



Was ist CEDAW?

**Die UN-Konvention zur Beseitigung
jeder Form von Diskriminierung der Frau
Menschenrechte von Frauen
und was sie bedeuten**

Impressum

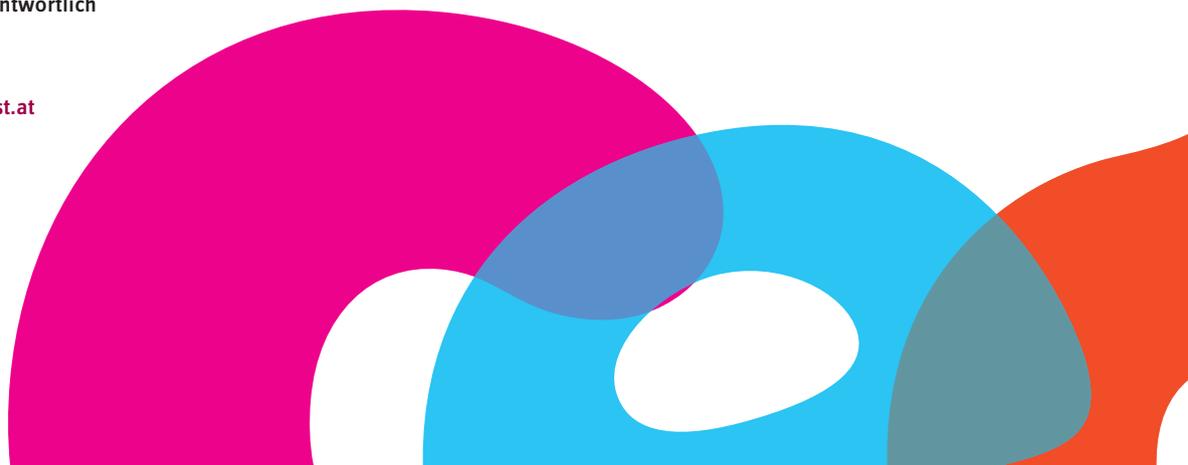
Eigentümerin, Verlegerin, Herausgeberin
Bundeskanzleramt - Bundesministerin für Frauen,
Medien und öffentlichen Dienst

Redaktion, für den Inhalt verantwortlich
Sylvia Kölbl

Grafische Gestaltung
neuwirth+steinborn, www.nest.at

Druck
Druckerei Friedrich VDV

Wien 2009



Inhalt

Vorwort	5
Was ist CEDAW?	7
Wie ist CEDAW entstanden?	13
Welche Bedeutung hat CEDAW?	18
Wie können Frauen CEDAW verwenden?	24
Links und Literatur	29
Abkürzungen und Glossar	31
Autorinnen	32



Liebe Leserinnen und Leser,



vor 25 Jahren hat Österreich als eines der ersten Länder der Welt die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) ratifiziert. Diese Konvention stellt nach wie vor die wichtigste internationale rechtliche Grundlage zur Durchsetzung der Rechte von Frauen dar, da sich die Vertragsstaaten verbindlich zur Umsetzung verpflichten.

Seit der Ratifizierung 1982 hat Österreich eine Reihe von neuen Gesetzen zur

Förderung der Gleichstellung und zum Abbau von Benachteiligungen von Frauen erlassen und Maßnahmen ergriffen, um seine Verpflichtung zu erfüllen.

Anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Ratifizierung von CEDAW wurde diese Broschüre erstellt, um den Österreicherinnen und Österreichern dieses wichtige Rechtsinstrument zu präsentieren. Dadurch sollen nicht nur die Rechte der Frauen gestärkt, sondern auch mehr Verständnis für politische Maßnahmen zu deren Erreichung erlangt werden.



Gabriele Heinisch-Hosek

Bundesministerin für Frauen und öffentlichen Dienst

Anlässlich des 25-jährigen Jubiläums der Ratifikation der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW) in Österreich ist des Ziel dieser Broschüre, CEDAW einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen. Die Broschüre gliedert sich in vier Kapitel, die von österreichischen und internationalen Expertinnen verfasst wurden.

Im Kapitel „Was ist CEDAW?“ stellt Hanna Beate Schöpp-Schilling dar, was CEDAW ist und wie das CEDAW-Komitee arbeitet. In „Wie ist CEDAW entstanden?“ erklärt Dorothea Gaudart die Entstehungsgeschichte von CEDAW und bettet sie in menschenrechtliche Entwicklungen der Vereinten Nationen ein. In „Welche Bedeutung hat CEDAW?“ geht Karin Tertinegg näher auf die konkreten Rechte von Frauen ein, die CEDAW beinhaltet, und zeigt, welche Verpflichtungen für Österreich sich daraus ergeben und welche Bedeutung das für Frauen in Österreich und für Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hat. In „Wie können Frauen CEDAW verwenden?“ erklärt Karin Tertinegg, was das Fakultativprotokoll ist und wie Frauen eine Individualbeschwerde verwenden können, um ihre durch CEDAW garantierten Rechte durchzusetzen. „Links und Literatur“ soll weiterführende Informationen zugänglich machen. „Abkürzungen und Glossar“ sowie eine Vorstellung der „Autorinnen“ ergänzen diese Broschüre.

Was ist CEDAW?

Einführung in die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

**Hanna Beate
Schöpp-Schilling**

Menschenrechte sind unveräußerlich. Sie begründen sich aus der Würde eines jeden Menschen. Der Schutz der Menschenrechte ist neben dem Erhalt der internationalen Sicherheit und des Friedens sowie der Förderung der ökonomischen und sozialen Entwicklung der Mitgliedstaaten eine der drei Hauptaufgaben der Vereinten Nationen (United Nations, UN). Schon die Charta der Vereinten Nationen (1945) bekräftigt „Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit“ sowie „die Gleichberechtigung von Mann und Frau“ (Präambel) und verbietet Diskriminierung aufgrund von Geschlecht (Artikel 1, Abs. 3). Diese Vorschriften werden in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR, 1948) und in den UN-Pakten über bürgerliche und politische sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPbpr; IPwskR, 1966) wiederholt, d.h. Männer und Frauen müssen gleichermaßen und ohne irgendeine Diskriminierung in den Genuss aller in den Pakten aufgeführten Rechte kommen.

Wenn ein Staat einen internationalen Menschenrechtsvertrag für sich wirksam lassen will, d.h. ihn unterzeichnet und anschließend ratifiziert oder diesem beitrifft, wird er zu einem Vertragsstaat und verpflichtet sich gegenüber den anderen Vertragsstaaten und seinen Bürgern und Bürgerinnen, die im jeweiligen Vertrag aufgeführten Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen. Den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen ist jeweils ein Vertragsausschuss, auch Komitee genannt, beigegeben, in dem unabhängige Sachverständige mit verschiedenen Verfahren überprüfen, ob ein Vertragsstaat die von ihm eingegangenen Verpflichtungen einhält. Warum nun ein Vertrag, der sich nur mit

Frauen befasst? Die Antwort ergibt sich aus der Tatsache, dass bis Ende der 60er Jahre des vergangenen Jahrhunderts alle damaligen Aktivitäten der Vereinten Nationen, insbesondere im Rahmen der Kommission zur Rechtsstellung der Frau sowie die Überprüfungspraxis der bis zu diesem Zeitpunkt arbeitenden Sachverständigenkomitees, nicht ausgereicht hatten, die weltweit praktizierte Diskriminierung von Frauen aufgrund ihres Geschlechts und ihres Familienstands zu verhindern oder zu verringern. Die Details der historischen Entwicklung werden im nachfolgenden Beitrag von Dorothea Gaudart dargestellt.

Gerade in der Praxis wurde diese Menschenrechtsverletzung, auch gerade im Vergleich zur Diskriminierung aus rassistischen Gründen, nicht ausreichend erkannt und geahndet. Dies gilt leider auch heute noch – ungeachtet der jetzt zusätzlich vorhandenen Rechtsinstrumente. Zudem ist Diskriminierung von Frauen nicht ohne weiteres mit Diskriminierung anderer Personen oder mit Diskriminierung aus anderen Gründen gleichzusetzen. In keinem anderen Diskriminierungsverhältnis begegnen sich Täter und Opfer gleichzeitig im intimen Rahmen der Familie. Darüber hinaus dürfen Frauen auch nicht einfach als eine besonders gefährdete Gruppe bezeichnet werden, die neben andere durch Diskriminierung gefährdete Gruppen (Kinder, Alte, ethnisch oder rassistisch bestimmte Gruppen, Personen mit Behinderungen, usw.) gesetzt wird. Frauen stellen die Hälfte der Weltbevölkerung dar, sind also schon zahlenmäßig nicht mit derartigen Gruppen zu vergleichen. Darüber hinaus sind sie auch immer in diesen anderen Gruppen vertreten und werden dann als Frau und als Mitglied dieser Gruppe mehr-

fach diskriminiert.

Mit einer weit gefassten, allerdings rechtlich nicht verbindlichen Erklärung (DEDAW, 1967)¹ legten die Vereinten Nationen den Grundstein für eine neue Entwicklung. Diese gipfelte am 18. Dezember 1979 in der Verabschiedung der umfassenden und rechtlich verbindlichen UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), die bereits am 3. September 1981 in Kraft trat. Im Oktober 1982 trat das Komitee zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Komitee) zu seiner ersten Sitzung in Wien zusammen. Die Vollversammlung der Vereinten Nationen ergänzte die Konvention am 6. Oktober 1999 durch ein sogenanntes Zusatz- oder Fakultativprotokoll, das am 22. Dezember 2000 in Kraft trat. Die Verfahren zur Überprüfung von Menschenrechtsverletzungen an Frauen nach diesem Fakultativprotokoll werden im vierten Kapitel näher erklärt.

Bis Herbst 2007 haben 185 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen die Konvention ratifiziert oder sind ihr beigetreten. Es fehlen nur noch wenige Staaten. Allerdings würde derzeit selbst eine alle Länder umfassende Ratifikations- oder Beitrittsrate den beiden Vorschriften des Diskriminierungsverbots von Frauen aufgrund ihres Geschlechts und Familienstands sowie des Gebots der Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen mit Männern keine weltweite Gültigkeit verschaffen, da schon die bisherigen Vertragsstaaten nicht alle Artikel der Konvention akzeptieren. Vielmehr belegen sie bestimmte Artikel aus politischen, rechtlichen und religiösen Gründen mit sogenannten Vorbehalten. Vorbehalte sind zwar nach der Konvention erlaubt (Artikel 28, Abs. 1), doch dürfen sie „Ziel und Zweck“ derselben nicht beeinträchtigen (Artikel 28, Abs. 2). Nach Auffassung des Komitees und einiger Vertragsstaaten, darunter auch Österreich, tun viele Vorbehalte dies jedoch. 88 der 185 Vertragsstaaten haben derzeit auch das Fakultativprotokoll anerkannt, das im Übrigen nicht mit Vorbehalten belegt werden kann,

obwohl ein Vertragsstaat das darin enthaltene Untersuchungsverfahren ausschließen kann.

