Frauenrechtsausschuss: 57. bis 59. Tagung 2014

- Neue Allgemeine Empfehlung zu Flüchtlingsstatus, Staatsangehörigkeit, Staatenlosigkeit und Gender
- Individualbeschwerde zu Mutterschutz
- Problematische Heiratsregelungen in Indien

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 54. bis 56. Tagung 2013, VN, 5/2014, S. 220ff., fort.)

Erstmals seit dem Jahr 2011 zählte das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) wieder eine neue Vertragspartei: Im April 2014 trat Palästina bei. Durch die Ratifizierung Tadschikistans hat sich auch die Zahl der Vertragsparteien des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen, welches die Individualbeschwerde ermöglicht, erhöht. Ihm waren zum selben Zeitpunkt 105 Staaten beigetreten. Auf den **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)** kommen damit immer mehr Individualbeschwerden zu. Seine 23 unabhängigen Sachverständigen behandelten auf den drei Tagungen im Jahr 2014 insgesamt acht Beschwerden.

Individualbeschwerden

Im Fall Elisabeth Blok et. al. gegen die Niederlande hatten sechs beruflich selbstständige Frauen zusammen eine Beschwerde vorgebracht. Im Jahr 1998 hatte die Regierung eine Pflichtversicherung für Arbeitsunfähigkeit und Verdienstausfall von Selbstständigen eingeführt, welche unter anderem die Zahlung von Mutterschaftsgeld vorsah. Im Jahr 2004 wurde die Pflichtversicherung wieder abgeschafft, selbstständige Frauen mussten sich nun privat gegen Einkommensverluste durch Schwangerschaft versichern. Private Versicherer verlangten jedoch häufig eine zweijährige Wartezeit, bevor solche Leistungen ausgezahlt werden konnten. Gegen diese Praxis hatten mehrere Frauen erfolglos geklagt. Nach Protesten führte die Regierung im Jahr 2008 Mutterschaftsgeld für selbstständige Frauen wieder ein, dieses konnte jedoch nicht rückwirkend geltend gemacht werden. Die sechs Beschwerdeführerinnen, die alle zwischen 2005 und 2006 Kinder bekommen hatten, hatten geklagt, da die Regierung ihrer Ansicht nach, gegen das Übereinkommen verstoßen hatte. Artikel 11 Absatz 2 verpflichtet Staaten zur »Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs.« Die Klage war in mehreren Instanzen abgewiesen worden, da dieser Artikel laut niederländischen Gerichten nicht direkt anwendbar sei und lediglich eine ›Anleitung‹ für die Staaten darstelle, Mutterschaftsurlaub einzuführen. Der Ausschuss war jedoch der Ansicht, die Niederlande hätten die Frauen direkt diskriminiert und dabei Artikel 11 Absatz 2 der Frauenrechtskonvention verletzt. Staaten hätten die Verpflichtung, die Umsetzung der Bestimmungen sicherzustellen. Ein Staat könne also nicht unter Verweis auf direkte Anwendbarkeit oder Hinweis auf eine Bemühungsverpflichtung seine Verpflichtungen umgehen.

Ferner behandelte der CEDAW die Beschwerde von Angela González Carreño gegen Spanien. Carreño hatte ihren Mann F.R.C. im Jahr 1999 wegen jahrelanger häuslicher Gewalt verlassen und nach der Trennung das Sorgerecht über die gemeinsame Tochter erhalten. Da Carreño die Behörden informiert hatte, durfte ihr Mann die Tochter zunächst nur selten und unter Aufsicht sehen. Auch nach der Trennung übte der Mann weiter Gewalt gegen Angela Carreño aus und bedrohte sie mehrfach mit dem Tod. Angela Carreño hatte mehrfach Schutzanordnungen beantragt, welche von Gerichten auch bestätigt wurden. Ihr Mann verletzte diese jedoch ohne rechtliche Folgen. Im Jahr 2002 entschied ein Gericht, in Zukunft unbeaufsichtigte Treffen zwischen F.R.C. und seiner Tochter zuzulassen. Angela Carreño legte dagegen erfolglos Berufung ein. Im April 2003 tötete F.R.C. seine Tochter und sich selbst. Eine Klage Carreños wegen Fehlverhaltens der Justiz und Fahrlässigkeit der Behörden wurde im Anschluss in mehreren Instanzen abgewiesen. Spanien wies die Beschwerde vor dem CEDAW ab, die Behörden seien nicht fahrlässig gewesen, da sie F.R.C.s Tat nicht hätten vorhersehen können. Dem widersprach der Ausschuss, F.R.C. sei mit einer Zwangsstörung und pathologischer Eifersucht diagnostiziert worden, zudem hätten die sozialen Dienste in verschiedenen Berichten darauf hingewiesen, dass eine Beaufsichtigung der Treffen weiterhin notwendig sei. Der Staat sei seiner Sorgfaltspflicht unter der Konvention nicht nachgekommen, da er nicht nur keine ausreichenden Schritte unternommen hätte, Carreño und ihre Tochter vor Gewalt zu schützen, sondern auch im Anschluss das Verhalten seiner Behörden in diesem Fall nicht untersuchen ließ und die Bemühungen der Beschwerdeführerin um Entschädigung unbeantwortet blieben. Damit wurden die Rechte Carreños unter Artikeln 2 a) bis f), 5a) und 16.1d) verletzt.

