

# Die Arbeit des Vertragsausschusses für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Jahr 2008

Im Jahr 2008 traf sich der Vertragsausschuss für CEDAW dreimal für drei Wochen. In einer dieser drei Sitzungsperioden arbeitete er in zwei Kammern, die als Maßnahme für einen begrenzten Zeitraum von der UN-Vollversammlung genehmigt worden waren, damit der Ausschuss die große Anzahl bisher nicht evaluierter Staatenberichte aufarbeiten können würde. Insgesamt diskutierte der Ausschuss mit 28 Regierungsdelegationen, die oft sogar mehr als einen Bericht eingereicht bzw. mehrere Berichte in einem Bericht kombiniert hatten, um auf diese Weise wieder in den vom Vertrag geforderten und von ihnen versäumten Berichtsrhythmus von vier Jahren zu kommen.

Der Ausschuss besteht aus 23 Sachverständigen, die zwar von ihren Vertragsstaaten nominiert und von der Versammlung der Vertragsstaaten für jeweils vier Jahre gewählt werden, in ihrer Arbeit jedoch unabhängig sein sollen. Dass dies nicht immer so ist bzw. ein unabhängiges Denken jenen Sachverständigen, die gleichzeitig im Dienste ihrer Regierungen stehen, nicht immer gelingt, ist eine andere Sache. Die Diskussion und Evaluierung der Staatenberichte, in denen die Vertragsstaaten ihre Umsetzungsbemühungen hinsichtlich des Übereinkommens darlegen, und die Behandlung von Eingaben bzw. die Durchführung von Untersuchungen nach dem Fakultativprotokoll sind die wichtigsten Aufgaben des Ausschusses.

2009 befasste sich der Ausschuss darüber hinaus mit Aspekten seiner Arbeitsmethoden, mit der Interpretation des Übereinkommens, die u.a. in neue Allgemeine Empfehlungen gegossen werden und die den Vertragsstaaten das Verständnis des Übereinkommens erleichtern sollen, und mit neuen Entwicklungen im UN-Menschenrechtsbereich außerhalb der Vertragsausschüsse, die auch seine Arbeit tangieren.

Hier können nur die wichtigsten Ergebnisse kurz skizziert werden, die im Detail auch alle im Jahresbericht des Ausschusses bzw. auf seiner Internetseite nachzulesen sind.<sup>1</sup>

## Berichtsprüfung

Da der Ausschuss bei der Auswahl der eingereichten Staatenberichte für die Evaluierung immer auch auf regionale Ausgeglichenheit achtet, waren unter

den 28 Ländern alle UN-Regionen der Welt vertreten.<sup>2</sup> Mit besonderem Interesse hatten die Ausschussmitglieder die Diskussion mit einigen muslimisch geprägten arabischen Staaten erwartet, da diese – z.B. Bahrain und Saudi-Arabien – zum ersten Mal vor den Ausschuss traten oder in denen – z.B. Marokko – tiefgreifende und für Frauen positive gesetzliche Änderungen veranlasst worden waren. So ist es für den Ausschuss immer von besonderem Interesse, ob diese Staaten ihre Gesetze dahingehend geändert haben, dass sie die Vorbehalte zurücknehmen können, die sie gegen einige Artikel eingelegt haben.<sup>3</sup> Zu diesem Punkt bot Marokko eine freudige Überraschung, da die Ministerin erklärte, dass aufgrund von Gesetzesänderungen die Vorbehalte entweder überflüssig geworden seien bzw. präzisiert werden könnten. Leider waren

