

Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.

Präsidium: **Jutta Wagner**, Rechtsanwältin und Notarin, Fachanwältin für Familienrecht, Berlin (Präsidentin); **Renate Maltry**, Rechtsanwältin, Fachanwältin für Familienrecht und Erbrecht, München; **Ramona Pisal**, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht, Brandenburg a.d.H. (Vizepräsidentinnen); **Dagmar Brinkmann**, Regierungsdirektorin, Frankfurt a.M. (Schatzmeisterin); Schriftleitung: **Anke Gimbal**, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund, Berlin.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Gründe für eine besondere Konvention gegen Frauendiskriminierung

In diesem Jahr wird das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, CEDAW)¹ 30 Jahre alt: Am 18. Dezember 1979 nahm die Generalversammlung der United Nations (UN) dieses weltweit für die Gleichstellung von Frauen wegweisende Vertragswerk an. Heute gehören ihm 185 Staaten an.²

Warum eine spezielle Konvention zur Bekämpfung der Diskriminierung der Frau? Immerhin stehen doch alle Menschenrechte auch Frauen zu – Menschenrechte sind Frauenrechte! Insbesondere enthalten die beiden Weltpakte von 1966, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“)³ und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“)⁴, ein Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts (jeweils Art. 2) und die Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (jeweils Art. 3). Doch diese Normen erwiesen sich aus mehreren Gründen als unzureichend: Erstens sind die genannten Diskriminierungsverbote nur akzessorisch, d.h. sie verbieten nur die Diskriminierung im Schutzbereich der in den Pakten enthaltenen Rechte. Trotz der großen Reichweite der beiden Pakte bestehen noch Lücken. So garantieren sie beispielsweise nicht das Eigentum. Wenn also nach einer innerstaatlichen Rechtsordnung nur Männer, nicht aber Frauen Ei-

gentum etwa an Grund und Boden haben können, dann gewähren diese Diskriminierungsverbote der Pakte keinen Schutz. Einen solchen Schutz garantiert Art. 26 des Zivilpaktes mit dem Recht auf „gleichen Schutz durch das Gesetz („equal protection of the law“)) und einem korrespondierenden umfassenden Diskriminierungsverbot. Es erfasst u.a. die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, aber auch die aufgrund anderer Merkmale. Das Verständnis, wonach Art. 26 auch Diskriminierung außerhalb der im Zivilpakt garantierten Rechte verbietet, setzte sich jedoch erst in den 1980er Jahren durch und damit nach der Annahme der CEDAW.

Zweitens verdeckt die neutrale Formulierung des Begriffs „Diskriminierung wegen des Geschlechts“, dass es *ein* Geschlecht ist, welches weltweit überwiegend diskriminiert wird – Frauen. Damit verbunden ist das dritte Argument für eine eigenständige Konvention zum Schutz von Frauen vor Diskriminierung: Die Einordnung der Diskri-

Prof. Dr. Beate Rudolf



Juniorprofessorin für Öffentliches Recht und Gleichstellungsrecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin, Mitglied der Kommission Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht des djb und Vizepräsidentin der European Women Lawyers Association (EWLA), Berlin

- 1 Vom 18.12.1979, BGBl. 1985 II, S. 648, in Kraft seit 3.9.1981 (für die Bundesrepublik Deutschland seit 9.8.1985).
- 2 Folgende Staaten gehören CEDAW nicht an: Iran, Nauru, Palau, Qatar, Somalia, der Sudan, Tonga, die USA sowie der Heilige Stuhl (d.h. der Vatikan als Völkerrechtssubjekt, der z.B. Vertragspartei des UN-Übereinkommens über die Rechte des Kindes ist). Zum Vergleich: Die UNO hat 192 Mitgliedstaaten.
- 3 Vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1534, in Kraft seit 23.3.1976 (auch für die Bundesrepublik Deutschland).
- 4 Vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II, S. 1570, in Kraft seit 3.1.1976 (auch für die Bundesrepublik Deutschland).

minierung wegen des Geschlechts neben anderen Diskriminierungsgründen wird der tatsächlichen Bedeutung von Frauendiskriminierung nicht gerecht: Frauen machen die Hälfte der Gesellschaft aus; ihre Unterdrückung durch Diskriminierung ist schon daher qualitativ etwas anderes als die Diskriminierung einer zahlenmäßigen Minderheit und verlangt daher strukturell andere Maßnahmen.⁵

