

Gleichberechtigung weltweit längst nicht erreicht

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und andere frauenpolitische Initiativen der Vereinten Nationen

IRENE MAIER

Der Wandel frauenpolitischer Zielsetzungen bei den Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung für die Gleichberechtigung der Frau auf allen Lebensgebieten eingesetzt. Freilich haben diese Bemühungen, obwohl sie die Hälfte der Weltbevölkerung betreffen, nie das politische Gewicht erhalten, welches dauernden schweren Menschenrechtsverletzungen wie der Rassendiskriminierung oder der Apartheid beigemessen wurde und wird. Die rechtliche und soziale Unterprivilegierung der Frau wird, da es dabei nicht um die Vorherrschaft über Völker durch andere Staaten oder die Unterdrückung von Minderheiten durch Regierungen, sondern ganz allgemein um die Vorherrschaft des Mannes in fast allen Gesellschaften geht, von den Herrschenden weithin nicht als ein politisches Problem empfunden. So blieb der Kampf gegen die Diskriminierung der Frau auch auf der Ebene der Vereinten Nationen in erster Linie den hier wie überall unterrepräsentierten Frauen überlassen. Die 1946 errichtete Kommission für die Rechtsstellung der Frau¹ (kurz Frauenrechtskommission genannt), wie die Menschenrechtskommission ein ständiges Nebenorgan des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen, blieb bis heute das Gremium, von dem im wesentlichen die Initiativen zur Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frau ausgehen. Während in den ersten Jahrzehnten die Schaffung von Rechtsinstrumenten zur weltweiten Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frau im Vordergrund der Bemühungen der Frauenrechtskommission stand, rückten seit den siebziger Jahren mehr und mehr entwicklungspolitische Fragen, verbunden mit der Erarbeitung politischer Strategien zur Abschaffung der Diskriminierung der Frau und zur Verbesserung ihrer tatsächlichen Lage, in den Vordergrund. Dies entspricht der allgemeinen Entwicklung bei den Vereinten Nationen, wo mit der Verselbständigung der früheren Kolonialgebiete politische Bedeutung und wirtschaftliche Probleme der Staaten der Dritten Welt in den Vordergrund gerückt sind. Das wachsende Selbstbewußtsein dieser Völker und Staaten schlägt sich auch bei den Aktivitäten der Vereinten Nationen zugunsten der Frau in einer Politisierung der Themen und in der Verknüpfung der Frauenprobleme mit allgemein-politischen Fragen (etwa neue Weltwirtschaftsordnung oder Kampf um Selbstbestimmung) nieder. Gerade die politisch aktiven Frauen der Dritten Welt haben längst erkannt, daß Frauenfragen nicht isoliert von der allgemeinen Politik durch auf sich gestellte Frauenkommissionen zu lösen sind, und daß Fortschritte nur durch Einflußnahme auf die nationale und internationale Wirtschafts- und Sozialpolitik, auf Agrarreform und Industrialisierung und auf das Bildungs- und Gesundheitswesen — um nur diese zu nennen — erzielt werden können.

Diese Entwicklung ist deutlich ablesbar in den wesentlichen Aktivitäten der Vereinten Nationen auf dem Gebiete der Frauenpolitik in den letzten 35 Jahren. In den ersten beiden Jahrzehnten konzentrierte sich die Tätigkeit der Frauenrechtskommission auf die Anerkennung der Gleichberechtigung der Frau durch Aufnahme dieses Grundsatzes in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, die beiden Menschenrechtspakete der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966² und in eine Reihe von Einzelkonventionen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen³, in denen es um die Durchsetzung der Gleichberechtigung auf einzelnen Gebieten ging. Neben der Schaffung dieser

Rechtsverpflichtungen haben die Vereinten Nationen aber auch versucht, durch zahlreiche Studien, Resolutionen und Empfehlungen⁴ die Mitgliedstaaten zu veranlassen, die Gleichberechtigung der Frau in ihren nationalen Rechtsordnungen zu verankern und durch politische Maßnahmen tatsächlich zu verwirklichen.