- 1 Der vollständige Jahresbericht für 2009 über alle drei Sitzungsperioden liegt noch nicht vor. Staatenberichte, Antworten der Staaten auf die schriftlichen Fragen des Ausschusses und die Einführungsreden der Delegationen sowie die Abschließenden Beobachtungen des Ausschusses (concluding observations) können eingesehen werden unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaws40.htm>, bzw. ....41.htm; bzw. ....42.htm. Der Bericht für die 40. Sitzung kann auf dieser Internetseite im Dokument E/CN.6/2008/CRP.1 eingesehen werden.
- 2 Einige Staaten legten bereits ihren 7. Bericht vor (so Ecuador, El Salvador, Madagaskar, Portugal, Schweden und Uruguay. Bahrain und Saudi-Arabien dagegen wurden mit ihren ersten Berichten geprüft, die beide, aufgrund der verspäteten Abgabe, mit den bereits ebenfalls fälligen zweiten Berichten kombiniert hatten).
- 3 Leider haben alle muslimisch geprägten Staaten bestimmte Artikel des Übereinkommens mit Vorbehalten belegt, so dass sie diese Artikel nicht umsetzen müssen, so vor allem Artikel 2, der die Staatenverpflichtungen aufzählt, Artikel 19, der die Staatsbürgerschaft bei Heirat mit einem Ausländer betrifft, Artikel 15, der Frauen die gleichberechtigte Freizügigkeit der Bewegung und der Wahl des Wohnortes mit Männern garantiert, und Artikel 16, der Frauen die gleichen Rechte wie Männern in der Ehe und den Familienbeziehungen gibt. Viele dieser Vorbehalte sind nach Auffassung des Ausschusses und einiger Vertragsstaaten gar nicht gültig, da sie gegen Sinn und Zweck des Übereinkommens verstoßen, vgl. auch Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reservations to CEDAW: An Unresolved Issue. Or, (No) New Developments?, in I. Ziemele (Hrsg.), Reservations to Human Rights Treaties: Conflict, Harmony or Reconciliation, Leiden 2004, S. 3-39; dies. Der „Frauenrechtsausschuss“ der Vereinten Nationen in der Interaktion mit islamisch geprägten Staaten, im Druck.

**Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling**



Ehrenmitglied des djb,  
Beratendes Mitglied  
der Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht des djb,  
Consultant/Lecturer,  
Wohltorf

allerdings bis November 2008 keine diesbezüglichen Mitteilungen beim UN-Generalsekretär eingegangen.

Im Falle **Bahreins** nutzte der Ausschuss die Selbstverpflichtung, die Rücknahme seiner Vorbehalte zu prüfen, die Bahrein in der sog. „allgemeinen regelmäßigen Überprüfung“ (universal periodic review) durch den Menschenrechtsrat kurz vor seinem Auftreten im Ausschuss auf sich genommen hatte. Der Ausschuss gab der Delegation konkrete Hinweise, welche Vorbehalte angesichts der rechtlichen Situation in Bahrein unnötig seien und wie die übrigen präzisiert werden könnten.

**Saudi-Arabien** rechtfertigte seinen allgemeinen Vorbehalt gegenüber der Konvention, der vom Ausschuss grundsätzlich abgelehnt wird, da er sich gegen Ziel und Zweck des Übereinkommens richtet, als „vorbeugende“ Maßnahme gegenüber neuen Interpretationen des Übereinkommens, die über dessen eigentlichen (wörtlichen) Inhalt hinausgingen und neue Rechte in den Vertrag hineinlesen würden. Dies ist unter anderem das Argument, dass von islamisch geprägten Staaten gerne gegen die Anerkennung des Diskriminierungsverbotes auf der Grundlage der sexuellen Orientierung angeführt wird, wenn Vertragsausschüsse ihre Verträge dahingehend interpretieren, dass dieses spezielle Diskriminierungsverbot unter das allgemeine Diskriminierungsverbot auf der Grundlage des Geschlechts falle, auch wenn es nicht ausdrücklich im Text benannt werde. Auch im Vertragsausschuss für CEDAW gab es zu dieser Norm und ihrer entsprechenden Begrifflichkeit heftige Diskussionen in allen drei Sitzungsperioden, die in einer Diskussion mit nichtstaatlichen Organisationen über den Artikel 2 des Übereinkommens in der 41. Sitzungsperiode auch öffentlich deutlich wurden.<sup>4</sup>

Bei den Ländern, die **Mitglieder der Europäischen Union** sind, beobachtete der Ausschuss mit Sorge eine andere Entwicklung. Durch die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union findet in vielen Ländern eine Zusammenführung und Konsolidierung der verschiedenen frauenrechtlichen und sonstigen Antidiskriminierungsstellen statt. Es besteht die Gefahr, dass die Diskriminierung von Frauen auf der Grundlage ihres Geschlechts nicht mehr in ihrem Querschnittscharakter erkannt wird. Die Diskriminierungsgründe können sich überschneiden, so dass Frauen oft Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt sind. Diese Mehrfachdiskriminierungen sowohl konzeptionell als auch institutionell zu erfassen und zu verankern, scheint generell eine noch unge löste Aufgabe zu sein und betrifft auch die Interpretation des Übereinkommens in seinen Artikeln 1-3 und damit deren Umsetzung in allen Ländern.

