

Fakultativprotokoll zur UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

**mit einer Kommentierung von Anna Sporrer¹
und einem Anhang mit den Daten zu Deutschland von
Sarah Elsuni**

1 Dieser Text war Grundlage für einen im Auftrag des Frauenbüros der Stadt Wien verfassten „Leitfaden zum Fakultativprotokoll der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau“, der u.a. auch ein Muster-Beschwerdeformular enthält und kostenlos bei der MA 75, Frauenbüro der Stadt

Wien, Friedrich-Schmidt-Platz 3, A-1082 Wien, bezogen werden kann (ISBN 3-902125-10-1). Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage an den Nationalrat siehe in 169 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XXI. Gesetzgebungsperiode.

Artikel 1

Jeder Vertragsstaat dieses Protokolls („Vertragsstaat“) erkennt die Zuständigkeit des Komitees für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau („Komitee“) für die Entgegennahme und Prüfung von nach Artikel 2 eingereichten Mitteilungen an.

Ein Staat, der dem Protokoll beitrifft bzw. es ratifiziert, erkennt damit die Zuständigkeit des Komitees zur Überprüfung von Individualbeschwerden an. Die 23 Expertinnen und Experten des Komitees werden gemäß Art. 17 der Konvention von den Vertragsstaaten nach Nominierung durch den jeweiligen Vertragsstaat gewählt, wobei ein „hoher sittlicher Rang und große Sachkenntnis auf dem von der Konvention erfassten Gebiet“ erforderlich ist.

Artikel 2

Mitteilungen können von oder im Namen von der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehenden Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht werden, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in der Konvention niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein. Wird eine Mitteilung im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen eingereicht, so hat dies mit ihrer Zustimmung zu geschehen, es sei denn, der Verfasser kann rechtfertigen, ohne eine solche Zustimmung in ihrem Namen zu handeln.

Mitteilungen über mögliche Vertragsverletzungen können an das Komitee übermittelt werden von betroffenen

- Einzelpersonen oder
- Personengruppen, die eine Verletzung von Konventionsrechten behaupten, oder von
- Dritten (Personen oder Organisationen) im Namen und (im Regelfall) mit Zustimmung der von der Vertragsverletzung betroffenen Personen oder Personengruppen.

Der „Hoheitsgewalt“ eines Staates unterstehen in der Regel alle Menschen, die sich in diesem Staat befinden, also nicht nur die StaatsbürgerInnen dieses Staates. Unerheblich ist dabei auch, ob die betroffene Person sich in diesem Staat rechtmäßig aufhält (d.h. entsprechend der jeweiligen Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen). Die Vertreterinnen und Vertreter von betroffenen Personen, die in deren Namen eine Mitteilung an das Komitee übermitteln, müssen nicht der Hoheitsgewalt dieses Vertragsstaats unterstehen; dies können daher z.B. auch ausländische oder internationale Organisationen sein.

Als die „in der Konvention niedergelegten Rechte“ sind alle inhaltlichen Bestimmungen der Konvention anzusehen, die in Verbindung mit dem Recht auf Nichtdiskriminierung stehen. Eine Beschwerde

kann jedoch nicht etwa darin bestehen, dass ein Staat seinen Berichtspflichten nicht oder verspätet nachkommt, weil dies keine individuelle Rechtsverletzung darstellt. Es ist aber unerheblich, ob die behauptete Rechtsverletzung in einer aktiven Handlung des Staates bzw. seiner Organe besteht, oder ob sie durch eine Unterlassung ausgelöst wurde (z.B. bei nicht ausreichendem Schutz vor Gewalt etc.).