Mit der Vorbereitung und Proklamation des Jahres 1975 als Internationales Jahr der Frau⁵ wurde ein neuer Abschnitt in den Aktivitäten der Vereinten Nationen auf frauenpolitischem Gebiet eingeleitet, in dem politische Aktionen und Maßnahmen den eindeutigen Vorrang erhalten. Die anlässlich des Internationalen Jahres der Frau 1975 nach Mexiko einberufene Weltkonferenz verabschiedete einen Weltaktionsplan⁶, der als ein Rahmenplan die Maßnahmen enthielt, die von den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene, aber auch von regionalen Organisationen sowie den Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen auf ihren jeweiligen Arbeitsgebieten während der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen festgelegten Frauen-Dekade, d. h. von 1976 bis 1985, verwirklicht werden sollen. Dieser Weltaktionsplan baut zwar auf den Rechtsinstrumenten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen⁷ über den Status der Frau auf und hat ihre Verwirklichung zum Ziel, doch handelt es sich dabei um die Formulierung konkreter politischer Ziele und die Planung ihrer stufenweisen Durchführung. Der Weltaktionsplan sieht vor, daß seine Maßnahmen in auf die jeweilige Situation zugeschnittenen Einzelplänen auf nationaler Ebene umgesetzt und durch die Vereinten Nationen mit deren Entwicklungsprogramm und mit besonderen Förderungsmaßnahmen auf internationaler oder regionaler Ebene koordiniert werden. Über die konkreten Maßnahmen und die erzielten Ergebnisse ist den Vereinten Nationen zu berichten. Auf der am Ende der ersten Hälfte der Dekade vorgesehenen zweiten Weltfrauenkonferenz, die vom 14. bis 30. Juli 1980 in Kopenhagen stattfindet, sollen eine Überprüfung und Bewertung des bis dahin Erreichten vorgenommen, weitere Maßnahmen beschlossen und neue Schwerpunkte für die zweite Dekadenhälfte gesetzt werden. Bei der Vorbereitung der Kopenhagener Weltfrauenkonferenz wurde die Einberufung einer dritten Konferenz und die Verkün-

Autoren dieser Ausgabe

Dr. Herbert Ganslmayr, geb. 1937, ist Direktor des Übersee-Museums in Bremen. Beobachter des Internationalen Museumsrats (ICOM) beim UNESCO-Ausschuß für die Rückgabe von Kulturbesitz.

Dr. Hans-Gerd Kausch, geb. 1943, ist Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel.

Dr. Dietrich Keschull, geb. 1940, ist Leiter der Abteilung »Entwicklungsländer und Nord-Süd-Wirtschaftsbeziehungen« im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburg. Seit 1974 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Irene Maier, geb. 1930, ist Ministerialdirigentin im Bundesministerium der Justiz. Seit 1976 Beauftragte für Menschenrechtsfragen und Verfahrensbevollmächtigte der Bundesregierung bei der Europäischen Kommission für Menschenrechte und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

derung einer zweiten Frauen-Dekade (1985—1995) erörtert, da offenkundig ist, daß die seinerzeit gesteckten Ziele bis 1985 nicht erreicht werden können.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979

Zu den Maßnahmen der Vereinten Nationen, die während der Frauen-Dekade verwirklicht werden sollen, gehört auch die Verabschiedung eines neuen internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, die Ratifizierung dieses Übereinkommens durch möglichst viele Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und seine Inkraftsetzung noch innerhalb des Dekadenzeitraums.

Diese Konvention, die ursprünglich als eine Kodifizierung der Grund- und Menschenrechte der Frau und ihrer Zusammenfassung in einem einzigen völkerrechtlichen Vertragsinstrument gedacht war, spiegelt besonders deutlich die eingangs skizzierte Entwicklung der frauenpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen wider. Die Akzentverschiebung vom Rechtlichen hin zum Politischen zeigt sich vor allem in der Präambel, die die Förderung der Gleichberechtigung der Frau mit der Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung, der Beseitigung der Apartheid, des Kolonialismus, der Fremdherrschaft, aber auch der internationalen Entspannungs- und Abrüstungspolitik und der Verurteilung der Aggression und ausländischer Besetzung und Verletzung der territorialen Unversehrtheit verknüpft. Auch die Konvention selbst ist zu einer Art völkerrechtlichem Übereinkommen über politische Maßnahmen der Konventionsstaaten zur Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau geraten. Während die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau und das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen echte Rechte der Frauen enthalten, auf die diese sich berufen können und die der Staat zu gewährleisten bzw. anzuerkennen sich verpflichtet — was in Formulierungen wie »Frauen sind bei allen Wahlen ... stimmberechtigt« oder »Jeder Vertragsstaat erkennt an, daß ...« oder »Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten Rechte sicherzustellen«⁸ zum Ausdruck kommt —, stellt das neue Übereinkommen lediglich darauf ab, daß die Vertragsstaaten »alle geeigneten Maßnahmen treffen«, um auf den in den einzelnen Artikeln angesprochenen Gebieten die Diskriminierung der Frau zu beseitigen. Insofern ist die Konvention von Nüchternheit geprägt, aber trotz aller Perfektion in der Aufzählung der für die Gleichberechtigung von Mann und Frau relevanten Gebiete schwächer als die bestehenden menschenrechtlichen Instrumente und Sonderkonventionen. Sie geht von der Kluft aus, die zwischen dem statuierten Recht und der Wirklichkeit besteht, begründet aber lediglich eine Rechtspflicht der Staaten zum politischen Handeln.

