



Studien zu  
Grund- und  
Menschenrechten

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

Dokumentation der Tagung in Potsdam  
am 25./26. November 1999

• Heft 5 •

### Impressum

Herausgeber: Prof. Dr. iur. Eckart Klein (klein@rz.uni-potsdam.de)  
MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam,  
Heinestraße 1, 14 482 Potsdam  
Fon: 03 31 - 70 76 72 / Fax: 71 92 99  
e-mail: mrz@rz.uni-potsdam.de

Redaktion: Dr. iur. Norman Weiß (weiss@rz.uni-potsdam.de)  
Assessorin Friederike Brinkmeier (brinkm@rz.uni-potsdam.de)

© MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, April 2000

ISSN 1435 - 9154

## Vorwort

Dieses Heft der Reihe „Studien zu Grund- und Menschenrechten“ enthält die Ergebnisse der Tagung „20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)“, die das Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam und Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling am 25. und 26. November 1999 veranstalteten.

Die Konferenz war dankenswerterweise vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg finanziell gefördert worden. Dies gilt auch für das vorliegende Heft.

Es soll, wie schon die Konferenz, dazu beitragen, die Kenntnis über das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu vergrößern, und die Bedeutung des internationalen Menschenrechtsschutzes insgesamt für die Durchsetzung und Förderung von Frauenrechten unterstreichen.

Zur Ergänzung enthält das vorliegende Heft daher auch die „Abschließenden Bemerkungen“ zum 2./3. und 4. Bericht der Bundesrepublik Deutschland vom 2. Februar 2000 des CEDAW-Ausschusses. Hinzu kommen der „General Comment“ des Menschenrechtsausschusses Nr. 28 vom 29. März 2000 zu „Equality of Rights Between Men and Women (Art.3)“ sowie die Texte des CEDAW-Übereinkommens und des dazu gehörigen neuen Zusatzprotokolls, das eine individuelle Beschwerdemöglichkeit etabliert.

Die Herstellung der Publikation lag in den bewährten Händen von Frau Rechtsreferendarin Carola Grund und Herrn Dr. Norman Weiß.

Potsdam, im April 2000

Eckart Klein



# 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

## Inhaltsübersicht

<b>Grußwort Margret Schlüter,</b> Staatssekretärin für Frauen und Arbeit im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg .....	7
<b>Grußwort Dr. Christine Bergmann,</b> Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend .....	9
<b>Grußwort Prof. Dr. Jutta Limbach,</b> Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts.....	11
<b>Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling,</b> Bedeutung und Auswirkungen des Frauenrechtsübereinkommens ...	13
<b>Prof. Dr. Eckart Klein,</b> Schutz von Menschenrechten der Frauen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte .....	31
<b>Mag. Aloisia Wörgetter,</b> Politische Bemerkungen zum neuen Beschwerderecht für Frauen im Rahmen der VN-Frauenrechtskonvention .....	53
Diskussionszusammenfassung .....	60
Podiumsdiskussion: Praktische Auswirkungen des Übereinkommens in der Bundesrepublik Deutschland .....	63
Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau: „Abschließende Bemerkungen“ zum 2./3. und 4. Bericht der Bundesrepublik Deutschland vom 2. Februar 2000 .....	68
Menschenrechtsausschuß der Vereinten Nationen: General Comment No. 28 "Equality of Rights Between Men and Women (Art. 3)" vom 29. März 2000 .....	80
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) .....	90
Fakultativprotokoll .....	102
Teilnehmerverzeichnis .....	108
Autoren .....	112



## Grußwort

### Margret Schlüter

Staatssekretärin für Frauen und Arbeit im Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Willkommen in Potsdam, meine Damen - und vor allem auch meine Herren. Ich freue mich, daß wir hier ein so ausgewogenes Verhältnis von Teilnehmern haben, die sich der - eigentlich doch - selbstverständlichen Sache der Welt verpflichtet fühlen - der gleichen Rechte für alle! Weil dies jedoch nach wie vor ein weltweites Problem ist, achten Frauen und Männer rund um den Globus auf die Wahrung dieser elementaren Rechte. In Potsdam geschieht das seit langem, und ich danke vor allem dem MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam und seinem Direktor, Herrn Prof. Klein, für seine erfreuliche Initiative zur Ausrichtung dieser Tagung, die sich morgen mit dem Jahrestag der Anti-Diskriminierungskonvention beschäftigen wird.

Bei dieser Thematik würde ich es allzugern mit Leo Tolstoi halten, der einst schrieb: *„Es gibt keine Frauenfrage. Es gibt die Frage der Freiheit und Gleichheit für alle menschlichen Wesen. Die Frauenfrage hingegen ist Unfug.“* Zwischen seiner Erkenntnis und der heutigen Realität liegen 100 Jahre. 100 Jahre Kampf um elementarste Menschenrechte und das Selbstverständnis, diese nicht in männliche und weibliche aufzusplitten. 100 Jahre Kampf um gleiches Wahlrecht, um parlamentarische Beteiligung, um die „Frauenquote“ in öffentlichen Ämtern und allen gesellschaftlichen Bereichen. So lange wir noch Gesetze brauchen, um die Rechte der Frauen durchzusetzen, können wir wohl leider die „Frauenfrage“ nicht als „Unfug“ abtun.

Es ist ein zähes Ringen, das immer wieder auch von Rückschlägen begleitet war und bis heute anhält. Als 1945 die UNO entstand, gewährten lediglich dreißig der einundfünfzig Gründungsmitglieder den Frauen ihrer Länder das Wahlrecht. Und erst sieben Jahre später verabschiedete die Generalversammlung ein Übereinkommen, das Frauen weltweit das aktive und passive Wahlrecht zusicherte - was damit allerdings noch längst nicht überall geschah. Dies beleuchtet schlaglichtartig die Situation in unserem eigentlich doch aufgeklärten Jahrhundert.

Andererseits - wenn man bedenkt, daß dies erst fünfzig Jahre her ist, kann man wiederum froh darüber sein, daß in diesen wenigen Jahrzehnten so vieles für die Gleichheit der Geschlechter geschehen ist. Das u.a. auch dank dieser Konvention, die in 163 Staaten gilt und in der Bundesrepublik Deutschland 1985 (DDR: 1980) in Kraft trat. Obwohl sie nicht ständig im Gespräch ist, haben viele Staaten auf ihrer Grundlage Aktivitäten entwickelt, die das Leben und die gesellschaftspolitische Teilhabe der Frauen veränderten. Oft nur in kleinen Schritten, und zufrieden sind wir - die Frauen - nicht. Zwar ist eine Bilanz in der Frauenpolitik stets schwierig, doch festzuhalten bleibt, daß Frauen nach wie vor weniger Lebenschancen als Männer haben. Armut hat immer noch ein weibliches Gesicht - 70 Prozent der 1,3 Mrd. Menschen, die in Armut leben, sind Frauen; zwei Drittel der 900 Mio. Analphabeten sind weiblich - um nur zwei Beispiele aus dem UN-Weltentwicklungsbericht herauszugreifen. Erfreuliches gibt es auch: In den skandinavischen Ländern sind derzeit 30 Prozent der Abgeordneten Frauen.

Ich bin sicher, daß dieses Forum die Konvention weiter bekannt machen und eine breite Aussprache fördern wird. Das Thema bleibt ja am Kochen: So wird sich die CEDAW Anfang nächsten Jahres auch mit der Situation der Frauen im vereinten Deutschland beschäftigen. Wir müssen es auch am Kochen halten, denn es bleibt noch viel zu tun! Ich wünsche Ihnen einen erfolgreichen Tagungsverlauf und angenehme Tage in Potsdam! - Vielen Dank!

## Grußwort

### Dr. Christine Bergmann

Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu Ihrer Tagung anlässlich des zwanzigjährigen Jubiläums der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau möchte ich Sie ganz herzlich grüßen. Gern wäre ich Ihrer Einladung persönlich gefolgt. Leider ist mir dies wegen wichtiger anderweitiger Verpflichtungen nicht möglich.

Vor 20 Jahren, am 18. Dezember 1979, hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Frauenrechtsübereinkommen verabschiedet. Die historische Bedeutung dieses Übereinkommens steht außer Frage. Erstmals wurde ein umfassendes, internationales Menschenrechtsinstrument für Frauen geschaffen und damit ein bedeutender Schritt hin zur Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechte unternommen.

Zwanzig Jahre nach Annahme des Frauenrechtsübereinkommens und vier Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking ist jetzt ein weiterer Fortschritt im Kampf um Menschenrechte für Frauen zu verzeichnen.

Nach vierjährigen Verhandlungen hat die diesjährige 43. Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen im März 1999 den Text eines Zusatzprotokolls zum Frauenrechtsübereinkommen verabschiedet, das die Überwachung der Garantien des Frauenrechtsübereinkommens stärken soll. Frauen werden danach u.a. eine dem Stand anderer Menschenrechtsübereinkommen vergleichbare Individualbeschwerde erhalten.

Es ist überaus erfreulich, daß es uns gelungen ist, nach diesen langwierigen und schwierigen Verhandlungen endlich zu einem erfolgreichen Abschluß zu kommen. Unter deutscher Präsidentschaft haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union wesentlich zu diesem Erfolg beigetragen. Damit wird der internationale Menschenrechtsschutz für Frauen deutlich gestärkt. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird sich dafür einsetzen, daß Deutschland an der Spitze der Länder steht, die das Zusatzprotokoll ratifizieren.

Frau Dr. Schöpp-Schilling, die die Bundesrepublik Deutschland auch künftig als unabhängige Expertin im Frauenausschuß vertreten soll, hat im Mai dieses Jahres angeregt, eine Broschüre mit den Texten des Frauenrechtsübereinkommens, des Zusatzprotokolls sowie anderer wichtiger Dokumente in deutscher Sprache herauszugeben.

Wir haben diesen Vorschlag gern aufgegriffen. Die aus Anlaß zum Jubiläum des Frauenrechtsübereinkommens vorgelegte Broschüre unseres Hauses will eine Informationslücke schließen.

Einer frauenpolitisch interessierten Öffentlichkeit werden neben dem Text des Frauenrechtsübereinkommens erstmals in deutscher Sprache auch der Text des Zusatzprotokolls sowie einige wichtige Empfehlungen zu dem Frauenrechtsübereinkommen zugänglich gemacht.

Ich bin sicher, daß diese Broschüre ein interessiertes Publikum finden wird, und möchte abschließend Ihrer Tagung einen erfolgreichen Verlauf wünschen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

## Grußwort

### Prof. Dr. Jutta Limbach

Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau besteht zwar schon zwanzig Jahre - doch sein Schicksal ist typisch für Regelungen, die die Gleichberechtigung von Frauen verwirklichen sollen: Nur durch Beständigkeit und zähes Ringen nähern sie sich dem Ziel Stück für Stück.

Die Geschichte des beharrlichen Kampfes der Frauen um Rechtsgleichheit und soziale Gleichheit lehrt uns, daß die Frauen ihre Interessen bündeln und gemeinsam vertreten müssen. Ohne die „Waschkorb-Aktion“ von Elisabeth Selbert, die während der Verhandlungen über das Grundgesetz alle Frauenverbände aufrief, sich für die Aufnahme des Gleichberechtigungsartikels 3 Abs. 2 in das Grundgesetz stark zu machen, wäre nicht die Ausgangsbasis für das Maß an Gleichberechtigung geschaffen worden, das wir heute erreicht haben. Dieser Rechtssatz bildet nicht den Schlußstein, sondern gleichsam den Grundstein für das in mühsamer Kleinarbeit zu errichtende Gebäude der Gleichberechtigung. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, die zuweilen den Gesetzgeber verpflichten, Änderungen vorzunehmen, sind ebenso Bausteine wie politische Aktivitäten und Maßnahmen, die das gesellschaftliche Bewußtsein verändern. Rechtsgleichheit ist nur die notwendige Voraussetzung, aber nicht das Ziel der Gleichstellung. Verfassungs- und Vertragsversprechen erfüllen sich nicht von selbst. Zu ihrer Durchsetzung bedarf es der Urteils- und Tatkraft politisch verantwortungsbewußter Menschen. Denn erst wenn das gleichberechtigende und gleichverpflichtende Recht auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgelebt und akzeptiert wird, wird es dauerhaft etabliert.

Das durch Ihre Konferenz zu ehrende Vertragswerk hat sich der Lösung dieser schwierigen Aufgabe auf internationaler Ebene verschrieben. Es versteht sich von selbst, daß die unterschiedlichen Kulturen der Welt in der Frage der Gleichberechtigung nur schwer miteinander in Einklang zu bringen sind. Hier verhält es sich nicht anders als in anderen Fragen der Menschenrechte. Dennoch zeigen die Pakte, daß sie internationale Standards setzen können, daß sie über den Hebel des politischen An-

sehens eines Landes durchaus in der Lage sind, Einfluß auf die Entwicklungen zu nehmen. Allerdings könnte dieser Einfluß erheblich verstärkt werden, wenn es gelänge, die nötigen Ratifizierungen des Fakultativprotokolls vom 12. März 1999 zu erhalten. Das dort in Aussicht genommene förmliche Beschwerdeverfahren könnte durch seine Entscheidungen dazu beitragen, das wenig beachtete Vertragswerk nicht nur bekannter zu machen, sondern auch seine Regelungen zu konkretisieren und so den Schutz der Frauen vor Diskriminierung auszuweiten.

Ich wünsche Ihrer Konferenz anregende Diskussionen, einen fruchtbaren Gedankenaustausch und gutes Gelingen!

# Bedeutung und Auswirkungen des Frauenrechtsübereinkommens

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling

## I. Einführung

Wir feiern im Dezember 1999 das 20jährige Jubiläum des „Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women; Frauenrechtsübereinkommen*). Es wurde in den 70er Jahren von der „Frauenrechtskommission“ (*Commission on the Status of Women*) formuliert und am 18. Dezember 1979 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet.

Im September 1981 trat es in Kraft, nachdem es von zwanzig Vertragsstaaten ratifiziert worden war. Im Frühjahr 1999 hatten sich bereits 163 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen vertraglich an das Übereinkommen gebunden.<sup>1</sup> Ziel ist es seit der 4. Weltfrauenkonferenz (1995), bis zum Ende des Jahres 2000 die weltweite Gültigkeit – wie das Übereinkommen über die Rechte des Kindes<sup>2</sup> - erreicht zu haben. Dies wird jedoch voraussichtlich nicht gelingen, da weder in den USA, noch in einer Reihe arabischer Staaten derzeit erfolgversprechende Bemühungen zu sehen sind.

Im folgenden werde ich

1. das Übereinkommen und sein bisher wichtigstes Durchsetzungsverfahren - die Berichtspflicht des Vertragsstaates - vor einem unabhängigen VN-Ausschuß von Sachverständigen beschreiben,
2. einige der bisher deutlich erkennbaren Auswirkungen des Übereinkommens zur Verbesserung der Situation von Frauen aufzeigen und
3. die Bedeutung des Übereinkommens für die Bundesrepublik Deutschland erläutern.

---

<sup>1</sup> Im Januar 2000 gab es 165 Vertragsstaaten.

<sup>2</sup> Mit Stand Januar 2000 hat auch diese Konvention noch nicht die wirklich weltweite Gültigkeit erreicht, da ihr weder die USA noch Somalia beigetreten sind.

## II. Charakteristika des Übereinkommens

Das Übereinkommen ist das wichtigste völkerrechtliche Menschenrechtsinstrument für Frauen. Es schützt sie vor Diskriminierung hinsichtlich ihrer unveräußerlichen, aus ihrer Würde als Menschen begründeten Rechte. Schon die Charta der Vereinten Nationen (1945) sowie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) enthalten ein Diskriminierungsverbot auf der Grundlage des Geschlechts sowie das Gebot der Gleichberechtigung von Mann und Frau. In den Internationalen Pakten über bürgerliche und politische Rechte (1966) und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) wurden beide Standards völkerrechtlich verbindlich gemacht, ohne daß sie allerdings - bis auf wenige Ausnahmen im Wirtschafts- und Sozialpakt - weiter ausdifferenziert wurden. Auch basieren dieses Diskriminierungsverbot und dieses Gleichberechtigungsgebot auf einem androzentrischen Modell der Menschenrechte von Frauen, das die spezifischen Menschenrechtsverletzungen, die Frauen als Frauen und damit in Unterscheidung von Männern erleiden können, außer acht läßt.<sup>3</sup>

Bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts, dann aber auch besonders in den 50er und 60er Jahren wurden eine Reihe **frauenspezifischer** völkerrechtlicher Instrumente formuliert.<sup>4</sup> Diese wurden z.T. in das neue Übereinkommen integriert, so daß es eine Mischung aus „beschützenden“ (z.B. Mutterschutz), „korrigierenden“ (z.B. erlaubte zeitweilige Sondermaßnahmen, die Frauen bevorzugen) und „nichtdiskriminierenden“ Rechtsstandards darstellt.<sup>5</sup>

Als Höhepunkt in der Entwicklung von Menschenrechtsinstrumenten für Frauen geht es jedoch über alle bisherigen sowohl allgemeinen als auch frauenspezifischen völkerrechtlichen Instrumente hinaus, indem es nicht nur geschlechtsspezifische Neutralität in der rechtlichen und tatsächlichen Behandlung von Männern und Frauen garantiert, sondern auch die spezifischen Diskriminierungsformen, denen Frauen als **Frauen in allen** Lebensbereichen ausgesetzt sind, verbietet.

---

<sup>3</sup> J. Connors, General Human Rights Instruments and Their Relevance to Women, in: A. Byrnes / J. Connors / Lum Bik (eds.), *Advancing the Human Rights of Women: Using International Human Rights Standards in Domestic Litigation*, 1997, S. 37.

<sup>4</sup> Vgl. die Aufzählung im Anhang in A. Byrnes, *Human Rights Instruments Relating Specifically to Women, with particular emphasis on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in: A. Byrnes / J. Connors / Lum Bik (eds.) (Fn. 3), S. 55-56.

<sup>5</sup> A. Byrnes (Fn. 4), S. 40-41.

Das Übereinkommen besteht aus einer Präambel und insgesamt dreißig Artikeln. Die Präambel verweist auf frühere Menschenrechtsinstrumente. Sie verbindet die Durchsetzung der vollen Gleichberechtigung von Mann und Frau mit einer grundlegenden Rollenänderung beider Geschlechter in **allen** Lebensbereichen und mit einer Reihe allgemeiner politischer Voraussetzungen (u.a. neue Weltwirtschaftsordnung; Beseitigung von Rassismus und Apartheid, ausländischer Besetzung und Fremdherrschaft; allgemeine und vollständige Abrüstung). Sie postuliert die Gleichberechtigung von Frauen als Grundlage einer vollständigen Entwicklung eines jeden Landes.

Artikel 1-16 und 24 bestimmen die rechtlichen und sonstigen Maßnahmen (Programme, Verordnungen, etc.), zu deren Einhaltung bzw. Umsetzung der Vertragsstaat sich verpflichtet. Artikel 17-22 formulieren Regelungen hinsichtlich der Berichterstattung seitens des Vertragsstaates vor dem gleichnamigen Ausschuß, dem „Frauenrechtsausschuß“ (*Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*). Artikel 23 sowie 25-30 enthalten Bestimmungen bezüglich der Gültigkeit besser geeigneter, bereits bestehender nationaler oder internationaler Rechtsvorschriften sowie Bestimmungen bezüglich des Ratifizierungs- bzw. Beitrittsprozesses, des Umgangs mit Vorbehalten seitens der Vertragsstaaten sowie des Umgangs mit Streitigkeiten zwischen ihnen hinsichtlich der Auslegung oder Anwendung des Übereinkommens.

### III. Beschreibung der Artikel des Übereinkommens

Das Frauenrechtsübereinkommen erstreckt sich auf **alle** Lebensbereiche von Frauen und auf **alle** Diskriminierungsformen, denen sie ausgesetzt sind, auch wenn diese nicht immer explizit genannt werden. Eine kurze Beschreibung der einzelnen Artikel dokumentiert diese Reichweite.

Artikel 1 definiert den Tatbestand der Diskriminierung als sowohl direkte oder beabsichtigte (Ziel) als auch als unbeabsichtigte oder indirekte (Folge) Vereitelung oder Beeinträchtigung der Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau aufgrund einer mit ihrem Geschlecht begründeten Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung. Da der Tatbestand der unbeabsichtigten oder indirekten Diskriminierung in vielen Ländern nicht bekannt ist oder nicht verstanden wird, erweist sich das Übereinkommen als ein wichtiges Instrument, um Bewußtsein innerhalb der Regierungen

der Vertragsstaaten und ihrer Zivilgesellschaften über diese weitverbreitete Form der Diskriminierung von Frauen zu schaffen und darauf hinzuwirken, daß sie in ihren vielfältigen Erscheinungsformen erkannt, verboten und aufgehoben wird. Diskriminierung ist auch aufgrund des Familienstands von Frauen verboten. Diese Bestimmung sowie jene in Artikel 16, der die nicht zu diskriminierenden Rechte von Frauen in Ehe und Familie definiert, erweitern das traditionelle Menschenrechtsverständnis, indem auch im **privaten** Bereich Menschenrechtsverletzungen an Frauen verboten werden.

Artikel 2 nennt eine Reihe von gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, zu deren **unverzüglichem** Einsatz sich der Vertragsstaat verpflichtet, um die rechtliche und tatsächliche Diskriminierung von Frauen zu beseitigen. Sie betreffen Handlungen der Exekutive, Legislative und Rechtsprechung sowie der staatlichen Organe, aber auch die von Personen, privaten Organisationen und Unternehmen. Für die letzteren ist der Vertragsstaat verantwortlich, wenn er durch einen Mangel an Sorgfalt derartige Handlungen nichtöffentlicher Täter nicht kontrolliert, korrigiert, verhindert oder bestraft.

Artikel 3 fordert gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für alle Lebensbereiche von Frauen, um die volle Entfaltung und Förderung von Frauen zu sichern. Artikel 24 formuliert dazu noch einmal die Verpflichtung, daß alle Maßnahmen getroffen werden müssen, um die **volle** Verwirklichung der im Übereinkommen anerkannten Rechte zu sichern.

Artikel 4 erlaubt sowohl zeitweilige frauenspezifische Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der *De-Facto*-Gleichberechtigung von Mann und Frau als auch die Garantie des Mutterschutzes, beides gilt nicht als Diskriminierung von Männern wie in Artikel 1 definiert. Auch diese Bestimmung des Artikel 4 Abs.1, daß Frauen für bestimmte Zeiträume eine Förderung erfahren dürfen, die von Sonderprogrammen in Bildung und Ausbildung bis zur Bevorzugung bei Einstellung und Beförderung im Berufsleben sowie für politische Positionen auf der Grundlage von Zielvorgaben oder Quoten reichen können, werden von vielen Vertragsstaaten nicht verstanden oder nur zögernd angewandt.

Artikel 5 verpflichtet den Vertragsstaat zu allen geeigneten Maßnahmen, die zu einer Änderung der sozialen und kulturellen Verhaltensmuster und der stereotypen Rollenverteilung zwischen Mann und Frau sowie der diesen zugrundeliegenden Vorurteile bzw. der aus diesen resultierenden diskriminierenden Praktiken führen. Mit dieser Verpflichtung wird eine der Wurzeln der Diskriminierung von Frauen angesprochen, die sich in einigen Ländern in krassen Formen (z.B. genitale Verstümme-

lung, Witwenverbrennung, Brautpreis, Nahrungstabus), in anderen Ländern in subtilerer Ausprägung (Darstellung von Frauen in Schulbüchern, Medien etc.) darstellen. Mit dem Wandel der stereotypen Rollenverteilung soll auch die Übernahme der gemeinsamen Verantwortung der Kindererziehung erreicht werden.

Artikel 6 verpflichtet zur Abschaffung des Frauenhandels sowie der Ausbeutung von Frauen durch Prostitution. Beides sind Praktiken, die im letzten Jahrzehnt aufgrund politischer und wirtschaftlicher Transformationsprozesse z.B. in Mittel- und Osteuropa, aber auch in Asien, Mittel- und Lateinamerika ein erschreckendes Ausmaß angenommen haben.

Artikel 7 und 8 verbieten die Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben sowie in der Vertretung des Vertragsstaates auf internationaler Ebene. Auch diese Verpflichtung mit der gleichzeitig durch Artikel 4 Abs.1 ermöglichten besonderen Förderung von Frauen im politischen Bereich eröffnet die Chance, durch stärkere politische Präsenz, Mitwirkung und Teilhabe von Frauen eine wirklich frauenfreundlichere Politik im jeweiligen Vertragsstaat zu erreichen.

Artikel 9 sichert Frauen die gleichen Rechte zu wie Männern hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit sowohl für sich selbst als auch für ihre Kinder. Dieses ist ein Recht, das auch heute in vielen Ländern noch nicht selbstverständlich ist, so daß die Teilhabe von Frauen, die z.B. mit einem Ausländer verheiratet sind, besonders aber von ihren Kindern, am Rechts- und Sozialsystem des jeweiligen Landes beschnitten ist.

Artikel 10 und 11 verpflichten den Vertragsstaat mit detaillierten Maßnahmen auf die Beseitigung von Diskriminierungsformen und -tatbeständen von Frauen im Bildungs- und Erwerbsbereich.

Artikel 12 erlegt dem Vertragsstaat alle geeigneten Maßnahmen auf, um Diskriminierung von Frauen im Gesundheitsbereich zu verhindern sowie den gleichberechtigten Zugang zum Gesundheitswesen und die angemessene gesundheitliche Betreuung der Frau vor, während und nach der Schwangerschaft zu ermöglichen.

Artikel 13 definiert die Diskriminierungsverbote von Frauen im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und Artikel 15 ihre Gleichstellung mit dem Mann vor dem Gesetz.

Artikel 14 bündelt alle Diskriminierungsverbote noch einmal gesondert für Frauen auf dem Lande und nimmt damit die sich kumulierenden Diskriminierungsformen und -tatbestände zur Kenntnis, denen Frauen in

diesem gesellschaftlichen Sektor ausgesetzt sind, der in vielen Ländern der Welt die Wirtschafts- und Sozialstruktur bestimmt.

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Übereinkommens waren bestimmte Diskriminierungsformen gegenüber Frauen noch nicht in das politische Bewußtsein gedrungen. So wird öffentliche und private Gewalt gegen Frauen im Übereinkommen nicht explizit genannt. Rechtlich sind diese Diskriminierungsformen und -tatbestände im Übereinkommen jedoch erfaßt, da **jede** Form der Diskriminierung verboten ist und Maßnahmen auf **allen** Gebieten ergriffen werden müssen.

Die „Allgemeinen Empfehlungen“ 12, 14, 19 und 21 des Frauenrechtsausschusses zeigen in ihrer ergänzenden Auslegung<sup>6</sup> des Übereinkommens die vielfältigen Formen von Gewalt gegen Frauen in allen Lebensbereichen auf und formulieren die gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, zu denen sich ein Vertragsstaat verpflichtet, um Gewalt gegen Frauen zu verhindern, ihnen als Opfern zu helfen und die Täter zu bestrafen bzw. sie zu resozialisieren.

Empfehlung 23 des Ausschusses interpretiert Artikel 7 und 8 (Frauen im politischen und öffentlichen Leben und in der Vertretung ihres Landes auf internationaler Ebene) sehr ausführlich, Empfehlung 24 erläutert den im Übereinkommen sehr knapp gehaltenen Artikel 12 (Frauen und Gesundheit) und Empfehlung 21 die Diskriminierungsformen und -tatbestände von Frauen in Ehe und Familie, wie sie in Artikel 16 ausgeführt sind. Der Frauenrechtsausschuß plant als nächstes, eine Empfehlung zu dem wichtigen Artikel 4 Abs.1 (zeitweilige Sondermaßnahmen) zu formulieren, da dieser Artikel von vielen Vertragsstaaten zu wenig verstanden und daher nicht umgesetzt wird. Ebenso wichtig wird es sein, daß der Ausschuß bald eine Empfehlung zu Artikel 2 erarbeitet, um den Verpflichtungscharakter des Übereinkommens genauer zu verdeutlichen.

---

<sup>6</sup> „Allgemeine Empfehlungen“ des Frauenrechtsausschusses oder „Allgemeine Kommentare“ der anderen Menschenrechtsausschüsse haben keinen „harten“ Rechtscharakter. Eine Auswahl der „Allgemeinen Empfehlungen“ wird eine Broschüre enthalten, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend demnächst herausbringt.

## IV. Schwächen des Übereinkommens

### 1. Vorbehalte

Das Frauenrechtsübereinkommen wird geschwächt durch das Recht des Vertragsstaates auf Vorbehalte (*reservations*) gegenüber einzelnen Artikeln und ihren Bestimmungen, das ihm in Artikel 28 eingeräumt wird. Zwar verbietet das Übereinkommen in Artikel 28 Abs. 2, in Wiederholung der Wiener Vertragsrechtskonvention (1969), daß Vorbehalte geäußert werden, die mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind. Doch hat diese Bestimmung eine Reihe von Vertragsstaaten nicht davon abgehalten, sowohl sehr allgemein gehaltene, umfassende Vorbehalte als auch spezifische Vorbehalte gegen bestimmte Rechtsstandards des Frauenrechtsübereinkommens und dessen Umsetzungsverpflichtungen auszusprechen. Dies geschieht im allgemeinen mit dem Verweis auf Religion und religiöses Recht (z.B. Scharia) oder mit dem Verweis auf traditionelle Gebräuche. Vorbehalte z.B. gegen Artikel 16 (Ehe und Familie) durch Staaten mit islamischer Religion, oft noch in Verbindung mit Teilen des Artikels 2 (gesetzliche und sonstige Maßnahmen) oder mit Artikeln 2 und 3 (Förderung und Entwicklung der Frau) in ihrer Gesamtheit engen die Wirksamkeit des Übereinkommens erheblich ein. Das Frauenrechtsübereinkommen hat im übrigen die meisten Vorbehalte von allen Menschenrechtsübereinkommen.

