

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK
(DIE)

**Ansatzpunkte und Empfehlungen
für einen Menschenrechtsansatz
in der Entwicklungszusammenarbeit
aus der Sicht eines *Treaty Body*
*CEDAW***

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling

hg. von Dr. Hildegard Lingnau

November 2003



Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130
die@die-gdi.de
www.die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
2 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit	4
3 Frauenrechte sind Menschenrechte	7
4 Menschenrechtsabkommen und ihre Vertragsausschüsse (<i>treaty bodies</i>)	7
5 Charakterisierung des Vertragsausschusses für CEDAW	11
6 Diskriminierungsverbot und Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot auf der Grundlage des Geschlechts in anderen Menschenrechtsabkommen	14
7 Staatenverpflichtungen unter CEDAW	15
7.1 Diskriminierung	17
7.2 Zeitweilige Förderung von Frauen	19
7.3 Unverzögliche Umsetzung	20
7.4 Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz	20
7.5 <i>Gender Mainstreaming</i>	21
7.6 Allgemeine Empfehlungen	22
8 Formale Probleme bei der Umsetzung von CEDAW und seinem Fakultativprotokoll	23
8.1 Ratifikation	23
8.2 Vorbehalte	25
8.3 Berichterstattung	27

9	Mängel bei der Beseitigung von konkreten Diskriminierungstatbeständen und deren Bedingungen	29
9.1	Mängel bei der Umsetzung der Rahmenartikel	29
9.2	Mängel bei der Umsetzung substantieller Artikel	32
10	Vorschläge zur Einbeziehung eines auf CEDAW basierenden menschenrechtlichen Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit	35
10.1	Allgemeine Überlegungen	35
10.2	Vorschläge zur Vorgehensweise	37
10.3	Vorschläge für konkrete Projekte	39
	Literaturverzeichnis	45

Abkürzungen

CAT	Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women / Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau
CEDAW	Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women / Vertragsausschuss für CEDAW
CHR	Commission on Human Rights / Menschenrechtskommission
CRC	Convention on the Rights of the Child / Übereinkommen über die Rechte des Kindes
CSW	Commission on the Status of Women / Kommission für die Rechtsstellung der Frau
DAW	Division for the Advancement of Women / Abteilung zur Förderung der Frau
ECOSOC	Economic and Social Council / Wirtschafts- und Sozialrat
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights / Internationaler Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte
ICERD	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination / Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Internationaler Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte
ICL	International Law Commission / Völkerrechtskommission
MWC	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families / Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights / Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte
UDHR	Universal Declaration of Human Rights / Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties / Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge

Zusammenfassung

In dieser Abhandlung wird aufgezeigt, wie ein menschenrechtlicher Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht einer Sachverständigen im Vertragsausschuss für CEDAW, einem der sechs wichtigsten Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen (VN) und dem wichtigsten für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen, aussehen könnte. Bezugspunkte zu den übrigen fünf Menschenrechtsabkommen werden, wo sinnvoll und notwendig, hergestellt, so dass sich die Vorschläge hinsichtlich der formalen Aspekte und der Vorgehensweise grundsätzlich und hinsichtlich der konkreten Projekte unter einzelnen Artikeln mit entsprechenden Abänderungen übertragen lassen.

Zwar hat die Abhandlung nicht den Charakter eines detaillierten Handbuchs für die Verantwortlichen in der Entwicklungszusammenarbeit, doch vermitteln die Vorschläge unter Punkt 10 und die unter den anderen Punkten aufgeführten Begründungen für dieselben ein detailliertes Wissen über die wichtigsten Normen des Übereinkommens in den heute anerkannten Definitionen und Erläuterungen und über seine Durchsetzungsinstrumente, d.h. sein Berichts-, Beschwerde- und Untersuchungsverfahren.

Entwicklungszusammenarbeit, die auf dem Ansatz der Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen und damit auf der Grundlage der Verwirklichung des Diskriminierungsverbotes einerseits und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes andererseits basiert, muss diese Prinzipien in verschiedenen Aspekten ihrer Durchführung verankern, und zwar

- im grundsätzlichen Konsens aller Beteiligten hinsichtlich der Anerkennung der Menschenrechte von Frauen
- in der Akzeptanz von CEDAW als Bezugsrahmen
- durch die Anwendung des *gender mainstreaming* als notwendigem Prüfungsverfahren bei der Bestimmung der konzeptionellen Leitlinien und der Entwicklung konkreter Projekte, die auf die Umsetzung der Artikel des Übereinkommens zielen.

Damit die Verantwortlichen in der Entwicklungszusammenarbeit den Grad dieser Umsetzung des Übereinkommens im jeweiligen Land einschätzen können, werden die wichtigsten Mängel aufgezeigt, die der Ausschuss bei der Prüfung der Staatenberichte, insbesondere auch der Staatenberichte der Entwicklungsländer, in den letzten 20 Jahren festgestellt hat. Als wichtigste Quelle für die Analyse der Menschenrechtssituation von Frauen in Entwicklungsländern wird auf die Abschließenden Kommentare des Vertragsausschusses für CEDAW verwiesen. Diese sollten auch die Grundlage für die Entwicklung von konzeptionellen Leitlinien und konkreten Projekten bilden. Es wird vorgeschlagen, einen förmlichen Beschluss im Ministerium bzw. in den nachgeordneten Institutionen herbeizuführen, dass diese Abschließenden Kommentare in die Analyse-, Planungs- und Durchführungsprozesse einer Entwicklungszusammenarbeit einzu beziehen sind, in der oberstes Ziel die Verwirklichung der Menschenrechte ist. Ein derartiger Beschluss muss eine entsprechende Schulung der Verantwortlichen beinhalten sowie eine fortlaufende Überprüfung seiner Einhaltung und seiner Ergebnisse.

Februar 2003

1 Einleitung

Die folgende Abhandlung ist aus der Sicht des deutschen Mitglieds im Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (*Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, Vertragsausschuss für CEDAW) zu dem gleichnamigen Übereinkommen (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, ebenfalls CEDAW) geschrieben.¹ Die Abhandlung ist kein Handbuch, in dem die Umsetzung der unter Punkt 10 ausgesprochenen Empfehlungen in einzelnen Schritten operationalisiert wird. Ein derartiges Handbuch könnte jedoch leicht auf der Grundlage der Abhandlung erstellt werden, u.a. auch mit Bezugnahme auf Konzeptpapiere und Handbücher, die in anderen Industrienationen zu diesem Thema erarbeitet wurden.²

Eine Sichtweise, die nur von CEDAW ausgeht, mag auf den ersten Blick als zu eng erscheinen. Dieser Eindruck trägt jedoch, denn sie umfasst eine Reihe von Aspekten, die für die Bearbeitung des Themas, einen menschenrechtlichen Ansatz in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren, von Vorteil sind. Zum einen handelt es sich bei CEDAW ganz allgemein um ein VN-Menschenrechtsabkommen mit dem dazugehörigen Vertragsausschuss und seinen unabhängigen Sachverständigen. Dieser allgemeine Blickwinkel ermöglicht grundsätzlich auch Verbindungen zu den übrigen fünf wichtigsten VN-Menschenrechtsabkommen, die derzeit in Kraft sind. Diese Verbindungen ergeben sich aus dem organischen Zusammenhang der sechs Abkommen sowie aus ihren teilweise gleichlautenden Verpflichtungen. Auch haben die Vertragsausschüsse für diese Abkommen einen grundsätzlich ähnlichen Charakter hinsichtlich ihrer Aufgaben, Arbeitsmethoden und der Wahl ihrer Sachverständigen. Daher lassen sich die unter Punkt 10 aufgeführten allgemeinen Überlegungen und Vorschläge für die Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht des Vertragsausschusses für CEDAW grundsätzlich auch auf diese VN-Menschenrechtsabkommen und die Arbeit ihrer Vertragsausschüsse übertragen. Allerdings werden jene konkreten Projektvorschläge, die sich aus den Verpflichtungen spezifischer Artikel eines jeweiligen VN-Menschenrechtsabkommens ergeben, andere Inhalte haben als die Vorschläge, die hier für eine auf auf CEDAW basierende Entwicklungszusammenarbeit genannt werden.

Ein anderer Aspekt ergibt sich aus der spezifischen Verpflichtung von CEDAW, nämlich der Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes von Frauen und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes für Frauen durch die Vertragsstaaten. Beide Normen sind explizit und

1 In dieser Studie verwende ich CEDAW für das Übereinkommen (und zwar ohne Artikel), für den gleichnamigen Ausschuss verwende ich „Vertragsausschuss für CEDAW“.

2 Vgl. u.a. kanadische Publikationen, die unter www.acdi-cida.gc.ca eingesehen werden können. Vgl. das Handbuch des *Human Rights Council of Australia* (1998), dessen Inhaltsverzeichnis unter www.HOME\\C\\Program Files\\Netscape\\Navigator\\Program\\java\\index.html abrufbar ist. Vgl. das Handbuch von Tomaševski (1998), mit dessen konzeptioneller Anlage sowie mit darin enthaltenen Interpretationen des Übereinkommens ich nicht in allen Punkten übereinstimme. Vgl. auch das Handbuch der *American Bar Association* für deren *Central and East European Law Initiative* (CEELI) (2002) und den Bericht von Bakker (2002), www.hom.nl.

implizit auch in den übrigen fünf VN-Menschenrechtsabkommen enthalten. Diese Tatsache erleichtert ihre Umsetzung als Querschnittsaufgabe für Politik und Verwaltung, die sich in Gesetzgebung und anderen Maßnahmen der entsprechenden Vertragsstaaten niederschlagen sollte. Die Notwendigkeit der Einbeziehung dieser geschlechtsspezifischen Perspektive, des *gender mainstreaming*, ist inzwischen vom System der Vereinten Nationen und seinen Mitgliedsstaaten zumindest theoretisch anerkannt, wenn auch die Praxis noch viele Wünsche offen lässt. Im Sinne eben dieses *gender mainstreaming* werden daher die unter Punkt 10 genannten Empfehlungen, die auf der Grundlage von CEDAW und für die Umsetzung dieses Übereinkommens im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit formuliert werden, auch bei einer Integration der Verpflichtungen der übrigen fünf VN-Menschenrechtsabkommen in die Entwicklungszusammenarbeit relevant werden.

Die Bearbeitung des Themas, einen Menschenrechtsansatz in die Entwicklungszusammenarbeit aus der Perspektive des Vertragsausschusses für CEDAW zu integrieren, ist aber auch noch aus anderen Gründen sinnvoll. Frauen stellen die **Mehrheit**³ der Weltbevölkerung dar. Allerdings ist ihre Diskriminierung in allen Bereichen ihres Lebens ungeachtet aller Menschenrechtserklärungen und -abkommen noch immer eine Tatsache. Die Mehrzahl der Frauen der Welt ist weit davon entfernt, ihre Menschenrechte gleichberechtigt mit Männern anerkannt zu bekommen bzw. sie in Anspruch nehmen und ausüben zu können. Dies durchzusetzen, sollte daher Kernpunkt einer Entwicklungszusammenarbeit sein und zwar um der Frauen als auch um des jeweiligen Partnerlandes willen.

Der Zusammenhang zwischen der Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen und der Entwicklung eines Landes wird bereits in der Präambel von CEDAW hergestellt. Dort wird festgehalten, dass die Diskriminierung der Frau „die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde verletzt“ und dass die nicht gleichberechtigte Teilhabe von Frauen am politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben „das Wachstum des Wohlstands von Gesellschaft und Familie hemmt und der Frau die volle Entfaltung ihrer Fähigkeiten im Dienste ihres Landes und der Menschheit erschwert“. Ebenfalls in der Präambel wird die Überzeugung ausgesprochen, dass „die größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in allen Bereichen Voraussetzung für die vollständige Entwicklung eines Landes“ ist. Diese Formulierungen sind u.a. auf das Motto des Internationalen Jahres der Frau der Vereinten Nationen und der 1. Weltkonferenz zum Internationalen Jahr der Frau in Mexiko im Jahre 1975 zurückzuführen. Damals wurden Gleichberechtigung (*equality*), Integration von Frauen in den Entwicklungsprozess (*development*) sowie die Teilhabe von Frauen an der Schaffung und Erhaltung des Friedens (*peace*) als miteinander verschränkte Zielvorstellungen formuliert.⁴

3 Diese Hervorhebung ist meine Hervorhebung. Dies gilt auch für alle weiteren Hervorhebungen, wenn nicht anders vermerkt.

4 Die Betonung der Entwicklungskomponente führte dazu, dass CEDAW, nachdem es im September 1981 nach der 20. Ratifikation in Kraft getreten war, mehr als ein Jahrzehnt eher als Entwicklungsinstrument denn als Rechtsinstrument gesehen wurde. Diese Sichtweise wurde durch die nachfolgenden Weltfrauenkonferenzen

Diese Erkenntnis ist auf den verschiedenen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den 1990er Jahren des 20. Jahrhunderts bekräftigt worden. In den Abschlussdokumenten dieser Konferenzen herrscht Einigkeit, dass alle Anstrengungen für die Entwicklung eines Landes langfristig keine nachhaltigen Erfolge zeigen werden, wenn nicht die Beseitigung der vielfältigen Diskriminierungstatbestände von Frauen und die Verbesserung ihrer Situation im Sinne einer Stärkung ihrer Selbstbehauptung und gleichberechtigten Teilhabe an allen Bereichen des Lebens ins Zentrum dieser Bemühungen gestellt werden. Der neue Begriff der „Befähigung“ (*empowerment*) sieht Frauen nicht länger als Opfer, sondern als Handelnde im Rahmen von Veränderungsprozessen, in denen sie sich selbst als handlungsfähig, mit Mut und Selbstbewusstsein ausgestattet erleben. Auf dieser Grundlage werden Frauen gefördert, damit sie die gesellschaftlichen Bedingungen und die zwischen Männern und Frauen bestehenden ungleichen Machtverhältnisse neu gestalten, so dass sie ihre Menschenrechte auf einer Basis der substantiellen Gleichberechtigung mit Männern wahrnehmen und ausüben können. Dieser theoretische Ansatz, der die **Menschenrechte von Frauen** berücksichtigt und integriert, wird heute in der Arbeit der Programme und Fonds der Vereinten Nationen, der Vertragsausschüsse und Sonderberichterstatte und zunehmend auch in der Entwicklungszusammenarbeit von Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen selbst in die Tat umgesetzt.⁵

Eine Fokussierung auf CEDAW bietet sich aber auch deshalb an, weil das Übereinkommen sich im Rahmen seines Diskriminierungsverbots und seines Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebots⁶ auf **alle** Menschenrechtsbereiche bezieht, d.h. sowohl auf die bürgerlichen und politischen als auch auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Diese werden grundsätzlich und rechtlich verbindlich in den beiden Internationalen Pakten von 1966 (*International Covenant of Civil and Political Rights, ICCPR; International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*) garantiert. Dass es zu zwei Pakten kam, ist der unterschiedlichen, von Ideologien geprägten Prioritätensetzung der damaligen westlichen und sozialistischen Länder geschuldet. Diese Ideologien und der unterschiedliche Verpflichtungscharakter der beiden Pakte haben zu vielen Diskussionen über eine angebliche Hierarchie der in den Pakten enthaltenen Menschenrechte geführt. Diese Diskussion ist heute jedoch beendet,

zen in Kopenhagen (1980) und Nairobi (1985) im Rahmen der VN-Frauendekade (1975–1985), und hier insbesondere durch die Verabschiedung des mittelfristigen Plans für Frauen und Entwicklung 1986–1991 durch die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (*Commission on the Status of Women, CSW*), aber auch durch die Einrichtung spezifischer administrativer Einheiten in Programmen und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen zusätzlich unterstützt. Vgl. hierzu auch Wölte (2000), S. 137–148 und Schöpp-Schilling (1999), S. 204–228.

- 5 Vgl. hierzu u.a. Workshop Report (1999), in dem auch Beispiele für diesen Ansatz aus verschiedenen Ländern zitiert werden (u.a. Belgien, Deutschland, Kanada, Niederlande, Norwegen, Schweden) und auf die Arbeit verschiedener VN-Sonderorganisationen verwiesen wird.
- 6 *Equality* kann sowohl Gleichberechtigung als auch Gleichstellung bedeuten und zwar sowohl im rein formalrechtlichen Sinn (*de jure*) als auch hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung (*de facto*). Die Diskussion in Forschung und Praxis hierzu ist komplex; sie ist von den Vertragsausschüssen, insbesondere von dem Vertragsausschuss für CEDAW, noch nicht abschließend diskutiert worden und kann hier nicht berücksichtigt oder ausgeführt werden.

indem nicht nur die Gleichrangigkeit, sondern auch die Interdependenz dieser Rechte bestätigt wird.⁷

Nicht zuletzt bietet sich eine Sichtweise, die von CEDAW ausgeht, auch an, weil eine Verbindung zwischen dem politisch wichtigen, letztlich aber nur programmatischen Abschlussdokument (Aktionsplattform) der 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen einerseits und CEDAW andererseits besteht. Diese Aktionsplattform ist in vielen Entwicklungsländern zur Grundlage für nationale Frauenpläne geworden, die in der Entwicklungszusammenarbeit Berücksichtigung finden sollten. Dem Vertragsausschuss für CEDAW wurde in diesem Dokument die Aufgabe übertragen – und zwar zusätzlich zur Kommission für die Rechtsstellung der Frau (*Commission on the Status of Women*, CSW), die als Hauptakteur angesprochen ist –, beim Überprüfen der Staatenberichte hinsichtlich der Umsetzung des Übereinkommens auch die Umsetzung der in dieser Aktionsplattform enthaltenen Vorschläge und Forderungen zu prüfen. Zu diesen Forderungen gehört übrigens auch die Einbeziehung des *gender mainstreaming* in alle staatlichen Maßnahmen, und damit auch in die der Entwicklungszusammenarbeit.

In den folgenden Abschnitten werden Fakten und Entwicklungen zu dem Verhältnis von Menschenrechten und Entwicklungszusammenarbeit, zu den Menschenrechten von Frauen, zu den Staatenverpflichtungen nach VN-Menschenrechtskonventionen und ihren Vertragsausschüssen allgemein und nach CEDAW im Besonderen wie auch zu den wichtigsten Problemen und Mängeln bei der Umsetzung des Übereinkommens aufgezeigt. In den Punkten 8 und 9 werden die Probleme bei der Umsetzung der Verpflichtungen von CEDAW genannt und in Punkt 10 werden Vorschläge für eine auf CEDAW basierende Entwicklungszusammenarbeit aufgeführt. All diese Fakten und Vorschläge sollten jenen Personen als Basiswissen bekannt sein, die in ihrer Arbeit das Ziel verfolgen, die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren.

2 Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit

Die Sicherung des Friedens und der Schutz der Menschenrechte sind die beiden Hauptaufgaben der Vereinten Nationen. Das Mandat zum Schutz der Menschenrechte ist in den Artikeln 1, 55, 56 und 68 der Charta der Vereinten Nationen von 1945 näher beschrieben. In den folgenden Jahrzehnten wurde von den beiden Fachkommissionen (*Functional Commissions*) der Vereinten Nationen, der Menschenrechtskommission (*Commission on Human Rights*, CHR) und der bereits genannten Kommission für die Rechtsstellung der Frau ein Prozess eingeleitet und durchgeführt, in dem auf der Grundlage der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (*Universal Declaration of Human Rights*, UDHR) fortlaufend rechtliche Normen for-

⁷ So erneut auf der Weltkonferenz über die Menschenrechte der Vereinten Nationen in Wien (1993). Vgl. hierzu auch Byrnes / Connors (1996), S. 682–797, insbesondere S. 708 ff., die die entsprechende Literatur anführen.

muliert werden (*standard setting*). Dieser Prozess findet seinen jeweiligen Abschluss in der Verabschiedung verbindlicher Rechtsinstrumente in der Form von Pakten und Übereinkommen durch die Generalversammlung. Sowohl der Prozess der Formulierung als auch der Prozess der Abstimmung sind politische Prozesse, so dass das jeweilige Endergebnis immer auch ein Resultat von Kompromissen zwischen den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ist.