Österreich hat die Konvention am 17. Juli 1980 im Rahmen der 2. UN-Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen unterzeichnet und am 31. März 1982 aufgrund der damals bestehenden österreichischen Gesetzgebung mit Vorbehalten zu den Artikeln 7 Abs. b (Dienst von Frauen an der Waffe) und 11 (Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Nacharbeit von Frauen und andere Schutzmaßnahmen für erwerbstätige Frauen) ratifiziert. Das Zusatzprotokoll hat Österreich am 10. Dezember 1999 unterschrieben und am 6. September 2000 ratifiziert. Die Vorbehalte zu Artikel 7 Abs. b und hinsichtlich der Nacharbeit von Frauen hat es in den Jahren 2000 und 2002 aufgrund entsprechender nationaler gesetzlicher Änderungen zurückgezogen, der restliche Vorbehalt hinsichtlich der Aufrechterhaltung weiterer Schutzmaßnahmen für erwerbstätige Frauen besteht jedoch noch.

CEDAW ist ohne Zweifel das wichtigste internationale Menschenrechtsinstrument für Frauen. Es stellt die bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Frauen, die schon in den beiden internationalen Pakten enthalten sind, detailliert in den Rahmen zweier Vorschriften: des Diskriminierungsverbots von Frauen auf der Grundlage ihres Geschlechts und Familienstands sowie des Gleichberechtigungs-, Gleichbehandlungs- und Gleichstellungsgebots mit Männern. Die Konvention besteht aus einer Präambel und insgesamt 30 Artikeln. In der Präambel wird deutlich herausgestellt, dass alle Formen von Diskriminierung jeglichen Respekt vor der Würde des Menschen verletzen. Sie enthält darüber hinaus viele Ansätze, die in den Artikeln selbst oder auch in anderen rechtlichen bzw. programmatischen Instrumenten der Vereinten Nationen seit 1979 weiter entwickelt worden sind, so z.B. der Gedanke, dass die „größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in

1 Declaration on the Elimination of Discrimination against Women (Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau).

allen Bereichen Voraussetzung für die vollständige Entwicklung eines Landes, für das Wohlergehen der Welt und für die Sache des Friedens ist.“² Grundlegend ist auch das Bekenntnis, dass eine volle Gleichberechtigung von Frauen mit Männern nur zu erreichen ist, wenn „sich die traditionelle Rolle des Mannes und die Rolle der Frau in der Gesellschaft und in der Familie“ ändert. Dies bedeutet, dass die Gebärfähigkeit der Frau nicht zu ihrer Diskriminierung führen darf und „dass die Kindererziehung eine Aufgabe ist, die sich Mann und Frau sowie die Gesellschaft insgesamt teilen müssen.“

Die Artikel teilen sich in inhaltliche und verfahrensorientierte Artikel (vgl. die detaillierten Ausführungen zu den einzelnen inhaltlichen Artikeln der Konvention im Beitrag von Karin Tertinegg in diesem Band). In der ersten Kategorie (Artikel 1-16, 24) sind die entsprechenden Verpflichtungen der Staaten hinsichtlich der Erfüllung des Diskriminierungsverbots und des Gleichstellungsgebots sowohl allgemein (sogenannte Rahmenartikel 1-5, 24) als auch für einzelne Lebensbereiche von Frauen aufgeführt (spezifische inhaltliche Artikel 6-16). Die verfahrensorientierten Artikel (17-23, 25-30) beschreiben die Struktur und Arbeit des Komitees, die Berichtspflicht der Vertragsstaaten, die Verfahren hinsichtlich der Vertragszustimmung bzw. Vertragsänderung und des Einlegens von Vorbehalten sowie die Schlichtungsmechanismen, die bei Streitigkeiten über die Konvention zwischen Vertragsstaaten greifen können.

Die wichtigsten Elemente der Rahmenartikel der Konvention sind die folgenden:

- **Definition von Diskriminierung:** Die Konvention definiert und verbietet sowohl die direkte als auch die indirekte Diskriminierung von Frauen auf der Grundlage ihres biologischen Geschlechts (sex) und der ihnen zugeschriebenen Rollen (gender) einschließlich ihres Familienstands (Artikel 1). In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die Konvention indirekt auch auf

die Tatsache von Mehrfachdiskriminierungen verweist, die Frauen erfahren können.³

- **Definition des Gleichheitsbegriffs:** Die Konvention definiert Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen mit Männern nicht nur im **formalen** Sinn, d.h. vor und im Gesetz, sondern auch im **materialen** Sinn, d.h. Frauen müssen in der Ausübung und im Genuss ihrer Menschenrechte **tatsächlich** mit Männern gleichberechtigt sein, gleich behandelt werden und gleiche Chancen haben, in deren Rahmen dann auch gleiche Ergebnisse erzielt werden. (Artikel 2, Artikel 44 Abs. 1, Artikel 24)
- **Befürwortung von Sondermaßnahmen:** Die Konvention erkennt sowohl die biologischen als auch die gesellschaftlich konstruierten Unterschiede zwischen Frauen und Männern an, d.h. sie erlaubt dem Vertragsstaat und seinen unmittelbaren Vertretungsorganen sowie anderen Akteuren und Akteurinnen, Frauen auch anders als Männer zu behandeln, um sie in den Genuss der materialen Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung zu bringen. Sondermaßnahmen zum Schutz von Frauen wie z.B. Mutterschutzregelungen, die durch die Gebär- und Stillfähigkeit der Frau bedingt sind, sind daher erlaubt, sollten aber von Zeit zu Zeit auf ihre Notwendigkeit und Ausgestaltung hin überprüft werden. Zeitlich befristete Sondermaßnahmen, die speziell Frauen fördern und gegebenenfalls sogar Männern vorziehen, um die Herstellung der materialen Gleichstellung von Frauen mit Männern zu beschleunigen, sind ebenfalls erlaubt und nach Auffassung des Komitees sogar notwendig, um diesen Zweck zu erreichen. (Artikel 4).⁴
- **Bezug auf alle Formen von Diskriminierung in allen Lebensbereichen:** Die Konvention deckt **alle** Diskriminierungs-

² Vgl. z.B. die Resolution des UN-Sicherheitsrates zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (2000).

³ Gruppen von Frauen werden mehrfach diskriminiert, d.h. nicht nur als Frauen aufgrund ihres Geschlechts oder Familienstands, sondern auch aufgrund anderer Lebensumstände und Faktoren. Indem Frauen in ländlichen Gebieten, in denen die Mehrzahl der Frauen weltweit lebt, ein gesonderter Artikel (14) eingeräumt wird, wird das Verständnis für eine Mehrfachdiskriminierung auch anderer Gruppen von Frauen geöffnet, die diese z.B. aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten „Rasse“ oder ethnischen Gruppe, aufgrund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes erfahren.

⁴ Vgl. dazu die Allgemeine Empfehlung

formen in **allen** Lebensbereichen von Frauen ab und damit auch jene, die in der Familie stattfinden. Dies ist besonders wichtig, da Vorschriften der Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung im Bereich der Ehe und Familie einschließlich des Schutzes vor Gewalt aufgrund patriarchalischer Vorstellungen lange Zeit nicht galten – und dies in einer Reihe von Ländern auch heute noch nicht tun. Diskriminierung von Frauen in der Familie ist zudem die Grundlage für viele Diskriminierungsformen, die Frauen in Bereichen außerhalb der Familie erfahren (Artikel 1).

- **Bedeutung der Kultur:** Die Konvention verlangt die Änderung bzw. Aufhebung kulturell und auch religionsbedingter Praktiken, Gepflogenheiten und Verhaltensmuster, die Vorurteile hinsichtlich der Unterlegenheit von Frauen im Vergleich mit Männern sowie Rollenstereotypen fördern und Diskriminierung von Frauen rechtfertigen. (Artikel 2 Abs. f; Artikel 5 Abs. a)
- **Staatenverpflichtungen:** Die Konvention verdeutlicht die Verpflichtungen, die ein Vertragsstaat erfüllen muss. Diese beinhalten unter anderem **unverzögliches** Handeln durch gesetzliche oder andere Maßnahmen, um Frauen ihre volle „Entfaltung und Förderung“ auf allen Gebieten sowie die volle Verwirklichung ihrer Rechte ohne Diskriminierung aufgrund ihres Geschlechts und ihres Familienstandes zu gewährleisten; die Verantwortung für die Umsetzung der Konvention durch Staatsbedienstete, aber auch durch Privatpersonen, Unternehmen oder Organisationen. Zwar kann ein Vertragsstaat den **Weg** zur Umsetzung der Konvention frei wählen, er muss jedoch auf jeden Fall **Ergebnisse** in der tatsächlichen Verwirklichung der in der Konvention enthaltenen Rechte und Pflichten erzielen (Artikel 2,

3, 24).⁵

Die hier angeführten Elemente der Rahmenartikel müssen vom Vertragsstaat bei allen Maßnahmen zu den spezifischen inhaltlichen Artikeln 6-16 immer mitberücksichtigt werden. Diese Artikel beinhalten das Verbot des Frauenhandels und der Ausbeutung von Frauen durch Prostitution sowie das Verbot der Diskriminierung von Frauen im öffentlichen und politischen Leben und in der internationalen Vertretung eines Landes, im Staatsangehörigkeitsrecht, in der Bildung, Ausbildung und im Erwerbsleben, in der Gesundheitsfürsorge, in allen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, in der Rechtsstellung und Rechtsfähigkeit der Frau sowie in Ehe und Familie. Entsprechend den Rahmenartikeln muss sich ein Vertragsstaat bei den in diesen Artikeln genannten Diskriminierungstatbeständen immer fragen, ob eine direkte oder indirekte Diskriminierung vorliegt. Weiters muss er beurteilen, inwieweit diese Formen von Diskriminierung in kulturell bedingten Vorstellungen verankert sind, die durch Gesetze, Aufklärung und Bildung obsolet gemacht werden müssen, ob die Anwendung von schützenden oder zeitlich befristeten Sondermaßnahmen notwendig ist und ob die gewählten Maßnahmen tatsächlich deutliche Ergebnisse in Sinne einer entsprechenden Gleichstellung von Frauen mit Männern in der Lebenspraxis von Frauen bringen.

