armut leben oder die anderweitig von der Gesellschaft marginalisiert werden. In einigen Ländern, in denen das Gesundheitssystem bereits überlastet ist, ist Kindern mit HIV routinemäßig der Zugang zu elementarer Gesundheitsfürsorge versagt worden. Die Vertragsstaaten müssen gewährleisten, dass allen Kindern innerhalb ihres Hoheitsgebietes Gesundheitsdienste ohne Diskriminierung so umfassend wie möglich zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten Unterschiede in Geschlecht, Alter und im sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Umfeld, in dem das Kind lebt, ausreichend berücksichtigt werden.

D. HIV-Betreuung und -Tests

22. Der Zugang zu freiwilliger, vertraulicher HIV-Betreuung und zu HIV-Tests, die den Entwicklungsstand des Kindes berücksichtigen, ist von elementarer Bedeutung für die Rechte und die Gesundheit des Kindes. Solche Gesundheitsdienste sind entscheidend, damit das Kind das Risiko einer Ansteckung oder Übertragung verringern kann und damit es Zugang zu HIV-bezogener Pflege, Behandlung und Hilfe hat und seine Zukunft besser planen kann. In Übereinstimmung mit der Verpflichtung gemäß Artikel 24 des Übereinkommens, wonach keinem Kind der Zugang zu Gesundheitsdiensten vorenthalten werden darf, sollten die Vertragsstaaten den Zugang zu freiwilligen, vertraulichen HIV-Betreuungsdiensten und -Tests für jedes Kind sicherstellen.

23. Der Ausschuss möchte betonen, dass es die Pflicht der Vertragsstaaten ist, in erster Linie die Rechte des Kindes zu schützen und dass die Vertragsstaaten unter keinen Umständen Kinder zu HIV-Tests zwingen dürfen, sondern sie vor einem solchen Zwang schützen müssen. Während der Entwicklungsstand des Kindes ausschlaggebend bei der Frage ist, ob seine direkte Zustimmung oder die der Eltern oder des Vormundes gefordert ist, müssen die Vertragsstaaten in Übereinstimmung mit dem Recht des Kindes auf Information gemäß Artikeln 13 und 17 des Übereinkommens gewährleisten, dass das Kind vor jedem HIV-Test, egal ob im Rahmen einer sonstigen me-

dizinischen Untersuchung oder anderweitig, über die Risiken und Vorteile eines solchen Tests ausreichend aufgeklärt wird, so dass es eine eigenverantwortliche Entscheidung treffen kann.

24. Die Vertragsstaaten müssen die Vertraulichkeit des HIV-Testergebnisses gemäß dem Recht des Kindes auf sein Privatleben (Artikel 16) schützen, auch im Rahmen des Gesundheits- und Sozialsystems. Informationen zum HIV-Status eines Kindes sollten nicht ohne die Zustimmung des Kindes an Dritte, einschließlich der Eltern, weitergegeben werden.

E. Mutter-Kind-Übertragung

25. Die Übertragung von Mutter zu Kind ist für die Großzahl der HIV-Infektionen bei Säuglingen und Kleinkindern verantwortlich. Säuglinge und Kleinkinder können während der Schwangerschaft, der Wehen, bei der Geburt und durch Stillen mit HIV infiziert werden. Die Vertragsstaaten müssen die Umsetzung von Strategien gewährleisten, die von VN-Organisationen zur Verhinderung von HIV-Infektionen unter Säuglingen und Kleinkindern empfohlen wurden. Dies beinhaltet: (a) die grundlegende Prävention von HIV-Infektionen unter zukünftigen Eltern; (b) die Prävention ungewollter Schwangerschaften von HIV-infizierten Frauen, (c) die Prävention von HIV-Übertragung von HIV-infizierten Frauen an ihre Säuglinge und (d) die Bereitstellung von Pflege, Behandlung und Hilfe für HIV-infizierte Frauen, ihre Säuglinge und Familien.

26. Um die Übertragung von Mutter zu Kind zu verhindern, müssen die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, wie die Versorgung mit lebenswichtigen Medikamenten, darunter mit Medikamenten gegen die Entstehung von Retroviren, wie eine geeignete vorgeburtliche Geburts- und nachgeburtliche Pflege sowie eine freiwillige HIV-Betreuung und Tests für schwangere Frauen und deren Partner. Der Ausschuss erkennt an, dass die Verabreichung von Medikamenten gegen die Entstehung von Retroviren bei einer Frau während der Schwangerschaft und/oder während der Wehen sowie in einigen Fällen die Verabreichung an den Säugling das Risiko der Übertragung von Mutter zu Kind erheblich verringern. Dennoch sollten die Vertragsstaaten zusätzliche Hilfen für Mutter und Kind zur Verfügung stellen, darunter eine Betreuung im Hinblick auf die Ernährung des Säuglings. Die Vertragsstaaten werden angehalten, in die Betreuung HIV-positiver Mütter Informationen über Risiken und Vorteile bestimmter Ernährungsmöglichkeiten für Säuglinge sowie Hilfen bei der Auswahl der am besten geeigneten Ernährungsmöglichkeiten einzubeziehen. Eine Unterstützung

bei der Nachsorge ist ebenfalls erforderlich, damit Frauen die von ihnen gewählte Alternative so sicher wie möglich umsetzen können.

27. Auch in Bevölkerungen mit hoher HIV-Rate wird die Mehrzahl an Kindern von Frauen geboren, die nicht HIV-infiziert sind. Der Ausschuss möchte betonen, dass für Kinder HIV-negativer Mütter und Frauen, die ihren HIV-Status nicht kennen, gemäß den Artikeln 6 und 24 das Stillen die beste Ernährungsmöglichkeit darstellt. Für Säuglinge HIV-positiver Mütter gilt, dass Stillen das Risiko einer HIV-Übertragung um 10–20 % erhöht. Jedoch liegt das Risiko von Unterernährung und anderen ansteckenden Krankheiten als HIV bei Kindern, die nicht gestillt werden, höher. VN-Organisationen haben empfohlen, dass HIV-infizierte Mütter das Stillen vermeiden sollten, soweit Ersatznahrung erschwinglich, praktikabel, annehmbar, tragbar und unbedenklich ist; andernfalls wird das ausschließliche Stillen für die ersten Lebensmonate empfohlen und sollte dann, soweit machbar, beendet werden.

F. Behandlung und Pflege

28. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen beinhalten, dass Kinder fortwährenden und gleichberechtigten Zugang zu umfassender Behandlung und Pflege haben, einschließlich der notwendigen HIV-Medikamente und medizinischer Betreuung, ohne dabei diskriminiert zu werden. Es ist allgemein anerkannt, dass eine umfassende Behandlung und Pflege die Versorgung mit Medikamenten gegen die Entstehung von Retroviren und weitere Medikamente, eine Diagnose und entsprechende Technologie für die Behandlung von HIV/AIDS und damit verbundener opportunistischer Infektionen und anderer Krankheiten, eine gute Ernährung und soziale, spirituelle und psychologische Unterstützung sowie die Pflege in der Familie, der Gemeinschaft und zu Hause einschließt. In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten mit Pharmafirmen über eine lokale Verfügbarkeit der notwendigen Medikamente zu möglichst geringen Kosten verhandeln. Die Vertragsstaaten sollten außerdem die Mitwirkung der Gemeinden bei der Versorgung mit umfassender HIV/AIDS-Behandlung, Pflege und Unterstützung fördern, unterstützen und ermöglichen und gleichzeitig ihren eigenen Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen nachkommen. Die Vertragsstaaten sollten diesen Faktoren besondere Aufmerksamkeit in solchen Gesellschaften schenken, die den gleichberechtigten Zugang für Kinder zu Behandlung, Pflege und Unterstützung behindern.

G. Beteiligung von Kindern in der Forschung

29. Gemäß Artikel 24 des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten gewährleisten, dass die HIV/AIDS-Forschung besondere Studien beinhaltet, die zu einer effektiven Prävention, Pflege, Behandlung und Reduzierung der Auswirkungen von HIV/AIDS auf Kinder beiträgt. Dennoch müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Kinder nicht als Forschungsobjekte dienen, bevor nicht Erwachsene hinreichend getestet wurden. Im Hinblick auf HIV/AIDS-bezogene biomedizinische Forschung, HIV/AIDS-Operationen und soziale, kulturelle und verhaltensbezogene Forschung sind rechtliche und ethische Bedenken entstanden. Kinder wurden unnötiger oder ungeeigneter Forschung unterzogen, mit nur begrenzter oder ganz ohne Möglichkeit, der Teilnahme zuzustimmen oder sie zu verweigern. Entsprechend dem Entwicklungsstand des Kindes sollte die Zustimmung des Kindes oder, wenn nötig, der Eltern oder des Vormunds ersucht werden, in jedem Fall aber muss die Zustimmung nach vollständiger Aufklärung über Risiken und Nutzen der Forschung für das Kind erfolgen. Die Vertragsstaaten werden ermahnt, das Recht des Kindes auf Privatleben in Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 16 des Übereinkommens so zu achten, dass dies nicht durch Forschungsverfahren versehentlich verletzt wird. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass personenbezogene Daten, die durch die Forschung zugänglich gemacht wurden, unter keinen Umständen für anderweitige Zwecke als jene genutzt werden, für die die Zustimmung gegeben wurde. Die Vertragsstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Kinder entsprechend ihrem Entwicklungsstand, ihre Eltern und/oder ihr Vormund an Entscheidungen zu Forschungsschwerpunkten teilhaben und dass für Kinder, die an Forschungsprojekten teilnehmen, ein kindgerechtes Umfeld geschaffen wird.

V. Verletzbarkeit und besondere Schutzbedürftigkeit von Kindern

30. Die Verletzbarkeit von Kindern im Hinblick auf HIV/AIDS infolge von politischen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und anderen Faktoren bestimmt sich danach, inwieweit Kinder mit unzureichender Unterstützung leben müssen, inwieweit sie die Auswirkungen von HIV/AIDS auf ihre Familien und Gemeinden zu bewältigen haben, inwieweit sie dem Risiko einer Infektion und ungeeigneter Forschung ausgesetzt sind oder keinen Zugang zu Behandlung, Pflege und Unterstützung haben, falls eine HIV-Infektion auftritt. Die Verletzbarkeit im Hinblick auf HIV/AIDS ist besonders akut für Kinder, die in Flüchtlings- oder Vertriebenenlagern leben, für Kinder in Haft oder in geschlossenen Anstalten, für Kinder, die in extremer Armut oder in Konfliktgebieten leben, für Kindersoldaten, wirtschaftlich

und sexuell ausgebeutete Kinder und behinderte Kinder, für Kinder von Migrantinnen und Angehörigen von Minderheiten sowie für Kinder indigener Völker und Straßenkinder. Unabhängig davon kann jedes Kind in besonderen Lebensumständen schutzbedürftig sein. Der Ausschuss möchte betonen, dass selbst in Zeiten extremer Ressourcenknappheit die Rechte schutzbedürftiger Mitglieder der Gesellschaft geschützt werden müssen und dass viele Maßnahmen bereits mit geringem Aufwand verfolgt werden können. Eine Verringerung des HIV/AIDS-Risikos bedeutet vor allem, dass Kinder, ihre Familien und Gemeinschaften im Hinblick auf HIV/AIDS fundierte Entscheidungen über sie betreffende politische Richtlinien und Praktiken treffen können.

A. Von HIV/AIDS betroffene und verwaiste Kinder

31. Besondere Aufmerksamkeit muss Kindern geschenkt werden, die durch AIDS verwaist sind, sowie Kindern aus betroffenen Familien, einschließlich von Kindern geführten Haushalten, da diese Umstände für das Risiko einer HIV-Infektion von Bedeutung sind. Für Kinder aus Familien, die von HIV betroffen sind, kann die Stigmatisierung und soziale Isolierung, die sie erfahren, noch durch eine Vernachlässigung oder Verletzung ihrer Rechte verschärft werden. Insbesondere kann Diskriminierung zu eingeschränktem oder fehlendem Zugang zu Bildung, Gesundheits- und Sozialdiensten führen. Der Ausschuss möchte die Notwendigkeit betonen, betroffenen Kindern rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Schutz zukommen zu lassen, um ihren Zugang zu Bildung, Erbschaft, Unterkunft, Gesundheits- und Sozialdiensten zu gewährleisten und um ihnen ein Sicherheitsgefühl zu vermitteln, sobald sie über ihren HIV-Status und den ihrer Familienmitglieder Mitteilung machen, wann immer sie es für angemessen halten. In diesem Zusammenhang werden die Vertragsstaaten daran erinnert, dass solche Schutzmaßnahmen für die Verwirklichung der Rechte des Kindes entscheidend sind und sie den Kindern die notwendigen Fähigkeiten und die nötige Unterstützung geben, um ihre Verletzbarkeit und das Risiko einer Infektion zu verringern.

32. Der Ausschuss möchte die besonderen Folgen der persönlichen Identifizierung von Kindern, die von HIV/AIDS betroffen sind, hervorheben. Sie ist für die Anerkennung des Kindes als Rechtsträger, für die Gewährleistung seiner Rechte insbesondere im Hinblick auf Erbschaft, Bildung, Gesundheit und andere soziale Dienste von Bedeutung. Sie dient außerdem dazu, Kinder weniger verletzlich für Missbrauch und Ausbeutung zu machen, vor allem wenn sie aufgrund von Krankheit oder Tod von ihrer Familie getrennt sind. Daher ist die Registrierung von Geburten wichtig für die

Sicherstellung der Rechte des Kindes und auch, um die Auswirkungen von HIV/AIDS auf das Leben betroffener Kinder zu verringern. Die Vertragsstaaten werden daher an ihre Verpflichtungen gemäß Artikel 7 des Übereinkommens erinnert, wonach sie Systeme zur Registrierung eines jeden Kindes bei oder unverzüglich nach der Geburt schaffen sollten.

33. Das Trauma, das HIV/AIDS für das Leben von Waisen bedeutet, beginnt oft mit der Krankheit und dem Tod eines Elternteils und wird häufig durch Stigmatisierung und Diskriminierung verschlimmert. In diesem Zusammenhang werden die Vertragsstaaten insbesondere daran erinnert, dass sowohl *de iure* als auch *de facto* Erbschafts- und Eigentumsrechte für Waisen gewährleistet werden müssen und dass außerdem der geschlechtsbezogenen Diskriminierung in diesem Bereich besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden muss, da die Diskriminierung die Gewährleistung solcher Rechte behindern kann. In Übereinstimmung mit ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 27 des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten auch Familien von durch AIDS verwaisten Kindern sowie Gemeinschaften, in denen durch AIDS verwaiste Kinder leben, unterstützen und stärken, um den Kindern einen Lebensstandard zu ermöglichen, der ihrer körperlichen, geistigen, spirituellen, moralischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung gerecht wird und, soweit nötig, den Zugang zu psychosozialer Pflege beinhaltet.

34. Waisen werden am besten geschützt und gepflegt, wenn Geschwister zusammen bleiben und sie innerhalb des Familien- oder Verwandtschaftskreises umsorgt werden können. Die Pflege durch die Verwandtschaft mit Unterstützung der Gemeinschaft kann am wenigsten traumatisch für Waisenkinder sein und ist daher die beste Pflegemöglichkeit, wenn keine praktikablen Alternativen bestehen. Hilfe muss so zur Verfügung gestellt werden, dass Kinder so weit wie möglich in den bestehenden Familienstrukturen bleiben können. Diese Möglichkeit besteht aufgrund der Auswirkungen von AIDS auf die Großfamilie nicht immer. In solchen Fällen sollten die Vertragsstaaten so weit wie möglich alternative familienartige Pflegemöglichkeiten zur Verfügung stellen (zum Beispiel Pflegefamilien). Die Vertragsstaaten werden ermutigt, für von Kindern geführte Haushalte, soweit notwendig, finanzielle und andere Unterstützung zu leisten. Die Vertragsstaaten müssen in ihren Strategien berücksichtigen, dass in erster Linie die Gemeinschaften mit HIV/AIDS umgehen müssen und dass die Strategien den Gemeinschaften helfen sollen zu bestimmen, wie Waisen, die in diesen Gemeinschaften leben, am besten unterstützt werden können.

35. Obwohl die Pflege in einem Heim nachteilige Auswirkungen auf die Entwicklung des Kindes haben kann, können die Vertragsstaaten diese

Pflege dennoch als Übergangslösung für durch AIDS verwaiste Kinder wählen, wenn eine Pflege innerhalb der Familie nicht möglich ist. Der Ausschuss ist der Meinung, dass jede Form von Heimpflege für Kinder nur als Notlösung angesehen werden soll und dass Verfahren vorhanden sein müssen, um die Rechte des Kindes zu schützen und um Kinder vor Ausbeutung und Missbrauch jeder Art zu bewahren. Gemäß dem Recht des Kindes auf besonderen Schutz und Hilfe in derartigen Umständen und gemäß den Artikeln 3, 20 und 25 des Übereinkommens sind strikte Maßnahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass solche Heime einem besonderen Pflegestandard gerecht werden und entsprechenden Rechtsschutz gewährleisten. Die Vertragsstaaten werden erinnert, dass Kinder nur einen begrenzten Zeitraum in Heimen verbringen sollten und dass Programme entwickelt werden müssen, um Kinder, die in Heimen leben und mit HIV/AIDS infiziert oder anderweitig von HIV/AIDS betroffen sind, bei der Reintegration in die Gesellschaft zu unterstützen.

B. Opfer sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung

36. Mädchen und Jungen, die keine Mittel zum Überleben und für ihre Entwicklung besitzen, insbesondere durch AIDS verwaiste Kinder, können in vielerlei Hinsicht sexuell und wirtschaftlich ausgebeutet werden, zum Beispiel durch sexuelle Dienste oder gefährliche Arbeit als Gegenleistung für Geld zum Überleben, um ihre kranken oder sterbenden Eltern oder jüngere Geschwister zu unterstützen oder um Schulgebühren zu zahlen. Infizierte oder direkt betroffene Kinder werden möglicherweise doppelt benachteiligt – sie erfahren Diskriminierung durch ihre soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung sowie aufgrund des HIV-Status ihrer Eltern. In Übereinstimmung mit den Rechten des Kindes gemäß den Artikeln 32, 34, 35 und 36 des Übereinkommens und um die Verletzbarkeit von Kindern im Hinblick auf HIV/AIDS zu reduzieren, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Kinder vor jeder Form von wirtschaftlicher und sexueller Ausbeutung und vor Kinderhandel zu schützen, sowie außerdem sicherzustellen, dass sie nicht Prostitutionsringen zum Opfer fallen und dass sie davor geschützt werden, Arbeiten auszuüben, die ihre Ausbildung, Gesundheit oder körperliche, geistige, spirituelle, sittliche oder soziale Entwicklung behindern. Die Vertragsstaaten müssen mutige Schritte unternehmen, um Kinder vor sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung und vor Menschenhandel zu schützen, und gemäß Artikel 39 für diejenigen, die Opfer einer solchen Behandlung gewesen sind, Möglichkeiten schaffen, um von Hilfs- und Pflegeprogrammen des Staates und von nichtstaatlichen Organisationen zu profitieren, die sich in diesem Bereich engagieren.

