

›Frauenrechte sind Menschenrechte‹

30 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau

Heike Alefsen · Julia Raue

Die Annahme des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) am 18. Dezember 1979 durch die UN-Generalversammlung stellte einen Meilenstein in der Geschichte der Frauenrechte dar. Der vorliegende Beitrag wirft einen Blick auf den Einfluss des Übereinkommens auf die rechtliche und tatsächliche Situation von Frauen weltweit. Nach einem kurzem historischen Überblick über die Entstehungsgeschichte werden exemplarisch neuere Entwicklungen im Bereich der Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene und bei der Überprüfung durch das Vertragsorgan auf internationaler Ebene beleuchtet.

Von der Erklärung zum Übereinkommen

Dem Inkrafttreten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW)¹ am 3. September 1981 waren jahrzehntelange intensive Bemühungen um die Festschreibung von für Frauen besonders bedeutsamen Rechten vorangegangen. Nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 hatten die beiden auf ihr aufbauenden internationalen Pakte² zwar den Gleichheitsgrundsatz verankert, ihn aber allgemein formuliert und nicht weiter ausgeführt. Abgesehen von der Tatsache, dass Frauenbelange auch im Kontext der Berichtsverfahren unter diesen Pakten angesprochen werden konnten, hatten diese Menschenrechtspakte keine spezifischen institutionellen Entwicklungen nach sich gezogen. Die Erklärung der Generalversammlung über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 7. November 1967 bereitete den Weg dafür. Wenn auch noch nicht rechtlich verbindlich, so legte sie doch zum ersten Mal dar, welchen besonderen Arten von Diskriminierung Frauen ausgesetzt sind.

Auf zwischenstaatlicher Ebene folgten 1975 das von der Generalversammlung beschlossene Internationale Jahr der Frau, begleitet von der ersten Internationalen Konferenz von Staatenvertretern, die sich in Mexiko-Stadt mit Frauenbelangen und -förderung befasste. Auf der Konferenz wurde ein Weltweiter Aktionsplan verabschiedet, welcher erstmalig eine globale Übersicht zur Rolle und Rechtsstellung der Frau beinhaltete und die Staaten aufforderte, Maßnahmen zu ergreifen. Der Schwerpunkt lag auch hierbei, wie bei der sobald eingeläuteten Frauendekade der Vereinten Nationen (1976–1985) unter dem Motto ›Gleichberechtigung, Entwicklung und Frie-

den‹ auf Belangen von Frauen im Kontext der Entwicklung. Aufgabe dieser Dekade war eine effektive Umsetzung des Aktionsplans von Mexiko sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene. Folgekonferenzen wurden 1980 in Kopenhagen und 1985 in Nairobi abgehalten – Erstere, um den Fortschritt auf der Grundlage des Aktionsplans von Mexiko zu bewerten, Letztere, um die Frauendekade zu evaluieren.

Vom Thema Entwicklung zu Frauenrechten

Gut zehn Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens, nach den ersten Erfahrungen mit seiner Umsetzung durch Staaten und den trotz seiner spezifischen rechtsverbindlichen Bestimmungen noch erkennbaren Lücken beim Schutz der Rechte von Frauen, zeigte sich vor und nach der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien von 1993 ein allmählicher Wandel. In der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm wurde ausdrücklich anerkannt, dass die Menschenrechte der Frauen und Mädchen einen unveräußerlichen und unteilbaren Aspekt der Menschenrechte darstellen. Dieser Fortschritt war zu großen Teilen der starken Präsenz von Frauenorganisationen, aber auch anderer nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) geschuldet. Ihr Motto ›Frauenrechte sind Menschenrechte‹ war unüberhörbar. Die Weltkonferenz hat außerdem der Aufforderung zu einer Integration von Frauenrechten in alle Aktivitäten der Vereinten Nationen eine besondere Bedeutung beigegeben.³ Auf nationaler Ebene wandte sich das Aktionsprogramm sowohl an Regierungen als auch an NGOs. Weiterhin wurde die schnellstmöglichen Prüfung der Möglichkeit einer Einführung eines Individualbeschwerderechts im Hinblick auf das Frauenrechts-Übereinkommen gefordert.

Das Abschlussdokument der Weltfrauenkonferenz von Beijing im Jahr 1995, die Aktionsplattform, bekräftigte dieses neue Verständnis. Sie forderte, wie auch die Folgekonferenz 2000 in New York, Staaten

¹ Text in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, DGVN-Texte 42, Bonn 2002, S. 183ff.

² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966).

³ Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF. 157/23 v. 12.7.1993, Punkt 18, Abs. 3.