In derzeit 25 Allgemeinen Empfehlungen hat das Komitee die Bedeutung einzelner Artikel und die darin enthaltenen Staatenverpflichtungen ausführlich erklärt und auch auf Diskriminierungstatbestände hingewiesen, die nicht ausdrücklich im Text genannt werden. So hat das Komitee mit den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 12 (1989), 14 (1990) und vor allem 19 (1992) als erste Stimme im Rahmen der Vereinten Nationen Gewalt gegen Frauen und – als besondere Gewaltform – genitale Verstümmelung als eine Form von Diskriminierung interpretiert und deutlich gemacht, dass ein Vertragsstaat diese Menschenrechtsverletzungen

5 Artikel 9 und 15 verlangen darüber hinaus die sofortige volle Gleichstellung von Frau und Mann vor dem Gesetz und hinsichtlich „des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit“.

durch Gesetze und andere Maßnahmen verhindern, die Täter bestrafen, die Opfer rehabilitieren und entschädigen und die Täter resozialisieren muss.⁶ Die rechtlich nicht verbindlichen Abschlussdokumente der verschiedenen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts, insbesondere die „Aktionsplattform“ der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) müssen mit ihren ausführlichen Problemanalysen und detaillierten Handlungsempfehlungen ebenfalls zum tieferen Verständnis der einzelnen rechtlich verbindlichen, substantiellen Artikel von CEDAW herangezogen werden.

Das CEDAW-Komitee, das die Umsetzung von CEDAW überprüft, besteht aus 23 Mitgliedern aus allen Kontinenten, die von Vertragsstaaten nominiert und von diesen für jeweils vier Jahre gewählt werden. Eine Wiederwahl ist möglich. Die Mitglieder arbeiten praktisch ehrenamtlich und sind unabhängig von möglichen Weisungen der Länder, die sie nominiert haben. Sie kennen die unterschiedlichen Rechtssysteme und Kulturen, die in Einklang mit den in der Konvention enthaltenen Rechten und Staatenverpflichtungen gebracht werden müssen. Sie kommen aus verschiedenen Berufen und können dadurch das breite Spektrum der unterschiedlichen Diskriminierungstatbestände in den Lebensbereichen von Frauen erfassen. Seit 1982 haben nur drei männliche Sachverständige im Komitee gearbeitet. Sachverständige aus Österreich waren bisher noch nicht im Komitee. Das Komitee trifft sich mehrfach für mehrere Wochen im Jahr. Es wird von der Verwaltung der Vereinten Nationen in seiner Arbeit unterstützt. Von 1982-2007 geschah dies durch die UN Abteilung für Frauenförderung zunächst in Wien und später in New York. Ab 2008 wird das Komitee vom Amt der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Genf und New York betreut werden.

Aus der Konvention und dem Fakultativprotokoll leiten sich die Hauptaufgaben des Komitees ab, nämlich mit drei verschiedenen Verfahren zu prüfen, ob ein Vertrags-

staat die Konvention umsetzt und einhält. Das erste Verfahren, das seit 1983 praktiziert wird, ist das Berichtsverfahren. Laut Konvention muss ein Vertragsstaat dem Komitee in regelmäßigen Abständen – ein Jahr nach dem Inkrafttreten der Konvention für den betreffenden Staat, danach alle vier Jahre oder so oft es das Komitee verlangt – einen schriftlichen Bericht vorlegen (Artikel 18). Das Komitee wertet den Bericht aus und stellt der Regierung weitere schriftlich formulierte Fragen. Der Bericht sowie die schriftlichen Antworten der Regierung werden dann in einer fünfständigen Sitzung mit einer Regierungsdelegation des Landes diskutiert. Nach heutiger Praxis fasst das Komitee anschließend die Ergebnisse der Prüfung und der Diskussion in einem „Abschließenden Kommentar“ zusammen, der positive und negative Aspekte in der Umsetzung der Konvention durch den Vertragsstaat aufzeigt und Empfehlungen für weitere Handlungsschritte durch Gesetze oder sonstige Maßnahmen und Programme enthält. Werden diese vom Vertragsstaat nicht umgesetzt, kann das Komitee die Umsetzung in der Diskussion des nachfolgenden Berichtes nur einmahnen, denn dem Komitee stehen keine Sanktionsmöglichkeiten offen. Allerdings sind die Berichte und die „Abschließenden Kommentare“ heute öffentlich zugänglich und leicht im Internet abrufbar, so dass das Mittel der Beschämung eines Vertragsstaates greifen kann. Österreich hat bisher sechs Staatenberichte geschrieben, die in insgesamt vier Sitzungen mit dem Komitee diskutiert wurden.

Das Fakultativprotokoll ermöglicht Beschwerde- und ein Untersuchungsverfahren. Im ersteren Fall kann sich eine Frau bzw. eine Gruppe von Frauen an das Komitee wenden, wenn sie der Auffassung ist, dass ihre Rechte nach der Konvention vom Staat, einer privaten Person, Organisation oder einem Unternehmen verletzt worden sind und dieses Vergehen im Rahmen des innerstaatlichen Rechtswegs nach ihrer Auffassung nicht (ausreichend) geahndet wurde. Im Rahmen des dritten Verfahrens kann das

6 Nach Artikel 21, Abs. 1 kann das Komitee derartige Allgemeine Empfehlungen abgeben. Sie sind in den UN-Sprachen auf der Internetseite des Komitees einsehbar (siehe Links und Literatur).

Komitee auf der Grundlage verlässlicher Informationen über schwerwiegende oder systematische Menschenrechtsverletzungen in einem Staat eine Untersuchung durchführen.⁷ Auch bei diesen beiden Aufgaben handelt das Komitee nicht als Gericht, sondern spricht nur Empfehlungen aus.

Jedes der drei Verfahren soll zu einer Verbesserung der Situation von Frauen im Sinne ihrer Gleichberechtigung, Gleichbehandlung und Gleichstellung mit Männern bei der Ausübung und dem Genuss ihrer Menschenrechte im betreffenden Vertragsstaat führen. Entsprechende Erfolge sind durchaus in der fünfundzwanzigjährigen Arbeit des Komitees zu verzeichnen.⁸ Dabei nimmt das Komitee im Berichtsverfahren umfassend für alle Lebensbereiche von Frauen entsprechend der Artikel der Konvention Stellung. Im Beschwerdeverfahren geht es um die mögliche Verletzung eines Rechts bzw. mehrerer Rechte einer einzelnen Frau oder einer Gruppe von Frauen. Im Untersuchungsverfahren können die systematischen und strukturellen Menschenrechtsverletzungen an Frauen in ausgesuchten Bereichen thematisiert werden. In allen drei Verfahren wird die Arbeit des Komitees heute durch die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, vor allem aber durch nationale und internationale Menschenrechts- und Frauenverbände unterstützt, die zahlreiche zusätzliche Informationen in so genannten „Schattenberichten“ liefern. Frauen- und Menschenrechtsverbände machen auch den Wert der Konvention im Alltag von Frauen erfahrbar. Sie tun dies durch Lobbyarbeit gegenüber der Regierung im Vertragsstaat selbst, durch Unterstützung beschwerdeführender Frauen bzw. durch Hinweise an das Komitee auf gravierende und systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen im Land.

7 Aus Österreich wurden bisher zwei Beschwerden von Verbänden für zwei Frauen eingereicht, die das Komitee im August 2007 positiv beschieden hat.

8 Vgl. dazu Schöpp-Schilling/Flinterman 2007.

Wie ist CEDAW entstanden?

Entstehungsgeschichte der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Dorothea Gaudart **Historische Entwicklung im Rahmen der Vereinten Nationen**

Mit den ersten Schritten zu einer Weltorganisation zur internationalen Zusammenarbeit und Erhaltung des Friedens und der Sicherheit befassten sich die alliierten Siegermächte gegen Ende des Zweiten Weltkriegs. Bei der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in San Francisco 1945 setzten sich einige beteiligte Frauen dafür ein, dass das Prinzip der „Gleichstellung von Mann und Frau“ (equal rights of men and women) in die Charta der Vereinten Nationen aufgenommen wird. Seither weisen Frauen weltweit darauf hin, dass „Grundrechte des Menschen, Würde und Wert der menschlichen Person, **gleiche Rechte von Mann und Frau** sowie von Nationen groß und klein“ bereits in der Präambel der Verfassung der Vereinten Nationen festgelegt sind.

Auf Antrag der Delegierten Brasiliens, Bertha Lutz, richtete der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (Economic and Social Council; ECOSOC) eine Kommission ein, die den politischen Status der Frau untersuchen sollte. Die geforderte Kommission wurde zunächst als Untereinheit zur Menschenrechtskommission eingerichtet.

Die Delegierte der USA, Eleanor Roosevelt, bereitete gemeinsam mit 16 weiblichen Delegierten und Beraterinnen aus 11 Staaten einen offenen Brief an die Frauen der Welt vor, den sie in deren Namen bei der Ersten Generalversammlung der Vereinten Nationen im Februar 1946 in London vorlas: „Wir anerkennen, dass Frauen in verschiedenen Teilen der Welt unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten im Leben ihres Gemeinwesens haben, dass einige durch Ge-

setze an der Ausübung ihrer vollen Bürgerinnenrechte gehindert werden und dass sie deshalb ihre unmittelbaren Probleme auch unterschiedlich sehen. Nachdem wir uns als Gruppe in diesen Punkten einig sind, wollen wir in all unseren Ländern den Frauen unsere feste Überzeugung nahe bringen, dass die Frauen der Vereinten Nationen mit einer wichtigen Gelegenheit und Verantwortung konfrontiert sind: Erstens, die Fortschritte, die Frauen während des Krieges gemacht haben, anzuerkennen und aktiv bei den Anstrengungen zur Verbesserung des Lebensstandards in ihren Ländern und bei den dringenden Wiederaufbauarbeiten mitzuwirken, sodass qualifizierte Frauen bereit sind, Verantwortung zu übernehmen, wenn sich neue Gelegenheiten bieten; zweitens, ihre Kinder, Buben und Mädchen in gleicher Weise, anzuleiten, die Weltprobleme und die Notwendigkeit für internationale Zusammenarbeit wie auch die Probleme ihrer eigenen Länder zu verstehen; drittens, sich nicht durch anti-demokratische Bewegungen jetzt oder in der Zukunft irreführen zu lassen; viertens, anzuerkennen, dass das Ziel der vollen Beteiligung am Leben und an den Verantwortlichkeiten ihrer Länder und der Weltgemeinschaft ein gemeinsames Ziel ist, für dessen Erreichung die Frauen der Welt einander Hilfestellung leisten sollten“.

Die sieben Mitglieder der „Subkommission“ (von Dänemark, Dominikanische Republik, Libanon, Polen, Frankreich, Indien und China) trafen im Mai 1946 zusammen, protestierten gegen die Unterordnung unter die Menschenrechtskommission, begannen ihr Aufgabengebiet auszuarbeiten und jedenfalls die Arbeit „solange fortzusetzen, bis die Frauen den Punkt erreicht haben, wo sie

auf gleicher Ebene mit Männern stehen. Priorität sollte in der Praxis den politischen Rechten zugewendet werden, weil ohne diese wenig Fortschritt gemacht werden kann.“ Zu diesem Zeitpunkt hatten nämlich Frauen in 30 von 51 Staaten noch kein Wahlrecht (in Österreich war das allgemeine Frauenwahlrecht 1918 eingeführt worden).