Viertens werden Frauen zwar auch durch Rechtsnormen diskriminiert, aber ebenso und besonders häufig durch tatsächliches Handeln im familiären und gesellschaftlichen Kontext. Hier wirken diskriminierende Traditionen und Rollenstereotype. Während rechtliche Diskriminierung durch den Staat erfolgt, geht faktische Diskriminierung zumeist von privaten Akteuren aus. Die Bekämpfung solcher Diskriminierungsformen verlangt vom Staat daher andere Maßnahmen, als sie für die Be-

Daher erweist sich bis heute eine Konvention mit besonderem Fokus auf Frauendiskriminierung als notwendig.

seitigung rechtlicher Diskriminierung notwendig sind: Letztere kann durch die Änderung oder Abschaffung von Rechtsnormen beseitigt werden, faktische Diskriminierung hingegen bedarf neben rechtlichen Schritten, z.B. dem Erlass von Antidiskriminierungsgesetzen, auch und vor allem tatsächlicher Maßnahmen zur Veränderung des Bewusstseins der Bevölkerung, etwa Maßnahmen im Bereich der Bildung, und zur Beseitigung diskriminierender Strukturen.

Schließlich zeigt ein Blick auf die Praxis von UN-Vertragskontrollgremien, insbesondere des Menschenrechtsausschusses, der die Umsetzung des Zivilpaktes mittels der Prüfung von Staatenberichten und von Individualbeschwerden überwacht, dass eine Sensibilität für Diskriminierung aufgrund von Rollenbildern, also Diskriminierung aufgrund des sozialen Geschlechts („gender“), nicht des biologischen („sex“), insbesondere bei den Staaten, aber auch bei den – zumeist männlichen – Ausschussmitgliedern nicht ausgeprägt ist. Vielmehr wurden Ungleichbehandlungen von Frauen und Männern mit Argumenten gerechtfertigt, die auf Rollenstereotypen beruhten. Aus diesen Gründen erwies sich – und erweist sich bis heute – eine Konvention mit besonderem Fokus auf Frauendiskriminierung als notwendig.

Entstehung und Charakter der CEDAW

Die UN befassten sich schon früh mit einzelnen Aspekten der Diskriminierung von Frauen. Die wichtigsten Beispiele hierfür sind drei Abkommen: das 1952 angenommene UN-Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau,⁶ das 1957 verabschiedete UN-Übereinkommen über die Staatsbürgerschaft der verheirateten Frau⁷ und das UN-Übereinkommen über die Erklärung des Ehemillens, des Heiratsmindestalters und der Registrierung von Eheschließungen (von 1962).⁸ Die umfassende Bekämpfung von rechtlicher und faktischer Diskriminierung von Frauen trat erst Mitte der 1960er Jahre in den Vordergrund. Die UN-Kommission über die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women, CSW) arbeitete eine Erklärung über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aus, die 1967 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde.⁹ Eine solche Resolution ist zwar nicht aus sich heraus rechtsverbindlich, sie ist aber in der UN-Praxis häufig die Vorstufe zur Ausarbeitung eines verbindlichen völkerrechtlichen Vertrages. Für diesen bildet sie die Diskussionsgrundlage und sie dient zugleich als politisches Argument für die Annahme des Vertragstextes, indem Staaten auf ihre bereits geäußerte Zustimmung zu der Erklärung verwiesen werden. Eine Berufung auf die fehlende Rechtsverbindlichkeit dieser Erklärung ist zwar rechtlich zutreffend und tatsächlich möglich, wird von Staaten wegen des damit verbundenen Gesichtsverlusts aber möglichst vermieden.

Ein weiterer Faktor, der die Annahme der CEDAW begünstigte, war „institutioneller Rückenwind“ innerhalb der UN: 1975 war von der UN zum „Jahr der Frau“ erklärt worden, in demselben Jahr fand die erste Weltfrauenkonferenz in Mexiko-Stadt statt und es schloss sich von 1976 bis 1985 die erste Weltfrauendekade der UNO an. Diese Aktivitäten führten erstmals zu einer Vernetzung von Frauenorganisationen weltweit und damit einer Bündelung der Kräfte, und sie stärkten das öffentliche Bewusstsein – der Zivilgesellschaften wie

5 Derselbe Gedanke liegt auch dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung zugrunde (vom 21.12.1965, BGBl. II 1969 II, S. 962, in Kraft 4.1.1969, für die Bundesrepublik Deutschland am 15.6.1969), das vor allem die Rassentrennung in Südrhodesien, Südafrika sowie den USA vor Augen hatte.

