

Konferenzdokumentation Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen

Abgeordnetenhaus Berlin
13. Dezember 2002



Vorwort

Am 13. Dezember 2002 führten der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und das Deutsche Institut für Menschenrechte ein Seminar „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“ in Berlin durch, das die Frauenrechtskonvention CEDAW und besonders ihre Durchsetzungsmechanismen einer interessierten Öffentlichkeit vorstellte. Die vorliegende Publikation stellt die wichtigsten Inhalte und Ergebnisse der Tagung in Form kurzer Aufsätze zusammen.

Zunächst führt Dr. Schöpp-Schilling, langjähriges Mitglied des UN-Frauenrechtsausschusses, in die Grundkonzeptionen von CEDAW und ihres Fakultativprotokolls ein, wobei auch die Rolle des Vertragsausschusses beleuchtet wird. J. Nelles zeigt die Möglichkeiten einer Individualbeschwerde im Rahmen von CEDAW auf. M. Böker fasst dann die wesentlichen Schritte bei der Erstellung eines Schattenberichtes zusammen. Die interessanten Ausführungen von Prof. Holtmaat zur Erstellung des Schattenberichts in den Niederlanden runden den Textteil ab. Schließlich haben wir noch das Tagungsprogramm und die Kurzlebensläufe der Referentinnen angehängt.

Wir hoffen, ein Dokument zusammengestellt zu haben, das für interessierte Kreise in Deutschland ein kleines Handbuch zur Einführung in die Frauenrechtskonvention und ihre Mechanismen bildet.

Deutsches Institut für Menschenrechte

Frauke Seidensticker
Stv. Direktorin

Im November 2003

Inhaltsverzeichnis

I. CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen - Einführung in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens (Dr. Hanna-Beate Schöpp-Schilling)	1
1. Einleitung	1
2. Status von CEDAW in Deutschland	2
3. Wesentliche Charakteristika von CEDAW	2
4. Wesentliche Charakteristika des Fakultativprotokolls	8
4.1. Beschwerdeverfahren	8
4.2. Untersuchungsverfahren	9
5. Funktion und Arbeitsmethoden des Vertragsausschusses	10
6. Rolle der Frauen- und Menschenrechtsverbände	12
II. Die Möglichkeiten der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW (Johanna Nelles)	14
1. Einleitung	14
2. Einreichung von Beschwerden	14
2.1. Vorüberlegung	14
2.2. Übersicht über das Verfahren	16
2.3. Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Individualbeschwerde	17
2.4. Weiteres Verfahren	17
III. Wie können Schattenberichte von NGOs erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden? (Marion Böker)	18
1. Was ist ein Schattenbericht?	18
2. Wie wird ein Schattenbericht erstellt?	22
2.1. Vorarbeiten	22
2.2. Verfassen des Berichts und Übersetzung	24
2.3. Präsentation in der Vorbereitungssitzung des Ausschusses	24
2.4. Präsentation vor dem Ausschuss	25
2.5. Anwesenheit während des <i>Constructive Dialogue</i>	26

2.6. Follow-up	27
IV. Using the CEDAW Convention to Enhance Women's Rights (Prof. Dr. Rikki Holtmaat)	29
1. The double reporting procedure in the Netherlands	29
2. The instruments that the Convention offers to enhance equal rights of women	30
2.1. Using the Convention in Court and bringing complaints to the Committee	30
2.2. A source of inspiration for new legislation	31
2.3. Using the reporting procedure	31

Anhang: Programm der Fachtagung, Kurzprofile der Referent/-innen

I. CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen - Einführung in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Sachverständige im UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)¹

1. Einleitung

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, auch CEDAW genannt, hat sich von einem zunächst nicht weit beachteten und im übrigen nicht verstandenen Instrument zu einem Übereinkommen entwickelt, das heute als gleichberechtigter Teil der sechs zentralen UN-Menschenrechtsinstrumente anerkannt ist. Die Weltkonferenzen der neunziger Jahre haben maßgeblich dazu beigetragen, dass CEDAW sich von einem als Entwicklungsinstrument angesehenen Übereinkommen zu einem anerkannten Menschenrechtsinstrument entwickelt hat, das eine weite Verbreitung erfahren und zur Mobilisierung von Frauen in aller Welt beigetragen hat. Der hohe Anteil an Ratifikationen - 171 von 191 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben CEDAW bereits ratifiziert - macht dieses Instrument zu dem Menschenrechtsübereinkommen mit dem zweithöchsten Ratifikationsstand.

Um CEDAW im deutschen Kontext darzustellen, ist unter dem Aspekt der deutsch-deutschen Geschichte zu erwähnen, dass die Deutsche Demokratische Republik das Übereinkommen bereits im Juli 1980, als es in Kopenhagen zur Ratifizierung auslag, unterschrieben und 1981 per Gesetz ratifiziert hat. Auch die Bundesrepublik Deutschland hatte ein Ratifikationsgesetz vorbereitet, das allerdings zum Zeitpunkt des Regierungswechsels 1982 noch nicht zur Annahme gekommen war, wodurch in der neuen Legislaturperiode eine neue Gesetzesinitiative in den Bundestag eingebracht werden musste. Deshalb fand die Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland erst 1985 statt. Im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts und auch der Deutschen Demokratischen Republik hat diese zweimal vor dem Vertragsausschuss für CEDAW berichtet. Der erste Bericht der Bundesrepublik Deutschland wurde dagegen erst 1990 diskutiert. Mit einer durch die Wiedervereinigung bedingten Verzögerung schrieb die Bundesrepublik Deutschland dann einen kombinierten zweiten und dritten sowie zeitgerecht einen vierten Bericht, alle wurden gemeinsam im Jahr 2000 im Vertragsausschuß diskutiert. Nun liegt dem Vertragsausschuss in Kürze der fünfte Bericht der Bundesrepublik Deutschland vor, der wahrscheinlich im Jahr 2004 besprochen werden wird. Zu begrüßen ist hier der vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bekundete Wille, diesen Bericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sowie im Bundestag zu debattieren.

Die frühe Ratifikation durch die Deutsche Demokratische Republik war u.a. auch durch eine Überzeugung der sozialistischen Staaten insgesamt bedingt, alle Verpflichtungen des Übereinkommens bereits zu erfüllen. Ziel der schnellen Ratifikation durch die sozialistischen Staaten war es zudem, dazu beizutragen, das Übereinkommen so schnell wie möglich in Kraft treten zu lassen. Dies führte dazu, dass in den ersten Jahren des Vertragsausschusses viele Sachverständige aus

¹ Ich danke den Mitarbeiterinnen des Deutschen Instituts für Menschenrechte für die Abschrift und Bearbeitung des ursprünglich von mir ohne Manuskript gehaltenen Vortrages; die Schlussredaktion habe ich zu verantworten. Es wurde bis auf die Fußnote 5 darauf verzichtet, nachträglich die neuesten Entwicklungen hinsichtlich Ratifikationsstand und der Entwicklungen nach dem Fakultativprotokoll einzuarbeiten.

sozialistischen Staaten stammten. Aus diesem Grund ragte in diesen frühen Jahren der Existenz des Übereinkommens der allgemeine Konflikt zwischen westlichen Staaten und Staaten des Ostblocks hinsichtlich der Bewertung und Einhaltung bürgerlicher und politischer Rechte einerseits und wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte andererseits auch in den Vertragsausschuss für CEDAW hinein.

2. Status von CEDAW in Deutschland

Aufgrund des Ratifikationsgesetzes von 1985 floss das Übereinkommen in die deutsche Rechtsordnung ein und stellt insofern unmittelbar geltendes Recht dar. Dies ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer unmittelbaren Anwendbarkeit der einzelnen Artikel des Übereinkommens vor deutschen Gerichten. Damit aus einem Artikel des Übereinkommens ein unmittelbares Recht abgeleitet werden kann, muss der entsprechende Artikel hinreichend konkret bestimmt sein. Dies bedeutet, dass er nach Inhalt und Zweck geprüft werden muss. Leider ist das Übereinkommen bei deutschen Gerichten bislang wenig bekannt, so dass es bisher kaum Fälle nationaler Rechtsprechung gibt, in denen auf CEDAW Bezug genommen wurde. Da insofern die Gelegenheit auf Prüfung des Übereinkommens auf seinen genauen Inhalt und dessen unmittelbare Anwendbarkeit nicht genutzt wurde, wäre es von Bedeutung, das Übereinkommen Artikel für Artikel zu prüfen und mit vorhandenen deutschen Rechtsnormen in Beziehung zu setzen. So könnte der genaue Inhalt der im Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen in Bezug auf Deutschland von den schon bestehenden deutschen Rechtsnormen abgegrenzt werden. Entsprechende Richterfortbildungen könnten dazu beitragen, dass CEDAW zu einem lebendigen Menschenrechtsinstrument in Deutschland würde, indem von deutschen Gerichten über das nationale Recht hinaus der Bezug zu den Menschenrechten hergestellt würde.

3. Wesentliche Charakteristika von CEDAW

CEDAW ist nicht das einzige Menschenrechtsinstrument, in dem die Beseitigung der Diskriminierung der Frau gefordert wird. Ein Blick auf die Charta der Vereinten Nationen zeigt, dass bereits darin sowohl das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts als auch das Gebot der Gleichberechtigung und Gleichstellung von Männern und Frauen enthalten sind. Diese sind auch in der deklaratorischen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie in den rechtlich verbindlichen Internationalen Menschenrechtspakten von 1966² formuliert, die zeitlich auf die Erklärung folgen und auf ihr basieren.

Um das Übereinkommen und seinen Vertragsausschuss im Rahmen des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen zu verstehen, ist es wichtig, den Unterschied zwischen den Fachkommissionen und den Vertragsausschüssen in diesem System zu kennen. Zwei für diese Darstellung wesentliche Fachkommissionen sind die Menschenrechtskommission (*Commission on Human Rights*) einerseits sowie die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (*Commission on the Status of Women*) andererseits. Beide Kommissionen sind befugt, Übereinkommen zu formulieren und Beschwerden entgegenzunehmen. Die

² Artikel 2 und 3 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte sowie des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Sie traten 1976 in Kraft.

Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat schon vor der Formulierung von CEDAW andere Frauenrechtsübereinkommen bzw. die rechtlich nicht bindende, sondern nur moralisch verpflichtende Erklärung zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau formuliert und somit wesentlich zur Entwicklung der völkerrechtlichen Verankerung von Frauenrechten beigetragen. All diese Instrumente wurden aber nicht als ausreichend empfunden, um der weiterhin bestehenden Diskriminierung von Frauen in allen Ländern der Welt ernsthaft zu begegnen, die zudem offensichtlich von den Regierungen dieser Länder als weniger gravierend angesehen wurde als die Diskriminierung von Menschen aus rassistischen oder religiösen Gründen. Die Initiativen der Kommission für die Rechtsstellung der Frau kulminierten 1979 in der Formulierung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das, ähnlich wie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966, das Diskriminierungsverbot und das Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot der beiden Internationalen Pakte im Hinblick auf einen spezifischen Diskriminierungsgrund im Detail klärt.

Von diesen Fachkommissionen zu unterscheiden sind die Vertragsausschüsse, die einzelnen Menschenrechtsübereinkommen beigegeben sind. Diese begleiten und überprüfen die Einhaltung der in den Übereinkommen enthaltenen Verpflichtungen. Der wesentliche Unterschied zwischen den Kommissionen einerseits und den Vertragsausschüssen andererseits besteht darin, dass in diesen und anderen Fachkommissionen Regierungsvertreter arbeiten, während die Mitglieder der Ausschüsse unabhängige Sachverständige sind, auch wenn diese manchmal beruflich als Regierungsbeamte oder -angestellte tätig sind. Die Sachverständigen werden zwar von den Vertragsstaaten für einen bestimmten Vertragsausschuss vorgeschlagen und dann von allen Vertragsstaaten gewählt, in ihrer Arbeit im Ausschuss sind sie jedoch vollständig unabhängig.