Am 29. März 1947 erreichten die Frauen, dass die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women, CSW, auch Frauenstatuskommission) gleichrangig zur Menschenrechtskommission im System der Vereinten Nationen eingerichtet wurde. Das Aufgabengebiet der Frauenstatuskommission lautete: „Empfehlungen und Berichte für den Wirtschafts- und Sozialrat zur Förderung der Frauenrechte auf politischen, wirtschaftlichen, sozialen und Bildungsgebieten vorzubereiten“ und „zur dringenden Behandlung von Problemen, die eine sofortige Aufmerksamkeit auf dem Gebiet der Frauenrechte in der Absicht erfordern, das Prinzip durchzusetzen, dass Männer und Frauen die gleichen Rechte haben, und Vorschläge auszuarbeiten, die entsprechenden Empfehlungen in Kraft zu setzen.“ (ECOSOC Resolution 48(IV) vom 29. März 1947)

Zur weiteren Entwicklung vorerst einige Zahlenangaben: Seit der Gründungskonferenz 1945 wuchs die Anzahl der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen von ursprünglich 51 mittlerweile auf 192 Mitgliedstaaten. Ursprünglich bestand die Frauenstatuskommission aus 15 Mitgliedstaaten, die vom Wirtschafts- und Sozialrat gewählt wurden. Seit 1990 besteht die Frauenstatuskommission aus insgesamt 45 Mitgliedern. Deren Zusammensetzung gliedert sich in Afrikanische Staaten (13), Asiatische Staaten (11), Osteuropäische Staaten (4), Lateinamerikanische und Karibische Staaten (9) sowie Westeuropäische und andere Staaten (8). Die auf vier Jahre gewählten Mitglieder senden VertreterInnen der jeweiligen Regierungen, wobei auch Beobachterstaaten zugelassen sind. Österreich trat den Vereinten Nationen nach Abzug der Alliierten und

Abschluss des Staatsvertrages im Jahr 1955 bei. Österreich war Mitglied der Frauenstatuskommission in den Jahren 1965-67, 1970-72, und 1989-96.

Internationale Zusammenarbeit

Die Frauenstatuskommission sammelt Informationen über die Missverhältnisse zwischen der rechtlichen und der tatsächlichen Situation sowie über die Lebensbedingungen von Frauen in den Mitgliedstaaten und wertet diese aus. Die Informationen werden mit umfangreichen Fragebögen gesammelt, die sich an Mitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen (Non Governmental Organisations, NGOs) richten. Ergänzt werden sie durch ExpertInnenbefragungen, statistische Analysen und Gutachten. Nach 1-2 Erhebungsjahren liegen die Ergebnisse dieser Auswertungen in Form von Ländervergleichen der Frauenstatuskommission vor. Die jeweiligen RegierungsvertreterInnen müssen daraus Schlussfolgerungen ziehen und diese beraten, um sich auf gemeinsame Texte für Entschlüsse, Empfehlungen, Erklärungen oder Übereinkommen zu einigen. Diese Abschlusstexte werden dann von der Frauenstatuskommission über den Wirtschafts- und Sozialrat dem höchsten Gremium der Vereinten Nationen zur Beschlussfassung zugeleitet, nämlich der jeweils im September jeden Jahres beginnenden Generalversammlung der Vereinten Nationen.

Zu den schlussfolgernden Beratungen über einzelne Sachgebiete werden die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen beigezogen, beispielsweise die IAO (Internationale Arbeitsorganisation) hinsichtlich wirtschaftlicher und sozialer Fragen und die UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur) in Bezug auf Bildung von Frauen.

Die Frauenstatuskommission unterhält seit Beginn gute Arbeitsbeziehungen mit internationalen Nichtregierungsorganisationen, insbesondere mit Frauenorganisatio-

nen. Das bedeutet, dass über diese internationalen Dachverbände auch die nationalen Frauenorganisationen am weltweiten Zusammenwirken zur Verbesserung des Status der Frau beteiligt waren und sind.

Gründe für die Entstehung eigener Verträge und Rechtsinstrumente für Frauen

Mit der in den Menschenrechtspakten eingefügten Nichtdiskriminierungsbestimmung, die neben Rasse, Sprache, Religion, Herkunft, politischer Überzeugung auch Geschlecht anführt, wird verkannt, dass es sich bei Frauen nicht um eine Subkategorie von Menschen handelt. Menschen sind nicht geschlechtslos und nicht abstrakt. Die Idee der Universalität der Menschenrechte, so wie das Recht an sich, vermittelten jedoch lange Zeit die Vorstellung von geschlechtslosen und abstrakten Menschen. Eine Auswirkung dieser Vorstellung, die bis heute weit verbreitet ist, ist die Verwendung einer männlichen Sprachform.

Die Allgemeine Menschenrechtserklärung und die internationalen Menschenrechtspakte gründen auf dem grundlegenden Prinzip der Gleichberechtigung und der Nichtdiskriminierung. Obwohl das Prinzip der Nichtdiskriminierung eine weltweit anerkannte Vorschrift darstellte, war die Beseitigung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auch nach der Annahme dieser menschenrechtlichen Verträge noch weit von der weltweiten Verwirklichung entfernt.

Aus diesem Grund schlug die Frauenstatuskommission Ergänzungen zu den Entwürfen der Menschenrechtspakte vor, um die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit – auch in Zeiten des „Kalten Krieges“ – auf Probleme und bestehende Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern zu lenken. Das Hauptgebiet der Arbeit der Frauenstatuskommission besteht in der Ausarbeitung von universellen, das heißt allgemein gültigen Standards betreffend die Gleichstellung der Geschlechter, unter anderem im politi-

schen und öffentlichen Leben, im Bildungsbereich, auf dem Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen, im wirtschaftlichen und sozialen Leben, Stadt und Land, in allen ehelichen und familiären Angelegenheiten. Die umfangreichen Informationen und Auswertungen über die rechtliche Stellung und die tatsächliche Lebenssituation von Frauen weltweit ermöglichten es der Frauenstatuskommission, Schritt für Schritt die Menschenrechte von Frauen auszuarbeiten und in verschiedenen Verträgen oder rechtlichen Instrumenten festzulegen.

Dank der Bemühungen der Mitglieder der Frauenstatuskommission sind Frauenrechte mittlerweile Inhalt einer Vielzahl von internationalen Erklärungen und Verträgen geworden, wie der nachfolgende Überblick zeigt:

- Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau, 1952
- Übereinkommen über die Staatsbürgerschaft der verheirateten Frau, 1957
- Übereinkommen und Empfehlung über die Zustimmung zur Eheschließung, Mindestalter bei Eheschließung und Registrierung von Eheschließungen, 1962 und 1965
- Erklärung über die Beseitigung von Diskriminierung der Frau, 1967
- Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979
- Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, 1993
- Fakultativprotokoll zur Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1999

Anzumerken bleibt, dass internationale „Empfehlungen“ und „Erklärungen“ für Staaten nicht unmittelbar rechtsverbindlich, jedoch Richtschnur für künftiges Verhalten sind. Internationale „Übereinkommen“ oder „Konventionen“ verpflichten hingegen jene Staaten, die sie ratifiziert haben, zur Einhaltung der angenommenen Grundsätze und zur Umsetzung der angenommenen Bestimmungen in die nationalen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen.

Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Ein sehr wichtiger Schritt zur Verwirklichung des Prinzips der Gleichstellung von Männern und Frauen in allen Lebensbereichen war und ist die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1979 verabschiedete UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Die Konvention ist deshalb besonders bedeutsam, weil sie Diskriminierung von Frauen in allen Bereichen verbietet und Staaten zur Gleichstellung auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene verpflichtet. Sie legt fest, dass das Prinzip der gleichen Rechte für alle Frauen gilt, unabhängig von ihrem Familienstand. Zur Unterzeichnung am 1. März 1980 aufgelegt, wurde die Konvention von 51 Staaten während der Eröffnungszeremonie zur Zweiten Weltfrauenkonferenz unterzeichnet und trat am 3. September 1981 in Kraft. Der wachsende politische Wille der Mitgliedstaaten zur weltweiten Umsetzung der Konvention ist an der steigenden Anzahl von Ratifizierungen erkennbar.

Entwicklung längerfristiger Programme zur Förderung von Frauen

Seit den 1960er Jahren nimmt die Zahl der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stark zu. Programme, Beratungsdienste und technische Unterstützung zur Förderung der Frau befassen sich schwerpunktmäßig mit Frauen in Entwicklungsländern und ihrer Eingliederung in die Entwicklungsprozesse ihrer Länder. Um die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf diese Problematik zu lenken, wurde auf Vorschlag der Frauenstatuskommission 1975 zum „Internationalen Jahr der Frau“ erklärt. Ziel dieses Jahres war es,

- die Gleichstellung von Mann und Frau zu fördern,
- die Integration der Frau in die Entwicklungsprozesse ihrer Länder sicherzustellen, und
- den Beitrag der Frau zur internationalen Zusammenarbeit und zur Stärkung des Weltfriedens zu erhöhen.

Seither fanden Weltfrauenkonferenzen der Vereinten Nationen in vier Weltregionen statt: 1975 in Mexiko, 1980 in Kopenhagen, 1985 in Nairobi, 1995 in Peking. Im Rahmen dieser Weltfrauenkonferenzen wurden Programme verabschiedet, die auch von der Frauenstatuskommission vorbereitet wurden. Dazu gehören beispielsweise die Erklärung und Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking („Beijing Platform for Action“), die sich mit Strategien zur Beseitigung von Hindernissen für Frauen in zwölf kritischen Gebieten, darunter auch im Menschenrechtsbereich und mit Bezugnahme auf die CEDAW-Konvention, befassen. In Peking verpflichteten sich die RegierungsvertreterInnen dazu, nationale Aktionspläne zur Umsetzung auszuarbeiten. Deshalb wurde der Aufgabenbereich der Frauenstatuskommission erweitert: Seit 1996 ist sie auch für die Umsetzung der Erklärung und Aktionsplattform von Peking zuständig.

In den 1990er Jahren hielt das CEDAW-Komitee mit aktuellen Aussagen zur Menschenrechtssituation von Frauen und aktiver Beteiligung der Vorsitzenden oder einzelner Expertinnen des Komitees eine besondere Verbindung zu allen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen aufrecht, umgekehrt haben diese Weltkonferenzen den Status des CEDAW-Komitees weltweit gestärkt, wie beispielsweise die Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien.

Im Juni 1993 nahmen 2100 RegierungsvertreterInnen aus 172 Staaten an der Weltkonferenz über Menschenrechte und 2700 VertreterInnen aus 1529 Organisationen am NGO-Forum „Alle Menschenrechte für alle“ auf demselben Konferenzgelände im Wiener Internationalen Zentrum teil. Die NGO

Vertretungen waren zur Hälfte Frauen aus allen Weltregionen.