Der Frauenrechtsausschuß selbst hat in zwei „Allgemeinen Empfehlungen“<sup>7</sup> das Problem der Vorbehalte angesprochen. Eine Reihe von Vertragsstaaten legen zudem regelmäßig Widerspruch ein, wenn das Recht auf Vorbehalte zu extensiv von einem anderen Vertragsstaat genutzt wird.<sup>8</sup> Auch der Ausschuß drängt in seinen „Abschließenden Kommentaren“, die die Diskussion der Staatenberichte zusammenfassen, auf die Aufhebung von Vorbehalten, wenn relevant, und in den Abschlußdokumenten der Wiener Menschenrechtskonferenz (1993) und der 4. Weltfrauenkonferenz (1995) wird das Thema ebenfalls kritisch angesprochen.<sup>9</sup> Der Ausschuß hat auch auf die spezifische Frauendiskriminierung und das widersprüchliche Verhalten eines Vertragsstaats hingewiesen, wenn dieser Vorbehalte gegenüber Artikeln des Frauenrechtsüberein-

---

<sup>7</sup> „Allgemeine Empfehlungen“ Nr. 4 (1987) und Nr. 20 (1996).

<sup>8</sup> Die Bundesrepublik Deutschland legt z.B. regelmäßig Widerspruch ein.

<sup>9</sup> Im Abschlußdokument der Menschenrechtskonferenz in Absatz 26 nur allgemein, in dem der Weltfrauenkonferenz in Absatz 218 spezifisch auf das Frauenrechtsübereinkommen bezogen.

kommens äußert, aber **keine** Vorbehalte zu gleichen Artikeln in anderen Menschenrechtskonventionen ausspricht, obwohl er unter diesen Instrumenten ebenfalls zur Nichtdiskriminierung auf der Grundlage des Geschlechts bzw. zur Einhaltung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen bezüglich der im jeweiligen Text enthaltenen Rechtsstandards verpflichtet ist.

Es muß allerdings auch gesehen werden, daß gerade das Recht auf Vorbehalte es vielen Staaten erlaubt, sich dem Übereinkommen zumindest in Teilen zu verpflichten. Gleichzeitig unterwerfen sie sich damit auch der Berichtspflicht und der Prüfung ihres Verhaltens durch den Frauenrechtsausschuß. Auf diese Weise wird auf jeden Fall ein Dialog des Ausschusses mit dem jeweiligen Vertragsstaat möglich und damit die Aussicht, daß potentiell eine kontinuierliche Verbesserung der Situation von Frauen in diesem Land durch die nicht mit Vorbehalten belegten Diskriminierungsverbote und idealerweise die Aufhebung der Vorbehalte stattfinden kann.<sup>10</sup>

## 2. Verpflichtungscharakter

Der Verpflichtungscharakter des Frauenrechtsübereinkommens wird von einigen Kommentatoren als zu „weich“ empfunden. Einige Rechtsstandards seien zu ungenau formuliert. Auch spiegele sich die schwächere Durchsetzungskraft der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, wie sie im gleichnamigen Internationalen Pakt formuliert ist, im Frauenrechtsübereinkommen wider.<sup>11</sup> Während es stimmt, daß um der Durchsetzungskraft der Diskriminierungsverbote willen man sich manche Artikel genauer und schärfer formuliert wünschen würde, ist dem letzteren Argument entgegen zu halten, daß das Frauenrechtsübereinkommen in Artikel 2 im Gegensatz zu dem genannten Pakt **unverzüglich** Maßnahmen zur Verwirklichung der Nichtdiskriminierung verlangt. Auch müßte mit Hilfe genauerer Analysen überprüft werden, ob und in welchem Umfang nicht durch die Heranziehung der anderen Übereinkommen bzw. der inzwischen von deren Ausschüssen oder dem Frauenrechtsausschuß geleisteten Interpretationen die zur damaligen Zeit z.T. bewußt

---

<sup>10</sup> Meine 11jährige Erfahrung im Ausschuß bestätigt diese These.

<sup>11</sup> Z.B. J. Delbrück, Die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979 im Kontext der Bemühungen um einen völkerrechtlichen Schutz der Menschenrechte, in: Festschrift für Hans Jürgen Schlochauer, 1981, S. 247-270.

formulierten Ungenauigkeiten heute bereits klarer definiert sind. Mit der Handhabung des Fakultativprotokolls zum Frauenrechtsübereinkommen werden in absehbarer Zeit ebenfalls mehr Konkretheit und Justitiabilität aufgrund der zu erwartenden Entscheidungen des Ausschusses erreicht werden.

### 3. Mehr Entwicklungsinstrument als Rechtsinstrument?

Das Frauenrechtsübereinkommen und sein Ausschuß sind seit der Formulierung und des Inkrafttretens organisatorisch und damit auch geographisch innerhalb der Vereinten Nationen von der Menschenrechtskommission in Genf und den übrigen Menschenrechtsinstrumenten getrennt gewesen.<sup>12</sup> Dies führte in den 80er Jahren dazu, daß viele Kommentatoren, aber auch Beamte der Regierungen bzw. der VN-Bürokratie selbst das Übereinkommen stärker in seinen Komponenten eines Entwicklungsinstrumentes für die Situation von Frauen werteten und weniger als ein mit den übrigen Menschenrechtsinstrumenten gleichwertiges Menschenrechtsinstrument. Diese Einschätzung ist inzwischen überholt, auch wenn die organisatorische und geographische Trennung weiterhin besteht. Neuere rechtstheoretische Interpretationen sowie das Abschlußdokument der Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen in Wien (1993) und anderer VN-Weltkonferenzen der 90er Jahre haben neben der weltweiten Geltung *aller* Menschenrechte auch deren Gleichberechtigung und Interdependenz bekräftigt und die Menschenrechte von Frauen als einen unveräußerlichen, integralen und unteilbaren Bestandteil der universellen Menschenrechte ausdrücklich eingeschlossen. Das im Oktober 1999 von der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Fakultativprotokoll zum Frauenrechtsübereinkommen unterstreicht diesen Status erneut und eindrücklich.

---

<sup>12</sup> Die Frauenrechtskommission wurde 1972 aus dem Menschenrechtszentrum in Genf nach Wien verlagert und in den 90er Jahren dann nach New York. Auch arbeitete dem Frauenrechtsausschuß immer das Sekretariat der Frauenrechtskommission zu, was einerseits gewisse Vorteile hinsichtlich des frauenspezifischen Wissens hatte, andererseits aber keine Menschenrechtsexperten vorweisen konnte. Seit der Menschenrechtskonferenz in Wien sind zwischen Genf und New York in den relevanten Abteilungen sogenannte "focal points" geschaffen worden, die für eine bessere Abstimmung und Verbindung zwischen den Menschenrechtsausschüssen und den ihnen zuarbeitenden Abteilungen der VN-Bürokratie geführt haben.

## V. Durchsetzungsverfahren

Zu den Durchsetzungsinstrumenten des Frauenrechtsübereinkommens gehören, wie auch bei den anderen Menschenrechtsinstrumenten ein Berichtsverfahren (Artikel 18) sowie das Verfahren der Staatenbeschwerde (Artikel 29). Letzteres ist bisher für das Frauenrechtsübereinkommen nicht genutzt worden, wie auch der entsprechende Artikel in den anderen Menschenrechtsinstrumenten bisher keine Anwendung fand. Seit dem 6. Oktober dieses Jahres eröffnet sich für das Frauenrechtsübereinkommen ein zusätzliches Durchsetzungsinstrument, das einige der anderen Menschenrechtsübereinkommen bereits besitzen oder um das sich ihre Ausschüsse bemühen. Mit der Verabschiedung eines Fakultativprotokolls durch die Vollversammlung der Vereinten Nationen ist jetzt die Möglichkeit eines Beschwerde- und Untersuchungsverfahrens vorgesehen.<sup>13</sup>

### 1. Berichtsverfahren<sup>14</sup>

Ein Vertragsstaat ist verpflichtet, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen einen Bericht zur Beratung durch den Ausschuß ein Jahr nach der Ratifizierung oder dem Beitritt vorzulegen, danach mindestens alle vier Jahre bzw. so oft es der Ausschuß verlangt (Artikel 18). Hinsichtlich des Berichtsverfahrens fordert Artikel 17 des Übereinkommens, daß ein Ausschuß eingesetzt wird, dessen Arbeitsweise in den Artikeln 19 bis 22 geregelt ist. Dieser Frauenrechtsausschuß besteht heute aus 23 Sachverständigen, bisher bis auf eine Ausnahme alles Frauen.

Die Sachverständigen werden von ihren Regierungen vorgeschlagen und von den Vertragsstaaten für eine Periode von vier Jahren gewählt. Wiederwahl ist möglich und sichert in der Praxis eine gewisse Kontinuität der Arbeit. Einmal gewählt, sind die Sachverständigen in persönlicher Eigenschaft, also unabhängig von ihrer jeweiligen Regierung, im Ausschuß tätig. Bei der Wahl der Sachverständigen soll auf eine gerechte geographische Verteilung sowie auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen und der wichtigsten Rechtssysteme geachtet werden.

---

<sup>13</sup> Vgl. A. Wörgetter, in diesem Heft S. 53ff. und N. Weiß, Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: MRM 1999, S. 79ff.

<sup>14</sup> Ausführlich dazu: H.B. Schöpp-Schilling, The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in E. Klein (ed.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998, S. 71-88.

Seit Mitte der 90er Jahre sind allerdings keine Sachverständigen aus den ehemaligen Ostblockstaaten im Ausschuß.<sup>15</sup> Im Gegensatz zu den Sachverständigen der anderen Menschenrechtsausschüsse, die meist Juristen und darüber hinaus oft im Völkerrecht spezialisiert sind, kommen die Sachverständigen des Frauenrechtsausschusses aus sehr unterschiedlichen beruflichen Bereichen (Jura, Medizin, Sozial- und Geisteswissenschaften). Einige sind Regierungsbeamtinnen oder -angestellte (Diplomatinnen oder Frauen- bzw. Gleichstellungsbeauftragte). Dieses berufliche Spektrum kommt der Breite der im Übereinkommen enthaltenen Rechtsstandards für die sehr unterschiedlichen Lebensgebiete von Frauen zugute.

Seit 1996 tagt der Ausschuß zweimal drei Wochen im Jahr.<sup>16</sup> Mit der Berichtspflicht unterwirft sich ein Vertragsstaat der Prüfung seines Verhaltens auf internationaler Ebene und durch eine internationale Instanz, d.h. der Prüfung seiner Umsetzung des Übereinkommens, in diesem Falle der Nichtdiskriminierung von Frauen. Im Rahmen dieses Berichtsverfahrens ist der Frauenrechtsausschuß allerdings **kein** juristisches Organ, das den Vertragsstaat wegen Nichteinhaltung des Übereinkommens **verurteilen** kann. Vielmehr treten die Sachverständigen mit den Regierungsvertretern des jeweiligen Vertragsstaates über den vorgelegten Bericht und die mündlich vorgetragene Informationen in einen sogenannten „kritischen Dialog“. Für den Vertragsstaat ist die Berichterstattung sowohl eine Herausforderung als auch eine Chance. Eine Herausforderung in dem Sinn, daß er alle staatlichen Stellen oder Gerichte etc. befragen muß, was zur Umsetzung bzw. Einhaltung des Übereinkommens getan wurde - eine Aufgabe, die nicht nur ein grundsätzliches Verständnis des Übereinkommens durch alle Beteiligten inkl. der Zivilgesellschaft verlangt, sondern auch eine ausreichende administrative und finanzielle Ausstattung der staatlichen Stellen, um einen derartigen Bericht mit aussagekräftigen Statistiken zu erstellen. Die Berichterstattung ist aber auch eine Chance, indem sie politischen Willen für die verbesserte Umsetzung erzeugen, ein gründlicheres Verständnis des Übereinkommens bei allen Beteiligten und einen weiteren konkreten Umset-

---

<sup>15</sup> Mir ist in den letzten Jahren die Rolle zugefallen, auf der Grundlage der deutschen Erfahrungen der Wiedervereinigung die Transformationsprozesse in diesen Ländern zu beobachten.

<sup>16</sup> Im Übereinkommen ist nur eine Arbeitszeit von 2 Wochen vorgesehen (Artikel 20). Diese Benachteiligung wurde durch einen Zusatz zu Artikel 20 aufgehoben, allerdings ist dieser Zusatz noch nicht von dem notwendigen Zweidrittel der Vertragsstaaten ratifiziert.

zungsschub aufgrund des „Abschließenden Kommentars“ des Ausschusses bewirken kann.

In früheren Jahren wurde die gesamte Diskussion des Ausschusses mit den Regierungsvertretern in einem ausführlichen Bericht zusammengefaßt und von den Vereinten Nationen veröffentlicht. Heute formulieren und verabschieden die Sachverständigen „Abschließende Kommentare“, in denen sie Lob und Kritik zur Umsetzung des Übereinkommens sowie Hinweise für Verbesserungen durch den Vertragsstaat aussprechen. Diese werden in einem kurzen Bericht von den Vereinten Nationen veröffentlicht und sind auch relativ schnell nach jeder Sitzung über das Internet zugänglich.<sup>17</sup>

Zusätzliche Informationen erhält der Ausschuß von den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und von nationalen und internationalen Frauen- und Menschenrechtsverbänden. Letztere sind im Text des Übereinkommens als Informanten zwar nicht vorgesehen, aber die zunehmend bedeutsame Rolle der Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der Vereinten Nationen hat dazu geführt, daß der Ausschuß ihre sog. „Schattenberichte“ nicht nur akzeptiert, sondern geradezu erwünscht und sie auch um eine kurze mündliche Berichterstattung bittet. Natürlich werden diese Informationen sorgsam geprüft, doch ergänzen sie die Regierungsberichte oft um wichtige Aspekte, die der Ausschuß dann mit dem Vertragsstaat diskutiert. Diese Praxis erlaubt ein fruchtbares Wechselspiel zwischen Ausschuß, Regierungsvertretern des Vertragsstaats und Vertretern von dessen Zivilgesellschaft, das der immer verbesserten Umsetzung des Übereinkommens und damit der Verbesserung der Situation von Frauen im entsprechenden Land zugute kommt.

Seit der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking hat der Frauenrechtsausschuß auch das Mandat, vom jeweiligen Vertragsstaat im Rahmen der Berichtspflicht zusätzliche Hinweise über dessen Umsetzung der rechtlich nicht verbindlichen Aktionsplattform und der von ihm eingegangenen Verpflichtungen zu verlangen. Da die Aktionsplattform in ihrem Maßnahmenkatalog auf dem rechtlich verbindlichen Frauenrechtsüberein-

---

<sup>17</sup> Zu finden unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/index.html> oder unter <http://www.sdn.undp.org/cedaw>.

kommen basiert, wird dieses durch die praktische Umsetzung der Aktionsplattform gestärkt.<sup>18</sup>

## 2. Mängel des Berichtsverfahrens

Das Durchsetzungsinstrument des Berichtsverfahrens kann natürlich seine positive Wirkung nur entfalten, wenn die Vertragsstaaten auch tatsächlich Berichte einreichen. Leider sind eine ganze Reihe von Vertragsstaaten mit ihren Berichten im Verzug, manche sogar derart gravierend, daß auch nach zehn oder fünfzehn Jahren noch immer der erste Bericht aussteht. Dem Ausschuß steht hier das Mittel der „Beschämung“ durch die entsprechende Kennzeichnung im Jahresbericht zur Verfügung, der der „Frauenrechtskommission“, dem Wirtschafts- und Sozialrat sowie der Generalversammlung der Vereinten Nationen vorgelegt wird. Aber auch das Mittel der „technischen“ Unterstützung, indem verschiedene Abteilungen, Sonderorganisationen und -programme der Vereinten Nationen Hilfe zur Berichterstattung zu leisten, wenn es im entsprechenden Vertragsstaat an Kenntnissen oder Ressourcen fehlt, kann hier eine Abhilfe schaffen. Dies hat bei einer Reihe von bisher säumigen Staaten nicht nur zur Berichterstattung geführt, sondern es wurden mit dieser Hilfe auch Nichtregierungsorganisationen geschult, „Schattenberichte“ einzureichen und Lobbyarbeit gegenüber der Regierung des entsprechenden Vertragsstaates zu betreiben.

Insbesondere UNIFEM und UNDP haben in den letzten Jahren eine hervorragende und für die Umsetzung des Übereinkommens nicht zu unterschätzende Rolle gespielt. Mangelnder politischer Wille eines Vertragsstaates kann allerdings auf diese Weise kaum beeinflusst werden, hier müßten die übrigen Vertragsstaaten im Rahmen der Gremien der Vereinten Nationen auf andere Weise als bisher aktiv werden.

Eine weitere Schwäche ist die Tatsache, daß der Ausschuß heute kaum in der Lage ist – aufgrund der großen Anzahl von Ratifizierungen –, die eintreffenden Berichte möglichst zeitnah zu diskutieren. Hier wird er sich überlegen müssen, seine Arbeitsformen zu ändern, insbesondere auch

---

<sup>18</sup> Wichtig in diesem Zusammenhang ist auch, daß die Aktionsplattform sich explizit der Menschenrechtssituation von **Mädchen** widmet, die zwar im Frauenrechtsübereinkommen und im Übereinkommen über die Rechte des Kindes abgedeckt sind, aber nicht ausdrücklich erwähnt werden.

deshalb, weil in Kürze die Aufgabe der Beschwerdeprüfung bzw. der Untersuchungen gravierender und systematischer Diskriminierungstatbestände im Vertragsstaat unter dem Fakultativprotokoll auf ihn zukommt.<sup>19</sup>

## VI. Auswirkungen des Übereinkommens

Die Berichte der Vertragsstaaten, aber auch wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, daß die Wirkung des Frauenrechtsübereinkommens auf nationale Gesetzgebung, Rechtsprechung, staatliche Institutionen und Programme für einzelne Länder zu belegen ist. Über die Jahre zeigt sich auch eine kontinuierliche Entwicklung dieser Auswirkungen. In anderen Fällen wird eine monokausale Zuschreibung immer schwieriger. Denn eine rechtliche oder tatsächliche Verbesserung der Situation von Mädchen und Frauen kann auch auf genuin nationalen Entwicklungen oder auch auf der Umsetzung von Aktionsprogrammen der VN-Weltkonferenzen beruhen. Erfolge auf der Ebene der Gesetzgebung sind in vielen Ländern zu sehen, z.T. verbunden mit der Ratifizierung des Übereinkommens, z.T. als Folge der Berichterstattung und des Dialogs mit dem Frauenrechts-ausschuß (z.B. Aufhebung diskriminierender Gesetzgebung in Japan, den Niederlanden, Korea, Nepal; neue Gesetzgebung in Südafrika, Brasilien und Argentinien). Ebenso gibt es Fälle der Rechtsprechung, in denen ein direkter Bezug zum Frauenrechtsübereinkommen hergestellt wird (z.B. in Japan, Neuseeland, Simbabwe). Auswirkungen können ganz sicher bei der Einrichtung frauenpolitischer Institutionen festgestellt werden (Frauenministerien und ihre kontinuierliche Aufwertung z.B. in der Dominikanischen Republik, in Simbabwe, Namibia). Auch Artikel 4 Abs.1 wird in einer Reihe von Ländern angewandt, um besondere Bildungsanstrengungen für Frauen zu rechtfertigen (Quoten bei der Bekämpfung des Analphabetentums von Frauen in Mexiko, Simbabwe; Einrichtung von *women's studies* in Dänemark, Philippinen) oder um einer größeren Anzahl von Frauen Zugang zu politischen Positionen zu ermöglichen (z.B. in Bangladesch, Indien). Deutlich wird auch der Einfluß des Übereinkommens bei neuen gesetzlichen Regelungen verbunden mit Programmen (z.B. Verbot genitaler Verstümmelung und Umschulungsprogramme für jene Frauen, die diese Praktik durchführen,

---

<sup>19</sup> Da im Januar bereits 24 Vertragsstaaten durch Unterzeichnung ihre Bereitschaft zur Ratifizierung bekundet hatten, ist damit zu rechnen, daß das Fakultativprotokoll spätestens im Jahre 2001 in Kraft tritt.

in Ägypten, Burkina Faso; Durchführung wirtschaftlicher Kleinprojekte für Frauen mit staatlichen Krediten (in Lateinamerika). Das Interesse an der Wirkung des Übereinkommens hat in den letzten Jahren zugenommen, und es werden derzeit mehrere Forschungsuntersuchungen zu diesem Thema durchgeführt.<sup>20</sup>

## VII. Die Bundesrepublik Deutschland und das Übereinkommen

Die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik unterzeichneten das Übereinkommen noch während der zweiten Weltfrauenkonferenz im Juli 1979 in Kopenhagen, die DDR ratifizierte es auch noch im Juli 1980, während sich die Ratifizierung in der Bundesrepublik, auch verursacht durch den Regierungswechsel im Jahre 1982 - ein Regierungswechsel verlangt die Neueinbringung von nicht verabschiedeten Gesetzen - hinzog und erst im Sommer 1985 per Gesetz vollzogen wurde. Das Übereinkommen trat dann am 9. August 1985 in Kraft, allerdings versehen mit einem Vorbehalt hinsichtlich des Artikels 7 b des Übereinkommens aufgrund von Artikel 12 a, Abs. 4, Satz 2 GG (Frauen dürfen in Deutschland „auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten“). Mit dieser Einschränkung sind die Vorschriften des Übereinkommens in Deutschland unmittelbar geltendes Recht.<sup>21</sup>

Die erste Berichterstattung, die 1986 fällig gewesen wäre, verzögerte sich bis 1988. 1989 diskutierte der Ausschuß diesen ersten Bericht und eine Nachlieferung mit der damaligen Bundesfrauenministerin, Frau Professor Ursula Lehr.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Vgl. zu weiteren Auswirkungen auch H.B. *Schöpp-Schilling*, Das Frauenrechtsübereinkommen – ein wirksames Instrument für die weltweite Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen?, in: G. Baum / E. Riedel / M. Schaefer (Hrsg.) Menschenrechtsschutz in der Praxis der Vereinten Nationen, 1998, S. 155-165; *dies.*, Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel von CEDAW, in: Die Friedenswarte, Bd. 74, Heft 1-2, 1999, S. 204-228.

<sup>21</sup> Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes muß dieser Vorbehalt überprüft werden. In der Sitzung des Frauenrechtsausschusses am 1. Februar 2000 hat die Bundesregierung eine derartige Überprüfung angekündigt.

<sup>22</sup> Zum damaligen Zeitpunkt formulierte der Ausschuß noch keine „Abschließenden Kommentare“, doch ist die Zusammenfassung der Diskussion der Sachverständigen im Bericht A/45/38 (8. Februar 1990), S. 16-23 enthalten.

Aufgrund der Wiedervereinigung verzögerten sich auch die weiteren Berichterstattungen. Es wäre schwierig gewesen, 1990 - im Jahr der Wiedervereinigung - einen Bericht zu schreiben. So wurden der kombinierte 2. und 3. Bericht erst 1996, der 4. Bericht dann allerdings zeitgerecht 1998 eingereicht. Der Ausschuß lud die Bundesregierung für Juni 1999 ein, um diese Berichte mit ihr zu diskutieren, wegen der gleichzeitigen EU-Präsidentschaft bat die Bundesregierung jedoch um Verschiebung auf die 22. Sitzung des Ausschusses im Januar 2000.

Die Arbeitsweise des Ausschusses bei zweiten und nachfolgenden Berichten ist seit der 21. Sitzung im Juni/Juli 1999 dergestalt, daß eine Vorbereitungsgruppe des Ausschusses auf der Grundlage des Regierungsberichtes und gegebenenfalls eingegangener Schattenberichte oder mündlicher Vorträge von Frauen- oder Menschenrechtsverbänden einige Monate vor der Sitzung mit der Regierung des entsprechenden Vertragsstaates einen Fragenkatalog formuliert. Diesen soll die Regierung umgehend beantworten, so daß die Antworten den Sachverständigen bereits **vor** der Sitzung vorliegen. Auf diese Weise kann dann in der Ausschußsitzung eine wirkliche Aussprache über noch offene Fragen stattfinden, wobei die Regierungsvertreter - soweit sie dazu in der Lage sind - sofort antworten bzw. Stellung beziehen müssen.<sup>23</sup>

Wenn auch das Übereinkommen - wie von der Bundesregierung in ihrem vierten Bericht bestätigt - geltendes Recht ist, habe ich weder während meiner eigenen Arbeit im Bundesfrauenministerium (1987-1992) noch in der Nachfolgezeit kaum **konkrete** Hinweise auf das Übereinkommen in der gesetzgeberischen oder politisch-programmatischen Arbeit des Bundes gesehen. Vielmehr waren es die EU-Gesetzgebung bzw. die EU-Rechtsprechung, die z.B. das Nichtdiskriminierungsverbot im deutschen Arbeitsrecht beeinflußt haben und es noch heute tun. Oder es sind die Bemühungen und Forderungen der deutschen Frauenbewegung, die sich in Parteiprogrammen, Gesetzgebung und politischen

---

<sup>23</sup> In den Fragenkatalog der Vorbereitungsgruppe des Ausschusses, der im Sommer 1999 an die Bundesregierung gegangen war, waren bereits Fragen von deutschen Frauenverbänden eingeflossen. Weitere Kommentare von Frauenverbänden zum 2./3. und 4. Bericht der Bundesregierung wurden dem Ausschuß noch vor der 22. Sitzung von weiteren Frauenverbänden zugesandt. Vertreterinnen dieser Verbände waren auch während der 22. Sitzung in New York anwesend. Der „Abschließende Kommentar“ des Ausschusses zur Berichterstattung der Bundesregierung ist vom Bundesfrauenministerium und über das Internet erhältlich. In nicht-amtlicher Übersetzung ist er hier als Annex auf S. 69ff. abgedruckt. Angesichts der Berichterstattung hat es auch ein Echo in deutschen Rundfunksendungen und Zeitungen gegeben.

Maßnahmen niederschlagen. Aufgrund einer von mir im Frühjahr 1999 durchgeführten kleinen Pilotuntersuchung mußte ich feststellen, daß der Bekanntheitsgrad des Übereinkommens in Deutschland insgesamt sehr gering ist.

Dies ist bedauerlich, da deutsche Frauen- und Menschenrechtsverbände die Arbeit der Bundesregierung bzw. der Gerichte in Gesetzgebung, politischen Maßnahmen und in der Rechtsprechung kontinuierlich auf der Grundlage des Übereinkommens überprüfen könnten. Auch könnten viele Anregungen aus den Berichten anderer Vertragsstaaten gewonnen werden. Eine Arbeit mit dem Frauenrechtsübereinkommen könnte schon mit der deutschen Übersetzung beginnen<sup>24</sup> und mit einem „gender proofing“ aller politischen Vorhaben fortgesetzt werden. So wäre es sicher interessant zu untersuchen, ob nicht eine Anwendung des Artikels 1 (unbeabsichtigte oder indirekte Diskriminierung) in der Analyse augenblicklicher Gesetzgebungsverfahren der Bundesregierung (Rentenreform, Gesundheitsreform) gegebenenfalls doch unbeabsichtigte Diskriminierungen von Frauen aufzeigen würde.

## VIII. Ausblick

Zum 20. Jahrestag der Verabschiedung des Frauenrechtsübereinkommens durch die Vereinten Nationen ist festzustellen, daß es seine ursprüngliche Marginalisierung im Kreis der übrigen Menschenrechtsinstrumente und viele der im Text enthaltenen oder dem Text zugeschriebenen Schwächen überwunden hat. Durch die Änderung des Artikels 20, d.h. durch die Verlängerung der Arbeitszeit des Ausschusses, und durch die Verabschiedung des Fakultativprotokolls ist es in seiner Wirkungskraft gestärkt worden. Innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen hat es als **Rechtsinstrument** an Anerkennung gewonnen, und Bemühungen um seine Ratifizierung bzw. Umsetzung sind heute Bestandteil der Arbeit einer Reihe von VN-Sonderorganisationen oder -programme (u.a. ILO, UNDP, UNIFEM). Auf den verschiedenen VN-Weltkonferenzen in den 90er Jahren (Wien, Kairo, Kopenhagen, Peking) wurden Allgemeingültigkeit, Unteilbarkeit und Interdependenz der Menschenrechte sowie der Menschenrechte von Frauen als integralem Bestandteil derselben bekräftigt. Die übrigen Menschenrechtsausschüsse werden zunehmend für Rechtsverletzungen an Frauen und Mädchen

---

<sup>24</sup> Sind „standards“ wirklich nur „Ideale“, ist „equality“ nur „Gleich**berechtigung**“?

sensibilisiert,<sup>25</sup> auch wenn aus meiner Sicht hier noch weitere Verbesserungen möglich sind, damit auch unter diesen Rechtsinstrumenten von den Sachverständigen in diesen Ausschüssen die besonderen Diskriminierungstatbestände, denen Frauen ausgesetzt sind, erkannt und gegenüber den Vertragsstaaten kritisiert werden.

Andererseits behindern und gefährden wirtschaftliche und politische Entwicklungen, Kriege, Vertreibungen und Völkermord die Menschenrechte von Frauen und Mädchen immer wieder aufs Neue und setzen sie trotz rechtlicher Gültigkeit faktisch außer Kraft. Trotz der inzwischen fast weltweiten Ratifizierung des Frauenrechtsübereinkommens kann daher nicht davon gesprochen werden, daß Mädchen und Frauen nicht mehr diskriminiert werden oder in den vollen Genuß der ihnen zustehenden Menschenrechte kommen.