Heike Alefsen, LL.M., geb. 1966, ist seit 2006 Leiterin eines Teams in der Abteilung Sonderverfahren im Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen in Genf. Zuvor war sie bei den UN in New York, dem Europarat in Straßburg und Sarajewo, sowie bei Amnesty International in London tätig.



Dr. Julia Raue, geb. 1975, arbeitet seit dem Jahr 2003 im Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen in Genf und unterstützt seit 2006 den UN-Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten.

nachdrücklich auf, Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu machen. Ferner gingen von beiden Konferenzen wichtige Impulse zur verstärkten Beachtung von Frauenrechten als Querschnittsaufgabe (gender mainstreaming) und der Umsetzung eines Individualbeschwerderechts zum Übereinkommen aus. Der zur 49. Tagung der Kommission zur Rechtsstellung der Frau im Jahr 2005 vorgelegte Bericht des Generalsekretärs⁴, der aus Anlass des zehnten Jahrestags der Konferenz von Beijing den aktuellen globalen Überblick der Vereinten Nationen über die Lage der Menschenrechte von Frauen gab, wies auf anhaltende Verletzungen in allen Regionen der Welt hin.

Die vom CEDAW verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen, die sich direkt an den Staat wenden, sind zwar rechtlich nicht bindend, doch ist der politische und moralische Druck, Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bemerkungen zu ergreifen, nicht zu unterschätzen.

Bestandsaufnahme

Das Frauenrechts-Übereinkommen hat gegenwärtig 186 Vertragsstaaten (Stand April 2009) und ist damit nach der Kinderrechtskonvention (193 Vertragsstaaten) der UN-Menschenrechtsvertrag mit den meisten Ratifizierungen.

Der für die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens geschaffene Ausschuss für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – CEDAW)⁵ hat zur Aufgabe, die regelmäßig seitens der Vertragsstaaten vorzulegenden Berichte zum Stand der Umsetzung zu prüfen. Nach der Prüfung eines solchen Staatenberichts verabschiedet der Ausschuss so genannte Abschließende Bemerkungen, die sich direkt an den Staat wenden. Diese Bemerkungen sind zwar rechtlich nicht bindend, doch ist der politische und moralische Druck, Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bemerkungen zu ergreifen, nicht zu unterschätzen.

Ein Individualbeschwerdeverfahren, das es auch bei einigen anderen Menschenrechtsverträgen gibt, besteht für das Übereinkommen seit dem 6. Oktober 1999, als das entsprechende Fakultativprotokoll angenommen wurde. Es trat am 22. Dezember 2000 in Kraft und hat gegenwärtig 98 Vertragsstaaten. Das Protokoll führt zwei neue Verfahren ein: ein Mitteilungsverfahren, das es dem Ausschuss ermöglicht, Eingaben von Einzelpersonen oder Gruppen zu behandeln, und ein Untersuchungsverfahren, das eine vertrauliche Untersuchung von zuverlässigen Angaben zu schweren oder systematischen Menschenrechtsverletzungen von Frauen ermöglicht. Bisher gab es unter dem Individualbeschwerdeverfahren erst wenige Fälle; von einem im vertraulichen Untersuchungsverfahren behandelten Fall hat der Ausschuss öffentlich berichtet.

Konsolidierung

Einen bedeutenden Teil seiner Tagungszeit widmet der CEDAW der Ausarbeitung ›Allgemeiner Empfeh-

lungen‹. Diese bewirken *per se* zwar keine rechtliche Verbindlichkeit für die Vertragsstaaten im Hinblick auf die Auslegung des Übereinkommens, haben jedoch einen gewissen Einfluss auf die Konkretisierung der vertragsstaatlichen Verpflichtungen.

26 solcher Allgemeinen Empfehlungen hat der Ausschuss in den letzten 30 Jahren erarbeitet.⁶ Die Empfehlungen der ersten zehn Jahre waren sehr kurz gefasst, behandelten jedoch bereits brisante Themen, wie ›Gewalt gegen Frauen‹ (1989)⁷ oder ›Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit‹ (1989). Ab den neunziger Jahren gab der Ausschuss ausführlichere Kommentierungen⁸ zu einer Reihe von weiteren Problemkreisen ab, wie beispielsweise ›Beschneidung von Mädchen und Frauen‹ (1990), ›Die Vermeidung der Diskriminierung der Frau bei nationalen Strategien zur Vorbeugung und Kontrolle des Immunschwächesyndroms Aids‹ (1990), ›Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen‹ (1994) und ›Politisches und öffentliches Leben‹ (1997).