VN-Menschenrechtsabkommen enthalten rechtliche Verpflichtungen, die ein Vertragsstaat per Ratifikation oder Beitritt übernimmt. Diese Verpflichtungen beziehen sich auf die Handlungen des Vertragsstaates hinsichtlich der Individuen und Gruppen, die in ihm leben, und zwar sowohl in dem Sinn, dass ein Vertragsstaat Handlungen unterlässt, die der Anerkennung und Wahrnehmung der Menschenrechte von Individuen und Gruppen schaden würden (*negative action*), als auch in dem Sinn allgemeiner Verpflichtung zu Handlungen (*positive action*). Die Handlungen des Vertragsstaates können sich im Rahmen seiner Verpflichtungen aber auch auf die Handlungen von Dritten (Individuen, Organisationen, Unternehmen) beziehen, deren Verhalten er im Sinne des jeweiligen Abkommens einer rechtlichen Regulierung unterwerfen muss. Letztlich beziehen sich die Verpflichtungen des Vertragsstaates aber nicht nur auf die im jeweiligen Abkommen aufgeführten Verhaltensarten (*obligation of conduct*), sondern auch auf das Erreichen von Ergebnissen (*obligation of result*)⁸ und auf die Tatsache, dass er sich mit der Berichterstattung vor dem entsprechenden Vertragsausschuss einer Überprüfung (*scrutiny*) seiner übernommenen Verantwortung (*accountability*) unterwirft, die im Grunde einen Eingriff in seine Souveränität bedeutet.

Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit haben in der Arbeit der verschiedenen Organe und Organisationen der Vereinten Nationen und in der Politik ihrer Mitgliedstaaten während der letzten 50 Jahre unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Verbindungen erfahren.⁹ In der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie im ICESCR und im Übereinkommen für die Rechte des Kindes von 1989 (*Convention on the Rights of the Child*, CRC) ist die ausdrückliche rechtliche Verpflichtung zur internationalen Zusammenarbeit für die Verwirklichung von Menschenrechten enthalten. Auf der Weltkonferenz für Menschenrechte der Vereinten Nationen im Jahre 1993 wurden dann in der Erklärung und Aktionsplattform dieser Konferenz nicht nur das Recht auf Entwicklung als einem integralen Bestandteil der Menschenrechte bestätigt, sondern auch erneut die notwendige Verbindung von Anerkennung, Schutz und Erfüllung der Menschenrechte und der Entwicklungszusammenarbeit. Die verschiedenen Akteure wurden eindringlich zur Umsetzung dieses Ansatzes aufgefordert:

8 Die beiden Verpflichtungen, die begrifflich von der *International Law Commission* (ILC) benannt wurden, unterscheiden zwischen den Formen des Handelns oder Nichthandelns einerseits und dem Ergebnis, das erzielt oder vermieden werden soll andererseits. Die beiden Verpflichtungen werden auch im Allgemeinen Kommentar Nr. 3 von 1993 vom Vertragsausschuss für ICESCR erwähnt. Die Allgemeinen Kommentare und Empfehlungen sind unter der Internetseite des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights*, OHCHR) in Genf abrufbar: www.unhch.ch/tbs/do.nfs.

9 Vgl. Hamm (2001), S. 1005–1031.

„Actors in the field of development cooperation should bear in mind the mutually reinforcing interrelationship between development, democracy and human rights.“¹⁰

Die Integration von Menschenrechten in die Entwicklungszusammenarbeit führt zu einem Wechsel der Sichtweise: Entwicklungszusammenarbeit wird aus der Sicht des Geberlandes nicht mehr als wohltätiges Handeln geleistet, das sich aus einer moralischen Verpflichtung oder aus politischen oder wirtschaftlichen Eigeninteressen begründet. Vielmehr wird sie geleistet, um einen Rechtsanspruch zu erfüllen. Laut Hamm sind Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, insbesondere wenn sie Vertragsstaaten für Menschenrechtsabkommen sind, rechtlich zur Verwirklichung von Menschenrechten in der Entwicklungszusammenarbeit verpflichtet. Die Anerkennung dieser rechtlichen Verpflichtung ist daher der erste Schritt in einer Entwicklungszusammenarbeit, die einen Menschenrechtsansatz integrieren will. Auf dieser Grundlage drückt sich der Charakter der Kooperation zwischen Geber- und Empfängerländern in einer gleichberechtigten Partnerschaft aus. Hinsichtlich der konzeptionellen Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit werden frühere Ziele, wie Bekämpfung der Armut oder Erfüllung der Grundbedürfnisse in das jetzt **eigentliche** Ziel der Entwicklungszusammenarbeit integriert, nämlich die **Verwirklichung der Menschenrechte zu erreichen**. Zwar besteht nach Hamm keine Einigkeit darüber, wie und mit welchen Schritten dieses Ziel erreicht werden kann, doch findet sie in der Diskussion Übereinstimmung hinsichtlich einiger Aspekte, die in einer entsprechenden Entwicklungszusammenarbeit mit einem Partnerland eine Rolle spielen sollten. Neben der bereits erwähnten Anerkennung der rechtlichen Verpflichtung zur Entwicklungszusammenarbeit ist es die grundsätzliche Anerkennung von Menschenrechten und damit die grundsätzliche Bezugnahme auf Menschenrechtsabkommen. Diese Bezugnahme ist relevant für den konzeptionellen Rahmen wie auch für die konkreten Prinzipien und konzeptionellen Leitlinien, die in diesem Rahmen verankert werden sollten. Darunter fallen die Verwirklichung des generellen Diskriminierungsverbots, die Verwirklichung der Teilhabe und „Befähigung“ (*empowerment*) der von Diskriminierung betroffenen Individuen und Gruppen und die Verwirklichung einer „guten Regierungsführung“ (*good governance*), die alle diese Individuen und Gruppen einschließt.¹¹

Diese Prinzipien oder Leitlinien gelten grundsätzlich auch für die Integration von CEDAW in die Entwicklungszusammenarbeit. Das Diskriminierungsverbot auf der Grundlage des Geschlechts ist heute internationales Gewohnheitsrecht, so dass es auch für Staaten gilt, die weder CEDAW noch die beiden Internationalen Pakte oder andere relevante VN-Menschenrechtsabkommen ratifiziert haben. Teilhabe und „Befähigung“ von Frauen sind sowohl notwendige Grundlage als auch Zielvorstellung, damit Frauen ihre Menschenrechte wahrnehmen und ausüben können; und nicht zuletzt ist der Lackmустest für eine „gute Regierungsführung“ eines Vertragsstaates, dass Frauen gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilnehmen und dass eine vom politischen Willen getragene und mit entsprechenden Ressour-

10 United Nations (1993), Abschnitt C in Teil II, Absatz 74, S. 65.

11 Vgl. Hamm (2001).

cen versehene Frauen- und Gleichberechtigungspolitik offene und versteckte Diskriminierungen von Frauen überwindet. Allerdings muss die Interpretation dieser Leitlinien über das allgemein herrschende Verständnis der darin enthaltenen Begriffe und Konzepte hinausgehen, um auch andere typisch frauenspezifische Aspekte zu berücksichtigen, die sich z.B. in einem Verständnis des Phänomens der Gewalt gegen Frauen und des Frauenhandels als einem **Diskriminierungstatbestand** oder in der Notwendigkeit von Förder- bzw. Schutzmaßnahmen für Frauen in einer Reihe von Lebensbereichen äußern.

3 Frauenrechte sind Menschenrechte

Der Schutz und die Beachtung der **Menschenrechte** von Frauen im Sinne einer weltweiten Förderung und Durchsetzung haben 1993 durch die Weltkonferenz für Menschenrechte in Wien insgesamt eine Aufwertung erfahren und sind seitdem in den Mittelpunkt vieler Überlegungen und Maßnahmen gerückt. Die Menschenrechte von Frauen und Mädchen wurden als „*inalienable, integral and indivisible part of universal human rights*“ bestätigt.¹² Damit wurden CEDAW und sein Vertragsausschuss, die seit 1982 eher ein Schattendasein in Wien geführt hatten, gleichberechtigt neben die anderen fünf VN-Menschenrechtsinstrumente und deren Ausschüsse in Genf gestellt. Auch die Verbindung von Menschenrechtspolitik, Frauenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit, die 1992 auf der Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen in Rio de Janeiro formuliert worden war, wurde erneut gefestigt, indem alle drei Elemente als unteilbar verstanden werden: „*The World Conference on Human Rights urges the full and equal enjoyment by women of all human rights and that this be a priority for Governments and for the United Nations. The World Conference on Human Rights also underlines the importance of the integration and full participation of women as both agents and beneficiaries in the development process, and reiterates the objectives established on global action for women towards sustainable and equitable development ...*“.¹³ Zwei Jahre später wurde dieser Grundsatz in der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking wiederum bestätigt¹⁴ und mit konkreten Handlungsschritten ausgefüllt.

4 Menschenrechtsabkommen und ihre Vertragsausschüsse (*treaty bodies*)

Die Vertragsausschüsse für die VN-Menschenrechtsabkommen und die Arbeit der unabhängigen Sachverständigen in diesen Ausschüssen ist für die Entwicklungszusammenarbeit von

12 United Nations (1993), Teil I, Absatz 18, S. 33–34.

13 Ebenda, Teil II, Absatz 36, S. 53–54.

14 Vgl. United Nations (1996), Kapitel VI, Abs. 353 ff., S. 129–130.

besonderer Bedeutung. Ihre wichtigsten Aspekte stellen sich wie folgt dar. Allgemein werden die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und deren rechtlich verbindliche Ausformulierung in den beiden Internationalen Pakten, die 1976 in Kraft traten, die *International Bill of Human Rights* genannt. Zusätzlich zu dieser *Bill of Human Rights* formulierten die beiden Fachkommissionen, die Menschenrechtskommission und die Kommission für die Rechtsstellung der Frau, auch spezifische Menschenrechtsabkommen, in denen bestimmte Rechte konkreter erfasst wurden, wie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, ICERD), das 1965 von der Generalversammlung verabschiedet wurde und 1969 in Kraft trat. 1979 kam CEDAW hinzu, 1984 folgten das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (*Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, CAT) und 1989 das bereits genannte Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Diese Übereinkommen traten 1981, respektive 1987 und 1990 in Kraft. Die 1990 verabschiedete Internationale Konvention über den Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (*International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, MWC) ist noch nicht in Kraft getreten. Daher gibt es derzeit also sechs Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen, denen zur Überprüfung der Umsetzung derselben durch die Vertragsstaaten jeweils ein gleichnamiger Vertragsausschuss, der aus unabhängigen Sachverständigen besteht, zur Seite gestellt ist. Die Überprüfung erfolgt mittels der für das jeweilige Abkommen vorgesehenen Durchsetzungsinstrumente (Berichtsverfahren, Individualbeschwerde, Staatenbeschwerde, Untersuchungsverfahren).¹⁵

Kommissionen und Teile der Verwaltung der Vereinten Nationen wurden im Laufe der Jahre an andere Orte als New York verlagert, so dass es zu einer geographischen Trennung der Menschenrechtskommission und der Kommission für die Rechtsstellung der Frau kam. Sie hält bis heute an und wirkt sich auch dahingehend aus, dass fünf der Menschenrechtsvertragsausschüsse in Genf angesiedelt sind und heute vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, OHCHR) betreut werden, während CEDAW der Abteilung für die Förderung der Frau (*Division for the Advancement of Women*, DAW) zugeordnet ist, die auch der Kommission für die Rechtsstellung der Frau zuarbeitet. Diese war zum Zeitpunkt der Arbeitsaufnahme des Vertragsausschusses für CEDAW in Wien angesiedelt. Sie ist jedoch Anfang der neunziger Jahre wieder nach New York zurückgekehrt. Die Trennung der Vertragsausschüsse hat sich nicht immer günstig auf die Anerkennung von CEDAW als wichtigstem Menschenrechtsinstrument für Frauen ausgewirkt, wenn sie auch seit 1993 durch die Ansiedlung von organisatorischen Verwaltungseinheiten (*focal points*) für Frauen- bzw. Menschenrechtsfragen im Amt des Hohen Kommissars bzw. in der Abteilung für die Förderung der Frau sowie durch gemeinsame Arbeitspläne und Datenbanken nicht mehr so gravierend ist. Der Wunsch der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, Mary Robinson, nach einer Verlagerung des

15 Nicht alle VN-Menschenrechtsabkommen haben derzeit alle genannten Durchsetzungsinstrumente; alle haben jedoch das Berichtsverfahren.

Vertragsausschusses für CEDAW von New York nach Genf ist zuletzt vor zwei Jahren vom Generalsekretär der Vereinten Nationen abgelehnt worden, wobei der Ausschuss diese Entscheidung unterstützt hatte.¹⁶

Heute sind allen sechs VN-Menschenrechtsinstrumenten Vertragsausschüsse zugeordnet, in denen unabhängige Sachverständige tätig sind, die keine Weisungen ihrer Regierungen annehmen sollten. Um Sachverständige(r) zu werden, muss eine Person von einem Vertragsstaat für ein bestimmtes Abkommen für dessen Ausschuss nominiert und dann von allen Vertragsstaaten für dieses Abkommen in geheimer Wahl gewählt werden. Die nominierten Personen sollen sich durch Fachkenntnisse, Integrität und Unabhängigkeit auszeichnen. Wiederwahl ist nach Ablauf einer Arbeitsperiode, die für den Vertragsausschuss für CEDAW vier Jahre beträgt, möglich.

Die Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse sind nicht einheitlich.¹⁷ Dies hängt zum Teil mit unterschiedlichen Vorgaben in den Abkommen selbst zusammen, zum Teil aber auch mit den Entscheidungen der unabhängigen Sachverständigen hinsichtlich ihrer Vorgehensweisen. Durch jährliche Treffen der Vorsitzenden der Ausschüsse (*chairpersons' meetings*) in Genf ist jedoch im Laufe der Jahre eine Annäherung erreicht worden, die auch die Interdependenz der VN-Menschenrechtsabkommen widerspiegelt, so dass heute für alle Ausschüsse folgende Grundregeln gelten:

Die Vertragsausschüsse haben sich auf gemeinsame Richtlinien (*guidelines*) geeinigt, nach denen der einführende Allgemeine Bericht (*core report*) eines Vertragsstaates verfasst werden soll, in dem u.a. grundlegende Fakten über das Land, sein Regierungs- und Rechtssystem aufgeführt sind. Auch soll die wichtige Frage des Status von internationalen Rechtsinstrumenten im nationalen Rechtssystem erörtert werden. Dieser Allgemeine Bericht geht jedem Vertragsausschuss zu. Allerdings ist seine Erstellung für die Vertragsstaaten bisher nicht verbindlich. Darüber hinaus hat jeder Vertragsausschuss seine eigenen Richtlinien für die Abfassung der eigentlichen Staatenberichte auf der Grundlage seines spezifischen Abkommens formuliert, die nur ihm zur Prüfung zugehen.

Die Vertragsausschüsse prüfen die Staatenberichte in unregelmäßigen Abständen; zum Teil ist die Terminsetzung für die Abgabe dieser Berichte im Abkommen selbst vorgegeben (z.B. bei CEDAW), zum Teil setzen die Ausschüsse die Termine selbst fest. Es gibt keinen einheitlichen Umgang mit Vertragsstaaten, die es versäumen, ihre Berichte, zu denen sie laut Abkommen verpflichtet sind, vorzulegen.

16 Der Wunsch nach einer Zusammenführung der Vertragsausschüsse wird allerdings immer wieder vorgebracht, und es ist nicht auszuschließen, dass er im Rahmen der im September 2002 eingebrachten Reformvorschläge des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, die u.a. auch die Stärkung des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen beinhalten, wieder an Aktualität gewinnt. Vgl. Report by the Secretary General (2002), S. 12–13 (in deutscher Übersetzung: http://www.uno.de/sg/reform/A_57_387.pdf).

17 Vgl. hierzu im Detail Bayefsky (2001), die den bisher detailliertesten und aktuellsten Vergleich angestellt sowie erneut Forderungen zur Vereinheitlichung bzw. auch Vereinfachung des Systems formuliert hat.

Alle Vertragsausschüsse pflegen den sogenannten „konstruktiven Dialog“ (*constructive dialogue*) mit den Delegationen der Vertragsstaaten, d.h. es finden keine Verurteilungen statt.

Ergänzende Informationen von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und sog. „Schatten“- oder „Alternativberichte“ nicht staatlicher Organisationen sowie deren mündliche Berichterstattung sind entweder im Text der Abkommen bereits vorgesehen oder inzwischen in der Praxis – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass und unterschiedlicher Gewichtung – zugelassen. Die Informationen aus diesen Quellen tragen zu einer erheblich verbesserten Informationslage der Vertragsausschüsse bei. Die Berichte bewirken darüber hinaus – wie auch die Anwesenheit von Vertretern dieser Organisationen während der öffentlichen Diskussion des Ausschusses mit dem Vertragsstaat – eine fruchtbare Dynamik zwischen der Regierung eines Vertragsstaates, seiner Zivilgesellschaft, den VN-Sonderorganisationen und den Ausschüssen, die ohne Zweifel dem Schutz und der Förderung der entsprechenden Menschenrechte dient.

Nach Überprüfung und Diskussion eines Staatenberichtes formulieren und beschließen die Vertragsausschüsse seit einigen Jahren einen sogenannten Abschließenden Kommentar (*concluding comment*), der an den entsprechenden Vertragsstaat gerichtet ist. Dieser Kommentar enthält Elemente der Zustimmung zu Maßnahmen für die Umsetzung des Menschenrechtsabkommens, aber auch Kritik an den bisherigen Anstrengungen bzw. dem Fehlen derselben sowie Empfehlungen für weitere, neue oder andere Maßnahmen durch den Vertragsstaat, die von diesem in dem Zeitraum bis zur nächsten Berichterstattung umgesetzt werden sollen.¹⁸

Alle Vertragsausschüsse formulieren inzwischen sogenannte Allgemeine Bemerkungen oder Allgemeine Empfehlungen (*general comments, general recommendations*), in denen sie einzelne Artikel des jeweiligen Abkommens auf der Grundlage der geprüften Staatenberichte oder sonstiger Informationen interpretieren bzw. den Vertragsstaaten Hinweise zur Umsetzung des Abkommens und zur Berichterstattung geben. Diese Allgemeinen Kommentare oder Empfehlungen haben nach allgemeiner Auffassung im Völkerrecht zwar nur einen „weichen“ Rechtscharakter, sie werden aber von den Gerichten einiger Vertragsstaaten genutzt, wenn es um die Beurteilung von Verletzungen von Menschenrechten geht.