Allgemeine Zielsetzungen waren beispielsweise die Prüfung und Beurteilung der Fortschritte im Menschenrechtsbereich seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte 1948 und die Evaluierung der Wirksamkeit der Methoden und Mechanismen der Vereinten Nationen bei der Durchsetzung von Menschenrechtsstandards.

Im Vorbereitungsprozess der Konferenz waren manche Regierungen nicht dazu bereit, die von der Frauenstatuskommission und vom CEDAW-Komitee geforderte Behandlung der Menschenrechtsverletzungen von Frauen ausdrücklich in die Tagesordnung aufzunehmen.

Das Dilemma bestand darin, dass sich die traditionellen Menschenrechtsorganisationen noch nicht mit den Frauenrechten im Lichte internationaler Rechtsinstrumente auseinandergesetzt - und die traditionellen Frauenorganisationen sich bisher wenig mit den Menschenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen befasst hatten.

Umso wichtiger wurde in diesem Bereich die Unterstützung durch die zahlreichen Parallelaktivitäten einschlägiger NGOs vor und während der Konferenz.

Viel beachtet war hier das symbolische Tribunal, bei dem 25 betroffene Frauen aus unterschiedlichen Ländern und Weltregionen vor 1000 ZuhörerInnen und einem vierköpfigen RichterInnenkollegium die an ihnen begangenen Menschenrechtsverletzungen bezeugten. Diese Menschenrechtsverletzungen umfassten Gewalt in der Familie und in bewaffneten Konflikten, Genitalverstümmelung, politische Verfolgung und erzwungene Prostitution. Diese medienwirksamen Zeugenaussagen hatten ihren Ursprung in einer weltumspannenden Petition und Kampagne, die vom Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, und vom International Women's Tribune Center in New York initiiert und von über 200 internationalen Frauen-NGOs unterstützt wurden.

Die Weltmensenrechtskonferenz 1993 in Wien verabschiedete die Wiener Erklärung und ein Aktionsprogramm. In Artikel 18 der Erklärung wird festgelegt: „Die Menschenrechte der Frauen und der Mädchen sind ein unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Teil der allgemeinen Menschenrechte. Die volle und gleichberechtigte Teilnahme der Frau am politischen, bürgerlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene und die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sind vorrangige Zielsetzungen der internationalen Gemeinschaft. Geschlechtsspezifische Gewalt und alle Formen sexueller Belästigung und Ausbeutung, einschließlich solcher, die auf kulturelle Vorurteile und den internationalen Menschenhandel zurückzuführen sind, sind mit der Würde und dem Wert der menschlichen Person unvereinbar und müssen beseitigt werden.“

Im Aktionsprogramm wird unter anderem „prioritäre Förderung des gleichen Status und der Menschenrechte der Frau“ gefordert. Weiters werden die Regierungen der Mitgliedstaaten aufgefordert, die Konvention zu ratifizieren und Vorbehalte zur Konvention zurückzuziehen. Nicht zuletzt werden Mitgliedstaaten sowie die Vereinten Nationen selbst aufgefordert, die Bevölkerung über die Konvention zu informieren und besondere Ausbildungsprogramme für Justiz-, Polizei- und Gesundheitswesen sowie im Rahmen friedenserhaltender Einsätze der Vereinten Nationen durchzuführen.

Welche Bedeutung hat CEDAW?

Menschenrechte von Frauen und Verpflichtungen für Österreich

Karin Tertinegg

Was hat ein völkerrechtlicher Vertrag mit dem täglichen Leben von Frauen zu tun? Wie werden die Möglichkeiten, die Frauen in Österreich haben, ihr Leben so zu gestalten, wie sie es möchten, davon beeinflusst? Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 443/1982) hat deshalb mit dem täglichen Leben von Frauen in Österreich zu tun, weil sie konkrete Antworten auf folgende Fragen gibt: Was bedeuten Menschenrechte für Frauen? Was bedeutet Diskriminierung von Frauen? Was hat Diskriminierung mit Gewalt gegen Frauen in Beziehungen, mit Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen, mit Zugang zu sicheren Methoden des Schwangerschaftsabbruchs, mit dem Familiennamen eines Ehepartners zu tun? Was können Frauen tun, wenn ihre Rechte nicht geachtet werden? Die Konvention und die Ausführungen des CEDAW-Komitees stellen klar, welche Rechte Frauen in allen Bereichen des Lebens haben, in der Öffentlichkeit wie im sogenannten privaten Bereich. Weiters gibt CEDAW konkrete Vorgaben für die derzeitige und zukünftige Regierungen in Österreich: Österreich hat sich vor fünfundzwanzig Jahren verpflichtet, alle nötigen Schritte zu setzen, damit Frauen in Österreich tatsächlich all ihre Rechte – in allen Lebensbereichen – in Anspruch nehmen und verwirklichen können und jede Form von Diskriminierung beseitigt wird.

Was bedeuten Menschenrechte für Frauen in Österreich?

Wie bereits im Beitrag von Hanna Beate Schöpp-Schilling ausgeführt, sind Menschenrechte die grundlegendsten Rechte, die jeder

Person aufgrund ihrer menschlichen Würde zustehen. Menschenrechte sind in Verfassungen von Staaten und im Völkerrecht festgeschrieben. Sie begrenzen staatliche Macht und erfordern gleichzeitig, dass Staaten von sich aus handeln, um zu gewährleisten, dass alle Menschen ihre Menschenrechte genießen können. Die Inanspruchnahme von Menschenrechten ermöglicht Menschen, ihr eigenes Leben zu gestalten und zu bestimmen, auf einer Basis der Freiheit, Gleichheit und Respekt vor der menschlichen Würde. Regierungen und andere Träger von Pflichten haben die Verpflichtung, Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und sie zu erfüllen. Menschenrechte bilden die Grundlage für rechtliche Ansprüche und für Sanktionen, wenn sie nicht erfüllt werden.

Die Möglichkeit einer Person, die ihr zustehenden Menschenrechte in Anspruch zu nehmen und ihr eigenes Leben zu gestalten, wird von verschiedenen Umständen wesentlich beeinflusst. Meist handelt es sich dabei um Geschlecht, Staatsangehörigkeit, finanzielle Situation, sexuelle Orientierung, Alter, ethnische oder „rassische“ Zugehörigkeit oder Herkunft, Religion, Behinderung, Familienstand oder andere.

Frauen werden in vielen Fällen sowohl aufgrund ihres Geschlechts, als auch aufgrund von anderen Umständen, z.B. Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit, aufgrund von Behinderung, aufgrund von Armut oder aufgrund ihrer Staatsbürgerschaft bei der Inanspruchnahme und Ausübung ihrer Menschenrechte mehrfach benachteiligt. Die Konvention verpflichtet Vertragsstaaten, in allen Bereichen des Lebens dafür zu sorgen, dass Frauen auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene gleichberech-

tigt mit Männern sind und dass jede Frau die ihr zustehenden Menschenrechte ausüben und genießen kann.

Was bedeutet Diskriminierung von Frauen?

Artikel 1 der Konvention legt fest, was unter Diskriminierung von Frauen verstanden wird: **Jede auf Grund des Geschlechts vorgenommene Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass die von der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau ausgehende Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frau** - gleich, welchen Familienstands - auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem oder anderem Gebiet beeinträchtigt oder vereitelt wird.

Diskriminierung von Frauen aufgrund des Geschlechts wird also sowohl direkt als auch indirekt verstanden. Das bedeutet, dass damit einerseits Regelungen diskriminierend sind, die Frauen schon im Wortlaut benachteiligen (direkte Diskriminierung). Andererseits sind auch Regelungen indirekt diskriminierend, die in sogenannter geschlechtsneutraler Sprache verfasst sind, aber in der Anwendung zur Folge haben, dass Frauen tatsächlich benachteiligt werden. „Aufgrund des Geschlechts“ bedeutet einerseits aufgrund körperlicher Merkmale, die dazu führen, dass ein Mensch die Bezeichnung „weibliches Geschlecht“, „Mädchen“ oder „Frau“ erhält (die englische Bezeichnung hierfür ist „sex“). Andererseits bedeutet „aufgrund des Geschlechts“ im Rahmen der Konvention auch gesellschaftliche Auffassungen darüber, welche Eigenschaften und Rollen Mädchen und Frauen aufgrund ihrer körperlichen Merkmale haben oder einnehmen sollten (die englische Bezeichnung dafür ist „gender“). Bis heute finden sich in Österreich wie in allen anderen Staaten weltweit - in sehr unterschiedlicher Ausprägung - Vorstellungen über

Eigenschaften und Rollen von Frauen und das Verhältnis zwischen den Geschlechtern, die dazu führen, dass Frauen im Vergleich zu Männern nicht die gleichen Möglichkeiten und Rechte haben, über ihr Leben selbst zu bestimmen.

Artikel 2 der Konvention legt fest, dass die Vertragsstaaten **jede Form von Diskriminierung der Frau** verurteilen und übereinkommen, **mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich** eine Politik der Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen. Sie verpflichten sich zu diesem Zweck,

- den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Verfassung aufzunehmen und für die tatsächliche Verwirklichung zu sorgen
- jede Diskriminierung der Frau zu verbieten
- die Frau wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen (durch Gerichte und sonstige öffentliche Einrichtungen)
- die Frau diskriminierende Handlungen und Praktiken **zu unterlassen**
- alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau **durch jedwede Personen, Organisationen oder Unternehmen** zu ergreifen
- **alle geeigneten Maßnahmen zu treffen**, um alle Gesetze, Vorschriften, Bräuche und Praktiken, die eine Diskriminierung der Frau darstellen, zu ändern oder aufzuheben
- **alle strafrechtlichen Bestimmungen aufzuheben**, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.

Vertragsstaaten müssen daher auch dafür sorgen, dass Frauen in allen Bereichen Gleichberechtigung tatsächlich in Anspruch nehmen können, ohne daran gehindert zu werden - egal, ob durch eine Person, die im Auftrag eines Staates handelt, oder ob durch eine Privatperson, Organisation oder ein Unternehmen.

Artikel 3 verpflichtet die Vertragsstaaten, die uneingeschränkte Entfaltung und Förderung der Frau sicherzustellen, insbe-

sondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet.

Artikel 4 Abs. 1 hält fest, dass vorübergehende Sondermaßnahmen, die dazu dienen, eine beschleunigte de-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau herbeizuführen, nicht als Diskriminierung im Sinne der Konvention gelten. Damit sind beispielsweise gesetzliche Quotenregelungen gemeint, die dazu führen sollen, dass Frauen so lange bevorzugt in Bereiche aufgenommen werden, in denen sie bislang unterrepräsentiert waren, bis sie an diesen Bereichen tatsächlich gleichberechtigt teilhaben und in ihnen vertreten sind.

