

Frauenrechte und Völkerrecht

Die Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Karola Wolprecht

Die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung für die Gleichberechtigung der Geschlechter eingesetzt: Während die Völkerbundsatzung von 1919 ausschließlich auf Friedenssicherung ausgerichtet war, bekannte sich die UNO-Charta von 1945 zur Gleichberechtigung der Geschlechter. Auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 und die beiden Internationalen Pakte von 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWirtR) und über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR) enthalten ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts.

Es stellte sich jedoch bald heraus, dass allein mit den allgemeinen Menschenrechtspakten keine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen ist, sondern explizitere Normen nötig sind. Zwar könnte man meinen, dies sei nicht nötig, da die Gleichberechtigung ja schon in den allgemeinen Menschenrechtspakten verankert ist. Für die konkrete Rechtsanwendung macht es aber einen großen Unterschied, ob nur lapidar in einem Satz die Gleichberechtigung festgestellt und die Interpretation weitgehend den Unterzeichnerstaaten anheimgestellt wird oder ob die konkreten Inhalte durch die Staatengemeinschaft festgelegt sind. Darin liegt der Sinn von eigens für Frauen geschaffenen Konventionen.

Deshalb hat die UNO zunächst in gewissen Einzelbereichen Regelungen zugunsten von Frauen geschaffen, zum Beispiel hinsichtlich politischer Rechte und der Staatsangehörigkeit. Dann setzte sich allerdings die Einsicht durch, dass ein umfassenderes Vorgehen nötig sei: So wurde 1967 eine Deklaration über die umfassende Beseitigung der Diskriminierung der Frau verabschiedet, die allerdings, wie alle Resolutionen der UNO-Generalversammlung, nicht rechtsverbindlich ist.¹

CEDAW - erstes umfassendes Rechtsinstrument

1979 wurde das erste umfassende und rechtsverbindliche Instrument zum Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierung verabschiedet²: die Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW). Sie enthält in ihrem Teil I (Art. 1-6) zunächst eine Definition des Begriffs "Diskriminierung der Frau", wobei nicht nur beabsichtigte, sondern auch unbeabsichtigte, insbesondere strukturelle Benachteiligungen erfasst werden. Ausdrücklich ist festgelegt, dass der Familienstand nicht Anknüpfungspunkt für Benachteiligungen sein darf.

Wichtig ist, dass die CEDAW über das Ziel rein formaler Gleichberechtigung hinausgeht und zur tatsächlichen Verwirklichung dieses Grundsatzes verpflichtet (Art. 2 a). Zu diesem Zweck sind zeitweilige Fördermaßnahmen, die Männer benachteiligen, wie beispielsweise Quoten, ausdrücklich erlaubt (Art. 4). Dafür, dass die Verabschiedung der CEDAW mehr als 20 Jahre zurückliegt, ist das geradezu revolutionär. Weiterhin verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten, nicht nur jegliche Nachteile im Verhältnis vom Staat zur Bürgerin zu beseitigen, sondern auch auf den Abbau von Diskriminierung im privaten Bereich, zum Beispiel in Unternehmen oder Familien, hinzuwirken (Art. 2 e). Bedeutsam ist außerdem die angestrebte Beseitigung aller stereotypen Rollenbilder und das Ziel einer gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung der Kinder (Art. 5). Umstritten ist allerdings, ob die Vorschriften des Teil I nur Verpflichtungen für die Vertragsstaaten³ oder aber durch Individuen einforderbare Rechte⁴ darstellen.

In den nachfolgenden Teilen II bis IV werden eine Vielzahl einzelner Rechte in den verschiedensten Bereichen garantiert, wie zum Beispiel das Recht auf gleichberechtigte Wahrnehmung öffentlicher Ämter, auf Chancengleichheit beim beruflichen Aufstieg, das Verbot der Diskriminierung von Frauen bei Entlassungen, gleiche Rechte hinsichtlich Bildung und Weiterbildung, die freie Wahl des Ehegatten, gleiche Rechte bezüglich der Staatsangehörigkeit bei der Eheschließung, gleiche Rechte und Pflichten in der Elternschaft, gleiche Möglichkeit zur Teilnahme am Sport, gleiche Rechte bei der Vergabe von Krediten. Lehrbücher, die stereotype Rollenbilder vermitteln, sollen überarbeitet, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Schaffung von Kindergärten gefördert werden. Aufgrund dieser umfassenden und in allen Lebensbereichen wirkenden Garantien wird die CEDAW auch als "international bill of rights for women" bezeichnet.