Alle Vertragsausschüsse formulieren auch allgemeine Stellungnahmen zu Weltkonferenzen der Vereinten Nationen, in denen sie die Rolle der rechtlich verbindlichen VN-Menschenrechtsabkommen für das jeweilige Konferenzthema betonen und auf der Grundlage ihrer Erfahrungen mit den Vertragsstaaten Beiträge liefern, die oft in den Abschlussdokumenten dieser Konferenzen reflektiert werden. Stellungnahmen werden manchmal auch hinsichtlich neu-

18 Diese Abschließenden Kommentare werden seit einigen Jahren auf den Internetseiten des Amtes des Hohen Kommissars für Menschenrechte in Genf (vgl. Fn. 8) bzw. der Abteilung für die Förderung der Frau in New York (<http://www.un.org.womenwatch/daw/cedaw>) veröffentlicht, so dass die Arbeit der Ausschüsse mit den Vertragsstaaten an Transparenz gewonnen hat und letztere sich nicht nur der Bewertung durch andere Vertragsstaaten im System der Vereinten Nationen stellen müssen, sondern auch – bei Internetzugang der Bevölkerung – mehr als bisher der öffentlichen Meinung im eigenen Land.

er VN-Menschenrechtsabkommen oder -erklärungen abgegeben. Auch haben die Ausschüsse begonnen, eine Allgemeine Empfehlung bzw. einen Allgemeinen Kommentar eines anderen Ausschusses im Verlauf des Formulierungsprozesses auf dessen Aufforderung hin zu kommentieren. Auf diesem Weg kann größere Einheitlichkeit in der Interpretation der Menschenrechtsnormen erzielt werden.

Einige der Vertragsausschüsse haben das Recht, weitere Durchsetzungsinstrumente neben der Prüfung der Berichte anzuwenden, nämlich die Behandlung einer Individual- oder Staatenbeschwerde bzw. die Durchführung eines Untersuchungsverfahrens. Die in diesem Rahmen geäußerten Abschließenden Feststellungen mit Empfehlungscharakter (*views*), die an den entsprechenden Vertragsstaat gerichtet werden – es handelt sich **nicht** um eine Rechtsprechung – helfen, wenn diese vom Vertragsstaat umgesetzt werden, nicht nur den Opfern, sondern tragen ebenfalls zur vertieften Auslegung der jeweiligen Abkommen und damit dem Setzen von Normen bei.¹⁹

Die Abschließenden Kommentare, die Allgemeinen Empfehlungen und Kommentare, die Abschließenden Feststellungen sowie sonstige Dokumente (Ratifikationsstand, Berichtsstand, Erklärungen und Entscheidungen der Vertragsausschüsse zu Themen oder Arbeitsmethoden, etc.) werden in den Publikationen der Vereinten Nationen veröffentlicht und sind seit einigen Jahren auch auf den entsprechenden Internetseiten eingestellt.²⁰

5 Charakterisierung des Vertragsausschusses für CEDAW

Der Vertragsausschuss für CEDAW unterscheidet sich von den anderen fünf Ausschüssen in seiner administrativen Zuordnung, in seiner Zusammensetzung und in der Beschränkung seiner jährlichen Arbeitszeit. Er trat 1982²¹ zum ersten Mal zusammen und prüft seitdem die Fortschritte in der Durchführung des Übereinkommens, seit 1996 auch die in der Umsetzung der Aktionsplattform von Peking. Er tut dies auf der Grundlage der von den Vertragsstaaten eingereichten Berichte und der bereits genannten Informationen durch die VN-Sonderorganisationen bzw. nicht staatlichen Organisationen.

Seit Dezember 2000 sind auch die Prüfung von Individualbeschwerden bzw. ein Untersuchungsverfahren möglich, die beide nach dem Fakultativprotokoll (*Optional Protocol*) zu

19 Ein Vergleich der bestehenden Beschwerde- und Untersuchungsverfahren ist in Bayefsky (2002) enthalten.

20 Vgl. Fn. 8 und 18.

21 In der ersten Sitzung 1982 wurden die Verfahrensregeln formuliert und angenommen, die Prüfung der Staatenberichte begann mit der zweiten Sitzung 1983. Der Bericht der Deutschen Demokratischen Republik war der erste, der vom Ausschuss mit den entsprechenden Regierungsvertretern diskutiert wurde.

CEDAW ausgelöst werden können.²² Wenn Eingaben (*communications*) nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges eingereicht werden, kann der Ausschuss die Prüfung der behaupteten Diskriminierung einer Frau oder einer Gruppe von Frauen durchführen. Die Mitteilungen können von einem Opfer oder einer Gruppe von Opfern selbst, aber auch für diese durch andere Personen oder Personengruppen eingereicht werden. Dies ermöglicht nicht staatlichen Organisationen, für Frauen tätig zu werden,²³ die glauben, Diskriminierungen ausgesetzt zu sein. Das Untersuchungsverfahren (*inquiry procedure*) kann der Vertragsausschuss aufgrund von Information(en) über schwere oder gravierende Diskriminierungstatbestände von Frauen initiieren. Bei Zustimmung des Vertragsstaates kann das Verfahren auch einen Besuch einschließen. Das Untersuchungsverfahren bezieht sich nicht auf Einzelfälle von Diskriminierungen, sondern auf diskriminierende Strukturen oder Handlungen, von denen viele Frauen betroffen sind.

Sowohl beim Beschwerde- als auch beim Untersuchungsverfahren gibt der Vertragsausschuss zum Abschluss Feststellungen (*views*) ab, die Empfehlungen für Maßnahmen des Vertragsstaates enthalten. Letztere können auch eine Entschädigung des Opfers bzw. der Opfer umfassen. Bei beiden Verfahren handelt es sich nicht um gerichtliche Verfahren, und der betreffende Vertragsstaat kann auch nicht vom Ausschuss gezwungen werden, die Empfehlungen umzusetzen. Auch hier bleibt dem Vertragsausschuss, ähnlich wie bei der Berichtspflicht, nur das Mittel der Beschämung durch die Veröffentlichung seiner Abschließenden Feststellung einerseits und durch fortlaufende Überprüfung des Vertragsstaates hinsichtlich der Umsetzung derselben (*follow up*) andererseits. Das Instrument der fortlaufenden Überprüfung wird im Protokoll ausdrücklich genannt.²⁴

Der Ausschuss hat 23 Sachverständige, und seit wenigen Jahren arbeiten in ihm nicht mehr allein Frauen, auch wenn die männlichen Sachverständigen in der zahlenmäßigen Minderheit sind, die mehr oder weniger identisch ist mit der von Frauen in den übrigen Vertragsausschüssen. Die Sachverständigen kommen aus unterschiedlichen Teilen der Welt und aus unterschiedlichen Rechtssystemen, wie es durch CEDAW vorgeschrieben ist. Allerdings ist die Zahl der Sachverständigen aus den verschiedenen geographischen oder politischen „Regionen“ der Vereinten Nationen von Wahl zu Wahl unterschiedlich.²⁵

22 Die Ratifikation des Protokolls ist für einen Vertragsstaat von CEDAW nicht zwingend, auch kann hinsichtlich des Untersuchungsverfahrens ein Vorbehalt eingelegt werden, jedoch kann die Ratifikation des Protokolls nicht dazu benutzt werden, nachträglich Vorbehalte gegen einzelne Artikel des Übereinkommens zu formulieren.

23 Für diese Möglichkeit hatten nicht staatliche Organisationen während der Formulierung des Protokolls lange gekämpft. Weitere Bedingungen sind, dass die Eingabe nicht anonym sein darf; dass Opfer, für die gehandelt wird, ihre Zustimmung geben müssen; dass die Diskriminierung nach der Ratifikation des Protokolls eingetreten sein muss und dass, wie bereits angeführt, der innerstaatliche Rechtsweg ausgeschöpft sein muss. Allerdings sind für die beiden letzten Bedingungen auch Ausnahmen erlaubt.

24 Seit Januar 2003 ist der Ausschuss unter beiden Verfahren aktiv.

25 So gab es ab Mitte der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts keine Sachverständigen mehr aus Mittel- und Osteuropa; sie sind erst wieder seit 2003 im Ausschuss vertreten. Gleichzeitig schrumpfte durch die Wahl im

Der Ausschuss trifft sich seit einigen Jahren grundsätzlich zweimal im Jahr für drei Wochen; im Jahre 2002 gab es eine dritte Sitzung, um den Rückstau an Berichten aufzuholen.²⁶ CEDAW enthält als einziges Übereinkommen unter den VN-Menschenrechtsabkommen in seinem Artikel 20.1 eine zeitliche Beschränkung der Arbeitszeit seines Ausschusses. Dieser soll sich nämlich „normalerweise nicht öfter als zwei Wochen im Jahr“²⁷ treffen. Diese Zeitbegrenzung hat, zusammen mit der hohen Ratifikationsrate des Übereinkommens in einem relativ kurzen Zeitraum, zu einem großen Rückstau an Berichten geführt. Die Vertragsstaaten mussten bis vor kurzem bis zu zwei Jahre und mehr nach der Abgabe ihrer Berichte warten, bis diese vom Ausschuss geprüft wurden. Aufgrund der Initiative einiger Vertragsstaaten wurde 1996 die zeitliche Beschränkung in Artikel 20.1 von der Generalversammlung geändert. Die Änderung ist allerdings noch nicht in Kraft, da die sog. Annahme (*acceptance*), die zwei Drittel der Vertragsstaaten leisten müssen, nur sehr schleppend verläuft. Sobald dem Vertragsausschuss Berichte der bisher nicht berichtenden Vertragsstaaten – dies sind ca. 25 % der Vertragsstaaten – sowie Eingaben und Informationen nach dem Fakultativprotokoll zugehen werden, wird sich das Zeitproblem erneut stellen. Der Ausschuss hat unterschiedliche Richtlinien für die Erstellung des ersten (*initial*) Berichtes und der weiteren (*periodic*) Berichte formuliert, die er ständig überarbeitet.²⁸ Auch seine Arbeitsmethoden hinsichtlich der Prüfung der Staatenberichte sowie die Anzahl der Stunden, die für die Diskussion derselben zur Verfügung stehen, unterscheiden sich je nachdem, ob es sich um einen ersten oder um einen weiteren Bericht handelt.²⁹ Für die Überprüfung der Eingaben nach dem Fakultativprotokoll hat der Ausschuss eine ständige Arbeitsgruppe eingerichtet.

August 2002 der Anteil von Sachverständigen aus Lateinamerika erheblich, während Afrika jetzt mit sechs Sachverständigen relativ stark vertreten ist.

26 1995, 2000 und 2002 finanzierten Spanien, die Bundesrepublik Deutschland und Schweden jeweils kürzere nicht öffentliche Sondersitzungsperioden des Vertragsausschusses für CEDAW, um ihm die Erledigung wichtiger Arbeiten zu ermöglichen (Beitrag zur 4. Weltfrauenkonferenz, Verfahrensregeln zum Fakultativprotokoll, Beschlüsse zu den Arbeitsmethoden).

27 „*The Committee shall normally meet for a period of not more than two weeks annually...*“ (Art. 20.1); der Text von CEDAW ist auf den Internetseiten einzusehen, vgl. Fn. 8 und 18. Die in den Broschüren des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend aufgeführte Übersetzung ist irreführend, da sie von „in der Regel jährlich für **höchstens** zwei Wochen“ spricht (meine Hervorhebung).

28 So zuletzt in der 26. Sitzungsperiode im Juni/Juli 2002.

29 Beim ersten Staatenbericht stellen die Sachverständigen nach der Reihenfolge der Artikel Fragen zu allen Artikeln in maximal zwei Sitzungen (*meetings*) von jeweils drei Stunden, die in einer dritten, ggf. auch vierten Sitzung nach einigen Tagen von der Regierung beantwortet werden. Die Fragen für die weiteren Berichte werden dagegen von einer Arbeitsgruppe des Ausschusses schon am Ende der vorherigen Sitzungsperiode (*session*), d.h. ca. ein halbes Jahr vor der Diskussion, in Themenschwerpunkten (*clusters*) erarbeitet und dem Vertragsstaat zugeleitet, der sie mindestens zwei Monate vor der Sitzungsperiode, zu der er mit seiner Delegation kommt, schriftlich zu beantworten hat. Ihm stehen dann höchstens zwei Sitzungen für eine mündliche Diskussion zur Verfügung, die anhand der Themenschwerpunkte im Wechselspiel von Fragen und Kommentaren bzw. Antworten verläuft.

6 Diskriminierungsverbot und Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot auf der Grundlage des Geschlechts in anderen Menschenrechtsabkommen

Die Interdependenz der sechs VN-Menschenrechtsabkommen wird besonders in den Aspekten des Verbots der Diskriminierung von Frauen und des Gebots der gleichberechtigten Teilhabe für Frauen deutlich. CEDAW ist zwar das wichtigste internationale Rechtsinstrument für Frauen, aber es ist nicht das einzige, in dem die Diskriminierung von Frauen auf der Grundlage des Geschlechts verboten und die Einhaltung der Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen gefordert wird.³⁰ Dieses Diskriminierungsverbot ist schon in der Charta der Vereinten Nationen von 1945 und in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgeführt, und die beiden rechtlich verbindlichen Internationalen Pakte (ICCPR, ICESCR) enthalten es in ihren Artikeln 2.1 und 26 bzw. 2.2. Darüber hinaus führen beide Pakte ein gleichlautendes Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen in der Ausübung ihrer jeweils unter den Pakt fallenden Menschenrechte in ihren Artikeln 3 an.³¹ Die entsprechenden Artikel sind von den entsprechenden Vertragsausschüssen in Allgemeinen Kommentaren zum Teil bereits mehrfach interpretiert worden³² bzw. werden derzeit interpretiert.³³

ICERD führt nur in der Präambel und unter Hinweis auf die Charta ein Diskriminierungsverbot auf der Grundlage von Geschlecht auf. Von daher ist es von großer Wichtigkeit, dass sein Vertragsausschuss, wenn auch erst im Jahre 2000, den Empfehlungen der Weltkonferenzen und des Generalsekretärs der Vereinten Nationen folgte, die alle eine Integration der *gender*-Perspektive in das Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen forderten.³⁴ Seine Allgemeine Empfehlung Nr. 25 verweist auf einen wichtigen Tatbestand: „... *racial discrimination does not always affect women and men equally or in the same way.*“³⁵ Der Ausschuss analysiert des weiteren in diesem Zusammenhang, wie sich diese Unterschiede äußern – nämlich wenn nur, oder hauptsächlich Frauen von rassistischer Diskriminierung betroffen sind oder wenn sie auf andere Art und in anderem Ausmaß davon betroffen sind – und zeigt Beispiele für die sich gegenseitig verstärkenden Diskriminierungstatbestände (*multiple* oder *intersectional*

30 Die Unterscheidung zwischen Geschlecht als biologischer und sozialer Kategorie wird unter Punkt 7.1 weiter ausgeführt.

31 ICESCR bezieht sich darüber hinaus explizit noch in den Artikeln 7.a.(i) und 10.2 und implizit in den Artikeln 10.1 und 12.2 auf Frauen, ICCPR erwähnt Frauen direkt in den Artikeln 6.5 und 23.2 und indirekt unter dem Begriff der „Ehegatten“ (*spouses*) unter 23.3 und 23.4. Die Texte der Abkommen sind auf den Internetseiten des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte eingestellt. Vgl. Fn. 8.

32 Der Vertragsausschuss für ICCPR hat Artikel 3 in Verbindung mit Artikel 2.1 und 26 in dem Allgemeinen Kommentar Nr. 4 im Jahre 1981, Artikel 26 im Allgemeinen Kommentar Nr. 18 im Jahre 1989 und Artikel 3 im allgemeinen Kommentar Nr. 28 im Jahre 2000 erneut interpretiert. Vgl. Fn. 8.

33 Der Vertragsausschuss für ICESCR wird voraussichtlich noch in diesem Jahr einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 3 verabschieden.

34 Vgl. Report by the Secretary General (1998).

35 Vertragsausschuss für ICERD, Allgemeine Empfehlung Nr. 25. Vgl. Fn. 8.

discrimination) auf, denen Frauen als Frauen **und** als Angehörige rassischer oder ethnischer Gruppen ausgesetzt sind.³⁶

Zunehmend beginnen die Vertragsausschüsse der übrigen fünf VN-Menschenrechtsabkommen, sich mit dem Diskriminierungsverbot von Frauen und dem Gleichberechtigungs- bzw. Gleichstellungsgebot für Frauen bei der Prüfung der Staatenberichte unter ihrem jeweiligen Abkommen auseinander zu setzen. Wie oft und wie umfassend sie es tun, hängt jedoch letzten Endes von den Informationen in den Staatenberichten, vom Bewusstseins- und Wissensstand der Sachverständigen und von den zusätzlichen Informationen ab, die diese von nicht staatlichen Organisationen oder VN-Sonderorganisationen erhalten. Solange eine geschlechtsspezifische Perspektive jedoch nicht allgemeine Praxis der Vertragsausschüsse unter allen relevanten Artikeln wird, ist der Vertragsausschuss für CEDAW nicht überflüssig.³⁷

7 Staatenverpflichtungen unter CEDAW

Um die Verpflichtungen von CEDAW in die Entwicklungszusammenarbeit integrieren zu können, müssen diese verstanden werden. Im folgenden sollen vor allem die sog. Rahmenartikel des Übereinkommens (Artikel 1–5, 24) erläutert werden, während die sog. substantiellen Artikel (6–16), die das Diskriminierungsverbot und das Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot für die einzelnen Lebensbereiche von Frauen spezifizieren, im Punkt 9.2 vor allem unter dem Gesichtspunkt ihrer Nichtverwirklichung näher erklärt werden. Auch vor 1979 hat es schon eine Reihe frauenspezifischer Menschenrechtserklärungen bzw. Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen gegeben, die sich auf Gleichberechtigung in der Ehe, in der politischen Teilhabe und auf den Arbeitsmarkt beziehen bzw. sich mit dem Verbot von Prostitution und Frauenhandel befassen. Deren Bestimmungen sind teilweise in verschiedene Artikel von CEDAW eingeflossen. Ohne Zweifel ist CEDAW jedoch heute das **umfassendste und konkreteste** frauenspezifische Übereinkommen. Es formuliert die Verpflichtung und Verantwortung der Vertragsstaaten, jegliche Diskriminierung von Frauen in ihren öffentlichen und privaten Lebensbereichen, und zwar unabhängig von ihrem Familienstatus, zu beseitigen und ihre Teilhabe – auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit Männern – an der Anerkennung und Ausübung ihrer Menschenrechte zu gewährleisten. Die Ausrichtung auf eine sog. männliche Norm als dem Maßstab für Frauen ist vor

36 Darüber hinaus entwickelt der Vertragsausschuss in dieser Allgemeinen Empfehlung Richtlinien für die Vertragsstaaten hinsichtlich der Umsetzung der geschlechtsspezifischen Interpretation des Übereinkommens in ihrer politischen Praxis und in ihrer Berichtspflicht; er tut dies ebenfalls im Hinblick auf seine eigenen Arbeitsmethoden.

37 Ein Bericht des Generalsekretärs analysiert, in welchem Umfang und unter welchen Artikeln dies bis 1998 geschehen ist. Eine Überprüfung der Abschließenden Kommentare eines jeden Vertragsausschusses und seiner Allgemeinen Kommentare/Empfehlungen seit 1998 würde diese Analyse fortschreiben. Vgl. *Report by the Secretary General* (1998).

allem von feministischen Wissenschaftlerinnen kritisiert worden. Diese Auslegung kann aber inzwischen aus der Interpretation der Artikel des Übereinkommens durch den Vertragsausschuss und aus der Erfahrung seiner praktischen Arbeit widerlegt werden. Festzuhalten ist allerdings, dass CEDAW die Vertragsstaaten nicht verpflichtet, die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte **an sich** zu garantieren. Dies geschieht, wie bereits ausgeführt, in den beiden Internationalen Pakten.