Artikel 5 verpflichtet Staaten dazu, Maßnahmen zu setzen, die Vorurteile, Traditionen, Sitten und Gebräuche in Bezug auf herkömmliche Rollenbilder und Stereotypen von Mann und Frau bekämpfen. Ein Beispiel dafür ist die Beseitigung der Vorstellung, dass Frauen die Hauptzuständigen für Hausarbeit, Kinderbetreuungsarbeit und Betreuungsarbeit von Angehörigen sind. Aufgaben, die mit Haushalt, Kindern und Familie verbunden sind, müssen nach Artikel 5 der Konvention zwischen Männern und Frauen gerecht verteilt werden.

Welche Lebensbereiche von Frauen werden in der Konvention darüber hinaus angesprochen?

Abgesehen von den umfassenden Rahmenartikeln gehen die inhaltlichen Artikel der Konvention auf verschiedene Lebensbereiche von Frauen ein.

Artikel 6 verpflichtet Staaten dazu, jede Form des Frauenhandels und der Ausbeutung von Prostitution zu unterdrücken. Staaten sind daher verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Frauen, die in unsichere Arbeitsverhältnisse jeglicher Art (z.B. in private Haushalte, in saisonale Gelegenheitsjobs, in die Sexarbeit) gehandelt werden, all ihre Menschenrechte in Anspruch nehmen können. Weiters müssen Staaten die Bedingungen, unter denen Sexarbeit stattfindet, so gestalten,

dass Sexarbeiterinnen nicht ausgebeutet werden und all ihre Rechte gewahrt sind.

Artikel 7 umfasst Diskriminierung von Frauen im politischen und öffentlichen Bereich. Das bedeutet im Hinblick auf das aktive und passive Wahlrecht, bei der Teilnahme an Regierungspolitik, beim Zugang zu öffentlichen Ämtern und Funktionen, und bei der Mitwirkung an der Arbeit von Nichtregierungsorganisationen.

Artikel 8 verpflichtet Staaten zu Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass Frauen ihre Regierungen gleichberechtigt auf internationaler Ebene und in internationalen Organisationen vertreten können.

Artikel 9 betrifft Diskriminierung von Frauen bei Erwerb, Wechsel oder Beibehaltung ihrer Staatsbürgerschaft und in Bezug auf die Staatsbürgerschaft ihrer Kinder.

Artikel 10, 11 und 12 betreffen Beseitigung von Diskriminierung von Frauen im Bildungsbereich, am Arbeitsmarkt und im Gesundheitswesen. Diese Bestimmungen sind jeweils sehr umfassend und betreffen ganz wesentliche Bereiche im Leben jeder Frau, z.B. Ausbildung und Berufswahl von Mädchen und Frauen, Bedingungen im Arbeitsleben, Zugang zu Gesundheitsleistungen, die auf besondere Bedürfnisse von Frauen in unterschiedlichen Lebenssituationen angemessen eingehen.

In **Artikel 13** wird Diskriminierung in weiteren Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen und kulturellen Lebens genannt.

Artikel 14 nennt die Förderung von Frauen in ländlichen Gebieten.

Artikel 15 garantiert Frauen in zivilrechtlichen Angelegenheiten dieselbe Rechtsfähigkeit wie Männern. Das bedeutet beispielsweise Gleichbehandlung in Verfahren vor Gericht.

Artikel 16 umfasst Gleichberechtigung von Frauen in Ehe und Familienrecht. Bedeutsam sind dabei das gleiche Recht auf Eheschließung, auf die Wahl des Ehegatten und auf Eheschließung nur mit freier und voller Zustimmung, gleiche Rechte und Pflichten während der Ehe und bei der Auflösung der Ehe, im Hinblick auf Entschei-

dungen über die Anzahl und Altersunterschiede ihrer Kinder und in allen Angelegenheiten, welche die Kinder betreffen. Weiters sind auch die persönlichen Rechte der Ehegatten umfasst, einschließlich des Rechts auf die Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung.

Für grundlegende Änderungen der Stellung von Frauen in der Gesellschaft sind also die Bestimmungen der Artikel 2, 4, 5 und 16 besonders bedeutsam.

Was hat Diskriminierung mit Gewalt gegen Frauen in Beziehungen zu tun?

Gewalt gegen Frauen, in all ihren Formen, stellt eine massive Menschenrechtsverletzung dar. Wie im Beitrag von Hanna Beate Schöpp-Schilling erwähnt, hat das CEDAW-Komitee in bisher drei „Allgemeinen Empfehlungen“, besonders der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19, auf internationaler Ebene entscheidend dazu beigetragen, dass Gewalt gegen Frauen, die in Beziehungen begangen wird, als Menschenrechtsverletzung und als Diskriminierung im Sinne der Konvention anerkannt wurde. Erst durch diese Anerkennung wurde es möglich, Staaten dafür verantwortlich zu machen, Gewalttaten, die im „privaten Bereich“ meist von Männern gegen Frauen begangen werden, zu verhindern und zu bestrafen. Staaten müssen unter der Konvention dafür sorgen, Frauen wirksam vor solchen Gewalttaten zu schützen und die Bedingungen dafür zu schaffen, dass sich betroffene Frauen tatsächlich solcher Gewalt entziehen können. Dies betrifft in Österreich derzeit z.B. vor allem fremdenrechtliche, sozial- und eherechtliche und arbeitsmarktpolitische Bestimmungen. Die derzeit geltende österreichische Rechtslage ist hier klar dafür verantwortlich, dass es vielen Frauen, die sich Gewalttaten dauerhaft entziehen wollen, sehr schwer bis unmöglich gemacht wird, dies zu tun. Frei von jeglicher Form von Gewalt, auch in Beziehungen, zu leben, ist

ein grundlegendes Menschenrecht jeder Frau und jedes Mädchens.

Was bedeutet das für Österreich?

Mit der Ratifikation von CEDAW hat sich Österreich vor fünfundzwanzig Jahren auf internationaler Ebene verpflichtet, solange alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, bis keine Frau mehr Diskriminierung aufgrund der Tatsache, dass sie eine Frau ist, erfährt.

Viele Regelungen, die im Wortlaut Frauen gegenüber Männern direkt diskriminierten, wurden in den letzten fünfundzwanzig Jahren geändert oder abgeschafft. Ein Beispiel für derzeit noch existierende Regelungen, die Frauen direkt diskriminieren, ist z.B. die Bestimmung, dass Kinder automatisch den Familiennamen des Vaters erhalten, wenn kein gemeinsamer Familienname bestimmt wurde. Dies stellt einen Verstoß gegen die Verpflichtungen der Konvention dar und muss in konsequenter Umsetzung der Konvention abgeschafft werden. Abgesehen davon gibt es nach wie vor viele Beispiele für Regelungen, die Frauen indirekt aufgrund ihres Geschlechts diskriminieren und die geändert werden müssen. Einen Überblick über die dringendsten Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen, zu denen Österreich bei der letzten Begutachtung der Umsetzung der Konvention aufgerufen wurde, geben die „Abschließenden Bemerkungen“ des CEDAW-Komitees (Website der Frauenministerin siehe Links und Literatur).

Österreich hat gemäß der Konvention die Verpflichtung, Menschenrechte zu garantieren, zu schützen und zu erfüllen und muss dabei „gebührende Sorgfalt“ (due diligence) anwenden. Diese „gebührende Sorgfalt“ muss auch von Personen angewandt werden, die für den Staat handeln. Wenn z.B. Personen in der öffentlichen Verwaltung, RichterInnen, Staatsanwälte oder Staatsanwältinnen, Polizistinnen oder Polizisten Entscheidungen treffen, die dazu füh-

ren, dass die Rechte von Frauen in der Praxis beeinträchtigt werden, ist Österreich gemäß der Konvention verpflichtet, dies zu verhindern und entsprechend zu sanktionieren.

Österreich ist gemäß der Konvention darüber hinaus verpflichtet, alle notwendigen Schritte zu setzen, um auch Diskriminierung durch Privatpersonen, Organisationen oder Unternehmen zu beseitigen, und auch hierbei „gebührende Sorgfalt“ anzuwenden.

Was bedeutet das für Frauen, die in Österreich leben?

Haben Migrantinnen in Österreich ein Recht auf eigenständige Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis, unabhängig vom Bestehen einer Ehe? Haben Asylwerberinnen und weibliche Flüchtlinge in Österreich ein Recht darauf, dass geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe anerkannt werden? Haben Frauen in Österreich ein Recht darauf, dass sie tatsächlich gleichberechtigt in Entscheidungspositionen vertreten sind, in der Wirtschaft, Bildung, Politik? Dass sie ohne Einschränkungen Zugang zu Verhütungsmitteln und zu medizinisch sicheren Schwangerschaftsunterbrechungen haben? Dass sie frei von Gewalt in Beziehungen leben? Dass Arbeit, die typischerweise von Frauen geleistet wird, gleich entlohnt wird, wie Arbeit, die typischerweise von Männern geleistet wird? Dass sie, wenn sie unbezahlte Hausarbeit, Betreuungs- oder Pflegearbeit für Kinder und Angehörige geleistet haben, angemessen sozial abgesichert sind, ohne für diese Absicherung auf eine Ehe oder Lebensgemeinschaft angewiesen zu sein?

CEDAW bedeutet, dass jede Frau, die in Österreich lebt, das Recht auf die Anerkennung, Inanspruchnahme und Ausübung der ihr zustehenden Menschenrechte und Grundfreiheiten hat, ohne aufgrund ihres Geschlechts daran gehindert oder beeinträchtigt zu werden – egal, ob von staatlicher Seite oder von Privatpersonen, Organisationen und Unternehmen.

CEDAW bedeutet, dass sich jede Frau auf die ihr zustehenden Rechte und die Verpflichtungen, die Österreich als Vertragsstaat der Konvention eingegangen ist, berufen kann. Dass jede Frau, die sich in ihren durch die Konvention garantierten Rechten verletzt sieht, eine Individualbeschwerde vor das CEDAW-Komitee bringen kann, wenn die innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft sind.

CEDAW bedeutet Klarheit darüber, dass Gewalt gegen Frauen, in welcher Form auch immer sie ausgeübt wird, ob sie innerhalb einer Beziehung oder öffentlich stattfindet, eine Menschenrechtsverletzung darstellt. Österreich hat die Verpflichtung, Frauen wirksam vor Gewalt zu schützen und Gewalthandlungen zu bestrafen. CEDAW bedeutet Klarheit darüber, dass Männer, die Gewalt gegen Frauen ausüben, für ihr Verhalten zur Verantwortung gezogen werden müssen, und dass das Recht einer Frau auf Leben und körperliche und geistige Integrität in jedem Fall jedes andere Recht (z.B. das Recht des Täters auf Achtung seiner Privatsphäre) überwiegt.