Die Entstehung des Übereinkommens

Wie die meisten anderen Konventionen der Vereinten Nationen geht auch dieses Übereinkommen auf eine Deklaration zurück, nämlich auf die am 7. November 1967⁹ von der Generalversammlung einstimmig angenommene »Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau«, die die Mitgliedstaaten — wie dies bei allen Resolutionen der Fall ist — nur politisch, nicht aber rechtlich bindet. Im Zusammenhang mit der Durchführung dieser Erklärung und der Vorbereitung des Internationalen Jahres der Frau hat die Frauenrechtskommission 1972 auf ihrer 24. Tagung vorgeschlagen¹⁰, die Auffassung der Mitgliedstaaten über ein neues Rechtsinstrument zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau einzu-

holen und eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Entwurfs einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe ist im Januar 1974 zusammengetreten. Auf der Grundlage der Stellungnahmen der Regierungen und des von der Arbeitsgruppe erstellten Berichts¹¹ hat die Frauenrechtskommission sodann am 24. Januar 1974 beschlossen¹², den Entwurf einer umfassenden Konvention zu erarbeiten und diesen noch während ihrer 25. Tagung im Februar 1974 verabschiedet. Im Juni 1974 hat der UN-Generalsekretär die Regierungen aufgefordert, sich zu dem Entwurf bis zum 30. Juni 1975 zu äußern. Nachdem diese Äußerungen vorlagen¹³, hat die Generalversammlung die Frauenrechtskommission aufgefordert, den Entwurf der Konvention 1976 fertigzustellen, um ihr Inkrafttreten in der ersten Hälfte der Frauen-Dekade, also noch vor 1980, zu ermöglichen¹⁴. Die Frauenrechtskommission schloß in ihrer 26., im Dezember 1976 wieder aufgenommenen Tagung die Arbeiten am Entwurf ab. Am 12. Mai 1977 beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat¹⁵, den Entwurf¹⁶ den Regierungen zur erneuten Stellungnahme, die bis zum 15. Juli 1977 abzugeben war, zuzuleiten. Sodann wurde der Entwurf mit den zahlreichen Stellungnahmen und Alternativvorschlägen der Regierungen, der UN-Sonderorganisationen und der nicht-staatlichen Organisationen dem 3. Hauptausschuß der Generalversammlung überwiesen, der ihn in der 32., 33. und 34. Sitzungsperiode, also vom Herbst 1977 bis Dezember 1979 beraten und am 7. Dezember 1979 mit 113 gegen eine Stimme bei 13 Enthaltungen angenommen hat¹⁷.

Der Entwurf war in Einzelheiten bis zuletzt umstritten, was teilweise auf dem Widerstand einzelner nordafrikanischer Staaten gegen die den Frauen darin zugestandenen Rechte, teilweise aber auch auf den kontroversen politischen Bezugnahmen der Präambel beruhte. Ein Antrag Mexikos, das für die Weiterberatung auf der 35. Generalversammlung im Herbst 1980 eintrat, was wahrscheinlich die Vertagung der Konvention auf unbestimmte Zeit oder gar ihr Scheitern bedeutet hätte, wurde abgelehnt. Die Generalversammlung hat dann am 18. Dezember 1979 die Konvention mit 130 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 10 Enthaltungen angenommen und den Staaten die baldige Ratifizierung empfohlen¹⁸. Mit einer Entschließung vom 14. März 1980 hat sich auch das Europäische Parlament für die baldige Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und ihre Zeichnung auf der bevorstehenden Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen ausgesprochen.

Der Inhalt des Übereinkommens

Zweck des Übereinkommens ist die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Der Titel der Konvention ist nicht der »Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau« vom 7. November 1967 entnommen, sondern lehnt sich an denjenigen des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966 an.

In der Definition des Diskriminierungstatbestandes des Art.1, die wesentlich detaillierter als die der Erklärung von 1967, aber auch recht umständlich ist, wird versucht, jede unmittelbare oder mittelbare Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung aufgrund des Geschlechts, welche die Gleichberechtigung von Mann und Frau beeinträchtigt, zu erfassen, unabhängig davon, ob bewußt diskriminiert wird oder ob dies eine bloß unbeabsichtigte Folge einer Unterscheidung ist. Die Definition ist dem Art.1 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung¹⁹, dem Art.1 des Übereinkommens gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen²⁰ und dem Übereinkommen Nr.111 der Internationalen Arbeitsorganisation über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf²¹ angeglichen, mit deren Anwendungsbereich sich die Konvention teilweise überschneidet. Artikel 4 läßt Sondermaßnahmen zu-

gunsten der Herstellung gleicher tatsächlicher Lebensbedingungen der Frau ausdrücklich zu. Dies ist im Hinblick auf die sehr formale Auffassung der Antidiskriminierungsvorschriften beispielsweise in der Rechtsprechung der Vereinigten Staaten²², die auch jede Bevorzugung verbietet, zur Klärstellung sachgerecht.