Die Reichweite diskriminierender Tatbestände ist in Artikel 1 von CEDAW sehr offen formuliert³⁸ – dieser umfasst den politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jeden „**sonstigen Bereich**“ –, so dass er sich jederzeit auf weitere, nicht explizit in einem Artikel genannte Diskriminierungstatbestände von Frauen ausdehnen lässt, die bei seiner Verabschiedung noch nicht ins allgemeine Bewusstsein bzw. auf die Ebene internationaler Beachtung gedrungen waren und für die es 1979 auch noch keinen politischen Konsens gegeben hätte. Dies ist z.B. der Fall hinsichtlich der Beseitigung von öffentlicher und häuslicher Gewalt gegen Frauen, einer Menschenrechtsverletzung, die nicht im Text des Übereinkommens erwähnt, aber vom Ausschuss in seinen Allgemeinen Empfehlungen Nr. 12 von 1989 und Nr. 19 von 1992 als Diskriminierung definiert wird, oder aber auch im Hinblick auf die bereits erwähnten mehrfachen Diskriminierungen von Frauen u.a. aufgrund von Alter, Rasse, Behinderung.

CEDAW enthält 11 sog. substantielle Artikel (6 bis 16), die sich auf einzelne Lebensbereiche von Frauen beziehen. Sie enthalten das Verbot des Frauenhandels und der Ausbeutung von Frauen durch Prostitution (Artikel 6), das Diskriminierungsverbot hinsichtlich der Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben (Artikel 7) und an der internationalen Vertretung ihrer Regierung (Artikel 8), das Diskriminierungsverbot hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit sowohl für sich selbst als auch für ihre Kinder (Artikel 9), das Diskriminierungsverbot im gesamten Bildungsbereich (Artikel 10), im Berufsleben (Artikel 11) und im Gesundheitswesen (Artikel 12). Artikel 12 enthält auch das Gebot biologisch begründeter und medizinisch notwendiger Sondermaßnahmen, mit denen Frauen eine angemessene medizinische Betreuung und Fürsorge während der Schwangerschaft, vor und nach der Entbindung und während der Stillzeit zukommen soll. Artikel 13 enthält das Diskriminierungsverbot in Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens. Artikel 15 enthält das Gleichstellungsgebot vor dem Gesetz, und Artikel 16 formuliert das Diskriminierungsverbot und das Gleichstellungsgebot in Ehe- und Familienfragen. Artikel 14 bündelt das Diskriminierungsverbot und die Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebote in den genannten Bereichen noch einmal speziell für Frauen auf dem Lande (*rural women*). Damit erfasst der Artikel, der im Rahmen der VN-Menschenrechtsabkommen einmalig ist, in besonderem Maße die Situation der Mehrheit der weiblichen Weltbevölkerung und erkennt an, dass diese Frauen in vielen ihrer Rechte diskriminiert werden, so dass sich Diskriminierungstatbestände für sie häufen und wechselseitig verstärken können. Gerade die konkreten

38 Auch Artikel 26 wird vom Vertragsausschuss für ICCPR in seinem Allgemeinen Kommentar Nr. 18 von 1989 (Nichtdiskriminierung) sehr weit interpretiert. Vgl. Fn. 8.

Ausführungen unter Artikel 14 sind daher als Rechtsgrundlage, als konzeptionelle Leitlinien und als Hinweise für konkrete Projekte, wie unter Punkt 2 bereits ausgeführt, besonders relevant.

Neben diesen substantiellen Artikeln bedürfen die sechs Rahmenartikel des Übereinkommens (1–5, 24) einer besonderen Beachtung, da sie, ggf. mit Ausnahme von Artikel 4.1, für jeden der substantiellen Artikel wirksam werden.³⁹ Sie enthalten u.a. explizit und implizit die Definition der Diskriminierung auf der Grundlage von Geschlecht als biologischer und sozialer Kategorie, die Erlaubnis, und nach Auffassung einiger Mitglieder des Vertragsausschusses für CEDAW, die Verpflichtung zu Maßnahmen zeitweiliger Förderung von Frauen sowie die Aufforderung an die Vertragsstaaten, „**unverzüglich**“ alle gesetzlichen und anderen angemessenen Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierungstatbeständen und zur Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen in allen Lebensbereichen einzuleiten und umzusetzen.

7.1 Diskriminierung

Diskriminierung wird in CEDAW nicht nur **verboten**, sondern in Artikel 1 auch **definiert**.⁴⁰ Als „Diskriminierung der Frau“ wird erfasst „jede mit dem Geschlecht [sex] begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau ... beeinträchtigt oder vereitelt wird.“ Damit ist nicht nur die offene, direkte oder beabsichtigte Diskriminierung erfasst, sondern auch die versteckte, indirekte, nicht beabsichtigte, oft strukturelle, d.h. in Institutionen verfestigte Diskriminierung. Diese lässt sich an der Wirkung eines Gesetzes oder einer Maßnahme ablesen, die sich für Frauen in quantitativer oder qualitativer Hinsicht negativer als für Männer darstellt.

Frauen werden auf der Grundlage ihres biologischen Geschlechts (*sex*) diskriminiert **und** aufgrund von Vorurteilen hinsichtlich ihrer angeblichen Minderwertigkeit. Sie werden aufgrund von stereotypen Rollen- und Tätigkeitszuweisungen diskriminiert, die insbesondere auch aus ihrer biologischen Fähigkeit zur Mutterschaft abgeleitet werden, sowie aufgrund der ungleichen Machtverteilung zwischen Männern und Frauen, die wiederum mit den Vorurteilen und Zuweisungen von Rollen und Tätigkeiten zusammenhängt. Hinsichtlich der daraus resultierenden diskriminierenden Haltungen und Praktiken von Individuen, die sich auch in den

39 Insgesamt umfasst CEDAW neben der Präambel 30 Artikel, Artikel 17–23 und 25–30 befassen sich u.a. mit dem Ausschuss, der Berichtsverpflichtung, dem Bericht des Ausschusses an die Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), dem Ratifikations- bzw. Beitrittsverfahren, den erlaubten und nicht erlaubten Vorbehalten gegenüber dem Übereinkommen und den Schlichtungsmodalitäten zwischen den Vertragsstaaten.

40 Diese Definition schließt sich eng an die von ICERD an, allerdings mit dem Unterschied, dass der Aspekt der „Bevorzugung“ in der Definition im CEDAW nicht genannt wird, da dieser unter Artikel 4.1 des Übereinkommens im Rahmen zeitweiliger Maßnahmen erlaubt ist.

Strukturen von Institutionen verfestigen können, erlegt Artikel 5.1 des Übereinkommens den Vertragsstaaten auf, alle geeigneten Maßnahmen zu deren Veränderung zu unternehmen. Die aufgrund der Biologie gegebene Verbindung von Frau und Mutterschaft wird unter 5.2 erweitert, indem Mutterschaft auch als **soziale** Aufgabe definiert wird, zu der die **gemeinsame** Verantwortung von Mann und Frau hinsichtlich der Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder gehört. Sieht man Artikel 1 in Verbindung insbesondere mit Artikel 5.1, aber auch mit 5.2, ist damit in CEDAW selbst, wenn auch nur implizit, der Begriff *gender* enthalten, und das Diskriminierungsverbot bezieht sich auf das Geschlecht in seiner biologischen und sozialen Dimension. Insbesondere seit der 4. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen wird zusätzlich zu dem Begriff Geschlecht (*sex*) auch der Begriff *gender* benutzt, um das erweiterte Verständnis von Frauendiskriminierung zu dokumentieren. Während die Aktionsplattform der Konferenz keine Definition enthält,⁴¹ ist diese u.a. auch in einem Bericht des Generalsekretärs enthalten, der hier angeführt wird, um den häufig vorkommenden Fehlinterpretationen vorzubeugen: „*The term 'gender' refers to the socially constructed roles of women and men that are ascribed to them on the basis of their sex, in public and in private life. The term 'sex' refers to the biological and physical characteristics of women and men. Gender roles are contingent on a particular socio-economic, political and cultural context, and are affected by other factors, including age, race, class or ethnicity. Gender roles can be learned, and vary between cultures. As social constructs they can change. Gender roles shape women's access to rights, resources and opportunities.*“⁴² Die Berichte der Vertragsstaaten und auch Äußerungen von Experten zeigen, dass, zusätzlich zu den linguistischen Übertragungsschwierigkeiten dieses Begriffs aus der englischen Sprache in andere Sprachen, der Begriff selbst von vielen Vertragsstaaten und Experten nicht immer richtig verstanden und eingesetzt wird.

Zur Definition der Diskriminierung gehört auch die bereits erwähnte Tatsache, dass Frauen **mehrfachen, sich wechselseitig verstärkenden** Diskriminierungen ausgesetzt sein können, die ihnen aufgrund weiterer Faktoren wie Alter, Klasse, ethnischer oder rassistischer Zugehörigkeit, Behinderung, etc. zugemutet werden. Auch diese mehrfachen Diskriminierungen fallen unter CEDAW und zwar sowohl in ihrer direkten als auch indirekten Form, wie sie in Artikel 1 definiert ist.⁴³ Alle Bestandteile dieser Definition von Diskriminierung sollten daher innerhalb einer auf das Diskriminierungsverbot bezogenen konzeptionellen Leitlinie der Entwicklungszusammenarbeit aus der Sicht von CEDAW enthalten sein.

41 Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen konnten sich nicht auf eine Definition einigen, da einige glauben, und dies auch heute noch tun, dass unter dem Deckmantel dieses Begriffes die nicht heterosexuelle Orientierung akzeptiert werden sollte, die für sie nicht annehmbar war und ist.

42 *Report by the Secretary General* (1998), S. 5.

43 Der Vertragsausschuss für CEDAW wird in der nächsten Zeit Allgemeine Empfehlungen formulieren, in denen dieses Phänomen der mehrfachen Diskriminierung den Vertragsstaaten erläutert werden soll, damit sie dieses Prinzip in ihrer Politik und in ihren Berichten ausreichend reflektieren. Schon jetzt verweist der Ausschuss in seinen Richtlinien für die Erstellung von Berichten auf Ergebnisse entsprechender Weltkonferenzen (Rassismus, Altern), die berücksichtigt werden sollen.

7.2 Zeitweilige Förderung von Frauen

Die Einhaltung des Diskriminierungsverbotes führt zur Verwirklichung des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes für Frauen hinsichtlich der Wahrnehmung und Ausübung ihrer Menschenrechte. Insbesondere Artikel 2.a (praktische Verwirklichung des Gleichberechtigungsgrundsatzes), Artikel 3 und Artikel 24 enthalten diese Verpflichtung für die Vertragsstaaten. Gleichberechtigung für Frauen erschöpft sich jedoch nicht – wie Artikel 2.a schon verdeutlicht – in formaler Gleichberechtigung bzw. formaler Gleichbehandlung. Vielmehr ist laut Artikel 4.1 De-Facto-Gleichberechtigung zu erreichen, die sowohl die Ungleichbehandlung von Frauen und Männern als auch die tatsächliche Gleichstellung mit Männern im Ergebnis einschließen kann. Ungleichbehandlung von Frauen und Männern kann im Sinne von zeitweiligen Sondermaßnahmen für Frauen (*temporary special measures*) (Artikel 4.1) zur Überwindung historisch bedingter und strukturell verfestigter Diskriminierungstatbestände von Frauen einerseits und im Sinne von zeitlich nicht begrenzten Sondermaßnahmen (Artikel 4.2) erlaubt sein, die zum Schutz der biologischen Aspekte der Mutterschaft notwendig sind. Allerdings müssen letztere im Rahmen des Arbeitslebens in regelmäßigen Abständen und anhand neuer wissenschaftlicher und technischer Erkenntnisse überprüft und, wenn erforderlich, geändert, aufgehoben oder erweitert werden (Artikel 11.3). Es wird derzeit im Vertragsausschuss für CEDAW diskutiert, ob die Vertragsverpflichtungen auch so interpretiert werden können, dass **zeitweilige** Frauenfördermaßnahmen in einzelnen Lebensbereichen, vor allem in der Politik, im Erwerbsleben und im Bildungsbereich, aber auch in anderen Bereichen unter substantiellen Artikeln nicht nur erlaubt, sondern sogar **notwendig** sind, um die tatsächliche Gleichberechtigung und Gleichstellung für Frauen zu erreichen. Diese Interpretation stützt sich auf die Auffassung, dass zeitweilige Sondermaßnahmen als die **vorrangig geeigneten** Maßnahmen verstanden werden können, die in vielen substantiellen Artikel gefordert werden, um die unter Artikel 4.1. genannte **beschleunigte** Herbeiführung der De-Facto-Gleichberechtigung zu bewirken.

Zeitweilige Frauenfördermaßnahmen können gesetzlich verankert (Verfassung, einfache Gesetzgebung) und/oder durch Verordnungen oder Programme initiiert werden. Sie können von einfacher Bevorzugung von Frauen aufgrund individueller Entscheidungen im Rahmen von numerischen Zielen, die in bestimmten Zeitrahmen zu erreichen sind, bis zur Festsetzung von festen Quoten reichen. Neben dieser zahlenmäßigen Dimension geht es auch um die Vergabe bzw. Verteilung von finanziellen Ressourcen, bei denen Frauen eine gewisse Zeit lang stärker als Männern berücksichtigt werden können. Wichtig ist ein Verständnis von zeitweiligen Frauenfördermaßnahmen in dem Sinne, dass sie nicht die Benachteiligung von Männern bedeuten, sondern die Verringerung ihrer bisherigen strukturell verankerten Privilegien. Diese Maßnahmen mit zu tragen, sollte Bestandteil der konzeptionellen Leitlinien und der Inhalte konkreter Projekte einer auf CEDAW gegründeten Entwicklungszusammenarbeit sein, um gleichberechtigte Teilhabe und „Befähigung“ von Frauen in verschiedenen Lebensbereichen zu erreichen.

7.3 Unverzügliche Umsetzung

In Artikel 2 wird verlangt, dass ein Vertragsstaat "**unverzüglich**" (*without delay*) alle geeigneten Maßnahmen ergreifen muss, um die Diskriminierung von Frauen zu beseitigen. Dies ist ein wichtiger Punkt, da nach *ICESCR* die Umsetzung vieler unter diesem Pakt geltenden Menschenrechte nach Maßgabe der wirtschaftlichen Möglichkeiten des Vertragsstaates auch „nach und nach“ geschehen kann. Das Diskriminierungsverbot, auch auf der Grundlage von Geschlecht, ist aber diesen Bedingungen nicht unterworfen, vielmehr hat es, wie bereits erwähnt, inzwischen den Charakter völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts erlangt. Gesetzliche und andere geeignete Maßnahmen müssen daher sofort nach der Ratifikation von CEDAW vom Vertragsstaat eingeleitet werden. Zudem ist wichtig, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung nicht nur **gesetzlich** verankert sein muss (Verfassung, andere geeignete Rechtsvorschriften), sondern auch **tatsächlich** verwirklicht wird, d.h., dass der Staat dafür sorgen muss, dass seine Bemühungen auch wirklich **Erfolge** bei der Beseitigung von Diskriminierungen zeigen müssen. In weiteren Absätzen des Artikels 2 wird deutlich, dass das Diskriminierungsverbot sich nicht nur auf den Staat bzw. seine ihm unterstehenden Akteure bezieht, sondern auch auf „Personen, Organisationen und Unternehmen“ und dass der Staat verpflichtet ist, auch gegenüber diesen „alle geeigneten Maßnahmen“ zu ergreifen, um deren diskriminierende Handlungen zu verbieten, zu ahnden und zu bestrafen. Auch die Maßnahmen unter Artikel 3 müssen unter den Gesichtspunkten der Unverzüglichkeit und der staatlichen Verantwortung auch für nicht staatliche Akteure gesehen werden. Gerade dieser Artikel, der die Verpflichtung für die Vertragsstaaten enthält, „auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen ... zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau“ zu treffen, „damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann“, hat in seinem umfassenden Charakter besondere Bedeutung für die grundsätzliche Rechtfertigung, die Konzeption und die Projekte einer auf CEDAW gegründeten Entwicklungszusammenarbeit.

7.4 Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz

Für das hier bearbeitete Thema ist es von Bedeutung, auch das Verhältnis von CEDAW zu der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking von 1995 zu beleuchten. Für viele Regierungen, aber auch für nicht staatliche Organisationen in Industrie- und Entwicklungsländern war in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts das Übereinkommen zumindest zeitweilig in den Hintergrund geraten, weil sich viele Akteure auf diese Konferenz bzw. anschließend auf die Nachfolgekonzferenz Peking Plus Fünf im Jahre 2000 konzentrierten. Daher müssen zwei Punkte betont werden: So ist bei aller positiven Einschätzung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Verpflichtungen hinsichtlich der Umsetzung der Aktionsplattform festzuhalten, dass diese Verpflichtungen, im Gegensatz zu den Verpflichtungen nach CEDAW, nicht rechtlich verbindlich sind. Zum anderen wurde durch die Wahl der expliziten Bezeichnung „Menschenrechte der Frauen“ für einen der zwölf „Problembereiche“ (*areas of concern*) der Aktionsplattform der Eindruck erweckt, als handele es sich bei den übrigen elf Bereichen

nicht um die Einforderung von Menschenrechten von Frauen. Eine genaue Analyse des Dokuments zeigt jedoch, dass auch diese Problembereiche – Frauen und Armut, Bildung und Ausbildung von Frauen, Frauen und Gesundheit, Gewalt gegen Frauen, Frauen und bewaffnete Konflikte, Frauen in der Wirtschaft, Frauen in Macht- und Entscheidungspositionen, institutionelle Mechanismen zur Förderung von Frauen, Frauen und Medien, Frauen und Umwelt, das Mädchen – und die darin aufgeführten Ziele und geforderten Maßnahmen sich direkt zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens in Bezug setzen lassen, so dass die Aktionsplattform als eine **Konkretisierung** der rechtlich verbindlichen Artikel von CEDAW und der darin enthaltenen Verpflichtungen zu verstehen ist. Die Plattform sollte daher immer auch zum besseren Verständnis der Möglichkeiten für die Umsetzung einzelner Artikel des Übereinkommens herangezogen und deshalb bei einer Integration von CEDAW in die Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden.