Der Ausschuss richtet sein Augenmerk auch auf spezielle Frauengruppen, die besonders oft mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind.⁹ So hat er im Jahr 2008 eine Allgemeine Empfehlung zur Gruppe der ›Wanderarbeiterinnen‹ verabschiedet. Gegenwärtig arbeitet er an einer Empfehlung zu älteren Frauen.

Besondere inhaltliche Herausforderungen

Folgende substanzielle Herausforderungen sind für das Übereinkommen und den Ausschuss festzuhalten:

Vorbehalte

Von den 186 Vertragsstaaten haben 80 Vorbehalte gegen einige Bestimmungen vorgebracht oder Erklärungen abgegeben. Zu den Hauptproblemen, welche die Umsetzung des Übereinkommens erschweren, zählen die große Anzahl an Vorbehalten, die Art ihrer Formulierung und ihre Auswirkungen. Einige dieser Vorbehalte stellen die Wirksamkeit des Übereinkommens in Frage. Besonders strittig in diesem Sinne sind Vorbehalte, die festlegen, dass bei einem Konflikt des Frauenrechts-Übereinkommens mit islamischem Scharia-Recht Letzteres Vorrang hat.¹⁰ Diese Vorbehalte sind oft sehr allgemein und weitreichend formuliert und betreffen vor allem die Rechtsstellung der Frau in Ehe und Familie, aber auch im öffentlichen Leben. Art. 28 Abs. 2 des Frauenrechts-Übereinkommens wiederholt den völkergewohnheitsrechtlich anerkannten und in Art. 19 lit. c) der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierten Grundsatz, dass mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbare Vorbehalte nicht zulässig sind.

Seit Anfang der neunziger Jahre, insbesondere aber seit dem Jahr 2000 haben vor allem europäische Staa-

Zu den Hauptproblemen, welche die Umsetzung des Übereinkommens erschweren, zählen die große Anzahl an Vorbehalten, die Art ihrer Formulierung und ihre Auswirkungen.

ten begonnen, gegen diese zu weitreichenden Vorbehalte offen Widerspruch einzulegen.¹¹ Der Ausschuss hat im Jahr 1998 eine Erklärung zu Vorbehalten abgegeben¹² und verweist in seinen Abschließenden Bemerkungen auf unzulässige Vorbehalte oder Erklärungen und fordert den entsprechenden Staat auf, diese zurückzunehmen oder umzuformulieren.¹³ Seit kurzem ist auch zu beobachten, dass einige Vertragsstaaten ihre Vorbehalte teilweise zurückziehen.¹⁴ Zu hoffen bleibt, dass es sich dabei um einen anhaltenden Trend handelt.

Definition von Diskriminierung

Art. 1 des Übereinkommens definiert den Ausdruck ›Diskriminierung der Frau‹ folgendermaßen: »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 Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird«. Diese Definition umfasst sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierung. Während Erstere explizit an das Geschlecht geknüpft ist, spricht man von einer mittelbaren Diskriminierung, wenn scheinbar neutrale Unterscheidungskriterien in ihrer Wirkung Frauen überproportional treffen und nicht durch objektive, vom Geschlecht unabhängige Gründe gerechtfertigt sind.

Anfang 2009 lobte der CEDAW Deutschland beispielsweise für die Annahme des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, welches eine neue Definition des Konzepts der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung beinhaltet.¹⁵

Mit Blick auf Art. 5 des Übereinkommens wird ersichtlich, dass der Diskriminierungsbegriff jedoch noch darüber hinaus geht und auch faktische Diskriminierungsformen umfasst, denen Frauen ausgesetzt sind, weil sie Frauen sind. Diese weite Definition hat zum Ziel, jede Verhaltensweise, die zum Weiterbestehen von Vorurteilen, Vorstellungen von der Über- beziehungsweise Unterlegenheit eines Geschlechts und von stereotypen Rollenverteilungen beiträgt, zu beseitigen. Der CEDAW sieht sich demnach vor die Herausforderung gestellt, einen Bewusstseinswandel bei den Vertragsstaaten herbeizuführen, um gesellschaftliche Strukturen und Praktiken, die diskriminierend wirken, in ihrem Ursprung zu bekämpfen.

