

Bessere Verbreitung der Rechte durch Menschenrechtsbildung

Der Ausschuss regte in vielen Abschließenden Bemerkungen (Aserbaidschan, Dänemark, Dschibuti, Iran, Japan und Norwegen) an, die Anstrengungen für ein breiteres Angebot an Menschenrechtsbildung zu verstärken. Insbesondere solle zur Justiziabilität der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte Schulungen für besonders relevante Berufsgruppen wie Richter, Verwaltungsbeamte und Anwälte durchgeführt werden (Albanien und Bosnien-Herzegowina). In diesem Zusammenhang empfahl der CESCR Österreich, einen nationalen Aktionsplan zur Anwendung der Paktrechte zu verabschieden.

Armutsbekämpfung

Vielen Ländern (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti, Österreich, Ruanda und Togo) empfahl der CESCR, ihre Strategien zur Armutsbekämpfung zu verbessern und ihre Bemühungen zu verstärken. Belgien solle seinen zweiten Aktionsplan zur Armutsbekämpfung schnellstmöglich umsetzen. Die Einführung einer Evaluierung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zur Armutsbekämpfung wurde angeregt und die Erhebung von nach Gruppen sortierten Daten empfohlen (Bosnien-Herzegowina). Insbesondere sollten die Staaten auch marginalisierte Gruppen nicht aus dem Blick verlieren und passgenaue Armutsbekämpfungsstrategien entwickeln. Hierzu zählen neben den ethnischen und religiösen Minderheitengruppen (Albanien und Ruanda) auch Ältere und Kinder (Belgien, Bosnien-Herzegowina und Norwegen). Der CESCR regte an, dafür zu sorgen, dass die Lohnuntergrenzen oder Mindestlöhne dem Bedarf der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsprechend angepasst werden, damit der oder die Einzelne sich selbst und seiner oder ihrer Familie einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen kann (Norwegen). Einigen Staaten wurde empfohlen, Mindestrenten einzuführen (Bosnien-Herzegowina und Japan) und Ältere nicht vom Arbeitsmarkt auszuschließen (Aserbaidschan).

Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen

Ein weiterer Punkt, den der Ausschuss öfter ansprach, war die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (Ägypten, Aserbai-

dschan, Dänemark, Dschibuti, Iran und Österreich). Generell regte der Ausschuss an, die Ausbildung und Weiterbildung der jungen Erwachsenen zu verbessern. Bei den Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit sollten spezielle Programme für marginalisierte Jugendliche aufgelegt werden (Ägypten, Aserbaidschan, Gabun und Iran). Ferner empfahl der CESCR Österreich, langfristige Politiken und Strategien verbunden mit einem Monitoring und einer Evaluierung der Maßnahmen einzurichten, um die Gründe dafür zu erforschen, warum die jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen und welche Gruppen davon besonders betroffen sind. In diesem Zusammenhang wies der Ausschuss einige Staaten auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 18 zum Recht auf Arbeit aus dem Jahr 2005 hin.

Stereotypen bekämpfen

Ein weiteres Anliegen im Berichtszeitraum stellte die Bekämpfung von Gender-Stereotypen (Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti, Iran und Ruanda) und die damit einhergehende Diskriminierung dar. Der Ausschuss empfahl, Bewusstseinskampagnen durchzuführen. Er legte Gabun nahe, seine Bemühungen zu verstärken, um das Ausmaß an Praktiken mit negativen Auswirkungen für Frauen und Mädchen, wie beispielsweise Beschneidungen, sexuelle Belästigung und Vergewaltigungen, einzudämmen. Dschibuti empfahl er, das Familienrecht von diskriminierenden Bestimmungen zu befreien. An Bosnien-Herzegowina und Kuwait richtete der CESCR die Empfehlung, ein Gleichstellungsgesetz zu verabschieden. Insbesondere mahnte er an, Frauen bei der Bildung Chancengleichheit zu ermöglichen, insbesondere an Universitäten (Iran). Er empfahl außerdem, Maßnahmen für die Öffnung des Arbeitsmarkts für Frauen zu ergreifen (Ägypten, Gabun und Kuwait), um den Anteil der Frauen im öffentlichen Sektor und in Führungspositionen beispielsweise durch Quoten zu erhöhen (Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Dänemark, Japan und Österreich).