Der aus den Artikeln 1 bis 6 bestehende Teil I der Konvention hat die allgemeine, möglichst lückenlose Beschreibung des Diskriminierungstatbestandes und der Rechtspflicht der Vertragsstaaten zum Gegenstand. Allerdings begründet die Konvention keine Individualrechte der Frau, sondern setzt diese voraus. Sie enthält lediglich Staatenverpflichtungen. Letztlich verbleibt den Staaten ein relativ weiter Ermessens- und Beurteilungsspielraum bei der Bestimmung, was im konkreten Fall als »geeignete Maßnahme« zu gelten hat, die der Staat treffen muß, um die Diskriminierung zu beseitigen. Was »geeignet« ist, hängt wesentlich von den tatsächlichen und verfassungsrechtlichen Verhältnissen eines Staates, aber auch von seinen wirtschaftlichen und sozialen Möglichkeiten ab. Da der in Teil V des Übereinkommens vorgesehene Kontrollmechanismus schwach ist und der Vollzug der übernommenen Verpflichtungen gegenüber den Konventionsstaaten nicht zwangsweise durchgesetzt werden kann, wird man nicht zu hohe Erwartungen in die Wirkung der Konvention setzen dürfen. Ohne die Eigeninitiative und die positive Mitwirkung der nationalen Regierungen und Parlamente und den Druck der öffentlichen Meinung sind ihre Ziele nicht zu erreichen. Auch sind politischen und gesetzgeberischen Maßnahmen der staatlichen Gewalt enge Grenzen gesetzt, wenn es darum geht, einen Wandel der sozialen und kulturellen Verhaltensmuster in ihrer Gesellschaft herbeizuführen und Vorurteile über die Rollenverteilung von Mann und Frau zu beseitigen.

In den Artikeln 7 bis 16 wird aufgelistet, auf welchen Einzelgebieten und bei welchen Fragen, teilweise auch durch welche Mittel die Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu erfolgen hat. In Teil II (Art.7 und 8) geht es um die politischen Rechte der Frau, also das aktive und passive Wahlrecht auf allen Ebenen, den Zugang zu öffentlichen Ämtern und das Staatsangehörigkeitsrecht.

In den angestrebten Zielen geht die Konvention zum Teil erheblich über die in den Menschenrechtspakten und in den Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau bzw. über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen enthaltenen Garantien hinaus. Teil III (Art.10 bis 14) beschreibt die Staatenpflichten zur Herstellung der Gleichberechtigung auf dem Gebiet der allgemeinen und der Berufsausbildung im Arbeits-, Berufs- und Wirtschaftsleben und im Sozialbereich mit sehr ins einzelne gehenden Vorschriften, während Teil IV (Art.15 und 16) der Gleichberechtigung auf privat-, insbesondere familienrechtlichem Gebiet gewidmet ist.

Auch in diesen Bereichen überschneidet sich die Konvention mit bereits in den Menschenrechtspakten und in speziellen Konventionen der Vereinten Nationen enthaltenen Garantien. Teilweise werden ganz spezielle Fragen aufgenommen, die in dieser Form bisher lediglich in nicht rechtsverbindlichen Deklarationen und Resolutionen angesprochen worden sind, wie etwa das Recht auf Familienplanung (Art.16 Abs.1e)²³, das aber bereits aus Art.23, 17, 18 und 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte abzuleiten ist.