Die Praxis der Anwendung der verschiedenen nicht frauenspezifischen internationalen Menschenrechtsinstrumente seit 1969, dem Jahr des Inkrafttretens des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, hat gezeigt, dass Menschenrechtsproblematiken von Frauen, die häufig im Bereich der Diskriminierung liegen, nicht ausreichend in den Vertragsausschüssen für diese Übereinkommen oder für die beiden Internationalen Pakte beachtet worden sind. Ein Grund hierfür war die Besetzung dieser Vertragsausschüsse mit überwiegend männlichen Juristen. Sie waren weder mit den Gedankengängen der Zweiten Frauenbewegung hinreichend vertraut, noch mit den inzwischen auch in nationalen Rechtsprechungen erkannten offenen und verdeckten Diskriminierungstatbeständen gegenüber Frauen. Darüber hinaus vertreten eben diese Sachverständigen selbst heute noch häufig stereotype Ansichten bezüglich der Rollen und Aufgaben von Frauen und Männern. Auch gingen, zumindest in der Vergangenheit, die wenigsten Regierungen in ihren Staatenberichten nach diesen internationalen Menschenrechtsübereinkommen auf Diskriminierungstatbestände gegenüber Frauen ein, so dass ihre Anstrengungen oder die Unterlassung derselben hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen in den relevanten Vertragsausschüssen nie oder selten diskutiert wurden. Auch nach mehr als 20 Jahren seiner Existenz sind CEDAW und sein Vertragsausschuss daher weiterhin von grundlegender Bedeutung für Frauen.

CEDAW ist ein Übereinkommen, das das Recht auf Nicht-Diskriminierung von Frauen und auf Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen mit Männern für einzelne Lebensbereiche ausführt. Die eigentlichen bürgerlichen und politischen

sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte von Frauen (und Männern) sind in den anderen Grundabkommen enthalten. Das Übereinkommen gliedert sich in verschiedene Kategorien von Artikeln. Einige beziehen sich deutlich auf das Diskriminierungsverbot, während andere Elemente enthalten, die Frauen in ihren Mutterfunktionen beschützen. Eine weitere Kategorie stellt Artikel 4 (1) dar, der eine korrigierende Funktion enthält, indem er zu zeitlich begrenzten Sondermaßnahmen zur Förderung von Frauen ermächtigt. Insgesamt enthält das Übereinkommen 30 Artikel, von denen Artikel 1 bis 5 sowie Artikel 24 den interpretatorischen Rahmen der Artikel 6 bis 16 bilden. Artikel 17 bis 30 befassen sich mit dem Vertragsausschuss, der Berichterstattung, den Vorbehalten und den Einsprüchen gegen dieselben und stellen somit vorwiegend prozessorientierte Artikel dar.

Artikel 1

Als Eröffnungsartikel enthält Artikel 1 einen wesentlichen Bestandteil des Übereinkommens, nämlich die Definition der Diskriminierung der Frau. Hiernach bedeutet Diskriminierung "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 Familienstandes - im politischen, wirtschaftlichen, sozialen kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird." Dies macht deutlich, dass nicht nur die beabsichtigte Diskriminierung, sondern auch die Diskriminierung in der Folge bzw. in der Wirkung, folglich also auch die unbeabsichtigte oder indirekte Diskriminierung, vom Diskriminierungsverbot erfasst sind. Diese Definition wurde auch vom Europäischen Gerichtshof im "Bilka-Urteil"³ angewandt, so dass die Begrifflichkeit der indirekten Diskriminierung ausdrückliche Bestätigung erfuhr. In diesem Fall ging es um die Tatsache, dass die Mehrzahl der Teilzeitarbeitnehmer/innen im entsprechenden Kaufhaus Frauen waren, es jedoch vorgesehen war, dass gewisse Zuschüsse nur Vollzeitarbeitnehmer/innen gewährt wurden. Dies wurde vom Europäischen Gerichtshof als indirekte Diskriminierung angesehen. Die indirekte Diskriminierung ist ein ganz wesentlicher Bestandteil des Diskriminierungsbegriffes, der allerdings von vielen Vertragsstaaten gar nicht verstanden oder missverstanden wird. Insbesondere wird in ehemaligen sozialistischen Vertragsstaaten ein sehr verengter Diskriminierungsbegriff angewandt, der die Berücksichtigung von Fällen von indirekter Diskriminierung ausschließt.

Ein weiteres wichtiges Element des Artikels 1 ist die Tatsache, dass er alle Lebensbereiche von Frauen umfasst. Zwar werden zunächst einzelne spezifische Bereiche aufgezählt, jedoch ist generalklauselartig der Zusatz "oder in jedem sonstigen Bereich" zugefügt. Dies ist ein wichtiger Punkt, da dadurch das Übereinkommen als ein lebendiges Instrument zu verstehen ist, das ständig weiter interpretiert werden kann und auch interpretiert wird. Das Übereinkommen umfasst auch den Personenstatus von Frauen, insofern betrifft es verheiratete sowie unverheiratete Frauen. Außerdem umfasst es sowohl den öffentlichen als auch den privaten Lebensbereich von Frauen. Hierdurch erstreckt sich die Anwendbarkeit des Übereinkommens in den familiären Lebensbereich von Frauen. Aufgrund der allgemein bekannten Tatsache, dass die Diskriminierung der Frau in der Familie beginnt und, wenn sie dort nicht behoben wird, sich in vielfältigen Manifestationen auf

³ Urteil des EuGH vom 13.5.1986, Rs. 170/84.

der gesellschaftlichen Ebene fortsetzt, ist dies ein fundamentaler Aspekt von CEDAW.

Artikel 2

Artikel 2 verlangt die sofortige Umsetzung gesetzlicher und anderer Maßnahmen, die Aufhebung aller diskriminierenden Gesetze sowie die Herbeiführung der praktischen Verwirklichung des Diskriminierungsverbotes. Dies bedeutet, dass es nicht ausreicht, wenn Vertragsstaaten Maßnahmen wie Pilotprogramme initiieren, ohne auf nachhaltige Weise Diskriminierungen gegen Frauen zu beseitigen. Die praktische Verwirklichung des Diskriminierungsverbotes muss sofort beginnen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Artikels 2 ist der des Adressatenkreises. Grundsätzlich richtet er sich an den Staat oder die Akteure des Staates. Gleichzeitig ist jedoch in Artikel 2 (e) erwähnt, dass Einzelpersonen, Organisationen oder Unternehmen nicht diskriminieren dürfen und dass es in der Verantwortung des Vertragsstaates liegt, Diskriminierung durch diese Akteure zu verbieten, zu ahnden und ggf. mit Schadensersatz zu belegen. Insofern erstreckt sich das Diskriminierungsverbot auch auf den privatwirtschaftlichen Sektor. In Deutschland werden diese Verpflichtungen durch umfangreiche Regelungen im Arbeitsrecht gewährleistet.

Artikel 3

Artikel 3 verlangt in umfassender Weise von Vertragsstaaten alle angemessenen Maßnahmen, inklusive rechtlicher Maßnahmen, damit Frauen ihre Menschenrechte auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit Männern wahrnehmen können. In diesem Punkt gleicht er Artikel 24.

Artikel 4

Artikel 4 (1) des Übereinkommens sieht "temporary special measures", also zeitlich begrenzte Sondermaßnahmen, als erlaubt an, die zur beschleunigten Herbeiführung der tatsächlichen (*de facto*) Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und Männern beitragen. Nicht alle Vertragsstaaten haben bisher von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, und es bestehen erhebliche Diskussionen und Missverständnisse in Bezug auf die Ausgestaltung solcher Maßnahmen zur Frauenförderung.

In Bezug auf die Auslegung dieses Artikels diskutiert der Vertragsausschuss für CEDAW derzeit, ob Art. 4 (1) in Verbindung mit anderen CEDAW-Artikeln so interpretiert werden kann, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, derartige Frauenförderungsmaßnahmen einzuführen, da sonst die Umsetzung des Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebotes viel zu lange dauern würde.

Zusätzlich zu den Frauenförderungsmaßnahmen des Absatzes 1 erlaubt Artikel 4 (2) ausdrücklich Sondermaßnahmen als Schutzmaßnahmen, die den Schutz der biologischen Mutterschaft gewährleisten. Derartige Gesetze sind ebenfalls nicht als Diskriminierung anzusehen. Artikel 4 (2) stellt somit ein Beispiel eines Artikels mit Schutzfunktion dar.

Artikel 5

Artikel 5 (a) befasst sich mit der Aufhebung von Rollenstereotypen, der Modifizierung von traditionellen Gebräuchen aus Religion und Tradition und erweitert somit den

Diskriminierungstatbestand über das biologische Geschlecht (*sex*) hinaus auf das Geschlecht als gesellschaftlich konstruierte Kategorie (*gender*). Artikel 5 (b) definiert Mutterschaft als eine soziale Aufgabe, der sich Frauen und Männer widmen müssen. er hebt damit die einseitige Rollenzuweisung an Frauen auf.

Artikel 6 bis 16

Die ersten fünf Artikel und Artikel 24 bilden den interpretatorischen Rahmen für die Auslegung und Anwendung der Artikel 6 bis 16. Diese beziehen sich auf Diskriminierungstatbestände in verschiedenen Lebenssituationen von Frauen, darunter Frauenhandel, Ausbeutung der Prostitution von Frauen und Fragen der Staatsangehörigkeit: Weiterhin werden Diskriminierungen verboten in den Bereichen Politik und öffentliches Leben, Bildung, Erwerbsleben, Gesundheitsversorgung, im ökonomischen und sozialen Bereich sowie in Ehe und Familie. Ebenso ist die Gleichstellung vor dem Gesetz gewährleistet.

Artikel 14 ist in seiner besonderen Funktion hervorzuheben, da er sich mit der Situation von Frauen im ländlichen Raum befasst. Hier werden Bestimmungen, die in anderen Artikeln niedergelegt sind, noch einmal gebündelt und speziell auf Frauen im ländlichen Raum angewandt. Dies begründet sich durch die Tatsache, dass die Mehrzahl der Frauen der Welt in ländlichen Gebieten lebt und sich für sie viele Diskriminierungstatbestände kumulieren. Den Verfassern des Übereinkommens war es außerordentlich wichtig, den Blick auf diese Tatsache zu lenken. Somit hat der Vertragsausschuss die Möglichkeit, besonders auf die Problematik einzugehen, mit der diese Gruppe konfrontiert wird, und Rechenschaft über die Anstrengungen und Maßnahmen eines Vertragsstaates für diese Gruppe von Frauen zu verlangen.

Allgemeine Empfehlungen - Gewalt gegen Frauen

Bei aufmerksamer Lektüre des Übereinkommens fällt auf, dass an keiner Stelle ein Hinweis auf Gewalt gegen Frauen enthalten ist. Dies lässt sich dadurch begründen, dass zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des Übereinkommens diese Problematik, und insbesondere die der häuslichen Gewalt gegen Frauen, politisch noch nicht auf der Ebene der Vereinten Nationen diskutiert wurde. Es wurden zwar schon Lösungen im Rahmen der Zweiten Frauenbewegung international gefordert, die beispielsweise im ersten Frauenhaus in Westberlin 1976 ihre praktische Umsetzung auf städtischer Ebene erfuhren, doch flossen diese Diskussionen nicht in das Übereinkommen ein.