Mehrfache Diskriminierung

Bei einer mehrfachen oder so genannten intersektionalen Diskriminierung sieht sich eine Frau aufgrund verschiedener zusammenwirkender Persönlichkeitsmerkmale diskriminiert. So sind beispielsweise Frau-

en, die in Armut leben, einer indigenen Gruppe oder einer ethnischen Minderheit angehören, Frauen mit einer Behinderung oder Migrantinnen mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit von mehrfacher Diskriminierung betroffen. Hier fordert der CEDAW die Staaten auf, einen ganzheitlichen Ansatz zu wählen.¹⁶

Rechtsverletzungen im privaten Bereich

Eine besondere Problematik besteht darin, dass Diskriminierungen, vor allem Gewalt gegen Frauen, häufig im privaten Bereich, insbesondere in Ehe und Familie, vorkommen. Viele Staaten sahen und sehen es zum Teil noch immer als nicht begründet an, sich in diesen so genannten Kernbereich der Privatsphäre einzumischen. Selbst wenn die nötigen gesetzlichen Voraussetzungen vorhanden sind, zögern viele Vertragsstaaten, diese auch umzusetzen. Der Ausschuss äußert immer wieder seine Besorgnis, dass in Fällen von Gewalt gegen Frauen viele Vertragsstaaten der Aussöhnung und dem Familienfrieden grundsätzlich den Vorrang geben und Frauen oft davon überzeugt werden, solche Fälle nicht vor gerichtliche Instanzen zu bringen.

Der CEDAW sieht sich vor die Herausforderung gestellt, einen Bewusstseinswandel bei den Vertragsstaaten herbeizuführen, um diskriminierende Strukturen und Praktiken in ihrem Ursprung zu bekämpfen.

4 UN Doc. E/CN.6/2005/2 v. 6.12.2004. Auf der Tagung selbst wurde lediglich eine kurze Erklärung verabschiedet, in der die Aktionsplattform von Beijing bekräftigt wird.

5 Sowohl das Übereinkommen als auch der Ausschuss werden im Englischen mit CEDAW abgekürzt. Im Folgenden wird der Klarheit halber nur der Ausschuss mit CEDAW bezeichnet.

6 Eine Liste der Allgemeinen Empfehlungen ist zu finden über: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>

7 Eine ausführlichere Allgemeine Empfehlung zu ›Gewalt gegen Frauen‹ wurde 1992 vom Ausschuss verabschiedet.

8 Seit dem Jahr 1992 wurden Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft in die Ausarbeitung der Allgemeinen Empfehlungen eingebunden, was zu einem erhöhten juristischem Gehalt geführt hat.

9 Siehe etwa Allgemeine Empfehlung Nr. 18 ›Behinderte Frauen‹, die 1991 angenommen wurde.

10 Einige dieser Mitgliedstaaten sind: Ägypten, Algerien, Bangladesch, Brunei Darussalam, Irak, Katar, Kuwait, Libyen, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate.

11 Eine Liste der Vorbehalte ist zu finden über: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

12 UN Doc. A/53/38/Rev.1 v. 14.5.1998, S. 47–50.

13 Vgl. Zum Beispiel UN Doc. CEDAW/C/SAU/2 v. 29.3.2007 (Saudi-Arabien), Abs. 19, 24 und 25.

14 So etwa Algerien und Ägypten im Jahr 2009 im Hinblick auf den Vorbehalt zu Art. 9 Abs. 2.

15 UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/6 v. 12.2.2009, Abs. 5.

16 Positiv äußerte sich der Ausschuss etwa im Hinblick auf Spanien, UN Doc. CEDAW/C/ESP/CO/6 v. 7.8.2009, Abs. 5.

Diskriminierende Bräuche und Praktiken

Diskriminierende Bräuche und Praktiken sind in manchen Vertragsstaaten noch an der Tagesordnung. Diese Problematik ist besonders komplex und sensibel, da die Verletzungen der Menschenrechte der Frauen nicht vom Staat, sondern von Privatpersonen begangen werden, die zudem in vielen Fällen zum erweiterten Familienkreis des Opfers zählen. In vielen Staaten ist Gewohnheitsrecht noch immer anerkannt, und diskriminierende Praktiken sind strafrechtlich nicht verboten. Aber selbst in Vertragsstaaten, die ein solches Verbot erlassen haben, werden diese Handlungsweisen nicht immer unterbunden. Daher ist in diesem Themenbereich mehr staatliches Handeln erforderlich, wie zum Beispiel umfassende Aufklärungskampagnen, die auf die schwerwiegenden gesundheitlichen Risiken einer Genitalverstümmelung hinweisen. Auch das Weiterbestehen bestimmter Stereotypen, selbst wenn diese nicht rechtlich verankert sind, wie beispielsweise die männliche Vormundschaft über Frauen, hat der Ausschuss vielfach kritisiert.¹⁷

In vielen Staaten ist Gewohnheitsrecht noch immer anerkannt, und diskriminierende Praktiken sind strafrechtlich nicht verboten.

