

Anna Sporrer¹

Das Fakultativprotokoll zur UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und seine praktische Bedeutung für Österreich

Entstehung der CEDAW und Überblick

Gleichheitsgrundsätze mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter finden sich in der österreichischen Rechtsordnung sehr zahlreich und haben ihre Wurzeln im Verfassungsrecht, dem „einfachen“ Gesetzesrecht, dem Europäischen Gemeinschaftsrecht sowie dem Völkerrecht. Allen voran ist hier Artikel 7 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) zu nennen, der nicht nur Diskriminierung verbietet, sondern auch ein Bekenntnis der Republik Österreich zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter enthält.² Als „einfache“ Gesetze sind vor allem die Gleichbehandlungsgesetze des Bundes und der Länder zu nennen, die Diskriminierung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz verbieten und jedenfalls Bund, Länder und Gemeinden als ArbeitgeberInnen zur aktiven beruflichen Förderung von Frauen verpflichten.

Für den europäischen Rechtskreis sei zunächst auf die für die Staaten des Europarates geltende Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) verwiesen, dessen Artikel 14 unter anderem die Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes in Bezug auf die übrigen in der EMRK verankerten Rechte verbietet. Artikel 5 des 7. Zusatzprotokolls zur EMRK sieht die Gleichberechtigung von EhepartnerInnen vor, ein 12. Zusatzprotokoll zur EMRK wird einen allgemeinen, unabhängigen Gleichheitsgrundsatz verankern.³ Im Europäischen Gemeinschaftsrecht ist vor allem der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-V) zu nennen, der in Artikel 2 die Gleichstellung der Geschlechter zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt, in Artikel 3 die Gemeinschaft dazu verpflichtet, diese Gleichstellung zu fördern und in Artikel 141 die berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Zulässigkeit frauenfördernder Maßnahmen gemeinschaftsrechtlich garantiert. Zahlreiche Richtlinien, Entschlüsse

und Empfehlungen der Organe der Europäischen Union gestalten diese Grundsätze weiter aus.⁴

Internationale Menschenrechtsdokumente wie die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sehen geschlechtsspezifische Diskriminierungsverbote vor.⁵ Das wichtigste und umfassendste Dokument des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes für Frauen allerdings ist die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Die Konvention wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und ist völkerrechtlich seit 3. September 1981 in Kraft.⁶

Die Konvention ist in sechs Teile gegliedert. Teil I definiert den Terminus „Diskriminierung“ und listet die Bereiche auf, in welchen die Staaten sich dazu verpflichten, eine Politik der Beseitigung von Diskriminierung zu verfolgen. Als „Diskriminierung der Frau“ gilt jede aufgrund des Geschlechtes vorgenommene Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass die von der Grundlage der Gleichberechtigung von Frauen und Männern ausgehende Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten der Frau – gleich welchen Familienstands – auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem oder anderem Gebiet beeinträchtigt oder vereitelt wird. Darüber hinaus werden vorübergehende Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Frauen und Männern ausdrücklich als zulässig erklärt.

1 Anna Sporrer ist Mitglied der Legal Expert Group der Europäischen Kommission zum Gleichstellungsrecht. Die CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) ist abgedruckt in STREIT 85, S. 111-114; BGBl. Teil II, 1985, S. 647 ff.

2 Art. 7 Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung BGBl. I 68/1998. Zur Entwicklung und den Details vgl. Sporrer, Die Gleichheit von Frauen und Männern in Österreich, in: Machacek/Pahr/Stadler (Hg.), Grund- und Menschenrechte in Österreich, Band III, Kehl/Straßburg/Arlington, 1997, S 901 ff. Die griechische Verfassung wurde in ähnlicher Weise ergänzt: Vgl. Spiliotopoulos, in: Legal Issues in Equality No 1/2001, Bulletin of the Commission's network of legal experts on the application of Community law on equal treatment between women and men, S

23f; zu finden unter: europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/newsletter/bulletin01_1_en.pdf.

3 Dieses Zusatzprotokoll wurde zwar von Österreich bereits unterzeichnet, steht aber noch nicht in Kraft.

4 Vgl. z.B. Sporrer, Europäische Rechtsgrundlagen zur Frauenförderung, in: Knipp/Sporrer (Hg.), Frauenförderung im öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union, Wien 1998, S 10ff.

5 Vgl. Novak, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, Kommentar, Kehl/Straßburg/Arlington 1989.

6 Mit Stand Juli 2002 haben 173 Staaten die Konvention unterzeichnet und 170 haben sie ratifiziert; vgl. unter: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw.