Wenn Beschwerden in Vertretung von betroffenen Einzelpersonen oder Personengruppen eingebracht werden, ist im Regelfall die Zustimmung jeder der verletzten Person(en) erforderlich. Da jedoch auch Fälle denkbar sind, in welchen es betroffenen Frauen nicht möglich ist, ihre ausdrückliche Zustimmung zu erteilen (z.B. bei Verhinderung von Kontakt mit Außenstehenden, Angst vor Repressalien des Ehemannes oder der Familie, Freiheitsentzug bei Zwangsprostitution) kann eine Mitteilung auch von Dritten einbracht werden, sofern die /der VertreterIn ihr/sein Einschreiten im Namen der betroffenen Person rechtfertigen kann.

Im Namen der Europäischen Union und assoziierten Staaten gab die deutsche Delegation nach Annahme des Fakultativprotokolls als amtierende EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 in Bezug auf Art. 2 folgende interpretative Erklärung ab:

„... (a) the delegations referred to above understand the second sentence of article 2 in the light of the practice of existing human rights treaty bodies, as reflected in their rules of procedure, namely the rules of procedure of the Human Rights Committee, rule 90(b), the rules of procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Rule 91(b), and the rules of procedure of the Committee against Torture, Rule 107(1)(b).

(b) We, the delegations referred to above, in accordance with general principles of International Law, understand the reference to 'violation' in the first sentence of article 2 and the reference to 'violations' in the first paragraph of article 8 of any of the rights set forth in the Convention to include an act as well as a failure to act by the State Party concerned.“

Im Namen der Republik Österreich gab die österreichische Delegation nach Annahme des Fakultativprotokolls darüber hinaus folgende interpretative Erklärung ab:

„The Austrian delegation associates itself with the statement presented by the Presidency of the EU. In addition, Austria would like to stress that the Convention requires a State party not only to refrain from conduct that infringes directly on the rights but also take positive measures to insure that a right set forth in the Convention can be effectively enjoyed.“

Therefore, the Austrian delegation takes the view that the Committee will accept communications concerning each and every substantive provision set forth in the Convention and will examine whether the State party has taken all necessary steps to fulfill the obligations as stipulated in the Convention. Thus, the Committee – in interpreting the term ‘rights’ referred to in article 2 of the optional protocol – could use as a source of inspiration the case law of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination.“

Das Komitee wird diese Erklärungen bei der Beurteilung von übermittelten Beschwerden berücksichtigen.²

Artikel 3

Mitteilungen sind schriftlich abzufassen und dürfen nicht anonym sein. Das Komitee nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat der Konvention betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.

Mitteilungen müssen schriftlich eingebracht werden. Grundsätzlich können sie in jeder Sprache abgefasst sein. Aufgrund des erhöhten administrativen Aufwandes für Übersetzungen, der zu zeitlichen Verzögerungen bei der Behandlung der Beschwerde durch das Komitee führen kann, erscheint es empfehlenswert, die Mitteilung in einer der 6 UNO-Sprachen zu formulieren.³ Die Schriftform bedeutet aber auch, dass die Übermittlung von Ton- oder Videoaufzeichnungen allein keine „Mitteilungen“ im Sinne dieses Artikels wären; solche Medien können allenfalls den Grund einer Beschwerde untermauern. Die Übermittlung der Beschwerde muss mit der Post oder per Fax erfolgen, eine Sendung per e-mail ist (derzeit noch) nicht zulässig.

Eine Mitteilung darf nicht anonym sein. Die Identität der betroffenen Personen wird dem Staat jedoch erst nach deren Einwilligung bekannt gegeben.⁴ Im Hinblick auf mögliche Repressalien durch den Staat soll das Opfer selbst entscheiden können, ob ihre Identität preisgegeben wird. Solange das Opfer ihre Identität aber nicht preisgeben kann/will, kann das Verfahren nicht weitergeführt werden und keine Prüfung des Falles erfolgen.

Die Beschwerde darf sich auch nur auf einen Staat beziehen, der Vertragsstaat sowohl der Konvention als auch des Protokolls ist.