Eine Analyse des Kommentars des Ausschusses zur Situation von Frauen und Mädchen in der Bundesrepublik Deutschland wird möglicherweise auch Hinweise auf noch bestehende Diskriminierungstatbestände in Deutschland aufzeigen sowie der Politik die dort enthaltenen Empfehlungen zu deren Behebung verdeutlichen. Eine begleitende öffentliche Diskussion durch Wissenschaft und Verbände auf allen Ebenen und in allen Medien wäre dabei sicher hilfreich und wünschenswert.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Vgl. *E. Klein*, in diesem Heft S. 31ff.

<sup>26</sup> Vgl. Fußnoten 17 und 23.

# Schutz von Menschenrechten der Frauen nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte\*

Prof. Dr. Eckart Klein

## I. Einführung

Frauenrechte sind Menschenrechte. Für den Schutz der Frauen ist es daher zunächst entscheidend, daß sich Menschenrechte überhaupt durchsetzen können. Erst in diesem Jahrhundert traten die Menschenrechte ihren Siegeszug durch das Völkerrecht an. Vor allem seit 1945 ist Entscheidendes geschehen, das das Völkerrecht durchaus revolutioniert hat: Die Menschenrechte haben den ausschließlich eigenen Zuständigkeitsbereich der Staaten (*domaine réservé*) stark eingeschränkt.

Die Erkenntnis, daß im Mittelpunkt aller rechtlichen Bemühungen der Mensch stehen muß<sup>1</sup> und der Staat und sein Recht um des Menschen willen da sind<sup>2</sup>, führt jedoch nicht zwangsläufig dazu, daß Frauen als Teilhaber oder Inhaber dieser Rechte akzeptiert werden. Mit dem besten Gewissen der Welt sprach man zu Beginn der Entwicklung auf nationaler Ebene von *Menschenrechten*, nahm aber Frauen hiervon jedenfalls in bestimmten Bereichen aus.<sup>3</sup> Im übrigen fehlt oft die Sichtweise, daß

---

\* Für sehr tatkräftige Hilfe bei der Ausarbeitung dieser Zeilen danke ich Frau Assessorin *Frederike Brinkmeier*.

1 Vgl. *E. Klein*, Völker und Grenzen im 20. Jahrhundert, in: *Der Staat*, Bd. 32 (1993), S. 357 ff. (358).

2 In Art. 1 Abs. 1 des Herrenchiemsee-Entwurfs für das Grundgesetz heißt es: „Der Staat ist um des Menschen willen da, nicht der Mensch um des Staates willen.“ Zitiert nach *JöR N.F.* Bd. 1 (1951), S. 48.

3 Vgl. zur Rechtswirklichkeit am Ende des 18. Jh.: *U. Gerhard*, Grenzziehungen und Überschreitungen. Die Rechte der Frauen auf dem Weg in die politische Öffentlichkeit, in: dies. (Hrsg.), *Frauen in der Geschichte des Rechts*, 1997, S. 509 ff. (515 f.); zum Wahlrecht nach der preußischen Städteordnung von 1808, in der politische Partizipationsrechte von Frauen ausdrücklich ausgeschlossen wurden, vgl. in: *C. Engeli/W. Hans* (Hrsg.), *Quellen zum modernen Gemeindeverfassungsrecht in Deutschland*. 1975, S. 106 ff.

es spezifische Befindlichkeiten der Frauen gibt, die das Recht nicht ignorieren darf. Dem Recht stellte sich also eine doppelte Aufgabe. Zunächst mußten Frauen als Rechtsinhaber begriffen werden, und zweitens mußten dabei die besonderen Probleme der Frauen erfaßt werden.

Inzwischen gibt es eine erhebliche Anzahl wichtiger Verträge, die dieses Bewußtsein fördern. Generell haben sie zum Ziel, nicht nur rechtlich sondern auch faktisch die Gleichbehandlung der Geschlechter zu fördern und die Benachteiligung von Frauen in den verschiedenen gesellschaftlichen, kulturellen, sozialen und politischen Bereichen zu beseitigen. Dies geschieht sogar mitunter mittels Zulassung von positiver Diskriminierung,<sup>4</sup> das heißt der Duldung von rechtlicher Ungleichheit zur Erreichung des genannten Zwecks. Rechtliche Gewährleistung und praktische Umsetzung klaffen jedoch in weiten Teilen der Welt immer noch weit auseinander. Der erste Teil dieses Beitrages soll der Darstellung dieser Verträge gewidmet sein.

In einem zweiten Teil möchte ich näher auf die Mechanismen zur Durchsetzung der garantierten Rechte eingehen, wobei ich dies unter besonderer Berücksichtigung der Arbeit des UN-Menschenrechtsausschusses erläutern möchte.

Abschließend möchte ich mich mit denjenigen materiellen Gewährleistungen des Internationalen Paktes für bürgerliche und politische Rechte<sup>5</sup> befassen, die eine besondere Bedeutung für den Menschenrechtsschutz der Frauen besitzen. Dies wird anhand konkreter Beispiele aus der Arbeit des UN-Menschenrechtsausschusses geschehen.

---

<sup>4</sup> Vgl. Art. 4 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979. Dazu ebenfalls die Formulierung des § 10 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 18 des Menschenrechtsausschusses zur Nichtdiskriminierung von 1989, abgedruckt in: *M. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, Commentary*, 1993, S. 868.

<sup>5</sup> Vom 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II S. 1534.

## II. Rechtliche Grundlagen der Menschenrechte der Frauen

### 1. Universelle Verträge

Am Anfang der Erörterung muß der Hinweis auf die Charta der Vereinten Nationen<sup>6</sup> stehen. In der Präambel<sup>7</sup> heißt es dazu:

*„Wir, die Völker der Vereinten Nationen, fest entschlossen, [...] unseren Glauben an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau [...] erneut zu bekräftigen, haben beschlossen, in unserem Bemühen um die Erreichung dieser Ziele zusammenzuwirken.“*

Bereits im ersten Artikel der Charta der Vereinten Nationen (SVN) wird diese programmatische Zielsetzung als rechtsverbindliche Pflicht der Mitgliedstaaten ausgestaltet: Art. 1 Nr. 3 SVN<sup>8</sup> legt die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten ohne Unterschied des Geschlechts und unter Einschluß weiterer Differenzierungsverbote als Zielbestimmung der Charta fest. In Art. 55 lit. c in Verbindung mit Art. 56 SVN werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Ziele nicht nur anzuerkennen, sondern zu fördern und an deren Verwirklichung aktiv mitzuwirken.

Die Anstrengungen der Vereinten Nationen zur Förderung der Gleichberechtigung spiegeln sich auch konkret in Art. 8 SVN wider.

*„Die Vereinten Nationen schränken hinsichtlich der Anwartschaft auf alle Stellen in ihren Haupt- und Nebenorganen die Gleichberechtigung von Männern und Frauen nicht ein.“*

Bereits 1945 wurde also der Gleichberechtigung und beruflichen Chancengleichheit bei der innerorganisatorischen Stellenbesetzung der Vereinten Nationen besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

---

<sup>6</sup> Vom 26. Juni 1945, United Nations Conference on International Organization, Documents, Bd. XV (1945), S. 335. Vgl. auch das Gesetz zum Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Charta der Vereinten Nationen vom 6. Juni 1973, BGBl. 1973 II S. 430 und das Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen für die Bundesrepublik Deutschland durch deren Aufnahme gem. Art. 4 der Charta am 18. September 1973.

<sup>7</sup> Deutsche Übersetzung abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte, 3. Aufl. 1999, S. 38.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 39.

Schon bald darauf, im Jahr 1948, wurde von der Generalversammlung die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>9</sup> verkündet, ein aus dreißig Artikeln bestehender Rechte-Katalog, der Verbürgungen klassischer politischer Abwehrrechte, aber auch sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Rechte enthält. In Art. 2 Nr. 1 AEMR ist das allgemeine Diskriminierungsverbot auch im Hinblick auf das Geschlecht festgelegt. Die Deklaration besitzt zwar als Empfehlung der Generalversammlung keine unmittelbare rechtsnormative Wirkung, sie stellt aber die erste allgemeine wichtige internationale Bekräftigung der Achtung der Menschenrechte durch die Weltgemeinschaft dar und hatte unmittelbaren Einfluß auf die eben zu diesem Zeitpunkt stattfindenden Debatten über den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes<sup>10</sup> und die Formulierung der knapp zwei Jahre später unterzeichneten Europäischen Menschenrechtskonvention.<sup>11</sup>

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte war Programm. Die Realisierung der damit eingeleiteten Kodifikationstätigkeit auf dem Gebiet der Menschenrechte erfolgte auf internationaler Ebene insbesondere durch die Vereinten Nationen, namentlich die Generalversammlung und den Wirtschafts- und Sozialrat, aber des weiteren auch durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO). Diese Tätigkeiten führten zur Verabschiedung u. a. folgender wichtiger Verträge:

Im Jahr 1966 gelang es, Einigung über zwei bedeutsame Vertragswerke zu erzielen, den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)<sup>12</sup> und den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)<sup>13</sup>. Beide Verträge sind zehn Jahre später in Kraft getreten. Diese Pakte beziehen sich auf den Menschen

<sup>9</sup> Vom 10. Dezember 1948 (AEMR), Res. 217 (III), U.N. Doc. A/810, deutsche Übersetzung abgedruckt in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Menschenrechte, 1999, S. 52 ff. Näher zur AEMR: A. Eide et. al. (ed.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary*, 1993.

<sup>10</sup> Dazu K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. III/1, 1988, § 62; A. Haratsch, *Die Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte — Ein Ideal für alle Völker und Nationen*, in: MRM, Themenheft 50 Jahre AEMR, 1997, S. 23 (30ff.)

<sup>11</sup> Vgl. den Wortlaut des ersten Absatzes der Präambel der EMRK vom 4. November 1950, BGBl. 1954 II S. 14. Näher zur Entstehungsgeschichte der EMRK: K. J. Partsch, *Die Rechte und Freiheiten der europäischen Menschenrechtskonvention*, 1966, S. 11ff.

<sup>12</sup> Vgl. Fn. 5.

<sup>13</sup> BGBl. 1973 II S. 1569, Inkrafttreten für die Bundesrepublik Deutschland am 3. Januar 1976.

allgemein, so daß sie keinen speziellen Anwendungsbereich für Frauen eröffnen. Was sie aber für Frauen im einzelnen bedeuten können, wird in Abschnitt III. gezeigt.

Die bisherigen Bestrebungen, Menschenrechte für Frauen zu garantieren, haben im Jahr 1979 mit der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)<sup>14</sup> ihren Höhepunkt gefunden. Darin findet eine aus dem Jahre 1953 stammende Rechtsentwicklung ihren vorläufigen Abschluß: Errungenschaften und politische und soziale Verbürgungen einzelner Übereinkommen aus den Jahren 1952<sup>15</sup>, 1957<sup>16</sup> und 1962<sup>17</sup> wurden erstmals zu einem einheitlichen Frauenrechtskatalog zusammengefaßt und durch weitere Rechtsverbürgungen ergänzt. Bezüglich der Bedeutung und des genauen Inhalts des Übereinkommens sei auf den Beitrag von Frau Dr. *Schöpp-Schilling* verwiesen.<sup>18</sup>

Die Notwendigkeit, Frauen im Arbeitsleben insbesondere vor Diskriminierung und gesundheitlichen Schäden zu schützen, finden in den Konventionen der ILO ihren besonderen Niederschlag. Hier gibt es eine Fülle von speziellen Übereinkommen, etwa das Übereinkommen Nr. 111 von 1958 betreffend die Diskriminierung von Frauen bei Aufnahme und Ausübung einer Beschäftigung<sup>19</sup> oder das Übereinkommen Nr. 156 aus dem Jahr 1981 zur Gleichberechtigung und Gleichbehandlung von weiblichen und männlichen Arbeitnehmern<sup>20</sup>. Eine Analyse dieser Verträge würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Zusammenfassend kann jedoch festgestellt werden, daß diese Übereinkommen einen wichtigen Schritt zur Gleichstellung der Frau in allen Bereichen des Arbeits-

---

<sup>14</sup> BGBl. 1985 II S. 648.

<sup>15</sup> Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau, U.N. Doc. A/Res. 640 (VII) vom 20. Dezember 1952, BGBl. 1970 II S. 46, abgedruckt in: C. Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte, 1992, S. 414 ff.

<sup>16</sup> Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen vom 29. Januar 1957, U.N. Doc. A/Res. 1040 (XI), BGBl. 1973 II, S. 1250, abgedruckt in: C. Tomuschat (Fn. 15), S. 332 ff.

<sup>17</sup> Übereinkommen über die Erklärung des Ehemillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen vom 7. November 1962, U.N. Doc. A/Res. 1763 (XVII), BGBl. 1969 II S. 163; abgedruckt in: C. Tomuschat (Fn. 15), S. 417 ff.

<sup>18</sup> Vgl. H.B. *Schöpp-Schilling*, in diesem Heft S. 13 ff.

<sup>19</sup> Vom 25. Juni 1958, BGBl. 1961 II S. 98; abgedruckt in: C. Tomuschat (Fn. 15), S. 101ff.

<sup>20</sup> Abgedruckt in: Internationale Arbeitsorganisation (Hrsg.), Übereinkommen und Empfehlungen, 1919 - 1991, Bd. II, 1993, S. 1736 ff.

lebens darstellen und besondere Instrumente zum Schutz der Frau bei Schwangerschaft, Mutterschaft und Mehrbelastung durch familiäre Verpflichtungen geschaffen haben.

Hinzuweisen ist ebenfalls auf das im Jahre 1960 durch die UNESCO beschlossene Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen.<sup>21</sup> Für den Schutz von Frauen ist gerade auch dieser Vertrag von besonderer Bedeutung. In vielen Regionen der Welt stellt man nämlich fest, daß die Diskriminierung von Frauen unmittelbar mit ihrem geringeren Bildungsgrad zu tun hat, was wiederum mit dem für Frauen erschwerten oder gar unmöglich gemachten Zugang zur Bildung und der ihr zugänglichen Qualität von Bildung zusammenhängt. In den meisten Ländern mit hoher Analphabetenquote sind Frauen überproportional vertreten. Bildung ist daher eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Abschaffung von Diskriminierung.

## 2. Regionale Verträge

Auf europäischer Ebene sind als umfassendes Menschenrechtsinstrument die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950<sup>22</sup> und als sozialer Menschenrechtskatalog die Europäische Sozialcharta von 1961<sup>23</sup> zu nennen.

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft<sup>24</sup> ist die Gleichstellung von Männern und Frauen bezüglich des Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit in Artikel 141 (früher Artikel 119) verankert. Zur Ausgestaltung der Gewährleistungen dieses Artikels sind ver-

---

21 Vom 14. Dezember 1960, BGBl. 1968 II S. 387, abgedruckt in: C. Tomuschat (Fn. 15), S. 105 ff.

22 Vom 4. November 1950, BGBl. 1952 II S. 686 (EMRK); BGBl. 1956 II S. 1879 (ZP 1); BGBl. 1968 II S. 1112 (ZP 2); BGBl. 1968 II S. 116 (ZP 3); BGBl. 1968 II S. 442 (ZP 4); BGBl. 1968 II S. 1120 (ZP 5); BGBl. 1989 II S. 546 (ZP 8); BGBl. 1994 II S. 491; BGBl. 1994 II S. 494 (ZP 10); BGBl. 1995 II S. 578 (ZP 11).

23 Vom 18. Oktober 1961, BGBl. 1964 II S. 1262.

24 BGBl. 1957 II S. 766, in der Fassung des Vertrags über die Europäische Union v. 7. Februar 1992, BGBl. 1992 II S. 1253/1256, geändert durch Beitrittsvertrag vom 24. Juni 1994, BGBl. 1994 II S. 2022, in der Fassung des Beschlusses vom 1. Januar 1995, ABl. EG Nr. L 1/1, ber. ABl. 1997 Nr. L 179/12, geändert durch den Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997, BGBl. 1998 II S. 387, ber. BGBl. 1999 II S. 416.

schiedene Richtlinien<sup>25</sup> durch die Europäische Gemeinschaft ergangen. Aus aktuellem Anlaß möchte ich etwas näher auf die sogenannte Gleichbehandlungsrichtlinie<sup>26</sup> (Richtlinie) aus dem Jahre 1976 eingehen, die in Artikel 2 den Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zuganges zur Beschäftigung enthält. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens diese Richtlinie ausgelegt. Zu klären war die Frage, ob es mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar ist, in Friedenszeiten englische Frauen generell vom Dienst bei den Royal Marines, einer speziellen Marineinfanterieeinheit, auszuschließen. In seinem Urteil vom 26. Oktober 1999<sup>27</sup> kommt der EuGH zu dem Ergebnis, daß

*„Entscheidungen der Mitgliedstaaten, die den Zugang zur Beschäftigung, die Berufsbildung und die Arbeitsbedingungen in den Streitkräften betreffen und zur Gewährleistung der Kampfkraft erlassen worden sind, nicht allgemein vom Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ausgenommen sind“.*<sup>28</sup>

Der Gerichtshof führt weiter aus, daß Ausnahmen nach Artikel 2 Abs. 2 der Richtlinie von diesem Grundsatz nur zulässig sind, wenn sie den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Im konkreten Fall entschied der EuGH, daß der Ausschluß von Frauen gerechtfertigt sei, da es sich bei den Royal Marines um eine spezielle Kampfgruppe von geringer Personalstärke handle, die im Kampf an vorderster Front eingreifen müsse. Dieses Beispiel zeigt unabhängig vom konkreten Ausgang des Verfahrens, daß der Grundsatz der Gleichberechtigung nach europäischem Recht auf alle Lebensbereiche Anwendung findet, auch auf den Zugang zur Beschäftigung bei den nationalen Streitkräften. Ausnahmen von diesem Grundsatz bedürfen einer genauen Überprüfung im

---

<sup>25</sup> Richtlinie 57/117/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen vom 10. Februar 1975, ABl. Nr. L 45/19; Richtlinie 79/7/EWG zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit vom 19. Dezember 1978, ABl. Nr. L 6/24.

<sup>26</sup> Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen vom 9. Februar 1976, ABl. Nr. L 39/40.

<sup>27</sup> *EuGH*, Urteil vom 26. Oktober 1999 in der Rs C-273/97 (*Angela Maria Sirdar*), abgedruckt in: *EuGRZ* 1999, S. 678 ff.; Schlußanträge des Generalanwaltes vom 18. Mai 1999 in derselben Rechtssache, abgedruckt in: *EuGRZ* 1999, S. 665 ff.

<sup>28</sup> *EuGH* (Fn. 26), S. 679, Rn. 20.

Einzelfall. Dieser Überprüfung hat der generelle Ausschluß von Frauen beim Dienst in der Bundeswehr<sup>29</sup> – abgesehen vom Sanitäts- und Musikdienst – nicht standgehalten. Aus Anlaß dieses Urteils wird nunmehr eine Anpassung der deutschen Vorschriften für den Wehrdienst erwogen. Dies verdeutlicht die praktische Relevanz der europäischen Gleichbehandlungsregeln.<sup>30</sup> Nur en passant kann ich auf weitere regionale Instrumente hinweisen, so die Amerikanische Konvention über Menschenrechte von 1969<sup>31</sup> und die Afrikanische (Banjul) Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker von 1981<sup>32</sup>. Beide Menschenrechtspakte enthalten die klassischen politischen Abwehrrechte, aber auch soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte, die den auf internationaler Ebene geltenden Kodifikationen weitgehend entsprechen.

Bevor es um die Durchsetzung dieser materiellen Verbürgungen gehen wird, sollen die gewonnenen Erkenntnisse bezüglich des menschenrechtlichen Normbestandes zum Schutz der Frauen vor Diskriminierung wie folgt zusammengefaßt werden:

Auf internationaler vertragsrechtlicher Basis existiert eine zufriedenstellende Zahl von Menschenrechtskatalogen, die entweder spezifische Rechte für Frauen formulieren oder aber Frauenrechte als Menschenrechte behandeln. Dabei wird deutlich, daß die Gewährleistungen über die politische Gleichbehandlung hinaus auf ein allgemeines Diskriminierungsverbot in allen Lebensbereichen abzielen. Unbefriedigend sind die manchmal sehr weitgehenden, schon in den Verträgen angelegten Einschränkungsmöglichkeiten,<sup>33</sup> vor allem aber auch die große Zahl und Art der bei Ratifikationen angebrachten Vorbehalte. Diese schränken die Reichweite der an sich aus dem völkerrechtlichen Vertrag folgenden

---

<sup>29</sup> *EuGH, Urteil vom 11. Januar 2000 in der Rs C-285/98 (Tanja Kreil)*, auszugsweise abgedruckt in: NJW 2000, S. 497 ff. Im Volltext verfügbar auf der Homepage des Gerichtshofes: <http://curia.eu.int>.

<sup>30</sup> Zur Gleichbehandlung von Männern: Vgl. Urteil des EuGH vom 17. Oktober 1995 in der Rs C-450/93 (*Kalanke*), abgedruckt in: EuGRZ 1995, S. 546 ff.

<sup>31</sup> Deutsche Übersetzung in: *Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz*, Beck -Texte im dtv 5531, 1998, S. 497 ff.

<sup>32</sup> Deutsche Übersetzung in: *Menschenrechte* (Fn. 31), S. 519 ff.

<sup>33</sup> Vgl. etwa die Einschränkungsmöglichkeiten nach Art. 12 Abs. 3 IPbPR; kritisch dazu *B. Simma*, *International Human Rights and General International Law: Comparative Analysis*, in: *Academy of European Law* (ed.), *Collected Courses of the Academy of European Law*, Volume IV, Book 2 (1995), S. 173.

Verpflichtungen ein und lassen sich leicht zur Aushöhlung der rechtlichen Garantien mißbrauchen.<sup>34</sup>

Es sollte auch daran erinnert werden, daß allein mit der rechtlichen Existenz von menschenrechtlichen Mindeststandards, die ja immer auch Frauenrechte umfassen, noch keine Gewähr für die praktische Umsetzung oder die Durchsetzung dieser Gewährleistungen verbunden ist. Dies aber ist Teil der allgemeinen Menschenrechtsproblematik.

## II. Durchsetzung

Eine wesentliche Frage ist daher, wie die Durchsetzung dieser Rechte garantiert werden kann. Das Wichtigste ist insoweit die Bereitschaft der einzelnen Staaten, die Rechte effektiv zu gewährleisten; ein internationaler Mechanismus kann immer nur flankierend wirken, die eigentliche Arbeit muß im Staat selbst geleistet werden. Daher kommt es so sehr darauf an, das Menschenrechtsbewußtsein innerhalb der Staaten zu wecken.

Auf regionaler Ebene ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte<sup>35</sup> im Rahmen des Europarates als wesentliches Kontrollorgan zu nennen; auf der Ebene der Europäischen Union ist es der EuGH,<sup>36</sup> der, wie bereits erwähnt, im Rahmen der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts ebenfalls die Menschenrechte zu berücksichtigen hat. Auf die Schutzmechanismen im Rahmen der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) und der Organisation Afrikanische Einheit (OAU) kann nur pauschal hingewiesen werden.

Als Kontrollinstrumente auf der universellen Ebene wurden unter anderem der Ausschuß zur Überprüfung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte,<sup>37</sup> der Expertenausschuß der internationalen Arbeitsorganisation (ILO)<sup>38</sup> und natürlich der bereits von Frau *Schöpp-Schilling*

---

<sup>34</sup> Vgl. *E. Klein*, Menschenrechte: Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsanwendung, 1997, S. 16 ff.

<sup>35</sup> Art. 19 ff. EMRK.

<sup>36</sup> Art. 220 ff. EGV.

<sup>37</sup> Zu den Kontrollorganen allgemein *K. J. Partsch*, Menschenrechtspakte und ihre Durchführungsorgane, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl. 1991, S. 590 ff.

<sup>38</sup> Art. 26 ILO-Statut.

ausführlich besprochene Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau<sup>39</sup> errichtet.

Auch im Rahmen der UNESCO besteht die Möglichkeit, die Einhaltung der Vertragspflichten durch den Ausschuß für Konventionen und Empfehlungen (CRE) überprüfen zu lassen.<sup>40</sup>

Die Einhaltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte zu überprüfen ist Aufgabe des UN-Menschenrechtsausschusses.<sup>41</sup> Er besteht aus achtzehn Mitgliedern und tagt dreimal jährlich für jeweils drei Wochen. Er ist ein sogenanntes „Vertragsorgan“ (treaty body). Er hat die sachlich begrenzte Aufgabe, die Einhaltung der staatlichen Verpflichtungen aus dem Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte zu überwachen.

Der Vollzug dieser Aufgaben geschieht im Weg dreier Kontrollverfahren:

Alle Vertragsparteien sind ausnahmslos verpflichtet, Staatenberichte über die Einhaltung ihrer Vertragspflichten zu erstellen.<sup>42</sup> Vor dem Hintergrund der vertraglichen Garantien müssen sie über die nationale Gesetzeslage und, besonders wichtig, die tatsächliche Rechtsanwendung unterrichten. Aufgabe des Ausschusses ist die Entgegennahme und Prüfung dieser Berichte.<sup>43</sup> Unter Berücksichtigung auch der Erkenntnisse internationaler und nationaler Menschenrechtsorganisationen (Nichtregierungsorganisationen) wird die Einhaltung der Pflichten geprüft und das Ergebnis in Form sogenannter Schlußbemerkungen (Concluding Observations) dem betroffenen Staat mitgeteilt und auch im übrigen öffentlich gemacht. In diesen Concluding Observations werden die positiven und bedenklichen Punkte aufgelistet und dem Staat eine Reihe von Empfehlungen mitgegeben.

---

<sup>39</sup> Art. 17 CEDAW.

<sup>40</sup> Zum Individualrechtsschutz im Rahmen der UNESCO allgemein vgl. N. Weiß, Einführung in die Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen der UNESCO, in: MenschenRechtsMagazin 1/98, S. 15 ff.

<sup>41</sup> Allgemein zur Arbeit des Menschenrechtsausschusses vgl. E. Klein, Die Arbeit des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, in: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.), Blaue Reihe, Nr. 68, Juli 1997, S. 22 ff.

<sup>42</sup> Diese Berichtspflicht sind z.B. im IPbpR (Art. 40), IPwskR (Art. 16) und im Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Art. 18) vorgeschrieben.

<sup>43</sup> Zur Berichtspflicht allgemein vgl. E. Klein (ed.), The Monitoring System of Human Rights Treaty Obligations, 1998.

Prinzipiell weit über die Berichtspflicht hinaus geht das Instrument der Staatenbeschwerde.<sup>44</sup> Danach kann jede Vertragspartei vor dem Ausschuß die Feststellung beantragen, daß eine andere Vertragspartei gegen ihre Verpflichtungen aus dem Pakt verstoßen habe. Von dieser Möglichkeit machen die Staaten aus Gründen ihrer außenpolitischen Beziehungen generell wenig Gebrauch. Der Ausschuß selbst ist noch nie mit einer solchen Staatenbeschwerde befaßt worden.

Das dritte Kontrollinstrument, eine Art Individualbeschwerde, stellt eine ganz wesentliche Stufe der Entwicklung des Menschenrechtsschutzes dar: Nach dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>45</sup> ist für Personen, die behaupten, Opfer einer Verletzung der im Pakt gewährleisteten Rechte geworden zu sein, die Möglichkeit eröffnet worden, dem Ausschuß darüber eine Mitteilung zu machen. Natürlich muß die behauptete Verletzung durch einen Staat erfolgt sein, der die Geltung des Protokolls anerkannt hat. Damit besteht ein individueller Rechtsschutz. Von dieser Möglichkeit des Rechtsschutzes machen auch zahlreiche Betroffene Gebrauch. Ende 1999 waren insgesamt rund 900 Fälle registriert worden; anhängig sind zum selben Zeitpunkt 170 registrierte Fälle. Die Zahl ist, wenn man sie mit den Eingängen beim Bundesverfassungsgericht oder beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vergleicht, recht gering. Dies macht aber nur ein weiteres Mal darauf aufmerksam, daß dieses Rechtsschutzinstrument in der Welt, vor allem dort, wo es der einzige individuelle Rechtsschutz ist, relativ wenig bekannt ist.<sup>46</sup>

Der Ausschuß entscheidet über die Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde. Im Fall einer zulässigen und begründeten Beschwerde wird die Rechtsverletzung festgestellt und die Beseitigung des mangelhaften Zustandes und gegebenenfalls auch eine Entschädigung in Geld für den Beschwerdeführer verlangt.

Die Entscheidung über die Mitteilung ergeht in Form einer Rechtsmeinung (View) des Ausschusses, die dem Beschwerdeführer und dem Staat übermittelt wird. Diese ist jedoch für den Staat nicht rechtsverbindlich. Daher hängt die Befolgung von der Autorität des Ausschusses und von der Bereitschaft des Staates ab, dessen Rechtsansicht zu folgen.

---

<sup>44</sup> Art. 41 IPbPR; vgl. auch Art. 33 EMRK.

<sup>45</sup> BGBl. 1992 II S. 1247.

<sup>46</sup> Allerdings erreichen den Ausschuß sehr viele Zuschriften, die alle gelesen werden müssen, bevor sich feststellen läßt, ob es sich um veritable Beschwerden handelt.