6 Vom 20.12.1957, BGBl. 1952 II, S. 1930; 1970 II, S. 46, in Kraft seit 7.7.1954 (für die Bundesrepublik Deutschland seit 2.2.1971).

7 Vom 29.1.1957, BGBl. 1973 II, S. 1250, in Kraft seit 11.8.1958 (für die Bundesrepublik Deutschland seit 8.5.1974).

8 Vom 7.11.1962, BGBl. 1969 II, S. 163, in Kraft seit 9.12.1964 (für die Bundesrepublik Deutschland seit 7.10.1969).

9 Res. 2263 (XXII) vom 7.11.1967.

der Regierungen der UN-Mitgliedstaaten und der UN-Organe selbst – für die Notwendigkeit, die Diskriminierung von Frauen zu bekämpfen. Zentrales Ergebnis des ersten Weltfrauenjahrzehnts war die Annahme der CEDAW im Jahr 1981.

Allerdings wurde bis 1993 die Bekämpfung der Diskriminierung der Frau nicht als menschenrechtliches Problem angesehen, sondern als Teil der Entwicklungsförderung: Die gleiche Teilhabe von Frauen am politischen, öffentlichen und sozialen Leben sollte die Entwicklung von unterentwickelten Staaten voranbringen. Gleichheit und Nichtdiskriminierung waren aus dieser Perspektive keine Individualrechte, sondern Mittel zum Zweck – der Entwicklung. Dementsprechend wurde auch kein Zusatzprotokoll zur CEDAW ausgearbeitet, das – wie etwa das erste Fakultativprotokoll zum Zivilpakt – eine Individualbeschwerde wegen Verletzung der CEDAW ermöglichte. Dieses Verständnis der CEDAW spiegelt sich in der bis in das Jahr 2007 fortdauernden örtlichen Trennung der Kontrollorgane wider: Der CEDAW-Ausschuss war in New York angesiedelt, alle anderen Vertragskontrollorgane in Genf, zunächst bei der Abteilung, später beim Hochkommissariat für Menschenrechte. In New York war im UN-Generalsekretariat die Abteilung für die *Förderung* der Frau (Division for the Advancement of Women, DAW) zuständig, deren Bezeichnung die fehlende Anbindung an individuelle Rechtspositionen illustriert. Erst Ende der 1980er Jahre wurden Frauenrechte ausdrücklich als Menschenrechte anerkannt – deutlich im Slogan „Frauenrechte sind Menschenrechte“, unter dem sich zahlreiche Frauenorganisationen an der Wiener Weltmensenrechtskonferenz 1993 beteiligten und der sich in der Abschlusserklärung dieser Konferenz inhaltlich wiederfindet.¹⁰ Die Konferenz forderte folgerichtig auch die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zur CEDAW (hierzu S. 5 „Umsetzungskontrolle“).

Inhalt der CEDAW

Die CEDAW ist wie die bis dahin existierenden Menschenrechtsverträge aufgebaut: Sie enthält nach einer Präambel zunächst die Garantie substantieller Individualrechte und damit korrespondierender Pflichten der Staaten (Teile I-IV), sodann Vorschriften über das Vertragskontrollgremium (Teil V) und endet mit vertragsüblichen technischen Vorschriften zu Vorbehalten, Streitschlichtung und zum Inkrafttreten (Teil VI).

Überblick über den materiellen Inhalt

Die Präambel betont den hohen Rang der Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die schon

die Charta der UN bekräftigt. Zudem knüpft sie an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 an, die die gleiche Würde und gleichen Rechte aller Menschen proklamiert.¹¹ Diese Bezugnahmen sind für die Auslegung der Konzepte „Diskriminierung“ und „Gleichheit“ von besonderer Bedeutung (hierzu S. 4 „Die Konzepte von Gleichheit und Diskriminierung in der CEDAW“). Über diesen menschenrechtlichen Kontext hinaus stellt die Präambel das Verbot der Diskriminierung von Frauen in einen Zusammenhang mit der Förderung von Entwicklung und Frieden. Auf diese Weise führt sie die drei politischen Hauptströmungen, die die ersten beiden Weltfrauendekaden prägten, zusammen.