Teil II zielt auf den Abbau von Diskriminierungen im politischen und öffentlichen Leben ab und behandelt die Frage der Nationalität von Frauen. Teil III sieht die Beseitigung der Diskriminierung in Bildung, Beschäftigung, im Bereich der Gesundheitsvorsorge sowie im wirtschaftlichen und sozialen Leben vor, im besonderen die der Frauen auf dem Lande. Teil IV enthält die Gleichstellung vor dem Gesetz bei Heirat und im Familienleben. Teil V regelt die Einsetzung und Funktionsweise des Komitees zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Teil VI behandelt die Ratifizierung und den Beitritt zur Konvention sowie die Details ihrer Verwaltung.⁷

Das Thema Gewalt gegen Frauen wird in der Konvention nicht explizit erwähnt, ist aber aufgrund der umfassenden Definition des Diskriminierungsbegriffes als Teil dieser anzusehen. Eine 1993 von der UN-Generalversammlung verabschiedete Deklaration zur Beseitigung von Gewalt an Frauen gestaltet diesen Grundsatz näher aus und konkretisiert die einzelnen Verpflichtungen und Gebote.⁸

Die Einhaltung der in der Konvention enthaltenen Verpflichtungen wird bisher durch das aus 23 unabhängigen Expertinnen bestehende Komitee überwacht, das die Berichte der Vertragsstaaten⁹ überprüft und „Abschließende Bemerkungen“ zu den Berichten abgibt. Diese werden nicht nur dem jeweiligen Vertragsstaat, sondern auch der UN-Frauenstatuskommission, dem UN-Wirtschafts- und Sozialrat und der UN-Generalversammlung übermittelt.¹⁰ Wichtige Impulse gehen auch von den Allgemeinen Empfehlungen des Komitees aus.¹¹

Aus dem Blickwinkel des internationalen Menschenrechtsschutzes stellt die Konvention zunächst ein Bekenntnis der internationalen Gemeinschaft zu den darin enthaltenen Grundsätzen dar. Darüber hinaus dient sie einerseits als Mittel, die noch immer bestehenden Formen der Diskriminierung von Frauen zu identifizieren, andererseits als Richtlinie für Maßnahmen zur Beseitigung der den Frauenrechten entgegenstehenden Praktiken und Traditionen. Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsdokumenten, die auf Frauen und Männer gleichermaßen anzuwenden sind, stellt die Konvention ausschließlich auf die

Beseitigung der Diskriminierung von Frauen ab und hat die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter zum Ziel. Ein anderes besonderes Merkmal ist, dass die Konvention die Vertragsstaaten nicht nur verpflichtet, das Gleichstellungsprinzip in ihre Gesetzgebung aufzunehmen, sondern auch, auf allen Gebieten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die volle Entwicklung und Förderung von Frauen sicherzustellen, damit die Ausübung der Grund- und Menschenrechte von Frauen auf der Basis der Gleichheit aller Menschen auch in der Realität garantiert werden kann.

Eine gewisse Schwächung der Konvention stellen allerdings die zahlreichen Vorbehalte dar, welche die Vertragsstaaten gegen einzelne Artikel erhoben haben. Zur dieser Problematik ist zu bemerken, dass gerade die Möglichkeit, Vorbehalte gegen einzelne Artikel der Konvention anzubringen, den Staaten trotz (innerstaatlicher) Schwierigkeiten erlaubt, die Konvention zumindest in den anderen Teilen verpflichtend anzunehmen. Dadurch unterwerfen sie sich zumindest zum Teil der Berichtspflicht und der Prüfung durch das UN-Frauenrechtskomitee, womit zumindest partiell ein internationaler Dialog über Frauenrechte in Gang gesetzt werden kann. Auch im Hinblick auf ihren Durchsetzungsmechanismus war die Konvention bis zum In-Kraft-Treten des Fakultativprotokolls im Vergleich zu anderen internationalen Menschenrechtsdokumenten durch das Fehlen eines Individualbeschwerdeverfahrens bzw. eines Untersuchungsverfahren schwächer ausgestattet.