Die Überwachung der Durchführung der Konvention ist einem Ausschuß übertragen, der aus zunächst 18, später (wenn die Zahl der Vertragsstaaten 35 erreicht hat) aus 23 unabhängigen sachverständigen Persönlichkeiten besteht, die von der Konferenz der Mitgliedstaaten auf vier Jahre gewählt werden (Art.17). Sechs Monate nach dem Inkrafttreten der Konvention — sie tritt 30 Tage nach der Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde in Kraft (Art. 27) — ist dieser Ausschuß zu wählen. Ihm obliegt die Prüfung der gemäß Art.18 von den Mitgliedstaaten vorzulegenden Berichte über die Durchführung der Konvention und die dabei erzielten Fortschritte. Der Ausschuß kann jährlich für höchstens zwei Wochen zur Prüfung der Staatenberichte zusammentreten (Art.20). Da nach den Erfahrungen des Menschenrechtsausschusses und des Rassendiskriminierungsausschusses²⁴ diese Zeit für eine ernsthafte und sachgerechte Prüfung der Staatenberichte, wie sie in Art.21 vorgesehen ist, nicht ausreicht, sind Zweifel an der Wirksamkeit dieses Kontrollinstruments angebracht. Man hätte hier besser daran getan, es dem Aus-

Kurt Seinsch, Gründer und langjähriger Chefredakteur der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN, beging am 4. Mai seinen 70. Geburtstag. Tags darauf ehrte ihn die Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen mit einem Empfang in ihrer Geschäftsstelle. DGVN-Vorsitzende Dr. Helga Timm, MdB, hob in ihrer Laudatio die Verdienste von Kurt Seinsch um Gesellschaft und Zeitschrift hervor; zu der Ehrung konnte sie u. a. auch die früheren Vorsitzenden Annemarie Renger, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, und Prof. Dr. Karl Josef Partsch sowie Vertreter von Auswärtigem Amt und Bundespresseamt begrüßen. In Anerkennung seines vielseitigen Wirkens für die Ziele der Vereinten Nationen war Kurt Seinsch bereits vor fünf Jahren das Bundesverdienstkreuz I. Klasse verliehen worden. — Im Bild: Frau Timm, Herr Seinsch und Frau Renger.



schuß und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zu überlassen, nach den konkreten sachlichen Bedürfnissen und Möglichkeiten jeweils festzulegen, wie häufig und wie lange der Ausschuß jeweils tagt. Es ist ungewöhnlich, daß die Ausübung der Kontrollaufgaben eines Überwachungsorgans durch eine Konventionsvorschrift selbst eingeschränkt wird. Daß Budgetgesichtspunkte gerade bei einem die Gleichberechtigung der Frau betreffenden Übereinkommen den Vorrang erhalten, wirft ein bezeichnendes Licht auf die Administration der Vereinten Nationen, die diese Bestimmung durchgesetzt hat.

Da die von der Konvention erfaßten Sachverhalte bereits in anderen Rechtsinstrumenten der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen mindestens teilweise geregelt sind, stellt sich die Frage des Verhältnisses der Konvention zu diesen Instrumenten. Grundsätzlich bleiben alle völkerrechtlichen Verträge in Kraft und für den jeweiligen Vertragsstaat weiterhin rechtsverbindlich, solange er eine solche Konvention nicht rechtswirksam gekündigt hat. Die Ratifizierung der Konvention ändert somit an der Weitergeltung der vorhandenen und von einem Konventionsstaat angenommenen Vertragsinstrumente nichts. Artikel 23 der Konvention stellt klar, daß Bestimmungen in Rechtsvorschriften eines Vertragsstaates oder in anderen für diesen Staat geltenden internationalen Übereinkommen, die für die Herbeiführung der Gleichberechtigung von Mann und Frau besser geeignet sind, unberührt bleiben. Das bedeutet, daß der neuen Konvention Regelungen vorgehen, die ihrem Umfang oder der Intensität ihrer Rechtswirkung nach für die Gleichberechtigung der Frau günstiger sind. Obwohl die Konvention sehr detaillierte, ja geradezu perfektionistische Regelungen der einzelnen Sachverhalte enthält und dabei auch die neuesten Rechtsentwicklungen aufnimmt (wie beispielsweise bei der Staatsangehörigkeit der Kinder aus gemischtnationalen Ehen), bleibt ihre rechtliche Stringenz, da sie nur auf die Verpflichtung zum politischen und gesetzgeberischen Handeln gerichtet ist, hinter den im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte und in den oben genannten Einzelkonventionen²⁵ enthaltenen Garantien zurück. Es erscheint daher nicht empfehlenswert, diese in Kraft befindlichen Konventionen, beispielsweise das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau, nach dem Inkrafttreten der neuen Konvention als obsolet zu behandeln und zu kündigen.