7.5 *Gender Mainstreaming*

Die Forderung nach der Umsetzung des *gender mainstreaming*, das eines der wichtigsten Ergebnisse der 4. Weltfrauenkonferenz ist,⁴⁴ muss ebenfalls in einer Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt werden, die sich auf einen menschenrechtlichen Ansatz gründet. Diese Handlungsorientierung, systematisch eine Perspektive in alle politischen Konzepte, Programme und Projekte zu integrieren, die die Nichtdiskriminierung von Frauen sowie die Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter beinhaltet, lässt sich auch aus den bereits angeführten Interpretationen der Artikel 1, 2, 3 und 5 von CEDAW ableiten. *Gender mainstreaming* zielt auf die Abschätzung der geschlechtsspezifischen Auswirkungen von gesetzgeberischen, konzeptionellen und programmatischen Handlungen von Regierungen und ihrer Akteure (*gender impact analysis*), inklusive der dafür bereitgestellten finanziellen Ressourcen, und zwar einmal **vor** der Verabschiedung der Maßnahmen und des Einsatzes derselben wie auch später **nach** der Umsetzung, zu einem vorher bestimmten Zeitpunkt. Auch geschlechtsneutral angelegte Gesetze, politische Konzepte und Programme können nämlich diskriminierende Folgen haben, wenn sie die Interessen und Bedürfnisse bzw. die unterschiedlichen Ausgangslagen und Lebenssituationen von Frauen und Männern nicht berücksichtigen, die aus biologischen Gegebenheiten bzw. gesellschaftlichen Zuschreibungen resultieren können. Maßnahmen unter *gender mainstreaming* können daher auch auf Männer gerichtet sein. Bei der Umsetzung einer *gender-mainstreaming*-Strategie in einer Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf CEDAW bezieht, muss einmal darauf geachtet werden, dass diskriminierenden Zuweisungen für Frauen und Männer nicht erneut fest geschrieben werden. Zum anderen dür-

44 Die sogenannten *Agreed Conclusions* des Wirtschafts- und Sozialrates von 1997/2 definieren *gender mainstreaming* als „... the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies and programmes, in all areas and all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and social spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.“ United Nations (2002), S. V.

fen jedoch spezifische, auf Frauen gerichtete Projekte nicht vernachlässigt werden, wie es leider in manchen Vertragsstaaten gewollt oder ungewollt im Rahmen dieses Verfahrens bereits geschieht, obwohl in allen Dokumenten der Vereinten Nationen immer wieder deutlich gemacht wird, dass der frauenspezifische Aspekt nicht verloren gehen darf.⁴⁵

7.6 Allgemeine Empfehlungen

Auf die Bedeutung der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz für das Verständnis vieler unter CEDAW notwendiger Maßnahmen wurde bereits hingewiesen. Noch wichtiger sind allerdings die vom Vertragsausschuss für CEDAW formulierten Allgemeinen Empfehlungen. Bis heute sind vierundzwanzig Allgemeine Empfehlungen formuliert. Sie beziehen sich, wobei die entsprechenden Artikel nicht immer genannt werden, auf die Berichtspflicht der Vertragsstaaten, die Ausgestaltung der Berichte (Statistiken, die Zuhilfenahme der technischen Unterstützungsdienste der Vereinten Nationen bzw. anderer Vertragsstaaten) (Artikel 18), auf die Arbeitsbedingungen des Ausschusses (Artikel 20), auf das Problem der Vorbehalte zum Übereinkommen (Artikel 28) sowie auf Artikel 1 (Gewalt gegen Frauen; Frauen mit Behinderungen), Artikel 3 (Errichtung von nationalen Institutionen zur Förderung und Evaluation der Frauenpolitik), auf Artikel 4.1 (Frauenfördermaßnahmen), Artikel 5.1 (Beseitigung von Stereotypen durch Bildungs- und Informationsprogramme), Artikel 7 und Artikel 8 (Gleichberechtigung von Frauen in politischen und öffentlichen Entscheidungspositionen und in der internationalen Vertretung ihres Landes), Artikel 11 (gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit; finanzielle Anerkennung der Arbeit von mit helfenden weiblichen Familienangehörigen in Familienbetrieben), Artikel 12 (genitale Verstümmelung; Frauen und AIDS/HIV; Gleichberechtigung im Gesundheitswesen), Artikel 13 (Berechnung der unbezahlten Arbeit vom Frauen im Bruttosozialprodukt) und Artikel 16 (Gleichstellung in Ehe- und Familienfragen). Insbesondere in den letzten Jahren sind diese Allgemeinen Empfehlungen zu ausführlichen Interpretationen der Verpflichtungen der Vertragsstaaten geworden, die bei der Umsetzung des Übereinkommens durch die Exekutive, das Parlament, die Justiz sowie durch Akteure der Zivilgesellschaft beachtet werden sollten, und zwar auch im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt besonders für jene Diskriminierungstatbestände, die nicht ausdrücklich im Übereinkommen genannt sind, wie z.B. genitale Verstümmelung, Gewalt gegen Frauen, Frauen mit Behinderungen, die aber aufgrund von Artikel 1 unter das Übereinkommen fallen.

45 Ebenda., S. 5 f.

8 Formale Probleme bei der Umsetzung von CEDAW und seinem Fakultativprotokoll

Für die Integration eines menschenrechtlichen Ansatzes in die Entwicklungszusammenarbeit ist es notwendig, dass jene Personen, die diesen Ansatz theoretisch zu begründen und praktisch in der Konzeptentwicklung und Projektformulierung und -durchführung zu verantworten haben, Kenntnisse besitzen bzw. sich diese für das jeweilige Entwicklungsland⁴⁶ erwerben, um Mängel zu erkennen, die sich bei der Umsetzung der Verpflichtungen nach den jeweiligen VN-Menschenrechtsabkommen für die Vertragsstaaten ergeben können und die auf der Grundlage der bisherigen Prüfungen der Staatenberichte auch festzustellen sind. Bei diesen Verletzungen der Verpflichtungen, die die Staaten eingegangen sind, kann es sich um formale Mängel handeln. Diese können sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auf die erforderliche grundsätzliche Übereinstimmung auswirken, die zwischen den Kooperationspartnern hinsichtlich der Anerkennung der Menschenrechte und der Menschenrechtsabkommen bestehen sollte, und auf deren Basis, in einem zweiten Schritt, die Entwicklung konzeptioneller Leitlinien bzw. einzelner Projekte überhaupt erst ermöglicht wird.⁴⁷

Formale Mängel bei der Nichtanerkennung von Menschenrechten und den entsprechenden VN-Menschenrechtsabkommen können sich im Falle von CEDAW zunächst einmal in der Nichtratifikation des Übereinkommens und seines Fakultativprotokolls äußern, sodann in der Formulierung von gravierenden Vorbehalten und in der nicht erfolgten Annahme des von der Generalversammlung geänderten Artikels 20.1, in dem die zeitliche Beschränkung der Arbeit des Vertragsausschusses aufgehoben wurde. Hat eine Ratifikation von CEDAW stattgefunden, können weitere Verletzungen der formalen Verpflichtungen durch den Vertragsstaat vorkommen, die sich in der Nichterfüllung der Berichtspflicht oder der verspäteten und unzureichenden Erfüllung derselben äußern.

8.1 Ratifikation

CEDAW wurde in den fast 24 Jahren seit seiner Verabschiedung durch die Generalversammlung im Vergleich zu anderen Menschenrechtsabkommen relativ rasch ratifiziert. Es hat mit Stand Januar 2003 den zweit höchsten Ratifikationsstand (170) unter den sechs VN-Menschenrechtsabkommen. Allerdings wurde das Ziel, das in der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz formuliert wurde, nämlich bis zum Jahre 2000 von allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ratifiziert worden zu sein, nicht erreicht. Dabei handelt sich um insge-

46 Unter dem Begriff „Entwicklungsländer“ werden hier auch einige der sog. „Transformationsländer“ Osteuropas sowie Süd- und Zentralasiens erfasst, obwohl sich Rechtssysteme, Rechtsstaatlichkeit und Rechtsbewusstsein in diesen Ländern von denen der eigentlichen Entwicklungsländer unterscheiden, da das Gleichberechtigungsgebot unter dem Sozialismus sowjetischer Prägung in diesen Ländern formal verankert war und auch im Erwerbsleben formal eingehalten wurde. Vgl. dazu die Liste des Ausschusses der OECD für die Entwicklungszusammenarbeit (*Development Assistance Committee, DAC*) aus dem Jahr 2000.

47 Vgl. Hamm (2001), S. 1013 f.

samt dreizehn Entwicklungsländer und um drei fortgeschrittene Entwicklungsländer⁴⁸ in den Regionen Afrika (São Tomé und Príncipe, Somalia, Sudan, Swasiland), Asien und der Pazifikregion (Brunei Darussalam, Iran, Kiribati, Marshallinseln, Mikronesien, Nauru, Oman, Palau, Katar, Syrien, Tonga und die Vereinigten Arabischen Emirate).⁴⁹ Die möglichen Gründe für die Nichtratifikation sind vielfältig und wurden bei einer Einladung dieser Staaten durch den Vertragsausschuss im Januar 2003 noch einmal bestätigt. Sie reichen von generellem politischen Nichtinteresse, Kriegszuständen, über Mangel an Ressourcen bis zu religiös begründeten Vorbehalten, hinsichtlich derer manche potentielle Vertragsstaaten glauben, sich ggf. Schwierigkeiten im nationalen oder internationalen Kontext einzuhandeln. Bilaterale und internationale Anstrengungen, die Aufklärung und Schulungen hinsichtlich des Übereinkommens und des Instruments der Vorbehalte beinhalteten, insbesondere aber auch vielfältige Formen der Unterstützung (*technical assistance*) zum Verständnis des Übereinkommens und der darin enthaltenen Verpflichtungen hinsichtlich seiner Umsetzung in die jeweilige nationale Politik anboten, haben sich in den letzten Jahren als hilfreich erwiesen. Eine detaillierte Analyse dieser Hilfen und ihrer Wirkung sollte Bestandteil einer Entwicklungszusammenarbeit sein, die den menschenrechtlichen Ansatz von CEDAW integriert.

Bedrückend ist die Tatsache, dass die Änderung der zeitlichen Beschränkung der Arbeit des Vertragsausschusses in Artikel 20.1 erst von 37 Vertragsstaaten für CEDAW angenommen wurde. Dieser geringe Stand ist darauf zurückzuführen, dass der Beschluss der Generalversammlung in den meisten Vertragsstaaten in den Archiven des jeweiligen Außenministeriums abgelegt und schlichtweg vergessen worden ist. Der Vertragsausschuss für CEDAW hat daher eine Standardempfehlung zur Annahme dieser Artikeländerung beschlossen, die in jedem Abschließenden Kommentar für einen Vertragsstaat enthalten ist, wenn dieser den geänderten Artikel bisher nicht angenommen hat.

Das Fakultativprotokoll hat naturgemäß einen weit geringeren Ratifikationsstand (49), allerdings gibt es zusätzlich noch Unterschriften von mehr als 30 Vertragsstaaten für CEDAW, die auf eine baldige Ratifikation hoffen lassen.⁵⁰ Auch in diesem Fall sind die möglichen Gründe für die Nichtratifikation, neben dem Grund des kurzen Zeitraums seit der Verabschiedung, ähnlich wie beim Übereinkommen selbst: Unverständnis, Nichtbeachtung, allerdings auch Sorge vor Beschwerden, die aus dem eigenen Land kommen können und z.B. die Rechtmäßigkeit der ausgesprochenen Vorbehalte zum Übereinkommen in Frage stellen könnten. Daher können auch in diesem Fall Ratifikationen erreicht werden durch Aufklärung der jeweiligen

48 Vgl. die Liste der Entwicklungsländer und -gebiete sowie Übergangsländer und -gebiete, Fn. 46.

49 Insgesamt fehlen 20 Ratifikationen, d.h. aus der Region Westliches Europa und andere Staaten fehlen der Heilige Stuhl, Monaco, San Marino und die Vereinigten Staaten von Amerika. Einige der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, so São Tomé und Príncipe sowie die Vereinigten Staaten von Amerika haben allerdings eine Unterschrift geleistet, die eigentlich den Willen zur Ratifikation bekundet. Stand der Ratifikationen vgl. <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterIV/treaty.asp> bzw. Fn. 18.

50 Stand Januar 2003.

Regierungen bzw. durch Unterstützung von Aktivitäten der Zivilgesellschaften, mit denen diese einen entsprechenden politischen Willen in den Regierungen bewirken können.

8.2 Vorbehalte

Artikel 28.1 des Übereinkommens erlaubt den Vertragsstaaten, bei der Ratifikation Vorbehalte einzulegen. Vorbehalte sind grundsätzlich nach dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (*Vienna Convention on the Law of Treaties*, VCLT) erlaubt, wenn auch nur unter bestimmten Bedingungen. CEDAW Artikel 28.2 macht deutlich, dass Vorbehalte, die mit „Ziel und Zweck dieses Übereinkommens“ unvereinbar sind, nicht zulässig sind. Allerdings herrscht in Wissenschaft und Praxis nicht nur keine Einigkeit darüber, was dieser Satz bedeutet, sondern auch keine Einigkeit darüber, wer die Entscheidung trifft, ob nämlich die Vertragsstaaten selbst oder der Vertragsausschuss. Der Vertragsausschuss für CEDAW hat sich in zwei Allgemeinen Empfehlungen, Nr. 4 von 1987 und Nr. 20 von 1992, allgemein und in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 21 zu Artikel 16 spezifisch zum Problem der Vorbehalte geäußert. 1994 hat der Ausschuss seine Richtlinien für die Berichterstattung dahingehend erweitert, dass diese den Vertragsstaaten mit derartigen Vorbehalten eine detaillierte Darstellung in den entsprechenden Staatenberichten auferlegen, in der sie ihre Vorbehalte erklären bzw. Vorstellungen hinsichtlich der Aufhebung derselben äußern sollen. Allerdings hat sich der Ausschuss jedoch bisher noch nicht grundlegend zu der Frage geäußert, was unter „Ziel und Zweck“ von CEDAW zu verstehen ist und welche Vorbehalte damit nicht annehmbar wären. Artikel 29 beschreibt ein Schlichtungsverfahren hinsichtlich der Nichtanerkennung der Vorbehalte zwischen Vertragsstaaten bzw. letztlich durch den Internationalen Gerichtshof. Allerdings wird auch dieser Artikel oft gerade von jenen Vertragsstaaten mit einem Vorbehalt belegt, die Teile der Rahmenartikel und/oder der substantiellen Artikel des Übereinkommens mit Vorbehalten versehen, so dass er nicht greifen kann.

Die rasche und heute fast vollständige Ratifikation von CEDAW durch die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen beruht u.a. auch auf der Möglichkeit der Vorbehalte. Allerdings ist CEDAW heute nicht nur das VN-Menschenrechtsabkommen mit den meisten Vorbehalten, sondern das Verhalten der Vertragsstaaten hinsichtlich der Vorbehalte ist auch widersprüchlich, da sie oft keine Vorbehalte zu Artikeln der übrigen fünf VN-Menschenrechtsabkommen machen, die denen von CEDAW ähnlich oder mit diesen gleich sind. Zudem sind manche der Vorbehalte derart allgemein gefasst, dass sie die Ratifikation eigentlich gegenstandslos werden lassen. Die Reaktion anderer Vertragsstaaten, die gegenüber diesen Vorbehalten Einspruch erheben können, ist zahlenmäßig gering.⁵¹ Die meisten Vorbehalte beziehen sich entweder einzeln oder in Kombination auf die Artikel 2 (u.a. unverzüglich einzuleitende Änderung von diskriminierenden Gesetzen), 5 (Vorurteile, Stereotypen), 9 (Staatsangehörigkeit),

51 Derzeit tun dies regelmäßig vor allem einige europäische Vertragsstaaten., zu ihnen gehört auch die Bundesrepublik Deutschland. Vorbehalte von Vertragsstaaten und Einsprüche anderer Vertragsstaaten sind unter http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/treaty9_esp.htm einsehbar.

15 (Gleichheit vor dem Gesetz) und 16 (Ehe- und Familienfragen) des Übereinkommens und werden besonders von Staaten mit islamischer Religion formuliert, in denen keine oder nur eine unscharfe Trennung von Staat und Religion besteht.⁵²

Als Begründung für die Vorbehalte wird neben der Religion oft die kulturelle Identität genannt. Wenn auch die kulturellen Eigenheiten der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in allen Dokumenten anerkannt werden, so dürfen diese jedoch nicht als Vorwand für Diskriminierungen genutzt werden. Darüber hinaus sind auch noch weitere Aspekte zu beachten. So dürfen kulturelle Identitäten nicht als statische Konstrukte verstanden werden. Vielmehr ist jede kulturelle Identität einem ständigen Wandel unterworfen und wird immer auch von Einflüssen, die von außerhalb der eigenen Kultur auf sie einwirken, bestimmt. Zum anderen impliziert „Menschenrechtsdenken ... nicht den Bruch mit jeder Tradition.“⁵³ Menschenrechte sind auch nicht das Produkt des „Westens“, das anderen Kulturen fremd ist. Vielmehr kann nach Bielefeldt der Blick auf die Entwicklung der Menschenrechte in den westlichen Kulturen eher „als ein **Beispiel** dienen für Widerstände, Missverständnisse, Erfahrungen und Chancen im Ringen um den Schutz der Menschenwürde unter den Bedingungen der Moderne“, das den Blick auf Chancen und Probleme bei der Verwirklichung von Menschenrechten unter anderen kulturellen Bedingungen eröffnet.⁵⁴ Und auch die normative Tradition der Scharia, die in vielen islamisch geprägten Entwicklungsländern als Quelle der Gesetzgebung in der Verfassung genannt wird und aus diesem Grund die meisten dieser Länder nach ihrer Auffassung zu Vorbehalten zwingt, ist durchaus offen für pragmatische Reformen, wie Staatenberichte und Alternativberichte der Zivilgesellschaft aus diesen Ländern aufzeigen und wie es auch Bielefeldt dokumentiert.⁵⁵ Ein Verständnis dieses komplexen Verhältnisses von Kultur/Religion und Menschenrechten sollte daher Bestandteil der konzeptionellen Leitlinien einer auf den Menschenrechten gegründeten Entwicklungszusammenarbeit für beide Kooperationspartner werden. So muss ein behutsamer Dialog geführt werden, in dem die eigentlich kulturellen und religiösen Aspekte von anderen Aspekten (z.B. Machterhalt) in der Argumentation getrennt und pragmatische Lösungen für Änderungen ausgelotet werden, damit die Erarbeitung eines gemeinsamen Bezugsrahmens, konzeptioneller Leitlinien und konkreter Projekte der Kooperationspartner auf der Basis von CEDAW möglich wird.

Der Vertragsausschuss für CEDAW befindet sich hinsichtlich der Vorbehalte in einem Dilemma, in dem das Ziel der universellen Ratifikation (*universality*) mit dem Prinzip der Erhaltung der vollständigen Gültigkeit des Übereinkommens (*integrity*) im Widerstreit steht, da Vorbehalte in der Praxis bedeuten, dass sich der entsprechende Vertragsstaat unter den Arti-

52 Allerdings hat Indonesien keine Vorbehalte eingelegt. Andererseits werden Vorbehalte, selbst wenn die Gesetze, wie im Fall Tunesiens, (fast) vollständig an das Übereinkommen angeglichen sind, dennoch aus innenpolitischen Gründen nicht aufgehoben.

53 Bielefeldt (1998), S. 125.

54 Ebenda, S. 131; Hervorhebung des Autors.

55 Vgl. ebenda, S. 131–145.

keln, zu denen er Vorbehalte ausgesprochen hat, nicht an das Übereinkommen gebunden fühlt. Allerdings ist laut Auffassung des Vertragsausschusses eine Ratifikation mit Vorbehalten immer noch besser als gar keine, kann er doch im ersten Fall den Vertragsstaat einer Prüfung unterziehen und mit ihm in den „konstruktiven Dialog“ treten, in dem er u.a. auch über die Entfernung der Vorbehalte, vor allem aber über die Umsetzung des Übereinkommens unter den übrigen Artikeln diskutieren kann, was bei Nichtratifikation nicht möglich ist. Langfristig können hier nur Fortschritte erzielt werden, wenn sich durch den Dialog des Vertragsausschusses mit dem entsprechenden Vertragsstaat und durch eine Stärkung der Zivilgesellschaft Veränderungen im entsprechenden Lande selbst vollziehen, die eine andere Auslegung des religiösen Rechts oder eine Trennung von Religion und Recht bewirken.