Umsetzung in Österreich

Im Jahr 1980 hat die für Frauenangelegenheiten zuständige Staatssekretärin im Bundeskanzleramt¹² die Konvention anlässlich der 2. UN-Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen unterzeichnet. Der österreichische Nationalrat hat die Konvention 1982 genehmigt (Artikel 1-4 im Verfassungsrang), dabei allerdings beschlossen, dass die Konvention „durch die Erlassung von Gesetzen zu erfüllen“ ist.¹³ Obwohl die Konvention seither in Österreich in Geltung steht, entfaltet sie aufgrund dieses so genannten „Erfüllungsvorbehaltes“ unmittelbare Rechtswirkungen nur im Rahmen einer „völkerrechtlichen Interpretation“ von innerstaatli-

7 Vgl. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the Reporting Process – A Manual for Commonwealth Jurisdictions, Commonwealth Secretariat (Hg.), London 1988.

8 Vgl. auch die allgemeine Empfehlung des Komitees Nr. 12 zu Gewalt an Frauen aus 1989, siehe unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm>.

9 Vgl. Art. 18 der Konvention.

10 Die letzte Überprüfung von Staatenberichten Österreichs (3., 4. und 5. Bericht) erfolgte am 15. Juni 2000. Das Komitee gab zu diesen Berichten zum Teil sehr kritische Bemerkungen z.B. über die Abschaffung des Amtes der Frauenministerin, über die Pro-

bleme von Frauen am Arbeitsmarkt oder über die Situation von Migrantinnen und Asylwerberinnen in Österreich ab. Dabei hat das Komitee auch Kritikpunkte aufgegriffen, die im „Schattenbericht“, österreichischer Nicht-Regierungsorganisationen an das Komitee herangetragen wurden. Siehe den Volltext der „concluding observations“, unter: www.bmsg/relaunch/frauen/downloads/CEDAW_englisch.pdf.

11 Siehe: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm>.

12 Johanna Dohnal

13 BGBl. Nr. 443/1982

chen Regelungen,¹⁴ solange sie nicht durch einzelne Gesetze bzw. sonstige Maßnahmen umgesetzt wird.

Ein einheitliches Ausführungsgesetz wurde im Zuge der Ratifikation nicht erlassen. Als „Erfüllungsgesetze“ können jedoch alle einschlägigen Gesetze angesehen werden, also nicht nur später erlassene Regelungen, sondern auch bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Konvention bestehende, wie z.B. die Familienrechtsreformen der 70er Jahre¹⁵ oder das Gleichbehandlungsgesetz 1979.¹⁶ Als weitere Umsetzungsmaßnahmen sind beispielsweise das Eltern-Karenzurlaubsgesetz,¹⁷ das „Gleichbehandlungspaket“, 1992,¹⁸ das Bundes-Gleichbehandlungsgesetz 1993,¹⁹ die erstmalige Verankerung der Frauenförderung im Universitätsrecht²⁰ sowie das Gewaltschutzgesetz²¹ zu nennen. Einer der wichtigsten Gesetzgebungsakte zur Umsetzung der Konvention war die bereits erwähnte Verankerung einer Staatszielbestimmung zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter und der expliziten Zulässigkeit von Frauenförderung in Artikel 7 Bundes-Verfassungsgesetz.²² Damit wurde die Verpflichtung des Artikel 2 der Konvention, die Grundsätze der Konvention auch in die Verfassung aufzunehmen, 16 Jahre nach ihrer Ratifikation erfüllt. Als Durchführungsmaßnahmen der Konvention sind aber auch alle jene Aktivitäten auf administrativer und politischer Ebene anzusehen, die den Inhalten der Konvention entsprechen, wie z.B. arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen für Frauen, Bildungsprogramme für Frauen und Mädchen, Frauen-Förderpläne in den Ministerien und an den Universitäten, die Gewährung von Subventionen an Frauenorganisationen und Frauenberatungen, die Errichtung von Interventionsstellen gegen Gewalt an Frauen, aber auch Kampagnen zur Bewusstseinsbildung (z.B. die Halbe/Halbe-Kampagne der Frauenministerin²³ im Jahr 1996) oder Stipendien und Preise an Wissenschaftlerinnen und Künstlerinnen und ähnliches mehr.