C. Opfer von Gewalt und Missbrauch

37. Kinder können den verschiedensten Formen von Gewalt und Missbrauch ausgesetzt sein, die das HIV-Infektionsrisiko erhöhen. Ebenso können sie als Resultat ihrer HIV/AIDS-Infektion oder direkten Betroffenheit Gewalt ausgesetzt sein. Gewalt, einschließlich Vergewaltigung und andere Formen sexuellen Missbrauchs, kann in der Familie oder dem Pflegeheim auftreten oder von Personen begangen werden, die Kindern gegenüber besondere Verantwortung tragen, wie Lehrer und Angestellte von Institutionen, die mit Kindern arbeiten, darunter auch Haftanstalten und Anstalten für geistig oder körperlich Behinderte. Entsprechend den Rechten des Kindes gemäß Artikel 19 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Kinder vor jeder Form der Gewaltanwendung und des Missbrauchs zu schützen, egal ob zu Hause, in der Schule, in anderen Institutionen oder innerhalb der Gemeinschaft.

38. Entsprechende Programme müssen der jeweiligen Umgebung, in der das Kind lebt, seiner Fähigkeit, einen Missbrauch zu erkennen und melden zu können, sowie seinen individuellen Fähigkeiten und Eigenständigkeit angepasst werden. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die Beziehung zwischen HIV/AIDS und Gewalt oder Missbrauch gegenüber Kindern in Kriegssituationen oder bewaffneten Konflikten besondere Aufmerksamkeit verlangt. In solchen Situationen sind Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt und Missbrauch von großer Bedeutung, und die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass HIV/AIDS-Aspekte und die Rechte des Kindes bei der Unterstützung von Kindern – Jungen wie Mädchen –, die vom Militär oder anderem uniformiertem Personal als Dienstboten oder für sexuelle Dienstleistungen benutzt wurden, die vertrieben wurden oder die in Flüchtlingslagern leben, berücksichtigt werden. Entsprechend den Verpflichtungen der Vertragsstaaten gemäß Artikel 38 und 39 des Übereinkommens müssen aktive Informationskampagnen durchgeführt und in Verbindung mit Betreuungsdiensten für Kinder und mit Verfahren für die Prävention und Früherkennung von Gewalt und Missbrauch in Konflikt- und Katastrophengebieten in nationale und lokale Reaktionen auf die HIV/AIDS-Problematik einbezogen werden.

Missbrauch von Suchtmitteln

39. Der Gebrauch von Alkohol und Drogen kann die Fähigkeit des Kindes reduzieren, Kontrolle über sein Sexualverhalten auszuüben, und kann folglich das Risiko einer HIV-Infektion erhöhen. Injektionen mit nicht-sterilisierten Instrumenten können das Risiko einer HIV-Übertragung weiter er-

höhen. Der Ausschuss stellt fest, dass ein besseres Verständnis des Suchtmittelkonsums unter Kindern notwendig ist, einschließlich der Auswirkungen, die die Vernachlässigung und Verletzung der Rechte des Kindes auf den Suchtmittelkonsum haben. In den meisten Ländern blieben Kinder von Programmen zur Prävention von HIV-Infektionen durch Drogenkonsum unberücksichtigt, da derartige Programme, wenn sie überhaupt existieren, sich hauptsächlich an Erwachsene richten. Der Ausschuss möchte betonen, dass die Politik und die Programme zur Reduzierung des Suchtmittelkonsums und der HIV-Übertragung die Besonderheiten und den Lebensumstände von Kindern und Heranwachsenden im Zusammenhang mit HIV/AIDS-Prävention berücksichtigen müssen.

In Übereinstimmung mit den Rechten des Kindes gemäß Artikel 33 und 24 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, Programme zur Verringerung jener Umstände zu verwirklichen, die Kinder dem Drogenkonsum aussetzen, sowie Behandlung und Unterstützung für Kinder bereitzustellen, die Drogen missbrauchen.

VI. Empfehlungen

40. Der Ausschuss bekräftigt hiermit seine Empfehlungen, die bei dem Allgemeinen Diskussionstag zu Kindern, die in einer Welt mit HIV/AIDS leben (CRC/C/80), erstellt wurden, und ruft die Vertragsstaaten auf:

(a) nationale und lokale HIV/AIDS-bezogene politische Richtlinien anzunehmen und umzusetzen, zum Beispiel effektive, auf Kinder abzielende Aktionspläne, Strategien und Programme, die rechtlich fundiert sind und die Rechte des Kindes nach dem Übereinkommen einbeziehen, sowie die Empfehlungen berücksichtigen, die in den vorangegangenen Absätzen dieser Allgemeinen Bemerkung erwähnt und solche, die von der VN-Generalversammlung während ihrer Sondersitzung zu Kindern (2002) angenommen wurden;

(b) in größtmöglichem Maße finanzielle und technische Mittel sowie Personal zur Verfügung zu stellen, um Aktionen auf nationaler und lokaler Ebene (Artikel 4) und, soweit angemessen, im Rahmen internationaler Zusammenarbeit zu fördern (siehe Absatz 41 unten).

(c) bestehende Gesetze zu überprüfen oder neue Gesetze mit Blick auf die Umsetzung von Artikel 2 des Übereinkommens zu verabschieden, dabei insbesondere eine Diskriminierung aufgrund des realen oder wahrgenommenen HIV-Status ausdrücklich zu verbieten sowie für jedes Kind einen gleichberechtigten Zugang zu allen wichtigen Einrichtungen zu gewähr-

leisten. Dies schließt die besondere Beachtung des Rechts des Kindes auf Privatleben und Vertraulichkeit und die Beachtung anderer Empfehlungen des Ausschusses ein, die in den vorangegangenen Absätzen zur Gesetzgebung gemacht wurden;

(d) HIV/AIDS-Aktionspläne, Strategien, politische Richtlinien und Programme in die Arbeit nationaler Verfahren zum Monitoring und zur Koordinierung der Rechte des Kindes aufzunehmen und ein Verfahren zu schaffen, das sich speziell mit Beschwerden über Vernachlässigung oder Verletzung der Rechte des Kindes im Hinblick auf HIV/AIDS befasst. Dies kann mit der Schaffung einer neuen legislativen oder administrative Institution verbunden sein oder von einer bereits bestehenden nationalen Institution übernommen werden kann;

(e) ihre HIV-bezogenen Daten neu zu bewerten und sicherzustellen, dass Kinder gemäß der Definition des Übereinkommens angemessen berücksichtigt und nach Alter und Geschlecht, idealerweise in Altersgruppen von fünf Jahren Abstand, aufgeschlüsselt werden, und dass Kinder, die besonders schutzbedürftigen Gruppen angehören, soweit wie möglich berücksichtigt werden;

(f) in ihren Berichtsverfahren gemäß Artikel 44 des Übereinkommens Informationen über die nationale HIV/AIDS-Politik, über Programme und soweit wie möglich über eine Etat- und Ressourcenaufteilung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene aufzunehmen und innerhalb dieses Budgets anzugeben, welcher Anteil der Prävention jeweils Pflege, Forschung und Reduzierung der Auswirkungen zugute kommen. Besondere Beachtung verlangt, inwieweit diese Programme und politischen Richtlinien Kinder (entsprechend ihrem Entwicklungsstand) und ihre Rechte ausdrücklich anerkennen und in welchem Maße sich HIV-bezogene Rechte des Kindes in Gesetzen, Politik und Praxis widerspiegeln, insbesondere im Hinblick auf Diskriminierung von Kindern aufgrund ihres HIV/AIDS-Status oder weil sie Waise oder Kinder von Eltern mit HIV/AIDS sind. Der Ausschuss verlangt von den Vertragsstaaten, in ihren Berichten detailliert darzustellen, was innerhalb ihres Hoheitsgebietes als höchste Priorität im Rahmen der Problematik »Kinder und HIV/AIDS« angesehen wird und mit welchem Aktionsprogramm sie beabsichtigen, diese Problematik innerhalb der nächsten fünf Jahre in Angriff zu nehmen. Ein solches Vorgehen würde eine stufenweise Überprüfung der Fortschritte ermöglichen.

41. Um die internationale Zusammenarbeit zu fördern, ruft der Ausschuss UNICEF, WHO, UNPF, UNAIDS und andere relevante internationale Organisationen auf, systematisch auf nationaler Ebene dazu beizutragen, dass

die Rechte des Kindes im Hinblick auf HIV/AIDS gewährleistet werden, und mit dem Ausschuss weiterhin zusammenzuarbeiten, um die Rechte des Kindes in diesem Bereich auszubauen. Darüber hinaus fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten dringend zur Entwicklungszusammenarbeit auf, um sicherzustellen, dass HIV/AIDS-Strategien die Rechte des Kindes vollständig berücksichtigen.

42. Eine wichtige Rolle bei der Bewältigung der HIV/AIDS-Pandemie spielen nichtstaatliche Organisationen, Gruppen auf Gemeindeebene und andere Akteure der Zivilgesellschaft, wie Jugendgruppen, Glaubensgemeinschaften, Frauenorganisationen und traditionelle, zum Beispiel religiöse oder kulturelle Oberhäupter. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, ein günstiges Umfeld für die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu schaffen, das heißt, sie sollten die Zusammenarbeit und Koordinierung unter den verschiedenen Akteuren erleichtern und die notwendige Unterstützung leisten, die diesen Gruppen ermöglicht, effektiv und ohne Behinderung zu handeln (in diesem Zusammenhang werden die Vertragsstaaten insbesondere ermutigt, Menschen, vor allem Kinder, die mit HIV/AIDS leben, bei der Versorgung mit HIV/AIDS-Prävention, -Pflege, -Behandlung und -Hilfsdiensten einzubeziehen).

Allgemeine Bemerkung Nr. 4
Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen im Rahmen des
Übereinkommens über die Rechte des Kindes
Dreiunddreißigste Sitzung (2003)

Einführung

1. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes definiert das Kind als »jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.« (Artikel 1). Folglich sind Jugendliche bis zum achtzehnten Lebensjahr Rechtsträger der in dem Übereinkommen verankerten Rechte; sie haben Anspruch auf besonderen Schutz und können diese Rechte in einer ihrer Entwicklung entsprechenden Weise ausüben (Artikel 5).

2. Das Jugendalter ist ein Abschnitt, der sich durch schnelle physische und soziale Veränderungen und sich verändernde Wahrnehmung auszeichnet, was sich auch auf die sexuelle Reife bezieht; die schrittweise Annahme von Verhaltensweisen Erwachsener und neuer verantwortungsbewusster Rollen erfordert neues Wissen und neue Fähigkeiten. Obwohl Jugendliche im Allgemeinen ein gesunder Teil der Bevölkerung sind, kann dieses Alter auch neue Herausforderungen an die Gesundheit und Entwicklung stellen. Dies ist auf die besondere Verletzbarkeit und auf Druck der Gesellschaft, wie Gruppenzwang unter Gleichaltrigen, zurückzuführen, der Jugendliche dazu verleitet, gefährliche Verhaltensweisen anzunehmen. Solche Herausforderungen bestehen unter anderem in der Entwicklung einer individuellen Persönlichkeit und im Umgang mit der eigenen Sexualität. Dieser dynamische Übergangsprozess ist gewöhnlich eine Phase positiver Veränderungen, ausgelöst durch die besondere Fähigkeit Jugendlicher, schnell zu lernen, durch Erfahrungen mit neuen und unterschiedlichen Situationen, die Entwicklung und den Gebrauch kritischen Denkens und die Fähigkeit, sich selbst mit der Freiheit vertraut zu machen, kreativ zu sein und soziale Kontakte zu knüpfen.

3. Der Ausschuss stellt mit Sorge fest, dass die Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Verpflichtungen nach dem Übereinkommen den besonderen Bedürfnissen von Jugendlichen als Rechtsträger und der Förderung ihrer Gesundheit und Entwicklung nicht genügend Beachtung geschenkt haben. Der Ausschuss sah sich daher veranlasst, vorliegende Allgemeine Bemer-

kung zu verabschieden, um das allgemeine Bewusstsein zu fördern und den Vertragsstaaten Rat und Unterstützung in ihren Bemühungen um die Achtung, den Schutz und die Erfüllung der Rechte von Jugendlichen, zum Beispiel bei der Formulierung spezifischer Strategien und politischer Richtlinien, zu geben.

4. Der Ausschuss sieht in dem Konzept »Gesundheit und Entwicklung« mehr als nur die Vorschriften der Artikel 6 (Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung) und 24 (Recht auf Gesundheit) des Übereinkommens. Eines der Ziele dieser Allgemeinen Bemerkung ist gerade die Benennung grundlegender Menschenrechte, die gefördert und geschützt werden müssen, um zu gewährleisten, dass Jugendliche ein Höchstmaß an Gesundheit erreichen, eine ausgeglichene Entwicklung erfahren und ausreichend auf das Erwachsensein vorbereitet sind, so dass sie eine konstruktive Rolle in der Gesellschaft spielen können. Diese Allgemeine Bemerkung sollte zusammen mit dem Übereinkommen und den beiden Fakultativprotokollen zu Kinderhandel, Kinderprostitution, Kinderpornographie und zu Kindern in bewaffneten Konflikten und im Zusammenhang mit allen anderen einschlägigen internationalen Menschenrechtsnormen und -standards gelesen werden.¹

1. Grundprinzipien und andere Verpflichtungen der Vertragsstaaten

5. Wie von der Weltmensenrechtskonferenz (1993) anerkannt und wiederholt durch den Ausschuss erwähnt, sind die Rechte des Kindes unteilbar und stehen in einer gegenseitigen Beziehung. Zusätzlich zu den Artikeln 6 und 24 sind weitere Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens von entscheidender Bedeutung, um zu gewährleisten, dass Jugendliche ihr Recht auf Gesundheit und Entwicklung voll genießen können.

Diskriminierungsverbot

6. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, allen Menschen unter achtzehn Jahren den Genuss aller Rechte des Übereinkommens ohne Diskriminie-

¹ Diese beinhalten den Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

rung zu gewährleisten (Artikel 2), unabhängig von »der Rasse, der Hautfarbe, dem Geschlecht, der Sprache, der Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, der nationalen, ethnischen oder sozialen Herkunft, dem Vermögen, einer Behinderung, der Geburt oder dem sonstigen Status«. Diese Verbotgründe beziehen sich auch auf die sexuelle Orientierung und den Gesundheitsstatus (einschließlich HIV/AIDS und die geistige Gesundheit) von Jugendlichen. Jugendliche, die unter Diskriminierung leiden, sind verletzbarer für Missbrauch, andere Gewaltformen und Ausbeutung, so dass ihre Gesundheit und ihre Entwicklung einem größeren Risiko ausgesetzt sind. Ihnen sollte daher von allen Schichten der Gesellschaft besondere Aufmerksamkeit und besonderer Schutz zukommen.

Geeignete Leitung bei der Ausübung der Rechte

7. Das Übereinkommen erkennt die Verantwortlichkeiten, Rechte und Pflichten der Eltern (oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen) an, »das Kind bei der Ausübung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise angemessen zu leiten und zu führen« (Artikel 5). Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Eltern und andere für das Kind gesetzlich verantwortliche Personen mit diesem Recht und dieser Verantwortung sorgfältig umgehen müssen, um jugendlichen Kindern bei der Ausübung ihrer Rechte Anleitung und Führung zu geben. Sie sind verpflichtet, die Anschauungen des/der Jugendlichen entsprechend seiner/ihrer Reife und seinem/ihrer Alter zu berücksichtigen und ein sicheres und freundliches Umfeld zu schaffen, in dem Jugendliche sich entwickeln können. Jugendliche müssen von ihren Familienmitgliedern als aktive Rechtsträger anerkannt werden, die fähig sind, vollwertige und verantwortliche Bürger/innen zu werden, vorausgesetzt sie erhalten entsprechende Leitung und Führung.

Achtung für die Ansichten des Kindes

8. Das Recht, seine Meinung frei zu äußern, und die Berücksichtigung dieser Meinung (Artikel 12) sind auch für die Verwirklichung der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass Jugendlichen ernsthafte Möglichkeiten gegeben werden, sich frei zu Angelegenheiten, die sie betreffen, zu äußern, insbesondere innerhalb der Familie, der Schule und ihrer Gemeinschaft. Um Jugendlichen zu ermöglichen, dieses Recht entsprechend auszuüben, sollten Behörden, Eltern und andere, die mit Kindern oder für Kinder arbeiten, ein Umfeld schaffen, das auf Vertrauen,

Kommunikation, der Fähigkeit zuzuhören und guter Leitung beruht und das die gleichberechtigte Beteiligung Jugendlicher, auch in Entscheidungsprozessen, fördert.

Rechtliche und gerichtliche Maßnahmen und Verfahren

9. Gemäß Artikel 4 des Übereinkommens »treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte«. Im Rahmen der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung, müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass im inländischen Recht entsprechende Rechtsvorschriften etwa zum Schutzalter, dem Mindestalter für die Eheschließung und zur Möglichkeit medizinischer Behandlung ohne elterliche Einwilligung vorhanden sind. Diese Altersgrenzen sollten für Mädchen und Jungen gleich sein (Artikel 2 des Übereinkommens) und die Anerkennung des Status als Rechtsträger für Menschen unter 18 Jahren entsprechend ihrem Entwicklungsstand, ihrem Alter und ihrer Reife (Artikel 5 und 12 bis 17) widerspiegeln. Weiterhin sollten Jugendliche einen einfachen Zugang zu individuellen Beschwerdeverfahren sowie zu gerichtlichen und geeigneten außergerichtlichen Entschädigungsverfahren im Rahmen eines fairen Verfahrens haben, insbesondere im Hinblick auf das Recht auf Privatleben (Artikel 16).