Laut Artikel 21 hat der Vertragsausschuss für CEDAW jedoch die Möglichkeit, den Inhalt der Artikel des Übereinkommens auszulegen. Solche Auslegungen werden in den Allgemeinen Empfehlungen (*general recommendations*) des Ausschusses niedergelegt.⁴ Der Ausschuss hat in mehreren dieser Empfehlungen, insbesondere in den Empfehlungen Nummer 12, 19 und auch 14 zum Thema Gewalt gegen Frauen Stellung genommen. Dabei ging der Ausschuss auf verschiedene Arten der Gewalt ein - der häuslichen sowie der staatlichen Gewalt. Empfehlung Nr. 19 wurde vor der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 formuliert und sollte als Beitrag des Ausschusses zur Menschenrechtskonferenz verstanden werden. Bereits vorher hatte sich der Ausschuss mit dem Thema der weiblichen Genitalverstümmelung in Empfehlung Nr. 14 beschäftigt, was zu der Zeit noch vorsichtig als

⁴ Unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm> sind die Texte in englischer Sprache erhältlich. In deutscher Sprache sind sie zum Teil in verschiedenen Veröffentlichungen des BMFSFJ erhältlich. Das Deutsche Institut für Menschenrechte arbeitet derzeit an der Herausgabe der Allgemeinen Empfehlungen aller sechs UN-Vertragsausschüsse in deutscher Sprache.

Genitalbeschneidung bezeichnet wurde. Dies war durch die regionale Zusammensetzung des Vertragsausschuss bedingt, die zur Folge hatte, dass einige der Sachverständigen das Wort Verstümmelung damals nicht akzeptieren konnten.

In der Auseinandersetzung mit dem Übereinkommen bedeutet dies, dass die Allgemeinen Empfehlungen stets berücksichtigt werden sollten. Obwohl sie nicht denselben Rechtsstatus wie das Übereinkommen selbst haben, bilden sie jedoch "*soft law*", auf das sich Gerichte beziehen können. Dies ist auch schon mehrfach geschehen. Seit der Formulierung der Allgemeinen Empfehlungen Nr. 14 und 19 gibt es keinen Vertragsstaat, der nicht in seinen regelmäßigen Staatenberichten ausführlich über Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen berichtet. Daran lässt sich erkennen, dass das Übereinkommen ein lebendiges Instrument ist, das sich ständig weiterentwickeln lässt.

Weitere wichtige Allgemeine Empfehlungen sind Nr. 23 zu Artikel 7 und 8 (Frauen im öffentlichen Leben), Nr. 21 zu Artikel 16 (Ehe und Familie) und Nr. 24 zu Artikel 12 (Gleichberechtigung von Frauen im Gesundheitswesen). Der Ausschuss bereitet momentan eine weitere Empfehlung zu den zeitlich begrenzten Fördermaßnahmen des Artikels 4 (1) vor.

Eine Schwäche des Übereinkommens besteht allerdings darin, dass die Vertragsstaaten zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens Vorbehalte erklären können. Dies bedeutet, dass Vertragsstaaten, die meinen, bestimmte Verpflichtungen aus einigen Artikeln des Übereinkommens aufgrund ihrer nationalen Rechtslage oder ihrer Religion nicht umsetzen zu können, derartige Vorbehalte gegen diese Artikel bei der Ratifizierung formulieren, so dass diese Artikel dann für den entsprechenden Rechtsstaat keine Geltung haben. Obwohl oder gerade weil CEDAW das UN-Übereinkommen mit dem zweithöchsten Ratifikationsstand ist, ist leider festzustellen, dass es zugleich dasjenige Übereinkommen ist, gegen das bisher die meisten Vorbehalte eingelegt wurden. Zudem ist bei vielen Vertragsstaaten eine gewisse Inkonsistenz in Bezug auf ihre Vorbehalte zu den unterschiedlichen menschenrechtlichen UN-Übereinkommen festzustellen. Dies bedeutet, dass einige Themenkomplexe - wie zum Beispiel die in Artikel 16 von CEDAW gewährleistete Gleichberechtigung und Gleichstellung beider Partner in der Ehe - oft mit einem Vorbehalt belegt sind, während der gleiche Staat einen solchen Vorbehalt zum ähnlich lautenden Artikel 23 (4) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte nicht eingelegt hat. Hinsichtlich der Vorbehalte bestehen daher folgende Problempunkte:

- a) Häufung von Vorbehalten;
- b) ungenaue Formulierung von Vorbehalten;
- c) Inkonsistenz der Vorbehalte im Rahmen des menschenrechtlichen Systems;
- d) unterschiedliche Positionen von Vertretern des Völkerrechts hinsichtlich der Frage, wann ein bestimmter Vorbehalt in Widerspruch zu "Sinn und Zweck" (*object and purpose*) eines Übereinkommens allgemein und von CEDAW im besonderen steht und daher unzulässig ist;
- e) das Verfahren zur Feststellung der Unzulässigkeit nach Artikel 29 (1) von CEDAW kann selbst mit Vorbehalten belegt werden, was von den in diesem Zusammenhang relevanten Vertragsstaaten meist auch getan worden ist.

Ein weiterer Punkt, der relevant für eine Einschätzung der Durchsetzung von CEDAW ist, ist die Wechselwirkung zwischen den verschiedenen UN-Weltkonferenzen der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts und dem

Übereinkommen. Im Zuge der Weltkonferenzen fand eine derartige Mobilisierung der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sowie von Frauenrechtsorganisationen und anderen Nichtregierungsorganisationen für die Berichterstattung zu diesen Konferenzen statt, dass die Bedeutung von CEDAW als rechtlich verbindlichem Instrument fast in den Hintergrund geriet. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Pekinger Aktionsplattform von 1995 sowie das "*Outcome Document*" von Peking Plus Fünf, die aus den Weltkonferenzen hervorgingen, rein deklaratorischen Charakter haben und ihr Inhalt nicht rechtlich verbindlich ist. Eine genaue Lektüre der zwölf Problembereiche (*areas of concern*) der Pekinger Aktionsplattform zeigt jedoch, dass Bezüge zu Artikeln von CEDAW hergestellt werden können, obwohl dies im eigentlichen Text der Aktionsplattform leider nicht deutlich wird. Im Gegenteil, der Text unterstützt Missverständnisse, indem er einen Bereich "Menschenrechte von Frauen" nennt, so dass Leser induktiv denken, bei den anderen Problembereichen handele es sich nicht um die Verwirklichung von Menschenrechten der Frau. Die Aktionsplattform ist letztlich als eine detaillierte Darlegung der möglichen und angemessenen Massnahmen zu verstehen, die ein Vertragsstaat von CEDAW ergreifen sollte, um dem Übereinkommen Folge zu leisten.

4. Wesentliche Charakteristika des Fakultativprotokolls

Das Fakultativprotokoll ist ein rechtlich verbindlicher Text, der dem Übereinkommen angefügt wurde. Hiermit sind weitere Durchsetzungsmechanismen neben dem Berichtsverfahren entwickelt worden, die das Übereinkommen als solches stärken. Die Forderung nach einem Fakultativprotokoll wurde bereits zur Zeit der Entwicklung des Übereinkommens gestellt, war jedoch zu dem damaligen Zeitpunkt nicht umzusetzen. Diese Forderung wurde von Nichtregierungsorganisationen im Rahmen der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 sowie der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 erneut aufgegriffen und ist als solche in die jeweiligen Aktionsplattformen eingegangen. Dank einer niederländischen Initiative, die einen ersten Entwurf entwickelte, wurde das Fakultativprotokoll überaus schnell von der Kommission für die Rechtsstellung der Frau zwischen 1996 und 1999 formuliert. Seit Dezember 2000 ist es in Kraft mit mittlerweile 49 Vertragsstaaten. Weitere Vertragsstaaten von CEDAW haben es bereits unterschrieben. Die Unterschrift unter einen völkerrechtlichen Vertrag bedeutet eine Willenserklärung dahingehend, dass der unterzeichnende Staat diesen Vertrag voraussichtlich ratifizieren wird. Wie sich aus dem Namen des Protokolls ableiten lässt, ist kein Vertragsstaat von CEDAW daran gebunden, das Fakultativprotokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren.

Mit dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls wurden zwei neue Durchsetzungsinstrumente zur Einhaltung des Übereinkommens eingeführt. Diese unterteilen sich in das Eingabe- bzw. Beschwerdeverfahren einerseits und das Untersuchungsverfahren andererseits.

4.1. Beschwerdeverfahren

Im Rahmen des Beschwerdeverfahrens kann nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges sowohl ein vermeintliches Opfer selbst als auch eine Gruppe von Personen anstelle eines oder mehrerer Opfer eine Eingabe (*communication*) an den Vertragsausschuss leiten. Die Tatsache, dass andere für ein Opfer von Diskriminierungen Eingaben machen können, eröffnet großartige Möglichkeiten für die Betätigung von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen und stellt einen

wesentlichen Fortschritt dar. Dabei muss deutlich gemacht werden, dass weder der Vertragsausschuss für CEDAW noch ein anderer Vertragsausschuss wie ein Gericht agieren, da keine Urteile gesprochen werden. Stattdessen entscheidet der Vertragsausschuss im Falle einer zulässigen Beschwerde in Auseinandersetzung mit dem Vertragsstaat über den Wert der Beschwerde, indem er am Ende eine sog. Feststellung (*view*) äußert. Es wird erhofft, dass der Vertragsstaat diese Feststellung respektiert und entsprechende Maßnahmen zu deren Umsetzung einleitet. Es wird also in Zukunft von europäischen Beschwerdeführern sehr genau zu überlegen sein, ob eine Beschwerde mehr Aussicht auf Erfolg vor anderen internationalen Gremien, wie zum Beispiel dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte als klassischem Gericht, hat. Wichtig ist, dass das Opfer während dieser Verhandlungen vor Verfolgungen von seiten des Vertragsstaates wegen der Eingabe geschützt werden muss und darüberhinaus der Ausschuss vom Vertragsstaat Zwischenmaßnahmen verlangen kann, um ggf. auch anderen drohenden Schaden, der aus dem Diskriminierungstatbestand resultiert, abzuwenden.

4.2. Untersuchungsverfahren

Das zweite durch das Fakultativprotokoll eingesetzte Verfahren ist das Untersuchungsverfahren. Dieses ist anwendbar, wenn der Ausschuss verlässliche Informationen über schwerwiegende oder systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen im Territorium eines Vertragsstaates erhält. Als Reaktion darauf ist der Ausschuss durch das Fakultativprotokoll ermächtigt, eine eigenständige Untersuchung einzuleiten. Auch im Rahmen des Untersuchungsverfahrens ist der Ausschuss berechtigt, Empfehlungen zu entwickeln, zu denen der Vertragsstaat Stellung nehmen muss.

Der Unterschied zwischen dem Beschwerdeverfahren und dem Untersuchungsverfahren ist folgender: das Beschwerdeverfahren kann sich stets nur auf die individuelle oder gruppenbezogene Menschenrechtsverletzung beziehen, die bereits Bestandteil eines innerstaatlichen Rechtsstreits war. Das Untersuchungsverfahren dagegen erfordert nicht die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges. Im Rahmen dieses Verfahrens können vielmehr systematische Fälle von Diskriminierung vor den Vertragsausschuss gebracht werden. Beim Vorliegen von Menschenrechtsverletzungen an Frauen und bei der Überlegung diese vor den Vertragsausschuss zu bringen, müssen diese Unterschiede von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen berücksichtigt und strategisch bewertet werden.