Artikel 4

(1) Das Komitee prüft eine Mitteilung nur, wenn es 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) Das Komitee erklärt eine Mitteilung für unzulässig, wenn

- a) dieselbe Sache bereits vom Komitee untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;
- b) sie unvereinbar mit den Bestimmungen der Konvention ist;
- c) sie offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird;
- d) sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung darstellt;
- e) sich die der Mitteilung zu Grunde liegenden Tatsachen vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben, sofern sie nicht auch nach diesem Zeitpunkt weiterbestehen.

Weitere Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Beschwerde ist die Ausschöpfung aller innerstaatlichen Rechtsbehelfe. Dies ist bei einem Bescheid einer Verwaltungsbehörde die Berufung bis zur obersten Behörde, gegen Entscheidungen dieser Behörde die Beschwerde an den Verfassungs- bzw. Verwaltungsgerichtshof. Bei Gerichtsurteilen oder -beschlüssen muss Berufung oder Rekurs bis zur 2. Gerichtsstanz und – sofern möglich – bis zum Obersten Gerichtshof erhoben werden. In Fällen in welchen ein gerichtliches oder behördliches Verfahren nicht vorgesehen oder nicht zumutbar ist⁵ bzw. ein nachteiliges Gesetz oder eine Verordnung eine Person unmittelbar in ihren verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechten verletzt, ist in Österreich ein Individualantrag auf Verordnungs- oder Gesetzesprüfung an den Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 139 bzw. 140 Bundes-Verfassungsgesetz zu stellen.

Beim Versuch, bei den österreichischen Behörden oder Gerichten Recht zu bekommen, muss sich die Beschwerdeführerin (Antragstellerin, Klägerin etc.) zunächst auf die in Frage kommenden innerstaatlichen Rechtsvorschriften berufen. Meines Erachtens sollte aber bereits in diesem Stadium auch auf die betreffenden Artikel der UN-Konvention hingewiesen

2 Vgl. 169 BgNR, XXI. GP

3 Arabisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Russisch, Spanisch

4 Vgl. Artikel 6 FP

5 Z.B. ist es nicht zumutbar, eine (verwaltungs-) strafrechtliche Verurteilung gegen sich selbst zu erwirken, um ein Verfahren in Gang zu setzen.

werden, die – wie oben erwähnt – im Rahmen einer so genannten „völkerrechtlichen Interpretation“ in eine rechtliche Beurteilung des Gerichtes oder der Behörde mit einzubeziehen wären.

Wenn das innerstaatliche Verfahren allerdings unangemessen lange dauert, kann der Weg direkt zum Komitee beschritten werden. Wann ein Verfahren unangemessen lange dauert wird – für den europäischen Rechtskreis – im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs (EGMR) zu Art. 6 EMRK auszulegen sein. Dabei kommt es zunächst darauf an, welcher Art das Verfahren ist. So ist es etwa im Zivilprozess auch die Aufgabe der Parteien, ein Verfahren voranzutreiben, dennoch sind die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass ein Verfahren in angemessener Frist beendet wird. Weitere Umstände, die bei der Beurteilung der Frage zu berücksichtigen sind, ob die Dauer eines Verfahrens angemessen ist, oder nicht, sind der Umfang und die Schwierigkeit des Falles, Art der die Behandlung des Falles durch die befassen Behörden und Gerichte, das Verhalten der Beschwerdeführerin sowie die Bedeutung des Ausgangs des Verfahrens für die Betroffenen. Eine besondere „Eilbedürftigkeit“ wurde vom EGMR z.B. bei arbeitsgerichtlichen Verfahren, vor allem bei Kündigungsschutzverfahren, bei Verfahren über das elterliche Sorgerecht oder bei sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen befunden. Die Frage, wann ein Verfahren zu lange dauert, kann daher nicht pauschal beantwortet werden, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalles ab.

Die Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe kann aber auch dann unterbleiben, wenn das Verfahren keine wirksame Abhilfe erwarten lässt. Dies ist z.B. dann der Fall, wenn der Verfassungsgerichtshof in einem gleichgelagerten Fall schon abschlägig entschieden hat. Wenn keine Aussicht auf Erfolg besteht, ist es nicht erforderlich, weitere Zeit und finanzielle Mittel aufzuwenden, sondern es kann die Beschwerde unmittelbar an das Komitee gerichtet werden.