### III. Überprüfungspraxis des Menschenrechtsausschusses

Es wurde bereits erwähnt, daß der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte keine speziellen Verbürgungen für Frauen enthält. Im Lichte der praktischen Arbeit des Menschenrechtsausschusses betrachtet, also im Lichte der Prüfung von Staatenberichten und individuellen Mitteilungen, soll aber die praktische Bedeutung einzelner Gewährleistungen für Frauen dargelegt werden. Dabei werde ich mich auch auf die Allgemeinen Bemerkungen (General Comments) des Ausschusses beziehen. Hierbei handelt es sich um allgemeine rechtliche Erläuterungen zur Auslegung einzelner Paktbestimmungen, die dem Zweck dienen, die gewonnenen Erfahrungen zusammenzufassen und allen Vertragsparteien zugänglich zu machen, um sie zu ermutigen, den Pakt weiterhin zu erfüllen, um gewisse Verbesserungen im Berichtsverfahren vorzuschlagen und die Aktivitäten dieser Staaten anzuspornen. Die Allgemeinen Bemerkungen besitzen keine rechtliche Verbindlichkeit. Der Ausschluß befaßt sich derzeit mit einer Neufassung seines schon länger zurückliegenden General Comment zu Artikel 3 des Paktes.<sup>47</sup>

Eine wesentliche Vorschrift findet sich gleich zu Beginn in Art. 2 Abs. 1<sup>48</sup>. Bereits im General Comment 3 (13) von 1981<sup>49</sup> hat der Ausschluß zu Artikel 2 folgende grundsätzliche Feststellung getroffen:

*„Der Ausschluß hält fest, daß Artikel 2 des Paktes im allgemeinen den Vertragsstaaten die Entscheidung überläßt, wie sie im Rahmen dieses Artikels die Bestimmungen des Paktes in ihrem Hoheitsgebiet durchführen. [...] Er hält es für nötig, die Aufmerksamkeit der Vertragsstaaten auf die Tatsache zu lenken, daß sich die ihnen vom Pakt auferlegten Verpflichtungen nicht auf die Achtung der Menschenrechte beschränken, sondern daß sie sich ebenso verpflichtet haben, allen ihrer Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen den Genuß dieser Rechte zu gewährleisten. Dies verlangt von den Vertragsstaaten, daß sie spezifische Maßnahmen treffen, um den einzelnen den Genuß ihrer Rechte zu ermöglichen.“*

<sup>47</sup> Der Ausschluß hat am 31. März 2000 den General Comment Nr. 28 (68) - „Equality between Women and Men“ angenommen; vgl. S. 80ff.

<sup>48</sup> Artikel ohne nähere Bezeichnung sind solche des IPbPR.

<sup>49</sup> U.N. Doc. CCPR/C/21 vom 19. August 1981, S. 3; deutsche Übersetzung in: W. Kälin / G. Malinverni / M. Nowak (Hrsg.), Die Schweiz und die UNO- Menschenrechtspakte, 2. Aufl. (1997), S. 358 ff.

Artikel 2 ist also akzessorisches Recht, das die Staaten verpflichtet, alle Paktrechte unterschiedslos zu gewährleisten und dazu erforderlichenfalls auch positive Maßnahmen zu ergreifen. Er hat jedoch keine eigenständige Bedeutung im Sinne einer individuellen Rechtsgarantie.

In Artikel 3 wird unmittelbar die Gleichberechtigung von Mann und Frau verankert. Die Vertragsparteien werden verpflichtet, die Gleichberechtigung bei der Ausübung aller in dem Pakt festgelegten Rechte sicherzustellen. Artikel 3 ist somit gleichfalls ein akzessorisches Recht, das sich teilweise mit dem Anwendungsbereich des Artikel 2 in Bezug auf positive Maßnahmen zur Herstellung der Gleichbehandlung von Mann und Frau überschneidet. Als spezieller Gleichheitssatz ist er aber bei geschlechtsspezifischen Diskriminierungen vorrangig.<sup>50</sup>

Eine Verletzung des Artikel 3 wurde durch den Ausschuß erstmals anlässlich der Prüfung einer durch zwei mauritische Frauen eingereichten Beschwerde festgestellt.<sup>51</sup> Die dortigen Einwanderungsvorschriften sahen vor, daß ausländische Ehefrauen von mauritischen Männern ein gesetzliches und unbefristetes Aufenthaltsrecht besaßen, wogegen ausländische Männer von mauritischen Frauen eine offizielle Aufenthaltserlaubnis beantragen mußten. Der Ausschuß kam in seiner Entscheidung zu dem Ergebnis, daß Artikel 3 verletzt sei. Dazu führte er aus, daß der Pakt zwar kein Recht von Ausländern auf Einreise vorsehe, im konkreten Fall seien aber das Recht auf Privatleben aus Artikel 17 und die Rechte auf Eheschließung und Schutz der Familie aus Artikel 23 berührt.<sup>52</sup> Daher verletze die kritisierte Einwanderungsregelung durch ihre geschlechtsspezifischen Ungleichbehandlung das Recht mauritischen Frauen aus Artikel 3 in Verbindung mit Artikeln 17 und 23. Dieser Fall macht erstmals deutlich, dass Artikel 3 trotz seines akzessorischen Charakters bei geschlechtsspezifischer Ungleichbehandlung auch autonome Bedeutung erlangen kann.

Das Diskriminierungsverbot, das wie ein roter Faden die Konvention durchzieht, führt schließlich zum Artikel 26. Diese Vorschrift untersagt

---

<sup>50</sup> Vgl. *M. Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, Commentary (1993), Art. 2, Rn. 34.

<sup>51</sup> Communication No.: 35/1978 Shirin Aumeerudd-Cziffra et al. vs. Mauritius, gekürzt abgedruckt in: HRLJ 81, S. 181 ff.

<sup>52</sup> Nach der Auslegungspraxis des Ausschusses ist insofern keine konkrete *Verletzung* einer anderen in Anwendungsbereich des Paktes liegenden Vorschrift für die Eröffnung des akzessorischen Anwendungsbereiches von Art. 3 erforderlich. Vgl. dazu *M. Nowak*, (Fn. 50), Art. 3, Rn. 7.

jede rechtliche und faktische Diskriminierung in jedem durch die öffentliche Gewalt geregelten und geschützten Bereich.<sup>53</sup> Artikel 26 betrifft alle Verpflichtungen, die den Staaten bezüglich der Gesetzgebung und der Gesetzesanwendung obliegen. Sie müssen bei der Verabschiedung von Gesetzen insbesondere sicherstellen, daß deren Inhalt für Frauen nicht zur Ungleichbehandlung führt.

Der Pakt selbst enthält keine Definitionen des Ausdruckes „Diskriminierung“. Der Ausschuß äußert sich jedoch in dem General Comment 18 (37) von 1989<sup>54</sup> hierzu und führt aus:

*„Der Ausschuß ist [...] der Auffassung, daß der Ausdruck „Diskriminierung“, wie er im Pakt verwendet wird, so verstanden werden muß, daß er sich auf jede Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung aufgrund insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauungen, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status erstreckt, welche die Beeinträchtigung oder Vereitelung der Anerkennung, der Inanspruchnahme oder der Ausübung der Gesamtheit der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle unter gleichen Bedingungen zur Folge oder zum Ziel haben.“*

Daraus ergibt sich, daß nicht nur die gezielte Diskriminierung verboten ist.

Artikel 26 ist im Unterschied zu Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 3 ein autonomes Recht und weit auszulegen. Er gilt also generell bei Diskriminierung von Frauen und nicht nur im Anwendungsbereich der übrigen gewährten Paktrechte. Damit gewährt der Pakt für Frauen einen umfassenden Schutz vor diskriminierenden staatlichen Handlungen.

Der weite Schutzbereich des Art. 26 spiegelt sich auch in der Arbeit des Ausschusses wider, der immer wieder Verletzungen dieser Paktverbürgung festgestellt hat. Einige Beispiele aus der 67. Session des Menschenrechtsausschusses geben einen guten Durchschnittsüberblick.

---

<sup>53</sup> Deutschland hat einen Vorbehalt zu diesem weiten Anwendungsbereich gemacht, um zu erreichen, daß sich das Diskriminierungsverbot nur auf Rechte des Paktes bezieht. Diesen Vorbehalt rügte der Ausschuß wiederholt.

<sup>54</sup> Deutsche Übersetzung in: Kälin/Malinverni/Nowak (Fn. 49), S. 401.

Im Hinblick auf Kamerun ist die ungleiche Behandlung von Mann und Frau im Ehe- und Erbrecht Diskussionsgegenstand gewesen. Die Frau wird in diesem Bereich weitgehend entmündigt. Zurückzuführen sind die Diskriminierungen u.a. auf die parallele Geltung von kodifiziertem Recht und Gewohnheitsrecht. Letzteres gewährt Frauen oftmals keine Rechte und geht von deren völliger Unmündigkeit aus. Vor Gericht haben Frauen keinen Anspruch und keinerlei Einfluß darauf, welches der beiden geltenden Rechte angewandt wird. Die willkürliche Anwendung von Gewohnheitsrecht führt somit zur Ungleichbehandlung von Frauen. Der Ausschuß zeigt sich äußerst besorgt über diesen Zustand und fordert Kamerun in den Concluding Observations<sup>55</sup> auf:

*„Der Staat soll eine Gesetzgebung verabschieden, die sicherstellt, daß die Rechtsnormen, die Anwendung finden, in jeder Hinsicht mit dem Pakt vereinbar sind [...]“.*

Eine besonders hohe weibliche Analphabetenrate ist, wie schon erwähnt, ein wichtiges Indiz für die Diskriminierung von Frauen, insbesondere im Bildungswesen. So hat der Ausschuß den Staatenbericht von Marokko zum Anlaß genommen, einen entsprechenden Verstoß gegen die Pflichten aus dem Pakt zu rügen und Reformen zu verlangen.<sup>56</sup> Zugleich wurde umfangreiche Kritik an der Existenz zahlreicher zivilrechtlicher Bestimmungen geübt, die die Situation von Frauen in diesem Land betreffen:

Danach darf eine muslimische Frau keine Ehe mit einem nichtmuslimischen Mann schließen, wogegen dies umgekehrt für Männer erlaubt ist. Religiöse Unterschiede schlagen auch auf das Erbrecht von Ehefrauen durch; so hat eine nichtmuslimische Frau keinen Erbanspruch nach ihrem muslimischen Ehemann, es sei denn, sie konvertiert zum Islam. Die gleichen Beschränkungen gelten beim Sorgerecht nichtmuslimischer Frauen für ihre Kinder. Dieses ganze Problem hat übrigens auch etwas mit Artikel 16<sup>57</sup> zu tun. Wem vom Gesetz diese Rechte verweigert werden, wird nicht in vollem Umfang als Rechtsperson wahrgenommen.

---

<sup>55</sup> U.N. Doc. CCP R/C/79/Add.116 (1. November 1999), S. 3.

<sup>56</sup> U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 113 (1. November 1999), S. 3.

<sup>57</sup> Art. 16 gewährt jedermann das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

Verfassungsrechtlich ist in Marokko nur die Gleichheit von Frauen in bezug auf politische Rechte verankert. Der Ausschuß fordert daher den marokkanischen Staat auf,

*„die Bemühungen zu verstärken, den Analphabetismus, die mangelnde Bildung und alle Formen der Diskriminierung von Frauen zu beseitigen und die Garantien auf Gleichberechtigung nach dem Pakt (insbesondere nach Art. 2 Abs. 1, 3, 23, 25 und 26) zu verwirklichen[...]“.*<sup>58</sup>

Aus Südkorea lassen sich ebenfalls Beispiele für Verstöße gegen Art. 26 anführen: Entgegen der in der koreanischen Verfassung sehr wohl verankerten Gleichheit von Männern und Frauen existieren zahlreiche diskriminierende Gesetze und staatliche Praktiken im Bereich von Ehe und Familie: So geht automatisch das Recht, Familienoberhaupt zu sein, was mit vielen rechtlichen Befugnissen wie dem Sorgerecht und der Vertretung der Familie nach außen verbunden ist, auf den direkten männlichen Nachkommen über. Dadurch wird das patriarchalische System in Korea konserviert und werden Frauen in eine untergeordnete Rolle gedrängt. Der Ausschuß führt dazu aus:

*„Auch vorherrschende soziale Anschauungen können den Staat nicht von Pflichten aus dem Pakt gemäß Art. 3 und 26 befreien [...]“.*<sup>59</sup>

Wenn der Täter das Vergewaltigungsoffer später heiratet, so stellt dies häufig einen strafmildernden Umstand dar. Vergewaltigung in der Ehe ist in Korea überhaupt nicht strafbar, so daß keine Verfolgung und Bestrafung der Ehemänner stattfindet. Auch in vielen anderen Ländern, insbesondere in Lateinamerika, finden sich noch solche „crimes of honour“.

Der Ausschuß äußert sich besorgt über die faktische und rechtliche Ungleichheit von Frau und Mann und fordert Korea daher auf, alle bestehenden Gesetze, die die Gleichbehandlung von Frauen mißachten und den Schutz von Frauen gegen häusliche Gewalt schwächen, aufzuheben. Er regt an, diese durch neue paktkonforme Regelungen zu ersetzen, um einen effektiven Schutz von Frauen durch Bestrafung dieser Delikte zu erreichen.

Auch auf dem Gebiet des Arbeitsrechts stellt der Ausschuß Verletzungen von Artikel 26 fest: Zwar ist der Schutz der Frau am Arbeitsplatz in der Verfassung verankert und durch Gesetze zum Gleichheitsgrundsatz

---

58 U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 113 (1. November 1999), S. 4.

59 U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 114 (1. November 1999), S. 3.

und zum Schutz der Gesundheit weiblicher Arbeitnehmer näher ausgestaltet, in Unternehmen von weniger als fünf Mitarbeitern sind die vorgenannten Vorschriften zur Gleichbehandlung jedoch nicht anwendbar. De facto arbeiten aber gerade Frauen in solchen Kleinunternehmen und zwar für 40 % weniger Entgelt als Männer erhalten. Daher wird der koreanische Staat in diesem Zusammenhang vom Ausschuß aufgefordert, auch im Bereich der arbeitsrechtlichen Vorschriften einen effektiven Schutz vor geschlechtlicher Diskriminierung zu sichern.

Auch in der ehemaligen Kronkolonie Hongkong, die als Hongkong Special Administrative Region seit dem 1. Juli 1997 wieder unter chinesischer Souveränität steht, stellt der Ausschuß Diskriminierung von Frauen fest: Gesetzlich ist vorgesehen, daß Frauen gleichberechtigt sowohl aktiv auch als passiv an den Wahlen teilnehmen. Dafür wurde ebenfalls durch Gesetz in den „New Territories“, den ländlichen Regionen, ein besonderes Kontrollelement vorgesehen: Danach darf die Wahl eines dortigen Vertreters und auch der dort gewählten Landesvertretung offiziell nur als gültig anerkannt werden, wenn die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes im Wahlverfahren auch nachgewiesen wird. Die Regierung hat jedoch bisher nur allgemeine Richtlinien für die Wahlen in diesem Territorien ausgegeben und die Wahlen dort anerkannt, ohne das Wahlverfahren auf die Einhaltung der Gleichbehandlungsgesetze zu überprüfen.<sup>60</sup> Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, daß oftmals Frauendiskriminierung nicht durch die bestehenden Gesetze, sondern vielmehr rein faktisch durch Nichtanwendung oder Nichtumsetzung von Gleichstellungsgebotes oder durch Umgehung oder Nichtbeachtung von bestehendem Recht verursacht wird. Der Ausschuß hat dies ausdrücklich gerügt.

Verletzungen des Gleichbehandlungsgebotes geschehen aber nicht nur außerhalb Europas. Auch in europäischen Staaten<sup>61</sup> hat der Ausschuß anlässlich der Prüfung von Staatenberichten wiederholt Verletzungen von Frauenrechten, insbesondere des Diskriminierungsverbots festgestellt: So gibt es in der Schweiz<sup>62</sup> durchaus rechtliche Verstöße gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Zum Beispiel obliegt die Erziehung von Kindern und die Erfüllung von Haushaltspflich-

---

<sup>60</sup> U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 117 (1. November 1999), S. 3 f.

<sup>61</sup> Keine Verletzungen von Frauenrechten stellte der Ausschuß jedoch anlässlich der Prüfung der jeweils letzten Staatenberichte Deutschlands, Dänemarks und Spaniens fest.

<sup>62</sup> U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 70 (8. November 1996) § 12.

ten grundsätzlich der Frau.

In bezug auf Schweden<sup>63</sup> und auf Finnland<sup>64</sup> kritisierte der Ausschuß, daß es immer noch Bereiche gebe, insbesondere in der öffentlichen Verwaltung, in denen Frauen für gleiche Arbeit weniger Lohn erhalten. Inzwischen sind diese Staaten, nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union, auch unter gemeinschaftsrechtlichen Druck in dieser Frage geraten.

Frankreich wird vom Ausschuß aufgefordert,<sup>65</sup> die Gleichstellung von Frauen in den Überseegebieten Mayotte und Neukaledonien herzustellen. Dort bestimmt sich der Personenstand von Frauen nach Religions- bzw. Gewohnheitsrecht und führt zur Bevormundung und Unterordnung der Frauen in der Gesellschaft.

Über die hohe Anzahl alleinerziehender Mütter, die unterhalb der Armutsgrenze leben, zeigt sich der Ausschuß in seinen Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht der USA<sup>66</sup> besorgt. Er stellt fest, daß diese Frauen keinen gleichberechtigten Zugang zu den Rechten aus dem Pakt, ein Beispiel ist: Zugang zur Bildung, haben. Die USA haben daher geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um den betroffenen Frauen eine ihren Paktrechten gemäße Existenz zu ermöglichen.

Die Vielzahl der Beispiele verdeutlicht, welch große Bedeutung gerade das Diskriminierungsverbot besitzt. Zum Abschluß seien weitere Paktrechte vorgestellt, die von besonderer Bedeutung für Frauen sind.

Zunächst ist Artikel 6 zu erwähnen, der das Recht auf Leben verbürgt und damit lebensgefährdende kollektive Gewaltmaßnahmen gegen Frauen verbietet. Ein Verstoß gegen Artikel 6 liegt aber auch in der zum Beispiel in Korea geübten Praxis, das Geschlecht von Embryonen zu identifizieren, um weibliche abzutreiben. Darüber hinaus führen die heimlichen und nicht fachgerecht durchgeführten Abtreibungen oft zum Tod der Frauen.<sup>67</sup> Artikel 6 hat noch eine zusätzliche Bedeutung in die-

---

63 U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 58 (3. November 1995) § 13.

64 U.N. Doc. CCPR/C/95/Add. 6 (1. April 1998), abgedruckt in: Report of the Human Rights Committee, Vol. 1 (A/53/40), S. 40 § 263.

65 U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 80 (4. August 1997) § 11.

66 U.N. Doc. CCPR/C/81/Add. 4 (29./31. März 1995), abgedruckt in: Report of the Human Rights Committee, Vol. 1 (A/50/40), S. 56 § 291.

67 U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 114 (1. November 1999), § 10.

sem Zusammenhang. Obwohl der Ausschuß bislang keine grundsätzliche Bewertung von Abtreibungen nach dem Pakt vorgenommen und insofern noch keine Stellung bezogen hat, weist er doch auf drängende Probleme hin. So wird die sehr restriktive Haltung bezüglich einer Zulassung von Abtreibung (also Verbot selbst bei Gefahr für das Leben der Mutter oder nach einer Vergewaltigung) kritisiert, da diese Kriminalisierung zu illegalen Abtreibungen unter unwürdigen Bedingungen führt und sich in einer hohen Sterblichkeitsrate von Frauen niederschlägt.<sup>68</sup> Weitere Probleme, die Artikel 6 berühren, betreffen die selten gewordene, aber immer wieder einmal in einigen Teilen Indiens praktizierte Witwenverbrennung,<sup>69</sup> aber auch die große Armut unter Frauen, die deren Leben bedroht.

Unter Artikel 7, der das Folterverbot und das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung enthält, fällt die in vielen afrikanischen Vertragsstaaten praktizierte Genitalverstümmelung junger Mädchen. Diese Praxis verurteilt der Ausschuß ausdrücklich als eklatanten Verstoß gegen die Menschenrechte und forderte in seiner letzten Sitzung etwa Kamerun auf, durch Erlass diesbezüglicher Gesetze und das Ergreifen sonstiger effektiver Maßnahmen diese Praktiken zu unterbinden.<sup>70</sup> In anderen Ländern stellt die erzwungene Sterilisation einen klaren Eingriff in das Verbot unmenschlicher Behandlung dar.

Auch Artikel 9 und 10, die das Recht auf Schutz der persönlichen Freiheit und Sicherheit und das Recht auf menschenwürdige Behandlung von Häftlingen regeln, umfassen frauenspezifische Belange: mangelnder Schutz für Frauen vor Gewalt und sexuellem Mißbrauch und Übergriffen in Haftanstalten, aber auch in der Ehe oder der Familie verstößt gegen die Paktbestimmungen, wenn dieses Defizit auf unzureichenden rechtlichen Vorschriften, aber auch natürlich auf der Nichtrealisierung dieser Vorschriften beruht. Insbesondere das Fehlen einschlägiger abschreckender Strafvorschriften stellt eine Verletzung des Rechts von Frauen auf persönliche Sicherheit dar.<sup>71</sup> Beim Erlass von Strafvorschriften muß

---

<sup>68</sup> So z. B. anlässlich des Staatenberichtes von Kamerun, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 116 (1. November 1999), § 13 und des Staatenberichtes von Marokko, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.113 (1. November 1999), § 13.

<sup>69</sup> Vgl. die Concluding observations zum Staatenbericht von Indien, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add. 81 (4. August 1997), § 16.

<sup>70</sup> U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.116 (1. November 1999), § 12.

<sup>71</sup> Vgl. etwa die Concluding observations zum Staatenbericht von Marokko, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.113 (1. November 1999), § 14.

man sich natürlich auch immer vor Augen halten, daß diese ihrerseits Eingriffe in die individuelle Freiheit bedeuten. Der Gesetzgeber muß unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips abwägen.

Frauen- und Mädchenhandel, wenn er durch staatliche Stellen organisiert wird, ist ein Verstoß gegen Art. 8 (Sklavereiverbot) und Art. 12, der das Recht auf Freizügigkeit enthält.<sup>72</sup> Falls ein solcher Handel von Privaten organisiert und durchgeführt wird, ist der Staat aufgerufen, diese Rechte durch effektive Maßnahmen zu schützen. Eine Verletzung der Bewegungsfreiheit von Frauen ist auch zu konstatieren, wenn diese sich, wie zum Beispiel in Libyen, nur in Begleitung eines männlichen Familienangehörigen in der Öffentlichkeit bewegen dürfen.<sup>73</sup> Die auf religiösen Vorstellungen beruhenden Freiheitsberaubungen von Frauen werden vom Ausschuß immer wieder gegenüber bestimmten islamischen Ländern kritisiert, in denen Frauen zum Beispiel kein Auto fahren dürfen, in der Öffentlichkeit stets verschleiert sein müssen und oft auch keinen eigenen Ausweis besitzen. Die Praxis des Ausschusses bietet zahlreiche weitere Beispiele: So fehlt es immer wieder an der Anerkennung der Gleichberechtigung im Staatsangehörigkeitsrecht, vor allem aber im Familienrecht. Insoweit ist auf die nur für Männer zugelassene Polygamie, auf das ungleiche, oft für Mädchen bedenklich herabgesetzte Heiratsalter, auf das Recht zur Führung des eigenen Familiennamens und das Sorgerecht für die Kinder hinzuweisen.

#### **IV. Schlußbemerkung**

Zusammenfassend betrachtet bestechen Umfang und auch die inhaltliche Ausgestaltung des Normbestandes zum Schutz von Frauen. So stellen allein die Gewährleistungen des Paktes einen umfangreichen Rechtekatalog dar, der auf die ganz besonderen und vielfältigen Problemstellungen von Frauen wichtige Antworten gibt.

Auch durch die Tätigkeit der verschiedenen Kontrollgremien, der internationalen Gerichte und Ausschüsse, hat sich der Menschenrechtsschutz mit umfangreichen Rechtsgarantien für Frauen beachtlich weiterentwickelt.

Häufig ist jedoch der politische Wille zur Umsetzung der Menschenrechte für Frauen in den Staaten weit von der rechtlichen Situation entfernt.

---

<sup>72</sup> Vgl. beispielsweise die Concluding observations zu Indien (Fn. 69), § 31.

<sup>73</sup> U-N. Doc. CCPR/C/79/Add. 101 (23. November 1998) § 17.

Die eklatanten Verstöße gegen die Achtung der Frau in vielen außereuropäischen Staaten sollten aber nicht darüber hinweg täuschen, daß solche Verletzungen auch in Europa existieren. Das zeigen die beispielhaft benannten Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot in verschiedenen europäischen Staaten.

Kaum eine andere menschenrechtliche Frage ist so stark belastet mit überkommenen traditionellen Vorstellungen – dies gilt für Afrika, dies gilt für Europa. All dies ist nach meiner Auffassung aber weniger ein Problem der Universalität der Menschenrechte oder des sogenannten kulturellen Relativismus.<sup>74</sup> Vielmehr ist es eine Frage der Offenheit der Kulturen, ihrer Bereitschaft, Änderungen zuzulassen und sich zu entwickeln. Auch im Abendland waren Jahrhunderte lang Praktiken üblich – und das heißt ja offenbar mit der abendländischen Kultur vereinbar – die wir heute in islamischen Staaten oder sonst auf der Welt kritisieren und mit unserer entwickelten Kultur für unvereinbar halten.<sup>75</sup>

Menschenrechte müssen in allen Kulturen erkämpft und durchgesetzt werden. Keine Kultur ist sozusagen von sich aus menschenrechtsfreundlich. Sie kann es nur sein oder sollte es werden. Hierbei spielt die Erziehung eine wesentliche Rolle – der Frauen, der Männer und der Gesellschaft insgesamt. Der Staat muß seine Rolle als Garant wahrneh-

---

<sup>74</sup> Dazu siehe allgemein *H. Bielefeldt*, Philosophie der Menschenrechte: Grundlagen eines weltweiten Freiheitsethos, 1998; ferner *L. Kühnhardt*, Die Universalität der Menschenrechte, 1987; *H. May / J. Fritsch-Oppermann* (Hrsg.), Menschenrechte zwischen Universalisierungsanspruch und kultureller Kontextualisierung, Loccumer Protokolle 10/93; *A. D. Renteln*, International Human Rights. Universalism Versus Relativism, 1990.

<sup>75</sup> Vgl. *Bielefeldt* (Fn. 74), S. 131 ff.; *Kühnhardt* (Fn. 74), S. 174 ff.; vgl. a. *B. Tibi*, Im Schatten Allahs. Der Islam und die Menschenrechte, 1994.

men, und das nationale Recht muß eingesetzt werden, um den internationalen Verpflichtungen entsprechen zu können.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Ausführlich zum Gesamtproblem *E. Klein*, Universeller Menschenrechtsschutz — Realität oder Utopie?, in: EuGRZ 1999, S. 109 ff. (113 ff.).

# **Politische Bemerkungen zum neuen Beschwerderecht für Frauen im Rahmen der VN-Frauenrechtskonvention**

**Mag. Aloisia Wörgetter**

Der UNO-Generalsekretär widmete das Augenmerk des letzten Internationalen Menschenrechtstags im letzten Jahrtausend (10. Dezember 1999) dem Thema, das das neue Jahrhundert bestimmen wird: die vollständige Gleichberechtigung von Frauen und Männern in allen Gesellschaften. Während das letzte Jahrhundert, beginnend mit den Suffragetten, über das Nichtdiskriminierungsprinzip der UNO-Charta 1945 und der darauf aufbauenden internationalen Abkommen, bis hin zur Verabschiedung der Frauenkonvention vom Ringen um die rechtliche Gleichstellung von Frauen und Männern geprägt war, muß es in diesem Jahrhundert gelingen, diese Rechte, die in praktisch allen Rechtsordnungen durchgesetzt sind (in von der Sharia geprägten Rechtsordnungen ist die Gleichstellung allerdings eingeschränkt), nachweislich für alle Frauen im täglichen Leben umzusetzen. Die Normen sind gesetzt, der Kampf um Prinzipien ist gewonnen. Jetzt geht es darum, diesen Rechten Leben einzuhauchen, zu verhindern, daß sie sofort nach ihrer Erringung in den juristischen Bibliotheken verstauben, und das Vertrauen von Frauen, sich auf diese Rechte zu berufen und ihre Anwendung einzufordern, massiv zu heben.

## **I. Warum brauchen wir ein CEDAW-Beschwerderecht?**

Bereits im Zuge der Überprüfung der nationalen Stellung der Frau in Vorbereitung des Internationalen Jahrs der Frau 1975 wurde deutlich, daß die weitreichenden Empfehlungen der UNO-Frauenstatuskommission und die Bestimmungen der UNO-Erklärung über die Beseitigung von Diskriminierung der Frau, die von den UNO-Mitgliedsstaaten auf internationaler Ebene unterstützt und mitgetragen wurden, nicht oder nur begrenzt in die nationale Politik und Rechtsordnung übernommen wurden. Bürokratien, aber auch die nationale Politik, sind träge, Errun-

enschaften, die im internationalen Rahmen gemacht werden, im eigenen Land umzusetzen. Schließlich ist das mit Überzeugungsarbeit, Veränderungen von tiefsitzenden Einstellungen, konsequenter Durchsetzung von rechtlichen Bestimmungen und Anpassungen von Vorschriften verbunden. Der Bereich der Gleichberechtigung von Frauen ist davon besonders betroffen, sehen doch viele Politiker, Meinungsbildner und Multiplikatoren Diskriminierung von Frauen als ein Problem, das sich nur durch sozialen Wandel über Generationen hinweg verbessern kann. Nichts, was den Anforderungen von tagespolitischer Aktualität standhalten kann.