Bürgerliche Rechte und Freiheiten

10. Das Übereinkommen definiert die bürgerlichen Rechte und Freiheiten für Kinder und Jugendliche in den Artikeln 13 bis 17. Diese Vorschriften sind von grundlegender Bedeutung für die Gewährleistung des Rechts von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung. Artikel 17 sieht vor, dass »das Kind Zugang zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben«. Das Recht Jugendlicher auf Zugang zu geeigneten Informationen ist von entscheidender Bedeutung für die Förderung kostenwirksamer Maßnahmen durch die Vertragsstaaten, zum Beispiel durch Gesetze, politische Richtlinien und Programme zu zahlreichen Gesundheitsthemen. Diese schließt solche ein, die in Artikel 24 und 33 angesprochen werden, darunter Familienplanung, die Verhinderung von Unfällen, der Schutz vor schädlichen traditionellen Praktiken wie frühe Eheschließung und weibliche Genitalverstümmelung, der Missbrauch von Alkohol, Tabak und anderen schädlichen Stoffen.

11. Um die Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher zu fördern, sollten die Vertragsstaaten außerdem das Recht auf Privatleben und Vertraulichkeit strikt beachten, auch im Hinblick auf medizinische Beratungs- und Betreuungsdienste (Artikel 16). Gesundheitsdienste sind verpflichtet, entsprechend den Grundprinzipien des Übereinkommens medizinische Daten Jugendlicher vertraulich zu behandeln. Derartige Daten können nur mit der Einwilligung des/der Jugendlichen bekannt gegeben werden, oder es finden die gleichen Vorschriften Anwendung wie bei der Verletzung von vertraulichen Daten Erwachsener. Jugendliche, die als alt genug gelten, Betreuung ohne die Anwesenheit der Eltern oder anderer Personen zu erhalten, haben ein Recht auf Privatleben und können Vertraulichkeit verlangen. Dies gilt auch für medizinische Behandlungen.

Schutz vor jeder Form von Misshandlung, Vernachlässigung, Gewalt und Ausbeutung²

12. Die Vertragsstaaten müssen effektive Maßnahmen treffen, um Jugendliche vor jeder Form körperlicher oder geistiger Gewaltanwendung, Misshandlung, Vernachlässigung oder Ausbeutung (Artikel 19, 32–36 und 38) und unter besonderer Beachtung spezifischer Formen von Missbrauch, Vernachlässigung, Gewalt und Ausbeutung, die diese Altersgruppe betreffen, zu schützen. Insbesondere sollten die Vertragsstaaten gesonderte Maßnahmen treffen, um die körperliche, sexuelle und geistige Integrität von Jugendlichen mit Behinderungen zu gewährleisten, die besonders verletzlich für Missbrauch und Vernachlässigung sind. Die Vertragsstaaten sollten auch sicherstellen, dass Jugendliche, die von Armut betroffen und gesellschaftlich marginalisiert sind, nicht kriminalisiert werden. In diesem Zusammenhang müssen Finanzmittel und Personal bereitgestellt werden, um die Annahme geeigneter lokaler und nationaler Gesetze, politischer Richtlinien und Programme zu fördern. Politische Richtlinien und Strategien sollten regelmäßig überprüft und entsprechend überarbeitet werden. Dabei haben die Vertragsstaaten den Entwicklungsstand des/der Jugendlichen zu berücksichtigen und sie in geeigneter Weise in Entwicklungsmaßnahmen und Programme, die ihrem Schutz dienen, einzubeziehen. In diesem Zusammenhang betont der Ausschuss die positiven Auswirkungen, die die Bildung durch Gleichaltrige haben kann, und den positiven Einfluss von Vorbildern, insbesondere solcher aus der Welt der Kunst, der Unterhaltung und des Sports.

2 Vgl. auch die Protokolle des Ausschusses über den Allgemeinen Diskussionstag zu »Gewalt gegen Kinder«, abgehalten im Jahre 2000 und 2001, und die entsprechenden Empfehlungen (CRC/C/100, Kapitel V und CRC/C/111, Kapitel V).

13. Damit die Vertragsstaaten die Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen überprüfen können, ist eine systematische Datenerhebung notwendig. Die Vertragsstaaten sollten bei der Datenerhebung Verfahrensweisen nutzen, die eine Aufschlüsselung nach Geschlecht, Alter, Herkunft sowie sozialem und wirtschaftlichem Status erlaubt, sodass die Situation verschiedener Gruppen analysiert werden kann. Außerdem sollten Daten gesammelt werden, um die Situation besonderer Gruppen, wie ethnischer Minderheiten und indigener Völker, Migranten oder Flüchtlingen, Jugendlicher mit Behinderungen, arbeitender Jugendlicher etc. zu untersuchen. Soweit angemessen, sollten Jugendliche sich an der Analyse beteiligen, um sicherzustellen, dass die jeweiligen Informationen verstanden und in einer Weise verwendet werden, die die Bedürfnisse von Jugendlichen berücksichtigt.

II. Schaffung eines sicheren und unterstützenden Umfelds

14. Die Gesundheit und die Entwicklung Jugendlicher werden stark von ihrem Lebensumfeld bestimmt. Das Schaffen eines sicheren und unterstützenden Umfelds erfordert die Berücksichtigung von Standpunkten und Verhaltensweisen sowohl des unmittelbaren Umfelds des/der Jugendlichen, wie Familie, Gleichaltrige, Schulen und andere Einrichtungen, als auch des weiteren Umfelds, wie unter anderem Gemeinschafts- und religiöse Oberhäupter, die Medien, nationale und lokale Politik und Gesetzgebung. Die Förderung und Umsetzung der Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens, insbesondere der Artikel 2–6, 12–17, 24, 28, 29 und 31, sind der Schlüssel zur Gewährleistung der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um das öffentliche Bewusstsein zu fördern und durch die Formulierung politischer Richtlinien oder der Annahme entsprechender Gesetzgebung und der Umsetzung von Programmen für Jugendliche zum Handeln anzuregen und/oder Handlungen zu regulieren.

15. Der Ausschuss betont die Bedeutung des familiären Umfelds einschließlich jener Mitglieder der weiteren Familie und der Gemeinschaft oder anderer Personen, die für das Kind oder den/die Jugendliche(n) gesetzlich verantwortlich sind (Artikel 5 und 18). Während die meisten Jugendlichen in einer gut funktionierenden Familie aufwachsen, stellt für andere die Familie kein sicheres und unterstützendes Umfeld dar.

16. Der Ausschuss ruft die Vertragsstaaten auf, Gesetzgebung, politische Richtlinien und Programme in Übereinstimmung mit dem Entwicklungsstand Jugendlicher zu entwickeln und umzusetzen, um die Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher zu fördern, indem sie (a) Eltern (oder gesetzlichen Vormündern) durch die Entwicklung von Institutionen, Einrichtungen und Diensten geeignete Hilfe leisten, um den Lebensstandard Jugendlicher angemessen zu unterstützen, zum Beispiel im Falle von Bedürftigkeit durch materielle Hilfs- und Unterstützungsprogramme für Ernährung, Bekleidung und Wohnung (Artikel 27 Abs. 3); (b) Information und elterliche Unterstützung bereitstellen, um die Entwicklung einer vertrauensvollen und verlässlichen Beziehung zu erleichtern, in der zum Beispiel Sexualität, Sexualverhalten und riskante Lebensweisen offen besprochen und in der Lösungen gefunden werden können, die die Rechte Jugendlicher respektieren (Artikel 27 Abs. 3); (c) jugendlichen Müttern und Vätern Unterstützung und Beratung für ihr eigenes Wohlbefinden und das ihrer Kinder anbieten (Artikel 24 (f), 27 Abs. 2–3); (d) Jugendlichen und Eltern (oder Vormündern), deren Traditionen und Normen von jenen der Gesellschaft, in der sie leben, abweichen, besondere Aufmerksamkeit, Betreuung und Unterstützung unter Beachtung der Werte und Normen ethnischer und anderer Minderheiten zukommen lassen; und (e) sicherstellen, dass Eingriffe zum Schutz des/der Jugendlichen in die Familie und, soweit notwendig, die Trennung des/der Jugendlichen von seiner Familie, zum Beispiel in Fällen von Misshandlung oder Verwahrlosung, in Übereinstimmung mit geltendem Recht erfolgen. Entsprechende Gesetze und Verfahren sollten daraufhin überprüft werden, ob sie mit den Prinzipien des Übereinkommens übereinstimmen.

17. Die Schule spielt im Leben vieler Jugendlicher als Ort des Lernens, der Entwicklung und Sozialisierung eine wichtige Rolle. Artikel 29 Abs. 1 sieht vor, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, »die Persönlichkeit, die Begabung und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes voll zur Entfaltung zu bringen«. Außerdem stellt die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 zu den Zielen der Bildung fest, »Bildung muss auch darauf ausgerichtet sein, dass ... kein Kind die Schule verlässt, ohne die Herausforderungen des Lebens meistern zu können. Zu den grundlegenden Fähigkeiten gehören ... [Fähigkeiten wie die,] ausgewogene Entscheidungen zu treffen; Konflikte gewaltfrei zu lösen; und einen gesunden Lebensstil [und] gute soziale Beziehungen ... zu entwickeln«. In Anbetracht der Bedeutung einer angemessenen Bildung für die gegenwärtige und zukünftige Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher und Kinder, fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten dringend auf, gemäß den Artikeln 28 und 29 des Übereinkommens (a) sicherzustellen, dass eine gute Grundschulbildung zwingend und verfügbar, zugänglich und unentgeltlich für alle ist und

dass die weiterführende und höhere Ausbildung für alle Jugendlichen verfügbar und zugänglich ist; (b) gut funktionierende Schulen und Erholungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen, die, einschließlich der Wasser- und Sanitäreinrichtungen, keine Gesundheitsrisiken für die Schüler/innen und Studenten/innen darstellen, und einen sicheren Schulweg zu gewährleisten; (c) notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form der Gewalt und der Misshandlung durch Schulpersonal oder unter Schülern/innen oder Studenten/innen, einschließlich sexueller Misshandlung, körperlicher Bestrafung und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, zu verhindern und zu verbieten; (d) Maßnahmen, Standpunkte und Aktivitäten zu initiieren und zu unterstützen, die gesunde Verhaltensweisen fördern, und entsprechend relevante Themen in den Stundenplan integrieren.

18. Während des Jugendalters verlassen zunehmend mehr junge Menschen die Schule, die eine Arbeit aufnehmen, um ihre Familien zu unterstützen oder auf legale oder illegale Weise Geld zu verdienen. Die Teilnahme am Arbeitsleben gemäß internationalen Standards kann für die Entwicklung des/der Jugendlichen vorteilhaft sein, solange nicht der Genuss anderer Rechte des/der Jugendlichen gefährdet sind, zum Beispiel die auf Gesundheit und Bildung. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten dringend auf, alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um jede Form der Kinderarbeit, beginnend mit seinen schlimmsten Formen, abzuschaffen, um ständig nationale Vorschriften zum Mindestalter für den Arbeitsbeginn hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit internationalen Standards zu überprüfen, um das Arbeitsumfeld und die Bedingungen für arbeitende Jugendliche zu regulieren (in Übereinstimmung mit Artikel 32 des Übereinkommens, so wie ILO-Konvention Nr. 138 und 182) und um so sicherzustellen, dass die Jugendlichen vollständig geschützt sind und Zugang zu Rechtsbehelfen haben.

19. Der Ausschuss betont außerdem, dass die speziellen Rechte von Jugendlichen mit Behinderungen im Rahmen des Artikels 23 Abs. 3 des Übereinkommens zu berücksichtigen sind und sichergestellt werden sollte, dass behinderte Kinder und Jugendliche eine gute Ausbildung erhalten. Die Vertragsstaaten sollten das Prinzip eines gleichberechtigten Zugangs zu Grundschulbildung, weiterführenden Schulen und zu Hochschulausbildung für behinderte Kinder und Jugendliche anerkennen und, soweit möglich, in regulären Schulen verwirklichen.

20. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass frühe Eheschließungen und Schwangerschaften eine bedeutende Rolle für die Gesundheitsprobleme spielen, die mit der sexuellen und reproduktiven Gesundheit wie auch mit HIV/AIDS zusammenhängen. Sowohl das gesetzliche Mindestalter als

auch das tatsächliche Alter bei Eheschließung ist in vielen Vertragsstaaten insbesondere bei Mädchen immer noch sehr niedrig. Außerdem bestehen Bedenken, die sich nicht auf die Gesundheit beziehen: Kinder, die heiraten, insbesondere Mädchen, müssen oft ihre Ausbildung abbrechen und sind von sozialen Aktivitäten ausgegrenzt. Darüber hinaus werden in einigen Vertragsstaaten verheiratete Kinder rechtlich als Erwachsene angesehen, auch wenn sie jünger als 18 Jahre sind, was ihnen den besonderen Schutz durch das Übereinkommen abspricht. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten dringend, ihre Gesetzgebung zu überprüfen und soweit notwendig Gesetze und Praxis zu novellieren, um das Mindestalter für die Eheschließung mit oder ohne elterliche Einwilligung für Mädchen und Jungen auf 18 Jahre heraufzusetzen. Eine ähnliche Empfehlung wurde vom Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau gegeben (Allgemeine Empfehlung Nr. 21 von 1994).

21. In vielen Ländern sind Unfälle und Gewalt die hauptsächliche Ursache für den Tod oder die dauerhafte Behinderung von Jugendlichen. In diesem Zusammenhang ist der Ausschuss über die Anzahl von Verletzungen und Todesfällen besorgt, die aus Straßenverkehrsunfällen resultieren und von denen Jugendliche überproportional betroffen sind. Die Vertragsstaaten sollten Gesetze und Programme annehmen und umsetzen, um die Sicherheit auf den Straßen zu verbessern, zum Beispiel durch eine bessere Fahrschulausbildung für Jugendliche, durch die Annahme oder Verschärfung von erprobtermaßen besonders effektiven Verordnungen wie die Pflicht, einen gültigen Führerschein zu besitzen, Gurte und Sturzhelme zu tragen und das Ausweisen von Fußgängerzonen.

22. Der Ausschuss ist auch über die hohe Selbstmordrate in dieser Altersgruppe besorgt. Geistige Störungen und psychosoziale Krankheiten sind unter Jugendlichen relativ weit verbreitet. In vielen Ländern treten Symptome wie Depression, Essstörungen und autoaggressive Verhaltensweisen, die manchmal zu selbst zugefügten Verletzungen und Selbstmord führen, immer häufiger auf. Diese können unter anderem durch Gewalt, Misshandlung, Ausnutzung und Verwahrlosung, einschließlich sexuellen Missbrauchs, unrealistisch hohen Erwartungen und/oder Schikane in und außerhalb der Schule verursacht sein. Die Vertragsstaaten sollten betroffenen Jugendlichen alle notwendigen Dienste und Einrichtungen zur Verfügung stellen.

23. Gewalt entsteht durch ein komplexes Wechselverhältnis von Individuum, Familie, Gemeinschaft und gesellschaftlichen Faktoren. Schutzbedürftige Jugendliche, die zum Beispiel obdachlos sind, die in Heimen leben, zu Banden gehören oder als Kindersoldaten rekrutiert wurden, sind institu-

tioneller und zwischenmenschlicher Gewalt besonders oft ausgesetzt. Gemäß Artikel 19 des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen³ treffen zur Verhinderung und Beseitigung von (a) institutioneller Gewalt gegenüber Kindern und Jugendlichen, einschließlich solcher durch Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen mit Bezug zu öffentlichen und privaten Einrichtungen für Jugendliche (Schulen, Einrichtungen für behinderte Jugendliche, Besserungsanstalten etc.) oder zur Ausbildung und Überwachung von Personal, das in Heimen oder anderweitig mit Kindern zu tun hat (einschließlich der Polizei); und (b) zwischenmenschlicher Gewalt unter Jugendlichen, auch durch angemessene Unterstützung der Eltern, durch Möglichkeiten für die soziale Entwicklung und Bildung in der frühen Kindheit, durch die Förderung gewaltfreier kultureller Werte und Normen (wie in Artikel 29 des Übereinkommens vorgesehen) sowie durch die strikte Kontrolle von Schusswaffen und einen restriktiven Zugang zu Alkohol und Drogen.

24. Mit Blick auf die Artikel 3, 6, 12, 19 und 24 Abs. 3 des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten alle wirksamen Maßnahmen ergreifen, um jegliche Aktivitäten zu unterbinden, die das Recht auf Leben des/der Jugendlichen bedrohen, Ehrenmorde eingeschlossen. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten dringend, Aufklärungskampagnen, Bildungsprogramme und Gesetzgebung zu entwickeln und umzusetzen, die auf eine Änderung von Anschauungen, Geschlechterrollen und Stereotypen ausgerichtet sind, die zu schädlichen traditionellen Praktiken beitragen. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten die Schaffung interdisziplinärer Informations- und Beratungszentren fördern, die sich mit den schädlichen Aspekten einiger traditioneller Praktiken befassen, darunter der frühen Eheschließung und der weiblichen Genitalverstümmelung.

25. Der Ausschuss ist besorgt über den Einfluss der Werbung für ungesunde Produkte und Lebensweisen auf das Gesundheitsverhalten Jugendlicher. Entsprechend Artikel 17 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, Jugendliche vor Informationen zu schützen, die schädlich für ihre Gesundheit und ihre Entwicklung sind, gleichzeitig aber ihr Recht auf Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen zu gewährleisten. Die Vertragsstaaten sollten daher Informationen über und Werbung für Substanzen wie Alkohol und Tabak regulieren oder verbieten, insbesondere wenn sie sich an Kinder und Jugendliche wendet.⁴

3 Ibid.

4 Wie in dem Rahmenübereinkommen über die Tabakkontrolle (2003) der Weltgesundheitsorganisation vorgeschlagen.

III. Information, Entwicklungsfähigkeit, Betreuung und Gesundheitsdienste

26. Jugendliche haben das Recht auf Zugang zu geeigneten Informationen, die für ihre Gesundheit und Entwicklung sowie für ihre Fähigkeit, verantwortungsbewusst an der Gesellschaft teilzuhaben, von Bedeutung sind. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet sicherzustellen, dass allen Jugendlichen – Jungen wie Mädchen, ob noch schulpflichtig oder nicht – geeignete und fundierte Informationen bereitgestellt und nicht verwehrt werden, die über den Schutz der Gesundheit und Entwicklung sowie über gesunde Verhaltensweisen aufklären. Solche Informationen sollten auch den Konsum und Missbrauch von Tabak, Alkohol und anderen Substanzen, verantwortungsbewusstes und respektvolles Sozial- und Sexualverhalten sowie Ernährung und körperliche Ertüchtigung umfassen.