### Verfahrensentwicklungen

Großbritannien praktizierte mit dem Ausschuss eine neue Form der Interaktion, indem der Großteil der Delegation nicht persönlich anwesend war, sondern über eine zeitgleiche Interneteinspielung auf eine Leinwand die vom Ausschuss gestellten Fragen von London aus beantwortete. Andere Länder – so u.a. Saudi-Arabien, Bahrein und ein afrikanischer Staat – kamen dagegen mit einer überwältigenden Zahl von Delega-

tionsmitgliedern. Dies ist insofern zu begrüßen, als damit möglichst vielen Bürokraten, die für die Umsetzung der Konvention verantwortlich sind, die Bedeutung und Auslegung derselben praktisch vor Augen geführt wird. Allerdings hat auch der englische Vorstoß durchaus Chancen, in Zukunft auch von anderen Staaten praktiziert zu werden, wenn der Ausschuss hierzu einen Beschluss fasst.

In der 40. Sitzungsperiode nahm der Ausschuss seine neuen Berichtsrichtlinien an.<sup>5</sup> Im Zuge der Harmonisierung der Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse ist das Berichtsformat für alle Ausschüsse geändert worden, so dass in Zukunft jeder Bericht nach jedem Menschenrechtsvertrag aus zwei Teilen bestehen wird: einem erweiterten allgemeinen Teil, der für die Beschreibung der Umsetzung aller Verträge gilt, die ein Staat ratifiziert hat<sup>6</sup> und einem zweiten vertragspezifischen Teil, der nur für den entsprechenden Ausschuss geschrieben wird. Diese neuen Richtlinien gelten für die Berichterstattung aller Vertragsstaaten an alle UN-Vertragsausschüsse ab dem 1. Januar 2010, wie im sog. Chairpersons' Meeting im Dezember 2008 erklärt wurde.

### Allgemeine Empfehlungen und Stellungnahmen

Leider liegt die Allgemeine Empfehlung zu Artikel 2, an der diverse Ausschussmitglieder seit Jahren arbeiten, noch immer nicht vor, doch hat der Ausschuss in der 42. Sitzungsperiode endlich die Allgemeine Empfehlung Nr. 26 über die Wanderarbeitnehmerinnen verabschiedet. Das Verfassen von Allgemeinen Empfehlungen dauert im Vertragsausschuss für CEDAW sehr lang. Zum Teil hängt dies mit seiner Arbeitsüberlastung während der Sitzungsperioden zusammen, zum Teil aber auch mit nicht eingehaltenen Selbstverpflichtungen von Sachverständigen.

2009 verabschiedete der Ausschuss auch eine Stellungnahme zur Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitute bei der Berichterstattung ihrer Regierungen<sup>7</sup> und bereitete zwei weitere Stellungnahmen hinsichtlich der Bedeutung der nationalen Parlamente und der nicht staatlichen Organisation für die Umsetzung der Konvention vor, die 2009 angenommen werden. Zusätzlich führte er ein Verfahren für die Kontrolle der Umsetzung seiner Abschließenden Beobachtungen ein (follow-up procedure). So müssen Vertragsstaaten jetzt schon nach einem Jahr bzw. nach zwei Jahren einen Zwischenbericht über die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen des Ausschusses einreichen. Ob der Ausschuss ausreichend Zeit finden wird, sich mit den Ergebnissen dieser Zwischenberichte zu befassen und in welcher Form das geschehen wird, ist noch offen. Luxemburg lud 2008 nach seinem Bericht eine Delegation des Ausschusses ins Land ein, damit diese die Umsetzung der Empfehlungen vor Ort selbst beobachten konnte,

4 <http://www.iglhrc.org/site/iglhrc/section.php?id=5&detail=880>. Ich selbst war in dieser Diskussion im Sommer nicht anwesend.

5 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaws40.htm>, E/CN.6/2008/CRP.1, Annex I, S. 7-12.

6 HRI/MC/2006/3.

7 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaws40.htm>, E/CN.6/2008/CRP.1, Annex II, S. 13-14.

und auch Portugal sprach eine Einladung in diesem Sinn für 2009 aus.

Gespalten ist der Ausschuss hinsichtlich des Vorschlages, eine Sonderberichterstatteerin des Menschenrechtsrates einzusetzen, die auf der Basis der vom Ausschuss ausgesprochenen Empfehlungen mit jenen Ländern arbeitet, in denen noch immer Frauen diskriminierende Gesetze Gültigkeit haben. Da ein Teil des Ausschusses diese Aufgabe im Ausschuss selbst halten will, konnte keine einheitliche Stellungnahme verabschiedet werden, sondern nur ein Papier, das beide Positionen enthält. Die Diskussion über eine derartige Sonderberichterstatteerin wird aber weitergehen, da sowohl internationale nichtstaatliche Organisationen als auch einige UN-Mitgliedstaaten an einem derartigen Mechanismus interessiert sind und 2008 schon mehrfach zu diesem Thema Anhörungen abgehalten haben.

