

hielt 172 Ja-Stimmen gegen 4 Nein (Israel, Marshallinseln, Palau, USA) bei 3 Enthaltungen (Mikronesien, Tonga, Vanuatu); 2001 hatten 161 Staaten zugestimmt. In der Resolution 57/111 zu Jerusalem wurde dieses Mal ausdrücklich Bezug auf die Palästina-Entschießung 181 (II) der Generalversammlung genommen, in der 1947 die Vorstellungen der internationalen Gemeinschaft auch zum Status der Stadt niedergelegt worden waren; 154 Ja-Stimmen standen 5 ablehnenden Voten und 6 Enthaltungen gegenüber.

#### Reis-Jahr

Kurzfristig wurden zwei weitere internationale Jahre proklamiert: 2004 soll sowohl als *Internationales Reis-Jahr* (A/Res/57/162) als auch als *Internationales Jahr zum Gedenken an den Kampf gegen die Sklaverei und an ihre Abschaffung* (A/Res/57/195) begangen werden.

Neue Gedenktage sind der *Welttag der kulturellen Vielfalt für Dialog und Entwicklung* am 21. Mai (A/Res/57/249), der *Internationale Tag der Friedenssicherungskräfte der Vereinten Nationen* am 29. Mai (A/Res/57/129), der *Tag des öffentlichen Dienstes* am 23. Juni (A/Res/57/277) und der *Internationale Tag der Berge* am 11. Dezember (A/Res/57/245).

Eine *Internationale Ministerkonferenz über Zusammenarbeit im Transitverkehr* wurde für Ende August 2003 in Almaty (Kasachstan) anberaumt (A/Res/57/242). Für das Treffen zur feierlichen Unterzeichnung des künftigen *Anti-Korruptions-Übereinkommens* Ende 2003 wurde die Einladung Mexikos angenommen (A/Res/57/169).

2004, zehn Jahre nach der Konferenz über Entwicklungsländer in Binnenlage in Bridgetown (Barbados) und fünf Jahre nach der dem gleichen Thema gewidmeten 22. Sondergeneralversammlung, soll eine internationale Tagung zur umfassenden Bewertung des *Aktionsprogramms für die nachhaltige Entwicklung der kleinen Inselstaaten unter den Entwicklungsländern* einberufen werden (A/Res/57/262). 2004 wird auch die *UNCTAD XI* stattfinden, 40 Jahre nach der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über Handel und Entwicklung in Genf, und zwar vom 13. bis 18. Juni in São Paulo.

Um den *Folgeprozeß von UN-Konferenzen* zu systematisieren, wurde eine allen Mitgliedstaaten offenstehende Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Präsidenten der Generalversammlung eingerichtet (A/Res/57/270).

Bausteine für die *Schaffung einer globalen Kultur der Cyber-Sicherheit* bieten die Vereinten Nationen in Resolution 57/171 an. Der *Arbeitsplan zur Bekämpfung* soll, wie auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg beschlossen, ein neuer *Weltsolidaritätsfonds* dienen (A/Res/57/265).

Zwei Nebenorgane und das Aufsichtsgremium eines Spezialorgans der Generalversammlung haben künftig eine größere Mitgliederzahl: zu den zuvor 64 Staaten im *Weltraumausschuß* stößt auf der Basis einer Ausnahmeregelung Algerien (A/Res/57/116), und die *UNCITRAL* wird von 36 auf 60 Mitglieder (ab 2004) erweitert (A/Res/57/20). Der Exekutivausschuß des Programms des *UNHCR* wird statt 61 künftig 64 Staaten umfassen (A/Res/57/185); das Man-

dat dieses Spezialorgans wurde um weitere fünf Jahre (ab dem 1. Januar 2004) verlängert (A/Res/57/186).

Um die »Verjüngung des Sekretariats« voranzutreiben, sollen die UN-Bediensteten, die vor 1990 ihren Dienst bei den UN aufgenommen haben, weiterhin im Alter von 60 Jahren in den *Ruhestand* treten; nur im Ausnahmefall soll hiervon abgewichen werden können (A/Res/57/305 Teil VII).

Dem schon seit einiger Zeit in Schwierigkeiten befindlichen *INSTRAW*, dem in der dominikanischen Hauptstadt Santo Domingo ansässigen Internationalen Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau, wurden Mitte Juni 2003 zur Fortsetzung seiner wichtigsten Aktivitäten 250 000 US-Dollar aus dem Betriebsmittelfonds bewilligt.

#### Nicht Ständiges, aber nichtständiges Mitglied

Beim Thema der Erweiterung des Sicherheitsrats dauerte der Stillstand fort. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund stellte die Wahl Deutschlands in den Rat als nichtständiges Mitglied einen Höhepunkt für Berlins UN-Vertretung dar. Die Wahl für die Jahre 2003 und 2004 erfolgte am 27. September 2002 mit 180 von 183 abgegebenen Stimmen. Die Kandidaturen Deutschlands und Spaniens für die beiden von der »Gruppe der westeuropäischen und anderen Staaten« (WEOG) zu besetzenden Sitze waren bereits im Februar von der WEOG indossiert worden; Spanien erhielt am 27. September ebenfalls 180 Stimmen.