Wie erwähnt, schwächen die zahlreichen Vorbehalte der Vertragsstaaten die Konvention. Österreich hatte anlässlich der Ratifizierung zwei Vorbehalte angebracht, einen gegen Art. 7 der Konvention wegen des (früher geltenden) Ausschlusses von Frauen beim Zugang zu militärischen Dienstleistungen,²⁴ einen gegen Art. 11 der Konvention wegen des Frauen-Nachtarbeitsverbotes.²⁵

Entstehungsgeschichte des Fakultativprotokolls und Überblick

Wie erwähnt, war eine der Schwächen der Konvention gegenüber anderen UN-Menschenrechtsverträgen bisher auch, dass sich ihr Durchsetzungsmechanismus auf die Überprüfung der Staatenberichte durch das Komitee beschränkte. Daher forderte bereits die UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien dazu auf, ein Individualbeschwerderecht zum UN-Frauenrechtskomitee einzuführen. Im Herbst 1994 tagte eine unabhängige ExpertInnengruppe am Menschenrechtszentrum in Maastricht in den Niederlanden und erarbeitete den Entwurf eines Fakultativprotokolls.²⁶ 1995 verabschiedete das Komitee seine Empfehlung Nr. 7, in der die wichtigsten Elemente eines Fakultativprotokolls enthalten waren. Im gleichen Jahr bekräftigte die UN-Weltfrauenkonferenz in Peking, dass

14 Allerdings wurde die Konvention bisher – soweit ersichtlich – noch in keinem Fall von österreichischen Höchstgerichten im Wege einer „völkerrechtlichen Interpretation“ angewendet.

15 BGBl. Nr. 412/1975, 403/1977, 280 und 303/1978.

16 BGBl. Nr. 108/1979

17 BGBl. Nr. 651/1989

18 BGBl. Nr. 832, 833 und 836/1992

19 BGBl. Nr. 100/1993

20 Vgl. § 106a Universitäts-Organisationsgesetz 1975, i.d.F. BGBl. Nr. 249/1993, und § 39 Universitäts-Organisationsgesetz 1993, BGBl. Nr. 805.

21 BGBl. I Nr. 759/1996.

22 BGBl. I Nr. 68/1998

23 Helga Konrad.

24 Der Vorbehalt wurde nach Einführung eines Bundesgesetzes über die Ausbildung von Frauen im Bundesheer, BGBl. I Nr. 30/1998, zurückgezogen (siehe BGBl. III Nr. 183/2000).

25 Dieser Vorbehalt könnte nach In-Kraft-Treten des EU-Nachtarbeit-Anpassungsgesetzes zurückgenommen werden (vgl. 1180 BlgNR XXI. GP).

26 Vgl. Andrew Byrnes/ Jane Connors, Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for the Women's Convention?, in: Brooklyn Journal of International Law, Vol. XXI, 1996, No 3.

ein solches Protokoll so bald wie möglich in Kraft treten sollte.²⁷ In den Jahren 1996 bis 1999 arbeitete eine von der UN-Frauenstatuskommission einsetzte Arbeitsgruppe unter österreichischem Vorsitz das Fakultativprotokoll aus.²⁸ In einer feierlichen Eröffnungszeremonie wurde das Protokoll am 10. Dezember 1999 zur Unterzeichnung durch die Vertragsstaaten aufgelegt.²⁹ Das Fakultativprotokoll trat am 22. Dezember 2000 in Kraft.³⁰

Das Fakultativprotokoll enthält zwei neue Verfahrensarten, um die Durchführung der Konvention in den Vertragsstaaten besser zu überwachen: Ein Individualbeschwerdeverfahren, sowie in Fällen schwerer und systematischer Konventionsverletzungen, ein Untersuchungsverfahren.

Seit mit 22. Dezember 2000 das Fakultativprotokoll auch für Österreich in Kraft getreten ist,³¹ kann sich jede Frau, die sich durch die Republik Österreich³² in ihren in der Konvention verankerten Rechten verletzt fühlt, an das Komitee mit einer Individualbeschwerde wenden. Eine Konventionsverletzung kann durch einen Akt der Gesetzgebung, eine staatliche (Verwaltungs-)Maßnahme oder auch eine Unterlassung des Staates bewirkt werden. Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, Frauen vor Diskriminierung durch Private zu schützen, z.B. vor Diskriminierung am Arbeitsplatz durch private ArbeitgeberInnen, vor Gewalt durch den (Ehe-)Mann oder vor Frauenhandel bzw. Zwangsprostitution durch kriminelle Personen oder Organisationen.

Eine Verletzung der Konvention liegt vor, wenn der Staat nicht alle geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung von Diskriminierung bzw. zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung ergreift. Es kann aber ein rechtliches oder politisches Defizit nicht allgemein geltend gemacht werden, sondern es muss vielmehr eine Verletzung der Konvention von einer oder mehreren individuell betroffenen Frau/en vorliegen. Allerdings können z.B. Frauen- und Menschenrechtsorganisationen (wie auch andere Personen) im Namen und mit Zustimmung der individuell betrof-

fenen Frau/en³³ eine Beschwerde an das UN-Komitee übermitteln.

