

## Die UN-Frauenrechtskonvention CEDAW – ein Überblick

Vortrag von Angelika Kartusch, Verein österreichischer Juristinnen

„Frauenrechte - die große Unbekannte? Die Bedeutung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) und die Folgen fehlender Berücksichtigung.“ - Public Lecture Series "Human Rights in the European Context", veranstaltet von der [Forschungsplattform Human Rights in the European Context](#) in Zusammenarbeit mit dem Österreichischen NGO CEDAW Komitee, Universität Wien, 24.2.2010, 19.00

---

Vorab ein persönlicher Gedanke zum Thema der Veranstaltung – welchen Unterschied macht es, wenn UN Frauenrechtskonvention CEDAW mitgedacht/mitberücksichtigt wird. Ich habe in Wien Rechtswissenschaften studiert – zu einer Zeit, als Frauenrechte kaum im Lehrplan zu finden waren. Die wenigen Lehrveranstaltungen, die es gab, waren nicht anrechenbar. Eine solche Lehrveranstaltung - ein Konversatorium zum internationalen Frauenrechtsschutz gehalten von Lilly Sucharipa - habe ich im Herbst 1997 besucht. Diese Lehrveranstaltung hat meine Neugier und mein Interesse an den internationalen Frauenrechten und vor allem auch an CEDAW, der Magna Charta der Frauenrechte, geweckt. Dies hat definitiv den Fortgang meines Studiums und im weiteren Sinne auch meine Berufswahl mit beeinflusst. Für mich also hat CEDAW durchaus einen Unterschied gemacht.

In diesem Vortrag möchte ich Ihnen einen Überblick über die Konvention geben: was ist CEDAW, was macht sie so besonders? Welche Mechanismen zu ihrer Durchsetzung gibt es auf internationaler Ebene? Was sind die Erfolge, die CEDAW vorweisen kann, und wo stehen wir noch vor Herausforderungen?

CEDAW - oder die Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau - wurde am 18. Dezember 1979 von der UN Generalversammlung beschlossen – vor wenigen Monaten hat sie also ihren 30. Geburtstag gefeiert. Eine solche Konvention, die sich explizit mit der Diskriminierung von Frauen beschäftigt, war nötig geworden, da man erkannt hat, dass das bestehende Instrumentarium der allgemeinen Menschenrechte (Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die UN Menschenrechtspakte, die Konvention gegen Rassendiskriminierung, etc.) sowie vereinzelte frauenspezifische Konventionen (etwa über die politischen Rechte der Frau aus 1952 oder über Freiwilligkeit und Mindestalter bei der Eheschließung aus 1964; ) nicht ausgereicht haben, um die vielfältigen Formen der Diskriminierung, die Frauen in allen Lebensbereichen erfahren, zu beseitigen.

### Was macht CEDAW so besonders?

1. Sie sieht Diskriminierung nicht als Einzelhandlung, sondern als **systematisches** Problem.
2. Sie umfasst das **gesamte Spektrum der Menschenrechte** – bürgerliche und politische, ebenso wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte - sprich, **alle Lebensbereiche**, in denen Frauen Diskriminierung erfahren (sie enthält spezifische Artikel etwa zu: Teilnahme am politischen Geschehen, Gesundheit, Bildung, Familienrecht, etc.)
3. CEDAW beruht auf einem umfassenden Gleichheitsansatz, indem sie nicht nur rechtliche, sondern auch **tatsächliche Gleichstellung** von Männern und Frauen fordert. In diesem Zusammenhang sind Maßnahmen der sogenannten **affirmative action** oder **„positiven Diskriminierung“** vorgesehen. Ein Beispiel dafür sind *Quotenregelungen*, wobei im Fall einer Bewerbung einer Frau und eines Mannes bei gleicher Qualifikation die Frau vorzuziehen ist, so lange bis der Frauenanteil einen bestimmten Prozentsatz erreicht hat, um so die Unterrepräsentation von Frauen in bestimmten Berufen oder Leitungsebenen zu beseitigen (eine solche Regelung gilt in Österreich für den öffentlichen Dienst). Derartige Maßnahmen sind nach der Konvention *erlaubt* (Artikel 4 CEDAW) und - nach Auffassung des CEDAW Komitees, das verantwortlich für die Überwachung der Umsetzung der Konvention ist - sogar *erforderlich* (Allgemeine Empfehlung Nr. 25/2004), um die Herstellung der tatsächlichen Gleichheit von Frauen und Männern zu beschleunigen. Zu beachten ist der *vorübergehende* Charakter solcher Maßnahmen („aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind“).
4. Die Konvention umfasst sowohl **direkte** als auch **indirekte Diskriminierung** – darunter versteht man scheinbar geschlechtsneutrale Regelungen, die einen diskriminierenden Effekt haben – zB gesetzliche Schlechterstellung von Teilzeitarbeit, wodurch mehrheitlich Frauen betroffen sind.
5. CEDAW ist – wie Menschenrechtsverträge im Allgemeinen – ein **dynamisches** Instrument, dessen normativer Gehalt sich im Lauf der Zeit fortentwickelt. Ein Beispiel: Im Text der Konvention selbst kommt Gewalt gegen Frauen nicht vor. Dies ist mit dem historischen