Die Überwachung der CEDAW-Garantien

Zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens wurde ein Ausschuss, der sogenannte Frauenrechts- oder CEDAW-Ausschuss (Committee on the Elimination of Discrimination against Women), eingerichtet. Solche Ausschüsse bestanden bereits nach einigen anderen Menschenrechtsverträgen; der bekannteste ist der Menschenrechtsausschuss nach dem IPbürgR. Der Frauenrechtsausschuss besteht aus 23 unabhängigen Sachverständigen, wobei stolz verkündete

wurde, dass er in den nahezu 20 Jahren seines Bestehens, von einer Ausnahme abgesehen, ausschließlich mit Frauen besetzt war. Der Abbau geschlechtsspezifischer Nachteile ist durchaus aber keine reine "Frauensache", sondern ein gesamtgesellschaftliches Anliegen - daß der Schwede Göran Melander kürzlich in das Gremium gewählt wurde, ist nun möglicherweise Zeichen eines Umdenkens.

Die Überwachung der CEDAW erfolgt, indem die Staaten dem Ausschuss regelmäßig über die Situation der Frauen in ihrem Land berichten. Dieses in Art. 18 ff. CEDAW festgelegte sog. Berichtsverfahren entspricht demjenigen anderer internationaler Menschenrechtsverträge. Der Ausschuss prüft die Länderberichte, lobt gute Entwicklungen, kritisiert Defizite und empfiehlt weitere konkrete Schritte. Dieses Verfahren des "konstruktiven Dialogs" kennt als einziges Druckmittel nur die öffentliche Bloßstellung eines Staates. Die Berichte werden von den Regierungen verfaßt, die sicher zu einer zu positiven Darstellung neigen. Als Gegenpol dazu hat sich die Praxis sog. "Schattenberichte" entwickelt, die von NGO's erstellt werden und den Ausschuss gezielt auf Schwachstellen hinweisen, die die Regierung lieber verschwiegen hätte.⁵

Die CEDAW hat mit 166 Ratifizierungen eine fast weltweite Geltung erlangt. Allerdings fehlen noch die USA als weltweiter Industriestaat sowie einige andere Länder wie der Iran und Afghanistan. In den USA scheiterte die Ratifizierung trotz großer Bemühungen der Clinton-Regierung am Widerstand der Republikaner, die hauptsächlich die Unterwerfung von US-Recht unter ein internationales Gremium sowie negative Effekte im Kampf gegen das Recht auf Abtreibung fürchten. Dass es unter Bush zu einer baldigen Ratifizierung kommt, ist somit leider nicht zu erwarten. Die Bundesrepublik Deutschland hat die CEDAW 1985 ratifiziert.⁶ Damit hat die Konvention gemäß Art. 59 II Grundgesetz (GG) den Rang eines Bundesgesetzes.

Schwächen der CEDAW

Oft wurde das Übereinkommen so interpretiert, als verlange es nur die schrittweise und nicht, wie in Art. 2 CEDAW festgelegt, unverzügliche Umsetzung der Bestimmungen. Diese Fehleinschätzung führte dazu, dass die CEDAW immer wieder mit dem als "weich" empfundenen IPwürtR in Verbindung gebracht wurde, der tatsächlich nur eine Rechtsdurchsetzung "nach und nach" verlangt.

Außerdem wurden gegen die Bestimmungen der CEDAW so viele Vorbehalte eingelegt wie sonst zu keinem anderen Menschenrechtsvertrag. Die Vorbehalte dürfen sich zwar gemäß Art. 28 II nicht auf Kernbereiche der CEDAW beziehen, tun es aber de facto, gerade bei islamischen Staaten, doch. So legten beispielsweise Bangladesch, Marokko und Libyen hinsichtlich der ganz zentralen Norm des Art. 2, der das Verbot jeglicher Diskriminierung enthält, einen Totalvorbehalt insofern ein, als Art. 2 gegen die Schariah oder anderes religiöse oder Familienrecht verstößt. Diese Praxis hat zwischen den Mitgliedsstaaten zu beträchtlichen Kontroversen geführt. Gleichwohl mag es sinnvoll sein, solche Staaten in der Runde der Vertragsparteien zu behalten: Zum einen ist zweifelhaft, ob es zum Vorteil der Frauen in den betreffenden Ländern wäre, diese Staaten brüsk aus dem Kreis der Vertragsparteien auszuschließen. Zum anderen kann man im Rahmen des Berichtsverfahrens und der Annäherung durch Dialog versuchen, eine allmähliche Veränderung der Sichtweisen herbeizuführen.⁷