Allerdings sollte man sich allgemein — nicht nur bei Frauenfragen — Gedanken über die steigende Normenflut im internationalen Bereich machen, weil Doppel- und Parallelregelungen zu Verwirrung und Auslegungsschwierigkeiten und zur Schwächung der Garantien führen können. Die eigentliche Problematik des Nebeneinanderbestehens der verschiedenen Rechtsinstrumente liegt in der Konkurrenz ihrer Kontrollmechanismen. Die meisten dieser Konventionen schreiben eine Berichtspflicht der Staaten vor. Durch die neue Konvention wird eine weitere Pflicht zur wiederholten Berichterstattung begründet, was den Arbeitsaufwand der Regierungen, aber auch den der Vereinten Nationen erheblich vermehrt, ohne daß damit auch schon ein Fortschritt in der Sache erreicht ist. Die Überschneidung der Zuständigkeiten der verschiedenen Ausschüsse, die für die Prüfung der Staatenberichte zuständig sind, ist ein weiteres Problem. Da neben der neuen Konvention über den Stand der Gleichberechtigung der Frau nach den beiden Menschenrechtspakten auch dem Menschenrechtsausschuß und der Arbeitsgruppe des Wirtschafts- und Sozialrats zu berichten ist, und diese Fragen ferner den Gegenstand von Berichtspflichten aus anderen Übereinkommen und Resolutionen z. B. gegenüber den Organen der Internationalen Arbeitsorganisation bilden, sind abweichende Beurteilungen und Empfehlungen zu denselben Sachverhalten nicht auszuschließen. Wenn sich auch Zweifel darüber aufdrängen, ob alle diese Gremien die Be-

seitigung der Diskriminierung der Frau so ernst nehmen wie ein nur allein dafür zuständiger Kontrollausschuß, so erscheint es doch dringend angezeigt, eine Straffung der Berichtspflichten und eine Koordinierung ihrer Zuständigkeiten und Tätigkeiten vorzunehmen.

Für die Bundesrepublik Deutschland, die zu den Staaten in der Welt zählt, die mit den höchsten Stand rechtlicher und tatsächlicher Gleichheit von Mann und Frau aufweisen, wirft die Konvention keine besonderen Probleme auf. Gesetzesänderungen zur Beseitigung von die Frauen diskriminierenden Vorschriften erscheinen nicht erforderlich. Politische Maßnahmen der unterschiedlichsten Art mit dem Ziel der Beseitigung der noch vorhandenen tatsächlichen Ungleichheit — beispielsweise hinsichtlich des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit, gleicher Bedingungen des beruflichen Aufstiegs u. ä. — sind auch bei uns erforderlich, aber von Regierung und Parlament als Verpflichtung akzeptiert. Die Konvention ist daher vor allem für diejenigen Staaten und Gesellschaften von Bedeutung, in denen die Gleichberechtigung aus Gründen der Unterentwicklung oder der Weltanschauung nicht oder nur unzureichend anerkannt und verwirklicht ist. Gerade für diese Staaten kann aber die sehr ehrgeizige Zielsetzung der Konvention mit ihrer perfektionistischen Erfassung aller erdenklichen Diskriminierungstatbestände ein Hindernis für ihre Ratifizierung sein, weil diese Staaten kaum in der Lage sind, in angemessener Zeit die geforderten Änderungen auf allen Gebieten in Angriff zu nehmen — es sei denn, ihren Verpflichtungen würde nicht die erforderliche Ernsthaftigkeit beigemessen, sondern als bloße politische Programmatik betrachtet. Vermutlich dürfte die eigentliche Bedeutung der Konvention nicht in ihrem Rechtscharakter liegen, sondern in der Formulierung konkreter Gleichberechtigungstatbestände als einem Ausdruck des internationalen politischen Konsenses. Auf die Unterstützung durch die internationale öffentliche Meinung sind aber die Frauen in den Staaten, in denen ihnen die Gleichberechtigung noch weitgehend versagt ist, besonders angewiesen.

Regelungsbedürftige Probleme

Besondere Anstrengungen sollten den folgenden Fragen gewidmet werden:

> Schutz inhaftierter Frauen

Die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und ihre Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz befassen sich seit geraumer Zeit mit der Verabschiedung einer Konvention gegen Folter und mit der Entwicklung von Mindestgrundsätzen für die Behandlung von Gefangenen²⁶. Da gerade inhaftierte Frauen besonderen Gefährdungen ausgesetzt, aber auch die Bedingungen des Strafvollzugs an Frauen auch in den Industriestaaten weitaus ungünstiger sind als für Männer, ist die Frauenrechtskommission aufgefordert worden, Grundsätze für die Behandlung weiblicher Gefangener zu erarbeiten. Die deutsche Delegierte, Frau Inge Donnepp, Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen, hat sich dieses Anliegens, das bisher nicht recht vorangekommen ist, angenommen.