Auch für zwei andere Hauptorgane der Vereinten Nationen standen Wahlen an. In den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) wurde Deutschland erwartungsgemäß ein weiteres Mal für eine dreijährige Amtszeit wiedergewählt. Für einen Sitz im Internationalen Gerichtshof (IGH), dem Hauptrechtsprechungsorgan der UN, stand der Deutsche Bruno Simma hingegen im Wettbewerb mit einem gewichtigen anderen Kandidaten, dem Untergeneralsekretär (und Rechtsberater des UN-Generalsekretärs) Hans Corell aus Schweden. Von den fünf neugewählten Richtern erhielt Simma mit 123 Voten die niedrigste Stimmenzahl (der Bestplatzierte, Hisashi Owada aus Japan, erzielte 169), lag aber deutlich vor Corell (94 Stimmen). Simma ist für neun Jahre gewählt; die Deutschen, die vor ihm Richter am IGH waren, waren Hermann Mosler und Carl-August Fleischhauer.

Wiedergewählt wurde Deutschland in den Programm- und Koordinierungsausschuß (CPC), dem eine wichtige Rolle im Haushaltsverfahren der Weltorganisation zukommt. Eine vergleichbare Funktion hat der Beratende Ausschuß für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ), in den der deutsche Diplomat Thomas Mazet gewählt wurde. Bei der Wahl zur Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst (ICSC) dagegen unterlag der sich um eine Wiederwahl bewerbende Deutsche Wolfgang Stöckl der Kanadierin Anita Szlczak.

Zu den politischen Fragen, bei denen sich Deutschland besonders engagierte, gehörten die praktischen Abrüstungsmaßnahmen, Afghanistan und das (gemeinsam mit Frankreich betriebene) Bemühen, ein Verbot des reproduktiven Klonens zu erreichen. □

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Recht auf Wasser

ANJA PAPPENFUSS

#### Sozialpakt: 28. und 29. Tagung des Sachverständigenausschusses – Sexuelle Ausbeutung von Kindern in Tschechien – Bruch des Paktes durch Großbritannien – Geberland Slowakei – Roma immer wieder benachteiligt – Schulabbrecher in Estland

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Pappfuß, Menschenrechts-Audit, VN 1/2003 S. 18ff., fort.)

Zu seinem üblichen Tagungsturnus von zwei Sitzungsrunden pro Jahr kehrte der *Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR)* 2002 zurück. Der Wirtschafts- und Sozialrat hatte zwei zusätzliche dreiwöchige Tagungen lediglich für die Jahre 2000 und 2001 genehmigt. Dementsprechend wurden auf den beiden Treffen des Jahres 2002 in Genf (28. Tagung: 29.4.-17.5.; 29. Tagung: 11.-29.11.) insgesamt nur zehn Staatenberichte behandelt. Bei Ende der 29. Tagung hatten 146 Staaten den internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifiziert.

Die auf der letzten Tagung des Jahres 2001 beschlossene Expertengruppe von CESCR und UNESCO zum Recht auf Bildung traf sich während der 28. Tagung. Hintergrund für das Treffen war unter anderem das Weltbildungsforum vom April 2000 in Dakar. CESCR und UNESCO beschlossen nun, ihre Maßnahmen im Hinblick auf die Überprüfung der Verpflichtung der Staaten, nationale Bildungspläne aufzustellen, zu koordinieren.

Der Tag der allgemeinen Diskussion auf der 28. Tagung war dem Artikel 3 des Paktes (gleiche Rechte für Männer und Frauen) gewidmet. Die Diskussion sollte als Grundlage für eine noch zu erarbeitende Allgemeine Bemerkung dienen. Verabschiedet wurde auf der 29. Tagung die *Allgemeine Bemerkung Nr. 15* zum Recht auf Wasser, die weithin von dem Ausschußmitglied aus Deutschland, Eibe Riedel, vorbereitet worden war. In dem Text vertritt der CESCR die Auffassung, daß, obwohl das Recht auf Wasser nicht ausdrücklich im Sozialpakt aufgeführt ist, die Art. 11 und 12 in diesem Sinne interpretiert werden können. Art. 11 postuliert das Recht »auf einen angemessenen Lebensstandard ... einschließlich ausreichender Ernährung«, und in Art. 12 wird »das Recht eines jeden auf das für ihn erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit« anerkannt. Der Zugang zu sauberem Trinkwasser ist, so der Ausschuß, unabdingbare Voraussetzung für die Erfüllung beider Vorgaben.

Weiterhin wurde eine Stellungnahme für die Kommission für nachhaltige Entwicklung in Vorbereitung für den Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg abgegeben sowie eine gemeinsame Stellungnahme des CESCR und der Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Zusammenhang zwischen

den Millenniums-Entwicklungszielen und den im Sozialpakt anerkannten Rechten.