Unzulässig ist eine Mitteilung allerdings, wenn dieselbe Sache bereits vom Komitee oder in einem anderen internationalen Verfahren geprüft worden ist oder geprüft wird. „International“ bezieht sich auf gleichwertige Untersuchungs- und Streitbeilegungsverfahren der Vereinten Nationen oder von regionalen Organisationen wie der des Europarates. Wenn die Sache bereits von einem Europäischen Gerichtshof behandelt wurde oder wird, kann das Komitee

grundsätzlich nicht angerufen werden,⁶ es sei denn, dass keine inhaltliche Entscheidung erging, sondern lediglich eine formale Abweisung erfolgte.

Die Beschwerde muss darüber hinaus mit der Konvention „vereinbar“; sie muss sich also auf ein Konventionsrecht beziehen und darf ihren Zielen nicht widersprechen. Des Weiteren muss die Mitteilung hinreichend begründet sein; es ist also darzulegen, aus welchen Gründen eine behauptete Verletzung der Konvention vorliegt. Falls Beweise vorhanden sind, wird es sinnvoll sein, diese anzuführen – es ist aber nicht Sache der Beschwerdeführerin, die behauptete Menschenrechtsverletzung an sich zu beweisen, sondern lediglich die Behauptung zu untermauern. Die Würdigung des Falles, insbesondere der Stellungnahme des Vertragsstaates und der Beweise, obliegt allein dem Komitee.

Eine missbräuchliche Inanspruchnahme des Beschwerderechts würde die Beschwerde unzulässig machen. Dies wäre wohl dann anzunehmen, wenn die Beschwerde zu anderen Zwecken als der Geltendmachung einer Menschenrechtsverletzung eingebracht wird.

Letztlich ist auch der Zeitpunkt der Rechtsverletzung maßgeblich: Die Tatsachen, aufgrund welcher die Beschwerde erhoben wird, dürfen sich nicht vor In-Kraft-Treten des Protokolls ereignet haben, es sei denn, der Misstand dauert darüber hinaus an. Dieser Zeitpunkt ist für Österreich und alle Länder, die bis dahin ratifiziert haben, der 22. Dezember 2000. Für später beigetretene Staaten liegt dieser Zeitpunkt jeweils drei Monate nach Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde. Darüber hinaus sind in bezug auf die Beschwerdeführung keine Fristen zu beachten.

Artikel 5

(1) **Das Komitee 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 treffen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen, nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.**

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

6 Umgekehrt ist auch zu beachten, dass z.B. die Europäische Menschenrechtskonvention einen Gang zum Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ausschließt, wenn Sache bereits einer

anderen internationalen Schlichtungsinstanz, wie z.B. dem UN-Frauenrechtskomitee, unterbreitet wurde.

Noch bevor in der Sache selbst entschieden wird, kann das Komitee den Vertragsstaat auffordern, „vorläufige Maßnahmen“ zu treffen, wenn ein „nicht wieder gut zu machender Schaden“ für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung zu befürchten ist. Wenn eine solche Aufforderung an den Vertragsstaat ergeht, bedeutet dies noch keine Entscheidung darüber, ob die Mitteilung an sich zulässig oder in der Sache begründet ist.

Artikel 6

(1) Sofern nicht das Komitee 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 das Komitee jede ihm nach diesem Protokoll zugegangene Mitteilung dem Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis.

