

Frauenrechtsausschuss | 63. bis 65. Tagung 2016 und 66. bis 68. Tagung 2017

- Entscheidung zu komplexem Sorgerechtsfall
- Allgemeine Empfehlung zu Gewalt gegen Frauen
- Abschließende Bemerkungen zu Deutschland

Die Zahl der Vertragsstaaten unter dem **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) blieb im Jahr 2016 bei 189. Monaco und die Zentralafrikanische Republik traten dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen bei, das die Individualbeschwerde ermöglicht. Damit zählt dieses 108 Vertragsstaaten und ist der am weitesten verbreitete Beschwerde-mechanismus unter den UN-Menschenrechtsübereinkommen. Der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)** überwacht die Einhaltung der Konvention. Im Jahr 2016 prüfte er insgesamt zehn Individualbeschwerden. Dabei wurden Verstöße gegen das Übereinkommen in drei Fällen in Dänemark, Russland und der Slowakei festgestellt. Sieben Beschwerden wurden als unzulässig abgewiesen.

Auch im Jahr 2017 blieb es bei 189 Vertragsstaaten. Zum Fakultativprotokoll kam São Tomé und Príncipe als 109. Vertragsstaat hinzu. Der CEDAW führte im Jahr 2017 drei Tagungen durch. Er beschloss zwei allgemeine Empfehlungen, entschied zehn Individualbeschwerden, wobei er in drei Fällen Verletzungen feststellte, und er evaluierte 27 Staatenberichte.

Individualbeschwerden

Im Jahr 2016 behandelte der CEDAW unter anderem mit der Beschwerde M.W. gegen Dänemark einen grenzüberschreitenden Fall zum Thema Sorgerecht und Kindesentziehung. Während die dänischen Gerichte dem dänischen Vater das Sorgerecht zusprachen, urteilten die österreichischen Gerichte zugunsten der österreichischen Mutter. Der CEDAW

entschied, dass Dänemark das Übereinkommen unter Artikel 2, 5 und 16 verletzt habe, M.W. sei in ihrem Zugang zur Justiz diskriminiert worden und die Sorgerechtsentscheidung hätte zu ihren Gunsten ausfallen sollen. Die dänischen Behörden hätten sich einseitig auf die Angaben des Vaters verlassen und das Kindeswohl in der Entscheidung nicht ausreichend berücksichtigt. Die Entscheidung, dass eine geschlechtsspezifische Diskriminierung vorlag, war jedoch innerhalb des CEDAW umstritten. In ihrem Sondervotum führte die Schweizer CEDAW-Sachverständige Patricia Schulz aus, dass die Entscheidung einer Beweislastumkehr gleichkäme, da der Staat beweisen müsse, dass M.W. nicht versucht habe, die Hilfe der Behörden im Sorgerechtsverfahren in Anspruch zu nehmen.

Im Jahr 2017 wurden mehrere Beschwerden abgelehnter Asylbewerberinnen entschieden. In den Fällen S.J.A., E.W., A.M., N.M. und F.F.M. gegen Dänemark sahen die Beschwerdeführerinnen ihre Rechte, die sich aus der Frauenrechtskonvention ableiten, aufgrund von abgelehnten Asylgesuchen verletzt. In den Verfahren gegen Dänemark fürchteten die Beschwerdeführerinnen geschlechtsspezifische Gewalt in ihren Heimatländern und wandten sich aufgrund ihrer Ausweisung an den Ausschuss. Dieser machte aber klar, dass die Bewertung der Fakten und Beweise Sache der Behörden der Vertragsstaaten sei. Nur bei Voreingenommenheit sei der CEDAW zuständig, also bei einer Bewertung, die auf geschlechtsspezifischen diskriminierenden Stereotypen beruht, eindeutig willkürlich ist oder einer Rechtsverweigerung gleichkommt. Die dänischen Behörden hatten die Asylanträge aber konventionskonform geprüft. Die Nichterschöpfung des nationalen Rechtswegs führte im Fall T.S.

gegen Russland zur Unzulässigkeit. Der CEDAW bekräftigte aber, dass von dieser Zulässigkeitsvoraussetzung eine Ausnahme gemacht würde, wenn der innerstaatliche Rechtsbehelf unangemessen oder unwirksam sei. Dies war bei der Beschwerde O.G. gegen Russland der Fall. Der gewalttätige Partner von O.G. stellte ihr nach, nachdem sie ihn verlassen hatte. Da es in Russland kein Gesetz zum Schutz gegen häusliche Gewalt gibt, wurde die Beschwerdeführerin in ihren Rechten nach Artikel 1, 2 lit. a, c, d und e, 3 und 5 lit. a der Konvention verletzt.