28. Tagung

Laut dem ersten Bericht *Tschechiens* an den Ausschuß wurde 1998 von der Regierung ein Rat für Menschenrechte geschaffen und ein Jahr später das Amt eines öffentlichen Beauftragten für die Wahrung der Rechte der Bürger – zwei Entwicklungen, die der CESCR begrüßte. Auch zehn Jahre nach dem Zusammenbruch des Ostblocks wurde der Übergang zur Marktwirtschaft als Grund für Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Rechte des Sozialpakts anerkannt. Tief besorgt war der Ausschuß über die vielfältigen Ausprägungen der Diskriminierung der Roma unter anderem in den Bereichen Beschäftigung, Unterkunft und Bildung. Das 2002 verabschiedete »Konzept zur Integration der Roma« sollte umgesetzt werden; alle notwendigen gesetzlichen oder anderen Maßnahmen seien zu ergreifen, um Minderheiten vor Diskriminierung zu

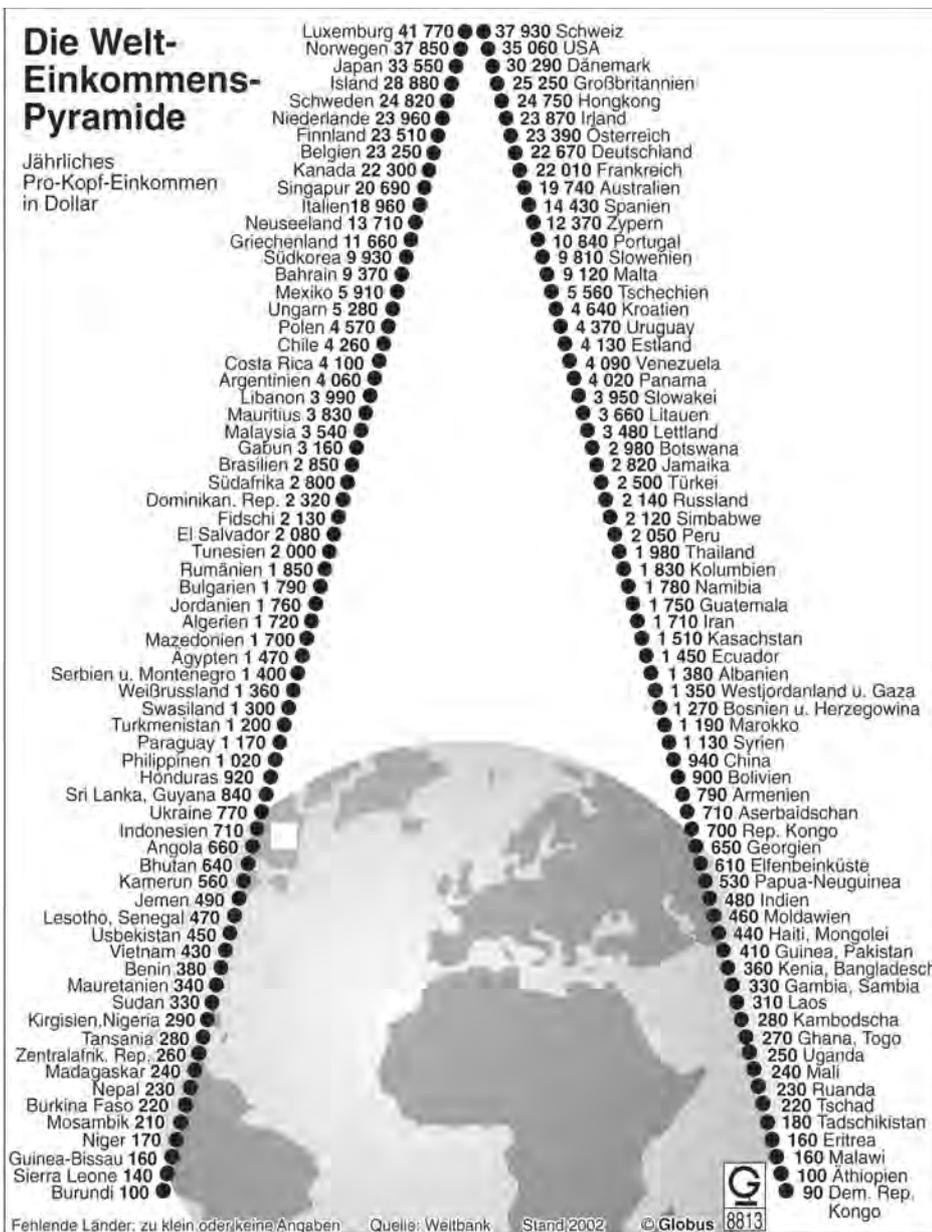
schützen. Auch solle die Regierung einen nationalen Menschenrechtsaktionsplan ins Leben rufen und eine nationale Menschenrechtsinstitution schaffen. Der Vertragsstaat solle darüber hinaus wirksame Maßnahmen gegen den Frauenhandel sowie die sexuelle Ausbeutung von Kindern ergreifen und sich beim Umgang mit HIV/Aids-Kranken nach dem Standard der Internationalen Richtlinien über HIV/Aids und die Menschenrechte richten.