Recht auf Gesundheit

Der CESCR erinnerte viele Staaten an die Einhaltung des Rechts auf ein Höchstmaß an Gesundheit. Hierfür müsse der Zugang zur Gesundheitsversorgung diskriminierungsfrei von den Staaten ge-

währleistet werden (Ägypten, Albanien, Bosnien-Herzegowina, Dschibuti und Norwegen). Er regte an, den Budgetanteil für die Gesundheitsversorgung deutlich zu erhöhen und die Versorgung als solche zu verbessern (Ägypten und Albanien). Insbesondere solle die Gesundheitsversorgung von Kindern und Müttern sichergestellt und in sexuelle und reproduktive Gesundheitsmaßnahmen und Familienplanung investiert werden (Ägypten, Albanien, Bosnien-Herzegowina und Gabun). Auch der Ausbau von Maßnahmen zur Aufklärung über HIV/Aids müsse vorangetrieben werden, um für diese Erkrankten die bestmögliche Gesundheitsversorgung zu gewährleisten (Gabun). In diesem Berichtszeitraum mahnte der Ausschuss auch die Verbesserung der Versorgung psychisch Kranker an (Kuwait und Norwegen). Er empfahl, Maßnahmen zur Behandlung psychisch Kranker auch über die Krankenversicherung sicherzustellen. In diesem Zusammenhang forderte er Kuwait auf, nicht nur die Versorgung in Heimen oder geschlossenen Anstalten in den Blick zu nehmen, sondern auch Alternativen auszubauen.

Frauenrechtsausschuss:

54. bis 56. Tagung 2013

- **Allgemeine Empfehlungen zu Frauen in bewaffneten Konflikten und zum Personenstandsrecht**
- **Viele Individualbeschwerden unzulässig**

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 51. bis 53. Tagung 2012, VN, 5/2013, S. 229ff., fort.)

Im Jahr 2013 befasste sich der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** wieder ausführlich mit der Rechtsauslegung des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**). Seine 23 unabhängigen Sachverständigen verabschiedeten zwei Allgemeine Empfehlungen – die ersten seit dem Jahr 2010. Zudem trafen sie Entscheidungen zu fünf Individualbeschwerden und hielten zwei Tage der Allgemeinen Diskussion ab. Die Frauen-

rechtskonvention hatten Ende 2013, seit 2011 unverändert, 187 Staaten ratifiziert. Dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, waren zum selben Zeitpunkt 104 Staaten beigetreten.

Individualbeschwerden

Im Fall M.K.D.A.-A. gegen Dänemark erklärte der CEDAW die Beschwerde einer philippinischen Mutter für unzulässig. Die Frau hatte sich anderthalb Jahre vor Dänemarks Gerichten darum bemüht, ihren Sohn wieder mit in die Philippinen nehmen zu dürfen, was der dänische Vater verweigerte. Mehrere dänische Gerichte hatten der Frau jedoch zwischenzeitlich Recht gegeben. Damit sei sie nicht länger Opfer einer Diskriminierung im Sinne von Artikel 2 des Fakultativprotokolls und die Beschwerde damit unzulässig, urteilte der Ausschuss.

Die drei Fälle M.S. gegen Dänemark, M.N.N. gegen Dänemark und M.E.N. gegen Dänemark wurden alle von Beschwerdeführerinnen eingereicht, deren Anträge auf Asyl in Dänemark abgelehnt worden waren. M.S. aus Pakistan hatte angeführt, ihr drohe sexuelle Belästigung bei einer Rückkehr in ihr Land. M.N.N. hatte sich gegen eine Ausweisung nach Uganda gewehrt, da sie dort einem hohen Risiko einer erzwungenen Genitalverstümmelung ausgesetzt sei. Der CEDAW erklärte beide Fälle für unzulässig, da die Beschwerdeführerinnen nicht hinreichend belegt hätten, dass eine Rückkehr in ihre Länder sie einem realen, vorhersehbaren und persönlichen Risiko von schweren Formen geschlechtsspezifischer Gewalt aussetzen würde. M.E.N. hatte angegeben, bei einer Rückkehr nach Burundi einem hohen Risiko, vergewaltigt zu werden, ausgesetzt zu sein. Bevor sie das Land verlassen hatte, war sie von drei Männern vergewaltigt worden, dies hätte mit ihren politischen Aktivitäten zu tun gehabt. Die Mehrheit des CEDAW befand jedoch, dass M.E.N. nationale Rechtsbehelfe nicht ausreichend ausgeschöpft habe.