Wenn eine Beschwerde beim Komitee einlangt, die nach Art. 3 f. FP alle formalen Voraussetzungen erfüllt, übermittelt das Komitee dem Vertragsstaat die Beschwerde. Der Staat ist dann nach Art. 6 FP verpflichtet, innerhalb von 6 Monaten eine Stellungnahme dazu abzugeben. In der Folge prüft das Komitee den Fall und übermittelt den Parteien (Beschwerdeführerin/nen und Vertragsstaat) das Ergebnis dieser Prüfung samt allfälliger Empfehlungen. Der Staat hat darauf innerhalb von weiteren 6 Monaten dem Komitee eine schriftliche Antwort zu übermitteln. Das Komitee kann nach Art. 7 FP darüber hinaus verlangen, dass weitere Angaben über getroffenen Maßnahmen in den nächsten Staatenbericht gemäß Art. 18 der Konvention aufgenommen werden.

Bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen von Frauenrechten kann das Komitee „von Amts wegen“ ein Untersuchungsverfahren einleiten – es bedarf dazu keiner Beschwerde einer individuell betroffenen Person. Einzige Voraussetzung ist, dass das Komitee zuverlässige Angaben über Rechtsverletzungen erhält. Diese Informationen können gemäß Art. 8-10 FP auch von Menschenrechts- bzw. Frauenorganisationen an das Komitee übermittelt werden.

Das Fakultativprotokoll entspricht damit im wesentlichen dem Standard anderer internationaler Menschenrechtsinstrumente und viele Bestimmungen sind letzterem ähnlich. Es stellt damit die Konvention auf gleiche Ebene mit dem UN-Pakt über bürgerliche und politische Rechte,³⁴ der Konvention zur Beseitigung jeder Form der rassischen Diskriminierung³⁵ und der Konvention gegen Folter und andere Formen grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Bestrafung, die jeweils mit Beschwerdeverfahren ausgestattet sind. Das Untersuchungsverfahren entspricht dem der Konvention gegen Folter.

Einige Regelungen des Fakultativprotokolls reflektieren darüber hinaus die Fortentwicklung des internationalen Rechts und schließen auch die Praxis

27 Vgl. Aloisia Wörgetter, *The Draft Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women*, in: *Austrian Review of International and European Law*, 1997, S 261-268.

28 Die damalige Vorsitzende der Arbeitsgruppe, Aloisia Wörgetter, ist die Beamtin des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten. Die Autorin des gegenständlichen Beitrages war Rechtsberaterin der österreichischen Delegation in den Jahren 1997 - 1999. Aus Anlass dieses Beitrages möchte ich Maria Jonas, UN-NGO-Forum on the Status of Women, Wien, für ihre anhaltende Unterstützung und ihre Freundschaft danken.

29 Vgl. Aloisia Wörgetter, *Politische Bemerkungen zum neuen Beschwerderecht für Frauen im Rahmen der VN-Frauenrechtskonvention*, in: *MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Klein (Hg.), 20 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder*

Form von Diskriminierung der Frau, Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 5, Potsdam 2000, S 53 ff.

30 Mit Stand Jänner 2003 haben insgesamt 75 Staaten unterzeichnet und 49 Staaten haben es bereits ratifiziert – vgl.: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw. Das Fakultativprotokoll ist in der Beilage zu diesem Heft dokumentiert.

31 Artikel 1 des Fakultativprotokolls (FP).

32 Bund, Länder und Gemeinden.

33 Außer die Frau ist z.B. durch Gewalt an der Erteilung der Zustimmung gehindert.

34 Vgl. dazu Nowak, *UNO-Pakt über bürgerliche und Politische Rechte und Fakultativprotokoll*, Kommentar, Kehl/Straßburg/Arlington, 1989.

35 Vgl. dazu Marschik, *Die UN-Rassendiskriminierungskonvention im österreichischen Recht*, Wienn 1999.

anderer Überwachungsorgane mit ein. Weitere Bestimmungen können als innovativ angesehen werden, wie z.B. die Befugnis des Komitees, einen Vertragsstaat zu vorläufigen Maßnahmen zur Verhinderung irreparabler Schäden aufzufordern, oder die Verpflichtung der Staaten, das Fakultativprotokoll breit zu veröffentlichen und den Zugang zu den Entscheidungen und Empfehlungen des Komitees zu erleichtern.³⁶ Neu als bindende Regelung und von größter Wichtigkeit für die effektive Ausübung von Menschenrechten ist auch die Verpflichtung der Vertragsstaaten, alle Personen, die mit dem Komitee in Verbindung treten, vor Misshandlungen und Einschüchterungen zu schützen.