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

Wenn die Beschwerde nicht unzulässig ist und die betroffene Person in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem Vertragsstaat einwilligt, bringt das Komitee die Mitteilung dem Staat vertraulich zur Kenntnis. Im Hinblick auf mögliche Repressalien durch den Staat soll das Opfer selbst entscheiden können, ob ihre Identität preisgegeben wird. Solange das Opfer ihre Identität aber nicht preisgeben kann/will, kann das Verfahren nicht weitergeführt werden und keine Prüfung des Falles erfolgen.⁷

Der Staat ist in der Folge verpflichtet, dem Komitee innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Stellungnahme zu übermitteln und gegebenenfalls von ihm getroffene Abhilfemaßnahmen anzuführen. Für den Fall, dass ein Staat mit seiner Stellungnahme zur Beschwerde säumig ist, legt die Geschäftsordnung des Komitees Maßnahmen fest, wie in diesen Fällen weiter vorzugehen ist.⁸

Im Namen der Republik Österreich gab die österreichische Delegation nach Annahme des Fakultativprotokolls in Bezug auf Art. 6 folgende interpretative Erklärung ab:

„(...) Furthermore, the Austrian delegation is of the opinion that – during its examination of a communication – the Committee is free to place itself at the disposal of the parties concerned with a view to faci-

litating settlement of the matter on the basis of respect for the rights and obligations as defined in the Convention.“

Damit anerkennt Österreich das Komitee auch als Mediations- bzw. Schlichtungsinstanz an, um außerhalb des im Fakultativprotokoll festgelegten Verfahrens zu einer gütlichen Einigung der betreffenden Parteien zu gelangen. Das Komitee wird die österreichische Erklärung in der Beurteilung von Mitteilungen berücksichtigen.⁹

Artikel 7

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

(2) Das Komitee berät über Mitteilungen auf Grund dieses Protokolls in nicht öffentlicher Sitzung.

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

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

(5) Das Komitee kann den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen des Komitees getroffen hat, vorzulegen, einschließlich, soweit dies vom Komitee als geeignet erachtet wird, in den folgenden Berichten des Vertragsstaats nach Artikel 18 der Konvention.

Das Komitee prüft in der Folge die Beschwerde unter Berücksichtigung der von der betroffenen Person bzw. ihrer Vertretung sowie vom Vertragsstaat übermittelten Angaben. Die Sitzungen des Komitees sind nicht öffentlich. Nach Prüfung der Mitteilung übermittelt das Komitee seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen an die betreffenden Parteien. Nach den Erfahrungen existierender UN-Beschwerdeverfahren kann es sich dabei um Vorschläge

7 Vgl. Artikel 3.

8 Vgl. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedawreport-a5638-RulesOfProcedure.htm#part3>

9 Vgl. 169 BlgNR, XXI GP.

der Gesetzesanpassung, verbesserte Schulungen für ausführende Organe, vermehrte Öffentlichkeitsarbeit oder auch Entschädigungszahlungen an das oder die Opfer handeln.¹⁰ In jedem Fall hat der Vertragsstaat dem Komitee eine schriftliche Antwort zu unterbreiten, die auch alle aufgrund der Empfehlungen getroffenen Maßnahmen zu enthalten haben. In der Folge kann das Komitee den Vertragsstaat auffordern, auch im Staatenbericht gemäß Art. 18 der Konvention weitere Angaben über alle Maßnahmen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen aufzunehmen.

Artikel 8

(1) Erhält das Komitee zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in der Konvention niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert das Komitee diesen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen.

(2) Das Komitee kann unter Berücksichtigung der von dem 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. Sofern geboten, kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.

(3) Nachdem das Komitee 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 Komitee übermittelten Ergebnisse, Bemerkungen und Empfehlungen dem Komitee seine Stellungnahmen.

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

Artikel 9

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

(2) Sofern erforderlich, kann das Komitee nach Ablauf des in Artikel 8 Absatz 4 genannten Zeitraums von sechs Monaten den betreffenden Vertragsstaat auffordern, ihn über die als Reaktion

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 Komitees 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.

