

# Durch Recht zu Gleichheit- auch Gewalt gegen Frauen verletzt Menschenrechte

PROFESSOR DR. H.C. CHRISTA RANDZIO-PLATH VORTRAG CARITAS

26. OKTOBER 2021

# Frauenmensenrechte

► **Internationale Frauenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg setzte frauenpolitische Meilensteine mit der UN-Charta 1945, der Menschenrechtserklärung 1948, den Menschenrechtspakten 1966 und der Frauenrechtskommission der UN, die bereits 1946 gegründet wurde. Internationale Frauenrechte und Frauenpolitik wurden nach dem Zweiten Weltkrieg wie selbstverständlich mitgedacht. 2020 war ein „Jubiläumsjahr“: 75 Jahre UN, 25 Jahre Weltfrauenkonferenz Peking, 40 Jahre Frauenrechtskonvention und 20 Jahre UN-Sicherheitsrats Resolution gegen Gewalt gegen Frauen in Kriegen und Konflikten. Erste Verurteilungen wegen Vergewaltigung der Frauen als Kriegswaffe sprachen der Oberste Gerichtshof von Ruanda, aber auch der Internationale Strafgerichtshof aus. Internationale Konventionen verpflichten alle UN-Staaten zur Durchsetzung von Menschenrechten, zu einer Antidiskriminierungspolitik, zur Gleichstellung von Frau und Mann und zu proaktivem Engagement zur Durchsetzung der Gleichberechtigung. Wenige Verfassungen weltweit gab es damals, die Frauenrechte respektierten. Viele heutige UN-Staaten waren**

# Völkerrecht und Funktion

- ▶ Neben der Völkerrechtskoordination im traditionellen Verständnis leiteten Regionalisierung und Globalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg die völkerrechtliche Kooperation ein. Dabei war das Bekenntnis zu universellen Menschenrechten von zentraler Bedeutung, weil die UN-Charta die Achtung der Menschenrechte gebietet und damit der staatlichen Handlungsfreiheit Grenzen gezogen werden (Artikel 53 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Damit erkennt das moderne Völkerrecht die traditionelle Trennung von öffentlich und privat, innen und außen nicht mehr an. Die UN-Menschenrechtsabkommen sind international rechtsverbindliche Verträge, die Staaten umsetzen müssen. Allerdings gibt es keine Sanktionen.
- ▶ Die Menschenrechtserklärung geht von der angeborenen Würde und den gleichen Rechten aller Menschen aus. Sie ist revolutionär, weil sie den Begriff Mann durch Menschen ersetzte. Inzwischen wird sie praktisch als allgemein zu beachtendes Völkergewohnheitsrecht betrachtet. Ihre Umsetzung wird durch eine UN-Kommission kontrolliert.

# Völkerrecht und Individualschutz

- ▶ Völkerrecht wurde zwar durch Menschen für Menschen geschaffen, betrifft aber die individuelle Person nur indirekt durch die Vermittlung der staatlichen Institutionen. Traditionell sind nur Staaten Völkerrechtssubjekte. Internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft beanspruchen Partizipation.
- ▶ Auch das Individuum hat Anspruch auf Schutz, selbst gegenüber dem eigenen Staat. "Alle Menschen sind frei geboren und gleich an Würde und Rechten. Die EMRK gibt jedem Individuum das Recht, im eigenen Namen seine Rechte auf internationaler Ebene durchzusetzen.
- ▶ Die EMRK kennt hier ein geordnetes Verfahren, ist aber nicht unbedingt wirkungsvoll.

# Frauenrechtskonvention

- ▶ **Mit dem UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau gelang 1979 ein feministischer Überraschungsschlag und das modernste Rechtsinstrument einer internationalen Konvention, an der sich die Kinderrechtskonvention und die Behindertenkonvention ein Beispiel nahmen. Geschockt von der strukturellen Diskriminierung der Frau, stimuliert durch die internationalen Frauenbewegungen und unterstützt durch Frauenbewegungen, Parlamente und Regierungen weltweit, gilt seitdem ein absolutes Diskriminierungsverbot gegen jede Frau, weil sie eine Frau ist.**

# Frauenrechtskonvention

- ▶ Die Frauenrechtskonvention CEDAW setzt einseitig auf dieses Diskriminierungsverbot, weil eine Analyse der Weltlage damals und heute zeigt, dass Ursache und Wurzel der Frauendiskriminierung immer noch Geschlechterstereotype und nach Geschlecht ungleiche Sozial- und Kulturstrukturen sind. Damit greift die Konvention die UN-Charta, vor allem aber die Menschenrechtserklärung auf, die jedem Menschen in Artikel 1 die gleichen Rechte und die gleiche Würde zuspricht. Von den 193 UN-Mitgliedstaaten, haben nur die USA, Sudan, Iran, Somalia, Palau und Tonga die UN-Frauenrechtskonvention nicht ratifiziert.