8.3 Berichterstattung

Die regelmäßige Berichterstattung durch die Vertragsstaaten ist das älteste Durchsetzungsverfahren für CEDAW. Die Berichtspflicht ist dabei nicht nur für den Vertragsstaat selbst eine innenpolitische Chance, seine Anstrengungen und deren Ergebnisse zu überprüfen und seinen nicht staatlichen Organisationen die Möglichkeit des Kommentars zu geben, sondern sie ist das vertraglich vorgesehene Instrument, mit dem der Vertragsstaat seine mit der Ratifikation eingegangene Verantwortung der Prüfung durch den Ausschuss der unabhängigen Sachverständigen unterwirft. Durch dessen Bericht über die jeweilige Sitzungsperiode an die Gremien der Vereinten Nationen rückt das Verhalten des jeweiligen Vertragsstaates in die Aufmerksamkeit aller VN-Mitgliedstaaten. Jeder Vertragsstaat hat aufgrund von Artikel 18 innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens und danach mindestens alle vier Jahre oder wann immer der Ausschuss es verlangt, zu berichten. Leider erfüllen viele der 170 Vertragsstaaten diese Berichtspflicht nicht. Zu denen, deren Berichte seit fünf Jahren oder mehr überfällig sind, gehören dreißig Entwicklungsländer, die bis heute überhaupt noch keinen Bericht abgeliefert haben, davon allein fünf Vertragsstaaten, deren erster Bericht bereits 1982 fällig gewesen wäre (Bhutan, Kap Verde, Dominica, Haiti, Laos). Weitere fünf wären ebenfalls in den 1980er Jahren des 20. Jahrhunderts fällig gewesen (Guinea-Bissau, Liberia, St. Lucia, Sierra Leone und Togo), die restlichen einundzwanzig hätten in den 1990er Jahren des 20. Jahrhunderts eingereicht werden müssen.⁵⁶ Die Gründe für dieses Verhalten sind bisher nicht grundsätzlich analysiert worden, auch hat der Vertragsausschuss selbst bis zur 27. Sitzungsperiode (2002) nur wenige konkrete Schritte zur Lösung des Problems unternommen, wie z.B. die Entscheidung in der 23. Sitzungsperiode, den säumigen Vertragsstaaten zu erlauben, **alle** ausstehenden Berichte in einem Bericht zusammenzufassen. Dass sich der Vertragsausschuss erst jetzt des Problems der nicht berichtenden Vertragsstaaten annimmt, ist u.a. auch darauf zurückzuführen, dass die Beschränkung seiner Arbeitszeit sowie die rasche Ratifikation des Übereinkommens zu einem Rückstau an mehr oder weniger pünktlich vorgelegten Berichten führte, deren Prüfung aus der Sicht des Vertragsausschusses Priorität hatte. In

56 Stand November 2002. Vgl. *Report of the Secretariat* (2003), S. 14–15.

seiner 27. Sitzungsperiode hat er jedoch einige grundlegende Beschlüsse zur Lösung des Problems gefasst und einen Stufenplan zum Vorgehen beschlossen.⁵⁷ Tatsächlich lässt sich jedoch auch ohne Vorliegen einer detaillierten Analyse schon jetzt feststellen, dass eine Reihe von Vertragsstaaten wahrscheinlich ihrer Berichtspflicht nicht nachkommen, weil sie die Ratifikation zwar als Pflichtübung im Rahmen der Vereinten Nationen ansehen, aber nicht eine wirkliche, von politischem Willen getragene Anerkennung der Menschenrechte von Frauen verfolgen. Andere Gründe sind Krieg oder Bürgerkrieg oder das Fehlen von Verwaltungsstrukturen mit entsprechenden Ressourcen, die sich der Erstellung von Berichten annehmen können. Hauptursache kann natürlich auch das generelle Fehlen einer Frauen- und Gleichberechtigungspolitik auf der Grundlage von CEDAW sein. Die Nichtberichterstattung ist ein gravierendes Problem. Nicht nur wird der weiblichen Bevölkerung im jeweiligen Vertragsstaat geschadet, indem ihre Situation nicht überprüft und verbessert werden kann, sondern auch das Ansehen des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen an sich büßt an Glaubwürdigkeit ein. Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass mittels internationaler und/oder bilateraler Hilfe einige der Ursachen beseitigt werden konnten, so dass einige der säumigen Vertragsstaaten, nachdem ihnen Unterstützung in Form von Seminaren, bei der Sammlung von Fakten und Daten oder bei der Einrichtung einer frauenpolitischen Verwaltungsstruktur zuteil wurde, anschließend tatsächlich ihrer Berichtspflicht, und zwar mit sehr guten Berichten, nachkamen.

Neben jenen Vertragsstaaten, die bisher gar nicht berichtet haben, gibt es auch jene, die mit großer Verspätung berichten.⁵⁸ Die Gründe dafür ähneln denen für die Nichtberichterstattung. Darüber hinaus sind viele Berichte auch in der Art der Berichterstattung ungenügend, weil sie den Richtlinien des Vertragsausschusses nicht entsprechen, indem sie nur eine Aufzählung der Gesetze oder anderer staatlicher Maßnahmen enthalten, ohne dass über die Auswirkungen im Sinne einer erhofften Verbesserung der Situation von Frauen gesprochen wird. Oft fehlen auch Statistiken, aus denen sich Diskriminierungstatbestände, die Frauen zugefügt werden, ablesen lassen könnten. Diese Vertragsstaaten kennen entweder die Richtlinien des Vertragsausschusses für die Berichterstattung nicht, oder es existieren gar keine Kenntnisse über die Auswirkungen der unternommenen Maßnahmen. Es mangelt also an Wissen und Planungskompetenz in der Bürokratie oder an politischem Willen. Oft werden auch die nicht staatlichen Organisationen vom Vertragsstaat nicht in die Berichterstattung (Diskussion, Kommentar) einbezogen oder mit finanziellen Ressourcen unterstützt, so dass diese ihre sog. Schattenberichte meist nur aufgrund internationaler Hilfestellungen schreiben können.

57 Der Ausschuss hat die Abteilung zur Förderung der Frau gebeten, eine Analyse des Profils der Vertragsstaaten, die nicht berichten, zu erstellen. Diese Analyse, die wohl zur 29. Sitzungsperiode (Sommer 2003) vorliegen wird, soll die konkrete Grundlage für den Stufenplan des Vertragsausschusses zur Lösung dieses Problems bilden, wobei dann auch deutlich werden wird, ob die Nichterfüllung der Berichtspflicht bei CEDAW durch den betreffenden Vertragsstaat sich auch auf dessen Verhalten zur Berichtspflicht bei anderen VN-Menschenrechtsabkommen bezieht, die er ratifiziert hat.

58 Vgl. *Report of the Secretariat* (2003), S. 15–17.

9 Mängel bei der Beseitigung von konkreten Diskriminierungstatbeständen und deren Bedingungen

Viele Vertragsstaaten, und insbesondere Entwicklungsländer, verletzen neben den angeführten mehr formalen Aspekten auch die Erfüllung der konkreten inhaltlichen Verpflichtungen. Dabei ist die Verletzung der Verpflichtungen nach den Rahmenartikeln (Artikel 1–5, 24) besonders gravierend, da diese, wie bereits ausgeführt, für die Umsetzung der substantiellen Artikel (Artikel 6–16) von Bedeutung sind.

9.1 Mängel bei der Umsetzung der Rahmenartikel

Die Prüfung der Berichte ergibt oft gravierende Mängel in der Umsetzung der Rahmenartikel von CEDAW. Zu diesen Mängeln gehört zunächst das Fehlen einer gezielten Informations- und Aufklärungspolitik über CEDAW. Das Übereinkommen und sein Fakultativprotokoll sind selbst Mitgliedern der Regierung, des Parlaments, der Regierungsverwaltung und auch der Justiz in vielen Vertragsstaaten unbekannt, da nicht für eine ausreichende Verbreitung in weit zugänglichen Veröffentlichungen gesorgt wird. Oft wird der Text der beiden Rechtsinstrumente auch nur in die offizielle staatliche Sprache oder sogar nur in eine der offiziellen Sprachen übersetzt. In Entwicklungsländern mit mehreren offiziellen Sprachen bzw. mit vielen einheimischen Sprachgruppen führt dies zum Ausschluss weiterer Kreise der Bevölkerung, das Übereinkommen wahrnehmen zu können. Auch die Allgemeinen Empfehlungen, die nur in den Jahresberichten des Vertragsausschusses für CEDAW bzw. auf den bereits genannten Internetseiten aufgeführt sind, sind den jeweiligen Mitgliedern der Exekutive und ihren Verwaltungen, die für eine etwaige Übersetzung, Verbreitung und Umsetzung derselben zuständig wären, oft unbekannt. Vielen Regierungen in Entwicklungsländern und auch den nicht staatlichen Organisationen fehlt es darüber hinaus an Möglichkeiten und finanziellen Mitteln, um sich des Internets zu bedienen bzw. Übersetzungen zu bezahlen und weit zugänglich zu veröffentlichen. Eine weitere Barriere für eine breite Kenntnisnahme des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls durch die Bevölkerung, selbst wenn beide in Übersetzungen vorliegen und verbreitet werden, kann das Analphabetentum sein, von dem in Entwicklungsländern mehr Frauen als Männer betroffen sind.

Selbst wenn die Texte des Übereinkommens, des Fakultativprotokolls und der Empfehlungen weit zugänglich sind, fehlt es oft in der Justiz selbst an einem tieferen Verständnis der Menschenrechte und der mit der Ratifikation von VN-Menschenrechtsabkommen eingegangenen Verpflichtungen. Dies kann durch die nicht ausreichende Berücksichtigung des Völkerrechts und der Menschenrechtsabkommen in der jeweiligen juristischen Ausbildung bedingt sein, aber auch durch die Stellung von CEDAW bzw. internationaler Verträge überhaupt im jeweiligen nationalen Rechtssystem. Diese ist nämlich durch die jeweilige Verfassung von Staat zu

Staat unterschiedlich geregelt.⁵⁹ In manchen Entwicklungsländern fehlt es zudem auch an der Unabhängigkeit der Justiz, oder die Justiz arbeitet sehr langsam, so dass bei Klagen vor Gericht wenig Aussicht auf Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen und oft schon gar nicht bei klagenden Frauen besteht.

Ein weiteres Problem für die Umsetzung von CEDAW kann durch das Vorhandensein mehrerer, in der Praxis konkurrierender und von einander abweichender Rechtssysteme in einem Vertragsstaat entstehen (Rechtspluralismus). So kann das Übereinkommen zwar einen hohen Rechtsstatus im nationalen Rechtssystem haben, daneben stehen aber weiterhin nationale Gesetze, die oft in der Kolonialzeit formuliert und von den Gesetzen der jeweiligen Kolonialmächte beeinflusst wurden. Gerade Frauen werden in vielen dieser Rechtsnormen diskriminiert. Zusätzlich kann es vielfältige, nicht kodifizierte gewohnheitsrechtliche Regelungen ethnischer Gruppen oder aber religiöse Regelungen unterschiedlicher religiöser Gruppierungen (Christentum, Hinduismus, Islam, Judentum) geben, die zum Teil mit dem traditionellen Stammesrecht verschmolzen sind, zum Teil aber auch ein separates Rechtssystem darstellen.⁶⁰ All diese Rechtssysteme werden in der Praxis der Rechtsanwendung und Rechtsprechung eher wirksam als CEDAW, weil sie bekannt, tradiert oder von göttlichem Wort abgeleitet sind, und zwar sowohl durch staatliche Gerichte als auch durch nicht staatliche Gerichte, Rechtsprecher und Mediatoren, die vor allem in Ehe- und Familien-, Besitz- und Erbangelegenheiten tätig sind. Dies sind Bereiche, in denen Frauen besonders durch Diskriminierungen betroffen sind.

Dass kein oder nur wenig Fortschritt bei der Beseitigung der Diskriminierung von Frauen erzielt wird, hängt vor allem mit den Mängeln bei der konkreten Umsetzung der einzelnen Rahmenartikel von CEDAW zusammen,⁶¹ wobei die eben aufgeführten Aspekte insbesondere auch unter Artikel 2 relevant sind. Die Verpflichtungen unter diesem Artikel werden gerade von Entwicklungsländern eben nicht „**unverzüglich**“, sondern, wenn überhaupt, mit großer Verzögerung umgesetzt. So ist festzustellen, dass auch viele Jahre nach einer Ratifikation von

59 In Staaten mit einem sog. monistischen System wird CEDAW, wie alle übrigen internationalen Menschenrechtsabkommen und Verträge auch, durch den Ratifikationsakt an sich automatisch zu nationalem Recht, das teilweise gleichwertig mit der Verfassung ist, teilweise unter der Verfassung rangiert, meist aber höheren Rang als das einfache nationale Recht hat, wobei einige Bestimmungen internationaler VN-Menschenrechtsabkommen, wenn sie nicht hinreichend bestimmt sind, dennoch zusätzlicher normativer Ausführungen bedürfen. Ob dies der Fall ist, wird im allgemeinen durch Parlamente oder Gerichte bestimmt. In anderen Vertragsstaaten, deren System als dualistisch bezeichnet wird, in denen also eine Trennung zwischen nationalem und internationalem Recht vorliegt, müssen internationale Normen, d.h. auch CEDAW, durch sog. Zustimmungsgesetze oder durch spezifische inhaltliche Gesetze in nationale Vorschriften umgesetzt werden, bevor sie innerstaatlich anwendbar werden. Wenn dies nicht geschieht, wird dadurch nicht nur der Bekanntheitsgrad eines VN-Menschenrechtsabkommens negativ beeinflusst, sondern natürlich vor allem dessen Umsetzung und Wirkung.

60 Vgl. hierzu Benda-Beckmann (2001), S. 5705–5708.

61 Die folgenden Beispiele erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und werden auch nicht bestimmten Entwicklungsländern zugeordnet. Um Einblick in die spezifische Beurteilung eines bestimmten Entwicklungslandes durch den Vertragsausschuss zu erhalten, muss der entsprechende Abschließende Kommentar des Ausschusses zu diesem Land gelesen werden. Vgl. Fn. 8 und Fn. 18.

CEDAW eine umfassende Prüfung bestehender Gesetze in allen Rechtsbereichen auf Vorschriften hin, die Frauen diskriminieren, nicht stattgefunden hat. Oft enthalten auch weder die Verfassung noch einfache Gesetze das Verbot und eine Definition von Diskriminierung. Dies ist insbesondere ein Problem, wenn das Übereinkommen nicht in das nationale Rechtssystem transformiert wurde. Aber selbst wenn eine Prüfung und eine Veränderung des kodifizierten staatlichen Rechts begonnen hat, bemühen sich nur wenige Entwicklungsländer um die Änderung diskriminierender Regelungen im nicht kodifizierten tribalen Gewohnheitsrecht oder im religiösen Recht, die beide den Alltag von Frauen bestimmen. Diese Regelungen zu prüfen oder sogar zu ändern, ist aus unterschiedlichen Gründen ein schwieriges Unterfangen.

Die Berichte von Vertragsstaaten zeigen, dass gemäß Artikel 2 nicht nur die Beseitigung von diskriminierenden Bestimmungen in Gesetzen notwendig ist, sondern auch die Formulierung neuer Gesetze, um – bei Berücksichtigung von Artikel 3 bzw. auch in Verbindung mit Artikel 5.1 – dem neuen Rechtsbewusstsein und Geschlechterverständnis, das durch CEDAW und seine Auslegung postuliert wird, zur Anerkennung zu verhelfen. Dazu gehören sogenannte umfassende Antidiskriminierungs- oder Gleichberechtigungsgesetze, aber auch ein Gesetz zur Bestrafung von Gewalt gegen Frauen inkl. der häuslichen Gewalt, das diesen Tatbestand entsprechend der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 von 1992 bzw. entsprechend der diesbezüglichen Erklärung der Vereinten Nationen (*Declaration on the Elimination of Violence Against Women*) von 1993 erfasst und über ggf. bestehende Bestimmungen in den jeweiligen Straf- oder Zivilgesetzen hinausgeht. In diesen Bereich fällt auch das gesetzliche Verbot der genitalen Verstümmelung von Frauen. Einem derartigen Verbot müssen – wie die Erfahrung der entsprechenden Entwicklungsländer zeigt – viele weitere nicht gesetzliche Schritte folgen (u.a. Aufklärung, Bereitstellung neuer Verdienstmöglichkeiten für jene Frauen, die die Verstümmelung ausführen, Schulung der Polizei, Justiz und der Mitarbeiter im Gesundheitswesen). Die Zunahme des Frauenhandels und der Ausbeutung von Frauen durch Prostitution muss ebenfalls zur Überprüfung bestehender Gesetze oder zur Formulierung neuer Gesetze führen, da es derzeit meist die Opfer, nämlich die Frauen sind, die unter den jetzt gültigen Gesetzen bestraft werden. Die gemäß Artikel 4.1 erlaubten, wenn nicht sogar notwendigen Frauenfördermaßnahmen bedürfen ebenfalls meist einer gesetzlichen Verankerung in den jeweiligen Verfassungen und/oder in einfachen Gesetzen.

Vor allem in den Entwicklungsländern – und auch in den sog. Transformationsländern, die aus der Sowjetunion hervorgegangen sind – fehlt es, selbst wenn das Rechtssystem keine direkten diskriminierenden Regelungen mehr enthält, an einem Verständnis der indirekten oder strukturellen Diskriminierung nach Artikel 1, und zwar nicht nur in der Exekutive und Legislative, sondern auch in der Justiz. Zudem kann in Entwicklungsländern der Zugang zu Gerichten oder sonstigen Recht sprechenden Institutionen so gestaltet sein, dass er Frauen aus unterschiedlichen Gründen (u.a. Bildung, finanzielle Ressourcen, Entfernung) verschlossen bleibt. Oder aber der Justizapparat arbeitet so langsam bzw. ist durch Unterbesetzung und/oder durch so viele Fälle blockiert, dass es zu gar keiner Ahndung diskriminierender Tatbestände kommt.

Unter die Artikel 3 und 24 fallen auch jene frauenpolitischen Institutionen auf der nationalen Regierungsebene bzw. zum Teil auch auf den weiteren Ebenen politischen Handelns, die mit

Gesetzen, Regelungen und Programmen für die Verbesserung der Situation von Frauen zuständig sind. Die Prüfung der Berichte zeigt, dass diese Institutionen in der Praxis oft mit zu wenig politischen Befugnissen, Mitarbeitern und finanziellen Ressourcen ausgestattet sind, um mehr als ein Feigenblatt zu sein, das die eigentliche Inaktivität des Vertragsstaates in der Umsetzung des Übereinkommens verdecken soll. Auch findet trotz aller verbalen Bekenntnisse zu *gender mainstreaming* und *gender impact analysis* kaum eine wirksame Vernetzung einer frauenpolitischen Institution mit den übrigen Ressorts statt, in denen in viel größerem Ausmaß gesetzgeberische oder programmatische Entscheidungen getroffen werden, die sich auf Frauen auswirken. In vielen Fällen sind die frauenpolitischen Institutionen nicht einmal mit jenen Ministerien oder Behörden vernetzt, die die eigentliche Entwicklungsplanung des Vertragsstaates entwerfen und umsetzen und die auch für die Entwicklungszusammenarbeit zuständig sind. Auch findet oft keine wirkliche Zusammenarbeit mit nicht staatlichen Organisationen statt, die mit ihren Kenntnissen bei der Formulierung und Umsetzung von Gesetzen, politischen Konzepten und Programmen nicht nur hilfreich, sondern für die praktische Durchführung und für den Erfolg derselben entscheidend sein können. Die Schwäche der frauenpolitischen Institutionen führt auch dazu, dass Artikel 4.1 (Frauenfördermaßnahmen) von vielen Vertragsstaaten nur ungenügend oder gar nicht verstanden, oft nur vereinzelt angewandt oder mit den nicht befristeten Sondermaßnahmen im Sinne des Mutterschutzes gemäß Artikel 4.2 verwechselt wird. Die oft mangelhafte Ausstattung der frauenpolitischen Institution und ihre Randständigkeit im politischen System sind ebenfalls dafür verantwortlich, dass jene kulturellen Vorstellungen und Praktiken, in denen die Diskriminierung von Frauen oft konstitutiv verankert ist, nicht gemäß Artikel 5.1 und 5.2 modifiziert oder aufgehoben werden.