Der Ausschuß war erfreut, im zweiten Bericht *Irlands* ein Kapitel über die Folgemaßnahmen zu den abschließenden Bemerkungen des Erstberichts aus dem Jahre 1999 vorzufinden. Positiv seien die Ratifizierung der Europäischen Sozialcharta, ihres Zusatzprotokolls von 1995, des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, die Einrichtung einer Menschenrechtskommission, die Abschaffung der Prügelstrafe und das Sinken der Arbeitslosenrate. Der CESCR monierte jedoch, daß die Kommission noch nicht arbeitsfähig sei. Besorgniserregend sei auch die Diskriminierung

von Menschen mit körperlichen und geistigen Behinderungen bei der Beschäftigung, in der Sozialversicherung, bei Bildung und Gesundheit. Auch sei es nicht mit dem Pakt vereinbar, daß geistig Behinderte in Nervenheilstätten untergebracht seien. Im Hinblick auf die Wohnungssituation in Irland zeigte sich der Ausschuß besorgt darüber, daß 1200 Familien der sogenannten Fahrenden in Zeltedörfern entlang den Straßen, ohne Wasseranschluß und angemessene sanitäre Einrichtungen, untergebracht seien. Der CESCR empfahl dem Vertragsstaat, den sozialen Wohnungsbau zu beschleunigen und den Fahrenden angemessene Unterkünfte zur Verfügung zu stellen.

Der Ausschuß begrüßte den offenen und konstruktiven Dialog mit der Delegation aus *Benin* und deren Vorschlag, daß er eine Delegation in das westafrikanische Land schicken möge, um sich ein Bild von der Situation vor Ort machen zu können. Anhand des Berichts konnte der CESCR allerdings schon einige schwerwiegende Mängel bei der Umsetzung des Sozialpakts feststellen. So beinhaltet das 1931 kodifizierte Wohnheitsrecht substantielle Diskriminierungen der Frauen und Mädchen. Insbesondere bezüglich des Zugangs zu Beschäftigung und Krediten, beim Recht auf Grundbesitz und im Erbrecht seien Frauen benachteiligt. Auch unternehme der Vertragsstaat zu wenig gegen die Genitalverstümmelung von jungen Frauen und Mädchen, gegen die Polygamie und zu frühe und erzwungene Heiraten. Auch die Rechte der Kinder seien nicht auf die dem Pakt angemessene Weise geschützt. Inakzeptabel sei die Praxis, Kinder als Haushaltshilfen in fremde Familien zu geben (*vidomegon*), die große Zahl von Straßenkindern und von Kindern, die arbeiten müssen, statt in die Schule zu gehen. Der CESCR empfahl *Benin*, die Auswirkungen der Armut zu mildern, indem die Ressourcen ausgewogener verteilt werden und die Bedürftigen einen besseren Zugang zu Versorgungsdiensten erhalten. *Benin* solle seine Bemühungen zur Abschaffung der Genitalverstümmelung erhöhen und diese Praxis unter Strafe stellen. Gleiches gilt für den Brauch des »*vidomegon*«. Weiterhin sollten für die untersten Einkommensschichten mehr Sozialwohnungen gebaut werden, die Gesundheitsprogramme verbessert und Bildungsprogramme im Bereich Sexualkunde und reproduktive Gesundheit durchgeführt werden; gegen illegale Abtreibungen müsse energischer vorgegangen werden.

*Großbritannien* berichtete auch über die nicht zum Vereinigten Königreich gehörenden, aber mit der Krone verbundenen Territorien (Kanalinseln und Insel Man) sowie die abhängigen Gebiete in Übersee. Zu den positiven Entwicklungen zählte der CESCR die Verabschiedung des Menschenrechtsgesetzes von 1998, die Einrichtung der Menschenrechtskommission in Nordirland im selben Jahr und die Überlegungen des Vertragsstaats, die Vorbehalte bei den ratifizierten Menschenrechtsverträgen zurückzunehmen. Der Ausschuß bedauerte, daß *Großbritannien* immer noch auf dem Standpunkt stehe, daß wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte lediglich Grundsätze und programmatische Zielsetzungen seien und keine einklagbaren Rechte. Einen klaren Bruch des Sozialpakts stellt *Großbritanniens* Weigerung dar, das Streikrecht in die

