

diese Statistiken und Untersuchungsergebnisse werden öffentlich gemacht.

- (l) Sie sollten Maßnahmen ergreifen zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, die gegenüber Gewalt anfällig sind.
- (m) Sie sollten in ihren Staatenberichten, die zu bestimmten Menschenrechtsinstrumenten der Vereinten Nationen erstellt werden müssen, auch Informationen über Gewalt gegen Frauen und über die Maßnahmen einschließen, die zur Umsetzung dieser vorliegenden Deklaration ergriffen worden sind.
- (n) Sie sollten die Aufstellung angemessener Richtlinien ermutigen, die bei der Umsetzung der Prinzipien, wie sie in dieser Deklaration aufgestellt worden sind, behilflich sein sollen.
- (o) Sie sollten die wichtige Rolle der Frauenbewegung und der Nichtregierungsorganisationen weltweit anerkennen, die zur Bewusstseinsbildung beigetragen und das Problem der Gewalt gegen Frauen gelindert haben.
- (p) Sie sollten die Arbeit der Frauenbewegung und der Nichtregierungsorganisationen erleichtern und verstärken und mit ihnen auf örtlicher, nationaler und regionaler Ebene zusammenarbeiten.
- (q) Sie sollten die zwischenstaatlichen regionalen Organisationen, denen sie angehören, ermutigen, die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen – soweit angemessen – in ihre Programme aufzunehmen.

Artikel 5

Die Organe und Sonderorganisationen des UN Systems sollten innerhalb ihrer entsprechenden Kompetenzbereiche zur Erkennung und Verwirklichung der Rechte und Prinzipien, wie sie in der vorliegenden Erklärung aufgestellt worden sind, beitragen.

- (a) Sie sollten internationale und regionale Zusammenarbeit im Hinblick darauf pflegen, wie regionale Strategien zur Bekämpfung von Gewalt definiert werden können, indem sie Erfahrungen austauschen und Programme finanzieren, die sich auf die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen beziehen.

- (b) Sie sollten Treffen und Seminare fördern mit dem Ziel, das Bewußtsein aller für das Thema der Beseitigung der Gewalt gegen Frauen zu sensibilisieren.
- (c) Sie sollten die Zusammenarbeit und den Austausch innerhalb des UN Systems zwischen den Menschenrechtsvertragsorganen pflegen, um diese Sache wirksam anzugehen.
- (d) Sie sollten in Analysen, die von Organisationen und Körperschaften des UN Systems über soziale Trends und Probleme angefertigt werden – sowie in den wiederkehrenden Berichten über die soziale Situation der Welt – die Überprüfung von Entwicklungen zur Gewalt gegen Frauen einschließen.
- (e) Sie sollten die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen und Körperschaften des UN Systems ermutigen, um das Thema Gewalt gegen Frauen in die laufenden Programme aufzunehmen, insbesondere unter Bezug auf die Frauengruppen, die besonders anfällig sind für Gewalt.
- (f) Sie sollten die Formulierung von Richtlinien oder Handbüchern fördern, die sich auf Gewalt gegen Frauen beziehen, indem sie Maßnahmen, die hier erwähnt werden, in ihre Überlegungen einbeziehen.
- (g) Sie sollten das Thema der Beseitigung von Gewalt gegen Frauen – sofern es angemessen ist – bedenken, wenn sie ihre Aufgaben im Hinblick auf die Umsetzung der Menschenrechtsinstrumente erfüllen.
- (h) Sie sollten mit Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeiten, wenn sie Gewalt gegen Frauen ansprechen.

Artikel 6

Nichts in dieser vorliegenden Erklärung soll irgendeine Maßnahme beeinflussen, die besser geeignet ist, Gewalt gegen Frauen zu beseitigen, sei es in der Gesetzgebung eines Staates oder in einem internationalen Übereinkommen, Vertrag oder einem anderen Instrument, das in einem Staat in Kraft ist.

Übersetzung: Brunhilde Hoffmann, Deutscher Frauenrat

Katja Habermann

Das Zusatzprotokoll zur UN-Frauenkonvention: eine Bewährungsprobe für die internationale Frauenpolitik der neuen Bundesregierung

Seit dem Jahre 1981 gibt es eine internationale menschenrechtlich orientierte Konvention, die ausschließlich den Schutz und die Durchsetzung von Frauenrechten zum Ziel hat: das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Convention for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women)¹. Es enthält materielles Recht zum umfassenden Schutz der Menschen- und Bürgerrechte von Frauen.