Eine weitere Schwäche der CEDAW war eine ganz praktische, nämlich die dem Ausschuss zur Verfügung stehende Zeit. Sie war mit zwei Wochen pro Jahr äußerst kurz bemessen, so kurz wie für keinen anderen Ausschuss auf dem Feld der Men-

schenrechte, der Menschenrechtsausschuss nach dem IPbürgR tagt beispielsweise neun Wochen jährlich. Grund war weniger eine bewußte Geringschätzung; man dachte bei der Ausarbeitung der CEDAW eher an andere Durchsetzungsinstrumente. Als diese aber nicht zustande kamen, vergaß man in der Hektik des Formulierungsprozesses eine Erhöhung der Sitzungsdauer.⁸ Das führte bald zu einem immensen Rückstau an Berichten, so dass diese oft erst vier Jahre nach der Einreichung durch den Staat behandelt werden konnten. Das demotivierte die Staaten verständlicherweise erheblich, überhaupt noch zu berichten, zumal nach mehreren Jahren umfassende Aktualisierungen nötig waren. Die Anerkennung des Ausschusses wurde dadurch stark beeinträchtigt.

Fehlen eines Individualbeschwerdeverfahrens

Im Gegensatz zur CEDAW sahen etliche Menschenrechtsakte schon von Anfang an ein Individualbeschwerdeverfahren vor, bei dem sich Betroffene direkt an den Ausschuss wenden können, so zum Beispiel das erste Zusatzprotokoll zum IPbürgR (1966), die Konvention gegen Rassendiskriminierung (1965) oder die Antifolterkonvention (1984). Bei der Ausarbeitung der CEDAW gab es zwar den Gedanken an eine solches Verfahren. Er wurde aber aufgrund der Meinung, es handele sich dabei nicht um genügend schwere Verbrechen, schnell wieder fallen gelassen.

Warum aber ist die Möglichkeit einer Individualbeschwerde wichtig? Angesichts der Tatsache, dass beim Individualbeschwerdeverfahren vor dem Menschenrechtsausschuss nur in 25-35 % der Fälle der betroffene Staat der Entscheidung des Ausschusses folgt,⁹ könnte man meinen, dies sei kein besonders effektives Überwachungsinstrument. Jedoch würden zum einen die abstrakten Stellungnahmen des Ausschusses zu Länderberichten um gesprochenes Recht hinsichtlich eines konkreten Falls ergänzt. Damit würde einerseits der genaue Inhalt der CEDAW deutlicher. Zum anderen erzielte ein konkreter Fall eine höhere Öffentlichkeit. Dies wiederum würde die Staaten motivieren, die CEDAW umzusetzen, da sie natürlich Beschwerden vermeiden wollen.

Das Zusatzprotokoll von 1999

Doch seit dem 22.12.2000 gibt es auch im Rahmen der CEDAW ein Individualbeschwerdeverfahren: an diesem Tag trat nämlich das erste Zusatzprotokoll¹⁰ zur CEDAW in Kraft. Dieses Individualbeschwerdeverfahren wurde nach dem Vorbild des ersten Zusatzprotokolls zum IPbürgR eingerichtet, in das

Anmerkungen:

- 1 Epping in Ipsen, Völkerrecht, 4. A., München 1999, § 32 Rn. 38.
- 2 Inkrafttreten: 3.9.1981. Umfassende Informationen unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.
- 3 So Tomuschat, S. 337.
- 4 So Schöpp-Schilling, Effektivität, S. 209.
- 5 Vgl. den Schattenbericht von MitarbeiterInnen und StudentInnen der Humboldt Universität zu Berlin zum Follow-up der Pekinger Weltfrauenkonferenz: <http://www.iiav.nl/european-womenaction-2000/countries/reports/germany1.html>.
- 6 9.8.1985, BGBl. 1985 II, S. 648 ff.
- 7 So auch Schöpp-Schilling, Bedeutung und Auswirkungen des Frauenrechtsübereinkommens, in "20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)", Tagungsdokumentation des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, 2000, S. 13 ff. (20).
- 8 Schöpp-Schilling, Effektivität, S. 220.
- 9 Klein in "20 Jahre Übereinkommen zu Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)", Tagungsdokumentation des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, 2000, S. 61 f.
- 10 Von der UNO-Generalversammlung verabschiedet am 6.10.1999 (Resolution A/54/4).

aber jahrzehntelange Erfahrungen der Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses mit einfließen.¹¹

Wie bei den Beschwerdeverfahren vor anderen Menschenrechtsausschüssen müssen die Beschwerdeführerinnen erst den innerstaatlichen Rechtsweg ausschöpfen, bevor sie sich an den CEDAW-Ausschuss wenden können. Wichtige Neuerungen im Vergleich zum Individualbeschwerdeverfahren vor dem Menschenrechtsausschuss sind die Möglichkeiten der Beschwerde im Namen einer Betroffenen einerseits und durch eine Opfergruppe andererseits. Damit können Menschenrechtsgruppen für Betroffene tätig werden.

Die vielleicht wichtigste Veränderung betrifft die Beweisaufnahme: vor dem Menschenrechtsausschuss sind nur "schriftliche" Beweisstücke zugelassen. Im CEDAW-ZP taucht das Wort "schriftlich" nicht mehr auf; damit können nun auch Zeugen oder die Betroffene selbst gehört werden. Neu ist ebenfalls, dass der Ausschuss den Staat um vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung irreparabler Schäden ersuchen kann. Der Ausschuss hat auch im Rahmen des Beschwerdeverfahrens keine "echten" Sanktionen, sondern kann nur Empfehlungen an den betroffenen Staat richten. Zumindest aber muss dieser jetzt auf die Entscheidung des Ausschusses antworten - eine weitere Neuerung. Das Individualbeschwerdeverfahren weist somit im Vergleich zum IPbürgR-ZP sowohl inhaltlich als auch rechtstechnisch wichtige Verbesserungen auf.

Außerdem enthält das Zusatzprotokoll ein weiteres neues Verfahren zur Durchsetzung der CEDAW: ein sog. Untersuchungsverfahren. Danach kann der Ausschuss, wenn er Anhaltspunkte für das Vorliegen schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der CEDAW erhält, selbst eine Untersuchung initiieren. Wichtig ist, dass sich der Ausschuss an den Ort des Geschehens begeben kann. Wie auch sonst im diplomatischen Verkehr, ist dazu allerdings die Zustimmung des betroffenen Staates nötig. Bei der Ausarbeitung des CEDAW-ZP war die Einführung des Untersuchungsverfahrens sehr umstritten. Als Kompromiß wurde eine Opting-out-Klausel eingefügt, die es den Staaten ermöglicht, das Untersuchungsverfahren für sich auszuschließen (Art. 10).¹² Sonstige Vorbehalte zum Zusatzprotokoll sind gemäß Art. 17 CEDAW-ZP nicht möglich.

Unter den Schlussbestimmungen fällt die Regelung des Art. 11 auf, nach der der betroffene Staat die Beschwerdeführerin vor jeglicher Misshandlung oder Einschüchterung in Reaktion auf die Anrufung des Ausschusses schützen muss. In der Tat gab es vor dem Menschenrechtsausschuss Fälle, in denen Betroffene aufgrund der Beschwerde unter Druck gesetzt wurden.¹³

Das CEDAW-ZP wurde bislang von 64 Staaten unterzeichnet und von 15 Staaten ratifiziert.¹⁴ Das deutsche Umsetzungs-gesetz wird zur Zeit von der Bundesregierung vorbereitet, mit einer Verabschiedung durch den Bundestag ist gegen Ende dieses Jahres zu rechnen. Dass die Ratifizierung in Deutschland somit erheblich länger dauert als beispielsweise in Frankreich, Österreich und Italien, hat laut Auskunft des Familienministeriums keine speziellen Gründe. Bisher seien die personellen Kapazitäten mit der Ausarbeitung des Lebenspartnerschaftsgesetzes erschöpft gewesen, Internationales müsse dann leider hintenanstehen.