Kontext zu erklären – lange Zeit galt **Gewalt gegen Frauen** (v.a. Gewalt in der Familie) als eine „Privatsache“, in die sich der Staat nicht einmischen sollte. In den 1980er und frühen 90er Jahren hat ein Umdenken stattgefunden – nicht zuletzt durch den Druck der Frauenbewegung – und seinen Niederschlag in der Erklärung der Wiener Weltmenschrechtskonferenz 1993 stattgefunden, wo die internationale Staatengemeinschaft erstmals ausdrücklich festgehalten hat, dass Gewalt gegen Frauen eine Menschenrechtsverletzung ist. In diese Zeit fällt auch die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 (1992) des CEDAW Ausschusses, in dem dieser befunden hat, dass Gewalt, die gegen Frauen gerichtet ist, *weil sie Frauen sind* oder die *Frauen überproportional betrifft* eine Form der Diskriminierung darstellt. Somit ist Gewalt – obwohl nicht explizit erwähnt – vom allgemeinen Diskriminierungsverbot der Konvention umfasst. Seither ist Gewalt gegen Frauen mittlerweile ein Fixpunkt auf der Tagesordnung, wenn die Vertragsstaaten dem CEDAW Komitee alle 4 Jahre über die Umsetzung ihrer Verpflichtungen berichten. Das Thema Gewalt war auch Gegenstand einiger Individualbeschwerdeverfahren – darunter 2 Fälle gegen Österreich, in denen der Ausschuss 2007 befunden hat, dass Österreich seine Verpflichtungen unter der Konvention verletzt hat, weil es nicht genug getan hat, um zwei Frauen, die von ihren Ehemännern ermordet wurden, gegen häusliche Gewalt zu schützen.

Zu welchen **Maßnahmen** verpflichtet sie die Vertragsstaaten?

- Gemäß Art. 2 ist mit allen geeigneten Mitteln und unverzüglich eine Politik der Beseitigung der Diskriminierung zu treffen – das beinhaltet u.a. die Pflichten,
  - o den **Gleichheitsgrundsatz** in Verfassungen und Gesetzen verankern und für seine tatsächliche Verwirklichung sorgen (→ de facto Gleichheit),
  - o jede **Diskriminierung** von Frauen zu verbieten - durch Gesetze und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch durch **Sanktionen**
  - o Frauen durch nationale **Gerichte** und andere Behörden wirksam vor Diskriminierung schützen (**Rechtsschutz**):
  - o Diskriminierung von Frauen sowohl durch **staatliche Stellen** als auch durch **Privatpersonen** und Unternehmen zu beseitigen;
  - o Bestehende Gesetze, **Bräuche und Praktiken** abzuändern oder aufzuheben, die Frauen diskriminieren. Es findet sich auch eine Verpflichtung, die *stereotype Rollenverteilungen* von Frauen und Männern beseitigen sowie die Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass die *gemeinsame Verantwortung von Männern und Frauen* zur Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder anerkannt wird.

**Für wen gilt CEDAW?** Als völkerrechtlicher Vertrag ist die Konvention verbindlich für diejenigen Staaten, die sie unterzeichnet und ratifiziert haben. Von den insgesamt 192 UN Mitgliedstaaten haben 186 Staaten CEDAW ratifiziert – sie liegt damit an 2. Stelle nach der UN Kinderrechtskonvention (am weitesten ratifizierte MR Konvention). Zu den Staaten, die nicht ratifiziert haben, zählen die USA, der Iran, Somalia und Sudan. Österreich hat CEDAW 1982 ratifiziert und ist daher verpflichtet, die darin vorgesehenen Ziele und Maßnahmen innerstaatlich umzusetzen.