# Kein lila Ghetto

- ▶ **Durch Recht zu Gleichheit: 40 Jahre feierte die UN- Konvention gegen jegliche Diskriminierung der Frau 2019. Diese auf jegliche Überwindung von Ungleichheit des Geschlechtes wegen gerichtete UN- Konvention setzt nicht nur auf die Abschaffung von Geschlechterstereotypen und die Überwindung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten. Sie fordert die proaktive Rolle des Staates und gilt für den öffentlichen und privaten Bereich: Alle vier Jahre müssen die UN- Mitgliedstaaten Bericht über die Fortschritte gegen Frauendiskriminierung dem zuständigen CEDAW-Ausschuss berichten. Kritik müssen sich alle Industrie-, Schwellen – und Entwicklungsländer gefallen lassen. Name and shame - das ist die Macht des soft law im Völkerrecht, das keine Sanktionen kennt. Empfindlich reagieren alle Staaten auf die Kritik und deswegen ist die Konvention nicht nur ein leises Instrument zur Herstellung von Frauenrechten. Die Stimmen der Frauen müssen aber lauter werden und auf Umsetzung und Durchsetzung bestehen. Die feministische Wissenschaftlerin Mary Beard formulierte es so: das Schweigen der Frauen ist die Macht der Männer.**

# Kein lila Ghetto

- ▶ Es ist bemerkenswert, dass die CEDAW-Konvention deutlich macht, dass die Diskriminierung der Frau keine individuelle, sondern eine strukturelle, gesellschaftliche Benachteiligung ist. Deswegen müssen Maßnahmen auf allen Gebieten - im öffentlichen und privaten Bereich - ergriffen werden. Geschlechterstereotype verhindern die Gleichstellung der Frau. Es geht also nicht um die Gleichstellung von Frau und Mann, bei der der Mann der Wertemaßstab ist, sondern um substantielle Gleichheit für die Frau.



# Frauenrechtskonvention

- ▶ Die Gleichstellung ist eine grundsätzlich strukturelle Gerechtigkeitsfrage. Da Diskriminierungen und Gewalt gegen Frauen vorrangig im privaten Bereich (vor allem in Ehe und Familie) auftreten, befinden sich Frauen in einer besonderen Gefährdungslage. In diesem privaten Bereich können die Menschenrechte nach ihrer traditionellen Stoßrichtung als Abwehrrechte gegen den Staat schwer eindringen. Dieser sollte staatsfrei bleiben. Die familiären Beziehungen wurden dem Kern der Privatsphäre zugerechnet, in die sich der Staat nicht einmischen sollte.
- ▶ Folglich lehnten es die Staaten lange ab, Regelungen zum Schutz von Frauen zu treffen und durchzusetzen. Darüber hinaus zeigte sich, dass Frauen, weil sie in vielen Gesellschaften der Welt als minderwertig angesehen wurden, kaum von Entwicklungshilfe, Alphabetisierung und wirtschaftlichem Fortschritt profitieren konnten. Diesem Rechtsverständnis widerspricht CEDAW.

# Frauenrechtskonvention

- ▶ Die Konvention gründet sich auf das Konzept der substantiellen Gleichheit, weil Gesetze scheinbar neutral erscheinen, aber ungleiche Ergebnisse für Männer und Frauen bringen können. Schließlich haben Frauen geschichtlich-gesellschaftlich begründet nicht die gleiche Startposition wie Männer. Die Konvention setzt neben der rechtlichen Gleichstellung auf die Ergebnisgleichheit in Gesellschaft, Wirtschaft und Familie.
- ▶ Deswegen sind die UN-Staaten auch zu einer proaktiven Gleichstellungspolitik verpflichtet, die eine Gesetzgebung und ihre Durchsetzung auf die soziale Wirklichkeit der Frauen maßschneidert. Wichtig ist die Rechtsdurchdringung nicht nur für den öffentlichen, sondern vor allem für den privaten Bereich. Familie galt lange als privater Bereich, aus dem der Staat sich herauszuhalten hatte. Da Gewalt gegen Frauen vor allem privaten Bereich stattfindet, durfte der Staat früher nicht intervenieren. Heute muss der

# Wiener Menschenrechtskonferenz

- ▶ 1993 war nach der Internationalen Konferenz über Menschenrechte in Teheran die zweite von den Vereinten Nationen veranstaltete internationale Konferenz über Menschenrechte. In der Abschlusserklärung bekannten sich die fast vollzählig versammelten 171 Staaten einmütig zu ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen. Erstmals wurden Frauenmenschenrechte als Menschenrechte ausdrücklich anerkannt.
- ▶ “The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfil their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question.”
- ▶ Die Abschlusserklärung wies den Vereinten Nationen die Förderung und den Schutz der Menschenrechte als vorrangiges Ziel zu.

# Wiener Menschenrechtskonferenz

- ▶ „Die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte und grundlegender Freiheiten muss, in Übereinstimmung mit ihren Bestimmungen und Prinzipien, als vorrangiges Ziel der Vereinten Nationen betrachtet werden, im Besonderen mit der Bestimmung zur internationalen Zusammenarbeit.“
- ▶ „Die Menschenrechtskonferenz fordert mit Nachdruck die Ausrottung jeder Form von Diskriminierung der Frau, sei sie versteckt oder offen.“
- ▶ Dieses Ergebnis ist bedeutsam für die Legitimation der Menschenrechte als grundsätzliche Leitschnur allen staatlichen Handelns, weil die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 nur von ca. 57 Staaten verabschiedet worden war. Die Weltmensenrechtskonferenz brachte auch die erste internationale Erklärung hervor, die die Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung einordnete.