> Individualbeschwerdeverfahren

Für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen sind die Verfahren zur internationalen Behandlung von Beschwerden von Einzelpersonen von besonderer Bedeutung. Die Erfahrung lehrt zwar auch hier, daß die Frauen, wenn es um ihre spezifischen Rechte geht, nicht in ausreichendem Maße von diesen Rechtsbehelfen und Kontrollmöglichkeiten auch Gebrauch machen. Die Frauenrechtskommission, insbesondere ihre westlichen Delegierten, versuchen daher seit einer Reihe von Jahren, derartige Einzelbeschwerden in einem eigenen Kontrollverfahren zu prü-

fen²⁷. Auf ihrer diesjährigen 28.Tagung hat die Kommission auf Antrag der Bundesrepublik Deutschland, der Vereinigten Staaten, Ghanas und Nigerias nunmehr beschlossen²⁸, den Generalsekretär um die Einsetzung einer Ad-hoc-Gruppe von Experten zur Behandlung von Mitteilungen über den Status der Frau zu ersuchen. Diese Initiative verdient jede Unterstützung, denn sie würde es ermöglichen, konkreten Fällen der Diskriminierung von Frauen in den Mitgliedstaaten nachzugehen und mit den Regierungen dieser Staaten um Lösungen für ihre Beseitigung zu ringen. Hier wie bei allen Aktivitäten für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau gilt, daß ihr Wert letztlich daran zu messen ist, welche Veränderungen tatsächlich für die Frauen, auch wenn es nur einzelne sind, dabei erreicht werden.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Verfasserin wieder.

- 1 Zur Stellung und Entwicklung der Kommission vgl. United Nations Action in the Field of Human Rights, UN-Publ.E.74.XIV.2, S.144ff.
- 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl 1973 II 1534ff. und VN 1/1974 S.16ff.) und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl 1973 II 1570ff. und VN 1/1974 S.21ff.).
- 3 U. a. Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31. März 1953 (BGBl 1969 II 1930ff.), Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 20. Februar 1957 (BGBl 1973 II 1250ff. und VN 6/1968 S.207), ferner die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 100, 111 und 103 u.v.a.m., gesammelt und in deutscher Sprache abgedruckt in: Irene Maier, Gleichberechtigung der Frau in Recht und Politik der Vereinten Nationen. Übereinkommen, Erklärungen, Empfehlungen und Resolutionen, Opladen 1975.
- 4 Vgl. Anm. 3, ferner: Nationality of married women, UN-Doc. E/CN. 6/254/Rev.1 von 1968; Constitutions, Electoral Laws and other legal instruments relating to the political rights of women, UN-Doc.A/

- 6447/Rev.1 von 1968; Study of discrimination against persons born out of wedlock, UN-Doc.E/CN.4/Sub.2/265/Rev.1 von 1967; The status of the unmarried mother: law and practice, UN-Doc.E/CN.6/540/Rev.1 von 1971; Parental rights and duties, including guardianship, UN-Doc.E/CN.6/474/Rev.1 von 1968.
- 5 UN-Doc.A/Res/3010 vom 10. Dezember 1972; ferner: Hans Petersmann/Hildegard Wolfrum, Das Internationale Frauenjahr der Vereinten Nationen, VN 3/1975 S.68ff.
- 6 UN-Doc.E/CONF.66/5.
- 7 S. Anm. 2 und 3.
- 8 Vgl. Art.1 des Übereinkommens über die politischen Rechte der Frau; Art.1, 2 und 3 des Übereinkommens über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen; Art.3 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte.
- 9 UN-Doc.A/Res/2263(XXII) vom 7. November 1967, Text: VN 3/1975 S.92.
- 10 Resolution 5(XXIV) der Frauenrechtskommission.
- 11 UN-Doc.E/CN.6/573 und 574.
- 12 Resolution 1(XXV) der Frauenrechtskommission.
- 13 UN-Doc.E/CN.6/591.
- 14 UN-Doc.A/Res/3521(XXX) vom 15. Dezember 1975.
- 15 UN-Doc.E/Res/2058(LXII).
- 16 UN-Doc.A/32/218 mit Add.1 und 2.
- 17 UN-Docs.A/32/830 und A/34/L.61.
- 18 UN-Doc.A/Res/34/180, Text s.S.108ff. dieser Ausgabe; die zehn Staaten der Dritten Welt, vornehmlich islamische, die sich der Stimme enthalten haben, sind auf S.108 genannt.
- 19 Vom 7. März 1966 (BGBl 1969 II 962ff. und VN 1/1968 S.28ff.).
- 20 Vom 15. Dezember 1960 (BGBl 1968 II 386ff.).
- 21 Vom 25. Juni 1958 (BGBl 1961 II 98ff.).
- 22 Vgl. Ulrich Beyerlin, »Umgekehrte Rassendiskriminierung« und Gleichbehandlungsgebot in der amerikanischen Verfassungsrechtsprechung, ZaöRV 1979, S.496ff.
- 23 Vgl. die Proklamation von Teheran, Ziff.16, Satz 2, Final Act of the International Conference on Human Rights 1968, UN-Doc.A/CONF.32/41; deutsch bei Maier (s.Anm.3).
- 24 Vgl. Art.40 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte sowie Art.8 und 9 der Rassendiskriminierungskonvention.
- 25 Vgl. die Zusammenstellung bei Maier (s. Anm. 3).
- 26 UN-Doc.A/Res/3452(XXX) (Text: VN 1/1976 S.29ff.) und A/Res/3453 vom 9. Dezember 1975; E/CN.4/1296; E/Res/663C(XXVI).
- 27 UN-Doc.E/CN.6/L.686.
- 28 Resolution der Frauenrechtskommission vom 5. März 1980.