Beim Untersuchungsverfahren ist ebenfalls zu beachten, dass der Ausschuss kein Gericht ist. Es kommt hinzu, dass das Fakultativprotokoll in Artikel 10 (1) ratifizierenden Staaten die Möglichkeit gibt, einen Vorbehalt gegen genau dieses Untersuchungsverfahren einzulegen, so dass die Anwendbarkeit dieses Verfahrens auf dem Gebiet des entsprechenden Vertragsstaates ausgeschlossen wird. Als Beispiel ist hier bisher Bangladesch zu nennen.

Die bereits genannten Vorbehalte zum Übereinkommen sind auch bei der Anwendung der Durchsetzungsmechanismen nach dem Fakultativprotokoll relevant. Es ist daher abzuwarten, wie der Ausschuss entscheiden wird, wenn eine Beschwerde eingereicht werden sollte, die sich gegen die Verletzung eines Artikels richtet, der durch den Vertragsstaat mit einem Vorbehalt belegt ist. In diesem Falle

müsste sich der Ausschuss entscheiden, ob er eine Meinung zu der Problematik formuliert, ob dieser Vorbehalt mit "Sinn und Zweck" des Übereinkommens vereinbar ist. Bisher hat er sich in seinen Äusserungen während der Berichterstattung mit einer derartigen Entscheidung zurückgehalten.

5. Funktion und Arbeitsmethoden des Vertragsausschusses - Arbeitspraxis in Bezug auf die drei Durchsetzungsmechanismen

Vertragsstaaten übernehmen mit der Ratifikation des Übereinkommens Verpflichtungen auf zwei Ebenen: Sie sind zum einen zur Umsetzung des Übereinkommens, zum anderen zur Berichterstattung über die Umsetzung verpflichtet. Artikel 18 des Übereinkommens regelt, dass ein Jahr nach Ratifikation jeder Staat verpflichtet ist, einen ersten sowie später alle vier Jahre einen weiteren Bericht an den Ausschuss zu übergeben. Leider ist festzustellen, dass 25% der Vertragsstaaten mit dem ersten Bericht in Verzug sind, einige schon seit über 20 Jahren. Zusätzlich liegt ein Problem des Übereinkommens in dem begrenzten Zeitrahmen für die Sitzungen seines Vertragsausschusses. CEDAW ist das einzige UN-Übereinkommen, in dessen Vertragstext die Arbeitszeit des Ausschusses begrenzt wurde. Hierdurch entstand sehr schnell ein Rückstau an Berichten, der erfreulicher Weise nun - allerdings nur für kurze Zeit - abgebaut ist. Auch die Begrenzung der Arbeitszeit ist in der Praxis aufgehoben worden, wenn auch das Dokument, in dem dies festgelegt ist, noch nicht ausreichend ratifiziert wurde. Der Ausschuss wird sich in den kommenden Sitzungen auch mit der Problematik der nicht berichtenden Staaten befassen, da durch die Ratifikation ohne entsprechende Berichterstattung falsche Zeichen gesetzt werden.

Die Verfahren bezüglich der Vorlage des ersten sowie der nachfolgenden Berichte unterscheiden sich in einigen Punkten. Um das Verfahren am Beispiel des fünften Berichts der Bundesrepublik Deutschland zu erläutern, ist dieser Bericht zunächst in der übersetzten Version - Berichte müssen in einer der UN-Sprachen eingereicht werden - bis Ende des Jahres 2002 in New York abzuliefern. Daraufhin wird der Ausschuss wahrscheinlich in seiner Sommersitzung im Juni 2003 entscheiden, wann dieser Bericht diskutiert wird. Wenn der Ausschuss entscheiden würde, im Juni 2004 diesen Bericht zu diskutieren, würde er im Januar 2004 durch einen "Berichtersteller" (*country rapporteur*) in der vorbereitenden Arbeitsgruppe des Ausschusses (*pre-session working group*) eine Liste von Fragen erstellen, die der Bundesregierung zugehen würden und zu denen sie in relative kurzer Zeit schriftlich Stellung nehmen müsste. Diese Stellungnahme würde schließlich zusammen mit dem Bericht im Juni 2004 im Vertragsausschuss diskutiert. Dies bedeutet für die Erstellung des Schattenberichtes, dass dieser bereits der vorbereitenden Arbeitsgruppe zugänglich gemacht werden sollte. Somit müsste der Schattenbericht dem Vertragsausschuss bereits ein halbes Jahr vor der Diskussion des Staatenberichtes im Vertragsausschuss vorliegen.⁵

Ein Bericht wird im Rahmen eines sog. "konstruktiven Dialogs" zwischen Vertragsausschuss und Vertragsstaat erörtert, an dessen Ende der Ausschuss "Abschließende Kommentare" (*concluding comments*) formuliert. Inzwischen werden diese vom Sekretariat der Vereinten Nationen im Internet veröffentlicht. Es wäre zu

⁵ Der Vertragsausschuss für CEDAW entschied bereits im Januar 2003 und setzte den 5. deutschen Bericht auf die Tagesordnung für die Januarsitzungsperiode 2004. Der Schattenbericht lag der Vorbereitungsgruppe im Juli 2003 vor.

wünschen, dass diese Abschließenden Kommentare größere Beachtung durch die Zivilgesellschaft finden und in größerem Maße öffentlich diskutiert würden, unter anderem auch im politischen Rahmen, wie zum Beispiel in den Bundestagsausschüssen, u. a. dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe.

Als Organ, das durch das Fakultativprotokoll erweiterte Funktionen erhält, hat der Vertragsausschuss für CEDAW eine Ständige Arbeitsgruppe eingesetzt, die bisher einmal formal getagt hat. In dieser Sitzung wurden die Arbeitsmethoden der Arbeitsgruppe festgelegt sowie die Forderung nach einer interaktiven Datenbank zwischen der Abteilung Frauenförderung des UN Sekretariats in New York (*Division for the Advancement of Women*) sowie dem Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (*Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*) in Genf formuliert. Diese Datenbank ist bereits eingerichtet, so dass Beschwerden, die in Genf und New York eingehen, aufgenommen werden und in einer Übersicht über Eingaben von Frauen zu Frauendiskriminierungen, die an die verschiedenen Vertragsausschüsse gerichtet sind, zusammengestellt werden. Die verschiedenen Vertragsausschüsse werden von unterschiedlichen UN-Verwaltungen unterstützt. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf ist für fünf der sechs Menschenrechtsabkommen und deren Vertragsausschüsse zuständig.⁶ CEDAW dagegen wird von der Abteilung Frauenförderung des UN Sekretariats in New York betreut, die sowohl die Kommission für die Rechtsstellung der Frau als auch den Vertragsausschuss für CEDAW unterstützt. Durch diese Aufteilung gibt es bedauerlicherweise unvermeidbare Kommunikationsschwierigkeiten.

Vor der Etablierung der Ständigen Arbeitsgruppe hatte der Vertragsausschuss für CEDAW auf Einladung der Bundesrepublik Deutschland bei einem informellen Treffen in Berlin im Herbst 2000 Verfahrensregeln entwickeln können, die den Umgang mit Beschwerden und dem Untersuchungsverfahren nach dem Fakultativprotokoll regeln.

Bisher hat es jedoch weder eine Eingabe über eine Beschwerde noch eine Mitteilung über schwere oder gravierende Menschenrechtsverletzungen an Frauen gegeben, die eine Untersuchung rechtfertigen würden. Daher ist es insbesondere im Hinblick auf das Untersuchungsverfahren schwierig, eine Einschätzung abzugeben. In Bezug auf die Individualbeschwerden hat sich die Ständige Arbeitsgruppe im Januar 2002 mit Eingaben befasst, die in früheren Jahren an andere Vertragsausschüsse gerichtet wurden. Sie hat sich auf diese Weise in die Problematik eingearbeitet. Um die Arbeit mit diesen neuen Durchsetzungsinstrumenten zu vereinfachen, hat der Ausschuss ein Formular entwickelt, das zur Einreichung von Beschwerden benutzt werden soll. Dies ist das offizielle Formular, das auch als Checkliste dienen kann, um zu überprüfen, ob die Eingabe im Beschwerdeverfahren auch alle Kriterien erfüllt.⁷

⁶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte; Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte; UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung; UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes; UN-Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.

⁷ Dieses Formular ist Bestandteil des UN-Dokuments A/57/38 (Part I) und in englischer Sprache erhältlich unter <http://www.un.org/ga/57/document.htm>. Es ist in deutscher Sprache in der Broschüre "Menschenrechtsschutz Vereinte Nationen: Individualbeschwerdeverfahren" des Deutschen Instituts für Menschenrechte abgedruckt.

6. Rolle der Frauen- und Menschenrechtsverbände

Frauen- und Menschenrechtsverbände können im Rahmen des Fakultativprotokolls eine bedeutende Rolle einnehmen. Bereits Artikel 22 des Übereinkommens erlaubt die Annahme von Zusatzinformationen von Sonderorganisationen der Vereinten Nationen durch den Ausschuss im Rahmen des Berichtsverfahrens. In der Vergangenheit hat der Ausschuss regelmäßig solche Informationen erhalten, die sich im Allgemeinen als sehr hilfreich erwiesen und zum besseren Verständnis der Situation von Frauen in einem Vertragsstaat beigetragen haben. Zusätzlich hat der Ausschuss seit Aufnahme seiner Aktivitäten Informationen von internationalen Frauen- und Menschenrechtsverbänden erhalten. Insbesondere International Women's Rights Action Watch (IWRAP), eine in den USA gegründete, internationale Frauenrechtsorganisation, hat dem Ausschuss in den ersten zehn Jahren wichtige Informationen bezüglich der einzelnen Vertragsstaaten geliefert. Seit der Frauenweltkonferenz in Peking 1995 hat sich dieses Bild erweitert, da UNIFEM und UNDP finanzielle Mittel bereit gestellt haben, um systematisch Vertreter/innen von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen im Schreiben von Schattenberichten in den Ländern zu schulen, deren Berichte kurz vor der Diskussion im Vertragsausschuss stehen. Dazu bedienen sich die UN-Sonderorganisationen der Schwesterorganisation von IWRAP, nämlich International Women's Rights Action Watch Asia-Pacific. Dies hat zu einer neuen Dynamik im Berichtsverfahren zwischen Vertragsstaat, Vertragsausschuss und Zivilgesellschaft geführt. Schattenberichte enthalten somit wesentliche Zusatzinformationen für den Vertragsausschuss.