Von dem in Art. 2-7 geregelten Individualbeschwerderecht ist das in Art. 8-10 vorgesehene Untersuchungsverfahren zu unterscheiden. Bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen von Frauenrechten kann das Komitee im Rahmen dieses Untersuchungsverfahrens von sich aus tätig werden - es bedarf dabei also keiner Beschwerde einer individuell betroffenen Person. Einzige Voraussetzung ist, dass das Komitee zuverlässige Angaben über schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in der Konvention festgelegten Rechte durch einen Vertragsstaat erhält. Diese Informationen können auch von Menschenrechts- bzw. Frauenorganisationen an das Komitee übermittelt werden. Zu denken ist vor allem an die Bedrohung von Leib und Leben, wie etwa weibliche Genitalverstümmelung, systematische Vergewaltigungen, Witwenverbrennung, Brautgeldgewalt, „honour killings“ etc.¹¹

Auch das Untersuchungsverfahren erfordert die Kooperation des Vertragsstaates in allen Verfahrensstadien und kann auch einen Besuch auf dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates einschließen. Der weitere Verfahrensablauf zwischen dem Komitee und dem Vertragsstaat entspricht im wesentlichen dem des oben bereits beschriebenen Beschwerdeverfahrens.

Voraussetzung für die Einleitung des Untersuchungsverfahrens „von Amts wegen“ ist allerdings, dass der betreffende Vertragsstaat gemäß Artikel 10 Abs. 1 die Zuständigkeit des Komitees zur Führung des Untersuchungsverfahrens nicht ablehnt, also die so genannte „opt-out“-Klausel nicht in Anspruch nimmt.

Artikel 11

Ein Vertragsstaat trifft alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass seiner Hoheitsgewalt unterstehende Personen nicht deshalb einer Misshandlung oder Einschüchterung ausgesetzt

¹⁰ Vgl. 169 BlgNR, XXI. GP

¹¹ Vgl. 169 BlgNR XXI. GP

werden, weil sie sich auf Grund dieses Protokolls an das Komitee gewandt haben.

Die Vertragsstaaten haben sicherzustellen, dass Personen oder Personengruppen, die sich auf Grund dieses Protokolls an das Komitee gewandt haben, weder Misshandlungen noch Einschüchterungen ausgesetzt sind.¹² Damit sollen sowohl die Opfer von Verletzungen der Konvention, ihre VertreterInnen oder andere Auskunftspersonen (z.B. auch im Untersuchungsverfahren) geschützt werden. Da eine Verletzung dieses Benachteiligungsverbot es wohl eine weitere Menschenrechtsverletzung darstellen wird, kann eine weitere Beschwerde nach Art. 2 des Fakultativprotokolls oder aufgrund anderer Menschenrechtsinstrumente, denen der betreffende Vertragsstaat beigetreten ist, erhoben werden.¹³

Artikel 12

Das Komitee nimmt in seinen Jahresbericht nach Artikel 21 der Konvention eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Protokoll auf.

Artikel 13

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

Artikel 14

Das Komitee 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 die Konvention 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 die Konvention ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

(3) Dieses Protokoll steht jedem Staat, der die Konvention 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 es 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 der 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

12 Vgl. *The Optional Protocol: Texts and Materials*, Division for the Advancement of Women, United Nations, 2000, S 6.

13 Vgl. auch 169 BlgNR XXI. GP

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 der Konvention bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls.

Die Artikel 15 bis 21 sehen die Ratifikations- und Beitrittsbestimmungen des Protokolls, sein Inkrafttreten, die Unzulässigkeit von Vorbehalten zum Protokoll, die Modalitäten der Änderung und Kündigung sowie administrative Bestimmungen betreffend das Protokoll vor.