9.2 Mängel bei der Umsetzung substantieller Artikel

Trotz des aktiven und passiven Wahlrechts für Frauen und damit zumindest der de jure gegebenen Möglichkeit der gleichberechtigten Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben und an den Entscheidungsprozessen gibt es de facto, d.h. in der praktischen Wahrnehmung dieser Rechte durch Frauen nach den Artikeln 7 und 8 von CEDAW, in vielen Entwicklungsländern weder eine Gleichberechtigung noch eine Gleichstellung von Frauen mit Männern. Die Allgemeine Empfehlung Nr. 23 des Vertragsausschusses für CEDAW von 1997 analysiert die Ursachen dafür und gibt detaillierte Hinweise zu deren Beseitigung, u.a. auch mittels Anwendung bestimmter zeitweiliger Maßnahmen der Frauenförderung (z.B. Quoten), die in einigen Ländern Europas, aber auch zunehmend in Entwicklungsländern in Lateinamerika, Asien oder Afrika angewandt werden. Allerdings fehlen nach der Einführung derartiger Quoten oft jene Bedingungen (Schulungen der politisch aktiven Frauen, Vernetzungen untereinander, Transport zu den Versammlungsstätten, Kinderbetreuung, etc.), die dieses Instrument begleiten müssen, damit sein Einsatz für Frauen erfolgreich sein kann. Artikel 7 fordert auch das Gleichberechtigungsgebot für Frauen in nicht staatlichen Organisationen und Vereinigungen ihres Landes. Hier ist den Staatenberichten vieler Entwicklungsländer zu entnehmen, dass Frauenorganisationen oft nicht die staatliche Anerkennung und auch finanzielle Unterstützung bekommen, die ihnen ein Zusammenwirken mit staatlichen Stellen zur Verbesserung der Situa-

tion von Frauen in ihrem Lande ermöglichen würde. In einer Reihe von Entwicklungsländern gibt es darüber hinaus noch Vorschriften, die verheiratete Frauen im diplomatischen Dienst diskriminieren und ihre Versetzung ins Ausland erschweren (Artikel 8).

Das Fehlen der Gleichbehandlung von Frauen mit Männern hinsichtlich ihrer Staatsangehörigkeit, wie sie gemäß Artikel 9 von CEDAW gefordert wird, hat nicht nur gravierende Auswirkungen auf die Frauen selbst, sondern auch auf ihre Kinder. Bildung, Ausbildung und der staatliche Arbeitsmarkt können diesen Kindern im Heimatland der Mutter verschlossen bleiben, wenn diese ihre Staatsbürgerschaft nicht an ihre Kinder weiter geben darf, was gerade in Entwicklungsländern von schwerwiegender Bedeutung sein kann.

Staatenberichte aus Entwicklungsländern zeigen, dass Frauen im Bereich der Bildung und Ausbildung, der in Artikel 10 von CEDAW angesprochen wird, gravierend diskriminiert werden, sei es direkt oder indirekt. Grundsätzlich ist die Rate der Analphabeten unter Frauen höher als unter Männern und zwar nicht nur bei Frauen älterer Jahrgänge, was auf Diskriminierungen in der Vergangenheit verweist, sondern auch immer wieder hinsichtlich der heutigen Einschulung von Mädchen und ihres Verbleibens in der Schule. Diese Tatsache hat vielerlei Gründe (Kosten, u.a. durch Schulgeld bzw. -uniform und Transport aufgrund großer Entfernung der Schule vom Wohnort, Vorschriften für separate Schulen von Mädchen, etc.); sie ist aber vor allem durch traditionelle oder religiöse Rollenzuweisungen, Vorurteile und durch die vermeintlich größere wirtschaftliche Bedeutung von Söhnen verursacht. Einige der Entwicklungsländer geben in ihren Staatenberichten ermutigende Beispiele von Kampagnen zur Alphabetisierung unter besonderer Berücksichtigung von Frauen; von speziellen Fördermaßnahmen für Familien, um den Schulbesuch von Mädchen zu ermöglichen; von Sondermaßnahmen, um Mädchen nach der Geburt eines Kindes die Rückkehr in die Schule zu öffnen sowie von Punktsystemen und Stipendien, mit denen Frauen bei der Zulassung zu den Universitäten oder beim Studium bestimmter Disziplinen gefördert oder sogar bevorzugt werden. Der Bereich des Sports und damit der körperlichen, psychischen und sozialen Ertüchtigung von Frauen wird allerdings in den meisten Staatenberichten nicht beachtet.

Die Ungleichheit am Arbeitsplatz, die Frauen in allen Ländern der Welt erleben, nimmt in Entwicklungsländern u.a. spezifische Formen an, wie hier nur an einigen Beispielen gezeigt werden kann: Zum einen ist vielen Frauen, sei es auf dem Lande oder in der Stadt, der Zugang zum formalen Arbeitsmarkt, der ohnehin, ob staatlich oder privat, klein sein mag, in einem größeren Ausmaß versperrt als Männern. Die Mehrzahl von ihnen arbeitet im informellen Arbeitsmarkt, d.h. in der Subsistenzlandwirtschaft oder im Klein(st)handel. Dieser informelle Arbeitsmarkt ist im allgemeinen nicht geregelt und bietet keinerlei Schutz vor Ausbeutung, oft auch keine Teilhabe an sozialen Sicherungssystemen, so rudimentär diese auch ausgebaut sein mögen. In anderen Entwicklungsländern, in denen der Staat sog. Freihandelszonen zugelassen hat in denen weltweit operierende Firmen aus den Industriestaaten produzieren bzw. Dienstleistungen erstellen, haben vor allen Dingen junge, unverheiratete Frauen eine Chance, in diesen formalen Arbeitsmarkt einzusteigen. Allerdings wird aus vielen Schattenberichten nicht staatlicher Frauenorganisationen deutlich, dass hier weder die Vorschriften von Artikel 11 von CEDAW, die Gleichberechtigung und Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt fordern, noch

die der jeweiligen relevanten Konventionen der ILO angewendet oder deren Einhaltung überprüft werden, auch wenn die Umsetzung von CEDAW und anderer Konventionen in den Verträgen zwischen dem Entwicklungsland und den entsprechenden Firmen vereinbart worden sein sollte. So sind Diskriminierungen bei Einstellung (erzwungener Schwangerschaftstest), rechtswidrige Entlassung (Schwangerschaft, Kinder) und Lohndiskriminierungen (Verletzung des Prinzips gleicher Lohn für gleiche, gleichwertige oder vergleichbare Arbeit, soziale Sicherung) durchaus üblich.

Die Ungleichheit von Frauen in Entwicklungsländern beim Zugang zum und bei der Betreuung durch das Gesundheitswesen gemäß Artikel 12 sowohl im Hinblick auf allgemeine Krankheiten als auch im Hinblick auf Familienplanung, Schwangerschaft und Mutterschaft spiegelt sich in ihrer höheren Morbiditäts- und Mortalitätsrate wider. Oft fehlt es in vielen Entwicklungsländern an der Basisversorgung. Diese stellt sich für Frauen, gerade auch aufgrund der Aspekte der Empfängnisverhütung, Schwangerschaft und Geburt anders dar und ist oft für sie nicht gewährleistet. Hinzu kommen die alten und neuen Epidemien, die, wie im Falle von HIV/AIDS, Frauen z.B. in Afrika inzwischen oft stärker betreffen als Männer.

Diskriminierung von Frauen im allgemeinen wirtschaftlichen Leben nach Artikel 13, insbesondere bei der Vergabe staatlicher Mittel, der Zuteilung und dem Besitz von Land und der Vergabe von Krediten ist in Entwicklungsländern ebenfalls häufig und hängt u.a. mit stereotypen Rollenzuweisungen hinsichtlich des Familienvorstands, falschen Vorstellungen der Kreditinstitutionen von der Wirtschaftskraft der Frau und ihrer spezifischen, auf Einkommengewinnung gerichteten Projekte und ihrem geringen Bildungs- und Ausbildungsstand zusammen. Spezielle Programme für Frauen, die diese Faktoren berücksichtigen bzw. überwinden, zeigen Erfolg, so z.B. die sogenannten Mikrokreditprogramme. Die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Freizeitbeschäftigungen, Sport oder an Aspekten des kulturellen Lebens kommt für viele Frauen in den Entwicklungsländern weder in der Praxis noch in den Staatenberichten zur Sprache, da ihnen diese Dimension des Lebens aufgrund ihrer Doppel- und Dreifachbelastung durch Familien- und Erwerbsarbeit (meist im informellen Sektor) sowie durch sonstige abträgliche Bedingungen wie z.B. ihrer strikten Zuweisung zur privaten Lebenssphäre meist verschlossen sind.

Die Mehrzahl der Frauen in Entwicklungsländern lebt auf dem Lande. Artikel 14 des Übereinkommens trägt dieser Tatsache Rechnung, doch zeigen die Berichte der entsprechenden Vertragsstaaten oft nur vereinzelte Ansätze der Umsetzung der in diesem Artikel enthaltenen Verpflichtungen. Dies hängt sowohl mit dem vielerorts gültigen lokalen Gewohnheitsrecht z.B. hinsichtlich des Bodenrechts und des Landbesitzes zusammen als auch mit der bereits erwähnten unzureichenden Integration einer Frauen- und *gender*-Perspektive in die Entwicklungsplanung des betreffenden Landes. Diskriminierungen von Frauen auf dem Lande im Bildungs-, Wirtschafts-, Sozial- und Gesundheitsbereich verstärken sich dadurch wechselseitig, und da Frauen an den Entscheidungsprozessen meist nicht beteiligt sind, sind vordergründig auch nur wenige Änderungen dieser Diskriminierungstatbestände zu erhoffen. Sie können nur durch Teilhabe von Frauen an den Entscheidungsprozessen, durch grundlegende Veränderun-

gen der konkurrierenden Rechtssysteme und durch spezielle Fördermaßnahmen für Frauen, die auch tatsächlich umgesetzt werden, beseitigt werden.

Insbesondere lokales Gewohnheitsrecht bzw. religiöses Recht verhindern in vielen Entwicklungsländern die Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen in Fragen der Ehe und Familie. Die Tatsache, dass vor allem islamische Länder Artikel 16 mit Hinweis auf die Scharia in Teilen oder ganz mit Vorbehalten belegt haben, lässt keine Änderung der gravierenden Diskriminierungen von Frauen in diesem Bereich in der nahen Zukunft erwarten. Nur in einigen Entwicklungsländern bemühen sich Frauen und Männer mit einem entsprechenden Bildungsgrad um Aufklärung über bzw. Veränderung von angeblich auf dem Koran basierenden Regelungen.

10 Vorschläge zur Einbeziehung eines auf CEDAW basierenden menschenrechtlichen Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit

Vertragsstaaten zu allen VN-Menschenrechtsabkommen gehen die grundsätzlichen Verpflichtungen ein, die Menschenrechte zu respektieren (*to respect*), zu schützen (*to protect*), zu fördern (*to promote*) und ihre Ausübung durch Bereitstellung von Ressourcen zu gewährleisten (*to fulfill*).⁶² Diese Typologie der Verpflichtungen, die zwar anhand von ICESCR entwickelt und später ergänzt wurde, wird heute auf alle VN-Menschenrechtsabkommen angewandt. Unter Punkt 2 dieser Abhandlung wurde bereits erwähnt, dass diese vier grundsätzlichen Verpflichtungen sowohl das notwendige Handeln als auch das Unterlassen von Handlungen eines Vertragsstaates umfassen. Vertragsstaaten gehen die Verpflichtung zur Verwirklichung dieser Prinzipien auch im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit ein.

10.1 Allgemeine Überlegungen

Eine **rechtliche** Grundlage für die Verpflichtung zu einem Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit, der CEDAW integriert ist in UDHR, ICESCR und CRC angesprochen, wobei die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte keinen rechtlich verbindlichen Charakter hat. Nach meiner Auffassung kann allerdings auch Artikel 3 von CEDAW im Kontext seiner Präambel als eine rechtliche Begründung für eine Entwicklungszusammenarbeit verstanden werden, in der die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen als integraler Bestandteil enthalten ist. Da meine Interpretation aber bisher nicht vom Vertragsausschuss für CEDAW diskutiert worden ist, wäre es sinnvoll, wenn dieser eine Allgemeine Empfehlung zu Artikel 3 formulieren und verabschieden würde, die u.a. auch diese Interpretation enthält. Mit einer derartigen Allgemeinen Empfehlung könnte der Ausschuss die Vertragsstaaten auf ihre rechtliche Verpflichtung und Verantwortung im Sinne der Verwirklichung der Menschenrechte von

62 Vgl. Byrnes / Connors (1996), S. 711–713 für weitere Literatur und weitere Analysen.

Frauen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit verweisen, ihnen Hinweise zur praktischen Ausgestaltung dieser Verpflichtung geben und somit daraufhin wirken, dass die bisher nur sporadische Umsetzung dieser Verpflichtung in größerem Umfang erreicht wird. Die Überprüfung dieser Umsetzung würde auf dem Wege der Diskussion der Staatenberichte erfolgen. Damit könnte auch der Vorwurf Hamms, die Vertragsausschüsse versäumten es, den menschenrechtlichen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit zu überprüfen, zumindest in diesem Punkt und für CEDAW entkräftet werden.⁶³ Im übrigen würde durch eine derartige Empfehlung auch Hamms Auffassung erweitert, in der sie den Vertragsausschüssen eine wichtige Rolle für die Konzeption und Evaluierung eines menschenrechtlichen Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit zuweist, denn diese Rolle würde um die Absicherung der rechtlichen Verpflichtung mittels Allgemeiner Empfehlungen bzw. Kommentare ergänzt.

Wenn mit dem Partnerland ein Konsens über die bereits genannten konzeptionellen Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit – Diskriminierungsverbot, Teilhabegebot und „gute Regierungsführung“ – hergestellt wird, muss ebenfalls sicher gestellt werden, dass die Umsetzung dieser Leitlinien immer einem *gender mainstreaming* unterworfen werden. So muss geprüft werden, ob und in welchem Ausmaß die Interessen von Frauen berücksichtigt werden, welche spezifischen Auswirkungen auf die Interessen von Frauen in der Durchführung zu erwarten sind und ob sie als Akteure an der Planung, der Durchführung und deren Auswertung beteiligt werden.

Um jenes notwendige Einverständnis zwischen den Partnerländern zu erreichen, das einmal die rechtliche Verpflichtung zu einem menschenrechtlichen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit umfasst, zum anderen die Integration von CEDAW in den Bezugsrahmen und in die konzeptionellen Leitlinien der Zusammenarbeit und schließlich die Stärkung und Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen durch konkrete Projekte, bedarf es eines gezielt ausgearbeiteten Vorgehens. Dieses muss die einzelnen Schritte der Analyse, die Bestimmung der notwendigen Ziele und Akteure, die Entwicklung der einzelnen Maßnahmen, die Beobachtung der Umsetzung sowie die spätere Auswertung derselben beinhalten.⁶⁴ Ein derartiger Prozess muss zu einem integralen Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit werden. Er muss auf der Grundlage eines formellen Beschlusses eine institutionelle Verankerung in den entsprechenden Ressorts bzw. in den Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit finden. Dabei ist entsprechend dem bereits genannten Grundsatz der Partnerschaft zwischen Geber- und Empfängerländern darauf zu achten, dass von Seiten des Partnerlandes immer auch der Wunsch bzw. die Nachfrage für die jeweilige Zusammenarbeit in all diesen Aspekten vorhanden ist. In der Wiener Aktionsplattform wird eine an Bedingungen geknüpfte Entwicklungszusammenarbeit ausdrücklich abgelehnt. Angesichts der hohen Ratifikationsrate von CEDAW und der inzwischen von allen Beteiligten erkannten essentiellen Bedeutung der tatsächlichen Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen für die Entwicklung eines Lan-

63 Vgl. Hamm (2001), S. 1015 f.

64 Vgl. ebenda, S. 1022 und *Human Rights Council of Australia* (1998).

des und für den Frieden, dürfte diese Nachfrage zumindest im Ansatz oder in Teilbereichen überall vorhanden sein. Ist dies nicht der Fall, muss das Bewusstsein dafür in der Diskussion geweckt werden.

10.2 Vorschläge zur Vorgehensweise

Für die notwendige Analyse, die die Grundlage für Entscheidungen im Rahmen einer Entwicklungszusammenarbeit unter den genannten Aspekten sein muss, nennt Hamm als Quellen die Berichte der Vertragsstaaten und die Äußerungen der Vertragsausschüsse, die Bewertungen und Hinweise bzw. Warnungen der Sonderberichterstatter, die Untersuchungen nationaler und internationaler nicht staatlicher Organisationen inkl. ihrer Alternativberichte sowie Medienberichte über die Menschenrechtssituation in einem bestimmten Land.⁶⁵ Aus meiner Sicht ist diese Aufstellung zwar richtig, aber sie ist nicht ausreichend gewichtet, da weder die Staatenberichte, noch die Alternativberichte ohne weitere Prüfung zu akzeptieren sind. Sicher sind in den Staatenberichten, insbesondere in den nicht verbindlichen einführenden Allgemeinen Berichten (*core reports*) viele Fakten zu finden, die zum besseren Verständnis der Situation im Vertragsstaat führen können. Vertragsstaaten tendieren jedoch in den spezifischen, auf die Umsetzung eines bestimmten VN-Menschenrechtsabkommens gerichteten Staatenberichten aus vielerlei Gründen dazu, nicht immer alles und nicht immer sehr genau zu berichten, d.h. die wirkliche Situation einer mangelhaften Umsetzung wird gewollt oder auch ungewollt nur unzureichend darstellt. Auch die Alternativberichte der nicht staatlichen Organisationen sind zum Teil von Interessen geleitet oder sie können, durch Fokussierung auf nur einen bestimmten Diskriminierungstatbestand, zur Verzerrung des Verständnisses der Gesamtsituation führen. Darüber hinaus sind sie, wie die Praxis zeigt, auch nicht frei von Fehlern. Ähnliches kann für Medienberichte gelten. Die Berichte der Sonderberichterstatter werden zumindest von dem Mitglied des Vertragsausschusses, das den Abschließenden Kommentar zu einem Vertragsstaat zur Abstimmung im Ausschuss vorbereitet (*country rapporteur*) einbezogen, so dass sie damit in der Prüfung des Gesamtbildes enthalten sind.

An erster Stelle sollten daher als Quelle für die Analyse aus meiner Sicht – neben den allgemeinen Informationen zum Ratifikations- und Berichtsstand in den dazu veröffentlichten Teilen der Jahresberichte der Vertragsausschüsse – die **Abschließenden Kommentare** eines Vertragsausschusses genutzt werden, d.h. in dem hier behandelten Fall die Abschließenden Kommentare des Vertragsausschusses für CEDAW.⁶⁶ Diese geben die **wichtigsten** Hinweise

65 Vgl. Hamm (2001), S. 1023 f.

66 Dabei ist nicht zu leugnen, dass der Vertragsausschuss für CEDAW weiterhin an Form und Inhalt seiner Abschließenden Kommentare arbeiten muss, um eine ausgewogene Balance zwischen der Bestimmung von allgemeinen Indikatoren und der Berücksichtigung einer auf den jeweiligen Vertragsstaat ausgerichteten Spezifität zu erreichen. Auch verfährt der Vertragsausschuss im Aufbau seiner Abschließenden Kommentare nicht einheitlich, da er seine Empfehlungen teils nach Prioritäten, teils aber auch nur nach der Reihenfolge der Artikel des Übereinkommens ordnet. Mögliche Interessen einzelner Sachverständiger finden nach meiner Erfahrung keinen Raum, da die Abschließenden Kommentare immer im Konsens verabschiedet werden.

auf eine ggf. mangelhafte Umsetzung, da sie nicht von Interessen geleitet, sondern von unabhängigen Sachverständigen auf der Grundlage und der **Prüfung** all der genannten Informationen im **Konsens** formuliert sind. Hinzu werden in Zukunft die Feststellungen (*views*) des Vertragsausschusses für CEDAW auf der Grundlage der eingereichten Individualbeschwerden oder der Untersuchungen systematischer oder gravierender Diskriminierungstatbestände nach dem Fakultativprotokoll kommen.