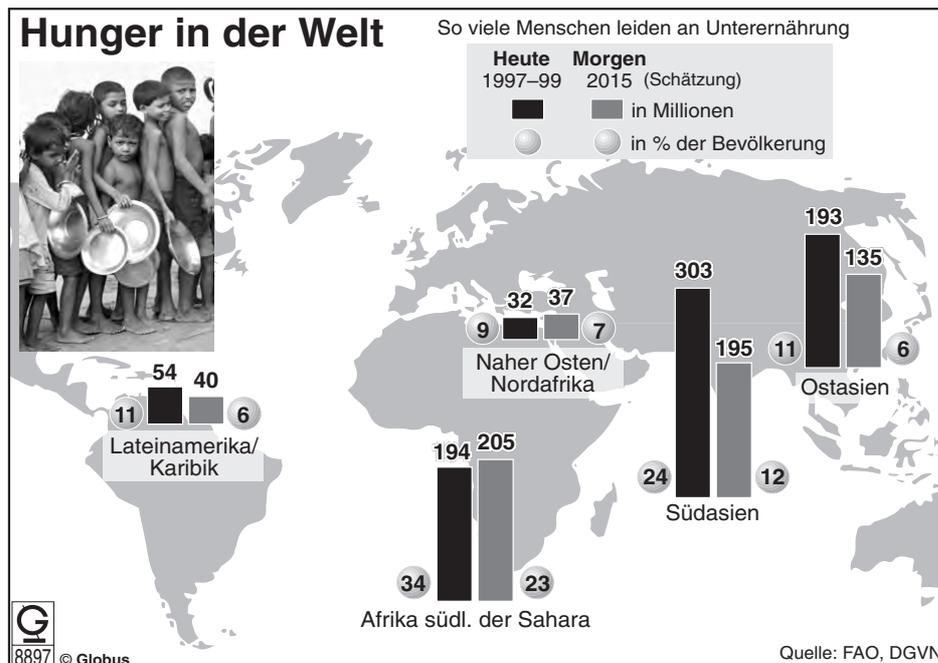


nationale Gesetzgebung aufzunehmen. Besorgt zeigte sich der Ausschuß über den weiterhin beträchtlich hohen Anteil an Armen in der Gesellschaft, insbesondere in Nordirland und unter ethnischen Minderheiten sowie unter behinderten und alten Menschen. Trotz der Maßnahmen des Vertragsstaats sei die Kluft zwischen Armen und Reichen eher noch größer geworden. Der CESCR empfahl mit Nachdruck, den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten im nationalen Rechtssystem den gleichen Stellenwert einzuräumen wie den politischen und bürgerlichen Rechten, einen nationalen Menschenrechtsaktionsplan auszuarbeiten, eine nationale Menschenrechtskommission für England, Wales und Schottland einzurichten und die Probleme der Armut und des sozialen Ausgeschlossenseins mit hoher Priorität zu behandeln.

Der zweite Bericht von *Trinidad und Tobago* wurde zu spät abgeliefert und von einer Delegation vorgestellt, die nach Ansicht des Ausschusses zu wenig Experten für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vorzuweisen hatte. Zu den begrüßenswerten Entwicklungen in dem Karibikstaat zählte der CESCR die Verabschiedung mehrerer Gesetze, darunter ein Gleichstellungsgesetz, ein Gesetz über häusliche Gewalt und eines über den Mutterschutz. Bedauerlich sei hingegen die Rücknahme mehrerer Menschenrechtsübereinkommen, darunter das I. Fakultativprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte über die Individualbeschwerde. Der Ausschuß war besorgt über zu niedrige Mindestlöhne, ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern, die hohe Arbeitslosenrate, weitreichende Einschränkungen des Streikrechts und ein hohes Maß an Kinderarbeit. Insgesamt herrsche in dem Vertragsstaat immer noch eine Kultur der Gewalt, insbesondere häuslicher und sexueller Gewalt; auch erhielten alleinerziehende Mütter nicht genügend staatliche Unterstützung. Im nächsten Bericht sollten nach Geschlecht unterscheidende Daten und Zahlen aufgeführt werden, um eine bessere Analyse der Trends vornehmen zu können. Die Regierung solle Maßnahmen gegen die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere bei Jugendlichen ergreifen, auf gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit achten, das Problem der Kinderarbeit angehen, eine Bewußtseinskampagne zum Thema Gewalt gegen Frauen durchführen und die Bedingungen in den Gefängnissen verbessern.

### 29. Tagung

Zu den erfreulichen Entwicklungen in der *Slowakei* zählte der CESCR die Einrichtung des Amtes eines Ombudsmann im Jahre 2001 und dessen Wahl im März 2002, die Einrichtung eines Koordinierungsausschusses für Frauenfragen 1999 und die Tatsache, daß die Slowakei zu einem Geberland für Entwicklungshilfe geworden ist. Allerdings ist auch im slowakischen Teil der ehemaligen Tschechoslowakei die Diskriminierung von Roma verbreitet. Weiterhin merkte der CESCR an, daß der Mindestlohn nicht ausreiche, um einen angemessenen Lebensstandard zu halten, und daß Frauen in der Slowakei im Durchschnitt nur 75 vH des Verdienstes der Männer erzielen. Der Ausschuß empfahl dem Vertragsstaat, energischer gegen den Frauenhandel vorzugehen und Präventivmaß-



nahmen gegen die sexuelle Ausbeutung von Frauen, Jugendlichen und Kindern zu ergreifen. Auch sollten verstärkt Anstrengungen unternommen werden, um die Zahl der am Schulunterricht teilnehmenden Roma-Kinder zu erhöhen und Menschenrechtsunterricht in den Schulen wie auch im Justizwesen anzubieten.