Teil I enthält sodann die allgemeinen Verpflichtungen der Staaten, die wie ein „Allgemeiner Teil“ die Grundkonzepte von Gleichheit und Diskriminierungsverbot vor die Klammer ziehen und bei der Auslegung der speziellen Normen der Teile II-IV heranzuziehen sind. Art. 1 definiert den Begriff „Diskriminierung der Frau“. Art. 2 listet die Pflichten der Staaten zur Beseitigung von Frauendiskriminierung auf; diese reichen von einer Verankerung des Gleichberechtigungsgrundsatzes in der Verfassung über die Abschaffung diskriminierender Ge-

Eine Beseitigung von Diskriminierung allein führt nicht notwendigerweise zur Gleichheit der Geschlechter.

setze in allen Bereichen und diskriminierender staatlicher Praktiken bis hin zur Bekämpfung von Diskriminierung durch Privatpersonen. Mit dieser Reichweite überwindet die CEDAW die von Feministinnen heftig kritisierte Trennung zwischen „öffentlich“ und „privat“, die im „klassischen“ Menschenrechtsverständnis dazu geführt hatte, dass nur Menschenrechtsverletzungen durch den Staat – und damit typischerweise Rechtsverletzungen an Männern – als solche verstanden wurden, nicht aber die in aller Regel im familiären und gesellschaftlichen Bereich erfolgenden Rechtsverletzungen an Frauen.

- 10 Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (A/CONF. 157/23) vom 25.6.1993, § 18: „The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights.“
- 11 Generalversammlungs-Res. 217 A (III) vom 10.12.1948, Art. 1 S. 1: „Alle Menschen sind frei und an Würde und Rechten gleich geboren.“

Art. 3 verpflichtet die Staaten zur Herstellung der Gleichheit von Männern und Frauen durch rechtliche und tatsächliche Maßnahmen. Die Norm bildet damit das positive Korrelat zu der (negativen) Pflicht gemäß Art. 2, die Diskriminierung von Frauen zu beseitigen. Sie verdeutlicht zugleich, dass die Beseitigung von Diskriminierung allein nicht notwendigerweise zur Gleichheit der Geschlechter führt. Dementsprechend statuiert Art. 4 die Zulässigkeit zeitweiliger Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen, die auf die Herstellung tatsächlicher Gleichheit („de facto equality“) gerichtet sind. Schließlich verpflichtet Art. 5 die Staaten, Maßnahmen zur Beseitigung von Vorurteilen und von Praktiken, die auf Rollenstereotypen beruhen, zu beseitigen. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Staaten rechtliche und tatsächliche Diskriminierung beseitigen, auf die Gleichstellung der Geschlechter hinwirken und kulturelle Konzepte verändern müssen.

Nach Art. 6 sind die Staaten zur Abschaffung von Frauenhandel und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen verpflichtet. Warum diese Norm im Teil I aufgeführt wird, ist unklar; systematisch wäre sie besser unter den speziellen Normen der folgenden Teile aufgehoben.

Die nachfolgenden drei Teile betreffen besondere Lebens- und Politikbereiche, in denen die Diskriminierung der Frau zu beseitigen und Geschlechtergleichheit herzustellen ist. Diese Spezialbereiche sind das öffentliche und politische Leben (Teil II), Bildung, Beruf, und Sozialbereich einschließlich des Gesundheitswesens (Teil III) sowie das Ehe- und Familienrecht (Teil IV). Hier enthält die CEDAW jeweils nach einer allgemeinen Bezeichnung des Sachbereichs sehr detaillierte Festlegungen, welche einzelnen Felder erfasst sind.

