

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtsausschuss:

43. und 44. Tagung 2009

- Frauen in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt
- Individualbeschwerden zu Familiennamen in Frankreich

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 40. bis 42. Tagung 2008, VN, 5/2009, S. 224ff., fort.)

Die Tagungen des Jahres 2009 (43. Tagung: 19.1.–6.2. in Genf und 44. Tagung: 20.7.–7.8. in New York) boten den Mitgliedern des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) Gelegenheit zum stolzen Innehalten: Im Jahr 1979 war das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) von der UN-Generalversammlung verabschiedet worden. 30 Jahre später zählt das Übereinkommen zu den am meisten ratifizierten Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen. Bis zum Ende der 44. Tagung waren ihm 186 Staaten beigetreten (zuletzt Katar im April 2009). Zur universellen Gültigkeit fehlen noch Iran, Somalia, Sudan, die USA und der Vatikan sowie die Inselstaaten Nauru, Palau und Tonga. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen hatte zum selben Zeitpunkt 97 Vertragsstaaten. Die Mitglieder des Ausschusses nutzten die knapp bemessene Zeit – 2009 hatte der CEDAW letztmalig nur zwei Tagungen –, um verschiedene Stellungnahmen zu verabschieden, die Situation in 20 Vertragsstaaten zu begutachten und über zwei Individualbeschwerden zu entscheiden.

Stellungnahmen

Auf seiner 43. Tagung hatte der Ausschuss eine Stellungnahme zu den ›Auswirkungen der internationalen Finanzkrise auf die Menschenrechte von Frauen und Mädchen‹ veröffentlicht. Es sei zu erwarten,

dass Mädchen und Frauen von den sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise besonders betroffen seien, so der CEDAW. Seine Mitglieder riefen die Staaten dazu auf, geschlechtsspezifische Kurz- und Langzeitfolgen zu berücksichtigen. Eine Stellungnahme zum Gaza-Krieg wurde ebenfalls auf der Frühjahrstagung verabschiedet. Nach den militärischen Auseinandersetzungen zwischen der Hamas und der israelischen Armee um die Jahreswende 2008/2009 wiesen die Ausschussmitglieder nachdrücklich darauf hin, dass Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht gelten. Zutiefst besorgt zeigten sie sich angesichts der ernstesten Verstöße gegen die Rechte von Frauen und Kindern im Hinblick auf Bewegungsfreiheit und Gesundheit. Auf ihrer 44. Tagung setzten sich die Sachverständigen in einer weiteren Stellungnahme mit dem Thema ›Gender und Klimawandel‹ auseinander und äußerten ihre Besorgnis über das Fehlen einer Geschlechterperspektive in der UN-Klimarahmenkonvention und anderen nationalen und globalen Initiativen. Der CEDAW forderte die Staaten auf, die Rechte von Frauen auf eine nachhaltige Existenzgrundlage und persönliche Sicherheit zu schützen sowie die Gleichberechtigung als Richtlinie in zukünftige Rahmenvereinbarungen einzubeziehen.

Individualbeschwerden

Beide Individualbeschwerden, die der Ausschuss auf der 44. Tagung behandelte, richteten sich gegen das französische Namensrecht. Im Fall G. D. und S. F. gegen Frankreich wurde beiden Antragstellerinnen bei der Geburt der Familienname des Vaters gegeben. Dies war damals in Frankreich eine automatische Regelung, sofern die Eltern zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes verheiratet waren. Seit 2005 kann das Kind den Namen des Vaters oder der Mutter erhalten, kommen die Eltern jedoch zu keiner Einigung, erhält das Kind den Namen des Vaters. Die Regelung gilt nicht rückwirkend. G. D. und S. F. sind weitestgehend ohne ihre Väter aufgewachsen. Beide wollten schließlich den jeweiligen Familiennamen ihrer Mütter übernehmen – ein Wunsch, der jedoch von den Behörden immer wieder abgelehnt wur-