Allgemeine Empfehlung

Auf seiner 59. Tagung verabschiedete der Ausschuss seine Allgemeine Empfehlung Nr. 32 und setzte sich dabei mit Genderaspekten in Bezug auf Flüchtlingsstatus, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit auseinander. Die Frauenrechtskonvention beinhaltet keinerlei Bestimmungen zu Flüchtlings- und Asylstatus. Die Ausschussmitglieder erkennen das in der Empfehlung durchaus an, weisen aber darauf hin, dass die Konvention als geschlechtsspezifisches Instrument auch Rechte abdeckt, die nicht explizit im Text erwähnt werden.

Bei der Prüfung von Beschwerden unter dem Fakultativprotokoll hatten Staaten den Ausschuss schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Konvention das Prinzip des ›Non-Refoulement‹ nicht beinhalte (anders als zum Beispiel die Anti-Folter-Konvention), der Ausschuss habe damit nicht die Kompetenz über Beschwerden von Asylsuchenden zu entscheiden, deren Anträge abgewiesen wurden. Der CEDAW setzt diesem Argument in seiner Allgemeinen Empfehlung entgegen, dass unter dem Regime der internationalen Menschenrechte das Prinzip des ›Non-Refoulement‹ Staaten verpflichtet, Personen nicht dorthin zurückzuschicken, wo ihnen schwere Verletzungen ihrer Rechte drohen. Das Recht auf Leben und Freiheit von Folter seien implizit durch die Konvention gedeckt, so der CEDAW. Laut Artikel 2 d) seien Vertragsparteien analog dazu verpflichtet, Frauen unter ihrer Jurisdiktion vor einem vorhersehbaren Risiko schwerwiegender Formen von Diskriminierung zu schützen, egal ob diese auf ihrem Territorium stattfinden würden.

Der Ausschuss ist damit der Auffassung, dass Staaten unter der Frauenrechtskonvention verpflichtet sind sicherzustellen, dass keine Frau ausgewiesen wird, wenn ihr Leben, Freiheit oder körperliche Unversehrtheit in Gefahr sind, oder das Risiko besteht, dass sie schwerwiegenden Formen von Diskriminierung ausgesetzt wäre. Was eine solche schwerwiegende Form der Diskriminierung sei, hänge, so der CEDAW, von den Umständen im jeweiligen Fall ab. Mit dieser Auslegung geht der Ausschuss sehr weit und weist sich eine Kompetenz zu, die ihm ein großer Teil der Staaten explizit abspricht beziehungsweise nicht zugedacht hatte. Die Gefahr von sexueller Gewalt wird bereits von anderen Menschenrechtsorganen als Grund für eine Anwendung des Prinzips des ›Non-Refoulement‹ berücksichtigt. Es bleibt abzuwarten, wie die Staaten auf eine Anwendung des Grundsatzes durch den CEDAW bei anderen Fällen von Diskriminierung reagieren.

Neben dieser grundsätzlichen Einschätzung enthält die Allgemeine Empfehlung auch spezifische Vorgaben zur Gestaltung des Asylprozesses. So sollten Staaten sicherstellen, dass Frauen während des Prozesses nicht diskriminiert werden und ihre Würde geachtet wird. Auch wenn sie Teil einer Familie sind, sollten Frauen die Möglichkeit haben, eigenständig Asyl zu beantragen. Wenn nötig sollte Rechtsbeistand gewährleistet werden. Während des Prozesses und als Flüchtlinge sollten Frauen ohne Diskriminierung Zugang zu Unterkunft, Bildung, Gesundheitsversorgung, Kleidung und sozialen Diensten haben.

Zu Staatenlosigkeit unterstreicht der Ausschuss die Bestimmung des Übereinkommens, dass Frauen dieselben Rechte haben wie Männer bezüglich Erwerb, Wechsel und Beibehaltung sowie Weitergabe ihrer Staatsbürgerschaft. Dies werde in vielen Ländern nicht gewährleistet. Oft verlieren Frauen ihre Staatsbürgerschaft, wenn sie einen ausländischen Mann heiraten, oder sie können sie nicht an ihre Kinder weitergeben, da die Nationalität des Vaters entscheidend ist. Manchmal sei die Diskriminierung auch indirekt. So hätten Frauen zum Teil mehr Probleme, Einkommen oder Vermögen nachzuweisen oder aufgrund eines geringeren Bildungsstands eine neue Sprache zu lernen.