27. Um mit diesen Informationen angemessen umgehen zu können, müssen Jugendliche die notwendigen Fähigkeiten entwickeln. Dazu gehören zum Beispiel die Zubereitung ausgewogener Ernährung, persönliche Hygiene und die Fähigkeit, mit besonderen sozialen Situationen wie zwischenmenschliche Verständigung, dem Treffen von Entscheidungen und mit Stress und Konflikten zurechtzukommen. Die Vertragsstaaten sollten die Entwicklung solcher Fähigkeiten unter anderem durch formelle und informelle Erziehungs- und Ausbildungsprogramme, Jugendorganisationen und die Medien anregen und unterstützen.

28. In Beachtung der Artikel 3, 17 und 24 des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten Jugendlichen Zugang zu Informationen über Sexualität, einschließlich Familienplanung und Verhütung, zu Gefahren früher Schwangerschaften, zur Prävention von HIV/AIDS sowie zur Prävention und Behandlung anderer sexuell übertragbarer Krankheiten gewähren. Außerdem sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Jugendliche unabhängig von ihrem Familienstand und der Einwilligung der Eltern oder des Vormunds Zugang zu geeigneten Informationen haben. Es ist entscheidend, die richtigen Mittel und Methoden zu finden, um geeignete Informationen zur Verfügung zu stellen, die den Bedürfnissen und besonderen Rechten Jugendlicher entsprechen. Zu diesem Zweck werden die Vertragsstaaten ermutigt, Jugendliche aktiv in den Entwurf und die Verbreitung von Informationen einzubeziehen und zwar durch eine Vielfalt an Möglichkeiten außerhalb der Schule, wie in Jugendorganisationen, religiösen Gruppen, Gemeinde- oder anderen Gruppen sowie in den Medien.

29. Gemäß Artikel 24 des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, Jugendlichen mit geistigen Störungen angemessene Be-

handlung und Rehabilitationsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die Gemeinschaft über frühe Anzeichen, Symptome und die Schwere solcher Krankheiten aufzuklären sowie Jugendliche vor unangemessenem Druck, einschließlich psychosozialem Stress, zu schützen. Die Vertragsstaaten werden auch dringend aufgefordert, entsprechend ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 2 Diskriminierung und Stigmata im Hinblick auf Geisteskrankheiten zu bekämpfen. Jede/r Jugendliche mit einer geistigen Störung hat das Recht, soweit wie möglich innerhalb seiner/ihrer Gemeinschaft, in der er/sie lebt, behandelt und gepflegt zu werden. Falls die Pflege in einem Krankenhaus oder einer psychiatrischen Anstalt notwendig ist, sollte diese Entscheidung im besten Interesse des Kindes getroffen werden. In einem solchen Fall sollte der/die Patient/in seine/ihre Rechte nach dem Übereinkommen, einschließlich der Rechte auf Bildung und Erholung, so weit wie möglich wahrnehmen können.⁵ Soweit angemessen, sollten Jugendliche von Erwachsenen getrennt werden. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass der/die Jugendliche, falls nötig und angemessen, über einen persönlichen Vertreter verfügt, der kein Familienmitglied ist und seine/ihre Interessen vertritt.⁶ Gemäß Artikel 25 des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten die Unterbringung eines Jugendlichen im Krankenhaus oder psychiatrischen Anstalten regelmäßig überprüfen.

30. Jugendliche, Mädchen wie Jungen, sind dem Risiko einer Infektion mit sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, ausgesetzt.⁷ Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass eine entsprechende ärztliche Betreuung, medizinische Versorgung und Information zur Prävention und Behandlung sexuell übertragbarer Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, verfügbar und zugänglich sind. Zu diesem Zweck sind die Vertragsstaaten dringend aufgefordert (a) effektive Programme zur Prävention zu entwickeln, einschließlich Maßnahmen, die auf eine Änderung kultureller Anschauungen gegenüber den Bedürfnissen Jugendlicher im Hinblick auf Verhütungsmittel und Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten abzielen und die kulturelle und andere Tabus im Zusammenhang mit Sexualität von Jugendlichen ansprechen; (b) Gesetze zu verabschieden, um Praktiken zu bekämpfen, die entweder das Infektionsrisiko für Jugendliche erhöhen oder zur Ausgrenzung von Jugendlichen beitragen, die bereits mit sexuell übertragbaren Krankheiten einschließlich HIV infiziert sind; (c) Maßnahmen zu ergreifen, die sämtliche Barrieren beseitigen, die den Zugang von Jugend-

5 Vgl. zu diesem Thema die Grundsätze für den Schutz von psychisch Kranken und die Verbesserung der psychiatrischen Versorgung (VN-Generalversammlung Resolution 46/119 vom 17. Dezember 1991, Anhang).

6 Ibid., insbesondere Prinzipien 2, 3 und 7.

7 Siehe auch Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (2003) zu HIV/AIDS und den Rechten des Kindes.

lichen zu Informationen, zu Präventionsmaßnahmen wie Kondomen und zu Pflege behindern.

31. Jugendliche Mädchen sollten Zugang zu Informationen über gesundheitliche Schäden haben, die durch frühe Eheschließung und frühe Schwangerschaft entstehen können, und Schwangere sollten Zugang zu Gesundheitsdiensten haben, die ihre besonderen Rechte und Bedürfnisse berücksichtigen. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um die Erkrankungsziffer und Sterblichkeit von jugendlichen Müttern zu senken, insbesondere wenn die Erkrankungen und Todesfälle durch frühe Schwangerschaft und gefährliche Abtreibungspraktiken verursacht werden, und um jugendliche Eltern zu unterstützen. Junge Mütter ohne Hilfe können zu Depression und Angstzuständen neigen, was ihre Fähigkeit beeinträchtigt, für das Kind zu sorgen. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten dringend auf, (a) Programme zu entwickeln und umzusetzen, die einen Zugang zu Gesundheitsdiensten für die sexuelle und reproduktive Gesundheit einschließlich Familienplanung, Verhütung, sichere Abtreibungen, soweit Abtreibung nicht illegal ist, sowie für geeignete und umfassende Geburtshilfe und Betreuung gewährleisten; (b) eine positive Haltung gegenüber jugendlichen Eltern zu fördern; und (c) politische Richtlinien zu entwickeln, die es jungen Müttern erlauben, ihre Ausbildung fortzusetzen.

32. Jugendliche müssen gemäß Artikel 12 die Möglichkeit haben, ihre Ansichten frei auszudrücken und gehört zu werden, bevor die Einwilligung der Eltern eingeholt wird. Soweit der/die Jugendliche eine bestimmte Reife erreicht hat, sollte die Einwilligung von dem/der Jugendlichen selbst eingeholt und die Eltern nur informiert werden, wenn dies im Interesse des Kindes ist (Artikel 3).

33. Im Hinblick auf Privatleben und Vertraulichkeit und dem damit verbundenen Aspekt der Einverständniserklärung für Behandlungen sollten die Vertragsstaaten (a) Gesetze oder Verordnungen über die vertrauliche Beratung von Jugendlichen vor Behandlungen erlassen, so dass die Jugendlichen nach entsprechender Aufklärung ihre Einverständniserklärung abgeben können. Solche Gesetze oder Verordnungen sollten eine Altersgrenze für derartige Verfahren festlegen oder sich auf den Entwicklungsstand des Kindes beziehen; und (b) für eine Ausbildung von Personal im Gesundheitswesen über die Rechte Jugendlicher auf Privatleben und Vertraulichkeit sowie darauf, über die geplante Behandlung aufgeklärt zu werden und eine Einverständniserklärung zu erteilen, sorgen.

IV. Verletzbarkeit und Risiko

34. Um die Achtung der Rechte von Jugendlichen auf Gesundheit und Entwicklung zu gewährleisten, sollten sowohl individuelle Verhaltensweisen als auch Umweltfaktoren, die ihre Verletzbarkeit und Risiken erhöhen, berücksichtigt werden. Umweltfaktoren, wie zum Beispiel bewaffnete Konflikte oder soziale Ausgrenzung, erhöhen die Verletzbarkeit Jugendlicher durch Misshandlung und andere Formen der Gewalt und Ausbeutung und schränken gleichzeitig in großem Maße die Fähigkeit der Jugendlichen ein, individuelle und gesunde Verhaltensweisen zu wählen. Zum Beispiel erhöht die Entscheidung zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr das Risiko für Jugendliche zu erkranken.

35. Gemäß Artikel 23 des Übereinkommens haben geistig oder körperlich behinderte Jugendliche das gleiche Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, behinderten Jugendlichen die für die Verwirklichung ihrer Rechte notwendigen Mittel zur Verfügung zu stellen.⁸ Die Vertragsstaaten sollten (a) sicherstellen, dass Gesundheitseinrichtungen, ärztliche Betreuung und medizinische Versorgung für alle Jugendlichen mit Behinderungen verfügbar und zugänglich sind und dass diese Einrichtungen Selbständigkeit und aktive gesellschaftliche Beteiligung fördern; (b) sicherstellen, dass die notwendige Ausstattung und das notwendige Personal vorhanden sind, um ihnen Bewegungsfreiheit, gesellschaftliche Teilhabe und Kommunikation zu ermöglichen; (c) speziellen Bedürfnissen im Hinblick auf Sexualität unter Jugendlichen mit Behinderungen besondere Aufmerksamkeit schenken; und (d) Barrieren beseitigen, die Jugendliche mit Behinderungen in der Verwirklichung ihrer Rechte einschränken.

36. Die Vertragsstaaten müssen obdachlosen Jugendlichen, einschließlich solchen, die in informellen Arbeitsverhältnissen stehen, besonderen Schutz gewähren. Obdachlose Jugendliche sind häufig von Gewalt, Misshandlung und Ausbeutung durch andere, von autoaggressiven Verhaltensweisen, Drogenmissbrauch und geistigen Störungen betroffen. In diesem Zusammenhang sollten die Vertragsstaaten (a) politische Richtlinien entwickeln und annehmen sowie die Gesetzgebung zum Schutz von Jugendlichen vor Gewalt verstärken, zum Beispiel durch Beamte/innen mit Polizeibefugnissen; (b) Strategien für eine geeignete Ausbildung und den Zugang zu Gesundheitsdiensten entwickeln sowie Möglichkeiten zur Entwicklung von lebenswichtigen Fähigkeiten anbieten.

8 Vgl. Rahmenbestimmungen der Vereinten Nationen für die Herstellung der Chancengleichheit für Behinderte.

37. Sexuell ausgebeutete Jugendliche, zum Beispiel durch Prostitution und Pornographie, sind besonderen Gesundheitsrisiken wie sexuell übertragbaren Krankheiten, HIV/AIDS, ungewollten Schwangerschaften, gefährlichen Abtreibungen, Gewalt und psychologischem Stress ausgesetzt. Sie haben ein Recht auf körperliche und geistige Genesung und soziale Wiedereingliederung in einer Umgebung, die ihrer Gesundheit, Selbstachtung und Würde förderlich ist (Artikel 39). Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Gesetze zu erlassen und durchzusetzen, die jede Form sexueller Ausbeutung und den damit verbundenen Menschenhandel verbieten; mit anderen Vertragsstaaten zusammenzuarbeiten, um den zwischenstaatlichen Handel zu beseitigen; geeignete Gesundheits- und Betreuungsdienste für sexuell ausgebeutete Jugendliche zur Verfügung zu stellen und zu gewährleisten, dass sie als Opfer und nicht als Täter behandelt werden.

38. Außerdem können solche Jugendliche besonders schutzbedürftig sein, die Armut, bewaffnete Konflikte, jede Form von Ungerechtigkeit, gestörte Familienverhältnisse, politische, soziale und wirtschaftliche Instabilität und jede Form von Migration erfahren. Derartige Situationen können dazu führen, dass die Gesundheit und Entwicklung dieser Jugendlichen ernsthaft gefährdet werden. Durch Präventionspolitik und Präventionsmaßnahmen können die Vertragsstaaten die Schutzbedürftigkeit und die Risikofaktoren drastisch reduzieren; außerdem stellen solche Maßnahmen für die Gesellschaft eine kosteneffektive Hilfe für Jugendliche dar, um sich in einer freien Gesellschaft harmonisch entwickeln zu können.

V. *Rechtsnatur der Staatenverpflichtungen*

39. Bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zugunsten der Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen sollten die Vertragsstaaten vier Allgemeine Prinzipien immer berücksichtigen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und andere Maßnahmen zu treffen haben, um die im Übereinkommen vorgesehenen Rechte Jugendlicher auf Gesundheit und Entwicklung umzusetzen und zu überwachen. Aus diesem Grund müssen die Vertragsstaaten vor allem folgende Verpflichtungen erfüllen:

(a) eine sichere und unterstützende Umgebung für Jugendliche innerhalb der Familie, in Schulen, jeglicher Art von Institution, in der sie leben, an ihrem Arbeitsplatz und/oder innerhalb der Gesellschaft im Allgemeinen zu schaffen;

(b) zu gewährleisten, dass Jugendliche Zugang zu Informationen haben, die für ihre Gesundheit und Entwicklung von Bedeutung sind und die ihnen Möglichkeiten geben, an Entscheidungen teilzuhaben, die ihre Gesundheit betreffen (insbesondere durch Einverständniserklärungen und das Recht auf Vertraulichkeit), sich lebenswichtige Fähigkeiten anzueignen, angemessene und dem Alter entsprechende Informationen zu erhalten und entsprechende gesundheitliche Verhaltensweisen zu wählen;

(c) sicherzustellen, dass ärztliche Betreuung und medizinische Versorgung, einschließlich Betreuungs- und Gesundheitsdienste für geistige und sexuelle bzw. reproduktive Gesundheit, einen angemessenen Standard erreichen und die Bedürfnisse von Jugendlichen berücksichtigen;

(d) sicherzustellen, dass Jungen und Mädchen die Möglichkeit haben, aktiv an der Planung und Gestaltung ihrer eigenen Gesundheit und Entwicklung teilzuhaben;

(e) Jugendliche vor jeder Form von Arbeit zu schützen, die den Genuss ihrer Rechte gefährden kann, insbesondere durch die Abschaffung jeder Form von Kinderarbeit sowie die Regulierung von Arbeitsumgebung und Arbeitsbedingungen gemäß internationalen Standards;

(f) Jugendliche vor jeder Form beabsichtigter oder unbeabsichtigter Verletzungen zu schützen, die aus Gewalt und Straßenverkehrsunfällen resultieren;

(g) Jugendliche vor schädlichen traditionellen Praktiken zu schützen, zum Beispiel vor frühen Eheschließungen, Ehrenmorden und weiblicher Genitalverstümmelung;

(h) sicherzustellen, dass Jugendliche, die besonders schutzbedürftigen Gruppen angehören, bei der Erfüllung der oben genannten Verpflichtungen entsprechend berücksichtigt werden;

(i) Maßnahmen zu verwirklichen, die geistigen Störungen vorbeugen und die geistige Gesundheit Jugendlicher fördern.

40. Der Ausschuss weist auf die Allgemeine Bemerkung Nr. 14 des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zum Recht auf das Höchstmaß erreichbarer Gesundheit hin, welcher feststellt:

»Die Vertragsstaaten sollten für eine sichere und unterstützende Umwelt mit sozialem Rückhalt für Jugendliche sorgen, die Gelegenheit bietet, sich an gesundheitsbezogenen Entscheidungen zu beteiligen, Fertigkeiten für das Leben zu entwickeln, angemessene Information und Betreuung zu erhalten und ihre Entscheidungen be-

züglich ihres Verhaltens im Hinblick auf Gesundheit mitbestimmen zu können. Die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit von Jugendlichen ist von der Entwicklung einer jugendfreundlichen Gesundheitsfürsorge abhängig, die die Vertraulichkeit und die Privatsphäre achtet und geeignete Betreuungsdienste für die sexuelle und reproduktive Gesundheit beinhaltet.«

41. In Übereinstimmung mit den Artikeln 24, 39 und anderen einschlägigen Vorschriften des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten Gesundheitsdienste anbieten, die die besonderen Bedürfnisse und Menschenrechte von allen Jugendlichen berücksichtigen und dabei folgende Aspekte beachten:

(a) *Verfügbarkeit.* Grundlegende Gesundheitsfürsorge sollte Dienstleistungen beinhalten, die die Bedürfnisse der Jugendlichen berücksichtigen, insbesondere im Hinblick auf sexuelle und reproduktive sowie geistige Gesundheit;

(b) *Zugang.* Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuungsdienste sollten ohne Diskriminierung allen Jugendlichen bekannt und leicht zugänglich sein (im wirtschaftlichen, physischen und sozialen Sinne). Vertraulichkeit sollte, wenn notwendig, gewährleistet sein;

(c) *Akzeptanz.* Unter Berücksichtigung der Vorschriften und Prinzipien des Übereinkommens sollten alle medizinischen Einrichtungen und ärztlichen Betreuungsdienste kulturelle Werte achten, geschlechtersensibel sein, die medizinische Ethik achten und sowohl für Jugendliche als auch für die Gemeinschaften, in denen sie leben, akzeptabel sein;

(d) Medizinische Einrichtungen und ärztliche Betreuungsdienste sollten wissenschaftlich und medizinisch adäquat sein, das heißt, Personal sollte für die Pflege von Jugendlichen geschult sein und es sollten geeignete Einrichtungen und wissenschaftlich erprobte Methoden verwendet werden.

42. Die Vertragsstaaten sollten, soweit machbar, einen interdisziplinären Ansatz zur Förderung und zum Schutz der Gesundheit und Entwicklung von Jugendlichen annehmen, indem effektive und dauerhafte Verbindungen und Partnerschaften zwischen allen relevanten Akteuren geschaffen werden. Auf nationaler Ebene verlangt ein solcher Ansatz eine genaue und systematische Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der Regierung, um sicherzustellen, dass alle relevanten Ressorts einbezogen werden. Öffentliche Gesundheitsdienste und andere von Jugendlichen in Anspruch genommene Dienstleistungen sollten ermutigt und unterstützt werden, mit unter anderem privaten und/oder traditionellen Praktikern/innen, Berufs-

verbänden, Apotheken und Organisationen, die sich um schutzbedürftige Gruppen von Jugendlichen kümmern, zusammenzuarbeiten.