Das Beschwerde- und das Untersuchungsverfahren stellen so genannte „soft-law“-Mechanismen dar, welche die Kooperation des jeweiligen Staates voraussetzen. Es existiert – wie auch bei anderen UN-Menschenrechtsverträgen – keine Möglichkeit des Komitees, einen Vertragsstaat zu etwas zu „zwingen“ bzw. seine Entscheidungen und Empfehlungen zu „exekutieren“. So kann das Komitee keine Gesetze aufheben oder diskriminierende Praktiken selbst bzw. unmittelbar beseitigen. Der Staat ist jedoch aufgrund der Ratifikation der Konvention und des Fakultativprotokolls völkerrechtlich verpflichtet, den Empfehlungen und Aufforderungen des Komitees zu entsprechen. Falls der Staat sich nicht an die Empfehlungen hält, kann allerdings internationaler und nationaler politischer und moralischer Druck ausgeübt werden, um den jeweiligen Staat zum Einlenken zu bewegen.

Praktische Bedeutung für Österreich

Die formale Gleichberechtigung der Geschlechter scheint als Prinzip heute weitgehend unbestritten, obzwar sie bekanntlich bei weitem nicht verwirklicht ist. Aber auch selbst wenn formale Gleichbehandlung rechtlich garantiert ist, zeigt sich, dass diese wegen der unterschiedlichen Lebensbedingungen von Frauen und Männern zu gesellschaftlichen Ungleichheiten führen oder solche verstärken kann.³⁷ Daher sind auch formal gesehen gleiche Regelungen kontinuierlich zu überprüfen und gegebenenfalls im Sinne einer gesellschaftlichen Gleichstellung der Ge-

schlechter zu ändern. Zur Verwirklichung von tatsächlich gleichen Chancen und Bedingungen für Frauen und Männer sind darüber hinaus auch spezifische Maßnahmen erforderlich.

Die Konvention sieht nun im wesentlichen ein Recht vor, nämlich das Recht auf tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter. Dies bedeutet, dass Frauen und Männern nicht nur formal gleich zu behandeln („Gleichheit vor dem Recht“), sondern im Ergebnis gleich zu stellen („Gleichheit durch das Recht“) sind. Die österreichische Rechtsordnung weist allerdings nicht nur einige „Relikte“ formalrechtlicher Diskriminierung auf,³⁸ sondern es gibt darüber hinaus zahlreiche Regelungen oder Praktiken, die zwar geschlechts„neutral“ gehalten sind, im überwiegendem Maß aber Frauen nachteilig betreffen.³⁹

Der Verfassungsgerichtshof ist jenes Organ, das in Österreich die Gesetze anhand des verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatzes überprüft. Dieser vertritt bisher die Auffassung, dass es im „rechtspolitischen Gestaltungsfreiraum“, liege, ob und wie die Gesetzgebung zur Gleichstellung der Geschlechter beiträgt oder nicht.⁴⁰ Die Frauenrechtskonvention, die dabei im Rahmen der Interpretation heranzuziehen wäre, wird – soweit ersichtlich – in keinem der dafür in Frage kommenden Fälle in Betracht gezogen. Durch Entscheidungen des UN-Komitees aufgrund einer Individualbeschwerde könnte nun z.B. abgeklärt werden, ob dieser „Gestaltungsfreiraum“ des Gesetzgebers vor dem Hintergrund der Verpflichtungen, die Österreich mit der Konvention eingegangen ist, tatsächlich so weit ist wie der Verfassungsgerichtshof meint.

Darüber hinaus kann das Fakultativprotokoll bei der Implementierung von besonderen Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen eine bedeutende Rolle spielen. Aus der UN-Konvention ergibt sich – wie erwähnt – die Verpflichtung zur Herstellung einer de-facto-Gleichberechtigung der Geschlechter. Daraus folgt, dass es nicht genügt, Diskriminierung im Einzelfall zu verbieten, sondern es sind insbesondere bei systematischen und strukturellen Diskriminierungen so genannte „Positive Maßnahmen“ zu ergreifen. Wenn das UN-Frauenrechtskomitee der