**Wie funktioniert die Überwachung der Umsetzung der Konvention?** Eine zentrale Rolle spielt hier das Komitee zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW Komitee), das aus 23 ExpertInnen (darunter zur Zeit 2 Männer) besteht. Diese werden von Regierungen ernannt, sind aber unabhängig. Zu Beginn hat das Komitee in Wien getagt, ist dann nach New York übersiedelt und hat nunmehr, seit 2008, seinen Sitz in Genf, wo sich auch die anderen UN-Menschenrechtsvertragskomitees befinden. Vor dem Komitee existieren 3 Verfahren zur Überwachung der Umsetzung von CEDAW:

1. **Staatenberichte:** Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, dem Komitee alle 4 Jahre über Fortschritte und Hindernisse bei der Umsetzung zu berichten. Österreich hat seinen letzten Bericht im Jahr 2007 präsentiert, woraufhin das Komitee die österreichische Regierung in seinen „Abschließenden Bemerkungen“ in einigen Bereichen für Fortschritt gelobt und in anderen Bereichen Besorgnis ausgedrückt und Empfehlungen präsentiert hat. Diese sollen zum Schwerpunkt der Umsetzung der Konvention gemacht und im nächsten österreichischen Bericht (2011 fällig) diskutiert werden.

Seit dem Jahr 2000, als das 1999 beschlossene Fakultativprotokoll zu CEDAW in Kraft getreten ist (bislang von 99 Staaten ratifiziert) existieren 2 weitere Verfahren – sie können zur Anwendung kommen, wenn der betreffende Staat sowohl CEDAW als auch das Protokoll ratifiziert hat:

2. **Individualbeschwerden** („Mitteilungen“) an das CEDAW Komitee stehen Frauen offen, die sich in ihren Rechten unter der CEDAW verletzt fühlen, sofern sie alle nationalen Rechtsmittel

ausgeschöpft haben. Bislang hat das Komitee in 13 Beschwerdefällen entschieden - diese betrafen eine breite Palette an Themen: Gewalt in der Familie, Menschenhandel, Namensrecht, Zwangssterilisation einer Roma Frau, Staatsbürgerschaftsrecht, Entlassung einer muslimischen Frau wegen Tragen eines Kopftuchs – allerdings wurde nicht in allen Fällen in der Sache entschieden, da in manchen Fällen die Beschwerde wegen Formalmängeln (etwa: Nicht-Ausschöpfen nationaler Rechtsmittel) ohne inhaltliche Prüfung zurückgewiesen.

3. **Untersuchungen:** im Falle schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der Konvention kann das Komitee Untersuchungen betreffend einen Staat durchführen, was mit der Zustimmung des Staates auch einen Besuch in seinem Territorium beinhalten kann. Allerdings existiert auch eine sogenannte „Opt out Klausel“, die es den Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben, die Möglichkeit gibt, die Zuständigkeit des Komitees zur Durchführung von Untersuchungen nicht anzuerkennen – davon haben bislang 4 Staaten (Bangladesh, Belize, Kuba und Kolumbien) Gebrauch gemacht.

Wenngleich sich diese Verfahren primär zwischen dem Komitee und dem Staat abspielen, kommt **NGOs** eine zunehmend wichtige Rolle zu spielen – beim Einfordern der Verantwortlichkeit von Staaten zur Umsetzung von CEDAW, als Informationsquelle in den Verfahren vor dem CEDAW Komitee (insbesondere durch das Erstellen sogenannter Schattenberichte), sowie in der Begleitung und Information von Frauen bei der Durchsetzung ihrer Rechte – auf nationaler Ebene und in den Verfahren vor dem CEDAW Komitee (vgl etwa die vorhin erwähnten österreichischen Beschwerdefälle vorm Komitee,

**Abschließend** möchte ich sagen, dass wir in den letzten 30 Jahren *bedeutende Fortschritte* verzeichnen können, was den Schutz der internationalen Frauenrechte betrifft – vor allem im *normativen Bereich/der* Rechtsetzung: die Entwicklung internationaler Instrumente (allen voran der CEDAW und des Fakultativprotokolls sowie den Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW Komitees, mittels derer letzteres einen wichtigen Beitrag zur Konkretisierung der Staatenpflichten gemäß der Konvention geleistet hat), aber auch auf nationaler Ebene, durch die Aufhebung diskriminierender Gesetze sowie den Beschluss neuer Gesetze und Aktionspläne zur Umsetzung von CEDAW. So gibt es eine Reihe interessanter Beispiele, in denen CEDAW erfolgreich dazu beigetragen hat, dass Gesetzesreformen Frauenrechte stärker berücksichtigt oder Gerichtsurteile Frauen in ihren Rechten bestärkt haben.<sup>1</sup>