# Völkerrechtliches Handeln

- ▶ **Das Völkerrecht begründet für seine Subjekte vielfältige Handlungs- und Unterlassungspflichten. Seine Regeln der internationalen Verantwortlichkeit setzen diese Pflichten als bestehend voraus. Heute werden sie unter dem Begriff der Verantwortlichkeit (international responsibility) zusammengefasst. Hiernach ist der Staat für die ihm zurechenbaren Verletzungen völkerrechtlicher Pflichten nach internationalem Recht verantwortlich.**
- ▶ **Die International Law Commission, ILC, ein Unterorgan der UN-Generalversammlung, hat ILC-Artikel als soft law verfasst. Sie kodifizieren z.T. Völkergewohnheitsrecht; z. T. sind sie eine Weiterentwicklung des geltenden Völkerrechts.**
- ▶ **Ein die Verantwortlichkeit begründender Völkerrechtsverstoß eines Staates liegt dann vor, wenn ihm ein Handeln oder Unterlassen zuzurechnen ist und dieses den Bruch einer völkerrechtlichen Verpflichtung darstellt. Grundsätzlich entsteht die Staatenverantwortlichkeit nur gegenüber dem oder den verletzten Völkerrechtssubjekt(en). (Ausnahme: Verstoß gegen erga omnes-Pflichten, Vgl. Art. 48 der ILC-Artikel).**

# Soft Law

- ▶ Empfehlungen, Resolutionen und Deklarationen von Gremien, Organen und Sonderorganisationen der UNO oder regionaler Einrichtungen. Diese stellen unverbindliche Absichtserklärungen dar, die für sich genommen vor Internationalen (Schieds-)gerichten keine einklagbaren Ansprüche begründen, es sei denn, die im soft law enthaltenen Normen reflektieren mittlerweile Völkergewohnheits- oder Völkervertragsrecht.
- ▶ Soft law ist meist ein Indikator für im Entstehen begriffene Rechtsnormen gewohnheitsrechtlicher oder vertraglicher Art. In der Weltmeinung wird aber Staaten, die soft law verletzen, ein derartiges Handeln meist ebenso wie eine Völkerrechtsverletzung vorgeworfen.
- ▶ Beispiele: Wiener Menschenrechtserklärung von 1993; Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity (Joint Principles); Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 10.12.1948. Allerdings reflektieren viele der in ihr enthaltenen Normen mittlerweile Völkergewohnheits- bzw. Völkervertragsrecht.

# Deutschland

- ▶ **Frauenrechte als Menschenrechte schützen! Rechtsgrundlagen: Artikel 3 GG, CEDAW, Länderverfassungen, Europäische Union, Europäische Grundrechtecharta, Artikel 2 und 3 Vertrag über die Europäische Union und weitere unzählige Rechtsgrundlagen wie die Europäische Menschenrechtskonvention und die UN- Frauenrechtskonvention.**
- ▶ **Die Entstehungsgeschichte der Frauenrechtskonvention verrät , dass Geschlechterdiskriminierung tiefliegende Wurzeln und Herausforderungen kennt und vor allem mit den Geschlechterstereotypen zusammenhängt.**

CEDAW



# CEDAW

- ▶ **Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wurde 1979 verabschiedet. Diese frauenspezifische Menschenrechtskonvention trat 1981 in Kraft und ist bis heute von 185 Staaten unterzeichnet worden. Deutschland ist seit dem 9. August 1985 an die Konvention völkerrechtlich gebunden. Die USA haben sie bis heute nicht ratifiziert. In CEDAW werden die vielfältigen Formen der Diskriminierung von Frauen aufgeführt, die Staaten zu einer proaktiven Gleichstellungspolitik verpflichten und zu detaillierten Maßnahmen aufrufen. Die Konvention bindet alle Staatsgewalt- in Deutschland Bund und Länder und Kommunen. Es geht um Rechtsetzung, Gesetzesvollzug und Politikgestaltung, bindet aber auch Rechtsanwendung durch Verwaltung und Gerichte (Art. 20 Abs.3 GG).**
- ▶ **CEDAW konkretisiert die beiden Menschenrechtspakte in Hinblick auf die Unrechtserfahrungen von Frauen. Trotz des Diskriminierungsverbots wurden Frauen weiter diskriminiert. Deswegen CEDAW! CEDAW war „innovativ“, weil die Frauenrechtskonvention die herkömmliche Trennung von privat und öffentlich überwindet und den Staat verpflichtet, auch vor Menschenrechtsverletzungen durch Privatpersonen zu schützen. Die abschließenden Bemerkungen und allgemeinen Empfehlungen vom CEDAW-Ausschuss sind Auslegungshilfen für die Konvention genauso wie die Spruchpraxis im quasi-gerichtlichen Individualbeschwerdeverfahren.**