Frauenrechte - "Menschenrechte zweiter Klasse"?

Menschenrechte zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung wurden lange Zeit nicht als vollwertige Menschenrechte angesehen. Neben den bereits oben angeführten Schwächen der CEDAW selbst hatte das folgende struk-

turelle Gründe:¹⁵ Zum einen war die CEDAW innerhalb der UNO organisatorisch an die "Division for the Advancement for Women" (DAW) in Wien (seit 1993 New York) angebunden, während alle anderen Menschenrechtsausschüsse in Genf sitzen. Somit gab es keine direkte Verknüpfung mit der laufenden Arbeit des Genfer Menschenrechtszentrums. Die Vorsitzende des CEDAW-Ausschusses nahm auch nicht an den regelmäßigen Treffen der Vorsitzenden aller Menschenrechtsausschüsse teil. Zum anderen beschäftigte sich der CEDAW-Ausschuss in seinen ersten zehn Jahren weniger mit rechtlichen als mit politischen Themen.

Eine Verbesserung hinsichtlich dieser Punkte trat nach der UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien ein. Dort wurde explizit festgestellt, dass Frauenrechte integraler Bestandteil der Menschenrechte seien. Zwar sitzt die DAW nach wie vor nicht in Genf, aber die Arbeit zu Menschenrechten im allgemeinen und zu Frauenrechten im besonderen wird jetzt besser vernetzt. Ebenso will der CEDAW-Ausschuss zusammen mit den anderen MR-Ausschüssen standardisierte Richtlinien zur Vorlage von Berichten ausarbeiten, die die Pünktlichkeit und Qualität der Berichte erhöhen sollen. Außerdem wurde die jährliche Arbeitszeit auf zwei mal drei Wochen erhöht.

Frau muss sich der CEDAW bedienen

Ob es die CEDAW vermag, die tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter voranzubringen, hängt vor allem davon ab, ob Frauen sich ihrer bedienen. In Botswana, Sri Lanka und Sambia sind wichtige Gesetze aufgrund der CEDAW geändert worden.¹⁶ In Deutschland ist das Übereinkommen jedoch nahezu unbekannt; wenn es Fortschritte in Frauenfragen gibt, sind sie zumeist auf EU-Recht oder das Grundgesetz zurückzuführen.¹⁷ Die CEDAW beinhaltet aber eine wichtige weitere Ebene von Recht gegen geschlechtsspezifische Diskriminierung. Wichtig ist also, dass Anwältinnen und RichterInnen, Betriebsrätinnen und ArbeitgeberInnen die CEDAW kennen und ihren Inhalt im täglichen Leben anzuwenden versuchen. Karola Wolprecht ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Anmerkungen:

11 Zu dem folgenden ausführlich Tomuschat, S. 332 ff.

12 Habermann, S. 164.

13 Tomuschat, S. 349.

14 Stand 09.02.2001.

15 Schöpp-Schilling, Effektivität, S. 214 ff.

16 <http://www.safnet.com/cedaw/other.html>.

17 Vgl. auch Franke in "20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)", Tagungsdokumentation des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, 2000, S. 63.

Literatur:

Delbrück, Jost, Die Konvention der VN zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, in: Münch (Hrsg.), Festschrift für Schlochauer, Berlin/New York, 1981, S. 247 ff.

Habermann, Katja, Das Zusatzprotokoll zur UN-Frauenkonvention: eine Bewährungsprobe für die internationale Frauenpolitik der neuen Bundesregierung, in: Streit 1998, S. 161 ff.

O'Hare, Ursula A., Realizing Human Rights for Women, in: Human Rights Quarterly 21 (1999), S. 364 ff.

Schöpp-Schilling, Hanna Beate, Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel der CEDAW, in: Die Friedenswarte 74 (1999), S. 204 ff.

Tomuschat, Christian, Learning from the Human Rights Committee's Experience: The Optional Protocol to the Convention Banning Discrimination Against Women in: Festschrift für Dieter Rauschnig, 2001, S. 329 ff.

UNO-Website zur CEDAW:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>.