Über ein Instrumentarium zur Durchsetzung dieses wichtigen internationalen Vertrags wird seit mehreren Jahren am Rand der Sitzung der Frauenrechtskommission der UN verhandelt. Hierbei spielt die deutsche Verhandlungsdelegation bisher eine eher unrühmliche Rolle. Dies gibt Anlaß, die politische Auseinandersetzung um ein CEDAW-Zusatzprotokoll und die bisherige deutsche Haltung darzustellen,

zugleich auch Alternativvorschläge fortschrittlicherer Länder sowie Nichtregierungsorganisationen.

Das Übereinkommen definiert Diskriminierung von Frauen und enthält Maßnahmenkataloge zum umfassenden Schutz der Menschen- und Bürgerrechte von Frauen. Die Unterzeichnerstaaten haben sich verpflichtet, strukturiert und erschöpfend gegen die Diskriminierung von Frauen vorzugehen und die detaillierten Vorgaben des Vertrags umgehend umzusetzen. Diese beziehen sich sowohl auf das öffentlich, politische und gewerbsmäßige Leben als auch vermeintlich private Bereiche. Die Vertragsstaaten haben gleichberechtigten Zugang von Frauen zum politischen und öffentlichen Leben, zu Bildung und Erwerbstätigkeit zu schaffen und Möglichkeiten der gleichberechtigten Teilhabe hieran zu erhalten. Als

einziges menschenrechtlich orientiertes Abkommen erkennt die Konvention die reproduktiven Rechte von Frauen an. Darüber hinaus ist auch der Schutz vor Diskriminierung von Privatpersonen, wie beispielsweise ArbeitgeberInnen, enthalten, also die Verpflichtung des Staates Vorkehrungen zur Beseitigung mittelbarer Diskriminierung und der Diskriminierung durch Private zu schaffen. Dazu zählt auch der Schutz vor gewaltsamen Übergriffen.

Obwohl diese Konvention durch die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde und nach Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt seit 1985 unmittelbar geltendes Recht ist, sind die Verpflichtungen aus dem Vertrag auch in Deutschland nicht vollständig erfüllt. Beispielsweise besteht im Bereich der Anerkennung geschlechtsspezifischer Asylgründe, insbesondere bei der Genitalverstümmelung, für die Bundesregierung dringender Handlungsbedarf.

Zur Überwachung und Weiterentwicklung der Verpflichtungen aus dem Vertrag sind ursprünglich nur Länderberichte vorgesehen gewesen. Die Vertragsstaaten haben sich verpflichtet, einer durch die Konvention eingesetzten Kommission regelmäßig Bericht über den Fortgang der Umsetzung der Konvention in den Ländern zu erstatten.²

Die Kommission wurde jedoch mit keinerlei Befugnissen ausgestattet. Es ist ihr nicht möglich, diese Berichte einzufordern, sofern sie verweigert werden. Die Kommission kann auch keine Maßnahmen ergreifen, wenn sie aufgrund der Länderberichte oder auch aufgrund anderweitiger Erkenntnisse Kenntnis von Umständen erhält, die vermuten lassen oder beweisen, daß Rechte aus der Konvention verletzt werden. Daher kann sie die Umsetzung der Konvention lediglich dokumentieren, soweit die freiwilligen Berichte der Vertragsstaaten reichen. Kompetenzen, die die Einforderung von Rechten aus der Konvention ermöglichen würden, fehlen gänzlich.

Um eine Durchsetzung der in der Konvention garantierten Rechte zu ermöglichen, arbeitet eine Untergruppe der Frauenrechtskommission seit mehreren Jahren an einem fakultativen Zusatzprotokoll zu dem materiellen Vertragswerk. Dieses Zusatzprotokoll wird das zur Einrichtung von Beschwerdemöglichkeiten und -instanzen benötigte Verfahrensrecht enthalten. Im März 1998 haben die letzten Verhandlungen parallel zu der Sitzung der Frauenrechtskommission in New York stattgefunden. Obwohl bis zum Ende der Verhandlungen bedeutsame Fortschritte erreicht werden konnten, herrschen über die wesentlichen Vertragsbestandteile noch immer Uneinigkeiten. Die Position der deutschen Delegation war in diesem Zusammenhang schweren Vorwürfen ausgesetzt.