Gleichzeitig besteht bei der *praktischen Umsetzung* dieser internationalen Verpflichtungen auf nationaler Ebene weiterhin starker Handlungsbedarf. Nach wie vor sind Frauen in nahezu allen Ländern in politischen Entscheidungsprozessen unterrepräsentiert, verdienen niedrigere Löhne als Männer, sind von Armut besonders betroffen, und nach wie vor ist Gewalt in der Familie für viele Frauen weltweit Realität. Gesetze und Aktionspläne sind ein wichtiger Schritt zum Schutz von Frauenrechten, aber für sich nicht ausreichend. Darüber hinaus bedarf es effektiver, gut geschulter und auf Frauenrechtsverletzungen sensibilisierter Behörden, Maßnahmen zur Stärkung des Empowerment und der Unabhängigkeit von Frauen, sowie - last but not least - adäquater Budgetmittel, um sicherzustellen, dass internationale Frauenrechte Realität werden und Frauen ein Leben frei von Diskriminierung leben können. Wichtig ist es auch, den Bekanntheitsgrad von CEDAW und des Fakultativprotokolls zu stärken und Frauen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen.

#### **Abschließende Bemerkungen des Komitees zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen – Österreich, Februar 2007 (Auszug)**

##### *Positive Aspekte:*

- Gesetzliche Verbesserungen im Bereich Gleichbehandlung im öffentlichen Dienst und an Universitäten, Strafrecht, Mutterschutz, Väterkarenz, Arbeitszeiten
- Ernennung einer Frauenministerin, Entwicklung von Gender Mainstreaming Strukturen und Mechanismen (im Finanzministerium, Bildungsministerium, Gesundheitsbereich)
- Fortschritte bei der Verwendung von *geschlechtersensibler Sprache* in den Bundesministerien (Antrag des Ministerrats im Jahr 2010)

##### *Hauptanliegen & Empfehlungen (Auswahl):*

<sup>1</sup> Siehe etwa die Beispiele auf [http://www.unifem.org/cedaw30/success\\_stories/](http://www.unifem.org/cedaw30/success_stories/).

\*) Strukturelle Ebene: → Empfehlungen: verbesserte Kontinuität der Gleichstellungspolitik durch Schaffung eines *nationalen Aktionsplan* für die Gleichstellung der Geschlechter (unter Einbindung aller Regierungsstellen und in Konsultation mit NGOs) und Sicherstellung, dass das *Frauenministerium* über die erforderliche Sichtbarkeit, Entscheidungskompetenz und personelle und finanzielle Ressourcen verfügt; Gewährleistung der *systematischen Überwachung und Evaluierung* bestehender Maßnahmen zur Förderung der Geschlechtergleichstellung.

\*) Tief verwurzelte traditionelle Einstellungen und Klischees, die Frauen primär als Mütter und Betreuerinnen, und Männer primär als Familienerhalter sehen (bereits 2000 angemerkt) – dies stellt ein *signifikantes Hindernis* für die tatsächliche Gleichheit zwischen Männern und Frauen dar. → Empfehlungen: gesetzliche, politische und Bewusstseins bildende Maßnahmen, die sich an die gesamte Bevölkerung, insb. *Männer und Buben*, richten; Einbeziehung der *Medien*; Ansetzen bei der *Berufswahl* von Mädchen und Buben.

\*) Anhaltende Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt → Empfehlungen: Maßnahmen zur Beseitigung der starken *Segregation* des Arbeitsmarktes (hohe Konzentration von Frauen in Teilzeit und Niedriglohnarbeitsplätzen) und zur Verringerung/Schließung der Lohnschere; verbesserte Erhebung und Analyse von *Daten, Evaluierung* existierender Maßnahmen; verbesserter Zugang von Frauen zu *angemessenen Pensionen* und vollen Sozialleistungen.

\*) Herausforderungen für Frauen bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf: → Empfehlungen: zusätzliche *Kinderbetreuungseinrichtungen*, stärkere Einbeziehung von *Männern*.

\*) Gewalt gegen Frauen: → Empfehlungen: Schaffung einer *umfassende(n) Strategie oder Aktionsplans* gegen Gewalt und eines wirksamen Mechanismus zur *Koordination und Evaluierung*; ausreichende Zahl sicherer *Betreuungseinrichtungen*; verbesserte Zusammenarbeit mit und Unterstützung von *NGOs*; *systematische Erfassung* von Daten als Grundlage für verbesserte politische und unterstützende Maßnahmen.