Gemäß Art. 17 dürfen Vertragsstaaten der Konvention, die dem Fakultativprotokoll beitreten, gegen die Artikel des Protokolls keine Vorbehalte anbringen.¹⁴ Diese im Vergleich zu anderen internationalen Verträgen nahezu einzigartige Regelung hat folgende Gründe: Die sonst übliche Befugnis, Vorbehalte zu äußern, war zum einen deshalb nicht erforderlich, weil der Beitritt zum Protokoll – wie der Name Fakultativprotokoll bereits ausdrückt – den Vertragsstaaten der Konvention grundsätzlich freisteht. Zum anderen hätte andernfalls die Gefahr bestanden, dass nachträglich (weitere) indirekte Vorbehalte gegen einzelne Konventionsrechte angebracht werden.¹⁵

Sarah Elsuni

CEDAW und Deutschland

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist für die BRD am 09.08.1985 in Kraft getreten (BGBl. 1985 II S. 647f., STREIT 3/85, S. 111 ff.) Damit hat es gemäß Art. 59 II GG den Rang eines Bundesgesetzes.

Am 10.12.2001 wurde der frühere Vorbehalt zu Artikel 7 b) des Übereinkommens zurückgenommen, der Frauen in den Streitkräften betraf und auf Art. 12 a GG gestützt worden war. Nachdem das BVerfG mit Urteil vom 11.01.2000 die Zulassung der Frauen zur Bundeswehr erzwungen hatte, war der Vorbehalt gegenstandslos geworden (Doris König: Der Schutz der Frauenrechte im Rahmen der VN, in: STREIT 4 /96, S. 159 ff.).

Das innerstaatliche Zustimmungsverfahren zu dem am 22. 12. 2000 völkerrechtlich in Kraft getretenen Fakultativprotokoll wurde in Deutschland am 06. 12. 2001 abgeschlossen (BGBl. 2001 II S. 1237), die Ratifikation erfolgte am 15. 01. 2002.

Die letzte Prüfung eines deutschen Staatenberichts durch den Ausschuss war die Prüfung des Kombinierten 2., 3. und des 4. Berichts, die im Januar/Februar 2000 stattfand (<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/commcedaw.pdf>).

Auch diese Berichte wurden von „Schattenberichten“ zweier deutscher Frauenrechtsorganisationen begleitet. Dies waren zum einen der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt im Migrationsprozess (KOK) und zum anderen WIRUS.berlin (Näheres unter: www.umdenken-boell.de/frauenrechte/06.html), deren Kritik auch vom Komitee aufgegriffen wurde. Bemängelt hat das Komitee an den deutschen Staatenberichten vor allem das Fehlen jeglicher Evaluation zur Wirksamkeit von Gleichstellungsmaßnahmen, die nicht ausreichenden Maßnahmen zur de-facto-Gleichstellung, die fehlende Ausbildung von Beamtinnen und Juristinnen in Genderfragen, die soziale und ökonomische Situation von Migrantinnen sowie die unzureichenden Maßnahmen gegen häusliche Gewalt und Frauenhandel, gefordert wurde die Einführung von arbeits- und sozialrechtlichem Schutz für Prostituierte.

Der letzte und fünfte Bericht der BRD zum Übereinkommen ist von August 2002 und zu finden unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5bercedaw.pdf>. Der erste Teil des Berichts befasst sich mit den Lebensbedingungen von Frauen in der BRD; unter anderem werden hier die rechtliche Rahmenbedingungen der Jahre 2000 – 2002 benannt, worunter die Änderung des Ausländergesetzes und des Bundeserziehungsgeldgesetzes, das Gesetz über Teilzeit und befristete Arbeitsverträge, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes, das Gesetz über Eingetragene Lebenspartnerschaften, das Gleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung und die Gerichte des Bundes, das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, das Gewaltschutzgesetz sowie das Kinderrechteverbesserungsgesetz fallen. Im zweiten Teil des Berichts werden die Maßnahmen zur Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens dargestellt, die seit 1998 ergriffen wurden.

14 Vgl. The Optional Protocol: Texts and Materials, Division for the Advancement of Women, United Nations, 2000, S 6.

15 Vgl. Lilly Sucharipa-Behrmann, The Individual Complaints Procedure Provided for by the Optional Protocol to CEDAW: A First Evaluation, in: Development and Developing International and European law, Essays in honour of Konrad Ginther on the occasion of his 65th birthday, Peter Lang 1999, S 653 – 671.