Ende der 70er Jahre einigte man sich, internationale Frauenrechte vom Status der vollkommenen Freiwilligkeit ihrer Umsetzung auf die Ebene der internationalen Überprüfung von nationaler Frauenpolitik durch periodische Regierungsberichte an ein UNO-Expertinnenkomitee zu heben - das sieht die Frauenkonvention vor. Alle 165 Vertragsstaaten der Konvention verpflichteten sich dazu, die weitreichenden Bestimmungen der Konvention in ihre Rechtsordnungen zu übernehmen und mindestens alle vier Jahre über die Entwicklung der Frauenpolitik im eigenen Land an die UNO zu berichten. Was macht die UNO damit? Das 23köpfige Expertinnenkomitee diskutiert den Bericht mit der Regierung und interessierten NGOs und gibt öffentliche Kommentare und Empfehlungen dazu ab. Während auch diese Empfehlungen völkerrechtlichen Status haben, hat das Komitee keinerlei Mittel in der Hand, die Umsetzung seiner Empfehlungen durchzusetzen. Die breite Öffentlichkeit hört fast nie von diesen Empfehlungen.

In den 90er Jahren fanden Frauenbewegte nun, das Faß wäre voll, und man/frau wolle endlich die Früchte der langjährigen nationalen und internationalen Bemühungen ernten. Daß weiterer Fortschritt nur über die Institutionalisierung von Verantwortlichkeit möglich sein wird und nicht mehr dem Wohlwollen der staatlichen Institutionen überlassen werden darf, wurde in dieser Phase deutlich. Die *De-Jure*-Gleichstellung von Frauen und Männern ist ja v.a. in westlichen Ländern beinahe vollständig vollzogen (vor kurzem zB auch endlich im österreichischen Scheidungsrecht), aber noch immer verdienen Frauen durchschnittlich um ein Drittel weniger als Männer, halten unproportional wenig öffentliche und politische Funktionen, sind weiterhin überproportional der Doppelbelastung von Beruf und Familie ausgesetzt, und erleben in der Ausbildung, am Arbeitsplatz, vor Gerichten, in privaten Beziehungen weiterhin offene oder unbewußte („kulturelle“) Diskriminierung.

Der Wert der weiteren Verrechtlichung der frauenpolitischen Diskussion war und ist unter Frauen nicht unumstritten. Dies ist einerseits auf die fehlende Tradition von Juristinnen auf legislativer und Rechtsprechungsebene, andererseits auf die Skepsis von Frauen den bisherigen Erfahrungen gegenüber zurückzuführen. So hat zB die Verrechtlichung der sexuellen Belästigung wenig zur Klärung des Verhältnisses zwischen Frauen und Männern beigetragen, Nicht-Diskriminierungsbestimmungen werden beinahe öfter von Männern „mißbraucht“ (zB Kalanke-Urteil<sup>1</sup>), als von Frauen erfolgreich in Anspruch genommen. Frauen stehen noch immer oft unaufgeklärten Richtern gegenüber und haben wenig Vertrauen, sich in Klagen durchzusetzen. Die öffentliche und in Strafverfahren möglicherweise offensive Behandlung von - oft intimen und traumatisierenden - Sachverhalten (Vergewaltigung, Mißhandlung, Scheidungsklagen) schreckt Frauen oft davor ab, den Rechtsweg zu bestreiten.

Diesen Problemen gehen die Normgeber in der EU bereits aktiv nach, wobei besonderes Augenmerk, besonders im Bereich Gewalt gegen Frauen, auf Opferschutz und Täterarbeit gelegt wird. Während die Exekutive inzwischen oft Spezialtraining erhält, um mit diesen Fällen besser umzugehen, fehlt auf der Ebene der Judikative weitgehend die Sensibilisierung für Diskriminierungsfragen.

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme (die in Entwicklungsländern viel drastischer ausfällt) einigte man sich in der Weltkonferenz für Menschenrechte (Wien 1993) und der 4. Weltfrauenkonferenz (Peking 1995), ein Beschwerderecht zur CEDAW zu erarbeiten, das Frauen die Möglichkeit eröffnet, ihre persönlichen Anliegen, das innerstaatlich nicht im Sinne der Beschwerdeführerin gelöst wurde, vor das CEDAW-Expertinnenkomitee zu bringen, das dort in einem Rechtsverfahren *sui generis* nach Anhörung des betroffenen Vertragsstaats über den Fall urteilt und Empfehlungen bis hin zur materiellen Entschädigung aussprechen kann. Dieses Beschwerderecht wurde in der Form eines Zusatzprotokolls zur Frauenkonvention, das drei Jahre lang in New York verhandelt wurde, im Herbst 1999 von der UNO-Generalversammlung angenommen. Es tritt in Kraft, sobald zehn Staaten das Protokoll ratifiziert haben, möglicherweise noch im Jahr 2000.

---

<sup>1</sup> EuGH, Urteil vom 17. Oktober 1995, Rs. C-450/93, in : EuGRZ 1995, 546ff.

## II. Was kann das CEDAW-Beschwerderecht?

Sieht man sich das eben beschlossene Zusatzprotokoll an, findet man einen sehr kurzen, sehr trockenen prozeduralen Text, dem man nicht zutrauen möchte, Probleme von Frauen in der Welt lösen zu können. Handelt es sich also um ein leichtgewichtiges Menschenrechtsinstrument? Ganz und gar nicht! Allerdings erhält das CEDAW-Beschwerderecht seine Bedeutung und entfaltet seine Wirkung nur in Zusammenhang mit seinem Basisdokument, der UNO-Frauenkonvention. Diese wiederum ist unbestrittenermaßen ein besonders starkes internationales Menschenrechtsinstrument, da sie einerseits Diskriminierung der Frau in allen Lebensbereichen behandelt und andererseits die Notwendigkeit der aktiven Frauenförderung festschreibt. Darüber hinaus besteht durch die beinahe 20jährige Arbeit des CEDAW-Expertinnenkomitees ein umfassender Fundus an Klarifizierungen und Interpretationen der Konvention.

Folgende praktische Anwendungen des Beschwerderechts in EU-Staaten sind denkbar:

- Beschwerden gegen Gesetze und Verordnungen, die Frauen generell diskriminieren oder benachteiligen, oder Frauen mit verschiedenem Status (zB Familienstand, Nationalität) diskriminieren. Diese Beschwerden müssen den nationalen Rechtsweg ausgeschöpft haben, um vor dem CEDAW-Komitee eingebracht werden zu können.
- Beschwerden über Nichteinhaltung des Frauenförderungsgebots der Konvention (Art. 4) in der Gesetzgebung und Rechtsprechung, als auch gegenüber Dritten (zB Firmen, Sozialdienste), soweit nachweisbar ist, daß der Vertragsstaat nicht alle angemessenen Maßnahmen ergriffen hat, um Frauen in diesen Gesellschaftsbereichen zu fördern und Dritte zu diesem Verhalten zu veranlassen.
- Beschwerden über frauenrelevante Rechtsfälle, die vom EUGH oder vom EMRG nicht im Sinne der betroffenen Frau oder Frauen (als Klägerin oder in der Verteidigung) erledigt wurden. Da die Frauenkonvention in den Aspekten Frauenförderung und Nichtdiskriminierung der Frau im Wirtschafts- und Sozialbereich über die europäische Gesetzgebung und die EMRK hinausgeht, sind solche Fälle vorstellbar (zB Kalanke-Urteil). Das CEDAW-Beschwerderecht verlangt, daß der nationale Rechtsweg ausgeschöpft wird, regionale Instanzen wie die beiden oben genannten zählen in diesem Zusammenhang nicht als Berufungsinstanz.

- Beschwerden über Diskriminierung in der Arbeitswelt (zB Nichtzulassung von Frauen in bestimmte Berufe), Diskriminierung in der Zivilgesellschaft (zB unproportional höhere staatliche Förderung von Vereinen, denen ausschließlich oder mehrheitlich Männer angehören), Diskriminierung im Gesundheitswesen (zB unzureichende, unproportional geringere Leistungen für reproduktive Gesundheit), Diskriminierung im Erziehungswesen (zB keine staatlichen Maßnahmen gegen Erhöhung des Anteils von Frauen in bestimmten Studiengängen). In all diesen „soft law“-Bereichen wird die Möglichkeit einer Beschwerde davon abhängen, wie Diskriminierung durch politische Untätigkeit oder mangelnde politische Prioritätensetzung nachzuweisen ist. Die Konvention fordert vom Vertragsstaat „alle geeigneten Maßnahmen zu setzen“, um Diskriminierung in den oben genannten Bereichen zu beseitigen. Wie solche Sachverhalte manifestiert werden können, ist noch zu überlegen, und muß im konkreten Beschwerdefall geprüft werden. Ebenso wird in diesen Bereichen zu prüfen sein, ob ein nationaler Rechtsweg besteht, und wie dieser auszuschöpfen wäre. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte eine Beschwerde an das CEDAW-Komitee gehen, ohne vorher alle nationalen Instanzenwege durchlaufen zu haben.
- Gruppenbeschwerden von Frauen, soweit diese in der Beschwerde identifiziert sind, und Beschwerden, die von StellvertreterInnen eingebracht werden, wenn das Einvernehmen der Betroffenen hergestellt wurde.

Das CEDAW-Komitee kann beim Einlegen von Beschwerden, bei denen Gefahr in Verzug ist, vorläufige Maßnahmen anregen, die zB die Abschiebung einer Frau oder den Verlust von Sozialleistungen verhindern können. Das Komitee kann ebenfalls verlangen, daß einer vor dem Komitee erfolgreichen Beschwerdeführerin entstandener Schaden ersetzt wird. Sollte das Komitee Beschwerden, die Diskriminierung vor dem Gesetz betreffen, stattgeben, so wird es in den meisten Fällen, neben einem möglichen Schadenersatz für die Betroffene, auch korrigierende Gesetzesveränderungen empfehlen.

Wie das CEDAW-Komitee mit Beschwerden umgehen wird, die im gesellschaftspolitischen (oder privaten) Raum angesiedelt sind oder politische Unterlassungen in der Frauenpolitik betreffen und nicht augenfällig justiziabel sind, wird sich noch erweisen. Hier wird es darauf ankommen, welche Kultur das CEDAW-Komitee entwickeln wird, wenn es seine neue Funktion im Rahmen des Zusatzprotokolls wahrnimmt. Geht man

davon aus, daß das Komitee auch in seiner neuen Funktion den Dialog und das konstruktive Verhältnis mit den betroffenen Vertragsstaaten in den Vordergrund stellt, so ist zu erwarten, daß das Komitee im Beschwerdeverfahren, das man sich ja nicht wie die nationalstaatliche Rechtssprechung vorstellen darf, sondern das ein Verfahren sui generis ist, ebenso handeln wird. Dem Komitee wird aber auch die Aufgabe zukommen, die Inhalte der Konvention in Kommentaren weiter zu präzisieren. Das Beschwerdeverfahren sollte dies durch das Vorliegen konkreter Fälle beschleunigen.

Vertragsstaaten wiederum werden erstmals aufgefordert sein, zu Beschwerden im „soft law“-Bereich, die vom Komitee als zulässig erklärt worden sind, Stellung zu nehmen, die eigene Politik zu erklären und zu konkretisieren, und mögliche Veränderungen der eigenen Politik basierend auf konkreten Anlaßfällen umzusetzen. Dies ist gerade in Frauenfragen so wichtig, als es - wie bereits oben ausgeführt - oft keine spektakulären, schlagzeilenfähigen Probleme sind, die der Aufmerksamkeit der Politik oft entgehen.

### **III. Wie wirksam wird das CEDAW-Beschwerderecht für Frauen sein?**

Diese Frage wird von Menschenrechtsexperten, aber auch von betroffenen Frauen nicht ohne Skepsis gestellt. UNO-Menschenrechtsverfahren sind bekannt langsam, erscheinen kompliziert, ihre Ergebnisse werden in der Öffentlichkeit kaum bekannt. Rechtlich nicht geschulte Personen können von diesen Verfahren kaum Gebrauch machen. Soweit die Erfahrungen mit den existierenden Verfahren, denen auch das CEDAW-Beschwerderecht nachgebildet ist.

Ich gehe davon aus, daß das CEDAW-Beschwerderecht lebendiges Recht sein wird, das von Frauen und Frauenbewegten aktiv für die Herstellung von de facto Gleichberechtigung genutzt werden wird. Daß der Kampf um die notwendige personelle und administrative Ausstattung zur Bearbeitung der einlangenden Beschwerden ein harter und wahrscheinlich wenig erfolgreicher sein wird, muß leider antizipiert werden. Das kann die Behandlung von Beschwerden hinauszögern.

Vorrangiges Ziel muß jetzt, nachdem sich Regierungsvertreter auf das neue Instrument geeinigt haben, sein, daß möglichst viele CEDAW-Vertragsstaaten das Zusatzprotokoll ratifizieren, denn nur Frauen in diesen Vertragsstaaten werden es anwenden können, und die Existenz und

die Bestimmungen des CEDAW-Beschwerderechts einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Dabei darf natürlich nicht übersehen werden, daß die Frauenkonvention selbst wenig Öffentlichkeit besitzt - sogar unter Rechtspraktikern, da sie bisher meist nur als übertragenes Recht in die nationalen Rechtsordnungen eingeflossen ist. Auch hier besteht Nachholbedarf. Im Rechtsbereich wird allein die Existenz des neuen Beschwerderechts eine Sensibilisierung für Diskriminierung gegen Frauen bewirken, da juristische Entscheidungen, um allfällige Beschwerden auszuschließen, auch auf die Kompatibilität mit der Frauenkonvention reflektieren werden.

Die ersten Fälle, die vor das Komitee kommen, so nimmt man an, werden Modellfälle sein, die bereits akademisch durchgearbeitete Probleme im Frauenrechtsbereich betreffen werden. Diese soll das Komitee auch nützen, um eine Linie seiner Judikatur zu entwickeln. Diese Fälle sollen jedoch auch den Ablauf und die Möglichkeiten des Erfolgs einer Beschwerde vor dem Komitee demonstrieren, und Frauen motivieren, diese Form des Regresses für sich zu nutzen. Da die Frauenbewegung seit jeher international vernetzt und gut organisiert ist, ist zu hoffen, daß die Hemmschwelle, sich auf ein internationales Verfahren einzulassen geringer ist als in anderen Bereichen. Frauen müssen aber ebenso lernen, Diskriminierung und Benachteiligung nicht nur als soziales oder politisches, sondern auch als rechtliches Problem zu sehen.

## Diskussionszusammenfassung

Erstellt von Dr. Norman Weiß

Die sich an die drei Referate anschließende Diskussion hatte mehrere Schwerpunkte. Hierzu zählten einerseits die Bedingungen der Arbeit des Ausschusses und neue Herausforderungen, die das Zusatzprotokoll mit sich bringen wird, und andererseits die Resonanz dieser Arbeit.

Die Tagungsdauer der Ausschüsse wurde als unzureichend bezeichnet (*König, Rosemann*), vor allem vor dem Hintergrund der zukünftig möglichen Individualbeschwerde. So erlaubt es das neunwöchige Zeitbudget des Menschenrechtsausschusses lediglich, ca. 30 bis 40 Individualbeschwerden pro Jahr zum Abschluß zu bringen. Die anwesenden Ausschußmitglieder stimmten überein, daß ihre Gremien nur deshalb einigmaßen „über Wasser blieben“, weil die Staaten ihre Berichtspflichten eben nicht vollständig erfüllen. (*Klein, Schöpp-Schilling*). Dies führte zu Anregungen, das Plenarprinzip aufzugeben und die Arbeit auf Kammern aufzuteilen (*Klein, König*) oder die Sitzungsdauer - gegebenenfalls ad hoc und mit gezielter finanzieller Unterstützung durch einzelne Staaten - auszuweiten (*Schöpp-Schilling*). Eine Kontroverse entzündete sich an dem, die Reformüberlegungen innerhalb der Vereinten Nationen aufgreifenden, Vorschlag, die verschiedenen Treaty Bodies zu einem einzigen, permanent tagenden Ausschuß zusammenzulegen, der sich den Einzelproblemen dann in Fachkammern widmen solle (*Klein*). Es wurden deutliche Vorbehalte gegen einen solchen einheitlichen, sämtliche Menschenrechte abdeckenden Ausschuß ausgesprochen; hierdurch würden Frauenbelange untergehen (*Schöpp-Schilling*).

Mehrere Teilnehmer beklagten die geringe finanzielle Ausstattung des CEDAW-Ausschusses wie der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen generell (*Klein, Papenfuß, Schöpp-Schilling, Wörgetter*).

Allgemein wurde die geringe Resonanz der Arbeit sämtlicher Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen speziell in der Bundesrepublik Deutschland beklagt. Dabei wurde den Gremien und den Vereinten Nationen insgesamt vorgeworfen, ihre Informationspolitik sei zu wenig adressatenorientiert (*Rosemann, Ruf, Wörgetter*). Dies sahen die anwesenden Ausschußmitglieder zwar durchaus selbstkritisch, wiesen aber darauf hin, daß es auch zu den Pflichten der Staaten gehöre, das jewei-

lige Übereinkommen und die Reaktionen der Überwachungsgremien auf dessen Umsetzung in ihrem Bereich bekanntzumachen. Für das oftmals zu beobachtende geringe Interesse von NGOs konnten beide keine Erklärung geben. Es wurde auf die verbesserten Partizipationsbedingungen im CEDAW-Ausschuß hingewiesen: Dort gebe es inzwischen eine feste Redezeit, die den Vertretern von Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung stehe, Mitarbeiter würden vor und nach dem Treffen geschult und das Interesse des Ausschusses an sogenannten Schattenberichten sei sehr groß (*Schöpp-Schilling*). Insgesamt sei die Informationslieferung durch NGOs unverzichtbar (*Klein, Schöpp-Schilling*); umgekehrt müßten diese die Ergebnisse der Auschußarbeit zurück in die Zivilgesellschaft tragen.

Problematisiert wurde außerdem die Frage des Nebeneinanders von gleichlautenden oder zumindest gleichgerichteten Gewährleistungen in unterschiedlichen Menschenrechtsverträgen und deren Kontrolle durch verschiedene sogenannte Treaty Bodies (*Klein, Oostland, Schöpp-Schilling*). Hingewiesen wurde auf einen aktuellen Fall, in dem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bei Auslegung der EMRK in einem gegen Frankreich gerichteten Fall, in dem es um Folter ging, auf die Konvention zur Verhinderung der Folter (CAT) zurückgegriffen habe.<sup>2</sup> Dies sei nur ein aktuelles Beispiel für eine sich in diesem Sinne entwickelnde Praxis. In diesem Zusammenhang stelle sich jedoch das wichtige vertragstheoretische Problem der Behandlung von unterschiedlichen Vorbehalten zu verschiedenen Verträgen und der möglicherweise unterschiedlichen Ratifikationsstände der miteinander in Bezug gesetzten Übereinkommen (*Klein*).

In dem durch das Fakultativprotokoll eröffneten Individualbeschwerdeverfahren wurde - ähnlich wie im Bereich der Europäischen Gemeinschaften - das Potential gesehen, durch gut vorbereitete Musterverfahren die Rechtsprechung zu lenken und so auf die nationale Ebene zurückzuwirken (*Rust*). Diese Erwartungen sollten nicht zu weitgespannt sein, wurde eingewandt.

Die Urteile des EGMR sind im Gegensatz zu den Views des Menschenrechtsausschusses und auch des CEDAW-Ausschusses rechtsverbindlich. In der Vergangenheit habe es sich gezeigt, daß 25 % der Staaten die Entscheidungen des Menschenrechtsausschusses befolge, weitere 10 % nach zum Teil mehrfachen Ermahnungen im Rahmen des Follow-

---

<sup>2</sup> EGMR, Selmouni ./ Frankreich, Urteil vom 28. Juli 1999 (25803/94).

up-Verfahrens den in der Entscheidung formulierten Vorgaben Folge leisten. Als großes Defizit habe es sich bislang erwiesen, daß es auf nationaler Ebene keine formalisierten Umsetzungsverfahren für Entscheidungen internationaler Menschenrechtsgremien gebe. Bis auf die in § 359 Nr. 6 StPO im Jahre 1998 erstmals geregelte Wiederaufnahme des Strafverfahrens nach festgestellter Menschenrechtswidrigkeit durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte fehle es daran, daß die Entscheidungswirkungen innerstaatlich vom einzelnen unmittelbar eintragbar seien (*Klein*).

## Podiumsdiskussion: Praktische Auswirkungen des Übereinkommens in der Bundesrepublik Deutschland

Zusammenfassung erstellt von Dr. Norman Weiß

An der von Dr. *Schöpp-Schilling* moderierten Podiumsdiskussion nahmen teil:

- *Bernhard Franke*, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Frauenministerium);
- *Gudrun Graichen-Drück*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ);
- *Eva Kunz*, Gleichstellungsbeauftragte des Landes Brandenburg;
- Dr. *Anja Ruf*, Journalistin;
- Prof. Dr. *Ursula Rust*, Universität Bremen.

Die Diskussion begann mit einer Runde der Podiumsteilnehmer, die von der Moderatorin direkt zu bestimmten Punkten angesprochen wurden.

Auf die Frage, inwieweit die **praktische Politik des Frauenministeriums** von CEDAW geprägt werde, wies *Franke* auf substantielle Neuregelungen im Bereich des Bundesrechtes hin und nannte in diesem Zusammenhang Art. 3 Abs. 2 GG sowie § 611a BGB. Er gab allerdings zu, daß hier keine direkten CEDAW-Einflüsse erkennbar seien, sondern daß sich hier vielmehr Vorgaben der europäischen Ebene und eigenständige nationale Entwicklungen niedergeschlagen hätten. Gleichzeitig wies er aber darauf hin, daß das deutsche Recht und die deutsche Verwaltungspraxis die CEDAW-Standards generell erfüllten.

Für künftige Gleichstellungsmaßnahmen, wie etwa flexible Quotenregelungen, könne er sich jedoch vorstellen, daß Art. 4 Abs. 1 CEDAW als Ermächtigungsgrundlage heranzuziehen sei und so der Vorschrift wichtiger Begründungscharakter zukäme.

In der konkreten Arbeit des Frauenministeriums sei der Einfluß der Empfehlungen des Ausschusses „schwer meßbar“; auch für die Arbeit mit

Entwicklungsländern, so *Graichen-Drück*, spielten die Concluding Comments keine Rolle. Allerdings sei die **Arbeit des BMZ** intensiv an Menschenrechten orientiert, auch wenn die Informationen hierzu aus anderen Quellen stammten. Generell stelle CEDAW gleichzeitig ein Menschenrechts- und Entwicklungsdokument dar. Soweit es um die Menschenrechtsorientierung des BMZ gehe, resultiere diese vor allem aus dem Peking-Prozess.

In der **deutschen Rechtsprechung** spielten „Frauenfragen“ insbesondere im Arbeitsrecht, allerdings auch im Familienrecht eine Rolle, erläuterte *Rust*. Ausdrückliche Bezugnahmen deutscher Gerichte auf das Übereinkommen seien allerdings selten.<sup>1</sup>

Nähe und stärkere Stringenz des europäischen Rechtsraumes machten sich gerade im Bereich der Frauenpolitik deutlich bemerkbar. So sei es augenfällig, daß im Falle paralleler Regelungen der Europäischen Gemeinschaft und der Vereinten Nationen die europäischen entweder kraft ihres Rechtscharakters oder aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in Luxemburg wirksam werden und ihren Niederschlag in der innerstaatlichen Rechtsordnung finden. Die Änderung von Artikel 3 Absatz 2 GG sei auf die geänderte Rechtsprechung des EuGH zurückzuführen. Diskriminierungen würden sowohl im Bereich des Arbeitslebens als auch im privaten Raum erfaßt.

Sie wies daraufhin, daß eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Inhalte von CEDAW durchaus sinnvoll sei, weil das Übereinkommen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG als Bundesrecht gilt und somit das einheitliche Bundesgesetz im Bereich der Diskriminierungsbekämpfung gegenüber Frauen darstellt.

Auswirkungen auf die **Arbeit eines Landesgesetzgebers** seien schwer messbar, meinte *Kunz*. Die Rechtslage Brandenburgs sei primär an westdeutschen Standards orientiert worden, somit allerdings mittelbar durch völkerrechtliche Standards geprägt. Dies zeige sich beispielsweise am Landesgleichstellungsgesetz des Landes Brandenburgs. Gleichzeitig gebe es aber auch eigene Akzente; sie wies in diesem Zusam-

---

<sup>1</sup> VG Bremen, Urteil vom 26. November 1987, in: NJW 1988, S. 3224 (Vorzugsregelungen zugunsten von Frauen in Verwaltungsrichtlinien finden ihre gesetzliche Grundlage in Art. 4 Abs. 1 CEDAW i.V.m. dem deutschen Zustimmungsgesetz vom 25. April 1985). OVG Münster, Beschluß vom 15. Juni 1989, in: NJW 1989, S. 2560 (Die Verpflichtung aus Art. 2 CEDAW bezieht sich allein auf das Verhältnis zwischen den Vertragspartnern; innerstaatliche Wirkung entfaltet sie nicht. Deshalb Ablehnung einer gesetzlichen Grundlage für Frauenförderichtlinien).

menhang auf die Bevorzugung von privaten Unternehmen bei der Auftragsvergabe, die einen entsprechenden Code of Conduct beachten, hin.

Darauf angesprochen, welchen **Beitrag die Medien** für das Wissen um Menschenrechte im Allgemeinen und CEDAW im Besonderen leisteten, antwortete *Ruf*, daß die Berichterstattung sich zwar durchaus mit den Rechten von Frauen beschäftige, dabei jedoch kaum auf das Übereinkommen Bezug genommen werde. Sie machte dies daran fest, daß die Journalisten selbst keine Kenntnis vom Übereinkommen und seiner Bedeutung hätten. Erklärend wies sie auf die bekannten Probleme (Sprachschwierigkeiten) hin und hielt es darüber hinaus für besonders wichtig, die Einzelfragen in einem jeweiligen Kontext umzusetzen und einzuordnen. Sie verlangte, daß sich die Vereinten Nationen und der Ausschuß den Journalisten hilfestellend näherten.

In der sich anschließenden **Plenumsdiskussion** ging es zunächst um die Außerachtlassung von Völkerrecht durch deutsche Juristen. Das Gefühl, mit dem Grundgesetz genug zu haben und anderer Regelungen nicht zu bedürfen, bringe zwar die Wertschätzung der eigenen Verfassung zum Ausdruck, sei aber nicht angemessen (*Klein, Rust*).

Intensiv wurde über Fragen im Zusammenhang mit einem Recht auf Arbeit diskutiert (*Beier, Rosemann*). So gehe es nach Art. 11 CEDAW darum, ein insgesamt menschenwürdiges Umfeld im Bereich des Arbeitslebens zu schaffen, wozu das Recht auf Arbeitslosenunterstützung und arbeitsbeschaffende Maßnahmen zählten (*Papenfuß*). Artikel 11 verbiete lediglich die Diskriminierung von Frauen bei einem Recht auf Arbeit; garantiere aber keinesfalls ein solches Recht (*Franke*).

Ein Recht auf Arbeit sei gerichtlich nicht durchsetzbar, weil der Staat nicht über die Arbeitsplätze verfüge. Von dieser grundsätzlichen Überlegung her sei ein verfassungsmäßiges Recht auf Arbeit nachdrücklich abzulehnen, weil dadurch lediglich falsche Erwartungen geweckt würden (*Klein, Rust*). Auch nach der Verfassung des Landes Brandenburg stelle das Recht auf Arbeit kein einklagbares Individualgrundrecht dar, vielmehr verpflichte es den Staat nur, einen für die Erreichung der Vollbeschäftigung günstigen Rahmen zu schaffen (*Kunz*). Es wurde angeregt, das Recht auf Arbeit so zu verstehen, daß Frauen nicht qua Gesetz auf Haushalt und Kindererziehung beschränkt werden dürften, sondern es ihnen freistehen müsse, einen Beruf zu ergreifen und auszuüben (*Wörgetter*).

Außerdem wurden die praktischen Probleme bei der Erstellung des Staatenberichts angesprochen, die zum Teil aus Unkenntnis des Übereinkommens und des Staatenberichtsverfahrens resultierten (*Hentschel*), zum Teil auf verbesserungsfähige Ressortabstimmung zurückzuführen seien (*Gerstenberg*). Erörtert wurde auch die eventuelle Abschaffung des Ehegattensplittings, das eine mittelbare Diskriminierung darstelle (*Rust, von Borstel*), nach Ansicht der früheren Bundesregierung aber nicht gegen das Übereinkommen verstoße (*Schöpp-Schilling*).

Eine zweite Podiumsrunde befaßte sich mit der Frage, was getan werden könne, um das **Übereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland besser bekannt zu machen** und seine Aus- und Einwirkung auf die Rechtsordnung und die Verwaltungspraxis zu verstärken.

*Franke* pries die vom Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geplante Broschüre, die im Frühjahr 2000 erscheinen werde und auch auf der Internetseite des Ministeriums veröffentlicht werden solle. Er könne sich durchaus vorstellen, daß für die anstehende Novelle des Frauenfördergesetzes CEDAW als Begründung herangezogen werden könne.

Anders als *Schöpp-Schilling*, die solcherart die Rolle und Einflußmöglichkeiten von Frauen in den jeweiligen Entwicklungsländern aufzuwerten gedachte, hielt *Graichen-Drück* es nicht für unbedingt notwendig, in Präambeln zu bilateralen Entwicklungsabkommen auf CEDAW Bezug zu nehmen. Viel eher komme es darauf an, die Frauen in Entwicklungsländern auf Möglichkeiten hinzuweisen und sie bei Aktionen zu unterstützen. Sie erinnerte daran, daß die Bundesregierung 40 Millionen Dollar für ein entsprechendes Förderprogramm der Vereinten Nationen zugesagt habe.