So listet etwa Art. 10, der die Staaten zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und zu ihrer Gleichstellung im Bildungssektor verpflichtet, auf, dass sich diese Pflicht auf Bildungseinrichtungen von der Grund- bis zur Hochschule bezieht, auf die Zulassung zu denselben Prüfungen und die Bereitstellung von gleichermaßen qualifizierten Lehrkräften, Überarbeitung von Lehrplänen und -büchern, die Chancengleichheit bei der Stipendienvergabe sowie die gleiche Möglichkeit zur Teilnahme an Sport und den Zugang zu Gesundheitsinformationen einschließlich der Familienplanung. Die Aufzählung ist nicht abschließend, sondern nur beispielhaft. Rechtlich ist sie nicht erforderlich, da ihre Inhalte bereits von der allgemeinen Norm erfasst sind. Zweck der Auflistung ist es, die Staaten zu sensibilisieren, in welchen Bereichen und durch welche Handlungen erfahrungsgemäß Frauen diskriminiert werden. Die Normen geben durch ihren Detailreichtum den Staaten – und den sie kontrollierenden Akteuren (CEDAW-Ausschuss und Nichtregierungsorganisationen, NGOs) – also eine Checkliste an die Hand.

Auffällig ist, dass eine gesonderte Bestimmung zu Gewalt gegen Frauen fehlt. Der CEDAW-Ausschuss hat indes die weite Definition von Diskriminierung in Art. 1 dazu genutzt, um diesen Typ besonders schwerer Menschenrechtsverletzungen an Frauen zu erfassen.¹² Nach seinem Verständnis ist Gewalt gegen Frauen dann Diskriminierung, wenn sie sich gegen eine Frau

richtet, weil sie eine Frau ist, oder wenn Frauen überproportional von einer bestimmten Form der Gewalt betroffen sind.

Die Konzepte von Gleichheit und Diskriminierung in der CEDAW

Die CEDAW begründet ein asymmetrisches Diskriminierungsverbot: Sie verbietet nicht die Diskriminierung wegen des Geschlechts, sondern nur die Diskriminierung von Frauen. Dabei gilt gemäß Art. 1 als Diskriminierung „jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Begrenzung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte (...) durch die Frau (...) im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.“ Diese Definition stellt zugleich die Verbindung von Diskriminierungsverbot und Gleichberechtigungsgrundsatz her: Ziel und Zweck von CEDAW ist es, alle Formen von Diskriminierung der Frau zu beseitigen und die rechtliche und tatsächliche Gleichheit von Frauen gegenüber Männern herbeizuführen. Hierfür ist die Beseitigung von Diskriminierung (gemäß Art. 2) nicht ausreichend; vielmehr müssen Maßnahmen zur Förderung der Gleichheit hinzukommen (Art. 3). Das bedeutet, dass die unterschiedlichen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern bei der Ausgestaltung von Fördermaßnahmen bedacht werden müssen. Wegen dieser engen Verbindung von Diskriminierungsverbot und Gleichberechtigungsgrundsatz stellt Art. 4 zu Recht klar, dass Frauenfördermaßnahmen keine verbotene Diskriminierung darstellen.

Die weite Definition von Diskriminierung erlaubt es, nicht nur direkte und indirekte Diskriminierung zu erfassen, sondern auch strukturelle Diskriminierung (wie insbesondere auch aus Art. 5 deutlich wird). Zudem ist es nicht zwingend erforderlich, zur Feststellung einer Diskriminierung einen Vergleich von Frauen und Männern vorzunehmen – was etwa radikale Feministinnen unter Verweis auf die Verschiedenheit von Frauen und Männern ablehnen. Vielmehr ist es möglich, als Diskriminierung auch alle diejenigen Handlungen und Praktiken zu verstehen, die eine Frau daran hindern, gleichberechtigt ihre Menschenrechte auszuüben. Gewalt gegen Frauen oder (sexuelle) Belästigung sind demnach ebenfalls Formen von Diskriminierung. Die CEDAW lässt somit auch ein Verständnis des Diskriminierungsverbots als Hierarchisierungsverbot erkennen.¹³ Ihr asymmetrischer Charakter spiegelt zugleich die Vorstellung vom Diskriminierungsverbot als Dominiierungsverbot wider.¹⁴

Gerade mit ihrem Blick auf strukturelle Diskriminierung geht die CEDAW über die in anderen menschenrechtlichen

12 Allgemeine Empfehlung Nr. 19 (1992) – Gewalt gegen Frauen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den UN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 449 ff.