43. Ohne internationale Zusammenarbeit wird der interdisziplinäre Ansatz für die Förderung und den Schutz der Gesundheit und Entwicklung Jugendlicher nicht wirksam genug sein. Deshalb sollten die Vertragsstaaten, soweit angemessen, eine solche Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen, Programmen und Institutionen der Vereinten Nationen, internationalen NGOs und bilateralen Hilfsorganisationen, internationalen Berufsverbänden und anderen nichtstaatlichen Akteuren suchen.

Allgemeine Bemerkung Nr. 5
**Allgemeine Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens
über die Rechte des Kindes (Artikel 4, 42 und 44 Abs. 6)**
Vierunddreißigste Sitzung (2003)

Vorbemerkung

Der Ausschuss über die Rechte des Kindes hat diese Allgemeine Bemerkung formuliert, um zu umreißen, welche Bedeutung der Verpflichtung der Vertragsstaaten zukommt, Maßnahmen, die von ihm als »Allgemeine Umsetzungsmaßnahmen« bezeichnet wurden, auszuarbeiten. Die verschiedenen Bestandteile dieses Konzepts zeichnen sich durch Komplexität aus. Dementsprechend möchte der Ausschuss betonen, dass er aller Voraussicht nach zu gegebener Zeit weitere Allgemeine Bemerkungen zu einzelnen Bestandteilen in größerer Ausführlichkeit veröffentlichen wird, um diesen Abriss zu erweitern. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 2 (2002) hat der Ausschuss bereits ausführlicher zu der Rolle unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz und der Förderung der Rechte des Kindes Stellung genommen.

Artikel 4

»Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.«

I. Einleitung

1. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes übernimmt ein Staat die völkerrechtliche Verpflichtung, das Übereinkommen umzusetzen. Unter Umsetzung ist der Prozess zu verstehen, bei dem die Vertragsstaaten Maßnahmen zur Gewährleistung sämtlicher im Übereinkommen enthaltener Rechte für jedes Kind in ihrem Hoheitsgebiet ergreifen.¹ Artikel 4 verpflichtet die Vertragsstaaten, »alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen« für die Umsetzung

1 Der Ausschuss weist die Vertragsstaaten darauf hin, dass eine Person unter den fol-

zu treffen. Auch wenn es der jeweilige Staat ist, der die Verpflichtungen aus dem Übereinkommen übernimmt, so sind doch alle Bereiche der Gesellschaft und nicht zuletzt die Kinder selbst in die Aufgabe der Umsetzung, das heißt in die Verwirklichung der Menschenrechte von Kindern, mit einzubeziehen. Dabei ist es von grundlegender Bedeutung sicherzustellen, dass sämtliche innerstaatlichen Gesetze vollumfänglich mit dem Übereinkommen in Einklang stehen und dass die Grundsätze und Vorschriften des Übereinkommens unmittelbare Anwendung finden und effektive Durchsetzung erfahren. Darüber hinaus sind vom Ausschuss für die Rechte des Kindes zahlreiche, für die wirksame Umsetzung erforderlichen Maßnahmen benannt worden, darunter die Schaffung spezieller Strukturen sowie Monitoring, Schulung und andere Aktivitäten im Bereich der Regierung, des Parlaments und in allen Bereichen der Justiz.²

2. Bei seiner regelmäßig durchgeführten Überprüfung der nach dem Übereinkommen einzureichenden Staatenberichte legt der Ausschuss besonderes Augenmerk auf die von ihm so bezeichneten »Allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen«. Die der Überprüfung folgenden abschließenden Stellungnahmen enthalten spezifische Empfehlungen im Hinblick auf allgemeine Maßnahmen. Der Ausschuss erwartet, dass der jeweilige Vertragsstaat in seinem nächsten periodischen Bericht die in Reaktion zu den oben genannten Empfehlungen ergriffenen Maßnahmen darstellt. Laut den Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt der Staatenberichte werden die Artikel des Übereinkommens in Gruppen unterteilt.³ Die erste Gruppe umfasst »allgemeine Umsetzungsmaßnahmen« und ordnet Artikel 4 dem Artikel 42 (zur Pflicht, den Inhalt des Übereinkommens unter Kindern und Erwachsenen in möglichst großer Breite bekannt zu machen; siehe unten, Absatz 65) sowie dem Artikel 44 Abs. 6 (zur Pflicht, die Berichte einer möglichst breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen; siehe unten Absatz 71) zu.

genden Voraussetzungen als Kind im Sinne des Übereinkommens gilt: »Jeder Mensch, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.« (Artikel 1)

- 2 Im Jahre 1999 veranstaltete der Ausschuss für die Rechte des Kindes einen zweitägigen Workshop zum zehnten Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen. Schwerpunkt dieses Workshops waren allgemeine Umsetzungsmaßnahmen. In Folge des Treffens verabschiedete der Ausschuss detaillierte Schlussfolgerungen und Empfehlungen.
- 3 Richtlinien für Erstberichte, CRC/C/5, 15. Oktober 1991; Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der gem. Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes regelmäßig einzureichenden Staatenberichte, CRC/C/58, 20. November 1996.

3. Zusätzlich zu diesen Bestimmungen sind andere Verpflichtungen im Zusammenhang mit der allgemeinen Umsetzung in Artikel 2 geregelt: »Die Vertragsstaaten achten die in diesem Übereinkommen festgelegten Rechte und gewährleisten sie jedem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind ohne jede Diskriminierung ...«

4. Ebenso nach Artikel 3 Abs. 2: »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.«

5. Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes finden sich dem Artikel 4 des Übereinkommens ähnliche Bestimmungen, so im Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte (Artikel 2) und im Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (Artikel 2). Der Menschenrechtsausschuss sowie der Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte haben Allgemeine Bemerkungen hinsichtlich dieser Bestimmungen verabschiedet, die als Ergänzung dieser Allgemeinen Bemerkung anzusehen sind und auf die weiter unten Bezug genommen wird.⁴

6. In Satz 2 suggeriert Artikel 4 – auch wenn er die allumfassende Umsetzungspflicht der Staaten widerspiegelt – einen Unterschied zwischen bürgerlichen und politischen einerseits und wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten andererseits: »Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.«

Jedoch gibt es weder eine einfache noch eine verbindliche Unterteilung in zwei Kategorien, sei es in Bezug auf die Menschenrechte im Allgemeinen oder bezüglich der Rechte aus dem Übereinkommen. Die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte ordnen die Artikel 7, 8, 13 bis 17 und 37 (a) der Überschrift »bürgerliche Rechte und Freiheiten«

4 Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (dreizehnte Sitzung, 1981), Artikel 2: Die Durchführung des Paktes auf innerstaatlicher Ebene; Ausschuss für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nr. 3 (fünfte Sitzung, 1990); Die Rechtsnatur der Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Artikel 2 Abs. 1 des Paktes); ebenso Allgemeine Bemerkung Nr. 9 (neunzehnte Sitzung, 1998): Die innerstaatliche Anwendbarkeit des Paktes, die bestimmte Teile der Allgemeinen Bemerkung Nr. 3 näher ausführt. Ein Handbuch über die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der Vertragsorgane wird regelmäßig vom Büro des Hochkommissars für Menschenrechte veröffentlicht (HRI/GEN/1/Rev.5).

zu, allerdings ergibt sich aus dem Zusammenhang, dass die oben genannten Artikel nicht die einzigen bürgerlichen und politischen Rechte im Übereinkommen sind. Ganz ohne Zweifel beinhalten zahlreiche andere Artikel, so zum Beispiel Artikel 2, 3, 6 und 12 des Übereinkommens, Merkmale, aus denen bürgerliche und politische Rechte abgeleitet werden können. Dies macht die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit aller Menschenrechte deutlich. Der Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ist untrennbar mit dem Genuss bürgerlicher und politischer Rechte verflochten. Wie weiter unten in Absatz 25 festgestellt, ist der Ausschuss der Überzeugung, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle ebenso wie bürgerliche und politische Rechte als justiziabel anzusehen sind.

7. Artikel 4 Satz 2 spiegelt in realistischer Weise wieder, dass ein Mangel an Ressourcen – finanzieller und anderer Art – die vollständige Umsetzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten in manchen Staaten erschweren kann; hier kommt das Konzept der »progressiven Verwirklichung« dieser Rechte zur Anwendung: Den Staaten muss die Möglichkeit gegeben werden zu zeigen, dass sie »unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel« das Übereinkommen umgesetzt und sich erforderlichenfalls um internationale Hilfe bemüht haben. Mit der Ratifizierung des Übereinkommens übernimmt ein Staat nicht nur die Verpflichtung innerstaatlicher Umsetzung, sondern verpflichtet sich auch, im Wege internationaler Zusammenarbeit zur weltweiten Umsetzung beizutragen (siehe unten Absatz 60).

8. Ein ähnlicher Wortlaut findet sich im Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte wieder. Der Ausschuss schließt sich diesbezüglich der Erklärung des Ausschusses über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte an, »dass ein Vertragsstaat selbst dort, wo die verfügbaren Ressourcen nachweislich unzulänglich sind, dennoch weiterhin verpflichtet ist, sich ernsthaft darum zu bemühen, den Genuss der betreffenden Rechte unter den gegebenen Umständen möglichst umfassend zu gewährleisten ...«.⁵

Unabhängig von den wirtschaftlichen Umständen ist jeder Staat verpflichtet, alle ihm möglichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Rechte des Kindes, unter besonderer Berücksichtigung der am meisten benachteiligten Gruppen, zu treffen.

9. Ziel der vom Ausschuss festgestellten und in dieser Allgemeinen Bemerkung erläuterten allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen ist es, den uneingeschränkten Genuss sämtlicher Rechte des Übereinkommens für jedes Kind zu fördern. Dies soll durch Gesetzgebung, Einrichtung von Koordi-

5 Allgemeine Bemerkung Nr. 3, HRI/GEN/1/Rev.5.

nierungs- und Monitoringeinrichtungen – staatlich und unabhängig –, durch umfassende Datenerhebung, Bewusstseinsbildung sowie die Schaffung und Umsetzung geeigneter politischer Richtlinien, Dienste und Programme geschehen. Eine zufrieden stellende Folge der Annahme und der nahezu universellen Ratifizierung des Übereinkommens ist die Einrichtung einer großen Anzahl unterschiedlicher Stellen, die sich vorrangig mit der Situation von Kindern befassen und für Kinder betreffende Themen sensibilisiert sind, sowie die Entwicklung neuer Strukturen und Aktivitäten auf nationaler Ebene. Beispiele sind Kinderrechtsressorts als zentraler Bestandteil der Regierung, Minister für Kinder, interministerielle Ausschüsse zu Kinderrechtsfragen, parlamentarische Ausschüsse, Studien zu Kinderfragen, Kinder-Budgets, Berichte über die Situation der Rechte des Kindes, Zusammenschlüsse von nichtstaatlichen Organisationen in Kinderrechtsfragen, Ombudspersonen für Kinder sowie Kinderrechtsbeauftragte etc.

10. Auch wenn manche dieser Entwicklungen beziehungsweise Einrichtungen überwiegend nur kosmetische Wirkung haben, deutet doch ihr Entstehen wenigstens auf einen Wandel in der Wahrnehmung der Bedeutung der Kinder für die Gesellschaft, auf eine Bereitschaft, Kindern eine höhere Priorität in der Politik zu gewähren, sowie auf eine zunehmende Sensibilität für die möglichen Auswirkungen von Regierungsentscheidungen auf Kinder und deren Menschenrechte hin.

11. Der Ausschuss betont, dass sich die Staaten im Rahmen des Übereinkommens ihrer Rolle insoweit bewusst sein müssen, dass sie eindeutige rechtliche Verpflichtungen gegenüber jedem einzelnen Kind zu erfüllen haben. Die Verwirklichung der Menschenrechte von Kindern darf nicht als wohlätiges Handeln, durch welches Kindern ein Gefallen erwiesen wird, verstanden werden.

12. Für eine effektive Umsetzung des gesamten Übereinkommens bedarf es der Schaffung einer Kinderrechtsperspektive in allen Teilen der Regierung, des Parlaments und der Justiz und insbesondere unter Berücksichtigung jener Artikel des Übereinkommens, die vom Ausschuss als Allgemeine Grundsätze bezeichnet wurden:

Artikel 2: Die Verpflichtung, die Rechte eines jeden Kindes innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebiets frei von jeglicher Diskriminierung zu achten und zu gewährleisten.

Dieses Diskriminierungsverbot verpflichtet die Staaten, durch aktive Maßnahmen einzelne Kinder und Gruppen von Kindern zu identifizieren, die für die Anerkennung und Verwirklichung ihrer Rechte besonderer Maßnahmen bedürfen. Beispielsweise möchte der Ausschuss in besonderem Maße hervorheben, dass die Erhebung von Daten ausdifferenziert sein muss, um die

Identifizierung von Diskriminierung beziehungsweise potenzieller Diskriminierung zu ermöglichen. Die Behandlung des Diskriminierungsproblems kann Gesetzesänderungen, Änderungen der Verwaltungspraxis und eine Neuverteilung von Geldmitteln ebenso wie Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der Änderung von Denkweisen erforderlich machen. Es sei nachdrücklich betont, dass unter dem Gleichbehandlungsgrundsatz ein gleicher Zugang zu Rechten, nicht aber die identische Behandlung einer jeden Person zu verstehen ist. Eine Allgemeine Bemerkung des Menschenrechtsausschusses hat die Bedeutung von speziellen Maßnahmen unterstrichen, um Bedingungen zu verbessern oder zu beseitigen, die Diskriminierung verursachen.⁶

Artikel 3 Abs. 1: Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

Der Artikel bezieht sich auf Maßnahmen »von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, von Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen«. Dieser Grundsatz verlangt ein aktives Einleiten von Maßnahmen auf allen Ebenen von Regierung, Parlament und Justiz. Alle legislativen, exekutiven und judikativen Organe oder entsprechenden Einrichtungen haben dem Grundsatz der bestmöglichen Interessenwahrung zu folgen, indem sie systematisch überprüfen, inwieweit die Rechte und Interessen des Kindes durch ihre Entscheidungen und Maßnahmen betroffen werden – beispielsweise durch Gesetzesentwürfe, bestehende Gesetze oder politische Richtlinien, durch Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen, einschließlich solcher, die Kinder nicht unmittelbar, aber mittelbar betreffen.

Artikel 6: Das angeborene Recht des Kindes auf Leben und die Verpflichtung der Vertragsstaaten, das Überleben und die Entwicklung des Kindes in größtmöglichem Umfang zu gewährleisten.

Der Ausschuss geht davon aus, dass der Begriff »Entwicklung« im weitest möglichen Sinne auszulegen ist, und zwar im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes, der die körperliche, geistige, spirituelle, sittliche, psychologische und soziale Entwicklung umfasst. Umsetzungsmaßnahmen sollten die optimale Entwicklung aller Kinder zum Ziel haben.

Artikel 12: Das Recht des Kindes, seine Meinung in allen es berührenden Angelegenheiten frei zu äußern, und darauf, dass seine Meinung entsprechend seinem Alter angemessen berücksichtigt wird.

Dieser Grundsatz hebt die Rolle des Kindes als einen aktiv Teilnehmenden bei der Förderung, beim Schutz sowie beim Monitoring seiner Rechte her-

⁶ Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 18, 1989, HRI/GEN/1/Rev.5.

vor und gilt gleichermaßen für alle von den Staaten zur Umsetzung des Übereinkommens getroffenen Maßnahmen.

Der Ausschuss begrüßt, dass die Staaten zunehmend Kinder in staatliche Entscheidungsprozesse einbeziehen. In Anbetracht der Tatsache, dass erst wenige Staaten das Wahlalter auf unter 18 Jahre gesenkt haben, ist es umso wichtiger sicherzustellen, dass die Ansichten der zur Wahl nicht berechtigten Kinder von Regierung und Parlament berücksichtigt werden. Dokumente wie auch Abläufe müssen Kindern zugänglich gemacht werden, andernfalls ist deren Konsultation bedeutungslos. Allerdings reicht das bloße Zuhören nicht aus – es fordert dem Staat vergleichsweise wenig ab; um den Anliegen von Kindern angemessenes Gewicht zu verleihen, bedarf es tatsächlicher Veränderung. Kindern zuzuhören darf nicht als Selbstzweck betrachtet werden, sondern muss vielmehr dazu dienen, dass Staaten ihre Interaktion mit Kindern sowie ihr Handeln im Namen von Kindern noch stärker auf die Umsetzung der Rechte des Kindes ausrichten.

Einmalige oder regelmäßige Veranstaltungen, wie zum Beispiel Kinderparlamente, können eine stimulierende Wirkung haben und das öffentliche Bewusstsein stärken. Jedoch erfordert Artikel 12 beständige und dauerhafte Einrichtungen. Die Einbeziehung von und die Beratung mit Kindern darf keinesfalls in einer bloßen Alibipolitik bestehen, sondern muss vielmehr repräsentative Ansichten ermitteln. Die Betonung der »das Kind berührenden Angelegenheiten« in Artikel 12 Abs. 1 setzt die Ermittlung von Ansichten bestimmter Gruppen von Kindern zu einzelnen Themen voraus – beispielsweise Ansichten von Kindern, die Erfahrung mit dem Jugendrecht gemacht haben, zu Gesetzesreformen in diesem Bereich, oder von Adoptivkindern und Kindern in Familien mit Adoptivkindern zu Adoptionsrecht und -politik. Der Aufbau unmittelbarer, nicht lediglich durch nichtstaatliche Organisationen oder Menschenrechtsinstitute vermittelter Beziehungen zwischen Staat und Kindern ist von entscheidender Bedeutung. In den ersten Jahren des Bestehens des Übereinkommens haben nichtstaatliche Organisationen eine bemerkenswerte Rolle als Wegbereiter für partizipatorische Ansätze im Hinblick auf Kinder gespielt, jedoch ist es für Staat und Kinder in beiderseitigem Interesse, in geeigneter Weise in unmittelbarem Kontakt zu stehen.