Unabhängig von den Inhalten eines Schattenberichtes kann jedoch bereits der Prozess der Erstellung des Schattenberichts ein bedeutender Erfolg für die Frauen des betreffenden Landes sein. Er bedeutet eine Mobilisierung diverser Verbände im jeweiligen Land, die eine Verbreitung des Wissens über das Übereinkommen sowie eine verstärkte praktische Anwendung nach sich ziehen. Vertreter/innen der an der Erstellung des Schattenberichts beteiligten Organisationen und Verbände reisen nach New York und haben die Möglichkeit, in einer Sitzung ohne Anwesenheit des Vertragsstaats innerhalb der ihnen zustehenden fünf Minuten Redezeit die wichtigsten Punkte des Berichts zu erwähnen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, in der öffentlichen Sitzung, in der der Vertragsstaat und der Ausschuss kommunizieren, als Beobachter/innen anwesend zu sein. Somit können sie verfolgen, was die Regierung sagt oder auf welche Punkte sie nicht eingeht. Die vom Vertragsausschuss verfassten Abschließenden Kommentare, die als schriftliche Ausarbeitung der wesentlichen Eckpunkte einer noch ausstehenden Umsetzung des Übereinkommens durch den Vertragsstaat zu sehen sind, dienen als Grundlage, um Lobbyarbeit gegenüber der Regierung zu betreiben. Es ist jedoch zu beachten, dass der Vertragsausschuss bei der Annahme von Informationen abwägt und nicht jegliche Information als erwiesen ansieht. Abschließend ist festzuhalten, dass die globale Frauenzivilgesellschaft in Bezug auf CEDAW die wichtige Rolle der Erstellung von Schattenberichten bereits sehr aktiv übernommen hat. Zunehmend übernimmt sie diese Rolle aber auch hinsichtlich der anderen Vertragsausschüsse, um auch die Umsetzung der in diesen anderen UN-Übereinkommen enthaltenen Diskriminierungsverbote gegenüber Frauen sowie der Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebote für Frauen stärker zu beleuchten. Es sollten also nicht nur in Bezug auf CEDAW Schattenberichte erarbeitet werden, sondern in Bezug auf alle relevanten UN-Übereinkommen.

In Bezug auf die neuen Verfahren unter dem Fakultativprotokoll kommt Frauenrechtsorganisationen sowie Menschenrechtsorganisationen ebenfalls eine herausragende Rolle zu. Sie können einerseits für Opfer eine Beschwerde einlegen sowie andererseits Informationen über gravierende oder systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen einreichen, um den Mechanismus der entsprechenden Verfahren auszulösen. Es ist zu hoffen, dass ausreichend Schulungen stattfinden, um die Zivilgesellschaft für diese Aufgaben zu befähigen.

II. Die Möglichkeiten der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW

Johanna Nelles, Deutsches Institut für Menschenrechte, Koordinatorin der Konferenz

1. Einleitung

Die Individualbeschwerde als völkerrechtliches Instrument kann auf zwei Ebenen Bedeutung erlangen:

- als Rechtsbehelf für Einzelpersonen, die einer Diskriminierung ausgesetzt sind;
- als Mittel, um aktiv Rechtsprechung zu Frauenrechten zu erwirken und die konkrete Ausformulierung der CEDAW-Artikel zu erzielen.

Hieraus ergeben sich zwei unterschiedliche Zielsetzungen, die mit der Nutzung des Fakultativprotokolls verfolgt werden können. Als Rechtsbehelf für Einzelpersonen kann zum einen einzelnen Menschenrechtsverletzungen an Frauen Abhilfe geschaffen werden. Zum anderen hat die Einreichung von Individualbeschwerden den Effekt, dass durch Rechtsprechung zu einzelnen Beschwerden die Auslegung der CEDAW-Artikel verbindlich niedergelegt wird. Durch vielfache Nutzung des Beschwerdeverfahrens wird somit zusätzlich zu den vom UN-Ausschuss entwickelten Allgemeinen Empfehlungen zur Konkretisierung der sich aus CEDAW ergebenden Staatenverpflichtungen beigetragen.

2. Einreichung von Beschwerden

2.1. Vorüberlegung

Zunächst stellt sich die Frage, ob das Individualbeschwerdeverfahren in jedem Fall das am besten geeignete Verfahren ist, um gegen Menschenrechtsverletzungen an Frauen vorzugehen.

Um dies abzuwägen, ist auf die Art der Rechtsverletzung abzustellen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen einer Rechtsverletzung in einem konkreten Einzelfall und einer Rechtsverletzung als Auswirkung einer strukturellen oder systematischen Diskriminierung.

Rechtsverletzung im Einzelfall

Die Bundesrepublik Deutschland ist Mitglied mehrerer internationaler und regionaler Organisationen und Vertragsstaat mehrerer internationaler bzw. regionaler Menschenrechtsübereinkommen. Die Einhaltung der dadurch übernommenen Verpflichtungen wird im Rahmen der UN-Ausschüsse und im Rahmen des Europarates durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überwacht. Der UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist zwar das einschlägigste Gremium, das bei Rechtsverletzungen von Frauen angerufen werden kann. Andere Übereinkommen gewährleisten jedoch auch Rechte für Frauen und bieten daher Berührungspunkte.

Folgende Menschenrechtsübereinkommen auf **UN-Ebene** werden von Ausschüssen überwacht, die befugt sind, Individualbeschwerden von deutschen Staatsbürgern sowie sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Personen anzunehmen:

- Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte;
- Internationale Konvention zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung;
- Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung.

Ähnlich wie der UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) formulieren diese Ausschüsse jedoch keine Gerichtsurteile, zu deren Befolgung die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist. Sie treten vielmehr in einen konstruktiven Dialog ein, deren Ziel die Beseitigung der Rechtsverletzung ist. Für die Umsetzung ist jedoch der politische Wille der Bundesregierung maßgeblich.

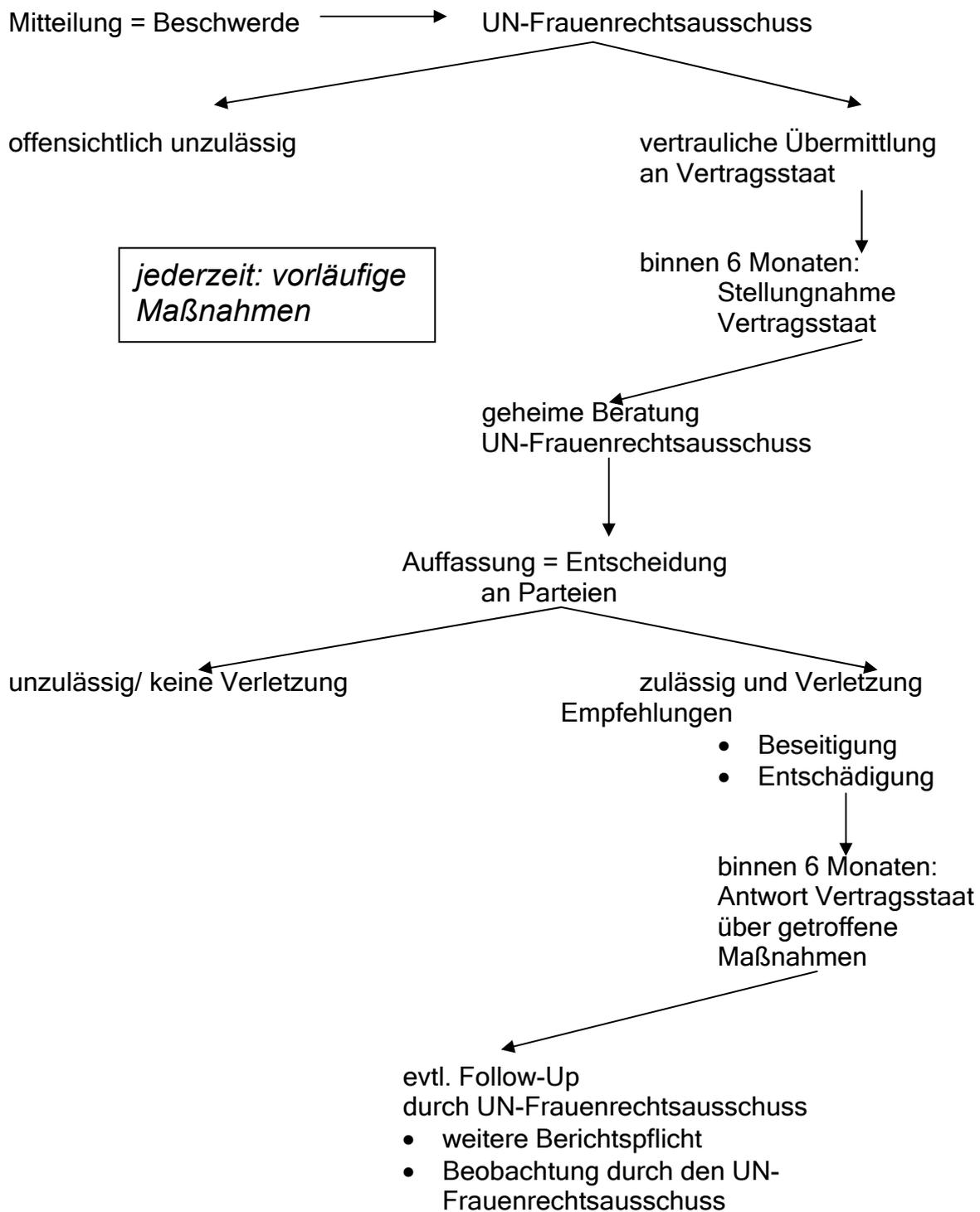
Als regionale Einrichtung ist der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte**, der über die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention wacht, befugt, über die Verletzung dieser Konvention zu urteilen. Als Gerichtshof trifft er verbindliche Entscheidungen, zu deren Umsetzung die Bundesrepublik verpflichtet ist.

Rechtsverletzung durch strukturelle Diskriminierung

In der Regel sind Frauen in Deutschland nur selten von Rechtsverletzungen im Einzelfall betroffen, denen nicht durch das nationale Rechtssystem Abhilfe geleistet wird. Jedoch treten häufig strukturell bedingte Verletzungen von Menschenrechten von Frauen auf. In diesem Zusammenhang gewinnt das Untersuchungsverfahren, das neben dem Individualbeschwerdeverfahren durch das Fakultativprotokoll zu CEDAW geschaffen wurde, an Bedeutung. Auch hier stellt sich jeweils die Frage, ob ein anderer UN-Ausschuss besser geeignet wäre, sich eines solchen Untersuchungsverfahrens anzunehmen. Dabei ist hauptsächlich an den Ausschuss gegen Folter und den Ausschuss gegen Rassendiskriminierung zu denken.

Je nach angestrebtem Ziel ist daher zu überlegen, welche dieser Rechtsmittel eingelegt werden. Zu beachten ist bei dieser Überlegung, dass die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Individualbeschwerde grundsätzlich erfordern, dass der innerstaatliche Rechtsweg bereits vollständig ausgeschöpft ist und dass die gleiche Rechtsverletzung nicht bereits im Rahmen eines anderen internationalen Verfahrens behandelt wurde oder noch zur Behandlung aussteht. Insofern sind strategische Gesichtspunkte zu beachten. In Bezug auf den finanziellen Aufwand der verschiedenen Möglichkeiten ist darauf hinzuweisen, dass keine der genannten Möglichkeiten eine anwaltliche Vertretung zwingend vorschreibt.

2.2. Übersicht über das Verfahren aus dem Fakultativprotokoll und der Verfahrensordnung



2.3. Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Individualbeschwerde

Um vom UN-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) zur Beurteilung angenommen zu werden, muss die Individualbeschwerde gemäß Artikel 2 bis 4 des Fakultativprotokolls folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Schriftform;
- Bekanntgabe der Identität (keine anonymen Beschwerden möglich);
- Unterschrift des Beschwerdeführers oder der Beschwerdeführerin;
- Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs: Die Möglichkeiten, die Rechtsverletzung innerstaatlich zu beseitigen, müssen bis zur letzten Instanz ausgeschöpft sein, es sei denn, ein solches Verfahren dauert unangemessen lang oder lässt keine wirksame Abhilfe erwarten;
- Gegenstand der Beschwerde
 - nicht bereits von diesem oder einem anderen Ausschuss oder internationalen Gremium behandelt worden
 - nicht unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens
 - nicht offensichtlich unbegründet oder unzureichend begründet
 - bezieht sich nicht auf Tatsachen, die sich vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den entsprechenden Vertragsstaat ereignet haben, es sei denn, diese Tatsachen wirken ständig fort;
- Beschwerde stellt keinen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Beschwerde dar;
- Beschwerdegegner ist ein Vertragsstaat des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), z.B. Bundesrepublik Deutschland;
- Beschwerdeführer/in ist eine Einzelperson oder Gruppe von Personen, die behauptet, Opfer einer Verletzung von im Übereinkommen niedergelegten Rechten zu sein. Wird eine Beschwerde in Namen von Einzelpersonen oder Gruppen eingereicht, so ist deren Zustimmung notwendig. Liegt diese nicht vor, muss der/die Verfasser/in der Beschwerde begründen, warum er/sie ohne eine solche Zustimmung in deren Namen handelt.