Auch in den Fällen L.R. gegen die Republik Moldau und Reyna Trujillo Reyes und Pedro Arguello Morales gegen Mexiko ging es um fehlerhaftes Behördenhandeln bei geschlechtsspezifischer Gewalt. Im Fall L.R.s sah der CEDAW ihre Rechte verletzt, weil die moldawischen Behörden nach häuslicher Gewalt untätig blieben. Die Polizei hatte die Beschwerdeführerin zur Unruhestifterin in der Familie erklärt und ihr keinen Schutz geboten. Im Fall Reyna Trujillo Reyes und Pedro Arguello Morales legten die Eltern einer getöteten jungen Frau Beschwerde gegen Mexiko ein. Die Leiche deutete auf einen Femizid hin. Nachdem der Tatverdächtige vom Gericht freigesprochen wurde, stellten die Behörden die Ermittlungen ein. Zwar erkennt der Ausschuss an, dass die Verpflichtung des Staates zur Untersuchung von Straftaten keine Ergebnis-pflicht darstellt. Allerdings habe Mexiko im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen, alle Anstrengungen unternommen zu haben, um das Verbrechen aufzuklären und angemessene strafrechtliche Sanktionen zu verhängen.

Allgemeine Empfehlungen

Auf seiner Frühlingstagung im Jahr 2016 verabschiedete der CEDAW die Allgemeine Empfehlung Nr. 34 zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten. Frauen spielten eine entscheidende Rolle bei der Erhaltung und Verbesserung der Lebensgrundlagen auf dem Land. Jedoch würden für sie weiterhin systematische und anhaltende Hindernisse für die uneingeschränkte Wahrnehmung



Kaltoum Adam Imam sammelt mit einem ihrer fünf Kinder Hirse auf einem Feld in der Nähe von El Fasher, Nord-Darfur. Der Hybride Einsatz der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) organisiert regelmäßig Patrouillen, um Frauen in ländliche Gebieten zu begleiten. UN PHOTO: ALBERT GONZÁLEZ FARRAN

ihrer Rechte bestehen. In der Bemerkung geht der CEDAW auf ihre Benachteiligung in verschiedenen Bereichen ein. Weltweit würden Frauen auf dem Land fast ausnahmslos bei allen Entwicklungsindikatoren gegenüber Männern auf dem Land sowie gegenüber Männern und Frauen in Städten zurückliegen. Der CEDAW schlägt unter anderem die Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in alle Politiken, Strategien, Pläne und Programme zur Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums vor.

Der Anlass der auf der Sommertagung im Jahr 2017 verabschiedeten Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen war das 25-jährige Jubiläum der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 zu diesem Thema. Der CEDAW stellte einleitend fest, dass das Verbot geschlechtsbasierter Gewalt gegen Frauen auch dank der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 Völkergewohnheitsrecht geworden sei. Trotzdem sei diese Form der Gewalt noch ein allgemeines Phänomen, das häufig ungesühnt bliebe. Die Empfehlung beinhaltet präventive Schritte wie die Beseitigung von stereotypisierten Frauenbildern in den Medien und der Gesellschaft. Die empfohlenen gesetzlichen

Maßnahmen betreffen vor allem das Verbot und die Verfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt. Der Ausschuss empfiehlt zudem einen besseren Schutz des Opfers, zum Beispiel im Hinblick auf deren Privatsphäre. Bei der Verfolgung sowie Bestrafung soll das zentrale Ziel die Stärkung der Betroffenen sein.