II. Überprüfung von Vorbehalten

13. Die Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt von Staatenberichten verlangen hinsichtlich allgemeiner Umsetzungsmaßnahmen von jedem Vertragsstaat darzulegen, ob er es als notwendig erachtet, die von ihm erklärten Vorbehalte aufrechtzuerhalten, oder beabsichtigt, diese zurückzuziehen.⁷ Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben

das Recht, zum Zeitpunkt der Ratifizierung oder des Beitritts Vorbehalte anzubringen (Artikel 51). Ziel des Ausschusses ist es, die Rücknahme von Vorbehalten zu erreichen, um die Rechte des Kindes uneingeschränkt und ohne Verwässerung zu gewährleisten. Der Ausschuss empfiehlt bei seiner Überprüfung der Berichte ständig, dass Vorbehalte überprüft und zurückgezogen werden sollten. Beharrt ein Staat nach der Überprüfung auf einem Vorbehalt, verlangt der Ausschuss, dass der nächste periodische Bericht eine ausführliche Erläuterung dieser Entscheidung enthält. Der Ausschuss möchte die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die von der Weltmenschensrechtskonferenz verabschiedete Aufforderung lenken, »Vorbehalte zu überprüfen und zurückzuziehen«.⁸

14. Der »Vorbehalt« wird in Artikel 2 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens definiert als »eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern«. Nach dem Wiener Vertragsrechtsübereinkommen ist ein Staat berechtigt, bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrages oder beim Beitritt einen Vorbehalt anzubringen, sofern nicht der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar ist (Artikel 19 Wiener Vertragsrechtsübereinkommen).

15. Dies spiegelt sich auch in Artikel 51 Abs. 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes wider: »Vorbehalte, die mit dem Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbar sind, sind nicht zulässig«. Der Ausschuss ist sehr besorgt, dass einige Staaten Vorbehalte erklärt haben, die offenkundig gegen Artikel 51 Abs. 2 verstoßen, indem sie beispielsweise behaupten, dass die Einhaltung des Übereinkommens durch bestehende Verfassungen oder Gesetze, einschließlich religiösen Rechts, eingeschränkt wird. Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens verlangt, dass »eine Vertragspartei sich nicht auf innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrages zu rechtfertigen«.

16. Der Ausschuss stellt fest, dass Vertragsstaaten in manchen Fällen Einspruch zu derart weitreichenden Vorbehalten anderer Vertragsstaaten erhoben haben. Der Ausschuss lobt jede Maßnahme, die dazu beiträgt, eine

7 Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes einzureichen sind, CRC/C/58, 20. November 1996, Abs. 11.

8 Wiener Weltmenschensrechtskonferenz, 14.–25. Juni 1993, Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, A/CONF. 157/23.

größtmögliche Achtung des Übereinkommens in allen Vertragsstaaten sicherzustellen.

III. Ratifizierung anderer maßgeblicher Internationaler Menschenrechtsabkommen

17. Im Rahmen seiner Erwägungen hinsichtlich allgemeiner Umsetzungsmaßnahmen sowie angesichts der Prinzipien der Unteilbarkeit und der gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte fordert der Ausschuss diejenigen Vertragsstaaten, die die beiden Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes (zu Kindern in bewaffneten Konflikten und zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie) und die sechs weiteren maßgeblichen Menschenrechtsabkommen noch nicht ratifiziert haben, dringend auf, dies nachzuholen. Bei seinem Dialog mit den Vertragsstaaten ermutigt der Ausschuss diese regelmäßig, die Ratifikation anderer bedeutender internationaler Abkommen zu erwägen. Eine nicht erschöpfende Auflistung dieser Abkommen, die der Ausschuss von Zeit zu Zeit aktualisieren wird, befindet sich im Anhang zu dieser Allgemeinen Bemerkung.

IV. Gesetzgebungsmaßnahmen

18. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, eine umfassende Überprüfung der innerstaatlichen Gesetzgebung und der damit zusammenhängenden Verwaltungsrichtlinien vorzunehmen, um eine vollständige Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu gewährleisten. Die Erfahrung mit der Überprüfung nicht nur der Erstberichte, sondern auch der zweiten und dritten periodischen Berichte, deutet darauf hin, dass das Überprüfungsverfahren auf nationaler Ebene in den meisten Fällen begonnen wurde, aber rigorosere durchgeführt werden muss. Die Überprüfung sollte das Übereinkommen nicht nur Artikel für Artikel, sondern auch ganzheitlich in Betracht ziehen und dabei die gegenseitige Abhängigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte berücksichtigen. Die Überprüfung muss regelmäßig und nicht nur ad hoc stattfinden und muss sowohl Gesetzesvorschläge als auch bestehende Gesetze einbeziehen. Obwohl es wichtig ist, dass das Überprüfungsverfahren in allen relevanten Ressorts stattfindet, ist dennoch eine unabhängige Prüfung vorteilhaft, zum Beispiel durch parlamentarische Ausschüsse und Anhörungen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, nichtstaatliche Organisationen, Wissenschaftler/innen, betroffene Kinder, junge Menschen und andere.

19. Die Vertragsstaaten müssen mit geeigneten Mitteln sicherstellen, dass den Vorschriften des Übereinkommens in den innerstaatlichen Rechtssystemen Rechtswirkung verliehen wird. Dies bleibt eine Herausforderung in vielen Vertragsstaaten. Es ist von besonderer Bedeutung klarzustellen, inwieweit das Übereinkommen in Vertragsstaaten anwendbar ist, in denen das Prinzip der unmittelbaren Anwendung (*self-execution*) gilt beziehungsweise in solchen Staaten, in denen der Anspruch besteht, dass das Übereinkommen «verfassungsrechtlichen Status besitzt» oder in nationales Recht umgesetzt wurde.

20. Der Ausschuss begrüßt die Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht, die in einigen, aber nicht allen Staaten der traditionelle Ansatz zur Umsetzung internationaler Menschenrechtsabkommen ist. Umsetzung in innerstaatliches Recht bedeutet, dass die Vorschriften des Übereinkommens vor Gerichten geltend gemacht und von nationalen Behörden unmittelbar angewendet werden können und dass sie bei Unvereinbarkeit mit innerstaatlichem Recht oder allgemeiner Praxis Vorrang haben. Umsetzung an sich kann jedoch nicht davon befreien, das gesamte innerstaatliche Recht, einschließlich lokales und Gewohnheitsrecht, mit dem Übereinkommen in Übereinstimmung zu bringen. In Fällen von Gesetzeskonflikten sollte dem Übereinkommen gemäß Artikel 27 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommens stets Vorrang gewährt werden. Wo ein Staat Gesetzgebungsbefugnisse an föderale, regionale oder territoriale Regierungen delegiert, muss von diesen nachgeordneten Regierungen ebenso verlangt werden, Gesetze im Rahmen des Übereinkommens zu verabschieden und seine wirksame Umsetzung zu gewährleisten (siehe auch unten Absatz 40 ff.).

21. Einige Staaten haben dem Ausschuss dargelegt, dass die Garantie von Rechten für »jedermann« in ihrer Verfassung geeignet sei, Achtung für die Rechte des Kindes sicherzustellen. Fraglich ist jedoch, ob diese Rechte tatsächlich von Kindern wahrgenommen und vor Gerichten geltend gemacht werden. Der Ausschuss begrüßt die Aufnahme von Kapiteln zu Rechten des Kindes in nationale Verfassungen, die die wichtigsten Prinzipien des Übereinkommens widerspiegeln und somit die Hauptaussage des Übereinkommens, nämlich dass Kinder neben Erwachsenen Rechtsträger sind, unterstreichen. Eine solche Aufnahme stellt jedoch nicht automatisch die Achtung der Rechte des Kindes sicher. Um die vollständige Umsetzung dieser Rechte zu gewährleisten, einschließlich – soweit angemessen – der Ausübung der Rechte durch Kinder selbst, können zusätzliche legislative und andere Maßnahmen nötig sein.

22. Der Ausschuss betont insbesondere die Notwendigkeit, dass nationales Recht die oben genannten allgemeinen Prinzipien des Übereinkommens (Artikel 2, 3, 6 und 12 – siehe oben Absatz 12) widerspiegelt. Der Ausschuss begrüßt die Entwicklung regelrechter Kinderrechtsgesetze, die geeignet sind, die Prinzipien des Übereinkommens hervorzuheben und zu betonen. Der Ausschuss unterstreicht jedoch, dass es außerdem entscheidend ist, dass alle relevanten spezifischen Gesetze, zum Beispiel aus den Bereichen Bildung, Gesundheit, Justiz etc., die Prinzipien und Standards des Übereinkommens wiedergeben.

23. Der Ausschuss ermutigt alle Vertragsstaaten, innerhalb ihres Hoheitsgebietes Rechtsvorschriften zu erlassen und umzusetzen, die im Hinblick auf Artikel 41 für die Verwirklichung der Rechte des Kindes besser geeignet sind als die Vorschriften des Übereinkommens. Der Ausschuss betont, dass die anderen internationalen Menschenrechtsabkommen auf jeden Menschen unter 18 Jahren Anwendung finden.

V. Justiziabilität der Rechte

24. Damit die Rechte auch Bedeutung erlangen, müssen wirksame Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen, um Verletzungen abhelfen zu können. Dieses Erfordernis ist implizit in dem Übereinkommen enthalten und es wird ständig darauf in den anderen sechs bedeutenden internationalen Menschenrechtsabkommen Bezug genommen. Der besondere Status von Kindern sowie ihre Abhängigkeit schaffen für sie reale Schwierigkeiten, Rechtsbehelfe im Falle einer Verletzung ihrer Rechte in Anspruch zu nehmen. Daher sollten die Staaten der Verfügbarkeit von effektiven und kindgerechten Verfahren für Kinder und ihre Vertreter/innen besondere Aufmerksamkeit schenken. Solche Verfahren sollten kinderfreundliche Information, Beratung und anwaltliche Vertretung (einschließlich Hilfestellung, um sich selbst vertreten zu können) sowie den Zugang zu unabhängigen Beschwerdeverfahren und zu Gerichten mit der notwendigen rechtlichen oder anderweitigen Unterstützung anbieten. In Fällen, in denen eine Rechtsverletzung festgestellt wurde, sollten eine angemessene Wiedergutmachung einschließlich Schadensersatz sowie – falls nötig – Maßnahmen zur körperlichen und geistigen Genesung, zur Rehabilitation und Wiedereingliederung (wie in Artikel 39 vorgesehen) gewährt werden.

25. Wie oben in Absatz 6 festgestellt, betont der Ausschuss, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie bürgerliche und politische Rechte als justiziabel angesehen werden müssen. Es ist entscheidend, dass innerstaatliches Recht ausreichend detailliert die Ergreifung von Rechtsbe-

helfen festlegt, so dass diese bei Nichtbefolgung wirksam eingelegt werden können.

VI. Administrative und andere Maßnahmen

26. Der Ausschuss kann keine detaillierten Maßnahmen für jeden einzelnen Vertragsstaat empfehlen, um eine jeweils geeignete und effektive Umsetzung des Übereinkommens sicherzustellen. Dennoch hat der Ausschuss aufgrund der Erfahrungen der ersten zehn Jahre mit der Überprüfung der Staatenberichte und durch den ständigen Dialog mit Regierungen und den Vereinten Nationen bzw. VN-Sonderorganisationen, nichtstaatlichen Organisationen und anderen kompetenten Institutionen einige grundlegende Empfehlungen für die Staaten herausgefiltert.

27. Der Ausschuss ist der Meinung, dass die effektive Umsetzung des Übereinkommens eine sichtbare, interdisziplinäre Koordination verlangt, um die Rechte des Kindes ressortübergreifend, auf verschiedenen Regierungsebenen sowie zwischen der Regierung und der Zivilgesellschaft (und darin insbesondere Kindern und jungen Leuten selbst) anzuerkennen und zu verwirklichen. Kinder und der Genuss der Rechte des Kindes sind ausnahmslos von vielen verschiedenen Regierungsressorts und anderen staatlichen oder quasi-staatlichen Institutionen abhängig. Fast alle Ressorts innerhalb der Regierung wirken sich auf das Leben der Kinder direkt oder indirekt aus. Daher ist ein strenges Monitoring der Umsetzung auf allen Regierungsebenen ebenso notwendig wie ein unabhängiges Monitoring durch nationale Menschenrechtsinstitutionen sowie durch nichtstaatliche und andere Organisationen.

A. Entwicklung einer im Übereinkommen verankerten nationalen Strategie

28. Will die Regierung als Ganzes und auf allen Ebenen die Rechte des Kindes fördern und achten, so muss sie eine Grundlage für eine umfassende, die verschiedenen Ebenen verbindende und auf Rechten basierende nationale Strategie erarbeiten, die auf dem Übereinkommen beruht.

29. Der Ausschuss empfiehlt die Entwicklung einer umfassenden nationalen Strategie oder eines nationalen Aktionsplanes für Kinder, der auf dem Übereinkommen aufbaut. Der Ausschuss erwartet von den Vertragsstaaten, bei der Entwicklung und/oder Überprüfung ihrer nationalen Strategien die Empfehlungen seiner abschließenden Stellungnahmen zu ihren periodi-

schen Berichten zu berücksichtigen. Eine solche Strategie kann nur effektiv sein, wenn sie sowohl die Umstände eines jeden Kindes als auch alle im Übereinkommen verankerten Rechte einbezieht. Außerdem sollte eine nationale Strategie in einem Konsultationsverfahren mit Kindern und jungen Menschen sowie jenen, die mit ihnen leben und arbeiten, entwickelt werden. Wie bereits erwähnt (Absatz 12), erfordert eine sinnvolle Konsultation mit Kindern eine besonders sensible Vorgehensweise; es handelt sich nicht um die schlichte Übertragung der Verfahren für Erwachsene auf Kinder.

30. Besondere Aufmerksamkeit erfordert die Identifizierung marginalisierter und benachteiligter Gruppen von Kindern sowie die Prioritätensetzung zu ihren Gunsten. Das im Übereinkommen verankerte Diskriminierungsverbot erfordert, dass alle Rechte des Übereinkommens für jedes Kind innerhalb eines Hoheitsgebietes anerkannt werden. Wie oben erwähnt (Absatz 12), wird das Ergreifen von Sondermaßnahmen zur Verringerung von Diskriminierung nicht durch das Diskriminierungsverbot verhindert.

31. Um der Strategie Autorität zu verleihen, muss sie auf höchster Regierungsebene befürwortet sowie mit der nationalen Entwicklungsplanung und dem nationalen Haushalt gekoppelt werden; anderenfalls würde die Strategie kaum Einfluss auf Entscheidungsprozesse nehmen.

32. Die Strategie sollte nicht nur eine Auflistung guter Absichten sein; sie muss die Beschreibung eines zukunftsfähigen Verfahrens zur Verwirklichung der Rechte des Kindes im gesamten Staatsgebiet enthalten; sie muss über bloße Prinzipien und politische Erklärungen hinausgehen und reale, erreichbare Ziele im Hinblick auf das gesamte Spektrum an wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen sowie bürgerlichen und politischen Rechten eines jeden Kindes setzen. Die umfassende nationale Strategie kann in einzelne, sektorale Aktionspläne aufgeteilt werden, zum Beispiel für Bildung und Gesundheit, sie kann spezifische Ziele festlegen, konkrete Umsetzungsmaßnahmen und die Zuteilung von Finanzmitteln und Personal festsetzen. Die Strategie wird unvermeidbar Prioritäten setzen, dennoch dürfen die von den Vertragsstaaten im Rahmen des Übereinkommens akzeptierten Verpflichtungen in keiner Weise vernachlässigt oder aufgeweicht werden. Zur Umsetzung der Strategie müssen angemessene Finanzmittel und Personal zur Verfügung gestellt werden.

33. Die Entwicklung einer nationalen Strategie ist keine einmalige Aufgabe. Sobald die Strategie entworfen wurde, muss sie innerhalb der Regierung und in der Öffentlichkeit, Kinder inbegriffen (das heißt übersetzt in kinderfreundliche Versionen, Sprachen und Formen), weit verbreitet werden. Die Strategie muss Monitoringmechanismen und fortlaufende Über-

prüfungsverfahren enthalten, um regelmäßig aktualisiert werden zu können und um über sie gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit berichten zu können.

34. Die »nationalen Aktionspläne«, zu deren Entwicklung die Vertragsstaaten beim ersten Kinderweltgipfel im Jahre 1990 ermutigt wurden, bezogen sich vor allem auf besondere Verpflichtungen, die von den Gipfelteilnehmern festgesetzt wurden.⁹ Die im Jahre 1993 von der Weltmenschrechtskonferenz angenommene Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm rufen die Vertragsstaaten auf, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes in ihre nationalen Menschenrechtsaktionspläne zu integrieren.¹⁰

35. Das Abschlussdokument der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern aus dem Jahre 2002 verpflichtet die Staaten, »dringend, wenn möglich bis Ende 2003, nationale und – soweit angemessen – regionale Aktionspläne mit spezifischen zeitgebundenen und messbaren Zielen auf der Grundlage dieses Aktionsplanes zu entwickeln oder zu stärken ...«¹¹. Der Ausschuss begrüßt die Verpflichtungen, die die Vertragsstaaten eingegangen sind, um die bei der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern verabschiedeten und in dem Abschlussdokument »Eine kindergerechte Welt« festgelegten Ziele zu erreichen. Dennoch betont der Ausschuss, dass das Eingehen von besonderen Verpflichtungen bei globalen Treffen in keiner Weise die Rechtspflichten der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen berührt. Gleichmaßen verringert die Vorbereitung besonderer Aktionspläne im Rahmen der Sondersitzung nicht die Notwendigkeit einer umfassenden Umsetzungsstrategie für das Übereinkommen als Ganzes.

36. Das Abschlussdokument ermutigt die Vertragsstaaten, ebenfalls »dafür Sorge zu tragen, dass sie in ihre Berichte an den Ausschuss für die Rechte des Kindes Informationen über ergriffene Maßnahmen und erreichte Ziele bei der Umsetzung des gegenwärtigen Aktionsplanes aufnehmen.«¹² Der Ausschuss bekräftigt diesen Vorschlag und sieht vor, den Fortschritt im Hinblick auf die Verpflichtungen, die bei der Sondersitzung eingereicht

9 Weltkindergipfel, Welterklärung über das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der Kinder und Aktionsplan für die Durchführung der Welterklärung über das Überleben, den Schutz und die Entwicklung der Kinder in den neunziger Jahren, CF/WSC/1990/WS-001, Vereinte Nationen, New York, 30. September 1990.