CEDAW bedeutet auch die Klarheit darüber, dass traditionelle Vorstellungen oder Rollenstereotype von Frauen und Männern, wie beispielsweise die Vorstellung, dass Frauen hauptsächlich für Erziehungs- und Betreuungsarbeit und Männer hauptsächlich für den Familienunterhalt zuständig sind, Diskriminierung im Sinne der Konvention darstellen.

Was bedeutet das für Nicht-regierungsorganisationen (NGOs)?

Aktive Gleichstellungspolitik und die Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Frauen ist keine innerstaatliche Angelegenheit, der sich politische Parteien und Regierungen nach Belieben widmen können oder auch nicht, sondern Gegenstand einer Verpflichtung gegenüber einer Staatengemeinschaft und gegenüber den BürgerInnen. Das CEDAW-Komitee betont die Notwendigkeit,

NGOs, die im frauenpolitischen Bereich tätig sind, in staatliche Politik einzubinden und mit den nötigen finanziellen Mitteln auszustatten. Die Konvention und die Ausführungen des CEDAW-Komitees („Allgemeine Empfehlungen“ und „Abschließende Bemerkungen“) bieten einen hervorragenden Rahmen, um vermehrte Einbindung von NGOs sowie konkrete Fortschritte in der Gleichstellungspolitik - auch für mehrfach diskriminierte Frauen - als Ausdruck internationaler Verpflichtungen Österreichs einzufordern. Solange, bis gleichberechtigte Teilhabe von Frauen verwirklicht ist: Im politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bereich. In der Öffentlichkeit, im Umgang mit Behörden, im Beruf, in der Wirtschaft, in Beziehungen, in der Ausbildung, im Zugang zu Sozialleistungen, zu Hause.

Um mit Eleanor Roosevelt zu sprechen: Jeder dieser Orte ist ein Ort, an dem es um Menschenrechte geht. Solange Menschenrechte dort keine Bedeutung haben, haben sie nirgendwo Bedeutung - und solange Frauen in Österreich an einem dieser Orte diskriminiert werden, ist Österreich als Vertragsstaat der Konvention dafür verantwortlich, dies zu ändern.

Wie können Frauen CEDAW verwenden?

Das Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Karin Tertinegg⁹

Welche Möglichkeiten haben Frauen, ihre in der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau garantierten Rechte geltend zu machen? Nach dem Inkrafttreten der Konvention – in Österreich im Jahr 1982 – gab es lange keine Möglichkeit für Frauen, eine Beschwerde an das CEDAW-Komitee zu richten, wenn sie sich in den in der Konvention festgelegten Rechten verletzt sahen. Durch einen Zusatz zur Konvention, das so genannte „Fakultativprotokoll“, das in Österreich am 22. Dezember 2000 in Kraft trat (BGBl. III 206/2000), wurde diese Möglichkeit jedoch geschaffen – und zwar für jede Frau, die der Hoheitsgewalt der Republik Österreich unterliegt, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit.

Warum wurde ein Fakultativprotokoll erarbeitet?

Um Menschenrechtsverletzungen von Frauen zu überprüfen, sieht die Konvention grundsätzlich vor, dass das CEDAW-Komitee die regelmäßigen Berichte der Vertragsstaaten begutachtet und Empfehlungen abgibt. Ein individuelles Beschwerderecht für Frauen wurde zwar bereits bei der Ausarbeitung der Konvention vorgeschlagen, aber wieder fallen gelassen. Einige Delegierte waren damals der Ansicht, Diskriminierung von Frauen wäre kein „ernsthafte völkerrechtliches Verbrechen“, für welches ein solches Verfahren notwendig sei, wie etwa Apartheid und Diskriminierung aufgrund von „Rasse“ (racial discrimination). Erst im Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 sowie in der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurde ein solches Beschwerde-

verfahren nachdrücklich gefordert. Die UN-Frauenstatuskommission setzte 1996 eine Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls ein, an der unter dem Vorsitz von Aloisia Wörgetter weitere Expertinnen aus Österreich, unter anderem Anna Sporrer und Lilly Sucharipa-Behrmann, wesentlich beteiligt waren. Einige Ziele, die mit der Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls erreicht werden sollten, sind,

- Menschenrechte von Frauen wirksamer durchzusetzen,
- das Wissen über CEDAW und die darin garantieren Rechte von Frauen bei Vertragsstaaten und Einzelpersonen zu stärken,
- Vertragsstaaten dazu zu veranlassen, CEDAW besser umzusetzen und diskriminierende Gesetze und Anwendungen zu ändern,
- als erstes geschlechtsspezifisches Beschwerdeverfahren im UN-System andere existierende menschenrechtliche Beschwerdeverfahren aufzuwerten, sowie
- ein größeres Bewusstsein in der Öffentlichkeit für Menschenrechte von Frauen zu schaffen.

Das Fakultativprotokoll wurde von der UN-Generalversammlung schließlich am 6. Oktober 1999 angenommen. Es trat am 22. Dezember 2000 allgemein – und auch für Österreich – in Kraft. Vertragsstaaten der Konvention können auf freiwilliger Basis erklären, an das Fakultativprotokoll gebunden sein zu wollen. Es beinhaltet zwei zusätzliche Verfahren, um Frauenrechte durchzusetzen: Ein **Individualbeschwerdeverfahren (Mitteilungsverfahren)** und ein **Untersuchungsverfahren**. Vertragsstaaten können

⁹ Meine besondere Anerkennung und meinen Dank möchte ich Dr.ⁱⁿ Anna Sporrer, Expertin für das Fakultativprotokoll, aussprechen.

ihre Verpflichtungen unter dem Fakultativprotokoll nur insofern einschränken, als sie das Untersuchungsverfahren durch ein so genanntes „Opting-out“ für sich ausschließen können.

Wie kann das CEDAW-Komitee Menschenrechtsverletzungen von Frauen von sich aus überprüfen?

Das CEDAW-Komitee kann von sich aus ein **Untersuchungsverfahren** einleiten, wenn ihm Informationen darüber vorliegen, dass ein Vertragsstaat die in der Konvention garantierten Rechte von Frauen schwerwiegend oder systematisch verletzt. Das erste derartige Untersuchungsverfahren wurde 2004 beendet. Anlass für diese Untersuchung waren die Entführungen und Vergewaltigungen von und Morde an Frauen in Ciudad Juárez, Chihuahua (Mexiko). Österreich hat vom „Opting-Out“ keinen Gebrauch gemacht. Das Untersuchungsverfahren ist damit grundsätzlich auf Österreich anwendbar.

Wie kann eine Beschwerde an das CEDAW-Komitee eingebracht werden?

Das Fakultativprotokoll ermöglicht es, beim Komitee eine Beschwerde oder „Mitteilung“ („communication“) einzureichen, wenn eine Frau (oder eine Gruppe von Frauen) der Ansicht ist, in einem unter der Konvention garantierten Recht durch einen Vertragsstaat verletzt worden zu sein. Eine solche Mitteilung kann von der betroffenen Frau (den betroffenen Frauen) selbst eingebracht werden oder :

- im Namen und mit Zustimmung der betroffenen Frau (Frauen) oder
- im Namen der betroffenen Frau (Frauen), wenn der Verfasser rechtfertigen kann, ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen zu handeln.

Das bedeutet, dass ein Mitteilungsverfahren neben einer betroffenen Frau selbst auch anderen Personen oder Frauenorganisationen offen steht. Zusätzliche Voraussetzungen sind:

- Mitteilungen müssen schriftlich abgefasst und dürfen nicht anonym sein.
- Sie dürfen nur Vertragsstaaten betreffen, die das Fakultativprotokoll ratifiziert haben.
- Die betroffene Frau oder die betroffenen Frauen müssen der Hoheitsgewalt dieses Vertragsstaates unterstehen, aber sie müssen nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzen.
- Alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe müssen ausgeschöpft worden sein. Dies gilt nicht, wenn das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt.

Weitere Voraussetzungen sind, dass eine solche Mitteilung weder vom CEDAW-Komitee noch in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft wurde oder wird; sie nicht unvereinbar mit den Bestimmungen der Konvention ist; sie nicht offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird; und sie keinen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung darstellt. Weiters müssen sich die Tatsachen, die der Mitteilung zu Grunde liegen, nach dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben oder nach diesem Zeitpunkt weiter bestehen. Für Österreich ist dies der 22. Dezember 2000.

Ein Leitfaden zum Fakultativprotokoll ist über das Frauenbüro Wien bestellbar; eine englische Vorlage für eine Mitteilung ist über die CEDAW-Website erhältlich (siehe Links und Literatur).

Was geschieht, wenn das CEDAW-Komitee eine Beschwerde erhalten hat?

Sobald eine Mitteilung beim CEDAW-Komitee eingegangen ist, kann es bei unmittelbar drohender Gefahr für die betroffene Frau den Vertragsstaat auffordern, **vorläufige Maßnahmen** zu ergreifen, um einen möglichen, nicht wieder gut zu machenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden. Wenn das Komitee eine Mitteilung als zulässig erachtet, bringt es sie dem betreffenden Vertragsstaat zur Kenntnis, sofern die Person oder Personen der Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem betreffenden Vertragsstaat zustimmen. Der Vertragsstaat übermittelt innerhalb von sechs Monaten eine Stellungnahme an das Komitee, das nach Prüfung der Mitteilung den betreffenden Parteien seine **Auffassungen und Empfehlungen** übermittelt. Darin stellt das Komitee fest, ob ein unter der Konvention garantiertes Recht einer Frau von einem Vertragsstaat verletzt wurde und gibt Empfehlungen über Maßnahmen ab, die der Vertragsstaat setzen sollte, um seine Verpflichtungen gemäß der Konvention zu erfüllen. Der Vertragsstaat übermittelt wiederum nach sechs Monaten eine schriftliche Antwort, in der er Angaben über alle Maßnahmen, die aufgrund der Auffassungen und Empfehlungen des Komitees getroffen wurden, einschließt.

Jeder Vertragsstaat ist nach Völkerrecht dazu verpflichtet, den Auffassungen und Empfehlungen des CEDAW-Komitees zu folgen.

Welche Beschwerden hat das CEDAW-Komitee bereits entschieden?