2.4. Weiteres Verfahren

Sofern die Beschwerde zulässig ist, wird sie gemäß Artikel 6 des Fakultativprotokolls vertraulich an den einschlägigen Vertragsstaat weitergeleitet. Dieser hat innerhalb von sechs Monaten die Möglichkeit, sich schriftlich zur Sache oder zu eventuell getroffenen Abhilfemaßnahmen zu äußern. Nach Eingang dieser Mitteilungen berät der Ausschuss über diese Angaben in nicht-öffentlicher Sitzung und macht sie allen Parteien zugänglich. Schließlich übermittelt er allen Parteien seine Auffassung und etwaige Empfehlungen. Der Vertragsstaat zieht diese Empfehlungen gebührend in Erwägung und unterbreitet dem Ausschuss innerhalb einer Sechs-Monats-Frist Angaben über getroffene Maßnahmen. Zusätzlich kann der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern, Informationen über weitere Angaben vorzulegen, zum Beispiel in den Staatenberichten.

III. Wie können Schattenberichte von NGOs erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden?

Marion Böker, KOK-Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V., Potsdam, Mitveranstalterin der Konferenz

„Diese ‚Frauenrechts-Charta‘ ist ein Meilenstein. Sie gibt die Prinzipien der universellen und unveräußerlichen Rechte wieder, die von allen Nationen geteilt werden, die keiner Kultur fremd sind und den beiden Geschlechtern gemeinsam sind.“

Kofi Annan, Generalsekretär der Vereinten Nationen, 10. Dezember 1999⁸

1. Was ist ein Schattenbericht?

Ein Schattenbericht ist eine kritische Auseinandersetzung mit dem Regierungsbericht und stellt für den UN-Frauenrechtsausschuss eine mittlerweile üblich gewordene Form ergänzender Information über die Situation von Frauen in dem behandelten Land dar.⁹ Ein Schattenbericht kann sich auf den gesamten Regierungsbericht beziehen. Er kann sich aber ebenso mit Teilaspekten des Regierungsberichtes beschäftigen oder das aufzeigen, was ein Regierungsbericht nicht berichtet.

Schattenberichte an den UN-Frauenrechtssausschuss haben bislang vor allem Fraueninitiativen, Frauenverbände und Frauennetzwerke vorgelegt. Die Berichte bezogen sich überwiegend auf Diskriminierungen von Frauen aufgrund des biologischen Geschlechts. Selbstverständlich könnten sich auch andere NGOs auf diesem Weg für die Menschenrechte von Frauen einsetzen. Etwa könnte eine NGO, die sich für Flüchtlinge einsetzt, kritisch zur Situation asylsuchender Frauen berichten. Ebenso könnten sich die Berichte auch auf Diskriminierung wegen des sozialen Geschlechts (,Gender‘) beziehen.¹⁰ Da das Abkommen sich ausdrücklich an beide Geschlechter richtet, sind natürlich alle Organisationen der Zivilgesellschaft aufgerufen, sich im Rahmen der Berichtspflicht zu äußern - dies können auch Verbände sein, die nicht ausdrücklich Frauenrechte vertreten, aber zum Beispiel für die Menschenrechte oder für Rechte von einzelnen Zielgruppen eintreten.¹¹

⁸ Aus: *Confronting Discrimination. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and its Optional Protocol. Handbook for Parliamentarians*, ed. by Inter-Parliamentary Union Schweiz 2003, P. 10; Übersetzung der Verf.. Dieses hervorragend gemachte Handbuch für Parlamentarier/innen mit vielen Beispielen aus der Praxis liegt noch nicht in deutscher Fassung vor.

⁹ Bei der Vorlage von Schattenberichten unterstützt die Organisation IWRAW (International Women's Rights Action Watch Asia Pacific). IWRAW bietet auch im Vorfeld der Berichtsperioden Schulungen für Nichtregierungsorganisationen, stellt den Kontakt zu einzelnen Ausschussmitgliedern her, und bietet eine ausführliche Informationswebpage zu dem ganzen Verfahren im Internet unter <http://www.iwraw-ap.org/> an. Die Kommunikation mit IWRAW per e-mail verläuft erfahrungsgemäß unkompliziert und schnell.

¹⁰ Vgl. Ausführungen S. 5 zu Art. 5a des Abkommens von Dr. Hanna Beate Schoepp-Schilling zur Erstreckung der Gültigkeit über das ‚biologische Geschlecht‘ hinaus auf Diskriminierungen aufgrund des ‚sozialen Geschlechts‘.

¹¹ NGOs sind - nicht zuletzt auch durch die EU-Richtlinie zum *Gender Mainstreaming* - aufgefordert, ‚Genderkompetenz‘ zu erwerben und sich beteiligen. Frauen- und Menschenrechte lassen nicht getrennt betrachten; deshalb ist eine zukünftige Ausweitung des Kreises von Akteur/innen im Rahmen von CEDAW zu erwarten.

In Schattenberichten zu CEDAW können Autor/innen auch auf weitere internationale oder regionale Vertragswerke und auf nationales Recht Bezug nehmen. Denkbar sind Querverweise beispielsweise auf EU-Verträge und -Richtlinien, auf Abkommen des Europarates, auf die nationale Verfassung oder einfaches nationales Recht, sowie auf Gerichtsentscheidungen.

Schattenberichte können inhaltlich ein Lagebericht sein, sie können aber auch Zusammenfassung einer Erhebung sein, die im Anhang in vollem Umfang präsentiert wird. Es können andere Quellen, etwa Zeitungsartikel oder Statements von Gruppen im Anhang mit übermittelt werden. Der Komplexität von Schattenberichten ist keine Grenze gesetzt. Umgekehrt gilt aber: Auch ein einfacher, vielleicht nur auf einen Artikel des CEDAW-Abkommens gerichteter Schattenbericht, der nur einen Aspekt der gegenwärtigen Umsetzung auf nationaler Ebene kritisch reflektiert und Lösungsvorschläge aus Sicht der Nichtregierungsorganisation aufzeigt, ist sinnvoll.

Nach der Erfahrung von KOK e.V. ist jede Beteiligung in schriftlicher Form dem Ausschuss äußerst willkommen, kann im Dialogprozess eine Rolle spielen und politische Veränderungen nach sich ziehen. Der Ausschuss wünscht sich verständlicherweise gut gegliederte und überschaubare Texte und möglichst eine Bündelung der Schattenberichte pro Staat in einem Werk. Nichtregierungsorganisationen können Expert/innen als Autor/innen oder Koordinator/innen beauftragen oder für einzelne Beiträge hinzuziehen. Schattenberichte mehrerer NGOs könnten zu einem nationalen Bericht zusammengeführt und als eine Veröffentlichung vorgelegt werden. So haben etwa die Frauenrechtsverbände aus den Niederlanden einen nationalen Schattenbericht durch eine Koordinatorin zusammentragen, verfassen und überbringen lassen.¹²

Bisher haben von Deutschland aus nur einzelne NGOs Schattenberichte an den CEDAW-Ausschuss übergeben. So gab es 1999 den Versuch einer Koordination, die aber bald aufgrund fehlender finanzieller und personeller Ressourcen aufgegeben wurde. Am Ende präsentierten nur zwei NGOs im Januar/ Februar 2000 unabhängig voneinander einen Schattenbericht: Die Gruppe WIRUS.berlin und der KOK e.V. für das Netzwerk seiner Mitgliedsorganisationen.

Während der hier dokumentierten Tagung wurden als Gründe für die bisher geringe Beteiligung von NGOs an dem Verfahren der Schattenberichterstattung in Deutschland erörtert:

- Das UN-Frauenrechtsabkommen ist in Deutschland wenig bekannt; es fehlt auch an Wissen über Verfahrensweisen und Mitbeteiligungsmöglichkeiten - auch unter Frauenorganisationen, aber insbesondere in einer breiteren (Fach-) Öffentlichkeit. Hier zeigt sich, dass Menschenrechtserziehung noch nicht Teil des Bildungsbestands geworden ist.
- Die Beteiligung an Berichtsverfahren wird von kleineren NGOs als aufwendig, aber wenig wirkungsvoll eingeschätzt und den großen NGOs überlassen. Die Frauenverbände in Deutschland sind gegenwärtig allerdings nach eigenen Aussagen nicht in der Lage, die notwendigen Mittel und Personalressourcen dafür bereitzustellen.

¹² Siehe Arbeitspapier von Rikki Holtmaat, S. 29 ff dieser Dokumentation.

- Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an UN-Konferenzen, Dokumenten und Instrumenten wurde zwar in den letzten Jahren zunehmend auch in der deutschen Öffentlichkeit registriert, dennoch häufig als undemokratisch und ineffektiv bezeichnet. Diese Bewertungen haben verbunden mit einer allgemein - in den Medien wie auch in Äußerungen einzelner Politiker/innen - zu verzeichnenden Abwertung und Marginalisierung von Frauenrechtsarbeit möglicherweise dazu beigetragen, dass NGOs in Deutschland wenig motiviert sind, sich einzubringen.
- Die fehlende Vernetzung und Mobilisierung der großen Anzahl kleiner und großer Frauenverbände/ NGOs zum gemeinsamen - und wenn nur punktuellen - Agieren in der politischen Arena, konkurrierendes Verhalten und Abgrenzungen setzen sich hier fort und sorgen für einen schwachen Auftritt, den es zu überwinden gilt.
- Ein weiterer Grund für fehlende Koordination sind abweichende Beurteilungen des Staatenberichtes, oder gegensätzliche politische Positionen der NGOs, die eine Einigung auf einen gemeinsamen Bericht verhindern.

Es ist zuzugeben, dass das Verfahren der Schattenberichterstattung aufwendig betrieben werden kann, und wegen der erforderlichen Übersetzung und Reisekosten kostenintensiv ist. Es sollte aber betont werden, dass auch ein dreiseitiger Bericht zu einem einzigen Punkt des Staatenberichtes oder unter nur einem Artikel von CEDAW ebenso wichtig ist, und seine Zusendung an den Ausschuss auch ohne weitere Kosten möglich ist, wie ein umfassender und von einer Studie und mit Daten versehener Bericht, der persönlich überbracht ist.

Ansatzpunkte für die Zukunft sollten sein:

Anzustreben ist eine Berichterstattung im Rahmen eines Netzwerks, in dem alle notwendigen Schritte rechtzeitig planbar sind, Sponsoren und andere Finanzquellen für die Kosten rechtzeitig gewonnen werden können und alle Beiträge, kurze oder ausführliche, zusammengefasst an den Ausschuss übermittelt werden können. Damit kann auch die Beteiligung kleinerer Organisationen mit Beiträgen, die ihrer Arbeitskapazität entsprechen, ermöglicht werden. Es gab auch Anregungen auf der Tagung, Schattenberichte ‚mehrfach‘ zu nutzen, dass heißt sie für andere Verfahren nur leicht zu modifizieren oder Textteile auszugliedern und zu aktualisieren. Zumindest die aufwendigen Datenerhebungen könnten dann Grundlage solcher Mehrfachnutzungen sein.