10 Wiener Weltmenschrechtskonferenz, 14.–25. Juni 1993, Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993.

11 Eine kindergerechte Welt, Abschlussdokument der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern, 2002, Abs. 59.

12 Vgl. ebd., Absatz 61a.

wurden, zu überwachen. Er wird (voraussichtlich im Oktober 2003) weitere Anleitungen für das Abfassen der periodischen Berichte gemäß dem Übereinkommen in seinen überarbeiteten Richtlinien zur Verfügung stellen.

B. Koordinierung bei der Umsetzung der Rechte des Kindes

37. Bei der Überprüfung der Staatenberichte hat der Ausschuss es fast immer für nötig befunden, eine bessere staatliche Koordinierung anzuregen, um eine effektive Umsetzung zu gewährleisten: eine ressortübergreifende Koordinierung, eine Koordinierung zwischen Provinzen und Regionen, zwischen zentralen und anderen Regierungsebenen und zwischen Regierung und Zivilgesellschaft. Die Koordinierung soll die Achtung aller im Übereinkommen verankerten Prinzipien und Standards für jedes Kind im Hoheitsgebiet sicherstellen; sie soll gewährleisten, dass die mit der Ratifizierung oder dem Beitritt zum Übereinkommen verbundenen Pflichten nicht nur von solchen Ressorts, die gewichtigen Einfluss auf die Rechte des Kindes haben, wie zum Beispiel Bildung, Gesundheit oder Wohlfahrt etc., sondern auch von allen anderen Ressorts anerkannt werden, wie zum Beispiel den Finanz-, Planungs-, Arbeits- und Verteidigungsministerien.

38. Der Ausschuss als Vertragsorgan ist der Meinung, dass es nicht empfehlenswert wäre, wenn er versuchen würde, detaillierte Maßnahmen für die sehr unterschiedlichen Regierungssysteme der verschiedenen Vertragsstaaten vorzugeben. Es gibt viele formelle und informelle Wege, eine effektive Koordinierung zu erreichen, wie zum Beispiel interministerielle und interdisziplinäre Ausschüsse für Kinder. Der Ausschuss schlägt den Vertragsstaaten vor, Mechanismen auf Regierungsebene unter dem Aspekt der Umsetzung des Übereinkommens zu überprüfen, wenn dies nicht bereits geschehen ist, insbesondere im Hinblick auf jene vier Artikel, die als allgemeine Prinzipien anerkannt wurden (siehe Absatz 12).

39. Viele Vertragsstaaten haben sinnvollerweise eine Sonderabteilung oder eine Einheit in der Nähe des Regierungszentrums, in einigen Fällen im Amt des Präsidenten oder Premierministers oder im Kabinett zur Koordinierung der Umsetzung und Gestaltung von Kinderpolitik eingerichtet. Wie oben erwähnt, berühren so gut wie alle Ressorts das Leben von Kindern. Es ist nicht praktikabel, sämtliche Verantwortlichkeiten für Belange von Kindern in einer einzigen Abteilung zusammenzufassen, dies würde in jedem Fall die Gefahr mit sich bringen, dass Kinder auf Regierungsebene marginalisiert werden. Eine Spezialeinheit mit Autorität auf hoher Ebene, die zum Beispiel direkt dem Premierminister oder Präsidenten oder dem Kabinettsausschuss für Kinder untersteht, kann sowohl dem allgemeinen Ziel dienen, Kinder auf

Regierungsebene sichtbar zu machen, als auch zur Koordinierung beitragen, um die Achtung der Rechte des Kindes ressortübergreifend und auf allen Behördenebenen sicherzustellen. Einer solchen Einheit kann Verantwortung für die Entwicklung einer umfassenden Kinder-Strategie und das Monitoring ihrer Umsetzung sowie für die Koordinierung der Berichterstattung nach dem Übereinkommen zugeordnet werden.

C. Dezentralisierung, Föderalisierung, Delegation

40. Der Ausschuss hat es für nötig befunden, vielen Staaten gegenüber zu betonen, dass die Dezentralisierung von Macht durch Übertragung und Delegation von Regierungsverantwortlichkeiten nicht immer die unmittelbare Verantwortlichkeit der Regierung des jeweiligen Vertragsstaates für die Erfüllung von dessen Verpflichtungen gegenüber jedem Kind in seinem Hoheitsgebiet, unabhängig von der jeweiligen Struktur des Staates, verringert.

41. Der Ausschuss wiederholt, dass ein Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, unter allen Umständen die Verantwortung für die volle Umsetzung des Übereinkommens innerhalb seines Hoheitsgebietes behält. In jedem Dezentralisierungsprozess müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass den zuständigen Ämtern ausreichend Finanzen, Personal und andere Ressourcen zur Verfügung stehen, um das Übereinkommen wirksam umsetzen zu können. Die Regierungen der Vertragsstaaten müssen Befugnisse behalten, um die Befolgung des Übereinkommens von dezentraler Verwaltung und lokalen Behörden zu verlangen, und sie müssen ständige Monitoringmechanismen schaffen, um sicherzustellen, dass das Übereinkommen beachtet und gegenüber allen Kindern innerhalb des jeweiligen Hoheitsgebietes ohne Diskriminierung angewendet wird. Weiterhin müssen Sicherheitsklauseln gewährleisten, dass eine Dezentralisierung oder Devolution nicht zu einer Diskriminierung beim Genuss der Rechte des Kindes in den verschiedenen Regionen führt.

D. Privatisierung

42. Der Prozess der Privatisierung von Dienstleistungen kann sich gravierend auf die Anerkennung und Verwirklichung der Rechte des Kindes auswirken. Der Ausschuss widmete seinen Allgemeinen Diskussionstag im Jahre 2002 dem »Privatsektor als Dienstleistungsanbieter und seine Rolle bei der Umsetzung der Rechte des Kindes« und definierte »Privatsektor« als Sektor, der aus gewinn- und aus nicht gewinnorientierten Unternehmen,

nichtstaatlichen Organisationen und anderen privaten Zusammenschlüssen besteht. Im Rahmen der Allgemeinen Diskussion hat der Ausschuss detaillierte Empfehlungen verabschiedet, die er den Vertragsstaaten nahe legen möchte.¹³

43. Der Ausschuss betont, dass die Vertragsstaaten eine Rechtspflicht haben, die Rechte des Kindes, wie sie in dem Übereinkommen niedergelegt sind, zu achten und zu gewährleisten. Dies beinhaltet auch die Verpflichtung sicherzustellen, dass nichtstaatliche Dienstleistungsanbieter in Übereinstimmung mit den Vorschriften handeln, und somit indirekte Verpflichtungen für diese Akteure zu schaffen.

44. Der Ausschuss betont, dass die Ermächtigung des Privatsektors – wie oben definiert – Dienste anzubieten, Einrichtungen zu verwalten etc., in keiner Weise die Verpflichtungen des Staates verringert, die volle Anerkennung und Verwirklichung aller im Übereinkommen verankerten Rechte für jedes Kind in seinem Hoheitsgebiet sicherzustellen (Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 3 Abs. 2). Artikel 3 Abs. 1 schreibt fest, dass bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob die Maßnahmen von öffentlichen oder privaten Einrichtungen ergriffen werden, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Artikel 3 Abs. 3 verlangt, dass die für die Fürsorge des Kindes verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und fachlichen Eignung des Personals. Dies verlangt eine strenge Aufsicht, um Übereinstimmung mit dem Übereinkommen sicherzustellen. Der Ausschuss schlägt vor, einen ständigen Monitoringmechanismus oder ein Verfahren einzurichten, das die Achtung des Übereinkommens durch staatliche und nichtstaatliche Institutionen, Dienste und Einrichtungen sicherstellt.

E. Monitoring der Umsetzung – Notwendigkeit einer Überprüfung und Bewertung der Auswirkungen auf das Kind

45. Die vorrangige Berücksichtigung des Wohls des Kindes bei allen es betreffenden Maßnahmen (Artikel 3 Abs. 1), die Achtung aller Vorschriften des Übereinkommens in Gesetzgebung und Politik sowie dessen Förderung auf allen Regierungsebenen verlangen eine ständige Überprüfung der Auswirkungen auf das Kind (die die Auswirkungen jedes Gesetzesvorschlags und jedes Entwurfs für politische Richtlinien oder Haushaltsrichtlinien, die

13 Bericht der 31. Sitzung, September-Oktober 2002, Allgemeiner Diskussionstag zu »The private sector as service provider and its role in implementing child rights«, Abs. 630–653.

Kinder und den Genuss ihrer Rechte betreffen, prognostiziert), sowie eine Bewertung dieser Auswirkungen auf das Kind (Bewertung der tatsächlichen Umsetzung). Dieser Prozess sollte so früh wie möglich auf allen Regierungsebenen bei der Entwicklung politischer Richtlinien eingesetzt werden.

46. Eigenkontrolle und Evaluierung sind obligatorisch für die Regierung. Der Ausschuss sieht jedoch auch eine unabhängige Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung durch zum Beispiel parlamentarische Ausschüsse, nichtstaatliche Organisationen, akademische Institute, Berufsverbände, Jugendgruppen und unabhängige Menschenrechtsinstitutionen als wichtig an (siehe unten, Absatz 65).

47. Der Ausschuss zollt jenen Staaten Anerkennung, die Gesetze zur Vorbereitung und Präsentation von Studien über die förmlichen Auswirkungen für das Parlament und/oder die Öffentlichkeit verabschiedet haben. Jeder Staat sollte erwägen, wie er die Einhaltung des Artikels 3 Abs. 1 sicherstellen kann, wobei dies die sichtbare Einbeziehung von Kindern und die Berücksichtigung ihrer Rechte in der Politik fördern sollte.

F. Datenerhebung, Analyse und Entwicklung von Indikatoren

48. Ein wichtiger Teil der Umsetzung beinhaltet die ausreichende und verlässliche Sammlung aufgeschlüsselter Daten über Kinder, um Diskriminierung und/oder Unterschiede bei der Verwirklichung von Rechten identifizieren zu können. Der Ausschuss erinnert die Vertragsstaaten daran, dass die Datenerfassung sich über die gesamte Kindheit, das heißt bis zum 18. Lebensjahr, erstrecken sollte. Sie sollte zudem im gesamten Hoheitsgebiet koordiniert werden, um national anwendbare Indikatoren gewährleisten zu können. Die Staaten sollten mit geeigneten Forschungsinstituten zusammenarbeiten und versuchen, durch qualitative und quantitative Studien ein vollständiges Bild des Fortschritts bei der Umsetzung zu erstellen. Die Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte verlangen detaillierte, aufgeschlüsselte, statistische und andere Daten im Hinblick auf alle Bereiche des Übereinkommens. Es ist entscheidend, nicht nur ein effektives System für die Datenerhebung zu schaffen, sondern auch sicherzustellen, dass die gesammelten Daten bewertet und für die Überprüfung des Fortschritts bei der Umsetzung zur Identifizierung von Problemen und zur Information über die Entwicklung der Kinderpolitik genutzt werden. Die Auswertung verlangt die Entwicklung von Indikatoren, die sich auf alle im Übereinkommen verankerten Rechte beziehen.

49. Der Ausschuss zollt Vertragsstaaten Anerkennung, die einen umfangreichen Jahresbericht zum Stand der Rechte des Kindes innerhalb ihres Hoheitsgebiets veröffentlichen. Die Veröffentlichung, Verbreitung und eine weit gestreute Diskussion solcher Berichte – auch im Parlament – kann dazu beitragen, ein breites öffentliches Engagement für die Umsetzung des Übereinkommens zu fördern. Um Kinder und Minderheiten in diesen Prozess einzubeziehen, sind Übersetzungen, einschließlich kindgemäßer Versionen, entscheidend.

50. Der Ausschuss betont, dass in vielen Fällen nur das Kind selbst in der Lage ist anzugeben, ob seine Rechte vollständig anerkannt und verwirklicht wurden. Kinder zu befragen und (unter entsprechenden Schutzmaßnahmen) in die Forschung mit einzubeziehen, ist möglicherweise eine wichtige Methode, um zum Beispiel herauszufinden, inwieweit ihre bürgerlichen Rechte, einschließlich des bedeutenden Rechts gemäß Artikel 12, ihre Meinung zu äußern und gehört zu werden, innerhalb der Familie, in Schulen etc. geachtet werden.

G. Belange von Kindern im Finanzhaushalt kenntlich machen

51. In seinen Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte und bei der Prüfung der Staatenberichte hat der Ausschuss viel Aufmerksamkeit auf die Bestimmung und Analyse von Ressourcen für Kinder in nationalen und anderen Finanzhaushalten verwandt.¹⁴ Kein Staat kann feststellen, ob er, wie in Artikel 4 vorgesehen, »die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes unter Ausschöpfung seiner verfügbaren Mittel« achtet, solange er nicht bestimmen kann, welcher Anteil des nationalen oder anderen Haushalts (unmittelbar oder mittelbar) dem sozialen Sektor, und, innerhalb dessen, Kindern gewidmet wird. Einige Staaten behaupten, dass es nicht möglich sei, den nationalen Haushalt auf diese Weise zu analysieren. Dennoch haben andere genau dies getan und veröffentlichten jährlich einen »Kinderfinanzhaushalt«. Der Ausschuss muss wissen, welche Maßnahmen auf allen Regierungsebenen ergriffen wurden, um zu gewährleisten, dass die wirtschaftliche und soziale Planung, die Entscheidungsfindung und Haushaltsfestlegungen das Wohl des Kindes als ein Hauptanliegen berücksichtigen und dass Kinder, einschließlich marginalisierter und benachteiligter Gruppen, von negativen Auswirkungen der Wirtschaftspolitik und Finanzkürzungen nicht betroffen werden.

14 Vgl. Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vorgelegt werden, CRC/C/58, 20. November 1996, Abs. 20.

52. In Anbetracht der Tatsache, dass Wirtschaftspolitik nie neutral in ihren Auswirkungen auf die Rechte des Kindes sein kann, ist der Ausschuss sehr besorgt über die häufig negativen Auswirkungen von strukturellen Anpassungsprogrammen und Übergangsphasen zur Marktwirtschaft. Die Umsetzung der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 und anderer Vorschriften des Übereinkommens verlangt ein strenges Monitoring der Auswirkungen solcher Veränderungen und Anpassungsprogramme, um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte des Kindes zu schützen.

H. Ausbildung und Capacity-Building

53. Der Ausschuss betont die Verpflichtung der Staaten, eine Ausbildung und ein Capacity-Building für all diejenigen zu entwickeln, die an dem Umsetzungsprozess beteiligt sind – Regierungsbeamte/innen, Parlamentarier/innen und Mitglieder der Justiz – sowie für alle, die mit Kindern arbeiten. Dies betrifft zum Beispiel die Leitung von Gemeinschaften und religiöse Oberhäupter, Lehrer/innen, Sozialarbeiter/innen und anderes Personal, einschließlich Personen, die in Heimen oder Anstalten mit Kindern arbeiten, außerdem die Polizei und das Militär, einschließlich Blauhelmtuppen, sowie Personen, die in den Medien arbeiten und viele andere. Die Ausbildung muss systematisch und fortdauernd sein und eine Grundausbildung sowie Wiederholungskurse beinhalten. Ziel der Ausbildung ist es, den Status des Kindes als Inhaber von Menschenrechten zu verdeutlichen, die Kenntnis und das Verständnis des Übereinkommens zu erhöhen und eine aktive Befolgung aller seiner Vorschriften zu fördern. Der Ausschuss erwartet, dass das Übereinkommen in der Berufsausbildung, in Verhaltensregeln und in jeder Art von Lehrplänen enthalten ist. Die Kenntnis und das Verständnis von Menschenrechten müssen natürlich auch unter Kindern, im Rahmen von Lehrplänen, aber auch anderweitig gefördert werden (siehe auch Artikel 42 sowie Absatz 69 unten und auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 1 des Ausschusses zu den Zielen der Bildung).

54. Die Allgemeinen Richtlinien des Ausschusses zu Form und Inhalt der Staatenberichte erwähnen einige Aspekte der Ausbildung, einschließlich der besonderen Ausbildung, die für jedes Kind von Bedeutung ist, damit es seine Rechte genießen kann. Das Übereinkommen hebt die Bedeutung der Familie in seiner Präambel und vielen Artikeln hervor. Vor allem ist es wichtig, die Förderung der Rechte des Kindes in Kurse zur Vorbereitung auf die Elternschaft zu integrieren.

55. Die Effektivität der Ausbildung sollte regelmäßig evaluiert werden, nicht nur durch Überprüfung der Kenntnis des Übereinkommens und seiner

Vorschriften, sondern auch in Hinblick darauf, inwieweit sich dadurch Denkweisen und Praktiken durchgesetzt haben, die den Genuss der Rechte des Kindes aktiv fördern.

I. Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

56. Die Umsetzung ist eine Verpflichtung der Vertragsstaaten, bei der alle Bereiche der Gesellschaft, einschließlich der Kinder, einbezogen werden sollten. Der Ausschuss erkennt an, dass bestimmte Verantwortlichkeiten, die Rechte des Kindes zu achten und zu gewährleisten, sich auf Bereiche erstrecken, die außerhalb des Staats und staatlich kontrollierter Dienste und Einrichtungen liegen und die Kinder, Eltern, entfernte Familienangehörige, andere Erwachsene sowie nichtstaatliche Dienste und Organisationen betreffen. Der Ausschuss stimmt mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 14 des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte zum Recht auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit überein, die in Absatz 42 feststellt: »Obgleich nur Staaten Parteien des Pakts sind und daher letztendlich nur sie für dessen Einhaltung zur Rechenschaft gezogen werden können, haben alle Mitglieder der Gesellschaft – Einzelpersonen wie Mediziner/innen, Familien, lokale Gemeinschaften, zwischenstaatliche und nichtstaatliche Organisationen, Organisationen der Zivilgesellschaft und die Privatwirtschaft – gewisse Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit. Die Vertragsstaaten sollten deshalb für ein Umfeld sorgen, das es erleichtert, diesen Verantwortlichkeiten nachzukommen.«

57. Artikel 12 des Übereinkommens verlangt, wie bereits hervorgehoben (Absatz 12), dass die Meinung des Kindes in allen es berührenden Angelegenheiten berücksichtigt wird, was schlicht die Umsetzung »seines« Übereinkommens bedeutet.