Die Allgemeine Empfehlung Nr. 36, die auf der 68. Tagung angenommen wurde, weist auf die zentrale Rolle von Bildung bei der Gleichstellung von Frauen und Männern hin. Die Empfehlung hat drei Dimensionen: das Recht auf Zugang zur Bildung, die Rechte in der Bildung und die Menschenrechtsbildung. Der Zugang zu Bildung soll nicht nur allgemein, sondern vor allem für ökonomisch oder anders benachteiligte Frauen stets sichergestellt werden. Innerhalb des Bildungssystems sollen die Vertragsstaaten Phänomenen wie Cybermobbing und sexueller Gewalt in Schulen entgegenwirken.

Tagungen 2016

Der CEDAW hielt im Jahr 2016 drei Tagungen in Genf ab: 63. Tagung: 15.2.–4.3.; 64. Tagung: 4.7.–22.7. sowie 65.

Tagung: 24.10.–18.11. In diesem Zeitraum behandelten seine Mitglieder insgesamt 27 Staatenberichte. Im Folgenden werden einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

63. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Haiti, Island, Japan, der Mongolei, Schweden, Tansania, Tschechien und Vanuatu.

Verschiedene Neuerungen in der Gesetzgebung in Haiti fanden durch den Ausschuss Anerkennung. So gibt es beispielsweise ein neues Gesetz zu Vater- und Mutterschaft, das unehelich geborene Kinder gleichstellt. Durch eine Verfassungsänderung im Jahr 2012 wurde eine 30-Prozent-Quote für Frauen auf allen Ebenen des öffentlichen Lebens eingeführt. Dennoch seien Frauen in der Politik und Justiz weiterhin unterrepräsentiert. Die Umsetzung anderer neuer gesetzlicher Regelungen und Strategien hätte noch nicht stattgefunden oder zu konkreten Ergebnissen geführt. Der CEDAW bemängelte die unzureichenden Haushaltsmittel für den Gesundheitssektor und den begrenzten Zugang von Frauen zu grundlegenden Gesundheitsdiensten.

64. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der CEDAW den Stand der Umsetzung der Frauenrechtskonvention in Albanien, Frankreich, Mali, Myanmar, den Philippinen, Trinidad und Tobago, der Türkei und Uruguay.

Bei der Prüfung des Berichts aus Mali erkannte der Ausschuss an, dass die Anstrengungen durch die Instabilität im Land seit dem Jahr 2012 behindert würden. Diese Umstände haben zu zunehmender Armut geführt, die insbesondere Frauen im Norden betrifft und zu zahlreichen Binnenflüchtlingen führt. Darüber hinaus gibt es mehrere Berichte über Zwangs- und Frühheiraten, sexuelle Sklaverei, Vergewaltigung und Folter, die von extremistischen Gruppen im nördlichen Teil Malis gegen Frauen

begangen werden. Die Sachverständigen bekräftigten ihre Besorgnis über das ungestrafte Fortbestehen schädlicher Praktiken wie Kinder- und Zwangsheirat, Polygamie, Zwangsernährung und weibliche Genitalverstümmelung und andere Formen der Exzision. Einige Fortschritte in der malischen Gesetzgebung konnte der CEDAW feststellen. So wurde zum Beispiel eine gesetzliche Mindestquote von 30 Prozent für den Zugang für Frauen zu öffentlichen politischen Ämtern geschaffen und die Einführung gleicher Rechte von Frauen und Männern bei der Übertragung der Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder und die Beseitigung rechtlicher Hindernisse für den Zugang von Frauen zu Landbesitz vorgenommen.

65. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Argentinien, Armenien, Bangladesch, Bhutan, Burundi, Estland, Honduras, Kanada, den Niederlanden und der Schweiz.

Positiv betrachtete der CEDAW die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, um die Umsetzung der Frauenrechtskonvention in der Schweiz zu begleiten. Die weiter bestehenden Unterschiede bei der Umsetzung auf kantonaler und kommunaler Ebene seien jedoch noch nicht ausreichend angegangen worden. Gerichte auf Bundes- und Kantonsebene würden nur unzureichend auf das Übereinkommen Bezug nehmen und es sei allgemein im Justizwesen zu wenig bekannt. Wie zuvor kritisierte der CEDAW die enge und formale Auslegung des Diskriminierungsverbots durch das Bundesgericht und die Verfassung. Angesichts der unzureichenden Unterstützung für intersexuelle Personen, an denen im Säuglings- und Kindesalter unfreiwillige und medizinisch oft unnötige chirurgische Eingriffe mit häufig irreversiblen Folgen vorgenommen wurden, äußerte der Ausschuss große Besorgnis. Der CEDAW forderte die Regierung auf, im Einklang mit den Empfehlungen der Eidgenössischen Ethikkommission sicherzustellen, dass an keinem Kind unnötige medizinische

oder chirurgische Eingriffe vorgenommen werden. Außerdem sollten Gesetze verabschiedet werden, die die körperliche Unversehrtheit, Autonomie und Selbstbestimmung intersexueller Personen schützen und Familien mit intersexuellen Kindern angemessen beraten und unterstützen.