de. Die Verfasserinnen der Beschwerde sehen ihr Recht auf Gleichberechtigung in Ehe und Familie verletzt, dabei besonders Artikel 16 (1) g), demzufolge Staaten Mann und Frau ›die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschließlich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung‹ gewährleisten sollen. Der CEDAW erklärte die Beschwerde für nicht zulässig, da sich die Regelung in Artikel 16 (1) g) auf das Recht beider Partner bezieht, ihren Geburtsnamen in einer Ehe oder eheähnlichen Gemeinschaft zu behalten, beziehungsweise den Namen für ihr Kind zu wählen. Da beide Frauen unverheiratet sind und keine Kinder haben, seien sie keine Opfer eines Verstoßes gegen Artikel 16, so der Ausschuss. Alle Kinder, unabhängig vom Geschlecht, wurden nach ihrem Vater benannt, daher seien sie auch kein Opfer geschlechtsspezifischer Diskriminierung unter anderen Artikeln des Übereinkommens gewesen. Trotz der Ablehnung der Beschwerde, wies der Ausschuss ausdrücklich darauf hin, dass er auch das reformierte Namensrecht in Frankreich, welches dem Vater quasi ein Vetorecht einräumt, für diskriminierend hält.

Im zweiten Fall von Michèle Dayras u.a. gegen Frankreich sind zwei der insgesamt sieben Beschwerdeführerinnen kinderlos, geben aber an, auf Kinder verzichtet zu haben, da sie wussten, sie könnten ihren Namen nicht weitergeben. Die fünf anderen Verfasserinnen haben Kinder, denen sie ihren Namen nicht übertragen konnten. Jedoch waren die Kinder zum Zeitpunkt von Frankreichs Beitritt zum Fakultativprotokoll schon volljährig und damit die maßgeblichen Rechteinhaber was das Ändern ihrer Namen angeht, so der Ausschuss. Die Mütter waren also zum Zeitpunkt von Frankreichs Beitritt zum Protokoll nicht mehr die maßgeblichen Opfer. Ihre Beschwerde ist demzufolge aus Gründen *ratione temporis* unzulässig. Die Mitteilung einer Beschwerdeführerin mit einem noch minderjährigen Kind wurde ebenfalls für nicht zulässig erklärt, da sie noch nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft hatte.

Beide Individualbeschwerden sind insofern interessant, als dass Frankreich ge-

rade aufgrund seines Namensrechts zu Artikel 16 (1) g) (Regelung des Familiennamens) zum Zeitpunkt der Ratifizierung einen Vorbehalt eingelegt hatte. Damit gilt das Übereinkommen für Frankreich eigentlich nur im Rahmen dieses Vorbehalts, es sei denn dieser ist ungültig, zum Beispiel weil er gegen Ziel und Zweck des Übereinkommens verstößt. In einer Stellungnahme aus dem Jahr 2007 hatte der CEDAW geäußert, die meisten Vorbehalte zu Artikel 16 würden gegen Ziel und Zweck verstoßen und seien nicht zulässig. Gerade bei der Frauenrechtskonvention, bei der eine Vielzahl von Vertragsstaaten zum Teil äußerst weitreichende Vorbehalte eingelegt hatten, wäre es interessant zu sehen, ob der Ausschuss sich in seinen Entscheidungen unter dem Fakultativprotokoll ähnlich klar zu Vorbehalten positioniert wie in seinen Abschließenden Bemerkungen. In diesen fordert er Staaten regelmäßig auf, Vorbehalte zurückzunehmen oder evaluiert die Umsetzung bestimmter Rechte, auch wenn der Staat zum entsprechenden Artikel einen Vorbehalt geltend gemacht hatte. In beiden Fällen hat der Ausschuss jedoch auf eine Prüfung der Gültigkeit des Vorbehalts verzichtet, da die Beschwerde schon aus anderen Gründen nicht zulässig war.

Auf seinen beiden Tagungen im Jahr 2009 behandelte der Ausschuss insgesamt 19 Staatenberichte. Die Situation der Frauen in Dominica wurde ohne das Vorliegen eines Berichts besprochen. Der Inselstaat hat seit seinem Beitritt 1980 keinen Bericht eingereicht. Im Folgenden seien einige der behandelten Berichte der Tagungen 2009 beispielhaft herausgegriffen.

43. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte von Armenien, Deutschland, Guatemala, Haiti, Kamerun, Libyen und Ruanda. Über Dominica wurde ohne Bericht gesprochen.