58. Der Staat muss im umfassendsten Sinne mit nichtstaatlichen Organisationen eng zusammenarbeiten und dabei deren Eigenständigkeit achten; dies schließt zum Beispiel Menschenrechts-NGOs, von Kindern und Jugendlichen geführte Organisationen und Jugendgruppen, Eltern- und Familiengruppen, Glaubensgemeinschaften, akademische Einrichtungen und Berufsverbände ein. Nichtstaatliche Organisationen haben bei der Formulierung des Übereinkommens eine besonders wichtige Rolle gespielt, und ihre Einbeziehung in den Prozess seiner Umsetzung ist entscheidend.

59. Der Ausschuss begrüßt die Entwicklung von NGO-Koalitionen und NGO-Allianzen, die sich der Förderung, dem Schutz und dem Monitoring

der Menschenrechte des Kindes widmen. Er fordert die Regierungen dringend auf, ihnen nicht-weisungsgebundene Unterstützung zu gewähren und zu ihnen positive formelle und auch informelle Beziehungen zu entwickeln. Das Engagement von nichtstaatlichen Organisationen, die unter die Definition »andere zuständige Stellen« des Artikels 45 (a) fallen, hat in vielen Fällen Anstoß sowohl für das Umsetzungsverfahren als auch für die Berichterstattung gemäß dem Übereinkommen gegeben. Die Arbeit der NGO-Gruppe für das Übereinkommen über die Rechte des Kindes hat eine sehr willkommene, starke und unterstützende Wirkung für das Berichtsverfahren und für andere Aspekte der Arbeit des Ausschusses. Der Ausschuss unterstreicht in seinen Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, dass der Vorbereitungsprozess für den Bericht die »allgemeine Beteiligung an und öffentliche Überprüfung der Regierungspolitik ermutigen und ermöglichen sollte.«¹⁵ Die Medien können im Umsetzungsverfahren wertvolle Partner sein (siehe auch Absatz 70).

J. Internationale Zusammenarbeit

60. Artikel 4 betont, dass die Umsetzung des Übereinkommens eine Kooperationsaufgabe für alle Staaten der Welt ist. Dieser und andere Artikel des Übereinkommens heben die Notwendigkeit von internationaler Zusammenarbeit hervor.¹⁶ Die Charta der Vereinten Nationen (Artikel 55 und 56) bestimmt das allumfassende Ziel internationaler wirtschaftlicher und sozialer Zusammenarbeit, und die Mitglieder verpflichten sich nach der Charta, »gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten«, um diese Ziele zu erreichen. In der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen und bei anderen globalen Zusammenkünften, einschließlich der Sondersitzung der VN-Generalversammlung zu Kindern, haben sich die Staaten insbesondere zu internationaler Zusammenarbeit verpflichtet, um die Armut zu beseitigen.

61. Der Ausschuss rät den Staaten, das Übereinkommen als Rahmen für die internationale Entwicklungshilfe mit direktem oder indirektem Bezug zu Kindern heranzuziehen; Programme von Geberstaaten sollten die Rechte des Kindes achten. Der Ausschuss empfiehlt den Staaten dringend, interna-

15 Allgemeine Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die gemäß Artikel 44 Abs. 1 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vorgelegt werden, CRC/C/58, 20. November 1996, Abs. 3.

16 Folgende Artikel beziehen sich ausdrücklich auf internationale Zusammenarbeit: Artikel 7 Abs. 2, Artikel 11 Abs. 2, Artikel 17 (b), Artikel 21 (e), Artikel 22 Abs. 2, Artikel 23 Abs. 4, Artikel 24 Abs. 4, Artikel 27 Abs. 4, Artikel 28 Abs. 3, Artikel 34 und Artikel 35.

tional vereinbarte Ziele zu erreichen, einschließlich des Ziels der Vereinten Nationen, 0,7% des Bruttosozialprodukts internationaler Entwicklungshilfe zu widmen. Dieses Ziel wurde zusammen mit anderen Zielen im »Monterrey Consensus« der Internationalen Konferenz für Entwicklungsfinanzierung (Financing for Development) des Jahres 2002 wiederholt.¹⁷ Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, die internationale Hilfe erhalten, einen substanziellen Teil dieser Hilfe Kindern zukommen zu lassen. Der Ausschuss erwartet von den Vertragsstaaten, dass sie in der Lage sind, jährlich den Anteil internationaler Hilfe bestimmen zu können, der für die Umsetzung der Rechte des Kindes aufgewendet wurde.

62. Der Ausschuss bekräftigt die Ziele der 20/20-Initiative, als gemeinsame Verantwortlichkeit von Entwicklungsländern und Geberstaaten einen allgemeinen Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen angemessenen Standards auf nachhaltiger Basis zu erreichen. Der Ausschuss nimmt zur Kenntnis, dass, wie sich bei internationalen Zusammenkünften zur Überprüfung des Fortschritts herausgestellt hat, viele Staaten Schwierigkeiten haben werden, grundlegende wirtschaftliche und soziale Rechte zu gewährleisten, falls nicht zusätzliche Mittel zugeteilt und die Effizienz bei der Ressourcenverteilung erhöht wird. Der Ausschuss nimmt laufende Bemühungen zur Kenntnis und fördert sie im Rahmen des »Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)« zur Armutsverringerung in den am höchsten verschuldeten Ländern. Als zentrale länderspezifische Strategie zur Erreichung des Millennium-Entwicklungsziels müssen PRSPs eine starke Betonung der Rechte des Kindes beinhalten. Der Ausschuss fordert die Regierungen, Geber und die Zivilgesellschaft dringend auf sicherzustellen, dass die Rechte des Kindes bei der Formulierung von PRSPs als bedeutende Priorität angesehen und sektorenübergreifende Entwicklungsansätze genutzt werden. Sowohl PRSPs als auch sektorenübergreifende Ansätze sollten die Prinzipien der Rechte des Kindes durch einen ganzheitlichen, kinderbezogenen Ansatz widerspiegeln, der das Kind als Rechtsträger anerkennt und Entwicklungsziele und Zielsetzungen, die für Kinder relevant sind, einbezieht.

63. Der Ausschuss ermutigt die Vertragsstaaten, soweit angemessen, technische Hilfe im Prozess der Umsetzung des Übereinkommens anzubieten und in Anspruch zu nehmen. Die UNICEF, das Hochkommissariat für Menschenrechte und andere VN- oder VN-verwandte Organisationen können technische Hilfe zusammen mit vielen Aspekten der Umsetzung anbieten. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, ihr Interesse an technischer Hilfe in ihren Berichten zum Übereinkommen zum Ausdruck zu bringen.

17 Bericht der Internationalen Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, Monterrey, Mexiko, 18.–22. März 2002, A/Conf.198/11.

64. Bei der Förderung internationaler Zusammenarbeit und bei technischer Hilfe sollten alle VN- und VN-verwandten Organisationen sich von dem Übereinkommen leiten lassen und die Rechte des Kindes in alle ihre Aktivitäten integrieren. Sie sollten versuchen sicherzustellen, dass die internationale Zusammenarbeit im Rahmen ihres Einflussbereichs darauf abzielt, Staaten bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gemäß dem Übereinkommen zu unterstützen. Ebenso sollten die Weltbank, der Internationale Währungsfond und die Welthandelsorganisation sicherstellen, dass ihre Aktivitäten im Rahmen von internationaler Zusammenarbeit und wirtschaftlicher Entwicklung vorrangig das Wohl des Kindes berücksichtigen und eine vollständige Umsetzung des Übereinkommens fördern.

K. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen

65. In seiner zweiten Allgemeinen Bemerkung zur Rolle unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen beim Schutz und der Förderung der Rechte des Kindes stellt der Ausschuss fest, dass er »die Gründung solcher Institutionen als Teil der von den Vertragsstaaten übernommenen Verpflichtungen an[sieht], die zur Umsetzung des Übereinkommens beitragen und somit die universelle Anerkennung der Rechte des Kindes vorantreiben.« Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen ergänzen die wirksamen staatlichen Strukturen für Kinder; ein bedeutender Aspekt ist ihre Unabhängigkeit: »Die Rolle nationaler Menschenrechtsinstitutionen besteht darin, die Einhaltung des Übereinkommens durch den Staat und dessen Fortschritte bei der Umsetzung unabhängig zu überwachen sowie alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um die vollständige Achtung der Rechte des Kindes zu gewährleisten. Dies kann bedeuten, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen Projekte zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes entwickeln; es soll jedoch nicht dazu führen, dass die Regierung ihre Überwachungspflichten auf die nationalen Menschenrechtsinstitutionen überträgt. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen ihren Aufgabenbereich und ihre Tätigkeiten frei bestimmen können.«¹⁸ Die Allgemeine Bemerkung Nr. 2 gibt eine genaue Anleitung für die Schaffung und die Arbeit unabhängiger Menschenrechtsinstitutionen für Kinder.

¹⁸ Allgemeine Bemerkung Nr. 2, Absatz 25.

Artikel 42: Bekanntmachung des Übereinkommens bei Kindern und Erwachsenen

»Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Grundsätze und Bestimmungen dieses Übereinkommens durch geeignete und wirksame Maßnahmen bei Erwachsenen und auch bei Kindern allgemein bekannt zu machen.«

66. Jeder Einzelne muss seine Rechte kennen. Traditionell werden in den meisten, wenn nicht sogar in allen Gesellschaften Kinder nicht als Rechtsträger angesehen. Daher kommt Artikel 42 besondere Bedeutung zu. Wenn Erwachsene, die mit Kindern zu tun haben, Eltern und andere Familienmitglieder sowie Lehrer/innen und Pfleger/innen die Bedeutung des Übereinkommens nicht verstehen, insbesondere nicht die Gleichstellung von Kindern als Rechtssubjekte, dann ist es höchst unwahrscheinlich, dass die im Übereinkommen verankerten Rechte für viele Kinder verwirklicht werden können.

67. Der Ausschuss schlägt den Vertragsstaaten vor, eine umfassende Strategie zur Bekanntmachung des Übereinkommens in der gesamten Gesellschaft zu entwickeln. Die Strategie sollte Informationen zu jenen Stellen – staatlichen und unabhängigen – beinhalten, die an der Umsetzung und Überwachung beteiligt sind, und auch dazu, wie mit diesen Stellen Kontakt aufgenommen werden kann. Auf unterster Ebene muss der Text des Übereinkommens in allen Sprachen bekannt gemacht werden (der Ausschuss empfiehlt die Sammlung durch das Hochkommissariat für Menschenrechte mit offiziellen und inoffiziellen Übersetzungen des Übereinkommens). Es muss eine Strategie zur Verbreitung des Übereinkommens unter Analphabeten geben. Die UNICEF und nichtstaatliche Organisationen haben in vielen Staaten kindgemäße Versionen des Übereinkommens für Kinder jeder Altersgruppe entwickelt – ein Vorgang, den der Ausschuss willkommen heißt und ermutigt. Außerdem sollten Kinder auch über Hilfe und Betreuungsstellen informiert werden.

68. Kinder müssen sich Kenntnis über ihre Rechte aneignen. Daher hebt der Ausschuss besonders hervor, das Übereinkommen und die Menschenrechte allgemein auf jeder Lernstufe in den Schullehrplan einzubeziehen. Die erste Allgemeine Bemerkung des Ausschusses zu den Zielen der Bildung sollte als hiermit in Zusammenhang stehend gelesen werden. Artikel 29 Abs. 1 verlangt, dass die Bildung des Kindes darauf gerichtet sein muss, »...dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu vermitteln...« Die Allgemeine Bemerkung unterstreicht: »Menschenrechtsbildung sollte Informationen über den Inhalt der Menschenrechtsverträge geben. Aber Kinder sollten auch etwas über Menschenrechte erfahren, indem sie erkennen, wie Menschenrechtsnormen in der Praxis – ob zu Hause, in der Schule oder innerhalb der Gemeinschaft – umgesetzt werden.

Menschenrechtsbildung sollte ein umfassender, lebenslanger Prozess sein und mit der Reflexion über Menschenrechtswerte im täglichen Leben und den Erfahrungen des Kindes beginnen.«¹⁹

69. In gleicher Weise muss die Vermittlung von Kenntnissen über das Übereinkommen in interne Einführungs- und Ausbildungskurse für alle diejenigen integriert werden, die mit oder für Kinder arbeiten (siehe oben Absatz 53). Der Ausschuss legt den Vertragsstaaten die Empfehlungen nahe, die er im Rahmen einer Zusammenkunft zum zehnjährigen Bestehen des Übereinkommens zu allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen verfasst hat und in denen er betont, dass »die Verbreitung und die Förderung des öffentlichen Bewusstseins über die Rechte des Kindes am wirksamsten sind, wenn sie als Prozess sozialer Veränderung, Interaktion und als Dialog anstatt als Vortrag begriffen werden. Die Förderung des öffentlichen Bewusstseins sollte alle Gesellschaftsbereiche einbeziehen, einschließlich Kinder und junge Leute. Kinder, einschließlich Jugendliche, haben das Recht, an der Bewusstseinsförderung über ihre Rechte teilzunehmen, soweit es ihrem Entwicklungsstand nach möglich ist.«²⁰

»Der Ausschuss empfiehlt, dass alle Bemühungen um eine Ausbildung zu den Rechten des Kindes pragmatisch und systematisch gestaltet und in die reguläre Berufsausbildung integriert werden, um deren Bedeutung und Zukunftsfähigkeit zu maximieren. Die Menschenrechtsbildung sollte partizipatorische Methoden nutzen und Berufstätige mit Fähigkeiten und Denkweisen ausstatten, die sie befähigen, mit Kindern und jungen Menschen in einer Weise umzugehen, die deren Rechten, Würde und Selbstachtung förderlich ist.«²¹

70. Die Medien können bei der Verbreitung der Kenntnis des Übereinkommens und seines Verständnisses eine entscheidende Rolle spielen. Der Ausschuss ermutigt freiwilliges Engagement in diesem Prozess, das auch von Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen gefördert werden kann.²²

Artikel 44 Abs. 6: Weite Verbreitung der Berichte zum Übereinkommen

»Die Vertragsstaaten sorgen für eine weite Verbreitung ihrer Berichte im eigenen Land.«

19 Allgemeine Bemerkung Nr. 1, Absatz 15.

20 Bericht der 22. Sitzung, September/Oktober 1999, CRC/C/90, Abs. 291 (k): *Tenth anniversary of the Convention on the Rights of the Child, commemorative meeting: achievements and challenges*.

21 Ibid., Abs. 291 (l).

22 Der Ausschuss hielt einen Allgemeinen Diskussionstag zu »Das Kind und die Medien« im Jahre 1996 und nahm detaillierte Empfehlungen an; vgl. Bericht über die 13. Sitzung, September/Oktober 1996, CRC/C/57, Abs. 242 ff.

71. Wenn die Berichterstattung zum Übereinkommen eine wichtige Rolle bei dessen Umsetzung auf nationaler Ebene spielen soll, dann müssen Erwachsene und Kinder im gesamten Hoheitsgebiet des Vertragsstaates davon Kenntnis haben. Der Berichterstattungsprozess ist eine einzigartige Methode internationaler Verantwortlichkeit im Hinblick auf die Behandlung von Kindern und deren Rechten durch die Vertragsstaaten. Solange die Berichte nicht auf nationaler Ebene verbreitet und konstruktiv erörtert werden, wird der Prozess auf das Leben von Kindern kaum Einfluss haben.

72. Das Übereinkommen verlangt von den Staaten ausdrücklich, ihre Berichte einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen; dies sollte bereits geschehen sein, wenn die Berichte dem Ausschuss vorgelegt werden. Außerdem sollten die Berichte tatsächlich für jedermann zugänglich gemacht werden, zum Beispiel durch Übersetzung in alle Sprachen, geeignete Versionen für Kinder und Menschen mit Behinderungen etc. Das Internet kann bei der Verbreitung eine große Hilfe sein, und Regierungen und Parlamente werden dringend aufgefordert, ihre Berichte auf ihrer Webseite zu veröffentlichen.

73. Der Ausschuss fordert die Staaten dringend auf, alle anderen Dokumente im Zusammenhang mit der Prüfung ihrer Berichte einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, um eine konstruktive Debatte zu fördern und über den Umsetzungsprozess auf allen Ebenen zu informieren. Insbesondere sollten die abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses in der Öffentlichkeit (einschließlich Kinder) verbreitet und im Parlament eingehend debattiert werden. Unabhängige Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatliche Organisationen können eine wichtige Rolle bei der Förderung einer breit gestreuten Debatte spielen. Die Zusammenfassungen der Anhörungen des Ausschusses helfen beim Verständnis des Verfahrens und der Anforderungen des Ausschusses und sollten daher ebenfalls zugänglich gemacht und erörtert werden.

Ratifizierung anderer wichtiger Internationaler Menschenrechtsabkommen

Wie in Absatz 17 dieser Allgemeinen Bemerkung erwähnt, fordert der Ausschuss über die Rechte des Kindes als Teil seiner Betrachtungen zu den allgemeinen Umsetzungsmaßnahmen und unter Berücksichtigung der Prinzipien der Unteilbarkeit und gegenseitigen Abhängigkeit der Menschenrechte die Vertragsstaaten dringend auf, falls nicht bereits erfolgt, die zwei Fakultativprotokolle zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu ratifizieren (zur Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten und zu Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie). Dasselbe gilt für die sechs weiteren maßgeblichen internationalen Menschenrechtsabkommen. Während des Dialogs mit den Vertragsstaaten ermutigt der Ausschuss häufig auch zur Ratifizierung anderer relevanter internationaler Abkommen. Eine nicht erschöpfende Liste dieser Abkommen ist beigefügt. Der Ausschuss wird diese Liste von Zeit zu Zeit aktualisieren.

- Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights;
- Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty;
- Optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
- Optional protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
- Convention against Discrimination in Education;
- ILO Forced Labour Convention No. 29, 1930;
- ILO Convention No. 105 on Abolition of Forced Labour, 1957;
- ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment, 1973;
- ILO Convention No. 182 on Worst Forms of Child Labour, 1999;
- ILO Convention No. 183 on Maternity Protection, 2000;

- Convention relating to the Status of Refugees of 1951, as amended by the Protocol relating to the Status of Refugees of 1967;
- Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949);
- Slavery Convention (1926);
- Protocol amending the Slavery Convention (1953);
- The Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956);
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 2000;
- Geneva Convention relative to the Protection of Civilians in Time of War;
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I);
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II);
- Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-personnel Mines and of Their Destruction;
- Statute of the International Criminal Court;
- Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption;
- Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction;
- Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children of 1996.