Fortschritte im Verfahrensablauf

Auf prozeduraler Ebene kann der Frauenrechtsausschuss auf einige Erfolge zurückblicken:

Verbessertes Berichtsverfahren

Wie andere Vertragsausschüsse kämpft auch der CEDAW mit der verspäteten Berichterstattung durch die Vertragsstaaten. Die regelmäßig angefertigten Übersichten zur Erfüllung der Berichtspflicht machten deutlich, dass einige der Vertragsstaaten mit ihrer Berichterstattung beträchtlich, das heißt fünf, zehn oder gar 20 Jahre, im Rückstand waren.¹⁸ Manche Vertragsstaaten hatten seit der Ratifizierung in den achtziger Jahren noch nicht einmal ihren ersten Bericht vorgelegt.¹⁹ Der Ausschuss beschloss daher, diesem Missstand entschiedener entgegenzutreten und hat kürzlich 20 Staaten explizit ermutigt, ihrer Berichtspflicht nachzukommen, indem sie die Erstberichte zusammen mit allen verspäteten Berichten einreichen. Sechs dieser Staaten kamen dieser Aufforderung nach und holten damit ihre erhebliche Verspätung auf.²⁰

Der CEDAW machte in diesem Zusammenhang auch klar, dass jene Staaten, die einer wiederholten Aufforderung nicht nachkommen, damit rechnen müssen, dass die Situation der Frauenrechte in ihren Ländern auch ohne einen Staatenbericht evaluiert wird. Anfang 2009 machte der Frauenrechtsausschuss diese Aussage das erste Mal wahr²¹ und folgte damit dem Beispiel anderer Menschenrechtsausschüsse.²²

Ferner hatte der CEDAW jahrelang einen erheblichen Überhang von Staatenberichten, die vorlagen, jedoch vom Ausschuss aus Zeitgründen noch nicht

geprüft werden konnten.²³ Dieses Problem rührte vor allem von der äußerst begrenzten Tagungszeit von nur maximal zwei Wochen jährlich, die dem Ausschuss gemäß Art. 20 des Übereinkommens zugestanden wurden.

Längere Tagungszeit

Der Ausschuss wandte verschiedene Strategien an, um diesen Rückstand aufzuholen. Seit dem Jahr 2006 tagt der CEDAW parallel in zwei Kammern, wodurch er eine doppelte Arbeitslast bewältigt.²⁴ Zudem hat er angeregt, Art. 20 zu ändern. Gegenwärtig haben sich jedoch noch nicht genügend Vertragsstaaten für eine solche Änderung ausgesprochen,²⁵ so dass sich der Ausschuss als Zwischenlösung bei der Generalversammlung das Einverständnis eingeholt hat, ab dem Jahr 2010 zu drei jährlichen Tagungen von jeweils drei Wochen zusammenzukommen.²⁶ Darüber hinaus hat die Generalversammlung vorübergehend für 2008 und 2009 insgesamt fünf Tagungen genehmigt. Diese Maßnahmen ermöglichen es dem Gremium, den erheblichen Rückstand bei der Berichtsprüfung aufzuholen.

Umsetzung

Eine der größten Schwächen der internationalen Menschenrechtsverträge ist ein fehlendes oder lückenhaftes Verfahren zu ihrer Umsetzung. Dies betrifft auch den Frauenrechtsausschuss, der seit kurzem versucht, diesem Manko entschiedener entgegenzuwirken. Im Rahmen eines so genannten Follow-up-Verfahrens, für das jeweils Berichterstatteurinnen eingesetzt werden, werden die Vertragsstaaten nun aufgefordert, in Hinblick auf einige der vom Ausschuss verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen zusätzlich zu berichten. Dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten noch vor der Erstellung ihres nächsten periodischen Berichts die Pflicht haben, dem Ausschuss Informationen zu Maßnahmen zu übermitteln, die zur Erfüllung einer bestimmten Empfehlung angenommen wurden.²⁷ Damit sind die Staaten gezwungen, schneller auf die vom CEDAW herausgehobenen Empfehlungen zu reagieren. Zusätzlich hat der Ausschuss seinen ersten Länderbesuch absolviert, um die Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen konkret mit Vertretern von Institutionen und Interessengruppen im Land zu diskutieren.