*Rust* prognostizierte eine verstärkte Wahrnehmung von CEDAW, wenn erst einmal das Zusatzprotokoll in Kraft getreten sei. Sie erwarte deutliche Impulse, insbesondere aus Artikel 5, der dazu aufrufe, einen Wandel in der Gesellschaft herbeizuführen.

Auch *Kunz* ging davon aus, daß das Übereinkommen zur Stärkung der Bedeutung von Frauenbelangen in der Bundesrepublik Deutschland beitragen könne; hierbei liege naturgemäß das Schwergewicht auf Artikel 5, von dem sie sich vielfältige Impulse versprach. Hierzu zähle insbesondere eine Ächtung häuslicher Gewalt.

*Ruf* wollte die primäre Orientierung auf das nationale Recht zukünftig in Frage gestellt wissen. Bei der zunehmenden Globalisierung sei es wenig hilfreich, die Ausbildung durch den nationalstaatlichen Tellerrand zu be-

schränken. Neben einer vermehrt international orientierten Ausbildung sei es genau so wichtig, allgemeine Informationen über das internationale Recht und, mit Blick auf die Frauen, über CEDAW bereitzustellen. Außerdem konstatierte sie eine wachsende Bereitschaft der Gesellschaft, sich mit entsprechenden internationalen Fragen vermehrt auseinanderzusetzen, weil das Bewußtsein der eigenen Sicherheit langsam aber deutlich bröckele (Arbeitslosigkeit).

Die nachfolgende **Plenumsdiskussion** konzentrierte sich zunächst erneut auf das Recht auf Arbeit (s.o.) und wandte sich danach Problemen im Bereich der Aus- und Fortbildung zu (*Link, Rust, Schlick*). Es wurden intensive Bildungsmaßnahmen gegen Diskriminierungen gefordert und entsprechende Beispiele aus der Praxis des Landes Brandenburg (*Kunz, Gallmeier*) und Österreichs (*Wörgetter*) dargestellt. Außerdem wurde die Anerkennung geschlechtsspezifischer Asylgründe gefordert (*Schlick*) und auf die besonderen Belange von Migrantinnen hingewiesen (*Agatep-Foy*).

In ihrem **Schlußwort** bilanzierte Schöpp-Schilling, daß die Tagung einen gelungenen Neueinstieg in das Thema CEDAW zum richtigen Zeitpunkt darstelle. Sie wies auf die festgestellten Probleme bei der Kenntnisnahme des Übereinkommens und der dazu ergangenen Entscheidungen und Anmerkungen des Ausschusses hin. Die vorzunehmende Übersetzungsleistung durch die deutsche Regierung sollte auch auf die weiteren Zusammenhänge mit anderen Menschenrechtsübereinkommen Bezug nehmen. Weiterhin habe sie den Eindruck gewonnen, daß es Einflußmöglichkeiten für CEDAW bei anstehenden Novellen des Bundesrechtes gebe. Sie erinnerte insbesondere an den sich aus Artikel 5 des Übereinkommens ergebenden staatlichen Auftrag und regte eine Konferenz aller Bundesministerien an. Schließlich ergäben sich besonders große Perspektiven für die Rolle von Frauen in Familie und Beruf.

# **Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**

**22. Sitzung 17. Januar bis 4. Februar 2000**

**Behandlung von Staatenberichten: Deutschland**

**Kombinierter zweiter und dritter periodischer Bericht und  
vierter periodischer Bericht\***

1. Der Ausschuß behandelte den kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht und den vierten periodischen Bericht Deutschlands (CEDAW/C/DEU/2-3 and 4) auf seinem 464. und 465. Treffen am 1. Februar 2000 (Vergleiche CEDAW/C/SR.464 and 465).

## **a) Einführung durch den Vertragsstaat**

2. Als sie die Berichte präsentierte, stellte die Vertreterin Deutschlands, die parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, fest, daß der Regierungswechsel im September 1998 zu neuen Schwerpunkten in der Gleichberechtigungspolitik des Landes geführt habe. Zehn Jahre sind gleichermaßen seit der Wiedervereinigung Deutschlands wie seit der Vorlage des Erstberichts vergangen, so daß nun Gelegenheit besteht, die Entwicklungen der Gleichberechtigung und der gleichen Möglichkeiten im wiedervereinigten Deutschland zu beurteilen. Die Transformation vom Wirtschafts- und Sozialsystem der früheren Deutschen Demokratischen Republik zu einem auf parlamentarischer Demokratie, Bundesstaatlichkeit und sozialer Marktwirtschaft basierenden System hat schmerzhaft Korrekturen für die im Ostteil Deutschlands lebenden Menschen mit sich gebracht. Frauen sind oftmals nachhaltig von den negativen Auswirkungen dieses Prozesses betroffen gewesen. In den neuen Bundesländern haben arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen geholfen, die Auswirkungen der radikalen Veränderungen für Frauen abzuschwächen. Während Frauen in der DDR Vollbeschäftigung genossen hatten, betrug die Arbeitslosenrate von Frauen in den neuen Ländern, obwohl sie langsam sinkt, noch immer 20,7 %. Neue öffentliche und nichtregierungsamtliche

---

\* Nicht-amtliche Übersetzung des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam, erstellt von N. Weiß, der Dr. Schöpp-Schilling für wertvolle Hinweise dankt.

Institutionen sind bisher entstanden, die ebenfalls zur Verbesserung der allgemeinen gesellschaftlichen Situation von Frauen beigetragen haben.

3. Die Vertreterin unterstrich, daß Deutschland am 10. Dezember 1999 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen unterzeichnet habe. Der Ratifikationsprozeß werde im Jahr 2000 eingeleitet, gleichzeitig mit der Ratifikation der Neufassung von Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommens. Im Licht der kürzlich ergangenen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über das grundgesetzliche Verbot, Frauen den Dienst mit der Waffe verrichten zu lassen, werde Deutschland seinen Vorbehalt zu Artikel 7b des Übereinkommens überprüfen.

4. In ihrer Präsentation konzentrierte sich die Vertreterin auf zwei Schlüsselprioritäten der Gleichberechtigungspolitik der jetzigen Regierung, nämlich das Programm „Frauen und Arbeit“ und den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Das Programm „Frauen und Arbeit“ zielt darauf, einen besseren Gebrauch der Fähigkeiten von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen sicherzustellen, die Gleichberechtigung am Arbeitsplatz mit neuen Impulsen zu versehen und eine gleiche Mitwirkung in Arbeitswelt und Gesellschaft zu fördern. Obwohl Frauen besser ausgebildet sind als je zuvor und 42 % aller entlohnten Beschäftigten oder selbständigen Personen stellen, sehen sie sich nach wie vor Ungleichheiten bei der Verteilung der Familienarbeit und der Zuweisung von Ausbildungsplätzen und Arbeitsplätzen ausgesetzt. Ihre Arbeitslöhne liegen weiterhin unter denen von Männern, sie haben 90 % sämtlicher Teilzeitarbeitsplätze inne, sind in wenigen Berufsgruppen konzentriert und in der Hierarchie der Geschäftswelt regelmäßig niedriger angesiedelt als Männer.

5. Demzufolge werde das Programm „Frauen und Arbeit“ viele Gebiete ansprechen, in denen es um die Umsetzung des Übereinkommens gehe. Es werde ein Gesetzentwurf vorbereitet, um die Anzahl von Frauen in der Bundesverwaltung und in politikberatenden Gremien zu erhöhen. Die Unterrepräsentation von Frauen in Leitungsfunktionen der deutschen Industrie und Wirtschaft werde durch die Ausarbeitung von Regeln über die effektive Gleichberechtigung für den privaten Sektor angesprochen, da die Selbstverpflichtungen nicht genug gebracht hätten. Es sei eine Expertengruppe eingerichtet worden, die Empfehlungen abgeben solle, die auf große Zustimmung stoßen würden und die verschiedenen Bedürfnisse der unterschiedlichen Firmen berücksichtigen sollen. Um die nach wie vor beträchtlichen Unterschiede bei der Entlohnung von Männern und Frauen anzugehen, werde das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einen Bericht über die gleiche Bezahlung

und die wirtschaftliche Situation von Frauen dem Deutschen Bundestag vorlegen. Der Bericht werde die Primärgründe für Lohndiskriminierung untersuchen, bei der es sich aufgrund der klaren gesetzlichen Situation nicht mehr um das Ergebnis von direkter Lohndiskriminierung gegen Frauen handle. Es würden Maßnahmen unternommen, um Möglichkeiten für Frauen im expandierenden Bereich der Informationstechnologie zu schaffen, ebenso Maßnahmen, die die Existenzgründung von Frauen befördern sollen. In Zusammenarbeit mit den Bundesländern werden Anstrengungen, die gleichen Chancen für Frauen in Forschung und Lehre zu verbessern, fortgeführt; es sei für das Jahr 2005 das Ziel gesetzt worden, daß 20 % der Professorenstellen im tertiären Bildungsbereich von Frauen eingenommen werden. Es sind Maßnahmen geplant, um durch größere Arbeitsflexibilität für Frauen und Männer, Flexibilität im Bereich des Erziehungsurlaubs und Verbesserungen bei Kindergärten eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Karriere zu erreichen, ebenso wie durch die Förderung eines neuen Männerbildes, mit dem es Männern ermöglicht werden soll, ihre Rolle als gleichberechtigter Träger der Familienarbeit und Kindererziehung zu akzeptieren.

6. Mit Blick auf den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen unterstrich die Repräsentantin, daß die Maßnahmen der Vergangenheit, obgleich sie zu Verbesserungen in bestimmten Bereichen geführt hätten, keine tatsächliche und nachhaltige Senkung der Gewalt gegen Frauen in der deutschen Gesellschaft erreicht hätten. Der gegenwärtige Plan sei als umfassendes generelles Konzept entwickelt worden, das alle Behörden und nichtregierungsamtliche Stellen, die sich mit der Gewalt gegen Frauen beschäftigen, integriert. Da der Plan sich auch auf Bereiche erstreckt, die innerhalb der Hoheitsgewalt der Länder und Kommunen liegen, werde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Ländern unter Einschluß von Nichtregierungsorganisationen stärken soll. Der Plan beziehe sich auf eine Vielzahl von Bereichen, einschließlich der Prävention, mit Beachtung der besonderen Situation von behinderten Mädchen und Frauen, älteren Frauen sowie ausländischen Mädchen und Frauen. Außerdem zielt er auf gesetzgeberische Maßnahmen, wobei besonderes Augenmerk darauf gelegt wird, den zivilrechtlichen Schutz von Frauen zu verbessern, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz zu bekämpfen und gegen den Mädchen- und Frauenhandel vorzugehen. Ferner soll die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Organisationen und nichtstaatlichen Hilfseinrichtungen sowie mit Arbeitsgruppen, die zu den Bereichen Frauenhandel und häusliche Gewalt eingerichtet werden sollen, verbessert werden. Weiterhin geht es

um bundesweite Netzwerkbildung von Hilfseinrichtungen, die Arbeit mit Tätern insbesondere durch Rehabilitierungsprogramme für Täter, Bewußtseinsbildung unter Experten und auch bei der weiteren Öffentlichkeit und schließlich internationale Zusammenarbeit.

7. Die Bevollmächtigte lenkte die Aufmerksamkeit auf mehrere Gebiete, auf denen Fortschritte gemacht worden seien oder auf denen es einen besonders hohen Handlungsbedarf gebe. So sei eine erste umfassende Studie zur Bewertung der gesundheitlichen Situation deutscher Frauen in Auftrag gegeben worden. Landfrauen hätten von einer Vielzahl von Projekten zur Unterstützung des Strukturwandels in ländlichen Regionen profitiert. Der 6. Familienbericht habe zum ersten Mal die Situation ausländischer Familien in Deutschland untersucht. Eine repräsentative Studie werde bald in Auftrag gegeben, um die Lebenssituation und Sozialintegration ausländischer Frauen und Mädchen zu bewerten. Dieser Bericht werde als Grundlage für weitere Maßnahmen in diesem Bereich dienen. Das neue Staatsangehörigkeitsrecht, das am 1. Januar 2000 in Kraft getreten sei, wirke sich für ausländische Frauen und ihre Kinder positiv aus.

8. Die Bevollmächtigte stellte schlußfolgernd fest, daß die Vielzahl der Initiativen, die die gegenwärtige Bundesregierung angestoßen habe, in den nächsten Jahren praktische Erfolge zeitigen müßten. Sie würden das Erreichen der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern verbessern und helfen, die Umsetzung des Übereinkommens wirksamer als in der Vergangenheit zu leisten.

## **b) Abschließende Bemerkungen des Ausschusses**

### ***Einleitung***

9. Der Ausschuß drückt seine Wertschätzung gegenüber der deutschen Bundesregierung dafür aus, daß sie einen detaillierten kombinierten zweiten und dritten periodischen und vierten periodischen Bericht vorgelegt habe, deren statistische Daten nach Geschlechtern aufgeteilt seien und die den Richtlinien des Ausschusses für die Abgabe periodischer Berichte entspreche. Er lobt die Bundesregierung für die ausführlichen schriftlichen Antworten auf die Fragen des Ausschusses und ihre mündliche Präsentation, die zusätzliche Informationen zu kürzlichen Entwicklungen im Vertragsstaat lieferte. Der Ausschuß würdigt die offene Art, in der der Vertragsstaat mit dem Ausschuß seine Analyse der Situation von Frauen teilte und Bereiche identifizierte, in denen weitere Entwicklungen stattfinden müßten.

10. Der Ausschuß lobt die Deutsche Bundesregierung dafür, daß sie eine große Delegation mit einem umfangreichen Sachverstand geschickt habe, die von der parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geleitet worden ist. Die Teilnahme aller an der Diskussion Beteiligten beförderte die Qualität des konstruktiven Dialogs zwischen dem Vertragsstaat und dem Ausschuß. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß der Bericht sich auch auf Schritte bezieht, die die Regierung zur Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform unternommen hat.

### **Positive Aspekte**

11. Der Ausschuß lobt die Regierung für ihr Engagement bei der Verwirklichung gleicher Rechte und gleicher Chancen für Frauen, das in den Fortschritten, die bei der Umsetzung des Übereinkommens seit der Behandlung des Erstberichts im Jahr 1990 zu verzeichnen sind, zum Ausdruck kommt. Der Ausschuß begrüßt die Schritte, die die Regierung nach der Wiedervereinigung unternommen hat, um die vielfältigen Umstellungen, die von der Bevölkerung der früheren Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere von Frauen, bei der Umwandlung zu einem Wirtschafts- und Sozialsystem, das auf parlamentarischer Demokratie, Föderalismus und sozialer Marktwirtschaft beruht, verlangt worden sind.

12. Der Ausschuß begrüßt die Ergänzung von Artikel 3 GG, die die Verpflichtung des Staates auf die Förderung der faktischen Gleichstellung von Frauen mit Männern enthält und die Beseitigung existierender Hemmnisse für die verfassungsrechtliche Garantie der gleichen Rechte von Frauen und Männern.

13. Der Ausschuß lobt die Regierung für ihre breit angelegten gesetzgeberischen und politischen Initiativen und die Programme und Projekte, die der verfassungsrechtlichen Garantie der Gleichberechtigung von Frauen und Männern tatsächliche Geltung verschaffen sollen. Insbesondere begrüßt der Ausschuß die Verabschiedung des 2. Gleichberechtigungsgesetzes von 1994, die Änderung des Strafgesetzbuches, durch die Vergewaltigung in der Ehe und sexuelle Nötigung als strafbare Verbrechen eingeordnet werden, und schließlich den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Der Ausschuß lobt die Regierung für ihr „Frauen und Arbeit“ - Programm, das darauf gerichtet ist, die gleiche Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu sichern. Er begrüßt den umfangreichen Gebrauch von speziellen zeitlich

begrenzten Maßnahmen in Übereinstimmung mit Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens, um die faktische Gleichstellung für Frauen zu erreichen.

14. Der Ausschuß lobt die Bundesregierung für die Fortschritte, die bei der Teilhabe von Frauen in der politischen Sphäre, insbesondere mit Blick auf die Repräsentanz von Frauen im Bundestag, gemacht worden sind.

15. Der Ausschuß lobt den Vertragsstaat für das umfangreiche Netzwerk frauenpolitischer Einrichtungen sowohl auf Bundes-, Landes- und lokaler Ebene, die die Umsetzung der Gleichberechtigungspolitik Deutschlands stärken und fördern. Er drückt seine Wertschätzung für die Tatsache aus, daß die Mittel des Bundesministeriums, die für die Realisierung gleicher Chancen für Frauen bestimmt sind, zwischen 1986 und 1997 kontinuierlich angestiegen sind.

16. Der Ausschuß beglückwünscht den Vertragsstaat für die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen am 10. Dezember 1999 und begrüßt dessen kundgemachte Bereitschaft, im Jahr 2000 den Ratifikationsprozeß sowohl für das Fakultativprotokoll als auch für die Ergänzung von Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommens, der sich auf die Sitzungszeit des Ausschusses bezieht, in Gang zu bringen.

17. Der Ausschuß nimmt zur Kenntnis, daß die Regierung, angeregt durch die Auswirkungen einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs über die Rolle von Frauen in der Bundeswehr, ihren Vorbehalt zu Artikel 7b des Übereinkommens hinsichtlich einer Rückgängigmachung des Vorbehalts überprüfen will.

### ***Umstände und Schwierigkeiten, die die Umsetzung des Übereinkommens behindern***

18. Der Ausschuß stellt fest, daß es keine bedeutsamen Umstände oder Schwierigkeiten gibt, die die effektive Umsetzung des Übereinkommens in Deutschland behindern.

### ***Grundlegende Gebiete der Besorgnis und Empfehlungen***

19. Der Ausschuß nimmt die große Zahl von Informationen bezüglich Gesetzgebung, Politik und spezieller Maßnahmen zur Kenntnis, die dazu dienen, die Befolgung des Übereinkommens zu sichern. Gleichwohl ist er von dem grundsätzlichen Fehlen von Bewertungen und Einschätzungen der Ergebnisse dieser Initiativen betroffen.

20. Der Ausschuß drängt den Vertragsstaat dazu, in seinem nächsten periodischen Bericht größere Bedeutung auf die Bewertung und Einschätzung der Ergebnisse aller Maßnahmen zu legen, die getroffen wurden, um Diskriminierungen von Frauen in allen Lebensbereichen zu beseitigen, und Zeitrahmen zu setzen, innerhalb derer die Regierung ihre Ziele erreichen will.

21. Der Ausschuß ist besorgt, daß, obwohl eine Reihe von Maßnahmen beschlossen wurde, die Umsetzung des Übereinkommens für Frauen in den neuen Bundesländern nach wie vor hinter den Standard in den alten Ländern zurückfällt. Er ist betroffen, daß Frauen in den neuen Ländern, die einst Vollbeschäftigung genossen hatten, nun 20,7% der Arbeitslosen stellen. Dies ist eine unangemessen hohe Prozentzahl im Vergleich mit den arbeitslosen Männern in den neuen Ländern und mit der Gesamtarbeitslosigkeitsrate von Frauen in Deutschland.

22. Der Ausschuß drängt die Regierung, ihre zielgerichteten Anstrengungen zur Verbesserung der Situation von Frauen in den neuen Ländern im Bereich Arbeit und Beschäftigung und ihres gesamten gesellschaftlichen Wohlergehens fortzuführen.

23. Der Ausschuß ist betroffen, daß die Programme, Gesetze und Politiken, die die Regierung eingeführt hat, nicht sicherstellen konnten, daß die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Umsetzung der faktischen Gleichstellung für Frauen zu fördern, noch immer nicht als gesellschaftliche Verantwortlichkeit verstanden und in der Praxis umgesetzt wird.

24. Der Ausschuß drängt die Regierung, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, daß Beamte und Angehörige des Öffentlichen Dienstes einschließlich Polizei und Justiz zur Verwirklichung dieses Prinzips auf dem gesamten Staatsgebiet beitragen. Er mahnt die Regierung sicherzustellen, daß die universitäre Ausbildung und Fortbildung von Anwälten und Richterschaft in angemessener Weise das sich entwickelnde Verständnis von Gleichstellung und Nichtdiskriminierung ebenso abdeckt wie internationale Normen und Standards auf diesem Gebiet. Außerdem drängt der Ausschuß die Regierung sicherzustellen, daß effektive innerstaatliche Rechtsmittel verfügbar und für Frauen zugänglich sind, insbesondere angesichts des zu erwartenden Inkrafttretens des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen. Der Ausschuß ermutigt die Regierung außerdem, im Rahmen ihrer gesetzgeberischen, politischen und programmatischen Initiativen direkt auf das Übereinkommen Bezug zu nehmen, da das Übereinkommen rechtlich verbindlich ist und ein solches Vorgehen das Bewußtsein über die eingegangenen internationalen völkerrechtlichen Verpflichtungen des Mitgliedstaates vergrößern würde.

25. Der Ausschuß drückt seine Betroffenheit über die fortdauernden Benachteiligungen aus, die Frauen in vielen Bereichen des Arbeitslebens und der Wirtschaft erfahren. Insbesondere ist der Ausschuß über das Fortbestehen von Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern betroffen, nach denen - ohne die hohen Qualifikationen von Frauen zu berücksichtigen - diese durchschnittlich nur 77 % der Einkünfte von Männern erzielen. Der Ausschuß ist betroffen, daß 1997 Frauen insgesamt 42,1 % der entlohnt beschäftigten Bevölkerung ausmachen, sie aber gleichzeitig 88 % der Teilzeitbeschäftigten und 55,9 % der Arbeitslosen stellen. Der Ausschuß ist betroffen darüber, daß diese Unterschiede Anzeichen der fortdauernden indirekten Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt darstellen. Er ist auch darüber betroffen, daß Teilzeitbeschäftigung vor allem im Bereich wenig qualifizierter Tätigkeiten angeboten wird und deshalb weniger Möglichkeiten für ein berufliches Fortkommen bietet.

26. Der Ausschuß ruft die Regierung dazu auf, die in Artikel 1 des Übereinkommens enthaltene Definition von Diskriminierung, insbesondere das Verbot indirekter Diskriminierung, gänzlich in die Gesetzgebungsvorhaben, vor allem die im Bereich des Arbeitsrechts, zu integrieren. In dieser Hinsicht begrüßt der Ausschuß die Absicht der Regierung, einen Bericht über gleiche Bezahlung vorzubereiten, der die primären Ursachen von Diskriminierung im Bereich der Arbeitsentgelte untersuchen wird. Der Ausschuß ruft den Vertragsstaat auf, die bestehenden Bewertungskriterien zur Bestimmung gleicher und gleichwertiger Arbeit zu untersuchen. Dabei sollen Richtlinien oder Direktiven zur Unterstützung der Tarifpartner bei der Bestimmung von Entlohnungsstrukturen in Bereichen, die von Frauen dominiert werden, die vergleichbar sind mit denen in Bereichen, die von Männern dominiert werden, entwickelt werden. Der Ausschuß ruft die Regierung dazu auf, die Auswirkung ihres neuen Programms zu „Frauen und Arbeit“ gut zu beobachten, um so sicherzustellen, daß damit die angestrebten Ziele der Beförderung gleicher Chancen von Frauen und Männern in der Arbeitswelt und der Familie erreicht werden und es nicht zur Fortschreibung von geschlechtsspezifischen Stereotypen kommt.

27. Der Ausschuß drückt seine Besorgnis über die Fortdauer stereotyper und traditioneller Verhaltensweisen und Einstellungen zu den Rollen und Verantwortlichkeiten von Frauen und Männern im privaten und öffentlichen Leben aus. Der Ausschuß stellt fest, daß diese Fortdauer sich in der überproportionalen Teilzeitbeschäftigung von Frauen niederschlägt, ihrer überwiegenden Verantwortlichkeit für Familie und Pflegedienste,

der Trennung in Beschäftigungsfeldern, der extrem niedrigen Bereitschaft von Männern, Erziehungsurlaub zu nehmen (ungefähr 1,5% im Jahr 1997) und der Besteuerung von Ehepaaren. Der Ausschuß ist betroffen, daß Maßnahmen, die zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gedacht waren, stereotype Erwartungen an Männer und Frauen fortschreiben. In dieser Hinsicht ist der Ausschuß über die unerfüllte Nachfrage nach Kindergartenplätzen in der Altersgruppe bis zu 3 Jahren besorgt, sowie darüber, daß der Anteil von Ganztagskindergärten nur 34,8 % (1994) betrug und daß Betreuungseinrichtungen nur für 5,1% der Kinder im schulpflichtigen Alter verfügbar waren, insbesondere da Ganztagschulen in Deutschland die Ausnahme darstellen.

28. Der Ausschuß drängt die Regierung, die Auswirkungen von Maßnahmen, mit denen eine bessere Vereinbarkeit von beruflicher Arbeit und familialen Verantwortlichkeiten beabsichtigt sind, zu untersuchen, um so eine Grundlage für Politiken und Programme zu schaffen, die die Änderung und Beseitigung von stereotypen Verhaltensweisen beschleunigen sollen. Der Ausschuß drängt die Vertragspartei, mehr Programme und Politiken zu entwickeln, die darauf abzielen, bei Männern einen Wechsel in den Einstellungen und Verhaltensweisen zu beschleunigen. Er ruft den Vertragsstaat dazu auf, einen nichtübertragbaren Erziehungsurlaub für Väter einzuführen, um so die Anzahl von Männern zu erhöhen, die die Verantwortung für Kindererziehung teilen. Er drängt die Regierung, die Verfügbarkeit von Hortplätzen für schulpflichtige Kinder zu steigern, um den Wiedereintritt von Frauen in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Er empfiehlt außerdem, daß der Vertragsstaat die gegenwärtigen Bestimmungen für die Besteuerung verheirateter Paare überprüft (Ehegattensplitting) und ihre Auswirkungen auf das Fortbestehen stereotyper Erwartungen an verheiratete Frauen bewertet.

29. Der Ausschuß ist über die begrenzten Anstrengungen und Maßnahmen betroffen, mit denen im privatwirtschaftlichen Sektor für die Stärkung von gleichen Rechten und Möglichkeiten von Frauen gesorgt wird.

30. Der Ausschuß ruft die Regierung dazu auf, ihre gesetzgeberischen und verwaltungstechnischen Anstrengungen, mit denen sichergestellt werden soll, daß Frauen vor jeder Form von Diskriminierung im privatwirtschaftlichen Sektor geschützt werden, und ebenso Maßnahmen zur Erreichung tatsächlicher Gleichstellung zu verstärken. Er ermutigt die Regierung außerdem, ihre Zusammenarbeit mit dem privatwirtschaftlichen Sektor zu intensivieren, auch durch Anreize und andere nichtgesetzgeberische Maßnahmen, sowie mit Gewerkschaften und Frauenorganisationen, um dieses Ziel zu erreichen.

31. Der Ausschuß ist über die oftmals prekäre gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation ausländischer Frauen, die in Deutschland leben, betroffen. Er ist daneben ernsthaft über Berichte von fremdenfeindlichen und rassistischen Übergriffen auf dem Gebiet des Vertragsstaates betroffen und stellt fest, daß ausländische Frauen aufgrund ihres Geschlechts, ethnischer Zugehörigkeit und Rasse mehrfach für Diskriminierungen verletzlich sind.

32. Der Ausschuß nimmt die Absicht der Regierung zur Kenntnis, eine Studie über die Lebenssituation und soziale Integration ausländischer Frauen und Mädchen in Auftrag zu geben. In diesem Zusammenhang bittet er, eine umfassende Bewertung der Situation ausländischer Frauen, einschließlich ihres Zugangs zu Bildung und Ausbildung, zu Arbeit und den damit verbundenen Sozialleistungen, Kranken- und Sozialversicherung vorzunehmen und die entsprechende Information im nächsten Bericht zur Verfügung zu stellen. Der Ausschuß ruft die Regierung dazu auf, die Sammlung von Statistiken zu verbessern, die nach Geschlecht und Rasse bzw. ethnischer Abstammung von Opfern fremdenfeindlicher und rassistischer Gewalttaten erstellt werden, angemessene Schutzmechanismen einzuführen, sowie sicherzustellen, daß ausländische Frauen, die Opfer solcher Angriffe sind, über ihre Rechte informiert werden und Zugang zu wirksamem Rechtsschutz erhalten. Der Ausschuß ruft die Regierung außerdem dazu auf, ihre Anstrengungen zur sozialen Integration ausländischer Frauen durch Anstrengungen im Bereich von Bildung und Beschäftigung ebenso zu verstärken wie durch Schärfung des Bewußtseins der (inländischen) Bevölkerung. Er empfiehlt darüber hinaus, Schritte zur Bekämpfung häuslicher und familiärer Gewalt zu unternehmen und das Bewußtsein ausländischer Frauen über die Verfügbarkeit von Rechtsmitteln und Mitteln gesellschaftlichen Schutzes zu erhöhen.

33. Obgleich der Ausschuß den Aktionsplan über Gewalt gegen Frauen begrüßt, ist er von den weiterhin festzustellenden Defiziten beim Schutz von Frauen gegen familiäre und gesellschaftliche Gewalt betroffen.