Das Internationale Übereinkommen gegen Geiselnahme

Erfolg einer deutschen Initiative

HANS G. KAUSCH

I. Die Terrorismus-Debatte und die Initiative von 1976

Spektakuläre Geiselnahmen haben, ausgehend von Lateinamerika, seit Mitte der sechziger Jahre der Weltöffentlichkeit immer drastischer vor Augen geführt, daß eine internationale Zusammenarbeit der Staaten zur Bekämpfung und Verhinderung solcher das Leben, die Freiheit und die Sicherheit ihrer Opfer bedrohenden Gewaltakte unerlässlich ist. Die menschenrechtliche Problematik im Zusammenhang mit Geiselnahmen wird durch die Zwänge verstärkt, unter die sich die zumeist als Adressaten von Forderungen verschiedenster Art betroffenen Staaten bei den Verhandlungen um die Freilassung von Geiseln gestellt sehen. Spannungen in den internationalen Beziehungen, die in extremen Fällen zu einer Gefährdung des Friedens führen, können sich aus den internationalen Verwicklungen aus Anlaß solcher Gewaltakte, z. B. aufgrund der Staatsangehörigkeit der Täter und Opfer, hinsichtlich des unter Druck gesetzten Staates, bei einer sich auf den Territorien mehrerer Staaten abspielenden Gewalttat oder durch die Flucht der Täter, ergeben. Die heute weltweite Dimension des Problems ist zunächst darin offenbar geworden, daß Geiselnahmen kein regional oder auf besondere Krisengebiete beschränktes Phänomen geblieben sind, sondern jeden Staat bedrohen. Nicht zu unterschätzen ist zudem die weltweite Bedeutung der modernen Massenmedien, die derartigen Gewalttaten eine besondere Publizität sichern und damit die mit ihnen bezweckte Wirkung erhöhen können. Die besondere Gefährlichkeit dieser Verbrechen beruht nicht zuletzt darauf, daß sich Staaten durch den auf sie ausgeübten Druck in ihrer Würde und Souveränität verletzt fühlen

und dadurch die Gefahr unkalkulierbarer Reaktionen wächst. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat sich der Aufgabe gestellt, ein völkerrechtliches Instrumentarium zur Verhinderung und Bekämpfung von Geiselnahmen zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Bemühungen hat sie in ihrer Resolution 34/146 am 17. Dezember 1979 als *Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme* den Staaten zur Unterzeichnung vorgelegt¹. Die Konvention ist im Zusammenhang mit den Bemühungen der Vereinten Nationen um wirksame Maßnahmen gegen den Terrorismus zu sehen². Unter dem Eindruck der Geiselnahme bei den Olympischen Spielen in München hatte der Generalsekretär solche Maßnahmen angeregt, die in einem mit diesem Thema befaßten Ausschuß seither mit wechselnder Intensität diskutiert werden. Ein von den Vereinigten Staaten bereits 1972 vorgelegter Entwurf für eine umfassende Konvention gegen Terrorismus ist in den Diskussionen des Ausschusses zu den Fragen der Definition des internationalen Terrorismus sowie der Gründe, die zu terroristischen Gewaltakten führen, steckengeblieben³. Eine Definition erwies sich unter anderem dadurch als unmöglich, daß die Beurteilung staatlicher Beteiligung oder Urheberenschaft an Terror- und Gewaltakten verschiedenster Form (»Staatsterrorismus«) zu sehr differiert⁴. Die Untersuchung der Ursachen des Terrorismus führt vollends in die Tiefen aller Übel und Ungerechtigkeiten dieser Welt und ist damit zwar eine im Prinzip nützliche, aber in der Praxis kaum befriedigend zu erfüllende Voraussetzung für die Ausarbeitung einer dem internationalen Strafrecht zugehörigen Konvention. Die zweifelsohne für alle um eine Regelung bemühten