Umzug von New York nach Genf

Der Frauenrechtsausschuss hat 23 Mitglieder, die zur Zeit drei Mal pro Jahr in Genf und New York tagen. Nachdem Tagungen seit seiner Einrichtung ausschließlich in New York abgehalten worden waren, tagt der Ausschuss nunmehr seit 2008 zweimal in Genf und einmal in New York. Dies ging einher mit dem Umzug des Sekretariats von der Abteilung Frauenförderung der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten in New York zum Amt des

Im Rahmen eines so genannten Follow-up-Verfahrens werden die Vertragsstaaten aufgefordert, in Hinblick auf einige der vom Ausschuss verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen zusätzlich zu berichten.

Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) in Genf. Die Arbeit des Ausschusses hat somit auch institutionell eine stärkere Anbindung an die Arbeit der anderen Menschenrechtsorgane erfahren, die alle in Genf angesiedelt sind. Nun muss er darauf achten, die Kontakte zu den in New York ansässigen Gremien zu pflegen. Dazu gehören die UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau, die traditionell stark vertretenen nichtstaatlichen Frauenorganisationen sowie diverse UN-Abteilungen oder -Organisationen, die sich mit Frauen und Entwicklung beschäftigen.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Der Ausschuss legt Wert auf die Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen, zum Beispiel den anderen Vertragsorganen und den unabhängigen Experten des Menschenrechtsrats, vor allem der Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen. Auch andere Abteilungen und Gremien der Vereinten Nationen sowie Akteure der Zivilgesellschaft, vor allem NGOs, arbeiten mit dem CEDAW zusammen, um eine effektivere Arbeit zu ermöglichen und die Umsetzung seiner Empfehlungen zu unterstützen. Seit Aufnahme seiner Tätigkeit im Jahr 1982 hat der Ausschuss NGOs ermöglicht, an seinen Tagungen teilzunehmen und so genannte Parallelberichte zu unterbreiten, die vor, während und nach der Sitzung einen wichtigen Beitrag zur Information der Ausschussmitglieder und zum konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten leisten.²⁸ Die Arbeit von NGO-Vertretern spielt aber vor allem eine Rolle bei der Umsetzung der vom Ausschuss ausgesprochenen Empfehlungen an die Vertragsstaaten vor Ort.²⁹

Das CEDAW-Sekretariat im OHCHR unterstützt nicht nur den Ausschuss bei der Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung seiner Tagungen, sondern führt auch eigene Projekte durch, die zu einer besseren Durchsetzung des Übereinkommens beitragen sollen. So werden beispielsweise regelmäßige Kolloquien sowie Unterrichtungen für Staatenvertreter angeboten zu Fragen der Berichtspflicht, der Anwendung und Umsetzung des Übereinkommens und anderen Fragen im Rahmen der technischen Hilfe.

Erfolge auf Länderebene

Schaffung neuer Strukturen

Der CEDAW appelliert regelmäßig an die Vertragsstaaten, institutionelle Strukturen und Mechanismen für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen einzurichten. Einige Staaten sind dieser Aufforderung nachgekommen, indem sie spezialisierte Institutionen, teilweise sogar auf Ministeriumsebene, gründeten. Fraglich ist jedoch, ob diese Institutionen immer mit den nötigen Kompetenzen sowie finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet

sind. Ferner haben Staaten nationale Aktionspläne und -strategien ins Leben gerufen, die insbesondere zum Ziel haben, das öffentliche Bewusstsein für das Thema Diskriminierung von Frauen zu erhöhen.

Umsetzung in innerstaatliches Recht

Das Hauptaugenmerk liegt für den Ausschuss zunächst auf der Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht, sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene. So hat sich der Ausschuss beispielsweise positiv über die Aufnahme des Übereinkommens in der Verfassung Burundis im Jahr 2005 geäußert.³⁰ Andere Vertragsstaaten haben die in Art. 1 niedergelegte Definition zur Diskriminierung in ihre Gesetze übernommen.

Auf Gesetzesebene sind in einer Reihe von Vertragsstaaten vom Übereinkommen beeinflusste Reformen zu konstatieren. Diese betreffen vor allem die folgenden Bereiche: Familienrecht, Staatsangehörigkeitsrecht, Wahlrecht, Arbeitsrecht, Strafrecht und Strafverfahrensrecht sowie Gesetze zur Abschaffung des Frauenhandels, der häuslichen Gewalt und der Polygamie. Manchen Vertragsstaaten bescheinigte der Ausschuss beachtliche Fortschritte in einigen Bereichen. In wieder anderen Vertragsstaaten sind der-

Das Hauptaugenmerk liegt für den Ausschuss zunächst auf der Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht, sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene.