34. Der Ausschuß ruft die Regierung dazu auf, die systematische Umsetzung dieses Plans sicherzustellen und seine Auswirkungen in den von ihm bezeichneten kritischen Schwerpunkten zu überwachen. Insbesondere empfiehlt der Ausschuß, durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen sicherzustellen, daß Frauen, die Opfer häuslicher Gewalt geworden sind, sofortige Rechtsmittel und Schutzmechanismen in Anspruch nehmen können. Er ruft die Regierung außerdem dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen, um gegenüber dieser Gewalt ein Klima von

„Nulltoleranz“ zu schaffen, und diese Gewalt gesellschaftlich und moralisch nicht akzeptabel erscheinen zu lassen. Der Ausschuß empfiehlt weiterhin, Maßnahmen zu ergreifen, um die Gerichtsbarkeit gegenüber allen Formen von Gewalt gegen Frauen zu sensibilisieren, die Verletzungen der Menschenrechte von Frauen nach dem Übereinkommen darstellen, und insbesondere die hohe Verletzlichkeit ausländischer Frauen durch solche Gewalt zu berücksichtigen.

35. Der Ausschuß ist betroffen über das Vorhandensein von Frauen- und Mädchenhandel.

36. Der Ausschuß drängt die Regierung anzuerkennen, daß Frauen und Mädchen, die auf solchen Wegen ins Land kommen, Opfer von Menschenrechtsverletzungen sind, die schutzbedürftig sind, und ihnen deshalb Unterstützung zukommen zu lassen. Er drängt die Regierung ebenfalls dazu, die Anstrengungen der grenzübergreifenden und internationalen Zusammenarbeit zu verstärken, insbesondere mit den Ursprungs- und Transitländern, um das Vorkommen des Frauen- und Mädchenhandels zu reduzieren und die Täter strafrechtlich zu verfolgen. Er ruft die Regierung dazu auf, sicherzustellen, daß Frauen und Mädchen, die Opfer des Handels geworden sind, die Unterstützung bekommen, die sie brauchen, um als Zeuginnen gegen Täter auszusagen. Der Ausschuß drängt ebenso darauf, daß die Ausbildung der Grenzpolizei und Justizbeamten ihnen die erforderlichen Fähigkeiten vermitteln, um die Opfer des Frauen- und Mädchenhandels zu erkennen und ihnen Unterstützung zu gewährleisten. Er empfiehlt zusätzlich, daß die Regierung ihre Verfahren zur Visaerteilung für abhängige Ehefrauen überprüft, und dabei berücksichtigt, daß solche Ehefrauen potentielle Opfer sexueller Ausbeutung sein können.

37. Der Ausschuß ist besorgt über das fortdauernde stereotype Frauenbild, insbesondere ausländischer Frauen, das in den Medien vermittelt wird.

38. Der Ausschuß drängt die Regierung zur Unterstützung der wichtigen Rolle der Medien bei der Veränderung stereotyper Verhaltensweisen gegenüber Frauen. Er empfiehlt, Möglichkeiten für das Zeichnen positiver, nichttraditioneller Frauenbilder zu schaffen, und das Nutzen selbstregulatorischer Mechanismen in den Medien zur Reduzierung diskriminatorischer und stereotyper Zeichnungen von Frauen zu ermutigen und zu erleichtern.

39. Der Ausschuß ist betroffen, daß Prostituierte noch immer nicht dem Schutz des Arbeits- und Sozialrechts unterliegen, obwohl sie gesetzlich zur Zahlung von Steuern verpflichtet sind.

40. Der Ausschuß empfiehlt der Regierung, die gesetzliche Situation dieser Frauen zu verbessern, um sie weniger verwundbar für Ausbeutung zu machen, und ihren Schutz im Rahmen der Sozialversicherung zu erhöhen.

41. Die Absicht der Regierung, das Ausländergesetz hinsichtlich des Rechtsstatus ausländischer Ehegatten zu ändern, zur Kenntnis nehmend, ist der Ausschuß über die Situation ausländischer Frauen besorgt, die Aufenthalt im Vertragsstaat suchen.

42. Der Ausschuß drängt die Regierung dazu, den gesetzlichen und sozialen Schutz ausländischer Frauen, insbesondere der Frauen von Asylbewerbern, zu verbessern.

43. Der Ausschuß rät der Regierung, die Zustimmung zur Ergänzung von Art. 20 Abs. 1 des Übereinkommens sobald wie möglich zu hinterlegen.

44. Der Ausschuß drängt die Regierung außerdem dazu, das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zu ratifizieren.

45. Der Ausschuß fordert die Regierung auf, in ihrem nächsten periodischen Bericht auf die spezifischen Punkte, die diese abschließenden Bemerkungen ansprechen, zu antworten. Er fordert ebenso, daß die Regierung in einen breiten Beratungsprozeß mit Frauenverbänden und -organisationen eintritt, einschließlich solcher, die ausländische Frauen repräsentieren, wenn sie den nächsten Bericht vorbereitet.

46. Der Ausschuß fordert die weite Verbreitung der vorliegenden abschließenden Bemerkungen in Deutschland, um die Bevölkerung in Deutschland, insbesondere Regierungsbeamte und Politiker, auf die Schritte hinzuweisen, die unternommen wurden, um die Gleichstellung für Frauen *de iure* und *de facto* zu sichern und auch auf die zukünftigen Schritte, die in dieser Hinsicht erforderlich sind. Er fordert die Regierung außerdem dazu auf, das Übereinkommen und das Fakultativprotokoll dazu zu nutzen, die allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses, die Pekinger Erklärung und die Aktionsplattform weiterhin zu verbreiten, insbesondere an Frauen- und Menschenrechtsorganisationen.

CCPR/C212/Rev.1/Add.10

29 March 2000

## **Human Rights Committee**

### **General Comments adopted by the Human Rights Committee under article 40, paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights**

#### **Addendum**

#### **General Comment No 28**

##### **EQUALITY OF RIGHTS BETWEEN MEN AND WOMEN (article 3)**

1. The Committee has decided to update its General Comments on Article 3 of this Covenant and to replace General Comment 4 (thirteenth session 1981), in the light of the experience it has gathered in its activities over the last 20 years. This revision seeks to account of the important impact of this article on the enjoyment by women of the human rights protected under the Covenant.
2. Article 3 implies that all human beings should enjoy the rights provided for in the Covenant, on an equal basis and in their totality. The full effect of this provision is impaired whenever any person is denied the full and equal enjoyment of any right. Consequently, States should ensure to men and women equally the enjoyment of all rights provided for in the Covenant.
3. The obligation to ensure to all individuals the rights recognized in the Covenant, established in articles 2 and 3 of the Covenant, requires that State parties take all necessary steps to enable every person to enjoy those rights. These steps include the removal of obstacles to the equal enjoyment each of such rights, the education of the population and of state officials in human rights and the adjustment of domestic legislation so as to give effect to the undertakings set forth in the Covenant. The State party must not only adopt measures of protection but also positive measures in all areas so as to achieve the effective and equal empowerment of women. State parties must provide information regarding the actual role of women in society so that the Committee may ascertain these obligations, what progress has been made, what difficulties are encountered and what steps are being taken to overcome them.

4. State parties are responsible for ensuring the equal enjoyment of rights without any discrimination. Articles 2 and 3 mandate State parties to take all steps necessary, including the prohibition of discrimination on the ground of sex, to put an end to discriminatory actions both in the public and the private sector which impair the equal enjoyment of rights.

5. Inequality in the enjoyment of rights by women throughout the world is deeply in tradition, history and culture, including religious attitudes. The subordinate role of women in some countries is illustrated by the high incidence of pre-natal sex selection and abortion of female foetuses. State parties should ensure that traditional, historical, religious or cultural attitudes are not used to justify violations of women's right to equality before the law and to equal enjoyment of all Covenant rights. State parties should furnish appropriate information on those aspects to tradition, history, cultural practices and religious attitudes which jeopardise, or may jeopardise, compliance with article 3, and indicate what measures they have taken or intend to take to overcome such factors.

6. In order to fulfil the obligation set forth in article 3 State parties should take account of the factors which impede the equal enjoyment by women and men of each right specified in the Covenant. To enable the Committee to obtain a complete picture of the situation of women in each State party as regards the implementation of the rights in the Covenant, this general comment identifies some of the factors affecting the equal enjoyment by women of the rights under the Covenant, and spells out the type of information that is required with regard to these various rights.

7. The equal enjoyment of human rights by women must be protected during a state emergency (article 4). State parties which take measures derogating from their obligations under the Covenant in time of public emergency, as provided in article 4, should provide information to the Committee with respect to the impact on the situation of women of such measures and should demonstrate that they are non-discriminatory.

8. Women are particularly vulnerable in times of internal or international armed conflicts. States parties should inform the Committee of all measures taken during these situations to protect women from rape, abduction and other forms of gender based violence.

9. In becoming parties to the Covenant, States undertake, in accordance with article 3, to ensure the equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights set forth in the Covenant, and in accordance with article 5, nothing in the Covenant may be interpreted as

implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights provided for in article 3, or at limitations not covered by the Covenant. Moreover, there shall be no restriction upon or derogation from the equal enjoyment by women of all fundamental human rights recognized or existing pursuant to law, conventions, regulations or customs, on the pretext that the Covenant does not recognize such rights or that it recognizes them to a lesser extent.

10. When reporting on the right to life protected by article 6, State parties should provide data on birth rates and on pregnancy and childbirth-related deaths of women. Gender-disaggregated data should be provided on infant mortality rates. States parties should give information on any measures taken by the State to help women prevent unwanted pregnancies, and to ensure that they do not have to undertake life-threatening clandestine abortions. State parties should also report on measures to protect women from practices, that violate their right to life, such as female infanticide, the burning of widows and dowry killings. The Committee also wishes to have information on the particular impact on women of poverty and deprivation that may pose a threat to their lives.

11. To assess compliance with article 7 of the Covenant, as well as with article 24, which mandates special protection for children, the Committee needs to be provided information on national laws and practice with regard to domestic and other types of violence against women, including rape. It also needs to know whether the State party gives access to safe abortion to women to have become pregnant as a result of rape. The State parties should also provide the Committee information on measures to prevent forced abortion or forced sterilization. In State parties where the practice of genital mutilation exists information on its extent and on measures to eliminate it should be provided. The information provided by State parties on all these issues should include measures of protection, including legal remedies, for women whose rights under article 7 have been violated.

12. Having regard to their obligations under article 8, State parties should inform the Committee of measures taken to eliminate trafficking of women and children, within the country or across borders, and forced prostitution. They must also provide information on measures taken to protect women and children, including foreign women and children, from slavery, disguised inter alia as domestic or other kinds of personal service. State parties where women and children are recruited, and from which they are taken, and State parties where they are received should

provide information on measures, national or international, which have been taken in order to prevent the violation of women's and children's rights.

13. State parties should provide information on any specific regulation of clothing to be worn by women in public. The Committee stresses that such regulations may involve a violation of a number of rights guaranteed by the Covenant, such as: article 26, on non-discrimination; article 7, if corporal punishment is imposed in order to enforce such a regulation; article 9, when failure to comply with the regulation is punished by arrest; article 12, if liberty of movement is subject to such a constraint; article 17, which guarantees all persons the right to privacy without arbitrary or unlawful interference; articles 18 and 19, when women are subjected to clothing requirements that are not keeping with their religion or their right of self-expression; and, lastly, article 27, when the clothing requirement conflict with the culture to which the woman can lay a claim.

14. With regards to article 9 State parties should provide information on any laws or practices which may deprive women of their liberty on an arbitrary or unequal basis, such as by confinement within the house.<sup>1</sup>

15. As regards articles 7 and 10, State parties must provide all information relevant to ensuring that the right of persons deprived of their liberty are protected on equal terms for men and women. In particular, State parties should report on whether men and women are separated in prisons and whether women are guarded only by female guards. State parties should also report about compliance with the rule that accused juvenile females shall be separated from adults and on any difference in treatment between male and female persons deprived of liberty, such as, for example, access to rehabilitation and education programmes and to conjugal and family visits. Pregnant women who are deprived of their liberty should receive humane treatment and respect for their inherent dignity at all times surrounding the birth and while caring for their newly-born children; State parties should report on facilities to ensure this and on medical and health care for such mothers and their babies.

16. As regards article 12, State parties should provide information on any legal provision or any practice which restricts women's right to freedom of movement as, for example, the exercise of martial powers over the wife or parental powers over adult daughters, legal or de facto requirements which prevent women travelling such as the requirement of

---

<sup>1</sup> See General Comment No 8 paragraph 1.

consent of a third party to the issuance of a passport or other type to travel documents to an adult woman. State parties should also report on measures taken to eliminate such laws and practices and to protect women against them, including reference to available domestic remedies.<sup>2</sup>

17. State parties should ensure that alien women are accorded on an equal basis the right to submit reasons against their expulsion, and to have their case reviewed as provided in article 13. In this regard, they should be entitled to submit reasons based on gender specific violations of the Covenant such as those mentioned in paragraphs [10 and 11] above.

18. State parties should provide information to enable the Committee to ascertain whether access to justice and the right to a fair trial, provided for in article 14, are enjoyed by women on equal terms to men. In particular State parties should inform the Committee whether there are legal provisions preventing women from direct and autonomous access to the courts;<sup>3</sup> whether women may give evidence as witnesses on the same terms as men; and whether measures are taken to ensure women equal access to legal aid, in particular in family matters. State parties should report on whether certain categories of women are denied the enjoyment of the presumption of innocence under article 14, paragraph 2, and on the measures which have been taken to put an end to this situation.

19. The right of everyone under article 16 to be recognized everywhere as a person before the law is particularly pertinent for women, who often see it curtailed by reason of sex or marital status. This right implies that the capacity of women to own property, to enter into a contract or to exercise other civil rights may not be restricted on the basis of marital status or any other discriminatory ground. It also implies that women may not be treated as objects to be given together with the property of the deceased husband to his family. States must provide information on laws or practices that prevent women from being treated or from functioning as full legal persons and the measures taken to eradicate laws or practices that allow such treatment.

20. State parties must provide information to enable the Committee to assess the effect of any laws and practices that may interference with women's right to enjoy privacy and other rights protected by article 17 on

---

2 See General Comment No 27 paragraphs 6 and 18.

3 Case 202/1986, *Ato del Avellanal v. Peru* (views of 28 October 1988).

the basis of equality with men. An example of such interference arises where the sexual life of a woman is taken into consideration to decide the extent of her legal rights and protections, including protection against rape. Another area where States may fail to respect women's privacy relates to their reproductive functions, for example, where there is a requirement for the husband's authorization to make a decision in regard to sterilization, where general requirements are imposed for the sterilization of women, such as having a certain number of children or being of a certain age, or where States impose a legal duty upon doctors and other health personnel to report cases of women who have undergone abortion. In these instances, other rights in the Covenant, such as those of articles 6 and 7, might also be at stake. Women's privacy may also be interfered with by private actors, such as employers who request a pregnancy test before hiring a woman. State parties should report on any laws and public or private actions that interfere with the equal enjoyment by women of the rights under article 17, and on the measures taken to eliminate such interference and to afford women from any such interference.

21. State parties must take measures to ensure that freedom of thought, conscience and religion, and the freedom to adopt the religion or belief of one's choice – including the freedom to change religion or belief and to express one's religion or belief – will be guaranteed and protected in law and in practice for both men and women, on the same terms and without discrimination. These freedoms protected by article 18, must not be subject to restrictions other than those authorized by the Covenant, and must not be constrained by, *inter alia*, rules requiring permission from third parties, or by interference from fathers, husbands, brothers or others. Article 18 may not be relied upon to justify discrimination against women by reference to freedom of thought, conscience and religion; State parties should therefore provide information on the status of women as regards their freedom of thought, conscience and religion, and indicate what steps they have taken or intend to take both to eliminate and prevent infringements of these freedoms in respect of women and to protect their rights against any discrimination.

22. In relation to article 19 State parties should inform the Committee of any laws or other factors which may impede women from exercising the rights protected under this provision on an equal basis. As the publication and dissemination of obscene and pornographic material women and girls as objects of violence or degrading or inhuman treatment is likely to promote these kinds of treatment of women and girls. State par-

ties should provide information about legal measures to restrict the publication or dissemination of such material.

23. States are required to treat men and women equally in regard to marriage in accordance with article 23, which has been elaborated further by General Comment 19 (1990). Men and women have the right to enter into marriage only with their free and full consent, and States have an obligation to protect the enjoyment of this right on an equal basis. Many factors may prevent women from being able to make the decision to marry freely. One factor relates to the minimum age for marriage. That age should be set by the State on the basis of equal criteria for men and women. These criteria should ensure women's capacity to make an informed and uncoerced decision. A second factor in some States may be that either by statutory or customary law a guardian, who is generally male, consents to the marriage instead of the woman herself, thereby preventing women from exercising a free choice.

24. A different factor that may affect women's right to marry only when they give free and full consent is the existence of social attitudes which tend to marginalize women victims of rape and put pressure on them to agree to marriage. A woman's free and full consent to marriage may also be undermined by laws which allow the rapist to have his criminal responsibility extinguished or mitigated if he marries the victim. State parties should indicate whether marrying the victim extinguishes or mitigates criminal responsibility and in the case in which the victim is a minor whether the rape reduces the marriageable age of the victim, particularly in societies where rape victims have to endure marginalization from society. A different aspect of the right to marry may be affected when States impose restrictions on remarriage by women as compared to men. Also the right to choose one's spouse may be restricted by laws or practices that prevent the marriage of a woman of a particular religion with a man who professes no religion or a different religion. States should provide information on these laws and practices and on the measures taken to abolish the laws and eradicate the practices which undermine the right of women to marry only when they have given free and full consent. It should also be noted that equality of treatment with regard to the right to marry implies that polygamy is incompatible with this principle. Polygamy violates the dignity of women. It is an inadmissible discrimination against women. Consequently, it should be definitely abolished wherever it continues to exist.

25. To fulfil their obligations under article 23, paragraph 4, States must ensure that the matrimonial regime contains equal rights and obligations

for both spouses, with regard to the custody and care of children, the children's religious and moral education, the capacity to transmit to children the parent's nationality, and the ownership or administration of property, whether common property or property in the sole ownership of either spouse. States should review their legislation to ensure that married women have equal rights in regard to the ownership and administration of such property, where necessary. Also, States should ensure that no sex-based discrimination occurs in respect of the acquisition or loss of nationality by reason of marriage, of residence rights, and of the equal basis in the choice of a new family name. Equality during marriage implies that husband and wife should participate equally in responsibility and authority within the family.

26. States must also ensure equality to the dissolution of marriage, which excludes the possibility of repudiation. The grounds for divorce and annulment should be the same for men and women, as well as decisions with regard to property distribution, alimony and the custody of children. *The need to maintain contact between children and the non-custodian parent.* should be based on equal considerations. Women should also have equal inheritance rights to those of men when the dissolution of marriage is caused by the death of one of the spouses.

27. In giving effect to recognition of the family in the context of article 23, it is important to accept the concept of the various forms of family, including unmarried couples and their children and single parents and their children and to ensure the equal treatment of women in these contexts<sup>4</sup>. Single parent families frequently consist of a single woman caring for one or more children, and State parties should describe what measures of support are in place to enable her to discharge her parental functions on the basis of equality with an man in a similar position.

28. The obligation of states to protect children (article 24) should be carried out equally for boys and girls. States should report on measures taken to ensure that girls are treated equally to boys in education, in feeding and in health care, and provide the Committee with disaggregated data in this respect. States should eradicate, both through legislation and any other appropriate measures, all cultural or religious practices which jeopardize the freedom and well-being of female children.

29. The right to participate in the conduct of public affairs is not fully implemented everywhere on an equal basis. States must ensure that the

---

4 General Comment 19 paragraph 2 last sentence.

law guarantees to women article 25 rights on equal terms with men and take effective and positive measures to promote and ensure women's participation in the conduct of public affairs and in public office, including appropriate affirmative action. Effective measures taken by State parties to ensure that all persons entitled to vote are able to exercise that right should not be discriminatory on the grounds of sex. The Committee requires State parties to provide statistical information on the percentage of women in publicly elected offices including the legislature as well as in high-ranking civil service positions and the judiciary.

30. Discrimination against women is often intertwined with discrimination on other grounds such as race, colour language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status. State parties should address the ways in which any instances of discrimination on other grounds affect women in a particular way, and include information on the measures taken to counter these effects.

31. The right to equality before the laws and freedom from discrimination, protected by article 26, requires States to act against discrimination by public and private agencies in all fields. Discrimination against women in areas such as social security laws<sup>5</sup>, as well as in the area of citizenship or rights of non-citizens in a country<sup>6</sup>, violates article 26. The commission of so called "honour crimes" which remain unpunished, constitutes a serious violation of the Covenant and in particular of articles 6, 14 and 36. Laws which impose more severe penalties on women than on men for adultery or other offences also violate the requirement of equal treatment. The Committee has also often observed in reviewing State reports that a large proportion of women are employed in areas which are not protected by labour laws, that prevailing customs and traditions discriminate against women, particularly with regard to access to better paid employment and to equal pay for work of equal value. States should review their legislation and practices and take the lead in implementing all measures necessary in order to eliminate discrimination against women, in all fields, for example by prohibiting discrimination by private actors in areas such as employment, education, political activities and the provision of accommodation, goods and services. State parties

---

<sup>5</sup> Case 172/84, *Broeks v. Netherlands* (views of 9 April 1987); case 182/84, *Zwaan de Vries v. The Netherlands*, (views of 9 April 1987); case 218/1986 *Vos v. The Netherlands* (views of 29 March 1989).

<sup>6</sup> Case 035/1978, *Aumeeruddy-Cziffra et al. v. Mauritius* (views adopted 9 April 1981)

should report on all these measures and provide information on the remedies available to victims of such discrimination.

32. The rights which persons belonging to minorities enjoy under article 27 of the Covenant in respect of their language, culture and religion do not authorize any State, group or person to violate the right to equal enjoyment by women of any Covenant rights, including the right to equal protection of the law. States should report on any legislation or administrative practices related to membership in a minority community that might constitute an infringement of the equal right of women under the Covenant<sup>7</sup> and on measures taken or envisaged to ensure the equal right of men and women to enjoy all civil and political rights in the Covenant. Likewise, States should report on measures taken to discharge their responsibilities in relation to cultural or religious practices within minorities communities that affect the rights of women. In their reports, State parties should pay attention to the contribution made by women to the cultural life of their communities.

---

<sup>7</sup> Case 24/1977 *Lovelace v. Canada*, (views adopted July 1981).

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau**

Vom 18. Dezember 1979 (BGBl. 1985 II S. 648)

(amtl. Übersetzung)

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens -

im Hinblick darauf, daß die Charta der Vereinten Nationen den Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt;

im Hinblick darauf, daß die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz der Unzulässigkeit der Diskriminierung bekräftigt und feierlich feststellt, daß alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und daß jeder ohne irgendeinen Unterschied, einschließlich eines Unterschieds aufgrund des Geschlechts, Anspruch hat auf alle in der genannten Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten;

im Hinblick darauf, daß die Vertragsstaaten der Internationalen Menschenrechtspakte verpflichtet sind, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen;

in Anbetracht der unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen geschlossenen internationalen Übereinkommen zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau;

im Hinblick ferner auf die Entschlüsse, Erklärungen und Empfehlungen der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau; jedoch besorgt darüber, daß die Frau trotz dieser verschiedenen Urkunden noch immer weitgehend diskriminiert wird;

unter Hinweis darauf, daß die Diskriminierung der Frau die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde verletzt, die Frauen daran hindert, unter den gleichen Voraussetzungen wie Männer am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes teilzunehmen, das Wachstum des Wohlstands von Gesellschaft und Familie hemmt und der Frau die volle Entfaltung ihrer Fähigkeiten im Dienste ihres Landes und der Menschheit erschwert;

besorgt darüber, daß dort, wo Armut herrscht, Frauen beim Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheitseinrichtungen, Bildung, Ausbildung und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie bei der Befriedigung sonstiger Bedürfnisse am ehesten benachteiligt werden;

in der Überzeugung, daß die Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung auf der Grundlage von Gleichheit und Gerechtigkeit wesentlich zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau beitragen wird;

nachdrücklich darauf hinweisend, daß die Beseitigung der Apartheid, jeder Form von Rassismus, Rassendiskriminierung, Kolonialismus, Neokolonialismus, Aggression,

ausländischer Besetzung und Fremdherrschaft sowie von Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten für die volle Ausübung der Rechte von Mann und Frau unerlässlich ist;

in Bekräftigung dessen, daß die Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die internationale Entspannung, die Zusammenarbeit zwischen allen Staaten ungeachtet ihrer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die allgemeine und vollständige Abrüstung - insbesondere die nukleare Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle -, die Durchsetzung der Grundsätze der Gerechtigkeit, der Gleichberechtigung und des beiderseitigen Nutzens in den zwischenstaatlichen Beziehungen und die Verwirklichung des Rechts der unter Fremd- und Kolonialherrschaft sowie ausländischer Besetzung lebenden Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit sowie die Achtung der nationalen Souveränität und der territorialen Unversehrtheit den sozialen Fortschritt und die soziale Entwicklung fördern und somit zur Verwirklichung der vollen Gleichberechtigung von Mann und Frau beitragen werden; überzeugt, daß die größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in allen Bereichen Voraussetzung für die vollständige Entwicklung eines Landes, für das Wohlergehen der Welt und für die Sache des Friedens ist;

eingedenk des bisher noch nicht voll anerkannten bedeutenden Beitrags der Frau zum Wohlergehen der Familie und zur Entwicklung der Gesellschaft, der sozialen Bedeutung der Mutterschaft und der Rolle beider Elternteile in der Familie und bei der Kindererziehung sowie in dem Bewußtsein, daß die Rolle der Frau bei der Fortpflanzung kein Grund zur Diskriminierung sein darf und daß die Kindererziehung eine Aufgabe ist, in die sich Mann und Frau sowie die Gesellschaft insgesamt teilen müssen;

in dem Bewußtsein, daß sich die traditionelle Rolle des Mannes und die Rolle der Frau in der Gesellschaft und in der Familie wandeln müssen, wenn die volle Gleichberechtigung von Mann und Frau erreicht werden soll;

entschlossen, die in der Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau niedergelegten Grundsätze zu verwirklichen und zu diesem Zweck die zur Beseitigung jeder Form und Erscheinungsweise einer solchen Diskriminierung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen sind wie folgt übereingekommen:

## **Teil I**

### **Artikel 1**

In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Diskriminierung der Frau“ jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, daß die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau - ungeachtet ihres Familienstands - im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.

## Artikel 2

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;
- b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;
- c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;
- d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, daß alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;
- e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;
- f) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;
- g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.

## Artikel 3

Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, daß sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann.

## Artikel 4

(1) zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben; diese Maßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.

(2) Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten - einschließlich der in diesem Übereinkommen genannten Maßnahmen - zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.

## Artikel 5

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen,

- a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen;
- b) um sicherzustellen, daß die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, daß das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.

## Artikel 6

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.

## Teil II

### Artikel 7

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern

- a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien;
- b) das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit;
- c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen.

### Artikel 8

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, daß Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer und ohne Diskriminierung die Möglichkeit haben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.

### Artikel 9

(1) Die Vertragsstaaten gewähren Frauen die gleichen Rechte wie Männern hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit. Insbesondere stellen die Vertragsstaaten sicher, daß weder durch Eheschließung mit einem Ausländer noch durch Wechsel der Staatsangehörigkeit des Ehemanns im

Laufe der Ehe ohne weiteres sich die Staatsangehörigkeit der Frau ändert, diese staatenlos wird oder ihr die Staatsangehörigkeit ihres Mannes aufgezwungen wird.

(2) Die Vertragsstaaten gewähren Frauen die gleichen Rechte wie Männern im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit ihrer Kinder.

## Teil III

### Artikel 10

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten und auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgendes sicherzustellen:

- a) gleiche Bedingungen bei der Berufsberatung, bei der Zulassung zum Unterricht und beim Erwerb von Zeugnissen an Bildungseinrichtungen jeder Art sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten; diese Gleichberechtigung gilt im Hinblick auf Vorschulen, allgemeinbildende Schulen, Fachschulen, allgemeine und technische Bildungseinrichtungen im tertiären Bereich sowie für jede Art der Berufsausbildung;
- b) Zulassung zu denselben Bildungsprogrammen und Prüfungen sowie Lehrkräften mit gleichwertigen Qualifikationen und zu Schulanlagen und Schulausstattungen derselben Qualität;
- c) Beseitigung jeder stereotypen Auffassung in bezug auf die Rolle von Mann und Frau auf allen Bildungsebenen und in allen Unterrichtsformen durch Förderung der Koedukation und sonstiger Erziehungsformen, die zur Erreichung dieses Zieles beitragen, insbesondere auch durch Überarbeitung von Lehrbüchern und Lehrplänen und durch Anpassung der Lehrmethoden;
- d) Chancengleichheit bei der Erlangung von Stipendien und sonstigen Ausbildungsbeihilfen;
- e) gleiche Möglichkeiten des Zugangs zu Weiterbildungsprogrammen, darunter Programme für erwachsene Analphabeten und zur funktionellen Alphabetisierung, insbesondere zur möglichst baldigen Verringerung jeden Bildungsgefälles zwischen Mann und Frau;
- f) Verringerung des Prozentsatzes von Frauen, die ihre Ausbildung abbrechen, sowie Veranstaltung von Programmen für Mädchen und Frauen, die vorzeitig von der Schule abgegangen sind;
- g) gleiche Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme an Sport und Leibesübungen;
- h) Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familie beitragen, einschließlich Aufklärung und Beratung in bezug auf Familienplanung.