# CEDAW

- ▶ **Menschenrechte wurden in früheren Jahrhunderten als Männerrechte definiert. Für die Anerkennung von Frauenrechten kämpften Frauen wie Olympe de Gouges, Marry Wollstonecraft und Harriet Taylor Mill. Nichtsdestotrotz dauerte es bis zu UN-Charta 1945, bis eine inklusive Gleichheit von Frauen und Männern beschlossen wurde. So heißt es in der Präambel der UN-Charta 1945: „Wir glauben an grundlegende Menschenrechte, die Würde des Menschen sowie an die gleichen Rechte von Männern und Frauen.“ Hierfür hatten sich Frauen bereits während der Zeit des Völkerbundes eingesetzt, als sie Mitglied des Expertenausschusses für den Rechtsstatus der Frauen 1937 waren. Es dauerte aber bis zur Menschenrechtserklärung, bis dieses Recht anerkannt wurde.**
- ▶ **Die beiden zusätzlichen Menschenrechtspakte beschränken sich allerdings auf die formale Gleichheit von Frauen und Männern. Damit galt das Diskriminierungsverbot nur für Situationen, die für Frauen und Männer gleich gelagert waren. Dabei konnten die Lage, die Erfahrungen und Bedürfnisse der Frauen nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der historischen und gesellschaftlichen Diskriminierung sind Frauen als Kategorie de facto in einer untergeordneten Position und haben wenig Macht und Einfluss im öffentlichen und privaten Leben. Diese systemische Diskriminierung von Frauen verlangt nach Antworten.**

# CEDAW – rechtshistorische Entwicklung

19

- ▶ **Mit dem internationalen Jahrzehnt der Frau und den Weltfrauenkonferenzen wurde die Dringlichkeit für die Verabschiedung einer UN-Frauenrechtskonvention deutlich, weil universale Menschenrechte nicht im gleichen Maße von Frauen und Männern geteilt wurden. Deswegen war es das eindeutige Ziel einer neuen Konvention, die Genderperspektive in internationales Recht zu integrieren, und zwar als eigenes Recht.**
- ▶ **Art. 3 CEDAW formuliert klar den Auftrag und den Zweck eines neuen Gleichheitsbegriffs. Damit begnügt sich CEDAW nicht mit der Bekämpfung der Diskriminierung, sondern fordert Politiken und gesetzliche Maßnahmen, um Gleiches vergleichbar zu behandeln. Es geht um gleiche, identische und konsistente Umsetzung, damit der soziale und geschichtliche Zusammenhang jeweils berücksichtigt werden können und Ungleichheit wegen des Geschlechts nicht mehr legitimiert werden kann. Damit wurde der Ansatz der formellen Gleichheit überwunden.**
- ▶ **Dieser Fortschritt nützt, weil es nicht mehr notwendig ist, einen Vergleich herzustellen. Wenn Gleichheit bedeutet einem Mann vergleichbar zu sein, sind Gleichstellungsmaßstäbe nur männliche Maßstäbe.**

# CEDAW – Gleichheitskonzept

- ▶ **Das Gleichheitskonzept der UN-Konventionen stellt auf substantielle Gleichheit ab, die zwar formale Gleichheit umfasst, aber sich auf das Ergebnis konzentriert und dabei die strukturelle Ungleichheit ernst nimmt. Damit soll die Überwindung jeglicher Diskriminierung erreicht werden. Schließlich ist Diskriminierung kein Randproblem, sondern schafft Hierarchien mit materiellen Folgen. Frauen gehören der Kategorie Frau an und damit einer Kategorie am unteren Ende der Hierarchie. Das gilt für alle Frauen, die aufgrund der sozialen Konstruktion von Gender benachteiligt werden. Die Ziele der substantiellen Gleichheit sind:**
  - ▶ **Würde und Selbstwertgefühl werden durch das Ziel der Gleichheit gefördert**
  - ▶ **Substantielle Gleichheit muss Ergebnisgleichheit gewährleisten und damit den Zyklus der Benachteiligung durchbrechen**
  - ▶ **Unterschiede und Nachteile müssen aufgefangen werden. Das funktioniert nur, wenn das gesellschaftliche Umfeld die Ursachen der Benachteiligung und Verwundbarkeit der Frauen anerkennt. Dieser Ansatz verlangt sozialen Wandel und Transformation.**
  - ▶ **Überwindung der Unterrepräsentanz von Frauen in Entscheidungspositionen und gleicher Machtzugang.**

# CEDAW – rechtshistorische Entwicklung

21

- ▶ **Substantielle Gleichheit ist mehrdimensional und will folgende Ziele erreichen:**
  - ▶ **Chancengleichheit und Gleichwertigkeit**
  - ▶ **Gleicher Zugang über proaktive Politiken und Programme sowie Umverteilung**
  - ▶ **Ergebnisgleichheit**
  - ▶ **Nachhaltige Ergebnisgleichheit über institutionelle Reformen und ein die Frauen stärkendes Umfeld**
- ▶ **Das Konzept der substantiellen Gleichheit kann die Wertekonflikte, insbesondere zwischen Gleichheit und Freiheit, nicht verstecken. Die Trennung in öffentliches und privates Leben gilt als angreifbar, weil sie historisch gewachsen ist. Diese Trennung trägt zur Geringschätzung von Frauen und ihrer Einordnung auf einer niedrigeren Hierarchiestufe bei. Recht hat diese Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre noch vertieft und damit zur Herausbildung von Geschlechterstereotypen beigetragen.**
- ▶ **Hinzu kommt das kulturelle und gesellschaftliche Wertesystem, das vor allem Menschenrechte von Frauen im privaten Bereich bzw. im Bereich der Familie berührt.**