13 Zu diesem Konzept: Susanne Baer, Würde oder Gleichheit?, 1995.

14 Zu diesem Konzept: Ute Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 1996.

Verträgen enthaltenen Diskriminierungsverbote hinaus. Die in Art. 5 niedergelegte Verpflichtung, Geschlechterstereotype und vorherrschende Ideologien von Geschlechterunterschieden zu bekämpfen, die von kulturellen und/oder religiösen Vorstellungen gestützt werden und sich in Einstellungen, Praktiken und institutionellen Strukturen niederschlagen, stellt eine besondere Herausforderung dar: Denn als Menschenrechtsvertrag zielt die CEDAW nicht auf die Etablierung einer staatlichen Erziehungsdiktatur, aber sie erlaubt es dem Staat auch nicht, sich mit Verweis auf andere Menschenrechte, insbesondere die Meinungs- und Religionsfreiheit, der Beseitigung struktureller Diskriminierung zu entziehen.

Umsetzung

Status der CEDAW im deutschen Recht

Wie alle menschenrechtlichen Verträge hat auch die CEDAW gemäß Art. 59 II 1 GG den Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Da sie unmittelbar Rechte der Einzelnen begründet, ist sie vollzugsfähig (self-executing) und damit unmittelbar im innerstaatlichen Recht anwendbar. Vor deutschen Gerichten und Verwaltungsbehörden können sich Betroffene also direkt auf die CEDAW berufen. Dies geschieht in der Praxis indes noch viel zu selten.

Da die CEDAW nur den Rang eines einfachen Bundesgesetzes hat, gilt die *lex posterior*-Regel: CEDAW-Normen genießen also keinen Vorrang gegenüber später erlassenen Gesetzen, die ihnen widersprechen. Da ein solcher Widerspruch allerdings eine Völkerrechtsverletzung darstellt, ist unter verschiedenen möglichen Auslegungsergebnissen diejenige zu wählen, die mit der CEDAW vereinbar ist (völkerrechtskonforme Auslegung des innerstaatlichen Rechts).

Aus der völkerrechtlichen Bindung Deutschlands an CEDAW und der innerstaatlichen Gesetzeswirkung der Konvention folgt, dass bei der Politikgestaltung auf allen innerstaatlichen Ebenen die staatlichen Pflichten aus der CEDAW zu berücksichtigen sind. Gender Mainstreaming ist mithin eine völkerrechtliche und einfachgesetzliche Pflicht aller deutschen Staatsorgane, Behörden und Institutionen.

Umsetzungskontrolle

Die Beachtung und Umsetzung der CEDAW überwacht auf internationaler Ebene der gemäß Teil V eingesetzte CEDAW-Ausschuss. Er besteht heute aus 23 unabhängigen Sachverständigen und ist der Ausschuss mit dem höchsten Frauenanteil – bezeichnenderweise gefolgt vom Kontrollausschuss der Kinderrechtskonvention. Die zentrale Aufgabe des Ausschusses ist die Prüfung der von den Staaten alle vier Jahre vorzulegenden Berichte. Seit dem Jahr 2000 sind durch das Fakultativprotokoll die Prüfung von Individualbeschwerden und die Durchführung von Untersuchungsverfahren hinzugekommen.¹⁵ Auf der Basis dieser Tätigkeiten formuliert der Ausschuss allgemeine Empfehlungen, die sein Verständnis der CEDAW-Normen wiedergeben.¹⁶ Sie sind für die Praxis ein unverzichtbares Hilfsmittel.

Berichtsprüfung

Berichtsprüfungsverfahren sind die am weitesten verbreiteten Kontrollverfahren im Rahmen von Menschenrechtsverträgen. Die Staaten haben, entsprechend den Vorgaben des jeweiligen Ausschusses, über ihre Maßnahmen zur Umsetzung des Vertrages und die dabei aufgetretenen Schwierigkeiten zu berichten.¹⁷ Der Ausschuss formuliert nach kritischer Lektüre dieses Berichts und unter Berücksichtigung von „Schattenberichten“ aus der Zivilgesellschaft eine Liste von Problempunkten und Fragen, auf die der Staat schriftlich antworten kann und im „konstruktiven Dialog“ mit den CEDAW-Mitgliedern auf der Ausschusssitzung mündlich reagieren muss. Zusätzlich, aber in getrennter Sitzung, führt der Ausschuss einen Dialog mit NGOs, die auf Fehler oder Auslassungen im Staatenbericht und den Antworten des Staates hinweisen. Der Ausschuss fasst den Inhalt der Berichtsprüfung und seine Empfehlungen (sog. „Abschließende Bemerkungen“) in einem Bericht an die UN-Generalversammlung zusammen. Wenn auch alle Ausschussmitglieder an der Berichtsprüfung beteiligt sind, so kommt doch dem Ausschussmitglied, welches Berichterstatter für das zur Prüfung anstehende Land ist, eine zentrale Rolle in der Formulierung der Fragen und der Abschließenden Bemerkungen zu. Über die Umsetzung der Empfehlungen hat der Staat in seinem folgenden Bericht Rechenschaft abzulegen. Er kann sich dabei nicht einfach auf die fehlende Rechtsverbindlichkeit der Empfehlungen berufen, weil er völkerrechtlich zur Vertragserfüllung nach Treu und Glauben verpflichtet ist; dies umfasst auch die Pflicht zur effektiven Mitwirkung am Berichtsverfahren. Deshalb sollten die Empfehlungen des Ausschusses von NGOs stärker als bisher in der innerstaatlichen politischen Debatte genutzt werden.