Der CEDAW hielt im Jahr 2014 drei Tagungen in Genf ab: 57. Tagung: 10.2.–28.2., 58. Tagung: 30.6.–18.7. sowie 59. Tagung: 20.10.–7.11.2014). Auf den drei Tagungen behandelte er insgesamt 23 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

57. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Bahrain, Finnland, Irak, Kamerun, Kasachstan, Katar und Sierra Leone.

Seit mehreren Jahren soll die Verfassung von Sierra Leone überarbeitet werden, der CEDAW bemängelte das langsame Voranschreiten in diesem Prozess. In ihrer aktuellen Form enthält die Verfassung Bestimmungen, die gegen die Konvention verstoßen. Beispielsweise sind alle Angelegenheiten in Bezug auf Ehe, Scheidung, Adoption und Erbschaft vom Diskriminierungsverbot ausgenommen. Der Ausschuss begrüßte verschiedene gesetzliche Neuerungen. Unter anderem wurden die Strafmaße für sexuelle Straftaten erhöht, Opfer sexueller Gewalt haben Zugang zu kostenlosem Rechtsbeistand. Ein Problem bleibt jedoch die Umsetzung: Gerade bei Fällen von sexueller Gewalt fehle der Zugang zu Gerichten, wenn Verhandlungen stattfinden, sind sie oft langwierig. Die Verurteilungsrate ist sehr niedrig, viele Opfer werden unter Druck gesetzt, die Fälle außergerichtlich beizulegen. Weitere kritische Punkte sind die geringe Beteiligung von Frauen am politischen Leben, der geringe Anteil von Mädchen in weiterführenden Schulen und die Konzentration von Frauen im informellen Arbeitsmarkt (84 Prozent in ländlichen Gebieten).

58. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Konvention in Georgien, Indien, Litauen, Mauretanien, Peru, Swasiland, Syrien und der Zentralafrikanischen Republik.

Das gesetzliche Verbot der Eheschließung im Kindesalter in Indien hat zu einer Abnahme von frühen und erzwungenen Eheschließungen geführt, merkte der Ausschuss positiv an. Seine Mitglieder kritisierten jedoch, dass die Heirat im Kindesalter nicht automatisch für ungültig erklärt wird, sondern die Betroffenen vor einem Gericht die Annullierung beantragen müssen. Generell beurteilte man die Vielfalt an rechtlichen Bestimmungen zu Ehe und Familie für die verschiedenen religiösen Gruppen kritisch, sie trage zur fortdauernden Diskriminierung von Frauen bei. Äußerst besorgt zeigte sich der CEDAW angesichts des Umgangs mit Frauen mit geistiger Behinderung. Diese können ohne ihre Zustimmung und ohne Prüfung des Vorgangs in Heime eingewiesen werden und ohne ihr Einverständnis sterilisiert werden. Generell hätten Frauen und Mädchen mit Behinderungen wenig Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsversorgung, vor allem in ländlichen Gebieten. Der Ausschuss bemängelte zudem die Situation der Dalit-Frauen. Diese hätten aus kulturellen und finanziellen Gründen nur unzureichend Zugang zu reproduktiven Gesundheitsdiensten, und würden durch bürokratische und finanzielle Barrieren oft davon abgehalten, die Geburt ihrer Kinder zu registrieren.

59. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Belgien, Brunei Darussalam, China (mit Hongkong und Macau), Ghana, Guinea, Polen, Venezuela und auf den Salomonen.

Der Ausschuss begrüßte die Einführung von Quotenregelungen in Belgien, welche zu einer stärkeren Vertretung von Frauen im Parlament und in Aufsichtsräten von Unternehmen führen soll. Insbesondere Frauen, die Minderheiten angehören, seien aber laut CEDAW weiterhin unterrepräsentiert. Zudem soll der Erfolg der Quotenregelung für Aufsichtsräte erst im Jahr 2023 evaluiert werden, was Korrekturen vorher ausschließt. Positiv bewertet wurde zudem ein neues Gesetz, das den Lohnabstand zwischen Männern und Frauen verringern soll. Die Sachverständigen äußerten sich anerkennend zum hohen Bildungsniveau der Frauen im Land, kritisierten jedoch, dass Frauen weiter häufig traditionell von Frauen dominierte Berufs- und Bildungswege wählen, Stereotype zu den Geschlechterrollen in Schulbüchern fortbestehen und zu wenig weibliche Lehrkräfte in akademischen Einrichtungen tätig sind. Im Bereich Gesundheit äußerte sich der Ausschuss besorgt zur hohen Brustkrebsrate im Land. Diese sei höher als in anderen europäischen Staaten.