Würde dieses Netzwerk sich frühzeitig zur Kommentierung des nächsten (6.) Staatenberichtes Deutschlands zu CEDAW zusammenschließen, könnte es ein Verfahren vereinbaren, in dem Beiträge mit differierenden Positionen nebeneinander stehen können und von der jeweiligen verfassenden NGO verantwortet werden. Ein solches Verfahren hat auch die Gruppe der NGOs¹³, die in diesem Jahr erstmals eine Sammlung von sieben deutschen Schattenberichten gemeinsam herausgegeben hat, gewählt. Inhaltliche Differenzen, die es in diesem ersten Versuch der

¹³ agisra e.V., Frankfurt am Main, Deutscher Demokratischer Frauenbund e.V., Deutscher Frauenrat, ECPAT Deutschland, Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin, KOK e.V., TERRE DES FEMMES e.V.

Zusammenführung von Berichten nicht gegeben hat, müssten in Vorwort und Zusammenfassung deutlich gemacht werden

Zuletzt soll hier ausdrücklich auf die positiven Auswirkungen der Beteiligung mit einem Schattenbericht hingewiesen werden: Nicht nur hat nach der Erfahrung des KOK e.V. der CEDAW- Ausschuss 2000 ausdrücklich auf die Inhalte des Schattenberichts der NGO Bezug genommen. Auch die Bundesregierung hat bis jetzt die abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen des Ausschuss von 2000 ernst genommen und in vielen, nicht allen Punkten, Konsequenzen aus ihnen gezogen.

Aber gerade weil Deutschland das Abkommen noch immer nicht vollständig umgesetzt hat, und weil das Abkommen der deutschen Öffentlichkeit wenig bekannt ist, bedarf es noch vieler Anstrengungen der NGOs. Innovative Vorschläge, ein Insistieren auf nicht umgesetzten menschenrechtlichen Forderungen und politischer Veränderungsdruck können nur von außerhalb der Regierung kommen. Manchmal ist es beschämend zu sehen, wie selbstverständlich diese schlichte Einsicht in anderen Regionen der Welt den NGOs ist. Mit einer weit größeren Kenntnis arbeiten sie an vielen Prozessen auf der UN-Ebene mit, sie nutzen und fördern CEDAW, obgleich ihnen weniger Ressourcen zur Verfügung stehen und sie unter weitaus schlechteren politischen und sozio-ökonomischen Bedingungen leben und arbeiten.

Erfreulich ist, dass die Tagung, die auf die Aufklärung über das Ankommen und dessen praktische Anwendung zielte, die aber auch ganz konkret Frauenverbände ansprach, sich am diesmaligen Schattenberichtsverfahren zu beteiligen, einen positiven Effekt hatte. Immerhin gibt es nun ein Jahr später eine Sammlung von Schattenberichten, die - so unterschiedlich sie auch sind - von den Herausgeberinnen zusammengefasst werden konnten.

Die Herausgeberinnen und Autorinnen hoffen, dass dieser Erfolg im nächsten Berichtszyklus ausbaubar ist und wollen sich gemeinsam mit neu hinzukommenden Akteur/innen dieser Herausforderung stellen. Der Erfolg hat gezeigt, dass NGOs Ressourcen einwerben können, dass eine unschätzbare Ressource die freiwillige Arbeit und das Engagement von Mitgliedern dieser NGOs ist, aber auch: dass dieser Prozess nur funktionieren kann, wenn den NGOs grundlegende Ressourcen für Büros und Infrastruktur, Arbeitsmittel und Personal zur Verfügung stehen.

Die Erfahrungen, die Frau Prof. Rikki Holtmaat in der Arbeitsgruppe zu Schattenberichten aus den Niederlanden berichtete¹⁴, gaben den Herausgeberinnen des aktuellen Schattenberichts 2003 wichtige Impulse. Das niederländische Modell konnte aber aufgrund der ablehnenden Haltung der Bundesregierung zur Finanzierung und der geringere Resonanz von Seiten der Frauenverbände noch nicht als Vorbild dienen. In den Niederlanden hatte die Regierung eine nationale Koordinatorin für die Erstellung des Schattenberichtes finanziert, samt der Druck-, Übersetzungs- und Reisekosten. Sie strukturierte den Prozess und die Finanzeneinteilung; ihr sandten ca. 25 Frauenverbände ihre einzelnen Berichtsteile zu. Sie redigierte die Texte, gliederte sie aneinander an, schickte sie zurück und kommunizierte den Textprozess. Sie rief zu den nicht von NGOs kommentierten Passagen Expert/innen auf, Berichte zu liefern. Sie organisierte eine NGO-Konferenz, die den Schlusstext abstimmte. Und sie fuhr für alle 25 Verbände zur Präsentation des nationalen Schattenberichts zum UN-Frauenrechtsausschuss.

¹⁴ S. den Beitrag von Rikki Holtmaat in dieser Dokumentation ab S. 29.

Zudem fand im Parlament eine Debatte des ersten Entwurfes des Regierungsberichtes und des Schattenberichtes statt, und zwar bevor die beiden Werke an den UN-Frauenrechteauschuss gesandt wurden. Die Niederlande also nutzten die gesamte erste Phase der Berichterstattung als innenpolitischen Prozess, während in Deutschland diese Phase der Aktivitäten als ‚closed shop‘ nur den Akteur/innen einsichtig ist und an der übrigen Gesellschaft vorbeiläuft.

Als kleiner Fortschritt ist allerdings zu registrieren, dass zur Vorlage des 5. Regierungsberichtes zu CEDAW am Internationalen Frauentag im März 2003 zum ersten Mal eine Plenumsdebatte im Bundestag stattfand. Zu dieser waren auch Frauenorganisationen als Besucherinnen eingeladen. Allerdings war der Bericht zu diesem Zeitpunkt schon fertig gestellt, so dass die Debatte keine inhaltlichen Impulse mehr geben konnte.

Im Vergleich zu den Prozessen in den Niederlanden oder in Neuseeland ist in Deutschland ein starres, wenig verzahntes und nicht von wirklicher mehrseitiger Kommunikation ausgehendes Verständnis des Berichts- und Dialogverfahrens festzustellen. Ihre Diskussionsbeiträge richteten die Bundesregierung und die NGOs jeweils an den UN-Ausschuss. Ein Dialog zwischen Regierung und NGOs im Vorfeld in Deutschland, der für die Öffentlichkeit nachvollziehbar wäre, fehlt jedoch. Vielleicht kann es Ergebnis der hier dokumentierten Tagung und des aktuellen Berichtszyklus sein, auch nach einer Form für diesen Dialog zu suchen.

2. Wie wird ein Schattenbericht erstellt?

Die Erstellung von Schattenberichten gliedert sich in die folgenden Hauptschritte:

1. Vorarbeiten: Zusammenfinden der Berichtenden - Erstellen des Zeitplans - Beschaffen der Gelder und der personellen Kapazitäten
2. Verfassen des Schattenberichts und Übersetzung in mindestens eine UN-Sprache: z.B. Englisch
3. Präsentation mindestens der Zusammenfassung und der Fragen an die Bundesregierung in der Vorbereitungssitzung des Ausschusses
4. Präsentation des Berichts vor dem Ausschuss
5. Anwesenheit der NGOs während des ‚*constructive dialogue*‘
6. *Follow-up*

2.1. Vorarbeiten: Zusammenfinden der Berichtenden - Erstellen des Zeitplans - Beschaffen der Gelder und der personellen Kapazitäten

Längst bevor der Bericht der Regierung erscheint, sollten sich die interessierten Nichtregierungsorganisationen darüber verständigen, wer welche Themenfelder abdecken wird. In der Regel wissen die Verbände durch ihre eigenen Kontakte aus dem Bereich ihres Mandats (oder Expertinnen-/ Arbeitsgebiet), was im Regierungsbericht behandelt werden wird, oder was sie für politisch aktuell und thematisierungswert halten. In Deutschland lässt sich davon ausgehen, dass die Gliederung derjenigen der bisherigen Berichte entspricht. Davon sind weitgehende Abweichungen nicht zu erwarten. Zudem geben die Artikel des UN-Frauenrechtsabkommens eine Gliederung vor, an der sich ein Schattenbericht orientieren kann. Ein Versuch, die möglichen Beteiligten für den Schattenbericht 2003 zusammenzubringen, war die hier dokumentierte Tagung. Es gingen aber auch

zahlreiche Gespräche mit einzelnen Organisationen damit einher. Nach den jetzigen Erfahrungen müsste die erste Zusammenkunft etwa ein Jahr vor Erscheinen des Regierungsberichtes stattfinden, um genug Zeit für die Erstellung einer groben Gliederung zu haben.

Ein Zeitplan für die Erstellung muss sich an dem Zeitpunkt der Veröffentlichung des Regierungsberichtes orientieren. Kernvoraussetzung für die Erstellung eines Schattenberichts ist der Zugang zum Regierungsbericht. Deshalb sollte eine Regierung ihren Bericht unmittelbar nach seiner Fertigstellung der Zivilgesellschaft zugänglich machen, also seine Bezugsquelle breit ankündigen und ihn zur öffentlichen Debatte stellen. Die Autor/innen von Schattenberichten aus der Zivilgesellschaft sind darauf angewiesen, den Regierungsbericht zeitnah zu erhalten, weil sie ihren Schattenbericht entsprechend der Zeitschiene des UN-Frauenrechtsausschusses in New York präsentieren müssen. In der Regel müssen zumindest Zusammenfassung und Fragen an die Regierung zur Vorbereitungssitzung des Ausschusses, ein halbes Jahr vor der Verhandlung des Regierungsberichtes, vorliegen.

Die genauen Termine der Tagungen des Ausschusses sind bei IWRAW¹⁵ oder beim Sekretariat des Ausschusses oft erst ein paar Monate im Voraus zu erfahren. Das setzt ein wenig Flexibilität voraus, was den Reiseternin für die Präsentationen angeht, was für NGOs mit geringem Budget zu einer echten Kosten- und Logistikfrage werden kann.

Ebenfalls im Vorfeld ist die Akquise von Mitteln notwendig. Nach unseren Erfahrungen bestehen Chancen, Mittel zu bekommen, wenn mehrere Organisationen einen gemeinsamen Bericht erstellen; die Mittelbeantragung benötigt aber einigen zeitlichen Vorlauf.

KOK hat 2003 seinen Sponsor dazu gewinnen können, für die Übersetzungs- und die ersten Druck- und Versandkosten im Rahmen der ersten Präsentation im Juli 2003 aufzukommen. Allerdings stand bis kurz vor der Drucklegung immer noch nicht fest, wer die Druckkosten übernehmen könnte.

Ein Antrag auf Finanzierung der Koordinierung des Schattenberichtes¹⁶ an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wurde mit dem Hinweis abgelehnt, eine Finanzierung durch das Ressort, das den Bericht für den CEDAW -Ausschuss erstelle, würde der Unabhängigkeit des Schattenberichtes schaden und die Glaubwürdigkeit der Nichtregierungsorganisation in Frage stellen. Ein Antrag bei der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (gtz), die zunächst positiv zu einer Kooperation bei der Finanzierung der Druckkosten des längst vorliegenden Berichtes eingestellt war, scheiterte letztlich an der Intervention des BMFSFJ beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Das BMFSFJ teilte mit, dass die Bundesregierung in keiner Phase Finanzierungen für Schattenberichte zur Verfügung stellen wolle.