36 Diesem Gebot kommt das derzeit zuständige Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen nur äußerst mangelhaft nach: So gibt es (mit Stand August 2002 – soweit ersichtlich – keine aktuelle breitenwirksame Publikation der Konvention bzw. des Fakultativprotokolls. So ist derzeit die einzige Quelle von bundesstaatlicher Seite das Bundesgesetzblatt, das allerdings nicht jederfrau leicht zugänglich ist. So ist im Rechtssystem des Bundes unter www.ris.bks.gv.at lediglich das Fakultativprotokoll, nicht jedoch die Konvention zu finden. Darüber hinaus enthält die unter www.bmsg.gv.at zu findende Homepage des BMsG Kapitel „Internationale Frauenpolitik“ weder den Text der Konvention, noch den des Fakultativprotokolls und verweist nicht einmal auf Nummer und Jahrgang des Bundesge-

setzblattes, wo diese Dokumente jedenfalls in Papierform zu finden wären, sofern ein Zugang zu einer BGBl.-Sammlung bestünde.

37 Z.B. im Hinblick auf die ungleiche Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit, von Einkommen und sozialer Absicherung.

38 Z.B. im Namensrecht, vgl. §§ 93 und 139 ABGB.

39 Die stellt jeweils eine mittelbare Diskriminierung dar, wie z.B. die Kürzung der Familienzuschläge bei der Arbeitslosenversicherung, der Notstandshilfe und beim Weiterbildungsgeld mit dem Budgetbegleitgesetz 2002, BGBl. I Nr. 142/2000.

40 Mitunter auch zu Lasten von Frauen – vgl. z.B. VfSlg. 13.373/1993 (Magistra), VfSlg. 13.661/1993 (Namensrecht).

Praxis des UN-Ausschusses für Menschenrechte folgt, ist zu erwarten, dass Fördermaßnahmen nunmehr „einklagbar“ werden. Die Staaten können damit nicht nur zur Beseitigung offenkundiger Diskriminierungen, sondern auch zur Förderung von Frauen nachdrücklich verpflichtet werden.

Jedenfalls nicht mit der Konvention vereinbar und daher eine Verletzung von Frauenrechten ist der Abbau von bereits etablierten Standards und Rechten, noch bevor das Ziel der tatsächlichen Gleichstellung erreicht ist. Dies geschieht derzeit etwa beim Abbau von Frauenfördermaßnahmen anlässlich von „Ausgliederungen“ früherer Staatsaufgaben, der Einführung einer „gemeinsamen“ Obsorge für Kinder nach Scheidung der Eltern (wobei das Kindeswohl bei der Neuregelung sehr in Frage steht), der Abschaffung der beitragsfreien Mitversicherung beim Ehemann für Ehefrauen, die keine Kinder geboren haben (wobei es für ältere Frauen keine Ausnahmen gibt), der Streichung der Familienzuschläge bei der Arbeitslosenversicherung (wovon insbesondere Alleinerzieherinnen nachteilig betroffen sind), der Kürzung der Notstandshilfe und Streichung des Weiterbildungsgeldes nach Karenz oder die Erschwerung des Schwangerschaftsabbruches (z.B. durch staatliche Tolerierung von Organisationen die Frauen, die

einen Abbruch durchführen lassen wollen, sowie Klinikpersonal belästigen und bedrängen).

Weitere Diskriminierungsfelder in der österreichischen Rechtsordnung sind etwa das Namensrecht in bezug auf den Kindesnamen, wonach bei Nichteinigung der Eltern gesetzlich der Name des Vaters als Kindesname bestimmt wird (also ein Fall unmittelbarer Diskriminierung), der um ½ Jahr verkürzte Anspruch auf Kindergeld für Alleinerzieherinnen im Vergleich zu Elternpaaren, die nicht ausdrückliche Anerkennung geschlechtsspezifischer Asylgründe, die zu Auslegungsspielräumen und zu Fehlentscheidungen der Asylbehörden führt, der fehlende Anspruch auf Arbeitsgenehmigungen für Migrantinnen, die dadurch vom Ehemann ökonomisch abhängig sind, der fehlende effektive Schutz für Opfer des Frauenhandels, die fehlende Effektivität von Maßnahmen gegen Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern und anderes mehr.