Bei der Prüfung des sechsten Berichts aus **Deutschland** zeigten sich die Sachverständigen erfreut über verschiedene gesetzliche Neuerungen. Sie hoben die Einführung des Elterngeldes (2007), das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (2006) sowie das Gesetz zur Erweiterung der Kinderbetreuung (2005) hervor. Der Ausschuss bedauerte jedoch, dass das Gleichbehandlungsgesetz die Diskriminierung in der Privatsphäre nicht berücksichtigt und

keine Umkehr der Beweislast vorsieht. Die für die Umsetzung des Gesetzes zuständige Antidiskriminierungsstelle sei nicht berechtigt, Klagen einzureichen, und verfüge nur über knappe personelle und finanzielle Ressourcen. Bezüglich der Kinderbetreuung würden das Fehlen von Plätzen für Kinder unter drei Jahren und die mangelnde Flexibilität vieler Angebote weiterhin die volle Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben behindern. Die Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie hätten bisher lediglich zu einem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung geführt, bemerkte der CEDAW. Seine Mitglieder nahmen mit Besorgnis zur Kenntnis, dass Frauen generell vor allem in Teilzeit-, befristeten und gering bezahlten Beschäftigungsverhältnissen arbeiten, im Durchschnitt nur 78 Prozent des Gehalts von Männern verdienen und nur wenige hochrangige Positionen im Management erreichen. Große Besorgnis erregten Studien, laut denen 40 Prozent der deutschen Frauen schon physische oder sexuelle Gewalt erlebt haben. Frauen mit russischem oder türkischem Migrationshintergrund seien dabei überproportional oft betroffen. Vor diesem Hintergrund äußerten sich die Sachverständigen äußerst kritisch über den mangelnden Zugang zu Frauenhäusern.

In **Guatemala** kann das Übereinkommen direkt von Gerichten angewendet werden. Die Sachverständigen begrüßten diesen Umstand, bemängelten jedoch, dass die Inhalte der Konvention der allgemeinen Öffentlichkeit, aber auch Juristen, nicht ausreichend bekannt seien. Besorgt zeigten sich die Ausschussmitglieder angesichts der vielen Morde an Frauen (Femizid). Sie lobten zwar die Verabschiedung eines Gesetzes gegen Femizid und andere Formen von Gewalt gegen Frauen, wiesen jedoch darauf hin, dass trotz dessen Inkrafttreten im Hinblick auf diese Morde ein Klima der Straflosigkeit herrsche – es werde oft nur unzureichend ermittelt. Kritisiert wurde weiterhin die allgemeine Benachteiligung von Frauen in der Arbeitswelt, die sich beispielsweise durch einen großen Lohnabstand zeigt. Die Einführung kostenfreier Schulbildung bewertete der CEDAW positiv.

Der Ausschuss zeigte sich beeindruckt vom großen Einsatz der Regierung **Ruandas** gegen die Diskriminierung von Frauen seit Ende des Bürgerkriegs. Als positive

Beispiele führten die CEDAW-Mitglieder an: den erfolgreichen Einsatz von Quoten im politischen und öffentlichen Bereich (Ruanda hat weltweit den höchsten Frauenanteil im Parlament), das gesetzliche Verbot von Polygamie und die Geschlechterparität im Grundschulbereich. Zudem wurden die abnehmenden Ansteckungsraten von HIV/Aids und Malaria hervorgehoben. Die Müttersterblichkeit hingegen bleibt mit 750 Todesfällen auf 100 000 Geburten hoch. Generell, so die Sachverständigen, sei das Recht auf Gesundheit aus Artikel 12 für Frauen aus ländlichen Gebieten und für ältere Frauen nicht gewährleistet. Sie kritisierten zudem den niedrigen Anteil von Lehrerinnen sowie die Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt; drei Viertel der neu entstanden Stellen im nichtlandwirtschaftlichen Bereich wurden mit Männern besetzt.

44. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CEDAW die Berichte aus Argentinien, Aserbaidschan, Bhutan, Dänemark, Guinea-Bissau, Japan, Laos, Liberia, Spanien, der Schweiz, Timor-Leste und Tuvalu.