# CEDAW

- ▶ Neben Bereichen wie Bildung, Arbeit, Staatsangehörigkeit und politischer Beteiligung sind besonders die Rechte von Frauen in der Ehe und im Familienleben, die Verpflichtung zur Überwindung von Geschlechterstereotypen sowie die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten aufgeführt. In der Entwicklung von Menschenrechtsinstrumenten für Frauen geht die CEDAW-Konvention über alle vorherigen völkerrechtlichen Instrumente hinaus.
- ▶ Während die bisherigen völkerrechtlichen Instrumente zur Geschlechtergleichstellung vorrangig auf die Herstellung von formaler Rechtsgleichheit ausgerichtet sind, berücksichtigt CEDAW die strukturell bedingten Diskriminierungen im Geschlechterverhältnis und geht von einem materialen und substanziellen Gleichheitsbegriff aus.
- ▶ CEDAW verbietet nicht die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Mit CEDAW sollen nur Frauen umfassend vor Diskriminierungen geschützt und ihnen die umfassende Ausübung ihrer Menschenrechte garantiert werden. Diskriminierung ist dabei nicht allein Ungleichbehandlung, sondern jede Behandlung, durch die Frauen gegenüber Männern zurückgestellt werden.

# Frauenrechte sind Menschenrechte

- ▶ **Das Anliegen der Frauenrechtskonvention ist heute aktuell.**
- ▶ **Zur Begründung seiner Entscheidung zur Verleihung des Friedensnobelpreises 2011 an Frauen betonte das Nobelkomitee: „Es kann auf der Welt keine Demokratie und keinen dauerhaften Frieden geben, solange Frauen nicht dieselben Chancen wie Männer haben, auf Entwicklungen in allen Bereichen der Gesellschaft einzuwirken.“**
- ▶ **Das sagt die Frauenrechtskonvention in ihrer Präambel und buchstabiert sie in ihren substanziellen Artikeln aus. Dort benennt sie die Lebensbereiche, in denen die Diskriminierung von Frauen zu beseitigen ist – nämlich in Familie, Gesellschaft und Staat sowie auf der internationalen Ebene. Und der CEDAW-Ausschuss hat durch seine Empfehlungen an die Staaten einen maßgeblichen Beitrag zur Konkretisierung der staatlichen Pflichten geleistet.**
- ▶ **CEDAW ist als Menschenrechtsvertrag ausgestaltet und begründet nicht nur Pflichten von Staaten, sondern zugleich subjektive Rechte der Frauen.**

# CEDAW als Soft Law verpflichtet

- ▶ **Internationale Erklärungen und Empfehlungen bleiben für Staaten zunächst unverbindlich, können jedoch Richtschnur für staatliches Handeln bilden.**
- ▶ **Sobald die Staaten CEDAW ratifiziert haben, werden sie zur Einhaltung der angenommenen Grundsätze und zur Umsetzung der angenommenen Bestimmungen in nationales Recht verpflichtet.**



# CEDAW Geltungsbereich

- ▶ CEDAW deckt alle menschlichen Lebensbereiche ab und löst den Gegensatz zwischen öffentlicher und privater Sphäre auf, der zum Schaden der Frauenrechte beigetragen hat. Mit dem Hinweis auf Privatheit kann kein Rechtsbereich – auch die Familie nicht - von der Gefahr der Diskriminierung ausgenommen werden. Diese Regelung ist wichtig, weil anders als bei Männern die Verletzungen von Frauenwürde und Frauenrechten vielfach in privaten Beziehungen erfolgen und damit Frauen in der Wahrnehmung ihrer Menschenrechte behindern. CEDAW unterstreicht, dass Frauenrechte respektiert werden müssen, unabhängig davon, wo sie verletzt werden.
- ▶ 1979 wurde die Frauenrechts- Konvention von den Vereinten Nationen, Generalversammlung, angenommen, weil die Diskriminierung von Frauen weit verbreitet war, obwohl Menschenrechts- Konventionen diese Diskriminierung verboten haben. Der Konvention geht es um eine Verstärkung von Rechten und Schutzmaßnahmen und ein Ende der systemischen Diskriminierung von Frauen weltweit. Deswegen konzentrierte sich CEDAW asymmetrisch auf die Diskriminierung von Frauen und nicht auf die Diskriminierung wegen des Geschlechts. CEDAW erkennt viele Formen der Diskriminierung an, die Frauen erleben müssen, weil sie Frauen sind. CEDAW regelt alle unterschiedlichen Formen von Diskriminierung, die Frauen erleben.