Die Erstellung einer Analyse wirft die Frage der Indikatoren auf. Nach Green ist ein Indikator für die Verwirklichung von Menschenrechten „*a piece of information used in measuring the extent to which a legal right is being fulfilled or enjoyed in a given situation.*“⁶⁷ Die Information kann statistischer Natur (Zahlen) oder „thematischer“ Natur (Gesetze, Programme, etc.) sein. In der wissenschaftlichen Literatur oder in der Praxis gibt es laut Green keine grundsätzliche Klärung des eigentlichen Unterschiedes zwischen einem Indikator für die Verwirklichung von Menschenrechten einerseits und einem Indikator für die Entwicklung eines Landes andererseits. Nach Green muss ein Indikator für die Verwirklichung von Menschenrechten jedoch Informationen hinsichtlich des Ausmaßes von Diskriminierungstatbeständen bzw. der tatsächlichen Umsetzung des Diskriminierungsverbotes sowie Informationen über Gesetzgebung und Rechtsprechung enthalten. Green fordert, einen Indikator hauptsächlich auf das Verhalten bzw. Handeln oder Nichthandeln des Vertragsstaates zu beziehen und – in Abgrenzung zu Indikatoren in der Entwicklungszusammenarbeit – weniger auf die tatsächliche Wahrnehmung der Menschenrechte durch Individuen und Gruppen. Diese Unterscheidung ist aus meiner Sicht allerdings nicht sehr hilfreich, da Vertragsstaaten sich gerne, wie ich bereits ausgeführt habe, mit einer bloßen Aufzählung ihrer Maßnahmen zur Verbesserung der Situation begnügen und sich nicht ausreichend um deren praktische Auswirkungen kümmern, die eben auch die tatsächliche Wahrnehmung der Menschenrechte durch die Betroffenen beinhalten müssen.

CEDAW hat sich bisher nicht ausdrücklich mit der Frage der Indikatoren befasst, obwohl in den Allgemeinen Empfehlungen implizit meist thematische Indikatoren enthalten und auch die Abschließenden Kommentare des Vertragsausschusses als Indikatoren thematischer Natur auszuwerten sind. Letztere zeigen nämlich die Bewertung der tatsächlichen Anstrengungen eines Vertragsstaates auf **und** deren Auswirkungen. Sie verweisen auf der Grundlage des ersten Berichts auf den Stand nach einem Jahr nach dem Inkrafttreten von CEDAW und auf der Grundlage der weiteren Berichte darauf, ob (weitere) Fortschritte zu verzeichnen sind. Die statistischen Indikatoren sind allerdings – wenn überhaupt – nur in den Berichten des Vertragsstaates oder der nicht staatlichen Organisationen enthalten. Auch sie weisen auf Mängel in der tatsächlichen Wahrnehmung von Menschenrechten durch Individuen und Gruppen hin bzw. auf potentielle Fortschritte aufgrund der Anstrengungen des Vertragsstaates. Aus diesem Grund verlangt der Vertragsausschuss für CEDAW sowohl in seinen Richtlinien für die Berichterstattung als auch in seiner Empfehlung Nr. 9 von 1989 aussagekräftige Statistiken, die nach dem Geschlecht differenziert sein müssen.

67 Vgl. Green (2001), S. 1062–1079, hier S. 1065.

Es erscheint durchaus sinnvoll, für derartige Analysen zur Umsetzung der Menschenrechte in einem Partnerland in der Entwicklungszusammenarbeit Listen anzulegen, wie dies Tomaševski bereits 1998 in einem ersten Schritt, der heute verfeinert werden müsste, getan hat.⁶⁸ Diese Listen müssten dann im Laufe der Jahre fort geschrieben werden und immer auf den neuesten Stand gebracht werden. Sie müssten, wenn sie sich auf die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen beziehen, auch die Abschließenden Kommentare der übrigen fünf Vertragsausschüsse einbeziehen.

Bei der Einbeziehung der genannten Aspekte in eine Entwicklungszusammenarbeit, die auf den Menschenrechten basiert, müssen sowohl die Akteure als auch die Zielgruppen bestimmt werden, die von den Unterstützungsmaßnahmen profitieren sollen. Akteure in beiden Partnerländern können sowohl die Exekutive und ihre Verwaltung, das Parlament oder die Justiz bzw. nachgeordnete Behörden oder sonstige Vollzugsorgane sein als auch nicht staatliche Organisationen. Hinsichtlich der Zielgruppen muss geprüft werden, ob die Maßnahmen alle Frauen erfassen sollen, deren Menschenrechte durch eine Diskriminierung in einem bestimmten Bereich verletzt werden oder bestimmte Gruppen von Frauen, die ggf. unter mehrfacher Diskriminierung leiden. Im Sinne der „Ermächtigung“ von Frauen und der Durchsetzung ihrer Teilhabe sollten sich die Angebote vor allem an diese richten. Andererseits dürfen jene Personen nicht vernachlässigt werden – und dies sind zumeist Männer –, die in der nationalen oder lokalen Politik, der Exekutive, der Verwaltung, der Legislative, der Justiz, der Polizei, dem Bildungs- und Gesundheitswesen und den religiösen Institutionen Entscheidungspositionen inne haben, aus denen sie über die praktische Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen entscheiden können.

Es ist selbstverständlich, dass in die Konzeption sowie in jedes Maßnahmenbündel oder Projektdesign der Entwicklungszusammenarbeit Möglichkeiten für eine fortlaufende Überprüfung der Umsetzung und eine abschließende Bewertung derselben eingebaut werden müssen. Auch die Akteure und Instrumente müssen für diese Aufgabe bereits zu Beginn ausgewählt werden. Die Abschließenden Kommentare sind auch für diese Arbeitsschritte hilfreich, dennoch sollten darüber hinaus weitere Instrumente zusammen mit dem Partnerland in der Entwicklungszusammenarbeit bestimmt werden.

10.3 Vorschläge für konkrete Projekte

An verschiedenen Stellen der Abhandlung (Einleitung, Punkt 7.2, 7.3, 8.1, 8.2) wurden bereits Empfehlungen für eine Entwicklungszusammenarbeit auf der Grundlage von CEDAW angeführt. Darüber hinaus wurden unter den Punkten 8 und 9 die formalen und die konkreten

68 Vgl. Fn. 2; auch die Publikation der *American Bar Association* hat ausführliche Listen mit Fragen hinsichtlich der einzelnen Artikel. Derartige Fragen sind auch enthalten in *United Nations, Commonwealth Secretariat, International Women's Rights Action Watch (IWRAP)* (2000), einem Kompendium, das ursprünglich bereits 1988 von der internationalen nicht staatlichen Organisation *International Women's Rights Action Watch* in Minneapolis zur Unterstützung des Vertragsausschusses für CEDAW entwickelt wurde.

Mängel bei der Umsetzung von CEDAW aufgezeigt, deren Behebung Ziel und Grundlage spezifischer Vorschläge sein sollte hinsichtlich der genannten Aspekte – rechtliche Verpflichtung, Bezugsrahmen und Leitlinien, konkrete Projekte – einer auf diesem Übereinkommen basierenden Entwicklungszusammenarbeit. Die Vorschläge werden im folgenden, um Wiederholungen zu vermeiden, nur noch in Stichworten erwähnt, da ihre detaillierte Begründung bereits gegeben wurde bzw. sich diese auf der Grundlage der Abschließenden Kommentare des Vertragsausschusses für CEDAW bzw. der Listen in seinen Jahresberichten für das jeweilige Partnerland ergeben muss, wobei diese Kommentare und Listen dann auch immer als Bezugspunkte genannt werden sollten.⁶⁹ Die Vorschläge beziehen sich also auf eine Reihe möglicher Unterstützungsmaßnahmen hinsichtlich der Konsensfindung über die grundsätzliche Anerkennung der Menschenrechte von Frauen, über die Anerkennung der allgemein anerkannten konzeptionellen Leitlinien unter einer *gender*-Perspektive, die die in CEDAW enthaltenen Definitionen von Diskriminierung nach Artikel 1 einerseits und die Möglichkeiten gezielter Frauenförderung nach Artikel 4.1 andererseits enthält, und über die Stärkung des Regierungshandelns und des Handelns nicht staatlicher Organisationen hinsichtlich der tatsächlichen Verwirklichung des Diskriminierungsverbotes und des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes in den verschiedenen Lebensbereichen von Frauen. Sie entsprechen damit der Vorstellung einer „guten Regierungsführung“, die eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an allen gesellschaftlichen Prozessen und in allen Bereichen einschließt. Der Aspekt der mehrfachen Diskriminierungen von Frauen auf dem Lande und der mehrfachen Diskriminierungen von Frauen aufgrund zusätzlicher anderer Faktoren (Rasse, Alter, Behinderung, etc.) muss bei den meisten Vorschlägen gesondert geprüft werden, so dass die Projekte ggf. in dieser Hinsicht differenziert werden müssen, damit diese Frauengruppen nicht vernachlässigt werden. Die folgenden Vorschläge sind beispielhaft zu verstehen, sie können beinhalten:

- Aufklärung, Schulung, Hilfen beim Aufbau einer frauenpolitischen und menschenrechtsorientierten Infrastruktur in der Exekutive des Partnerlandes, ggf. zeitweilige Finanzierung derselben, um, wenn noch nicht geschehen, die Ratifikation von CEDAW, seines Fakultativprotokolls und die Annahme von Artikel 20.1 des Übereinkommens zu erzielen; diese strukturelle Stärkung (*capacity building*) wird in vielen Fällen die Voraussetzung für die Umsetzung von CEDAW sein;
- Schulung und finanzielle Unterstützung der Exekutive, Verwaltung, Legislative und Justiz und von Gruppen der Zivilgesellschaft (Verbände für Menschenrechte, Frauenverbände) für einen Dialog mit kulturellen und religiösen Führern und Entscheidungsträgern hinsichtlich etwaiger Vorbehalte des Partnerlandes zu CEDAW, um entweder deren Konkretisierung entsprechend den Richtlinien des Vertragsausschusses für CEDAW

69 Sie können, wie bereits angemerkt, hinsichtlich der mehr allgemeinen Vorschläge auch für die anderen VN-Menschenrechtsabkommen gelten. Änderungen ergeben sich natürlich bei den konkreten Vorschlägen unter den einzelnen Artikeln.

oder deren Aufhebung und damit einen umfangreicheren Schutz der Menschenrechte von Frauen zu erreichen;⁷⁰

- Aufklärung, Schulung, Hilfen beim Aufbau der entsprechenden Infrastruktur der Exekutive und nicht staatlicher Frauenorganisationen, um zu erreichen, dass das Partnerland als Vertragsstaat von CEDAW die Berichtspflicht in den vorgeschriebenen Zeitabständen wahrnimmt, die Berichte den Richtlinien des Vertragsausschusses entsprechen und aussagekräftig sind, dass die Zivilgesellschaft an der Erstellung mit kritischer Kommentierung beteiligt wird, dass die Abschließenden Kommentare übersetzt und bekannt gemacht werden und in die Regierungspolitik und ihre Maßnahmen einfließen;
- finanzielle Unterstützung bei der Übersetzung des Textes von CEDAW, der Allgemeinen Empfehlungen, der das Partnerland als Vertragsstaat betreffenden Abschließenden Kommentare, des Fakultativprotokolls inklusive etwaiger Feststellungen des Vertragsausschusses zu konkreten Fällen hinsichtlich von Individualbeschwerden oder Untersuchungen, die das Partnerland betreffen; Unterstützung auch bei der Übersetzung vorhandener Handbücher zu CEDAW in die staatliche(n), regionalen oder lokalen Sprachen des Partnerlandes, um auf dieser Grundlage Schulungsmaßnahmen für eine gezielte Menschenrechtsbildung ausgewählter Zielgruppen (Exekutive und ihre Verwaltung, Parlamentarier, Polizei, traditionelle Rechtsprecher, Strafvollzug, Gesundheitspersonal, Pädagogen, weibliche Bevölkerung, etc.) entsprechend dem jeweiligen Bildungsstand dieser Zielgruppen zu ermöglichen und zwar unter Berücksichtigung des Zusammenhangs von CEDAW und der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz;
- Unterstützung beim Aufbau einer unabhängigen Justiz und unabhängiger Medien sowie Vermittlung von Wissen über Menschenrechte allgemein an die Vertreter dieser Berufe sowie über CEDAW und der im Übereinkommen enthaltenen Rechtsprinzipien, ihrer Definitionen und Auslegungen unter Berücksichtigung eines etwaig vorhandenen pluralistischen Rechtssystems und der darin agierenden Recht Sprecher;
- Schulungen von nicht staatlichen Frauen- und Menschenrechtsorganisationen zur Nutzung des Beschwerdeverfahrens und des Untersuchungsverfahrens gemäß des Fakultativprotokolls für jene Frauen, die Opfer von Diskriminierungen sind; ggf. auch finanzielle Unterstützung dieser Organisationen, damit diese eine Befähigung von Frauen auf einer breiten Basis im Sinne einer *legal literacy* erreichen können;
- Unterstützung hinsichtlich der Prüfung und Einrichtung von Maßnahmen, die den Zugang zu staatlichen und nicht staatlichen Gerichten für Frauen oder zu nicht staatlichen Organisationen erleichtern;
- Unterstützung der Regierung bzw. nicht staatlicher Organisationen des Partnerlandes bei der Überprüfung von Gesetzen hinsichtlich diskriminierender Vorschriften, bei der Ab-

70 Dabei sollte vorher geprüft werden, ob die Bundesregierung Deutschland einen Einspruch gegen diese Vorbehalte eingelegt hat. Vgl. Fn. 51.

änderung derartiger Gesetze und bei der Formulierung neuer Gesetze zum Schutz oder zur zeitweiligen Förderung von Frauen;

- Klärung von Schritten und Unterstützung bei der Durchführung derselben zur Überwindung bzw. Vereinfachung nebeneinander bestehender und miteinander konkurrierender Rechtssysteme, in denen Frauen auf Grund von Tradition oder Religion weiterhin und trotz der Ratifikation von CEDAW, und insbesondere in Ehe- und Familienfragen, aber auch in Fragen der Staatsangehörigkeit diskriminiert werden sowie Stärkung der relevanten Gruppen, die sich mit diesen Fragen im Sinne einer Verbesserung der Situation auseinandersetzen;
- Stärkung staatlicher und nicht staatlicher frauenpolitischer Institutionen, so dass diese die Aufgabe der Umsetzung der Menschenrechte von Frauen als Bestandteil der gesamten Entwicklungspolitik des Landes (*human rights mainstreaming* und *gender mainstreaming*) durchführen können, unter besonderer Berücksichtigung von Frauen, die mehrfache Diskriminierungen erfahren sowie der Frauen auf dem Lande;
- Unterstützung bei der gesetzlichen und praktischen Bekämpfung aller Formen von öffentlicher und privater Gewalt gegen Frauen (häusliche Gewalt, Ausbeutung durch Prostitution und durch Frauen- und Mädchenhandel eingeschlossen);
- konzeptionelle und finanzielle Unterstützung bei der Schulung von Frauen, um sie zur Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu befähigen sowie zur Teilhabe an dem Entwurf, der Durchführung und der Auswertung von nationalen Gleichberechtigungsplänen, die in die Entwicklungsplanung des Landes zu integrieren sind;
- Projekte zur gezielten Förderung von Mädchen und Frauen im Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsbereich auf allen Ebenen und in allen Bereichen entsprechend der Chancen, die das Partnerland dafür bietet;
- Projekte zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Situation von Frauen;
- Projekte zur Ermöglichung des gleichberechtigten Zugangs zum Gesundheitswesen sowohl für allgemeine Gesundheitsprobleme als auch für frauenspezifische Aspekte.

Ein weiterer Vorschlag, der bereits in der Einleitung genannt wurde, bezieht sich auf die Erstellung eines Handbuches zur Integration von CEDAW in die Entwicklungszusammenarbeit, in dem die Fakten, die hier vorgeschlagenen Vorgehensweisen und etwaige Überprüfungslisten operationalisiert sind. Zu wünschen ist, dass die Entwicklungszusammenarbeit nicht nur allgemein einen menschenrechtlichen Ansatz integriert, sondern aus den hier aufgeführten Begründungen die tatsächliche Durchsetzung des Diskriminierungsverbotes von und des gleichberechtigten Teilhabegebotes für Frauen auf der Grundlage von CEDAW ins Zentrum ihrer Bemühungen rückt. Damit würde sie die „**normative** Zumutung der wechselseitigen Anerkennung von Menschen unterschiedlicher Orientierungen und Lebensweisen auf der

Grundlage gleicher Freiheit und gleichberechtigter Partizipation⁷¹ ermöglichen und das entsprechende Partnerland in seiner Entwicklung entscheidend unterstützen.

71 Bielefeldt (1998), S. 146, Hervorhebung des Autors.

Literaturverzeichnis

- American Bar Association** (2002): The CEDAW Assessment Tool, Central and East European Law Initiative (CEELI), Washington, D.C.
- Bakker, S.** (2002): CEDAW and Women's Health in International Relations, The Netherlands Committee on Human Rights, www.hom.nl
- Bayefsky, A. F.** (2001): The Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads, Ardsley, N.Y.
- (2002): How to Complain to the UN Human Rights Treaty System, Ardsley Park, N.Y.
- Benda-Beckmann, K. von** (2001): Folk, Indigeneous, and Customary Law, in: International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences, Oxford
- Bielefeldt, H.** (1998): Philosophie der Menschenrechte. Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, Darmstadt
- Byrnes, A. / J. Connors** (1996): Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention?, in: *Brooklyn Journal of International Law* 21
- Green, M.** (2001): What we Talk About When We Talk About Indicators: Current Approaches to Human Rights Measurements, in: *Human Rights Quarterly* 23
- Hamm, B. I.** (2001): A Human Rights Approach to Development, in: *Human Rights Quarterly* 23
- Human Rights Council of Australia** (1998): Manual for a Human Rights Approach to Development Assistance, www.HOME\C\ProgramFiles\Netscape\Navigator\Program\java\index.html
- Report by the Secretary General** (1998): Integrating the Gender Perspective Into the Work of United Nations Human Rights Treaty Bodies, HRI/MC/1998/6
- Report by the Secretary General** (2002): Strengthening of the United Nations: An Agenda for Further Change, A/57/387
- Report of the Secretariat** (2003): Ways and Means of Expediting the Work of the Committee, CEDAW/C/2003/I/4
- Schöpp-Schilling, H. B.** (1999): Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel von CEDAW, in: *Die Friedenswarte*, 74
- Tomaševski, K.** (1998): A Primer on CEDAW for International Development Co-operation Personnel, Secretariat for Policy and Corporate Development/Economic and Social Analysis Division, 2/98

United Nations (1993): World Conference on Human Rights. The Vienna Declaration and Programme of Action, New York

– (1996): Report of the Fourth World Conference on Women. Beijing Declaration and Platform for Action, New York

United Nations, Commonwealth Secretariat, International Women's Rights Action Watch (IWRAW) (2000): Assessing the Status of Women. A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, New York

United Nations (2002): Gender Mainstreaming. An Overview, New York

Wölte, S. (2000): Frauen und die UN, in: H. Volger (Hrsg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München usw.

Workshop Report (1999): A Rights-Based Approach to Women's Empowerment and Advancement of Gender Equality, FAO Headquarters Rome, 5–7 October, (OECD/DAC Working Party on Gender Equality, UN Inter-Agency Committee on Women and Gender Equality, United Nations Division for the Advancement of Women),