Hinsichtlich der allgemeinen Grundlagen bestanden kaum Streitpunkte. So konnten viele formelle Umsetzungsvoraussetzungen geklärt werden, wie z.B. die Anzahl der Staaten, die das Zusatzprotokoll unterzeichnet haben müssen, bevor dieses in Kraft treten kann (10 Staaten, Art. 18). Außerordentlich kontrovers sind hingegen die Kernstücke Antragsbefugnis, Umfang der einklagbaren Rechte und Untersuchungsbefugnis durch die überwachende Kommission diskutiert worden.

In Bezug auf die umstrittenste Frage der Klagebefugnis konnten sich die Staaten zumindest darauf einigen, daß sowohl Individuen als auch Gruppen von Individuen klagebefugt sein sollen. Fraglich ist jedoch noch immer, ob eine weitere Ausdehnung auf den Begriff „Gruppen“ (ohne den Zusatz „von Individuen“) oder sogar Organisationen, in Verbindung mit einer Erweiterung auf nicht nur subjektive Rechte, erfolgen soll. Eine derartige Erweiterung der Klagebefugnis wird gerade von Frauen des Südens gefordert. Diese Forderung stützen sie darauf, daß es einzelnen Frauen aufgrund ihrer mangelnden Ressourcen kaum möglich sein wird, die Klagebefugnis in Anspruch zu nehmen. In der Aktionsplattform von Peking wird festgestellt, daß die große Mehrheit der 1 Milliarde Menschen, die in ärmster Armut leben, Frauen sind. Aufgrund dieser Armut sind auf der Welt von 96 Millionen Analphabeten/innen mehr als zwei Drittel Frauen. Eine noch größere Zahl von Frauen ist in Bezug auf Rechtskenntnisse ungebildet/analphabetisch. Ihnen stehen keine Ressourcen zur Verfügung, eine Beschwerdemöglichkeit auszunutzen.

Des weiteren sind gerade Frauen aufgrund ihrer schwächeren gesellschaftlichen Position besonders angreifbar und ungeschützt. Aus dieser Position heraus wird es insbesondere für die Frauen und Mädchen, die internationaler Unterstützung durch ein Beschwerdeverfahren bedürfen, nicht möglich sein, dieses selbst in Anspruch zu nehmen. Sie würden sich durch die Individualisierung noch angreifbarer machen. Gerade für Situationen extremer Rechtsverletzung, in denen Frauen äußersten Repressionen ausgesetzt sind und entweder keine Möglichkeiten haben, sich derart in die Öffentlichkeit zu begeben oder auch Organisationen von außerhalb keine Möglichkeiten haben, individuelle Opfer zu finden, um in deren Namen zu klagen, würde das Zusatzprotokoll damit wirkungslos. Beispielsweise seien Staaten wie Afghanistan und der Iran aufgeführt. Ein anderes Beispiel ist der Kampf gegen die Genitalverstümmelung von Frauen und Mädchen. Auch in Staaten des Nordens werden Genitalverstümmelungen innerhalb von Migranten/innen-Gemeinschaften vorgenommen. Es wäre in diesem Zusammenhang wich-

tig, dritten Personen und Personengruppen, wie z.B. Ärztinnen oder JuristInnenvereinigungen, eine Antragsbefugnis einzuräumen. Diese würden gewährleisten, daß in dem Fall, wenn eine Betroffene aufgrund der Zwangssituation in der Gemeinschaft das Beschwerderecht nicht in Anspruch nehmen kann, diese Gruppe die Verpflichtung des Staates zur Einhaltung von CEDAW einklagen kann.