Individualbeschwerdeverfahren

Das durch das Fakultativprotokoll von 1999 eingeführte Individualbeschwerdeverfahren ermöglicht es einzelnen Betroffenen, eine Verletzung ihrer Rechte vor den Ausschuss zu bringen. Populär „klagen“ sind nicht zulässig. Allerdings können NGOs im Namen oder als Beistand einzelner Betroffener mit deren Zustimmung auftreten, so dass Musterverfahren möglich sind. Wie bei anderen Menschenrechtsverträgen auf universeller und regionaler Ebene ist eine zentrale Zulässigkeitsvoraussetzung die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs. Zudem muss die vorgetragene Rechtsverletzung nach dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls für den Staat, gegen den sich die Beschwerde richtet, erfolgt sein. Aus diesem Grund sind bislang nur wenige Fälle vor den Ausschuss gelangt. Der einzige gegen Deutschland gerichtete Fall wurde

- 15 Vom 10.12.2000, BGBl. 2001 II, S. 1238, in Kraft seit 22.12.2000 (für die Bundesrepublik Deutschland seit 15.4.2002). Gegenwärtig sind 96 Staaten Vertragspartei.
- 16 Bis heute hat der Ausschuss 26 solcher „General Recommendations“ verabschiedet, siehe <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm> (6.1.2009). Deutsche Übersetzung der ersten 25 in: DIMR (Hrsg.), Die „General Comments“ (Fn. 12).
- 17 Die aktuellen Richtlinien des CEDAW-Ausschusses für die Berichterstattung finden sich unter <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/E.CN.6.2008.CRP.1.pdf> (6.1.2009).

wegen Nichterschöpfung des Rechtswegs für unzulässig erklärt.¹⁸

Von den bisher eingereichten zehn Beschwerden waren lediglich vier erfolgreich; allerdings gibt es zu einigen Fällen Sondervoten. Drei der erfolgreichen Beschwerden betrafen Fälle häuslicher Gewalt, eine die Zwangssterilisation einer Roma.¹⁹ In den Fällen häuslicher Gewalt waren es Frauenorganisationen (aus Ungarn bzw. aus Österreich), die das Individualbeschwerdeverfahren nutzten, um unzureichende Gesetze und/oder staatliche Maßnahmen zu rügen. Ein solcher strategischer Einsatz der CEDAW sollte auch von deutschen Frauenorganisationen systematisch betrieben werden.

Allerdings: Wie bei allen anderen UN-Menschenrechtsverträgen mit Individualbeschwerdeverfahren endet auch die CEDAW-Beschwerde nicht mit einem verbindlichen Urteil, sondern nur mit einer unverbindlichen Stellungnahme („view“) des Ausschusses. Nach dem Grundsatz von Treu und Glauben sind die Vertragsstaaten aber gehalten, sich ernsthaft mit diesen Empfehlungen auseinanderzusetzen. Eine Nichtbefolgung ist zu begründen und wird in der folgenden Berichtsprüfung thematisiert. Gerade in einer völkerrechtsfreundlichen Rechtsordnung wie der deutschen ist die fehlende rechtliche Verbindlichkeit unerheblich, denn auch bei verbindlichen Urteilsprüchen hat das Bundesverfassungsgericht – nur, aber immerhin – eine Verpflichtung der deutschen Staatsorgane zu ihrer Berücksichtigung angenommen.²⁰