# Umfang und Pflichten der Vertragsstaaten

- ▶ Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die Gleichberechtigung von Frau und Mann in ihrer Rechtsordnung zu verankern sowie jegliche diskriminierenden Maßnahmen und Praktiken zu unterlassen. Außerdem haben sie für eine effektive Anwendung der Diskriminierungsverbote zu sorgen, und zwar sowohl im öffentlichen als auch im privaten Bereich.
- ▶ Weiterhin haben sie die Pflicht, einen effektiven Rechtsschutz gegen Diskriminierungen sicherzustellen, die De-facto-Gleichberechtigung von Frauen mit Männern zu beschleunigen, wozu sie zeitweilige Sondermaßnahmen zur Förderung von Frauen ergreifen können, und schließlich alles zu tun, um stereotype Verhaltensmuster und Rollenverständnisse abzubauen und zu diesem Zweck institutionelle und strukturelle Diskriminierungen zu beseitigen.
- ▶ Hervorzuheben ist, dass die Vertragsstaaten nicht nur zur Herstellung formaler Rechtsgleichheit verpflichtet sind, sondern dazu, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern in der Lebenswirklichkeit zu erreichen.

# Arbeitsweise von CEDAW

- ▶ Die Konvention verpflichtet die Staaten, einen Bericht über gesetzliche, gerichtliche, administrative oder andere Maßnahmen vorzulegen, die sie ergriffen haben, um die Konvention in ihrem Staat umzusetzen. Alle vier Jahre müssen Staaten berichten.
- ▶ Mit Leitlinien macht der CEDAW-Ausschuss inzwischen Vorgaben, damit wichtige Umsetzungstrends, aber auch Hindernisse bei der Umsetzung der Konvention deutlich werden können. Den Prüfungen der Länderberichte oder Antworten auf spanische Fragen gehen Arbeitsgruppensitzungen voraus, die auch die Fragen des CEDAW-Ausschusses an die jeweilige Regierung vorbereitet. Die abschließenden Bemerkungen werden mit Empfehlungen verbunden.
- ▶ Der CEDAW-Ausschuss erstellt auch eine Themenliste für die Staaten, die ein Prüfverfahren durchlaufen. Auch diese über den Länderbericht hinausgehenden Fragen müssen von Regierungen beantwortet werden.
- ▶ 2018 entschied sich der CEDAW-Ausschuss für eine vereinfachte Berichtsmethode, die von den Staaten Stellungnahmen zu einer spezifischen Themenliste verlangt, die vom Ausschuss vorgegeben wird.

# Arbeitsweise von CEDAW

- ▶ Neben den Empfehlungen zu den Staatenberichten gibt es auch allgemeine Empfehlungen (general recommendations) wie bei anderen Menschenrechtsausschüssen auch. Der CEDAW-Ausschuss erläutert gemäß Art. 21 CEDAW die einzelnen Artikel der Konvention und die daraus folgenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten, macht Vorschläge und verfasst Allgemeine Empfehlungen. Bislang gab der Ausschuss 38 Allgemeine Empfehlungen ab. Die 38. Allgemeine Empfehlung, General recommendation No. 38 (2020) on trafficking in women and girls in the context of global migration (CEDAW/C/GC/38) adressiert das Problem von Frauen- und Mädchenhandel im Zusammenhang mit der globalen Migration.
- ▶ Der CEDAW-Ausschuss kann von allen UN-Organen um eine Stellungnahme gebeten werden. Der CEDAW-Ausschuss kann aber auch von sich aus Stellungnahmen abgeben. Zuletzt hat der CEDAW-Ausschuss sich zur Umsetzung von Ziel 5 der UN-Agenda 2030 in dem Verfahren vor dem High Level Political Forum im Juli 2017 in New York geäußert und eine bessere Umsetzung von Ziel 5 gefordert sowie die Diskriminierung von Frauen bei Katastrophen gerügt.
- ▶ Untersuchungsverfahren gibt es auch. Mit dem Fakultativprotokoll wurde das Untersuchungsverfahren nach Art. 8-10 OP eingeführt, wonach der CEDAW-Ausschuss auf eigene Initiative eine Untersuchung von systematischen Rechtsverletzungen durch einen Vertragsstaat durchführen kann, wenn er zuverlässige Hinweise über solche Verletzungen erhalten hat.

# CEDAW- Ausschuss

- ▶ **Der CEDAW- Ausschuss besteht aus 23 internationalen ExpertInnen, die unabhängig und nicht an Weisungen der Regierungen der Mitgliedstaaten gebunden sind. Sie werden auf vier Jahre ernannt und können verlängert werden.**  
Seine Aufgaben:
- ▶ **Überprüfung der Staatenberichte, die von den Vertragsstaaten regelmäßig vorzulegen sind, mindestens alle vier Jahre, aber auch auf Verlangen vom CEDAW Ausschuss. Die Regierungsberichte müssen über ihre Maßnahmen zur Umsetzung von CEDAW berichten, ggf. auch über Umsetzungsschwierigkeiten.**
- ▶ **Nach Artikel 18 erfolgt die Überprüfung der Staatenberichte, ihm folgt eine Anhörung mit Fragen, die der CEDAW- Ausschuss formuliert. Die Schattenberichte der Nichtregierungsorganisationen ergänzen den Staatenbericht und werden vom CEDAW-Ausschuss zusätzlich berücksichtigt.**
- ▶ **Der Ausschuss nimmt mit „General Recommendations“ (Allgemeinen Empfehlungen) zu den einzelnen Artikeln der Konvention und ihrer Umsetzung Stellung und gibt dem geprüften Staat damit Orientierung für Verbesserungen. Eine Sanktionsmöglichkeit gibt es nicht. Allerdings wird durch die öffentliche Meinung Druck auf die Regierungen ausgeübt, ihre Anstrengungen zu verbessern und zu konkretisieren.  
Beispiel Deutschland 2017: Gender Budgeting.**