¹⁷ UN Doc. CEDAW/C/SAU/2 v. 29.3.2007 (Saudi Arabia), Abs. 30; UN Doc. CEDAW/C/BDI/4 v. 6.3.2007 (Burundi), Abs. 17; UN Doc. CEDAW/C/GNB/CO/6 v. 7.8.2009 (Guinea-Bissau), Abs. 23–24.

¹⁸ Zum Beispiel UN Doc. CEDAW/C/2007/III/2 v. 30.5.2007 und UN Doc. A/62/38 v. 6.8.2008, Teil 3, Abs. 675.

¹⁹ UN Doc. CEDAW/C/2004/III/2 v. 27.5.2004, Annex I und II.

²⁰ UN Doc. A/63/38 v. 6.8.2008, Abs. 419. Guinea-Bissau hat beispielsweise nach 23 Jahren und nach intensivsten koordinierten Bemühungen von mehreren UN-Organisationen seinen ersten Bericht im August 2009 vorgelegt.

²¹ UN Doc. CEDAW/C/DMA/CO/AR v. 26.1.2009.

²² Beispielsweise dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) und dem Kinderrechtsausschuss (CRC).

²³ Noch im Jahr 2006 war der Ausschuss mit 44 Staatenberichten im Verzug.

²⁴ Vgl. UN-Dok. A/RES/62/218 v. 22.12.2007, Abs. 11.

²⁵ Für eine Vertragsänderung wären 123 Stimmen erforderlich; bis jetzt haben sich erst 55 Mitgliedstaaten einverstanden erklärt (Stand August 2009).

²⁶ UN-Dok A/RES/62/218 v. 22.12.2007, Abs. 14.

²⁷ Siehe kürzlich etwa UN Doc. CEDAW/C/AZE/CO/4 v. 7.8.2009 (Aserbaidshan), Abs. 48.

²⁸ Siehe NGO Information Note: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf

²⁹ So ist es oftmals vor allem NGOs zu verdanken, dass die vom Ausschuss angesprochenen Themen weiterhin auf der politischen Tagesordnung bleiben. Auch haben NGOs eine wichtige Mittlerfunktion übernommen, indem sie Parallelberichte der Zivilgesellschaft sammeln und diese an Ausschussmitglieder weiterleiten.

³⁰ UN Doc. CEDAW/C/BDI/4 v. 6.3.2007 (Burundi), Abs. 6.

zeit Reformbemühungen auf Empfehlung des Ausschusses zu beobachten.

Zeitweilige Sondermaßnahmen

Geringe Fortschritte sind bei der Gleichberechtigung der Frau in Ehe und Familie auszumachen.

Der Ausschuss arbeitet besonders daran, die Vertragsstaaten zur Annahme zeitweiliger Sondermaßnahmen beziehungsweise von Förderprogrammen zu überzeugen. In den letzten Jahren haben mehr und mehr Staaten diesbezügliche Rechtsgrundlagen geschaffen beziehungsweise Politikstrategien verabschiedet. Trotzdem bleibt dem Ausschuss noch viel zu tun, um noch mehr Vertragsstaaten von der Notwendigkeit derartiger Maßnahmen zu überzeugen und sicherzustellen, dass diese in alle Bereiche, in denen Diskriminierung gegen Frauen vorliegt, vordringen.

Gesundheit und Bildung

Einigen Staaten konnte der Ausschuss zu Errungenschaften im Bereich Gesundheit von Frauen und Mädchen gratulieren, etwa zum Rückgang von HIV/Aids und Malaria und ihrer besseren Behandlung³¹ oder einer niedrigeren Müttersterblichkeitsrate. Auch im Bereich der Bildung sind einige nennenswerte Fortschritte zu berichten, vor allem im Hinblick auf einen kostenlosen und allgemeinen Grundschulunterricht sowie höhere Einschulungs- oder Alphabetisierungsquoten.³²

Gleichberechtigung in Ehe und Familie

Ein großes Hindernis für die Umsetzung des Übereinkommens ist das fehlende Wissen über die genauen Inhalte des Übereinkommens auf Länderebene.

Eher geringe Fortschritte sind bei der Gleichberechtigung der Frau in Ehe und Familie auszumachen. Dies ist ein Bereich, der besonders eng an lokale Bräuche und Traditionen geknüpft ist. Trotzdem sind auch hier Schritt für Schritt Verbesserungen zu vermerken, wie beispielsweise ein gesetzliches Verbot der Polygamie in einigen Ländern.