Die Beschwerde im Fall Maïmouna Sankhé gegen Spanien wurde vom Ausschuss ebenfalls als nicht zulässig abgelehnt. Sankhé hatte in Spanien gegen die Ablehnung ihres Antrags auf eine Arbeitserlaubnis geklagt. Zu einer Anhörung vor dem spanischen Verfassungsgericht erschien sie jedoch nicht, da sie sich laut eige-

ner Aussage keinen Anwalt leisten konnte. Da die Beschwerdeführerin nicht detailliert dargelegt hatte, warum ihre Mittel nicht ausreichen, erklärte der Ausschuss, dass nicht alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft worden seien.

Allgemeine Empfehlungen

Wirtschaftliche Folgen der Ehe

Mit dem Augenmerk auf wirtschaftliche Auswirkungen von Ehe, Familienbeziehungen und ihrer Auflösung in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 29 (54. Tagung) möchte der CEDAW einen Leitfaden aufstellen. Dieser soll sicherstellen, dass Vertragsstaaten die Gleichstellung von Männern und Frauen im Hinblick auf wirtschaftliche Kosten und Gewinne von Ehe und Beziehungen *de jure* und *de facto* gewährleisten. Laut Ausschuss haben Frauen oft nicht den gleichen Nutzen des Familienvermögens und sind häufig vom Zusammenbruch der Familie wirtschaftlich stärker betroffen.

In vielen Vertragsstaaten seien die Personenstandsgesetze (Ehe, Scheidung, Sorgerecht und so weiter) von den Verfassungsbestimmungen zur Gleichberechtigung ausgenommen, oder Entscheidungen darüber werden ethnischen und religiösen Gemeinschaften überlassen. Diese Gesetzgebung sei diskriminierend und verstoße gegen die Artikel 2, 5, 15 und 16 des Übereinkommens, so der CEDAW. Staaten sollen eine einheitliche (geschriebene) Familiengesetzgebung verabschieden und darüber hinaus sicherstellen, dass alle Ehen registriert werden, um die Rechte der Ehepartner im Todesfall oder bei einer Scheidung besser zu schützen. In den Gesetzen mehrerer Länder wird der Mann als Haushaltsvorstand festgelegt und ihm die alleinige Entscheidungsgewalt in wirtschaftlichen Fragen zugestanden. Laut Ausschuss ist dies unzulässig. Staaten sind verpflichtet zu gewährleisten, dass beide Ehepartner den gleichen Zugang zum Ehevermögen haben und die gleiche Rechts- und Handlungsfähigkeit, das Vermögen zu verwalten.

Auch wenn die Gesetzgebung neutral erscheint, werden Männer bei der Güterteilung oder bei Unterhaltsregelungen oft indirekt begünstigt, zum Teil aufgrund der traditionellen Rollenverteilung oder weil nichtfinanzielle Beiträge (Kindererziehung und Haushaltsführung, Unter-

stützung des Partners in seinem Beruf) nicht oder nur unzureichend angerechnet werden. Laut CEDAW sollte Leitprinzip bei Eheauflösungen sein, dass alle wirtschaftlichen Vor- und Nachteile von beiden Parteien in gleichem Maße getragen werden. Im Falle des Todes eines Ehepartners sollten Witwen und Witwer rechtlich gleichgestellt werden.