*Polens* vierter Bericht an den CESCR war in Übereinstimmung mit den Richtlinien angefertigt worden. Als positiv bewertete das Expertengremium die Anzahl der konkreten Maßnahmen, die das Land seit dem letzten Bericht ergriffen hatte, darunter die nationale Strategie für Beschäftigungswachstum und die Entwicklung der menschlichen Ressourcen für den Zeitraum 2000 bis 2006. Begrüßenswert sei auch die Anhebung des Mindestarbeitsalters von 15 auf 16 Jahre. Besorgt zeigte sich der Ausschuß über die Zunahme an fremdenfeindlichen Kundgebungen, insbesondere gegen Juden und Roma. Nicht zufriedenstellend sei die Faktenlage bezüglich der Roma-Bevölkerung und der Mangel eines umfangreichen Programms zur Verbesserung der Situation der Roma. Besorgnis erzeuge die hohe Arbeitslosigkeit, die bei mehr als 17 vH liege. Nicht zu rechtfertigen sei das unterschiedliche Pensionsalter (bei Männern 65 Jahre, bei Frauen 60 Jahre), das zu niedrigeren Renten bei den Frauen führe. Ebenso bedenklich sei, daß im öffentlichen Gesundheitswesen keine Familienplanungsberatung vorgesehen sei und daß Frauen keinen Zugang zu bezahlbaren Verhütungsmitteln hätten. Der CESCR empfahl dem Vertragsstaat unter anderem, bessere Informationen über die in Polen lebenden Roma zusammenzustellen, umfangreiche Programme zu ihrer Besserstellung einzuleiten, angesichts des großen Anteils an Wanderarbeitern den effektiven Schutz ihrer Rechte sicherzustellen, das Pensionsalter von Männern und Frauen anzugleichen, den Mindestlohn regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen, effektive Maßnahmen gegen den Frauenhandel zu ergreifen und die Täter zur Verantwortung zu ziehen.

Zu den positiven Aspekten in *Georgien* zählte

der CESCR die Bemühungen der Regierung, den Verpflichtungen aus den internationalen Menschenrechtsverträgen nachzukommen, und insbesondere die Tatsache, daß Aktionspläne in bezug auf die Rechte von Kindern und Frauen ins Leben gerufen wurden. Mit Besorgnis nahm der Ausschuß davon Kenntnis, daß der Vertragsstaat nicht in der Lage gewesen war, die meisten der Empfehlungen des Gremiums nach Prüfung des ersten Berichts umzusetzen. Auch sei die Kluft zwischen den gesetzlich verankerten Paktrechten und ihrer Umsetzung besorgniserregend groß. Der CESCR stellte zahlreiche Mängel bei der Umsetzung des Paktes fest. So beklagte er das weit verbreitete Problem der Korruption, welches er zu den Hauptursachen für die ungleiche Verteilung der Einkommen und Ressourcen zählte, und die begrenzte Effektivität bei der Nutzung ausländischer Finanzmittel. Des weiteren sei die Situation von Binnenvertriebenen in Georgien beklagenswert, die zum Teil keinen Zugang zu Wasser, Elektrizität, medizinischer Grundversorgung und Bildung hätten. Unregelmäßige Bereitstellung von Wasser und Elektrizität sei auch für die Mehrheit der Georgier der inakzeptable Normalzustand. Mindestlohn und die Sozialversicherung lägen weit unter dem für einen angemessenen Lebensstandard notwendigen Maß. Nicht im Einklang mit dem Sozialpakt sei auch der Mangel an Gesetzen gegen häusliche Gewalt und an Maßnahmen gegen den Frauenhandel. Der CESCR empfahl dem Vertragsstaat, das Sozialversicherungssystem zu reformieren, den Mindestlohn und die Sozialversicherungszahlungen auf ein zum Überleben ausreichendes Maß anzuheben, effektive Maßnahmen gegen den Menschenhandel und zum Schutz von Straßenkindern zu ergreifen, bei der Umsetzung der auf die Weltbank zurückgehenden Strategien zur Armutsminderung die Zivilgesellschaft einzubeziehen und die Lebensbedingungen der Bevölkerung allgemein zu verbessern, insbesondere für eine funktionierende Versorgung mit Wasser, Strom und medizinischer Behandlung zu sorgen.