Die meisten dieser Rechtsprobleme können im Prinzip bei Gerichten und/oder Behörden releviert werden, sei es beim Verfassungsgerichtshof (z.B. Gesetze im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz), beim Verwaltungsgerichtshof (z.B. die Gleichbehandlung im öffentlichen Dienst, Asylrecht), bei den ordentlichen Gerichten und beim Obersten Gerichtshof (z.B. das Arbeitsrecht, insbesondere die Gleichbehandlung in der Privatwirtschaft), dem Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg (z.B. familienrechtliche Fragen im Hinblick auf die EMRK) oder dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg (vor allem die arbeitsrechtliche Gleichbehandlung im Hinblick auf Europäisches Gemeinschaftsrecht). Die praktische Rechtsdurchsetzung stößt aber mitunter auf Probleme: So haben diese Gerichte unterschiedliche Zuständigkeiten, so dass nicht alle frauenrelevanten Rechtsfragen gleichermaßen geltend gemacht werden können. Darüber hinaus fließen in die Entscheidungen dieser Gerichte (die jedenfalls in den höheren Ebenen überwiegend männlich besetzt sind) unterschiedliche Wertungen ein, die gelegentlich eine angemessene Auseinandersetzung mit und eine entsprechende Würdigung der gesellschaftlichen und rechtlichen Grundlagen der Gleichstellung der Geschlechter vermissen lassen.⁴¹

Der wesentliche Unterschied zwischen diesen Gerichten und dem UN-Komitee zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau liegt aber in den jeweils anzuwendenden Rechtsgrundlagen. So

41 Damit sollen jedoch nicht die auch vorhandenen positiven Aspekte der Judikatur von Höchstgerichten negiert werden. So hat z.B. der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften bei der Ausgestaltung und Entwicklung der beruflichen Gleichstel-

lung der Geschlechter eine bedeutende Rolle gespielt. Vgl. demgegenüber jüngst das unerfreuliche Verfassungsgerichtshof-Erkenntnis vom 19. Juni 2002, G 7/02 u.a.

ist das wichtigste Merkmal der UN-Frauenrechtskonvention, dass diese auf die Beseitigung der Diskriminierung ausschließlich der Frau und deren Gleichstellung abzielt. Dagegen sind die herkömmlichen Gleichheitsverbürgungen gleichermaßen auf Frauen und Männer anzuwenden, was unter anderem auch dazu geführt hat, dass positive Maßnahmen zur Förderung von Frauen gleichzeitig als „Diskriminierung“ von Männern angesehen wurden. Ein weiterer Unterschied ist, dass die Konvention die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, aktive politische und rechtliche Schritte zur Gleichstellung der Geschlechter zu ergreifen. Demgegenüber räumt der Verfassungsgerichtshof – wie erwähnt – bei der Frage, ob und wie weit die Gesetzgebung verpflichtet ist, für tatsächlich gleiche Bedingungen zu sorgen, einen weiten Gestaltungsspielraum ein – dies mitunter zu Lasten von Frauen. Letztlich bleibt zu erwähnen, dass – im Gegensatz zu den Besetzungen der oben genannten Höchstgerichte – mit einer Ausnahme alle 23 Mitglieder des UN-Frauenrechtskomitees weiblich sind.

Wie erwähnt stellt das Fakultativprotokoll einen bedeutenden Schritt zur Stärkung der Konvention dar.⁴² Das im Fakultativprotokoll verankerte Individualbeschwerderecht sowie das Untersuchungsverfahren schaffen weitere Rechtsbehelfe zur Durchsetzung von Frauenrechten, die einen maßgeblichen Beitrag zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern leisten können. Da aber jede rechtliche Garantie in der Realität nur dann wirklich Bedeutung gewinnen kann, wenn seine Anwendung effektiv gewährleistet ist, gilt es insbesondere auch dafür zu sorgen, dass diese Rechte und Verfahren bekannt werden und der Zugang zum Recht erleichtert wird. Dafür sind auch ganz grundlegende Aktivitäten erforderlich: Staaten müssen aufgerufen werden, das Fakultativprotokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Darüber hinaus muss die Politik auf nationaler wie internationaler Ebene unter Druck gesetzt werden, die Konvention im Einzelnen auch tatsächlich umzusetzen. Einen Beitrag dazu können alle befassten AkteurInnen, insbesondere JuristInnen, dadurch leisten, dass sie Informationen über die Konvention und das Fakultativprotokoll verbreiten und in ihrer täglichen Praxis die Durchsetzung von Frauenrechten unterstützen.⁴³

Hinweis: Das Zusatzprotokoll mit einer Kommentierung von Anna Sporrer sowie den Daten für Deutschland liegt diesem Heft bei.

42 Vgl. das Vorwort zu The Optional Protocol: Texts and Materials, Division for the Advancement of Women, United Nations, 2000, von Angela E.V. King, Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.

43 Vgl. in diesem Sinne Petrogrou, Good practice Guide on the Effective Exercise of Gender Equality Rights, Research Centre for Gender Equality (KETHI), Athens 2001 (in Veröffentlichung).