Untersuchungsverfahren

Innovativ ist das durch Art. 8 des Fakultativprotokolls eingeführte Untersuchungsverfahren. Bei Informationen über schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen darf der Ausschuss eine Untersuchung durchführen – vor Ort allerdings nur mit Zustimmung des betroffenen Staates. Vorgesehen ist, dass das Verfahren vertraulich abläuft; allerdings löst sich der Ausschuss in der Praxis hiervon mit Zustimmung des Staates, indem er nach Abschluss der Untersuchung einen Bericht erstellt. Darin wird die Stellungnahme der Regierung im vollen Umfang abgedruckt. Der Staat hat über die Umsetzung der Empfehlungen des Ausschusses zu berichten.

Bislang ist erst ein Untersuchungsverfahren durchgeführt worden. Im Jahr 2004 befasste sich der Ausschuss mit der Ermordung von Frauen in der Stadt Ciudad Juarez im mexikanischen Bundesstaat Chihuahua: 321 Frauen waren innerhalb von zehn Jahren verschwunden und wurden vergewaltigt und ermordet aufgefunden; die Täter blieben unerkannt. Das fehlende Interesse der örtlichen Behörden an ernsthafter Strafverfolgung war u.a. auf den niedrigen sozialen Status der Opfer zurückzuführen – zugereiste Frauen, die in Sweatshops arbeiteten; zudem ließen die Strafverfolgungsbehörden den systematischen Charakter der Morde außer Acht. Da die Behandlung des Problems im Rahmen der Berichtsprüfung keine zufriedenstellenden Ergebnisse zeitigte, übten der Ausschuss und Frauen-NGOs Druck auf die mexikanische Regierung aus, den Ausschuss zur Durchführung einer Untersuchung vor Ort einzuladen. Das Ergebnis war zwar nicht die Ermittlung der

Täter, doch gelang es den Ausschussmitgliedern, in ihren Gesprächen vor Ort bei nationalen und lokalen Behörden ein Bewusstsein für die strukturellen Mängel zu wecken, denen durch die Integration einer Gender-Perspektive in die Polizeiausbildung und die Ausbildung der Ermittlungs- und Anklagebehörden begegnet werden soll.

Fazit

Menschenrechtliche Verträge sind Maßstab für innerstaatliches Recht und Politik. Ihre Verwirklichung setzt ernsthafte Umsetzungsbereitschaft der Staaten voraus. In Ermangelung von Zwangsbefugnissen kann der CEDAW-Ausschuss mit seinen Kontrollverfahren die Befolgung und Realisierung der Konvention nicht erzwingen. Das Berichtsprüfungsverfahren ist ein Musterbeispiel „weicher“ Steuerung auf internationaler Ebene. Sein Ziel ist nicht, Sanktionen zu verhängen, sondern vorrangig, im Dialog zu überzeugen und so die Umsetzung der CEDAW zu fördern. Ist ein Staat unwillig, so ist die einzige Sanktion die politisch-moralische „Verurteilung“ durch die Weltöffentlichkeit, die sich darauf stützt, dass der Ausschuss Konventionsverletzungen festgestellt hat.

Vor diesem Hintergrund kann die Umsetzungskontrolle auf internationaler Ebene nur die Umsetzungskontrolle auf nationaler Ebene ergänzen. Es kommt vorrangig darauf an, innerstaatlich auf die Verwirklichung der CEDAW hinzuwirken. Dazu gehört die kritische Prüfung von politischen Maßnahmen und Gesetzgebungsvorhaben am Maßstab der CEDAW; wie sie der djb in seinen Stellungnahmen regelmäßig vornimmt. Die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses sollten genutzt werden, um – gerade in einem Wahljahr – rechtliche Anforderungen an die Politik der künftigen Regierung zu formulieren und diese dann auch nach der Wahl nachdrücklich einzufordern.

18 B.-J. gegen Deutschland, Beschwerde Nr. 1/2003, Entscheidung vom 14.7.2004, UN-Dok. A/59/38 Annex VIII, verfügbar unter http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/decisions-views/BJ%20v.%20Germany_E_.pdf (6.1.2009).

19 Alle verfügbar unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm> (6.1.2009).

20 BVerfG vom 14.10.2004, 2 BvR 1481/04 (Görgülü), BVerfGE 111, 307, 315 ff.