Die Klage einer internationalen Organisation, wie z.B. amnesty international, bezüglich der Verletzung von Rechten aus CEDAW von Frauen in Afghanistan muß ermöglicht werden, ohne daß die Individualisierung einer einzigen Frau zur Klageerhebung notwendig ist. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn ein Gruppenbeschwerderecht – ähnlich dem Art. 25 der Europäischen Menschenrechtskonvention – eingeführt wird. Ähnliche Rechte werden auch in der Amerikanischen Menschenrechtskonvention in Art. 44 gewährleistet („any non-governmental entity legally recognized in one or more member states of the Organization“).

Ohne ein Gruppenbeschwerderecht würden diese oben dargestellten frauenspezifischen Lebensumstände dazu führen, daß zwar ein Zusatzprotokoll in Kraft tritt, welches die Einklagbarkeit von CEDAW theoretisch ermöglicht, faktisch jedoch gerade die Frauen, die auf Unterstützung durch Rechtsquellen außerhalb ihres Staates oder ihrer Gesellschaft am meisten angewiesen sind, die Klagebefugnis nicht werden nutzen können.

Die deutsche Verhandlungsdelegation hat sich dieser Ansicht gegenüber massiv verschlossen. Selbst innerhalb der EU-Delegationen hat die deutsche Haltung zur Definition des Beschwerderechts zu Unverständnis geführt. Die Verhandlungsführer/innen aus England, den Niederlanden und Österreich haben trotz zahlreicher Bemühungen die deutsche Delegation nicht zu einer Umstimmung bewegen können. Die deutsche Verhandlungsposition überschneidet sich teilweise erschreckend mit der Position von Staaten, deren Haltung zu Menschenrechtsfragen international starker Kritik ausgesetzt ist.

Allerdings vertraten einige Teilnehmerinnen die Auffassung, daß die Unterscheidung zwischen „Gruppen von Individuen“ und „Gruppen“ kaum möglich sei, da Gruppen – auch juristische Personen – letztendlich immer Gruppen von Individuen seien. Selbst bei der derzeitigen Beschränkung sei also eine faktische Erweiterung durch die ausführende Kommission möglich. Diese Auffassung ist jedoch äußerst umstritten und sichert damit keine Durchsetzbarkeit.

Ebenfalls umstritten ist der Umfang der einklagbaren Rechte. Zunächst wurde von einer nicht unbeachtlichen Zahl von Delegationen die Auffassung ver-

treten, daß alle Bestimmungen der Konvention einklagbar sein sollen. Zum Ende der Verhandlungen wurde jedoch als Kompromiß von einer immer größer werdenden Anzahl von Delegationen die Formulierung unterstützt, die darauf abzielt, daß das Beschwerderecht die Verletzung eines durch die Konvention normierten Rechtes durch eine Handlung oder ein Unterlassen einer Handlung durch den Vertragsstaat umfassen sollte. Damit wären Bestimmungen der Konvention aus dem Bereich der Einklagbarkeit und der aktiven Kontrollierbarkeit herausgenommen, die keine individuellen, positiven Rechte normieren, sondern Vorgaben und Bestimmungen zur Durchführung der Konvention geben. Gerade Handlungsanweisung der Konvention an Vertragsstaaten, die zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen führen sollen, unterliegen damit keiner Kontrolle.

Die drastischen Beschränkungen des Umfangs der einklagbaren Rechte wurde insbesondere von der deutschen Verhandlungsdelegation vehement gefordert. Die Beschränkung sei notwendig, um die Durchführbarkeit zu gewährleisten und Einigkeit über den Umfang der einklagbaren Rechte herzustellen, hieß es hierzu. Erreicht wird jedoch vor allem,

daß nur bestimmte individuelle Rechte einklagbar sind und die Forderung nach Umsetzung von allgemeineren Handlungsanweisungen durch das Zusatzprotokoll in keiner Weise gestärkt würde. Ein Teil der Konvention würde dem Zugriff des Zusatzprotokolls entzogen.