Zwar hat **Liberia** die Frauenrechtskonvention schon im Jahr 1984 ratifiziert, die Bestimmungen seien jedoch noch immer nicht in die nationalen Gesetze übernommen worden und somit in den Gerichten des Landes nicht anwendbar, äußerten sich die Sachverständigen eher unzufrieden. Besorgt zeigten sie sich zudem angesichts des Fortbestehens der weiblichen Genitalverstümmelung im Land. Diese ist nicht per Gesetz verboten. Besonders kritisiert wurde das Vorgehen des Innenministeriums, Lizenzen an Personen, die die Verstümmelung durchführen, zu vergeben. Dies sei eine explizite Unterstützung der Praxis durch die Regierung und behindere alle Anstrengungen, die Genitalverstümmelung auszurotten. Der Ausschuss nahm erste Maßnahmen der Regierung zur Kenntnis, welche den Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt fördern sollen, stellte aber fest, dass Frauen in diesem Bereich weiterhin benachteiligt seien. Als Beispiel führte er zwei Programme der Regierung an, die zwar insgesamt 83 000 Arbeitsplätze geschaffen hatten, von denen aber nur 900 an Frauen vergeben wurden.

Die internationale Menschenrechtspolitik der **Schweiz**, mit Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Frauenförderung

als vorrangigen Zielen, nahm der CEDAW lobend zur Kenntnis. Mit der Umsetzung der Frauenrechte in der Schweiz selbst, ging er härter ins Gericht. Der Ausschuss zeigte sich äußerst unzufrieden mit einer Entscheidung des Bundesgerichts, demzufolge das Übereinkommen in den Gerichten des Landes, im Gegensatz zu anderen völkerrechtlichen Verträgen, grundsätzlich nicht direkt anwendbar sei. Fortschritte wurden hinsichtlich der Erwerbstätigkeit von Müttern verzeichnet, beispielsweise durch die Einführung des bezahlten Mutterschaftsurlaubs und die Eröffnung weiterer Kindertagesstätten. Dennoch arbeiten Frauen hauptsächlich in Teilzeit- oder befristeten Arbeitsverhältnissen. Die Sachverständigen begrüßten eine Revision des Strafgesetzbuchs, die sicherstellt, dass Vergewaltigung und Nötigung in Ehe und Partnerschaft verfolgt werden, sowie die Reform des Zivilgesetzbuchs, das den Verweis von Gewalttätern aus der gemeinsamen Wohnung ermöglicht. Der Ausschuss stellte jedoch mit Sorge fest, dass die Einrichtung und Finanzierung von Unterkünften und die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten für die Opfer nicht als Aufgabe des Staates betrachtet werden. Kritisch wurde zudem die deutliche Unterrepräsentation von Frauen in Leitungs- und Entscheidungspositionen in öffentlichen Ämtern bewertet.

Bei der Prüfung des Erstberichts aus **Timor-Leste** zeigten sich die Sachverständigen beeindruckt vom starken Willen der Regierung, gegen Diskriminierung vorzugehen, und von ihren ersten Maßnahmen. Diese seien angesichts der großen Herausforderungen nach der Unabhängigkeit bemerkenswert. Es bleibe jedoch viel zu tun, so der CEDAW. Eine patriarchalische Sicht sei im Land immer noch weit verbreitet. Für Frauen nachteilige Bräuche, kulturelle Normen und Traditionen existierten weiter, beispielsweise Zwangs- und Frühehen sowie Polygamie. Der Ausschuss lobte die Anstrengungen im Bildungsbereich, besonders im Kampf gegen den Analphabetismus von Frauen und die Bemühungen um Geschlechterparität im Grundschulbereich. Er zeigte sich jedoch besorgt angesichts des niedrigen Anteils von Mädchen in Sekundär- und höherer Bildung und der hohen Abbruchraten, die wiederum vielfach mit Frühehen und Teenagerschwangerschaften zusammenhängen.

Ausschuss gegen Folter:

42. und 43. Tagung 2009

- **Absolutes Folterverbot gilt auch im Kampf gegen den Terrorismus**
- **Mangel an schnellen und unabhängigen Untersuchungen**

Jelena Bäumler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jelena Bäumler, Ausschuss gegen Folter, 40. und 41. Tagung 2008, VN, 6/2009, S. 271ff., fort.)