\*) Menschenhandel: *Schulung und Kapazitätsaufstockungen* für Strafverfolgungsbehörden und GrenzschutzbeamtInnen in Hinblick auf bessere Identifikation potentieller Opfer; verstärkte *Zusammenarbeit* mit Herkunfts-, Transit- und Zielländern; Vorlegen umfassender *Daten und Information* im nächsten Staatenbericht

\*) Unterrepräsentation von Frauen in Entscheidungspositionen, insbesondere in der *Verwaltung*, an *Universitäten* und in der *Wirtschaft*. → Empfehlungen: Vorübergehende Sondermaßnahmen zur Stärkung von Frauen in leitenden Funktionen; Erhebung von Daten und Statistiken

, insbesondere über die Auswirkungen der im Nationalen Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen.

\*) Migration und Asyl: Besorgnis über Mehrfachdiskriminierung von Migrantinnen, weibliche Flüchtlinge und Asylwerberinnen und ihre Gefährdung durch Armut und Gewalt. → Empfehlungen: Prüfung und Beobachtung der Auswirkungen von Gesetzen und Politik auf die vorhin genannten Gruppen von Frauen, mit dem Ziel, Maßnahmen zu treffen, die ihren Bedürfnissen effektiv entsprechen; besondere Beachtung der Gefährdung von AsylwerberInnen bei der Prüfung von Asylanträgen; Integration von Frauen, die Minderheiten angehören, in Gesellschaft und Arbeitsmarkt.

\*) Synergien mit anderen Menschenrechtsinstrumenten: Nutzung der Pekinger Erklärung und Aktionsplattform bei der Umsetzung von CEDAW, Integration von CEDAW und einer Geschlechterperspektive in Maßnahmen zur Umsetzung der MDGs; Erwägung der Ratifikation der Internationalen Konvention über den Schutz der Rechte aller WanderarbeitnehmerInnen und ihrer Familienmitglieder.

\*) Weitreichende Verbreitung der vorliegenden Abschließenden Bemerkungen in Österreich

\*) Vorlage des im April 2007 fälligen 7. Berichts und des im April 2011 fälligen 8. Berichts als kombinierten Bericht im Jahr 2011.

### **Beispiele, in denen CEDAW erfolgreich dazu beigetragen hat, dass in Gesetzesreformen Frauenrechte stärker berücksichtigt wurden oder Gerichtsurteile Frauen in ihren Rechten bestärkt haben:**

\*) **Familienrechtsreform in Marokko**: Im Jahr 2004 wurde ein völlig neues Familienrechtsgesetz beschlossen, das gleiche Rechte und Pflichten für Männer und Frauen vorsieht und eine Stärkung der Frauenrechte in der Ehe und bei der Scheidung bedeutet. Begleitend wurden spezielle Familiengerichte geschaffen und Schulungen der Justiz vorgenommen. Im Gesetzwerdungsprozess spielten die Analyse von CEDAW und anderer Menschenrechtsstandards sowie auch religiöser Texte eine wichtige Rolle im Gesetzwerdungsprozess. Im Zuge der Gesetzesreform hat Marokko auch angekündigt, seinen Vorbehalt zu CEDAW zurückzuziehen.

\*) **Bangladesh - Richtlinien gegen sexuelle Belästigung**: Die *Bangladesh National Women's Lawyers Association* hat sich wegen Fehlens einer gesetzlichen Bestimmung gegen sexuelle Belästigung an das Höchstgericht gewandt. In seinem Urteil hat sich das Gericht sowohl auf die Verfassung als auch auf CEDAW (Artikel 11 – Arbeitsmarkt und Allgemeine Empfehlung Nr. 19 – Gewalt an Frauen) berufen und vorläufige landesweite Richtlinien gegen sexuelle Belästigung erlassen, die in Geltung bleiben, bis das Parlament ein entsprechendes Gesetz beschlossen hat.

\*) **Kenia – Erbrecht**: in einem Nachlassverfahren haben die Söhne eines verstorbenen Mannes unter Berufung auf Traditionen und Gewohnheitsrecht berufen behauptet, dass ihnen mehr Erbe zustünde als ihren Schwestern und der Witwe des Verstorbenen. Das Berufungsgericht hat sich dieser Argumentation nicht angeschlossen, sondern festgestellt, dass hier ein Fall von Diskriminierung vorliegt, in welchem Fall die Verfassung und Menschenrechtsstandards wie CEDAW und die Afrikanische Menschenrechtscharta Vorrang vor Traditionen und Gewohnheitsrecht haben.

Quelle & weitere Beispiele: *United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE)*, 30 years UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Success Stories: [http://www.unifem.org/cedaw30/success\\_stories/](http://www.unifem.org/cedaw30/success_stories/)