Frauen in öffentlichen Ämtern

Fortschritte im Hinblick auf einen höheren Anteil von Frauen in öffentlichen Ämtern, einschließlich der ministeriellen und parlamentarischen Ebene, sind in mehreren Staaten in den letzten Jahren erkennbar. Manche Länder haben eine bestimmte Quote für Frauen in staatlichen Organen eingeführt.³³ Einigen Staaten konnte der Ausschuss zur höchsten Vertretung von Frauen im Parlament³⁴ oder sogar einem höheren Anteil von Frauen als von Männern in der Regierung gratulieren.³⁵ Bei den Quotenregelungen legt der Ausschuss jedoch Wert darauf, dass die jeweilige Quote nicht als Höchstgrenze angesehen wird.

Ausblick

In allen Vertragsstaaten besteht Handlungsbedarf zur verbesserten Umsetzung des Übereinkommens. Während sich die Defizite in einigen Staaten überwiegend auf die Rechtstellung der Frau in Ehe und Familie beziehen, besteht in anderen eine erhebliche Diskrimi-

nierung beim Zugang zum Gesundheits- und Bildungswesen. Weltweit sind Frauen in öffentlichen Ämtern immer noch unterrepräsentiert, vor allem wenn es sich um Positionen mit wichtigen Entscheidungsbefugnissen handelt. Vielen europäischen Vertragsstaaten empfiehlt der Ausschuss beispielsweise, die Rahmenbedingungen für Frauen zu verbessern, um Familie und Arbeit besser miteinander in Einklang zu bringen.³⁶

Ein großes Hindernis für die Umsetzung des Übereinkommens ist das fehlende Wissen über die genauen Inhalte des Übereinkommens auf Länderebene. Dies gilt nicht nur für die Bevölkerung, sondern oft auch für Regierungskreise oder auch das Justizwesen, das eine große Rolle bei der Umsetzung von internationalen Verträgen in innerstaatliches Recht spielen könnte. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn der CEDAW im Hinblick auf viele Vertragsstaaten bemängeln muss, dass es keinen einzigen Fall gab, bei dem eine Norm des Übereinkommens zur Anwendung kam. Manchmal haben die Staaten zwar Reformen durchgeführt und Gesetze geändert, jedoch sind die neuen Regelungen weder der Bevölkerung noch den im Justizwesen Arbeitenden bekannt.

All diese Herausforderungen kann der Frauenausschuss nicht allein bewältigen. Bei der Umsetzung seiner Empfehlungen ist er nach wie vor auf die Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten angewiesen. Daher sollte der CEDAW sich zum Ziel setzen, den Einfluss seiner Empfehlungen auf Gesetz und Praxis in den Vertragsstaaten systematischer zu analysieren. Zudem sollte er verstärkt Beispiele für eine vorbildliche Umsetzung aus allen Ländern sammeln, um seine Vertragsstaaten sowohl zur verbesserten Umsetzung anzuspornen, aber auch um die Bandbreite erfolgreicher Maßnahmen aufzuzeigen.

Die diesbezügliche Arbeit auf Länderebene sollte zunehmend eine Priorität für die Vereinten Nationen werden. So hat der Ausschuss kürzlich dafür plädiert, dass den Vertragsstaaten verstärkt technische Expertise für die Umsetzung der länderspezifischen Bemerkungen zur Verfügung gestellt werden müsse.³⁷ Alle diese Maßnahmen wären weitere wichtige Schritte auf dem richtigen Weg in die Zukunft für das mit 30 Jahren noch junge Übereinkommen.

31 UN Doc. CEDAW/C/RWA/CO/6 v. 10.2.2009 (Ruanda), Abs. 9.

32 UN Doc. CEDAW/C/TUV/CO/2 v. 7.8.2009 (Tuvalu), Abs. 8; UN Doc. CEDAW/C/IND/CO/3 v. 2.2.2007 (Indien), Abs. 6.

33 UN Doc. CEDAW/C/COL/CO/6 v. 2.2.2007 (Kolumbien), Abs. 7; UN Doc. CEDAW/C/PER/CO/6 v. 2.2.2007 (Peru), 7.

34 UN Doc. CEDAW/C/RWA/CO/6 v. 8.9.2009 (Ruanda), Abs. 7.

35 UN Doc. CEDAW/C/ESP/CO/6 v. 7.8.2009 (Spanien), Abs. 7.

36 UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/6 v. 12.2.2009 (Deutschland), Abs. 29–30.

37 Ein anlaufendes Projekt des OHCHR, seine weltweit bestehenden Regionalbüros mit einer Gender-Beraterin auszustatten, sollte nur ein erster Schritt in diese Richtung sein.