### Verhältnis zum Menschenrechtsrat

Mit Interesse beobachtet der Ausschuss die bereits genannte „allgemeine regelmäßige Überprüfung“ von UN-Mitgliedstaaten im Menschenrechtsrat, von denen die Mehrzahl auch Vertragsstaaten des Übereinkommens sind. Das Hochkommissariat

fertigt für diese Evaluierung u.a. eine Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen der Vertragsausschüsse an. Der Ausschuss konnte mit Genugtuung feststellen, dass die Menschenrechte von Frauen 2008 sowohl in den Berichten als auch in den mündlichen Anhörungen dieser „regelmäßigen Überprüfungen“ angesprochen wurden. Wie im Falle Bahreins wird der Ausschuss sich auch in Zukunft auf diese Anhörungen und die dort eingegangenen Selbstverpflichtungen berufen, so dass eine neue Dynamik zwischen der Überprüfung der Vertragsstaaten durch die unabhängigen Sachverständigen und durch die UN-Mitgliedstaaten selbst entsteht.

### Ausblick

2009 werden sieben neue Sachverständige im Ausschuss arbeiten, ich selbst verlasse ihn nach 20 Jahren. Die Bundesrepublik Deutschland, die im Februar 2009 ihren 6. Staatenbericht vorstellte, muss mit gewissen Unwägbarkeiten in der Diskussion dieses Berichtes rechnen, da neue Mitglieder des Ausschusses immer eine gewisse Zeit benötigen, um voll mitarbeiten zu können. Allerdings hat der Ausschuss eine sog. „Task Force“ aus erfahrenen Sachverständigen gebildet, die vorrangig die Bundesrepublik befragen werden.

## CEDAW – Die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen

Auch wenn sie im Text des CEDAW-Übereinkommens keine Erwähnung<sup>1</sup> findet, so hat sich die Zusammenarbeit des CEDAW-Ausschusses mit nationalen und internationalen Frauen- und Menschenrechtsverbänden im Laufe der Jahre doch kontinuierlich intensiviert. Hierbei haben die Nichtregierungsorganisationen eine sehr wichtige Funktion, um die Frauenkonvention als ein Instrument zu stärken, das der Durchsetzung der Rechte von Frauen dient.

Bereits in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts begannen die Menschenrechtsausschüsse, ihr Verhältnis zu den Nichtregierungsorganisationen zu untersuchen. Auf dem 6. Treffen der Vorsitzenden der Menschenrechtsausschüsse 1995 wurde die zentrale Bedeutung der Menschenrechtsverbände für das Versorgen der Ausschüsse mit verlässlichen Informationen für ihre Arbeit erneut thematisiert<sup>2</sup>. Entsprechend fasste der CEDAW-Ausschuss auf seiner 16. Sitzung 1997 den Beschluss, das UN-Sekretariat aufzufordern, informelle Treffen mit Nichtregierungsorganisationen am Rande der offiziellen Sitzungen zu erleichtern. Die Organisationen sollten eingeladen werden, spezifische Informa-

tionen über staatliche Verhältnisse zu erteilen.<sup>3</sup> Seit dieser Zeit ist die Teilnahme von Verbänden am CEDAW-Prozess institutionalisiert. Sie verfassen Alternativberichte zu den jeweiligen Staatenberichten, nehmen sowohl an den vorbereitenden als auch an den eigentlichen Sitzungen des Ausschusses teil und sie spielen auch eine wichtige Rolle in den sogenannten Follow-up-Prozessen. Darüber hinaus haben Nichtregierungsorganisationen nach dem Fakultativprotokoll zum CEDAW-Übereinkommen nunmehr die ausdrücklich genannte Möglichkeit, Mitteilungen über Rechtsverletzungen an den CEDAW-Ausschuss zu machen.

### Dr. Katja Rodi



Vorsitzende der Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht des djb, Wiss. Mitarbeiterin, Universität Greifswald

- 1 Ausdrücklich werden Nichtregierungsorganisationen allerdings nunmehr im Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention genannt.
- 2 Shanthi Dairiam, *From Global to Local: The Involvement of NGOs*, in Schöpp-Schilling/Flinterman (Hrsg.), *The Circle of Empowerment*, S. 313.
- 3 CEDAW-Report 1997/1, Decision 16/II (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws16.htm> am 19.12.2008).