Im Bereich Arbeitsleben bemängelte der CEDAW vor allem das fortbestehende Lohngefälle zwischen Männern und Frauen und die mangelnden Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Tagungen 2017

Der CEDAW hielt im Jahr 2017 drei Tagungen ab: 66. Tagung: 13.2.–3.3.; 67. Tagung: 3.–21.7. und 68. Tagung: 23.10.–17.11. Auf den Tagungen prüfte der Ausschuss die Staatenberichte von ebenfalls 27 Vertragsstaaten.

66. Tagung

Auf seiner ersten Tagung im Jahr 2017 prüfte der CEDAW die Staatenberichte aus Deutschland, El Salvador, Irland, Jordanien, Mikronesien, Ruanda, Sri Lanka und der Ukraine.

Im kombinierten siebten und achten Bericht Deutschlands lobte der Ausschuss die Verschärfung des Sexualstrafrechts und die Einführung des Bundesgleichstellungsgesetzes sowie des Mindestlohngesetzes. Einerseits lobte der CEDAW die Aufnahme von Flüchtlingen in den vergangenen Jahren, kritisierte aber auch die Einschränkung des Familiennachzugs. Der Ausschuss wiederholte die Empfehlung des letzten Berichts, dass ein ganzheitlicher Ansatz der Bundesregierung zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und die Entwicklung einer umfassenden nationalen Geschlechterstrategie und -politik sowie eines Aktionsplans nötig sei. Darüber hinaus empfahl der Ausschuss die Erarbeitung einer Strategie zur Bekämpfung von Menschenhandel und eine bessere Unterstützung der Opfer, da die Verfolgungs- und Verurteilungsraten in diesem Bereich sehr gering sei. Problematisch seien nach wie vor das

geschlechtsspezifische Lohngefälle und die niedrige Quote von Frauen in Führungspositionen.

67. Tagung

Während der Sommertagung behandelte der Ausschuss die Berichte aus Costa Rica, Italien, Montenegro, Niger, Nigeria, Rumänien und Thailand.

Der Ausschuss lobte die Bemühungen Nigerias, Mädchen und Frauen aus der Gewalt von Boko Haram zu befreien und sie wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Allerdings sei die anhaltend hohe Zahl der Opfer besorgniserregend, sodass größere finanzielle und personelle Mittel zur Bekämpfung der Terrororganisation notwendig seien. Auch wird kritisiert, dass aufgrund der Föderalstruktur und der Koexistenz des Scharia-Rechts Frauen noch immer diskriminiert werden und geschlechtsspezifische Gewalt vorherrscht.

68. Tagung

Auf der 68. Tagung betrachtete der CEDAW die Berichte von Burkina Faso, der Demokratischen Republik Kongo, Guatemala, Israel, Kenia, Kuwait, Monaco, Nauru, Norwegen, Oman, Paraguay und Singapur.

Der Ausschuss kritisierte Guatemala dafür, noch kein Verbot von Diskriminierungen, wie sie in Artikel 1 der Frauenrechtskonvention definiert sind, in der Verfassung verankert zu haben. Er forderte die Regierung auf, dies nachzuholen. Darüber hinaus bekräftigte er seine Empfehlung aus dem letzten Bericht, dass der Vertragsstaat umfassende Maßnahmen ergreifen sollte, um diskriminierende Geschlechterstereotype zu beseitigen. Positiv hervorgehoben wurden die Maßnahmen Guatemalas zur Bekämpfung und Verfolgung von Femiziden.

Carolin Bovermann · Stefanie Lux · Heike Rabe

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 60. bis 62. Tagung 2015, VN, 6/2016, S. 272f., fort.)