# Überwachung

- ▶ Die Beurteilung der Staatenberichte ist daher ein wichtiges Indiz für den Stand der Gleichberechtigung von Frauen im entsprechenden Land. Allerdings hat der Ausschuss keine Sanktionsmöglichkeiten, sondern nur das Mittel des „Naming und Shaming“ .
- ▶ Die Bedeutung des CEDAW-Übereinkommens wurde durch die Verabschiedung eines sogenannten Fakultativprotokolls gestärkt, das am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich in Kraft trat. Deutschland hat das Protokoll am 15. Januar 2002 ratifiziert.
- ▶ Nach diesem Zusatzprotokoll wird der CEDAW-Ausschuss ermächtigt, Beschwerden von Einzelpersonen entgegenzunehmen und bei schweren oder systematischen Vertragsverletzungen selbst tätig zu werden und ein Untersuchungsverfahren durchzuführen.

# Instrumente der Konvention- Staatenberichte

- ▶ **Staatenberichte mit abschließenden Erwägungen des Ausschusses:** Art. 18 sieht die regelmäßige Vorlage von Staatenberichten zur Kontrolle der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Garantien vor, in denen Rechenschaft über die nationale Umsetzung des Übereinkommens, über getroffene Maßnahmen und die tatsächlichen Fortschritte bei der nationalen Verwirklichung der Frauenrechte abgelegt wird.
- ▶ Diese Berichte werden gemäß Art. 20 CEDAW vom CEDAW-Ausschuss in öffentlicher Sitzung beraten. Vor dem Ausschuss müssen VertreterInnen des berichtenden Staates Rede und Antwort stehen (sogenannter konstruktiver Dialog).
- ▶ Das Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend ist in der Bundesrepublik Deutschland für den CEDAW-Bericht zuständig, der aber ein Bericht der Bundesregierung ist.
- ▶ Nichtregierungsorganisationen, die Parallelberichte (früher: „Schattenberichte“) einreichen können, werden einbezogen. Durch sie können zusätzliche Informationen mitgeteilt werden oder auch Anregungen bezüglich kritischer Nachfragen an die Staaten geäußert werden. Aus der Sicht dieser Nichtregierungsorganisationen wird die Situation im Hinblick auf die Umsetzung der Frauenrechtskonvention im jeweiligen Staat beschrieben.

# Frauenrechtskonvention

32

- ▶ **Erst 1993 erkannten die UN die Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung an. Die Realität sieht allerdings anders aus. Dem UN-Bevölkerungsbericht zufolge ist die Diskriminierung von Frauen durch Gewalt gegen Frauen "in vielen Kulturen weit verbreitet und tief verwurzelt" und in einigen Ländern der Erde werden bis zu 70 Prozent aller Frauen mindestens einmal im Laufe ihres Lebens Opfer physischer oder sexueller Gewalt – in der Mehrzahl durch vertraute Partner und im häuslichen Bereich. Die COVID-19- Pandemie hat diese Lage noch verschärft.**



# Aktueller CEDAW- Bericht der Bundesregierung

- ▶ Die Fragen und Antworten im 9. Bericht der Bundesregierung 2021 an den CEDAW- Ausschuss verdeutlichen erneut die Kritik der Kommission an der mangelnden Umsetzung der Konvention in Deutschland und kritisieren, dass Deutschland zu wenig tut, auch der Öffentlichkeitsarbeit und der Bewusstseinsbildung. Stark kritisiert wird Gewalt gegen Frauen in jeglicher Form.
- ▶ Besonders hervorgehoben wird, dass Deutschland zu wenig gegen die gleichstellungsschädlichen Geschlechterstereotype tut.

# Frauenrechtskonvention

34

- ▶ Die Frauenrechtsbewegung brachte Gewalt gegen Frauen als Diskriminierung und Menschenrechtsverletzung auf die UN-Agenda. 1992 beschloss der CEDAW-Ausschuss, der UN-Ausschuss der Frauenrechtskonvention, die bahnbrechende Allgemeine Empfehlung Nr. 19, die Gewalt gegen Frauen als Diskriminierung beschreibt und klarstellt, dass es keine Gleichstellung der Geschlechter ohne eine Beseitigung der Gewalt gegen Frauen geben kann.