Insgesamt wurden bis Oktober 2007 zehn Mitteilungen vom Komitee entschieden (Website siehe Links und Literatur). Von den vier Mitteilungen, bei denen das Komitee eine Verletzung der in der Konvention garan-

tierten Rechte festhält, betrifft eine die erzwungene Sterilisation einer Frau (Ungarn 4/2004). Drei weitere betreffen die Verletzung von grundlegenden Menschenrechten von Frauen durch Gewalttaten von Männern in Beziehungen (Ungarn 2/2003, Österreich 5/2005 und 6/2005). Im Fall der Mitteilung einer Frau aus Ungarn (2/2003), deren Ehemann sie über Jahre hinweg schweren Gewalttaten aussetzte und drohte, sie zu töten, entschied das Komitee, dass Ungarn als Vertragsstaat versagt hatte, die betreffende Frau wirksam und sofort vor massiven und sich über Jahre erstreckenden Gewalttaten des Ehemannes zu schützen. Es stellte fest, dass die zur Verfügung stehenden Mechanismen dazu nicht in der Lage waren. Das Komitee empfahl Ungarn, sofortige und wirksame Maßnahmen zu treffen, um die körperliche und geistige Integrität der betreffenden Frau sicherzustellen, ihr eine sichere Wohnmöglichkeit und angemessene Unterstützung für die Betreuung ihrer Kinder zu geben und ihr Rechtsbeistand sowie eine finanzielle Entschädigung zu gewähren, die angemessen für die erlittene körperliche und geistige Schädigung sowie die Schwere des erlittenen Unrechts ist. Weiters gab das Komitee umfangreiche Empfehlungen zur sofortigen Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Gewaltschutzmechanismen in Ungarn ab.

Die Mitteilungen, die Österreich betreffen, wurden vom Verein Frauen-Rechtsschutz und der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie eingebracht. Beide Mitteilungen haben jeweils den Mord einer Frau durch ihren Ehemann in den Jahren 2002 und 2003 zum Inhalt, wobei die betreffenden Täter vor den Morden jeweils eine Serie an Gewalthandlungen und Morddrohungen gegen die Frauen begangen hatten. Die betroffenen Frauen hatten aktiv versucht, sich aus diesen Gewaltsituationen zu befreien: Die jeweiligen Drohungen und Gewalttaten waren der Polizei und der Staatsanwaltschaft angezeigt worden, beide Täter waren von der Polizei aus der Wohnung weg gewiesen worden, und es war ihnen

untersagt worden, die Wohnung und die unmittelbare Umgebung der Frauen zu betreten. Im strafrechtlichen Verfahren wurde die Gefährlichkeit der Täter jedoch seitens der Staatsanwaltschaft nicht ausreichend ernst genommen. Die Täter wurden nicht in Haft genommen und töteten, wie angekündigt, die beiden Frauen.

Das Komitee stellt dazu fest,

- dass die Ermordungen beider Frauen eine Verletzung der in der Konvention garantierten Rechte durch Österreich darstellen, insbesondere des Rechts beider Frauen auf Leben und auf körperliche und geistige Unversehrtheit;
- dass trotz umfangreicher rechtlicher Gewaltschutzmechanismen die staatlich getroffenen Schritte nicht ausgereicht haben, um die Frauen vor der Ermordung durch ihre Ehemänner zu schützen; und
- dass Polizei- und Justizbehörden für mangelnde Sorgfalt beim Schutz der Frauen verantwortlich sind.

Für die Mitteilung 6/2005 bringt das Komitee zum Ausdruck, dass staatliche AkteurInnen **in jedem einzelnen Fall** der notwendigen Sorgfalt nachkommen müssen, zu der Österreich als Vertragsstaat gemäß der Konvention verpflichtet ist. Es betont, dass jede einzelne Frau, die Opfer von Gewalt ist, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten verwirklichen können muss, und dass die Rechte eines Täters nicht über den Menschenrechten einer Frau auf Leben und körperliche und geistige Unversehrtheit stehen können. Insbesondere stellt die Tatsache, dass die Staatsanwaltschaft den Täter nicht in Haft brachte, einen Bruch der angemessenen Sorgfaltspflicht Österreichs dar, die Frau vor Gewalt zu schützen. Das Komitee macht auch darauf aufmerksam, dass die Gefährlichkeit des Täters in diesem Fall sehr wahrscheinlich dadurch beeinflusst wurde, dass er im Falle einer Scheidung seine Aufenthaltsgenehmigung in Österreich verloren hätte. Das Komitee nimmt hier Bezug dar-

auf, dass das derzeitige österreichische Fremdenrecht massive Auswirkungen auf Menschenrechte und Grundfreiheiten hat, und dass Frauen im Fall von Gewalt in Beziehungen oftmals durch die Auswirkungen fremdenrechtlicher Regelungen besonders gefährdet werden.

Aufgrund dieser beiden Mitteilungen empfiehlt das Komitee Österreich unter anderem:

- bei allen Handlungen der Sicherheit von Frauen alle gebotene Sorgfalt zu widmen;
- das Gewaltschutzgesetz und das damit zusammenhängende Strafrecht durch Anwendung von angemessener Sorgfalt besser umzusetzen und zu überwachen;
- Gewalttäter aufmerksam und rasch strafrechtlich zu verfolgen, um Tätern und der Öffentlichkeit zu vermitteln, dass die Gesellschaft häusliche Gewalt verurteilt;
- sicherzustellen, dass straf- und zivilrechtliche Rechtsbehelfe tatsächlich angewandt werden, wenn der Täter eine Gefahr für das Opfer darstellt und dass Polizei, Staatsanwaltschaft und RichterInnen routinemäßig mit im Gewaltschutzbereich tätigen NGOs zusammenarbeiten;
- die Koordination zwischen Polizei- und Justizbehörden zu verbessern;
- Aus- und Weiterbildungsprogramme in Bezug auf häusliche Gewalt für RichterInnen, JuristInnen und Exekutivorgane zu verbessern und Information über die Konvention, die Allgemeine Empfehlung Nr. 19 zu Gewalt gegen Frauen und das Fakultativprotokoll darin einzuschließen.

Für beide Mitteilungen wird Österreich nun innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort übermitteln, einschließlich Angaben über alle Maßnahmen, die unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Komitees getroffen wurden. Weiters werden die Gutachten des Komitees über die beiden Mitteilungen derzeit in die deutsche Sprache übersetzt und sollen von Österreich breit veröffentlicht werden, um das Wissen über CEDAW, die darin garantierten Menschenrechte von Frauen und die Möglichkeit einer Individualbeschwerde möglichst vielen Menschen zugänglich zu machen.

Links und Literatur

Links in englischer Sprache

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>

CEDAW-Website mit umfassenden Informationen zur CEDAW-Konvention, dem CEDAW-Komitee und dem Fakultativprotokoll

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html>

Allgemeine Empfehlungen des CEDAW-Komitees, wie Nr. 12 und Nr. 19 (Gewalt gegen Frauen), Nr. 21 (Ehe und Familie), Nr. 24 (Gesundheit), Nr. 25 (vorübergehende Sondermaßnahmen)

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm>

Gutachten des CEDAW-Komitees über eingebrachte Mitteilungen (Individualbeschwerden) und durchgeführte Untersuchungen

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF>

Musterformular für eine Mitteilung an das CEDAW-Komitee in englischer Sprache

Links in deutscher Sprache

<http://www.frauen.bka.gv.at/site/5548/default.aspx>

Text der CEDAW-Konvention und des Fakultativprotokolls in deutscher Sprache

<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=20860>

Sechster Bericht Österreichs an das CEDAW-Komitee (2004)

<http://www.frauen.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=24129>

Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Komitees zum sechsten Bericht Österreichs (2007)

<http://www.frauenrechtsschutz.at>

Website des Vereins Frauen-Rechtsschutz

<http://www.interventionsstelle-wien.at>

Website der Wiener Interventionsstelle gegen Gewalt in der Familie, mit Kontaktadressen aller Interventionsstellen in den Bundesländern

Literatur in englischer Sprache

Inter-Parliamentary Union, 2003. **The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol.** Handbook for Parliamentarians. United Nations

Hanna Beate Schöpp-Schilling, Cees Flinterman (eds), 2007. **The Circle of Empowerment: Twenty-five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women.** New York: The Feminist Press.

Literatur in deutscher Sprache

Deutsches Institut für Menschenrechte, 2005. **Die ‚General Comments‘ zu den VN-Menschenrechtsverträgen: Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen.** Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. [General Recommendations - Allgemeine Empfehlungen - des CEDAW-Komitees in deutscher Sprache]

Doris König, Joachim Lange, Ursula Rust, Hanna Beate Schöpp-Schilling (Hg.), 2004. **Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?** Loccumer Protokoll Nr. 71/03. Rehburg-Loccum. Siehe auch <http://www.loccum.de>

Brita Neuhold, Renate Pirstner, Silvia Ulrich, 2003. **Menschenrechte – Frauenrechte.** Innsbruck: Studien-Verlag.

Anna Sporrer, 2002. **Das Fakultativprotokoll zur UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.** In Ursula Floßmann (Hg.), **Fragen zum Geschlechterrecht,** Linz: Trauner-Verlag. 203-258.

Anna Sporrer, 2001. **Leitfaden zum Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.** Wien: Frauenbüro der Stadt Wien. Bestellbar beim Bestellservice der Frauenabteilung der Stadt Wien: <https://www.wien.gv.at/formulare/frauen/bestellen/>

Abkürzungen und Glossar

Allgemeine Empfehlung	Empfehlung des CEDAW-Komitees zur Umsetzung von Menschenrechten von Frauen (General Recommendation)
BGBI	Bundesgesetzblatt
CEDAW-Konvention	United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CEDAW-Komitee	Gremium aus dreiundzwanzig ExpertInnen, welches die Umsetzung der Konvention überwacht
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (englische Abkürzung ICCPR)
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (englische Abkürzung ICESCR)
Fakultativprotokoll	Zusatz zur CEDAW-Konvention, zu dem sich Staaten freiwillig verpflichten können (Optional Protocol)
Konvention	Vertrag, der zwischen verschiedenen Staaten abgeschlossen wird und völkerrechtliche Verpflichtungen erzeugt; andere Bezeichnungen für solche Verträge: Pakt oder Übereinkommen
Präambel	Vorwort, Einleitung eines internationalen Vertrags
Ratifikation	Verfahren, mit dem ein Staat ausdrückt, an einen völkerrechtlichen Vertrag gebunden zu sein (ratifizieren)
Umsetzung	Verfahren, mit dem der Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrags in das Rechtssystem eines Staates umgesetzt und anwendbar gemacht wird.
United Nations (UN)	Vereinte Nationen (VN), ein Zusammenschluss von derzeit 192 Staaten als weltweite Internationale Organisation, zu deren wichtigsten Aufgaben der Schutz der Menschenrechte zählt.

Autorinnen

Hon. Prof. Dr.ⁱⁿ Dorothea Gaudart

übte Vorsitz- und Vorstandsfunktionen in internationalen Gremien und österreichischen Beiräten im damaligen Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus.

Dr.ⁱⁿ Hanna Beate Schöpp-Schilling

ist internationale Expertin für Menschenrechte von Frauen und Mitglied im CEDAW-Komitee seit 1989.

Mag.^a Karin Tertinegg forscht und lehrt zu CEDAW und Gleichstellungspolitik in Österreich und der EU.