Trotz Abwesenheit einer Regierungsdelegation der *Salomonen* behandelte der CESCR die Umsetzung des Sozialpakts in dem Südpazifikstaat. Als positiv bewertete das Gremium den 2001 erfolgten Abschluß einer Vereinbarung über technische Hilfe mit dem Büro des Hochkommissars für Menschenrechte. Als Gründe für Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Paktes erkannte der CESCR die wirtschaftliche Rezession, die hohe Armutsquote und die politische Instabilität an. Der Ausschuß stellte bei der Berichtsprüfung zahlreiche Verletzungen des Paktes fest. So seien Frauen auf allen Entscheidungsebenen des Staates unterrepräsentiert, und der Staat bleibe generell patriarchalischen Denkmustern verhaftet. Bedenklich sei eine Quote von 45 vH der Personen im erwerbsfähigen Alter, die für ihre Arbeit nicht bezahlt werden. Alarmierend sei die hohe Anzahl an Fällen von häuslicher Gewalt und die Tatsache, daß Malaria trotz der Maßnahmen der Regierung immer noch ein beträchtliches Gesundheitsproblem darstellt. Der CESCR forderte den Vertragsstaat auf, im nächsten Bericht detailliert über gesetzliche Maßnahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen Aufschluß zu geben. Auch solle ein nationales Arbeitsplatzprogramm, insbesondere auf Jugendliche und Frauen zugeschnitten, ins Leben gerufen werden. Ebenfalls müsse sichergestellt werden, daß das sich in Auflösung befindliche traditionelle ›wantok‹-System zur Alterssicherung durch staatliche Unterstützung ersetzt wird. Der Vertragsstaat müsse darüber hinaus Maßnahmen gegen Mangelernährung und zur Sicherstellung des Zugangs zu Trinkwasser und sanitären Einrichtungen ergreifen.

Erfreulich sei im Blick auf *Estland*, daß die abschließenden Bemerkungen des CESCR zum Bericht des Landes auf der Website des Außenministeriums veröffentlicht und ins Estnische übersetzt würden. Positiv sei auch die Schaffung eines Amtes eines ›Rechtskanzlers‹ mit der Funktion eines Ombudsmans im Jahr 2001. Begrüßenswert sei darüber hinaus die Verabschiedung des Gewerkschaftsgesetzes im Juni 2000 und die Reduzierung der Kindersterblichkeit von 15,4 pro tausend Lebendgeburten (1993) auf 8,4 vH (2000). Zu den Schwachpunkten bei der Umsetzung des Sozialpakts zählte der Ausschuß die vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit unter Angehörigen ethnischer Minderheiten, bei älteren Frauen und alleinerziehenden Müttern, den großen Unterschied bei den Gehältern zwischen Männern und Frauen, die Praxis der Zwangsarbeit für Häftlinge, der Mangel an Sozialwohnungen, die hohe Rate an Tuberkulose- und HIV/Aids-Erkrankungen und die große Zahl an Schulabbrechern. Estland solle mehr Anstrengungen unternehmen, um die Arbeitslosigkeit in den benachteiligten Bevölkerungsgruppen abzubauen, gleiche Bezahlung für gleichwertige Arbeit sicherstellen und das einschlägige ILO-Übereinkommen Nr. 111 ratifizieren. Der CESCR empfahl darüber hinaus, Krisenzentren für die Opfer häuslicher Gewalt einzurichten, das Ausmaß der Armut genau zu beobachten und im nächsten Bericht aggregierte und einen Vergleich zulassende Daten über die Menschen, die unterhalb der Armutsgrenze leben, sowie über die Einschulung aufzuführen. □

## Rechtsfragen

### Themenwechsel

BEATE RUDOLF

#### **Völkerrechtskommission: 55. Tagung – Weitere Fortschritte bei Vorbehalten zu Verträgen und beim Diplomatischen Schutz – Stagnation bei einseitigen Akten – Zurechenbarkeit des Handelns von UN-Friedenstruppen**

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Beate Rudolf, Premiere der Völkerrechtlerinnen, VN/2003 S. 91f., fort.)

Erstmals seit 1985 fand eine Tagung der *Völkerrechtskommission* der Vereinten Nationen (International Law Commission, ILC) ohne Beteiligung eines deutschen Sachverständigen statt, da Bruno Simma auf Grund seiner Wahl zum Richter am Internationalen Gerichtshof aus dem Gremium ausgeschieden ist. Beherrschendes Thema auf der 55. Tagung der ILC in Genf (5.5.-6.6. und 7.7.-8.8. 2003) war das Recht der Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen. Die 34 Sachverständigen nahmen außerdem die Arbeit an zwei neuen Problemfeldern auf, zu denen ihnen erste Berichte vorlagen, und skizzierten die Umriss von zwei weiteren neuen Themen. Infolgedessen wird sich die Kommission im laufenden Fünfjahreszeitraum mit einer größeren Zahl von neuen Gegenständen befassen als sie alte Themen fortführen wird.