# Frauenrechtskonvention

- ▶ **Geschlechtsspezifische Gewalt ist seit der UN-Menschenrechtskonferenz von Wien 1993 als Menschenrechtsverletzung anerkannt. Die im Europarat zusammengeschlossenen Staaten haben mit der Istanbul-Konvention 2011, dem Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt den bisher umfassendsten Menschen-Rechtsvertrag gegen geschlechtsspezifische Gewalt entwickelt. Die Istanbul-Konvention ist beeinflusst von der Spruchpraxis der UN-Frauenrechtskonvention (Allgemeine Empfehlungen 15, 19 und 30). Sie bindet staatliche Pflichten, Prävention, Intervention sowie Schutz und Sanktionen bei geschlechtsspezifischer Gewalt zusammen.**
- ▶ **Genitalverstümmelung wird explicit thematisiert.**

# Frauenrechtskonvention

- ▶ **Die ausdrückliche Regulierung geschlechtsbezogener Gewalt hat eine symbolische Wirkungsmacht. Wenn geschlechtsbezogene Gewalt als Menschenrechtsverletzung bestätigt wird und international normativ untermauert wird, kann Gewalt effektiver bekämpft werden. In Europa sterben jede Woche 50 Frauen an den Folgen von häuslicher Gewalt. In Entwicklungsländern ist die Lage der Frauen dramatischer. Jeden Tag werden Frauen Opfer von Gewalt, weil sie Frauen sind. Immer aber haben noch nicht alle europäischen Staaten die Istanbul-Konvention ratifiziert, um ihren Beitrag gegen Frauengewalt zu leisten. Rechtsschutz ist Voraussetzung für die wirksame Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.**

# Genitalverstümmelung

# Genitalverstümmelung (FGM) als

- ▶ Die FGM ist eine schwere Menschenrechtsverletzung.
- ▶ Die Rechtsverletzung verstößt gegen die die Menschenrechtserklärung von 1948: Die Genitalverstümmelung verstößt gegen die Menschenwürde (Art. 1 der Menschenrechtskonvention). Die Genitalverstümmelung verstößt gegen Art. 3 der Konvention, der jedem Menschen das Recht auf Leben und Freiheit garantiert. Die Genitalverstümmelung verstößt gegen Art. 5 der Konvention, die Folter verbietet.
- ▶ Die FGM verletzt die Frauenrechtskonvention. Artikel 1 verbietet jegliche Diskriminierung gegen eine Frau, weil sie eine Frau ist. FGM ist eine geächtete Diskriminierung (Überlegenheit des Mannes, Minderwertigkeit der Frau).

## Genitalverstümmelung: Rechtsverletzungen zusammengefasst

- ▶ Die FGM verletzt das Menschenrecht auf Leben, auf körperliche Unversehrtheit, auf Gesundheitsschutz sowie die Menschenwürde.
- ▶ Das bestätigt die Istanbul-Konvention vom Europarat. Sie fordert von den Ratifizierungsstaaten die Kriminalisierung der FGM. Deutschland ist dieser Forderung 2013 mit der Änderung des Strafgesetzbuches (§ 226 a StGB) gefolgt.
- ▶ Gegen die Europäische Menschenrechtskonvention wird verstoßen: Artikel 2: Das Recht auf Leben, Artikel 3: Schutz vor Folter und unmenschlicher oder erniedrigenden Behandlung.
- ▶ Das gilt auch für die Europäische Grundrechtscharta sowie die Ziele der UN-Agenda 2030
- ▶ UN Agenda 2030: Ziel 5.2: Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen

# Artikel der Konvention

- ▶ **In Artikel 1a der Konvention heißt es: "Zweck dieses Übereinkommens ist es, Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen." Dazu zählen psychische, körperliche und sexuelle Gewalt, einschließlich Vergewaltigung, sowie Zwangsheirat, Verstümmelung der weiblichen Genitalien, erzwungene Abtreibung und Sterilisation, Nachstellung (Stalking) sowie sexuelle Belästigung.**
- ▶ **Mit der Unterzeichnung des Abkommens verpflichten sich die Staaten, Maßnahmen zu ergreifen, die geschlechtsbezogene Gewalt verhindern. Dazu zählen Prävention, Schutz, Strafverfolgung, organisatorische Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Stellen sowie das Monitoring der Umsetzung.**
- ▶ **Zur Prävention von Gewalt ist zum Beispiel vorgesehen, Fachkräfte für den Umgang mit Opfern von Gewalt auszubilden. Kampagnen sollen zudem regelmäßig für das Thema sensibilisieren und Fragen der Gleichberechtigung und gewaltfreien Konfliktlösung in Unterrichtsmaterialien aufgenommen werden.**
- ▶ **Um Gewalt vorzubeugen, müssten sich laut Vertragstext außerdem Verhaltensweisen ändern, die auf althergebrachten Geschlechterrollen beruhen. So fordert Artikel 12 von den Vertragsparteien Maßnahmen zu ergreifen, die darauf zielen, "Vorurteile, Bräuche, Traditionen und alle sonstigen Vorgehensweisen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit der Frau oder auf Rollenzuweisungen für Frauen und Männer beruhen, zu beseitigen." Artikel 42 hält gesondert fest, dass es mit Blick auf Kultur, Traditionen und Religion keine Rechtfertigung für Gewalt gegen Frauen gibt.**