## Artikel 11

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere

- a) das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Recht jedes Menschen;
- b) das Recht auf dieselben Arbeitsmöglichkeiten einschließlich der Anwendung derselben Auswahlkriterien bei der Einstellung;
- c) das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, das Recht auf beruflichen Aufstieg, Arbeitsplatzsicherheit und alle Leistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Berufsausbildung und Umschulung, einschließlich einer Lehre, der Berufsbildung und der ständigen Weiterbildung;
- d) das Recht auf gleiches Entgelt, einschließlich sonstiger Leistungen, und auf Gleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit sowie Gleichbehandlung bei der Bewertung der Arbeitsqualität;
- e) das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub;
- f) das Recht auf Schutz der Gesundheit und auf Sicherheit am Arbeitsplatz, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit.

(2) Um eine Diskriminierung der Frau wegen Eheschließung oder Mutterschaft zu verhindern und ihr ein wirksames Recht auf Arbeit zu gewährleisten, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen

- a) zum - mit Androhung von Sanktionen verbundenen - Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaubs sowie der Diskriminierung aufgrund des Familienstands bei Entlassungen;
- b) zur Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, des Dienstalters oder sozialer Zulagen;
- c) zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung;
- d) zur Gewährung besonderen Schutzes für Frauen während der Schwangerschaft bei Beschäftigungsarten, die sich als schädlich für Schwangere erwiesen haben.

(3) Die Gesetze zum Schutz der Frau in den in diesem Artikel genannten Bereichen werden in regelmäßigen Abständen anhand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.

## Artikel 12

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichbe-

rechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für die ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und der Stillzeit.

### **Artikel 13**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, um der Frau nach dem Gleichheitsgrundsatz die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten, insbesondere

- a) das Recht auf Familienbeihilfen;
- b) das Recht, Bankdarlehen, Hypotheken und andere Finanzkredite aufzunehmen;
- c) das Recht auf Teilnahme an Freizeitbeschäftigungen, Sport und allen Aspekten des kulturellen Lebens.

### **Artikel 14**

(1) Die Vertragsstaaten berücksichtigen die besonderen Probleme der Frauen auf dem Lande und die wichtige Rolle dieser Frauen für das wirtschaftliche Überleben ihrer Familien, einschließlich ihrer Arbeit in nichtmonetären Wirtschaftsbereichen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um dafür zu sorgen, daß die Bestimmung dieses Übereinkommens auch auf Frauen in ländlichen Gebieten Anwendung finden.

(2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ländlichen Gebieten, um dafür zu sorgen, daß sie gleichberechtigt mit dem Mann an der ländlichen Entwicklung und an den sich daraus ergebenden Vorteilen teilhaben kann, und gewährleisten ihr insbesondere das Recht auf

- a) Mitwirkung - auf allen Ebenen - an der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen;
- b) Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten, einschließlich Aufklärungs- und Beratungsdiensten und sonstigen Einrichtungen auf dem Gebiet der Familienplanung;
- c) unmittelbare Leistungen aus Programmen der sozialen Sicherheit;
- d) schulische und außerschulische Ausbildung und Bildung jeder Art, einschließlich funktioneller Alphabetisierung, sowie die Nutzung aller Gemeinschafts- und Volksbildungseinrichtungen, insbesondere zur Erweiterung ihres Fachwissens;
- e) Organisierung von Selbsthilfegruppen und Genossenschaften zur Erlangung wirtschaftlicher Chancengleichheit durch selbständige oder unselbständige Arbeit;
- f) Teilnahme an allen Gemeinschaftsbetätigungen;
- g) Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten und Darlehen, Vermarktungseinrichtungen und geeigneten Technologien sowie Gleichbehandlung im Rahmen von Boden- und Agrarreformen und ländlichen Umsiedlungsaktionen;

- h) angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen.

## Teil IV

### Artikel 15

- (1) Die Vertragsstaaten stellen die Frau dem Mann vor dem Gesetz gleich.
- (2) Die Vertragsstaaten gewähren der Frau in zivilrechtlichen Fragen dieselbe Rechtsfähigkeit wie dem Mann und dieselben Möglichkeiten zur Ausübung dieser Rechtsfähigkeit. Insbesondere räumen sie der Frau gleiche Rechte in bezug auf den Abschluß von Verträgen ein und gewähren ihr Gleichbehandlung in allen Stadien gerichtlicher Verfahren.
- (3) Die Vertragsstaaten kommen überein, daß alle Verträge und alle sonstigen Privaturkunden, deren Rechtswirkung auf die Einschränkung der Rechtsfähigkeit der Frau gerichtet ist, nichtig sind.
- (4) Die Vertragsstaaten gewähren Männern und Frauen die gleichen Rechte hinsichtlich der Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und die freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und ihres Wohnsitzes.

### Artikel 16

- (1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen und gewährleisten auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgende Rechte:
- a) gleiches Recht auf Eheschließung;
  - b) gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten sowie auf Eheschließung nur mit freier und voller Zustimmung;
  - c) gleiche Rechte und Pflichten in der Ehe und bei deren Auflösung;
  - d) gleiche Rechte und Pflichten als Eltern, ungeachtet ihres Familienstands, in allen ihre Kinder betreffenden Fragen; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
  - e) gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewußte Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln;
  - f) gleiche Rechte und Pflichten in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögenssorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtseinrichtungen, soweit das innerstaatliche Recht derartige Rechtsinstitute kennt; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
  - g) die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschließlich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung;

h) gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber, gleichwie ob unentgeltlich oder gegen Entgelt.

(2) Die Verlobung und Eheschließung eines Kindes haben keine Rechtswirksamkeit; es werden alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen ergriffen, um ein Mindestalter für die Eheschließung festzulegen und die Eintragung der Eheschließung in ein amtliches Register zur Pflicht zu machen.

## Teil V

### Artikel 17

(1) Zur Prüfung der Fortschritte bei der Durchführung dieses Übereinkommens wird ein (im folgenden als „Ausschuß“ bezeichneter) Ausschuß für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau eingesetzt; er besteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens aus achtzehn, nach Ratifikation oder Beitritt des fünfunddreißigsten Vertragsstaats aus dreiundzwanzig Sachverständigen von hohem sittlichem Rang und großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfaßten Gebiet. Die Sachverständigen werden von den Vertragsstaaten unter ihren Staatsangehörigen ausgewählt und sind in persönlicher Eigenschaft tätig; dabei ist auf eine gerechte geographische Verteilung und auf Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der wichtigsten Rechtssysteme zu achten.

(2) Die Mitglieder des Ausschusses werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten benannt worden sind. Jeder Vertragsstaat kann einen seiner eigenen Staatsangehörigen benennen.

(3) Die erste Wahl findet sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens statt. Spätestens drei Monate vor jeder Wahl fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Vertragsstaaten schriftlich auf, binnen zwei Monaten ihre Benennungen einzureichen. Er stellt sodann eine alphabetische Liste aller demgemäß benannten Personen unter Angabe der sie benennenden Vertragsstaaten auf und legt sie den Vertragsstaaten vor.

(4) Die Wahl der Ausschußmitglieder findet auf einer vom Generalsekretär am Sitz der Vereinten Nationen anberaumten Sitzung der Vertragsstaaten statt. Auf dieser Sitzung, die beschlußfähig ist, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten vertreten sind, gelten diejenigen Bewerber als in den Ausschuß gewählt, welche die höchste Stimmenzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen.

(5) Die Ausschußmitglieder werden für vier Jahre gewählt. Jedoch läuft die Amtszeit von neun der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder nach zwei Jahren ab; unmittelbar nach der ersten Wahl werden die Namen dieser neun Mitglieder vom Vorsitzenden des Ausschusses durch das Los bestimmt.

(6) Die Wahl der fünf zusätzlichen Ausschußmitglieder findet gemäß den Absätzen 2, 3 und 4 nach Ratifikation oder Beitritt des fünfunddreißigsten Vertragsstaats statt. Die Amtszeit zweier der bei dieser Gelegenheit gewählten zusätzlichen Mitglieder

läuft nach zwei Jahren ab; die Namen dieser beiden Mitglieder werden vom Ausschußvorsitzenden durch das Los bestimmt.

(7) Zur Besetzung eines unerwartet verwaisten Sitzes ernennt der Vertragsstaat, dessen Sachverständiger aufgehört hat, Mitglied des Ausschusses zu sein, mit Zustimmung des Ausschusses einen anderen Sachverständigen unter seinen Staatsangehörigen.

(8) Die Ausschußmitglieder erhalten mit Zustimmung der Generalversammlung Bezüge aus Mitteln der Vereinten Nationen; die näheren Einzelheiten werden von der Generalversammlung unter Berücksichtigung der Bedeutung der Aufgaben des Ausschusses festgesetzt.

(9) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt dem Ausschuß das Personal und die Einrichtung zur Verfügung, deren dieser zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben nach diesem Übereinkommen bedarf.

### **Artikel 18**

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Beratung durch den Ausschuß einen Bericht über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte vorzulegen, und zwar

- a) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Staat und
- b) danach mindestens alle vier Jahre und so oft es der Ausschuß verlangt.

(2) In den Berichten kann auf Faktoren und Schwierigkeiten hingewiesen werden, die das Ausmaß der Erfüllung der in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen beeinflussen.

### **Artikel 19**

- (1) Der Ausschuß gibt sich eine Geschäftsordnung.
- (2) Der Ausschuß wählt seinen Vorstand für zwei Jahre.

### **Artikel 20**

(1) Der Ausschuß tritt in der Regel jährlich für höchstens zwei Wochen zur Prüfung der nach Artikel 18 vorgelegten Berichte zusammen.

(2) Die Sitzungen des Ausschusses finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen oder an einem anderen vom Ausschuß bestimmten geeigneten Ort statt.

### **Artikel 21**

(1) Der Ausschuß berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Wirtschafts- und Sozialrat über seine Tätigkeit und kann aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben. Diese werden zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der Vertragsstaaten in den Ausschußbericht aufgenommen.

(2) Der Generalsekretär übermittelt die Ausschlußberichte der Kommission für die Rechtsstellung der Frau zur Kenntnisnahme.

## **Artikel 22**

Die Sonderorganisationen haben das Recht, bei Beratung der Durchführung derjenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens vertreten zu sein, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen. Der Ausschluß kann die Sonderorganisationen bitten, Berichte über die Durchführung des Übereinkommens auf Gebieten vorzulegen, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen.

## **Teil VI**

### **Artikel 23**

Dieses Übereinkommen läßt zur Herbeiführung der Gleichberechtigung von Mann und Frau besser geeignete Bestimmungen unberührt, die enthalten sind

- a) in den Rechtsvorschriften eines Vertragsstaats oder
- b) in sonstigen für diesen Staat geltenden internationalen Übereinkommen, Verträgen oder Abkommen.

### **Artikel 24**

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle Maßnahmen zu treffen, die auf nationaler Ebene zur vollen Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte erforderlich sind.

### **Artikel 25**

- (1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten zur Unterzeichnung auf.
- (2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zum Verwahrer dieses Übereinkommens bestimmt.
- (3) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.
- (4) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten zum Beitritt auf. Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

### **Artikel 26**

- (1) Ein Vertragsstaat kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation eine Revision dieses Übereinkommens beantragen.
- (2) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschließt über etwaige hinsichtlich eines derartigen Antrags zu unternehmende Schritte.

**Artikel 27**

(1) Dieses Übereinkommen tritt am dreißigsten Tag nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde dieses Übereinkommen ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt es am dreißigsten Tag nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

**Artikel 28**

(1) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen nimmt den Wortlaut von Vorbehalten, die ein Staat bei der Ratifikation oder beim Beitritt anbringt, entgegen und leitet ihn allen Staaten zu.

(2) Mit Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbare Vorbehalte sind nicht zulässig.

(3) Vorbehalte können jederzeit durch eine diesbezügliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zurückgenommen werden, der sodann alle Staaten davon in Kenntnis setzt. Die Notifikation wird mit dem Tag ihres Eingangs wirksam.

**Artikel 29**

(1) Entsteht zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens eine Streitigkeit, die nicht auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden kann, so wird sie auf Verlangen einer Partei zum Gegenstand eines Schiedsverfahrens gemacht. Können sich die Parteien innerhalb von sechs Monaten vom Zeitpunkt des Antrags auf ein Schiedsverfahren über dessen Ausgestaltung nicht einigen, so kann eine Partei die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof vorlegen, indem sie einen Antrag im Einklang mit dessen Statut stellt.

(2) Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation des Übereinkommens oder seines Beitritts dazu erklären, daß er sich durch Absatz 1 nicht als gebunden ansieht. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen derartigen Vorbehalt angebracht hat, durch Absatz 1 nicht gebunden.

(3) Ein Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 2 angebracht hat, kann diesen jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurücknehmen.

**Artikel 30**

Dieses Übereinkommen, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

VEREINTE NATIONEN

E/CN.6/1999/WG/L.2

Wirtschafts- und Sozialrat

10. März 1999

**KOMMISSION FÜR DIE RECHTSSTELLUNG DER FRAU****43. Tagung**

Allen Mitgliedstaaten offen stehende Arbeitsgruppe zur Ausarbeitung eines Entwurfs eines Fakultativprotokolls zum

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau 1.-12. März 1999

Von der Vorsitzenden auf der Grundlage informeller Konsultationen über den Sammeltext im Bericht der Kommission für die Rechtsstellung der Frau über ihre 42. Tagung (EI1998127) vorgelegter überarbeiteter Entwurf eines Fakultativprotokolls.

Die Vertragsstaaten dieses Protokolls -

im Hinblick darauf, dass die Charta der Vereinten Nationen den Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt;

im Hinblick darauf, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte feierlich feststellt, dass alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und dass jeder ohne irgendeinen Unterschied, einschließlich eines Unterschieds aufgrund des Geschlechts, Anspruch hat auf alle in der genannten Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten;

unter Hinweis darauf, dass die internationalen Menschenrechtspakte und andere völkerrechtliche Übereinkünfte über Menschenrechte, die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbieten;

ferner unter Hinweis auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ("Übereinkommen"), in dem die Vertragsstaaten jede Form von Diskriminierung der Frau verurteilen und übereinkommen, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen;

in erneuter Bekräftigung ihrer Entschlossenheit, sicherzustellen, dass die Frau alle Menschenrechte und Grundfreiheiten voll und gleichberechtigt mit dem Mann genießen kann, und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass diese Rechte und Freiheiten verletzt werden -

sind wie folgt übereingekommen:

### **Artikel 1**

Jeder Vertragsstaat dieses Protokolls ("Vertragsstaat") erkennt die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau ("Ausschuss") für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen an, die nach Artikel 2 eingereicht werden.

### **Artikel 2**

Mitteilungen können von oder im Namen von der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehenden Personen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Wird eine Mitteilung im Namen von Personen oder Personengruppen eingereicht, so hat dies mit deren Zustimmung zu geschehen, sofern der Verfasser nicht nachweisen kann, dass er ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen handelt.

### **Artikel 3**

Mitteilungen sind schriftlich abzufassen und dürfen nicht anonym sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Übereinkommens betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.

### **Artikel 4**

(1) Der Ausschuss prüft eine Mitteilung nur, wenn er sich vergewissert hat, dass alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind, sofern nicht das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt.

(2) Der Ausschuss erklärt eine Mitteilung für unzulässig, wenn

- i) dieselbe Sache bereits vom Ausschuss untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;
- ii) sie unvereinbar mit dem Übereinkommen ist;
- iii) sie offensichtlich unbegründet oder nicht ausreichend begründet ist;
- iv) sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung darstellt;
- v) sich die Tatsachen, die Gegenstand der Mitteilung sind, vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben, es sei denn, diese Tatsachen sind nach diesem Zeitpunkt weiterhin gegeben.

### **Artikel 5**

(1) Der Ausschuss kann jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen worden ist, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln, in dem er aufgefordert wird, die vorläufigen Maßnahmen zu ergreifen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen, nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.

(2) Übt der Ausschuss sein Ermessen nach Absatz 1 aus, so bedeutet das keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung oder in der Sache selbst.

**Artikel 6**

(1) Sofern nicht der Ausschuss eine Mitteilung für unzulässig erachtet, ohne sich dabei an den betreffenden Vertragsstaat zu wenden, und sofern die Person oder Personen in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber diesem Vertragsstaat einwilligen, bringt der Ausschuss jede ihm nach diesem Protokoll zugegangene Mitteilung dem Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis.

(2) Der betreffende Vertragsstaat übermittelt dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten schriftliche Erklärungen oder Darlegungen zur Klärung der Sache und der gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen.

**Artikel 7**

(1) Der Ausschuss prüft die ihm nach diesem Protokoll zugegangenen Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von oder im Namen von Personen oder Personengruppen und von dem betreffenden Vertragsstaat unterbreiteten Angaben, wobei diese Angaben den betreffenden Parteien zuzuleiten sind.

(2) Der Ausschuss berät über Mitteilungen auf Grund dieses Protokolls in nicht öffentlicher Sitzung.

(3) Nach Prüfung einer Mitteilung übermittelt der Ausschuss den betreffenden Parteien seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen.

(4) Der Vertragsstaat zieht die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung und unterbreitet dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen.

(5) Der Ausschuss kann den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über Maßnahmen zu machen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen des Ausschusses getroffen hat, und sie in die nachfolgenden Berichte des Vertragsstaats nach Artikel 18 des Übereinkommens aufzunehmen, soweit der Ausschuss dies für angemessen hält.

**Artikel 8**

(1) Erhält der Ausschuss zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert der Ausschuss diesen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und zu diesem Zweck Stellungnahmen zu den betreffenden Angaben abzugeben.

(2) Der Ausschuss kann unter Berücksichtigung der von den betreffenden Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden zuverlässigen Angaben eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten. Soweit gerechtfertigt kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.

(3) Nachdem der Ausschuss die Ergebnisse einer solchen Untersuchung geprüft hat, übermittelt er sie zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat.

(4) Der Vertragsstaat unterbreitet innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der vom Ausschuss übermittelten Ergebnisse, Bemerkungen und Empfehlungen dem Ausschuss seine Stellungnahmen.

(5) Eine solche Untersuchung ist vertraulich durchzuführen, und die Mitwirkung des Vertragsstaats ist auf allen Verfahrensstufen anzustreben.

### **Artikel 9**

(1) Der Ausschuss kann den betreffenden Vertragsstaat auffordern, Einzelheiten über Maßnahmen, die als Reaktion auf eine nach Artikel 8 dieses Protokolls durchgeführte Untersuchung getroffen wurden, in seinen Bericht nach Artikel 18 des Übereinkommens aufzunehmen.

(2) Der Ausschuss kann nötigenfalls nach Ablauf des in Artikel 8 Absatz 4 genannten Zeitraums von sechs Monaten den betreffenden Vertragsstaat auffordern, ihn über die als Antwort auf eine solche Untersuchung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

### **Artikel 10**

(1) Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder seines Beitritts dazu erklären, dass er die in den Artikeln 8 und 9 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkennt.

(2) Jeder Vertragsstaat, der eine Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat, kann diese Erklärung jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurücknehmen.

### **Artikel 11**

Ein Vertragsstaat trifft alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass seiner Hoheitsgewalt unterstehende Personen nicht deshalb einer Misshandlung oder Einschüchterung ausgesetzt werden, weil sie sich aufgrund dieses Protokolls an den Ausschuss gewandt haben.

### **Artikel 12**

Der Ausschuss nimmt in seinen Jahresbericht nach Artikel 21 des Übereinkommens eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Protokoll auf.

### **Artikel 13**

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, das Übereinkommen und dieses Protokoll weithin bekanntzumachen und zu verbreiten und den Zugang zu Angaben über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses, insbesondere in diesen Vertragsstaat betreffenden Sachen, zu erleichtern.

### **Artikel 14**

Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung, die bei der Erfüllung der ihm durch dieses Protokoll übertragenen Aufgaben zu beachten ist.

### **Artikel 15**

(1) Dieses Protokoll liegt für jeden Staat, der das Übereinkommen unterzeichnet oder ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zur Unterzeichnung auf.

(2) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, die von allen Staaten vorgenommen werden kann, die das Übereinkommen ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind.

Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

(3) Dieses Protokoll steht jedem Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zum Beitritt offen.

(4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

### **Artikel 16**

(1) Dieses Protokoll tritt drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der dieses Protokoll nach seinem Inkrafttreten ratifiziert oder ihm nach seinem Inkrafttreten beitrifft, tritt drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

### **Artikel 17**

Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

### **Artikel 18**

(1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung dieses Protokolls vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von einer Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Billigung vorzulegen.

(2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten dieses Protokolls nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren angenommen worden sind.

(3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin dieses Protokoll und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

### **Artikel 19**

(1) Jeder Vertragsstaat kann dieses Protokoll jederzeit durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.

(2) Die Kündigung berührt nicht die weitere Anwendung dieses Protokolls auf Mitteilungen nach Artikel 2 oder Untersuchungen nach Artikel 8, die vor dem Wirksamwerden der Kündigung eingegangen oder begonnen worden sind.

### **Artikel 20**

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten von:

a) den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach diesem Protokoll;

- b) dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls und der Änderungen nach Artikel 18;
- c) Kündigungen nach Artikel 19.

**Artikel 21**

- (1) Dieses Protokoll, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.
- (2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 25 des Übereinkommens bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls.

## Teilnehmerverzeichnis

**Birgit Adamek**

Stadtverwaltung Erfurt, Gleichstellungsbeauftragte, Erfurt

**Lolita Agatep-Foy**

agisra e. V., Frankfurt/Main

**Myriam Artschwager**

Rechtsanwältin, Wiesbaden

**Editha Beier**

Landeshauptstadt Magdeburg

Amt für Gleichstellungsfragen / Frauenbüro, Magdeburg

**Karin Böttger**

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, Potsdam

**Friederike von Borstel**

Frauenpolitischer Rat Brandenburg e.V., Potsdam

**Silke Brandt**

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Potsdam

**Friederike Brinkmeier**

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Potsdam

**Dr. Katja Buchwald**

Deutscher Juristinnenbund e.V., Mitglied im Bundesvorstand, Potsdam

**Antje Dittrich**

Universität Potsdam, Juristische Fakultät, Potsdam

**Prof. Dr. Irene Dölling**

Universität Potsdam

Wirtschaft.- und Sozialwissenschaftliche Fakultät

Lehrstuhl für Frauenforschung, Potsdam

**RegDir. Bernhard Franke**

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn

**Dipl. - Pol. Regina Frey**

Freie Universität Berlin, Institut für Soziologie, Berlin

**Ute Gallmeier**

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, Landesverband Berlin, Berlin

**Inge Gerstberger, MdB.**

Deutscher Bundestag, Ausschuß für Menschenrechte, Berlin

**Anna Golze**

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Potsdam

**Ministerialrätin Gudrun Graichen-Drück**

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung,  
Bonn

**Carola Grund**

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Potsdam

**Dr. Andreas Haratsch**

Universität Potsdam, Juristische Fakultät, Potsdam

**Helga Hentschel**

Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen des Landes  
Berlin, Abteilungsleiterin, Berlin

**Dipl. Soziologin Christiane Howe**

agisra e. V., Frankfurt/Main

**Prof. Dr. Eckart Klein**

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam  
Universität Potsdam, Juristische Fakultät, Potsdam

**Dipl.-Slav. Kerstin Kaiser-Nicht**

MdL, Fraktion der PDS im Landtag Brandenburg, Potsdam

**Dr. Doris König**

Privatdozentin, Universität Halle, Halle

**Eva Kunz**

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen  
Gleichstellungsbeauftragte des Landes Brandenburg, Potsdam

**Kristina Link**

Referentinnen Rat der Universität Potsdam, Potsdam

**Petra Napieralski**

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes  
Brandenburg, Potsdam

**Daniela Nowak**

Deutscher Frauenrat, Geschäftsführerin, Bonn

**Rolanda Oostland**

Universität Utrecht, Niederländisches Institut für Menschenrechte  
School of Human Rights Research, Utrecht

**Anja Papenfuß**

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin

**Marita Riggers**

Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung Niedersachsen, Hannover

**Nils Rosemann**

Rechtsanwalt, World University Service, Berlin

**Dr. Anja Ruf**

Journalistin, Frankfurt/Main

**Prof. Dr. Ursula Rust**

Universität Bremen, Fachbereich 6, Rechtswissenschaft, Bremen

**Dörte Schiebold**

Gleichstellungsbeauftragte

Juristischen Fakultät der Universität Potsdam, Potsdam

**Gabriele Schlick**

Freie Universität Berlin, Institut für Soziologie  
(AG Peking+5 des NRO-Frauenforums), Berlin

**Dr. Stefanie Schmahl**

Universität Potsdam, Juristische Fakultät, Potsdam

**Dr. Eefje Schmid**

Referendarin, Berlin

**Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling**

Mitglied im Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Wohltorf

**Dr. Ursula Schröter**

Demokratischer Frauenbund e. V., stellvertretende Vorsitzende, Berlin

**Marianne Schulz**

Stadtverwaltung Dresden, Gleichstellungsbeauftragte  
Gleichstellungsstelle Frauenbüro, Dresden

**Sabine Stolz**

Universität Potsdam, UN-Depotbibliothek, Potsdam

**Sabine Stuchlick**

Stadtverwaltung Frankfurt an der Oder, Gleichstellungsbeauftragte,  
Frankfurt/Oder

**Porvaneh Teimoori**

Bundesweiter KOK, Frankfurt/Main

**Dr. Norman Weiß**

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Potsdam

**Dr. Martina Weyrauch**

Staatskanzlei Brandenburg, Potsdam

**Elfi Wiedemann**

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg, Abt. Frauen und Gleichstellung, Abteilungsleiterin, Potsdam

**Dr. Katja Wiesbrock, Berlin****Kirsten Wiese**

Projekt Feministische Rechtswissenschaft – Schattenbericht zu CEDAW  
Humboldt-Universität zu Berlin, Potsdam

**Sonja Wölte**

Johann Wolfgang Goethe Universität Frankfurt,  
WBE Internationale Beziehungen, Frankfurt/Main

**Mag. Aloisia Wörgetter**

Österreichische Botschaft, London

**Susanne Zwingel**

Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg

**Dipl.-Päd. Elke Zwinge-Makamizile**

Internationale Liga für Menschenrechte, Berlin

## Autoren

### **Dr. phil. Hanna Beate Schöpp-Schilling**

Promotion 1970; Assistentin und Assistenzprofessorin für amerikanische Literatur und Kultur an der Freien Universität Berlin (1970-76); wissenschaftliche Mitarbeiterin, Assistant Direktor und Geschäftsführung Aspen Institut Berlin (1977-1987); Abteilungsleiterin für Frauenpolitik im Rang einer Ministerialdirektorin im Bundesministerium für Familie, Frauen, Jugend und Gesundheit (1987-1992); Geschäftsführung (1992-1998) und Generalbevollmächtigte des Vorstandes AFS Interkulturelle Begegnungen e.V. (seit 1999); seit 1988 Mitglied im Ausschuß zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau.

### **Prof. Dr. iur. Eckart Klein**

Promotion 1973, Habilitation 1980; 1980-1994 Professor für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz, seither Professor für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Potsdam und Direktor des MenschenRechtsZentrums der Universität Potsdam. Seit 1995 Mitglied im Menschenrechtsausschuß nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte.

### **Mag. Aloisia Wörgetter**

Studium der Politikwissenschaften an der Universität Innsbruck, seit 1992 im österreichischen Außenministerium tätig; Posten in Nigeria, New York und London. Vorsitzende der Arbeitsgruppe zur Erarbeitung des Fakultativprotokolls zu CEDAW und westliches Mitglied in UNIFEM.

### **Dr. iur. Norman Weiß**

Zweites Juristisches Staatsexamen 1994, Promotion 1999; von 1994 bis 1999 wissenschaftlicher Mitarbeiter, seither wissenschaftlicher Assistent im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam.





# Studien zu Grund- und Menschenrechten

Mit dieser Reihe wird ein Forum für Forschungsarbeiten eröffnet, die sich mit Fragen des internationalen, regionalen und nationalen Menschenrechtsschutzes befassen. Die Studien nehmen Arbeiten, die im Menschenrechtszentrum selbst entstanden sind, ebenso auf wie Gastvorträge, die an der Universität Potsdam gehalten wurden.

Die Studien zu Grund- und Menschenrechten erscheinen in loser Folge. Hefte werden gegen eine Schutzgebühr von jeweils 10.- (15.-) DM abgegeben.

## Bisher erschienen:

Die neuen Mitgliedstaaten des Europarates im Spiegel der Rechtsprechung der Straßburger Organe — eine erste Bilanz, *N. Weiß*, Heft 1 (Mai 1998), 30 S.

„Menschenrechte für alle“ — 50 Jahre Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, mit Beiträgen von *E. Schmidt-Jortzig*, *Th. Buergenthal*, *H. C. Krüger*, *N. Weiß*, *E. Klein*, Heft 2 (März 1999), 52 S.

Grundlagen und Auswirkungen des völkerrechtlichen Refoulementverbots, *B. Hofmann*, Heft 3 (Oktober 1999), 49 S.

Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU, *N. Weiß*, Heft 4 (März 2000), 50 S.

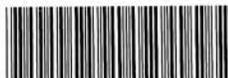
## In Vorbereitung:

- Menschenrechte aktuell: Kosovo, Pinochet, Öcalan
- Auswertung der Tätigkeit des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form des Rassismus (CERD) der Vereinten Nationen
- Internet: Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Regulierung?
- Grundrechtsschutz durch das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg



Universitäts-  
bibliothek

Inventarnr.



\*99016235\*

MenschenRechtsZentrum  
der Universität Potsdam

Heinestraße 1, D - 14 482 Potsdam

Tel.:03 31 -70 76 72      Fax:03 31 -71 92 99

E-mail: [mrz@rz.uni-potsdam.de](mailto:mrz@rz.uni-potsdam.de)

<http://enterprise.rz.uni-potsdam.de/u/mrz/index.htm>