Frauen und bewaffnete Konflikte

In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 30 (56. Tagung) beschäftigt sich der CEDAW eingehend mit den Rechten von Frauen im Zusammenhang mit Konflikten, Konfliktprävention und Post-Konflikt-Situationen. Dabei bekräftigte der Ausschuss seine Auffassung, dass die Verpflichtungen unter dem Übereinkommen im Falle von bewaffneten Konflikten oder Besatzung für die Vertragsstaaten weiter gelten und auch extraterritorial anwendbar sind, sofern sich Personen unter der effektiven Kontrolle des Vertragsstaats oder seiner Organe befinden. Der CEDAW geht noch weiter und bekräftigt zudem, dass Vertragsstaaten auch dafür verantwortlich sind, Verstöße privater Akteure, zum Beispiel nationaler Unternehmen unter effektiver Kontrolle des Staates, zu unterbinden, auch wenn diese außerhalb des Staatsgebiets tätig sind. Weiterhin unterstreicht der Ausschuss, wie wichtig es ist, Frauen an Maßnahmen der Konfliktprävention angemessen zu beteiligen. In der Vergangenheit seien Frauen bei präventiver Diplomatie und Diskussionen zu Militärausgaben und Abrüstung nur selten angemessen vertreten gewesen. Nach Einschätzung des CEDAW verstärken bewaffnete Konflikte oft bestehende Ungleichheiten. Frauen und Mädchen werden immer öfter bewusst zu Zielscheiben und sind verschiedenen Formen von Gewalt ausgesetzt, seien es willkürliche Tötungen, Folter, sexuelle Gewalt oder Zwangsprostitution.

Der Ausschuss fordert die Staaten auf, alle Formen dieser Gewalt zu verbieten, rigoros zu verfolgen und zu bestrafen. Zudem sollen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Opfer schnell medizinisch und psychosozial versorgt werden. Er weist ferner darauf hin, wie wichtig es ist, vertriebene Frauen zu schützen und die Bildung von Mädchen auch in Konfliktzeiten zu gewährleisten. Frauen übernehmen zwar während des Konflikts oft

neue Verantwortung, als Haushaltsvorstand, in der Politik oder auch als Soldatinnen; in Post-Konflikt-Situationen, in Übergangszeiten und in der Wiederaufbauphase werden ihre Stimmen dann jedoch oft nicht gehört. Der Ausschuss betont mit Nachdruck, dass eine kritische Masse von Frauen an Verhandlungen, friedenserhaltenden Aktivitäten und humanitärer Hilfe beteiligt sein muss. Frauen sollten auch in Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen einbezogen werden. Soldatinnen und Frauen, die in unterstützender Funktion in Armeen und bewaffneten Gruppen tätig waren, würden in diesen Programmen oft übersehen.

Der CEDAW hielt im Jahr 2013 drei Tagungen in Genf ab: 54. Tagung: 11.2.–1.3., 55. Tagung: 8.–26.7. sowie 56. Tagung: 30.9.–18.10.). Auf den drei Tagungen behandelte er insgesamt 22 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

54. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Angola, Griechenland, Mazedonien, Österreich, Pakistan, Ungarn und Zypern.

Der Ausschuss nahm lobend zur Kenntnis, dass **Österreich** den Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Frauen beinahe verdoppelt hat. Kritisch bewertet wurde die Tatsache, dass Einrichtungen zur Sicherung der Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich ihrer Strukturen, Mandate und Ressourcen von einem Bundesland zum anderen unterschiedlich sind. Generell seien die Verfahren, denen sich Frauen gegenübersehen, wenn sie gegen Diskriminierung vorgehen wollen, zu komplex und zu kompliziert. Besorgnis äußerte man angesichts fortwährender stereotyper Rollenbilder, welche die Verantwortung für die Kinderbetreuung hauptsächlich bei Frauen sehen. Dies wirke sich auf die Ausbildungswege von Frauen aus.

Der CEDAW zeigte sich außerdem besorgt über die ungleiche Verteilung von Männern und Frauen in Branchen und Berufen, die Konzentration von Frauen im schlechter bezahlten Dienstleistungsbereich und in Teilzeitbeschäftigung sowie die starken geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede. Die Novellierung des Gleichbehandlungsgesetzes aus dem

Jahr 2011, in dem Unternehmen verpflichtet wurden, alle zwei Jahre Einkommensberichte vorzulegen und damit Transparenz zu schaffen, wurde ausdrücklich begrüßt. Der Ausschuss legte der Regierung jedoch nahe, die aktuelle Beschränkung auf Betriebe mit mehr als 150 Angestellten aufzuheben.

55. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Konvention in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina, Kap Verde, Kuba, der Demokratischen Republik Kongo, der Dominikanischen Republik, Serbien sowie Großbritannien und Nordirland.