Das **Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe** (kurz: **Anti-Folter-Konvention**) hatte am Ende der 43. Tagung (November 2008) mit dem Beitritt Ruandas 146 Vertragsstaaten. Unverändert zum Vorjahr haben 56 Mitgliedstaaten die Kompetenzen des **Ausschusses gegen Folter (Committee against Torture – CAT)** sowohl nach Artikel 21 als auch nach Artikel 22 der Konvention anerkannt. Während Artikel 21 es dem CAT erlaubt, Staatenbeschwerden anzunehmen, verleiht Artikel 22 ihm die Befugnis, Individualbeschwerden entgegenzunehmen. Zu den Hauptaufgaben des CAT gehört, periodische Berichte der Vertragsstaaten über die Umsetzung der Konvention zu prüfen und Empfehlungen auszusprechen. Viele Staaten kommen ihrer Berichtspflicht nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung nach. Die überfälligen Staatenberichte liegen mittlerweile bei einer Anzahl von 210; einige davon sind seit mehr als zehn Jahren überfällig; einer Reihe von Staaten wurde bereits Verlängerungen zugestanden, die abermals nicht eingehalten wurden.

Fakultativprotokoll

Ein weiteres Instrument zum Schutz vor Folter und Misshandlung ist das im Jahr 2006 in Kraft getretene Fakultativprotokoll zur Konvention. Es gestattet dem **Unterausschuss zur Verhütung von Folter (Subcommittee on Prevention of Torture – SPT)** unter anderem unbegrenzten Zutritt zu Haftanstalten. Dem SPT gehören zehn Expertinnen und Experten an, seine Mitgliederzahl soll jedoch auf 25 erhöht werden. In seinem dritten Jahresbericht gab der SPT Auskunft über die durchgeführten Staatenbesuche in Honduras, Kambodscha und Paraguay. Dabei wurden insbesondere Haftanstalten besucht, vertrau-

liche Gespräche mit Häftlingen und Aufsehern geführt sowie Empfehlungen an die Regierungen ausgesprochen, die diese nun schriftlich zu beantworten haben. Nach den Ratifizierungen Mazedoniens, Montenegros und Nicaraguas hat das Fakultativprotokoll inzwischen 53 Vertragsstaaten.

Der Ausschuss gegen Folter hielt im Jahr 2009 zwei turnusgemäße Tagungen ab (27.4.–15.5. und 2.–20.11.2009).

42. Tagung

Auf seiner Frühjahrstagung behandelte der CAT die Berichte Chiles, Israels, Neuseelands und der Philippinen sowie die Erstberichte von Honduras, Nicaragua und Tschad.

Die Beurteilung des fünften Berichts **Chiles** knüpfte hinsichtlich der immer noch nicht vollständigen Übernahme der Folterdefinition in das nationale Recht und der Kritik an der Höchststrafe von zehn Jahren für Foltertaten an die Empfehlungen zum letzten Bericht an. Gelobt wurden Verbesserungen in Bezug auf die Übernahme internationaler Straftaten ins nationale Strafrecht. Besorgt zeigte sich der CAT angesichts anhaltender Berichte über schwere Straftaten von Polizeibeamten und rechtlichen Beschränkungen für die Veröffentlichung solcher Taten, was zu Straflosigkeit führen würde. Der Zustand der Gefängnisse sei weiterhin verbesserungsbedürftig, und Gewalt und Isolationshaft als Bestrafung müssten umgehend verboten werden.

Beim zweiten Bericht der **Philippinen** lobte der CAT die Ratifizierung einiger internationaler Übereinkommen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Gerichtszugangs, darunter ein mobiles Gericht und Beschwerdestellen für Menschenrechtsverletzungen in allen Polizeistationen. Äußerst bedenklich seien jedoch die zahlreichen glaubwürdigen Berichte über weit verbreitete und systematische Folter in Gefängnissen sowie der mangelnde Zugang zu unabhängigen Anwälten, Ärzten und gerichtlichem Rechtsschutz. Das Gleiche gelte für außergerichtliche Tötungen und das Verschwindenlassen von Personen. Trotz der Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die sich solcher Fälle annehmen sollte, gebe es weiterhin zahlreiche Fälle, die überdies nicht ausreichend untersucht würden.

In seinem Erstbericht, der mit elf Jahren Verspätung eingereicht wurde, wies **Tschad** auf bestehende Mängel hin, Folter