Den Praxisleitfaden zu *Vorbehalten bei Verträgen* konnten die Experten um elf Richtlinien fortschreiben. Sie regeln sehr nuanciert das Zurückziehen von Vorbehalten hinsichtlich ihrer Bedingungen (Zeitpunkt und Unabhängigkeit von der Zustimmung der anderen Vertragsparteien) sowie Form, Verfahren und Zuständigkeit (völkerrechtliche Vertretungsbefugnis und Unbeachtlichkeit eines Verstoßes gegen innerstaatliches Recht). Sie regeln außerdem, welche Rechtswirkungen das Zurückziehen hat und wann diese eintreten. Häufig haben die Richtlinien nur klarstellende Funktion und übertragen die Regeln über die Ratifikation von Verträgen auf das Zurückziehen eines Vorbehalts. Unterschiede bestehen aber zur Praxis im Rahmen von Menschenrechtsverträgen, da der Leitfaden nicht der strengen Ansicht folgt, wonach bei unzulässigem Vorbehalt der Vertrag ohne die mit diesem Vorbehalt bezweckte Modifikation anwendbar ist. Daher soll nach dem Willen der ILC erst das Zurückziehen eines Vorbehalts den Vertrag gegenüber denjenigen Staaten in Kraft setzen, die gegen den Vorbehalt Einspruch erhoben haben. Der Entwurf folgt hingegen den Vertragskontrollgremien in seiner Empfehlung, die Notwendigkeit von Vorbehalten regelmäßig zu überprüfen. Die Debatte über den achten Bericht des Berichterstatters Alain Pellet kreiste um Einsprüche gegen Vorbehalte. Dabei zeigte sich, daß die Experten immer noch uneins sind hinsichtlich der bereits vorläufig angenommenen Möglichkeit, Vorbehalte nachträglich zu modifizieren oder zu erweitern.

Gute Fortschritte machen die Arbeiten zum *Di-*

*plomatischen Schutz*. Der Redaktionsausschuß verabschiedete drei kommentierte Artikelentwürfe zur Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs und zu den Ausnahmen von diesem Prinzip. Die Frage nach der Rechtsnatur dieses Erfordernisses – verfahrensrechtlich oder materiellrechtlich? – bleibt darin weiterhin offen. In der Debatte über den vierten Bericht des Berichterstatters John R. Dugard war unter den Sachverständigen die Frage heftig umstritten, welcher Staat zugunsten einer juristischen Person diplomatischen Schutz ausüben kann. Der nunmehr dem Redaktionsausschuß vorliegende Entwurf trifft keine Entscheidung zwischen einer Anknüpfung an den Unternehmenssitz oder den Gründungsort, sondern verweist auf die Rechtsordnung, die auf den Gründungsvertrag anwendbar ist. Umstritten war auch, in welchen Ausnahmefällen diplomatischer Schutz durch Heimatstaaten der Aktionäre möglich ist. Der aus der Praxis von Investitionsverträgen entlehnte Vorschlag des Berichterstatters, dies zu gestatten, wenn der Heimatstaat des Unternehmens für die angegriffene Schädigung verantwortlich ist, konnte sich nicht durchsetzen. Für die weitere Arbeit sind Stellungnahmen der Mitgliedstaaten zum diplomatischen Schutz von Schiffsbesatzungen durch den Flaggenstaat und von Bediensteten internationaler Organisationen durch diese Organisation gewünscht.

Bei dem Thema der *einseitigen Akte von Staaten* tritt die ILC im siebenten Jahr nach wie vor auf der Stelle. Der vorgelegte Bericht, der sich mit dem Rechtsinstitut der Anerkennung befaßt, erntete heftige inhaltliche und methodische Kritik. Er rief erneut unter den Experten die Frage hervor, ob sich das Thema für eine Kodifikation überhaupt eignet. In einer Arbeitsgruppe konnte mühsam ein Kompromiß ausgehandelt werden. Dieser enthält eine vorläufige Definition einseitiger Akte und erweitert das Thema auf solche staatlichen Handlungen, die nicht von dem Willen getragen sind, eine Verpflichtung oder Rechtswirkungen zu begründen. Wohl ohne Präzedenzfall ist die Weisung der ILC an den Berichterstatter, im kommenden Bericht lediglich die Staatenpraxis nach einem vorgegebenen Muster zu kompilieren und von rechtlichen Schlußfolgerungen abzusehen. Die Kommission fordert außerdem die UN-Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, ihr Informationen über ihre Staatenpraxis zu übermitteln, damit sie ihre bisherige dünne Faktengrundlage erweitern kann.

In seinem ersten Bericht zur *Haftung für Schäden aus nichtrechtswidrigem Verhalten* legte der Berichterstatter Pemmaraju Sreenivasa Rao 14 Empfehlungen für die Ausgestaltung von Haftungsregelungen vor. Dabei hob er die Notwendigkeit hervor, den Staaten eine größtmögliche Flexibilität zu belassen, weil sich auch in den bestehenden vertraglichen Haftungsregimen keine einheitlichen Prinzipien finden ließen. Die anschließende Debatte ließ in vielen Punkten Zustimmung erkennen; dort, wo Dissens herrschte, erbitten die Experten Stellungnahmen der Staaten. Dies betrifft die Frage, wie die Haftung eines Betreibers zu begrenzen ist, wie eine daraus resultierende Deckungslücke zu schließen ist und welche Pflichten die Staaten dabei treffen, des weiteren die Einbeziehung des ›ökologischen Schadens‹ und die Form, die das Kodifizierungsprojekt annehmen soll.