Der Ausschuss äußerte sich anerkennend zu den Bemühungen der Regierung **Afghanistans** in den vergangenen zehn Jahren, ein gesetzliches Rahmenwerk zum Schutz der Rechte von Frauen zu verabschieden und umzusetzen, darunter ein Gesetz zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und die Einführung einer Quotenregelung für das Parlament. Zufrieden zeigten sich die Sachverständigen auch ob der Zusicherung der Regierung, dass die Frauenrechte im Rahmen der Friedensverhandlungen nicht eingeschränkt würden. Ein Frauenbeirat wurde ins Leben gerufen, um die Teilhabe von Frauen am Friedensprozess zu gewährleisten. Im Hohen Friedensrat, der als unabhängiges Gremium die Friedensverhandlungen zwischen Anführern der Taliban und der Regierung führt, hingegen sind nur neun von 70 Mitgliedern Frauen.

Besonders besorgt zeigte sich der Ausschuss angesichts der weit verbreiteten Gewalt gegen Frauen. Gewaltakte und schädliche Praktiken werden häufig nicht angezeigt, aufgrund kultureller Überzeugungen, aber auch aus Angst vor Vergeltung und Stigmatisierung durch Familie und Gemeinde. Zwar gebe es Bemühungen der Regierung, den Zugang von Frauen zur Justiz zu vereinfachen, in Fällen von Gewalt gegen Frauen verweisen Staatsanwälte und Polizei allerdings oft an die traditionelle Gerichtsbarkeit für Beratung und Vermittlung.

Der Ausschuss zeigte sich sehr erfreut angesichts der Bemühungen der Regierung, die Einschulungsrate von Mädchen zu steigern und des starken politischen Willens, dieses Ziel durch Mobilisierung auf allen Ebenen zu erreichen. In der Ge-

sellschaft herrschen jedoch weiter vorwiegend negative Einstellungen zur Bildung von Mädchen vor; es fehlen qualifizierte Lehrerinnen, die Infrastruktur ist mangelhaft und der Weg zur nächsten Schule weit. Zudem nehmen Angriffe und Drohungen gegen Mädchenschulen durch bewaffnete Gruppen zu.

56. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Andorra, Benin, Kambodscha, Kolumbien, Moldau, den Seychellen und Tadschikistan.

Nach Ansicht des Ausschusses ist das Übereinkommen nicht ausreichend in das Rechtssystem von **Kambodscha** integriert. Besorgt zeigte er sich daher, als Kambodschas Delegation bekräftigte, die Regierung halte es auch weiterhin nicht für nötig, die Gesetzgebung anzupassen, um eine umfassende Definition von Diskriminierung aufzunehmen. Kritisch sah der CEDAW ferner, dass bisher kein einziger Fall von Diskriminierung vor den Gerichten des Landes verhandelt wurde. Kambodscha hat seine Lehrpläne sowie Schulbücher überarbeitet, um stereotype Rollenbilder zu beseitigen. Der Ausschuss forderte dahingehend stärkere Bemühungen. Chbab Srey, der traditionelle Verhaltenskodex für Frauen und Mädchen, sei weiter tief verwurzelt in der kambodschanischen Kultur und bestimme das tägliche Leben von Frauen und Mädchen in Familie und Gesellschaft. Die Maßnahmen der Regierung zur Stärkung der Teilhabe von Frauen im Justizwesen und in der Verwaltung auf Provinzebene nahmen die Sachverständigen zur Kenntnis, doch blieben Frauen auf allen Ebenen des öffentlichen und politischen Lebens unterrepräsentiert. Die Zahl der Frauen in der Nationalversammlung habe sogar mit den Wahlen von 2013 wieder abgenommen. Bemängelt wurde zudem die nicht ausreichend wirksame Verfolgung von Gewalt gegen Frauen; diese sei durch geringes Vertrauen in die Justiz und die negative Einstellung vieler Justizmitarbeiter und Polizisten gegenüber Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, behindert. Im Bildungsbereich kritisierte man den Mangel an weiterführenden Schulen in vielen Gemeinden; Schülerinnen würden so gezwungen, ihre Ausbildung abzubrechen, da sie nicht in städtische Gebiete umziehen können.