Ein weiterer wesentlicher Streitpunkt ist die Untersuchungsbefugnis der Kommission bzw. des Vorbehaltsausschlusses eines derartigen Rechtes der Kommission. Bereits hinsichtlich der Frage, ob eine Untersuchungsbefugnis für die ausführende Kommission bei systematischen und/oder schwerwiegenden Verletzungen überhaupt eingeführt werden sollte, bestand keine Einigkeit. Die Details der Definition der vorausgesetzten Verletzung und der Ausgestaltung des Untersuchungsrechtes waren umso streitiger. Als Vermittlungsvorschlag wurde von der Vorsitzenden eine sog. opt-out-Möglichkeit in die Verhandlung eingebracht, die es Regierungen ermöglichen würde, dem Zusatzprotokoll beizutreten und bei Hinterlegung der Beitrittsurkunde zu erklären, daß sie die Kompetenz der Kommission gemäß Art. 10 und 11 (Untersuchungsbefugnis) nicht anerkennen. Derzeit bilden sowohl die opt-out- als auch die opt-in-Möglichkeit die Diskussionsgrundlage. Durch derartige Vorbehalte würde das Zusatzprotokoll erheblich geschwächt. Es würde nicht nur eine historische Chance vertan, sondern Staaten bekämen die Möglichkeit, mit der Unterzeichnung des Protokolls vordergründig Menschenrechtsstandards zu erfüllen, zugleich durch derartige Vorbehalte eine effektive Umsetzung der Konvention zu verhindern. NGO-Vertreter/innen haben daher eine Festschreibung des Verbots von Vorbehalten in einem Art. 20

des Protokolls gefordert. Eine Ratifizierung oder ein Beitritt zum Protokoll wäre dann nur ohne Vorbehalte möglich. Damit wäre ein Standard gesetzt, der eine tatsächliche Stärkung von Frauenrechten ermöglicht.

Die deutsche Delegation befand sich in diesem Punkt unter Bezugnahme auf die noch ausstehende Entscheidung zur Untersuchungsbefugnis in erschreckender Nähe zu den Positionen der chinesischen, kubanischen und algerischen Verhandlungsdelegationen. Sie vertrat die Auffassung, daß nur dann ein Vorbehaltsausschluß in Betracht käme, wenn eine opt-out-Möglichkeit sie in die Lage versetze, die Untersuchungsbefugnis der Kommission für Deutschland abzulehnen, womit auch anderen Vertragsstaaten diese Möglichkeit einzuräumen sei.

Im März 1999 sollen in New York die Verhandlungen einem Ende zugeführt werden. Die deutsche Delegation wird die Verhandlung anleiten, da Deutschland dann den Vorsitz in der EU übernehmen wird. Zur Durchsetzung eines nutzbaren und durchsetzungskräftigen Zusatzprotokolls ist es wichtig darauf hinzuwirken, daß die Klagebefugnis weit gefaßt wird. Orientieren muß sich diese Klagebefugnis an Art. 25 EMRK. Dem Argument der deutschen Verhandlungsdelegation, daß ein Gruppenbeschwerderecht dem deutschen Recht widersprechen würde und die EMRK heute in der bestehenden Form nicht mehr unterschrieben würde, muß insbesondere die spezifische Situation von Frauen entgegen gehalten werden. Dies trifft auch für das Argument zu, man wolle keine Präjudizien für andere Vertragswerke schaffen, die derzeit verhandelt werden. Wer es ernst meint, mit der Bekämpfung der Diskriminierung, muß ernstzunehmende Alternativen anbieten. Alternativen, die sich an den Lebensumständen der Betroffenen messen lassen können. Darüber hinaus ist in Deutschland im Hinblick auf die Europäische Union ohnehin eine Diskussion über die Gruppenbeschwerde notwendig. Das Argument, daß Deutschland für ein ratifizierbares Vertragswerk verhandelte und daher einige Varianten, die eine Ratifizierung aus Sicht der Bundesregierung unmöglich machen würde, nicht unterstützt werden könnten, übersieht die in Deutschland grundgesetzlich verankerte Gewaltenteilung. Die Frage der Ratifikation hat das Parlament zu entscheiden und nicht die Verhandlungsdelegation der Regierung. Zudem würde die Bundesregierung damit die Möglichkeit für ein starkes, funktionsfähiges Instrumentarium für andere Länder ungefragt gleich mit beschneiden.

Die neue Regierung hat nun die Chance die Fehler der letzten Verhandlungsdelegation nicht zu wiederholen und sich tatsächlich für ein starkes Zusatzprotokoll einzusetzen, welches die spezifischen Lebenssituationen von Frauen berücksichtigt.