Zu den Ressourcen sei gesagt, dass freiwillige Autorinnen der meisten Verbände und auch die freiwillige Arbeit der Frauen in der Herausgeberinnengruppe den Prozess erst möglich machten, wenn auch der KOK einen Teil bezahlter personeller Kapazität in den Akquise-, Koordinations- und Dokumentationsprozess für das

¹⁵ Vgl. Fußnote 9.

¹⁶ Wie dies in den Niederlanden geschehen war, vgl. oben 1.

Gesamtdokument einbringen konnte, allerdings auch nur durch Spenden und Zufinanzierungen anderer Seiten.¹⁷

2.2. Verfassen des Berichts und Übersetzung

Zunächst ist es wichtig, möglichst zeitnah eine Kopie des Regierungsberichts zu erhalten. Der deutsche Regierungsbericht war nach seiner Billigung durch das Kabinett bisher auf eine einfache Anfrage hin vom BMFSFJ zu erhalten.

Der nächste Schritt ist die Verbreitung des Berichtes an möglichst viele NGOs mit einem Begleitschreiben, das das Prozedere erklärt und die verschiedenen NGOs je nach Fachgebiet auf bestimmte Problemfelder aufmerksam macht und zu fachspezifischen Kommentaren auffordert. Die einzelnen Beiträge der verschiedenen NGOs sollten dann durch Kooperation zwischen den NGOs zu einem Schattenbericht zusammengeführt werden.

Wichtig zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang das pro-aktive ‚agenda-setting‘. Ein Schattenbericht sollte nicht nur auf die Themen des Staatenberichtes reagieren, sondern Problem- und Leerstellen pro-aktiv aufzuzeigen.

Es sollten möglichst viele NGOs beteiligt werden, um ein umfassendes Bild zu bekommen. Ein gemeinsamer Bericht ist oft sinnvoller als viele verschiedene thematische Berichte. Es ist von Vorteil, Informationen zu bündeln und zu kristallisieren, um sich gegenseitig zu stärken. Auch die Kooperation mit Rechtsexpert/innen ist hilfreich und sinnvoll. Aus unserer Erfahrung ist es wichtig, frühzeitig das Redaktions- und Herausgeberinnenteam zu benennen. Diese müssten im günstigsten Fall im Vorab die gemeinsame Aufbringung der Ressourcen vereinbaren.

Der Schattenbericht muss in einer der UN-Sprachen vorliegen. Es ist wichtig, für eine zeitnahe Übersetzung in eine der Ausschuss-Sprachen zu sorgen, da dies nicht von Seiten der Regierung oder des Ausschusses getan wird. Dazu müssen eigene Ressourcen verwendet werden.

2.3. Präsentation in der Vorbereitungssitzung des Ausschusses

Der CEDAW-Ausschuss kommt halbjährlich zu ordentlichen Sitzungen zusammen. Jeweils in der Sitzungsperiode ein halbes Jahr vor der Verhandlung eines Regierungsberichtes wird diese vorbereitet; eine Arbeitsgruppe des Ausschusses (*pre-session working group*) nimmt den Regierungsbericht zur Kenntnis und formuliert Nachfragen an die Regierung. Es ist daher sinnvoll, wenn zumindest eine Zusammenfassung des Schattenberichts und Vorschläge für Fragen an die

¹⁷ So etwa waren die Reisekosten über eine Einladung des US - State Departments zu einem damit gar nicht in Zusammenhang stehenden Programm für Expert/innen zum Thema Frauenhandel abgedeckt, das so freundlich war, die Rückreise weit nach Ablauf des Programms zu erlauben, so dass in diesem verlängerten Aufenthalt die Zeit genutzt werden konnte, den Schattenbericht zu überbringen. Zu den personellen Ressourcen gehört auch, dass wie etwa beim KOK die Mitarbeiterinnen der Mitgliedsorganisationen Zeit und Arbeit in die Beantwortung von Fragebögen für Erhebungen investierten oder andere selbst inhaltliche Schattenberichte verfassten, Kapitel und Fallbeispiele beisteuerten oder Interviews gaben.

Bundesregierung bereits zu dieser Sitzung vorliegen und eventuell auch persönlich präsentiert werden.

Schon bei der *pre-session* empfiehlt es sich, Positionspapiere oder eine Presseerklärung für die Presse in New York und parallel für die nationale Presse erstellt zu haben.

2.4. Präsentation des Berichts vor dem Ausschuss

Hierfür empfiehlt sich die rechtzeitige Ankündigung des Kommens zur Präsentation bei der *UN - Division For The Advancement of Women (DAW)*.¹⁸ Hier wird die Akkreditierung vor Ort vorbereitet, aber auch für das Sekretariat des Ausschusses registriert, wie viele NGOs und welche sich in der informellen Sitzung zu Wort melden wollen.

Unsere Erfahrung bestätigt aber auch, dass es sicherer ist, ein paar Tage vor dem eigentlichen Präsentationstermin zu erscheinen, um die Akkreditierungspapiere dann vor Ort zu organisieren und den Pass zum Eingang in das UN-Gebäude zu erhalten. Wenn man die Möglichkeit nutzt, den Ausschuss ein paar Tage von den für NGOs vorbehaltenen Plätzen aus zu beobachten, gewinnt man einen guten Eindruck über aktuelle Schwerpunkte der Fragen und Arbeit des Ausschusses und einen Überblick über die Mitglieder des Ausschusses.

Den 23 Expert/innen kann man auch zu diesem Zeitpunkt noch die Berichte (jeder/m zwei Exemplare) überreichen oder durch IWRAW oder das Sekretariat von DAW überreichen lassen. Zeitlich perfekt wäre es allerdings, den 23 Ausschussmitgliedern den vollständigen Bericht über IWRAW bereits zwei bis drei Monate vor der Sitzung in New York zusenden zu lassen. Der Schattenbericht sollte niemals per E-mail an den Ausschuss geschickt werden. Es empfiehlt sich, ausreichend Kopien entweder mitzubringen oder vorab an IWRAW zu senden, die sie wiederum an den kompletten Ausschuss senden.

In der informellen Ausschusssitzung ist eine persönliche Präsentation durch mindestens eine ausgewählte Person einer der federführenden NGOs notwendig. Die Person muss den Bericht in Gänze kennen und präsentieren. Es steht jeder NGO nur ein Zeitraum von fünf Minuten zu, außer der Ausschuss gewährt mehr Zeit, wenn wenige andere NGOs dort sind. Als Orientierungsmittel für die Vortragende dient das im Vorfeld zu erstellende Papier einer Zusammenfassung der wichtigsten Punkte des Berichtes (*Executive Summary*) und der Leitfragen. Beide Dokumente werden im Schattenbericht dem ausführlichen Bericht vorangestellt. Der Ausschuss wird nur aus einer kleinen Gruppe der Mitglieder bestehen, die in der entscheidenden informellen Sitzung die Präsentationen der NGOs anhören und der jeweiligen Person Fragen stellen: Hier besteht die Möglichkeit, einige Details des Berichtes zu vertiefen und hervorzuheben. Der Ausschuss ist insbesondere an Datenmaterial interessiert, das die Darstellungen der NGOs erhärten könnte. Die NGOs können auch auf nicht selbst erhobene Studien oder Daten verweisen. Jene Leitfragen, die die Autorinnen vorbringen, können vom Ausschuss aufgegriffen und der Regierung gestellt werden. Das kann sehr interessant sein, wenn sich die Regierung dann zu Maßnahmen äußert, die sie künftig ergreifen will, um an dem genannten Punkt gegen Diskriminierungen vorzugehen.

¹⁸ DAW, Two United Nation Plaza, Room DC 2-1236, New York, NY 10017, U.S.A.; <http://www.un.org/womenwatch/daw>

2.5. Anwesenheit während des *Constructive Dialogue*

Die eigentliche Rolle der NGOs ist die des „*Watch-Dog*“. Das bedeutet, vor dem Ausschuss präsent zu sein und das Geschehen beim *Constructive Dialogue* zwischen Ausschuss und Regierungsdelegation zu beobachten und zu kommentieren. Parallel zu den Sitzungen des Ausschusses lohnt es sich, die tägliche Berichterstattung zu verfolgen. Wenn die Regierungsdelegation in New York ist, sind meist auch die nationalen Medien zahlreich vertreten. NGOs können den Medien ihre Schattenberichte, besser noch eine kurze Zusammenfassung übergeben und die Fragen des Ausschusses und die Antworten der Regierung kommentieren. Die NGO-Kommentare sollten regelmäßig nach Deutschland gemailt werden, und dort von der NGO vor Ort ins Internet eingestellt werden und zu Pressemitteilungen verarbeitet werden. NGOs können auch eigene Pressekonferenzen geben und die Vertreter/innen werden in der Regel zu Interviews gebeten.

Beim *Constructive Dialogue* kann die NGO wiederum in wenigen Minuten die Essenz des Schattenberichts, der zum Verteilen mehrsprachig mitgebracht werden sollte, vortragen. Zu diesem Zeitpunkt empfiehlt sich eine neue Abstimmung über diese Essenz: Sie kann dieselbe wie bei der *pre-session* sein. Entsprechend aktueller Entwicklungen und der Medienpräsenz kann sich jedoch auch eine Zuspitzung auf einen oder ein wenige Inhalte anbieten. Da zu erwarten ist, dass mehrere NGO-Vertreter/innen aus den Staaten, die im selben Zeitraum berichten, anwesend sind, empfiehlt sich auch hier ein Abstimmungsprozess. Zum einen können Doppelungen vermieden werden, andererseits können die NGOs eine Konzentration auf einen für alle besonders wichtigen Punkt erzeugen.

Parallel zu den Verhandlungen des Ausschusses könnte in Deutschland eine Konferenz abgehalten werden, um den Prozess in New York bekannt, transparent und verständlich zu machen.

Wichtigstes Dokument dieser Sitzung des Ausschusses und des gesamten Berichtsverfahrens sind die Abschließenden Kommentare (*concluding comments*) des UN-Frauenrechtsausschusses. Sie heben positive Maßnahmen und Fortschritte in der Umsetzung des Abkommens hervor, sie kommentieren die Ausführungen der Regierung und kritisieren sie womöglich, sie sprechen Empfehlungen und Aufforderungen an die Regierungen aus. Mit diesem Dokument müssen die Regierung und die NGOs in den folgenden Jahren arbeiten. Aus dem Spannungsbogen des Regierungsberichtes und der Antworten der Regierung, der Kritik und Forderungen der NGO-Schattenberichte und den Empfehlungen und Aufforderungen des UN-Frauenrechtsausschusses ergibt sich das Diskussionspotential für Veränderungen. Dieses kann nur dann voll entfaltet werden, wenn diese Dokumente der nationalen Öffentlichkeit möglichst weitgehend bekannt sind und zugänglich gemacht werden.

2.5. Follow-up

In dieser Phase, die eigentlich den Zeitraum bis zum nächsten Bericht in weiteren vier Jahren umfasst, geht es um die Bekanntmachung der Abschließenden Kommentare des Ausschusses und das Lobbying für ihre Umsetzung.

Hierbei geht es um eine Stärkung der Zivilgesellschaft auf allen Gebieten, auch durch die Begleitung der anderen UN-Vertragssausschüsse¹⁹ und ihrer Sitzungen sowie der daraus resultierenden Berichte und Empfehlungen. Fortlaufendes Networking und Lobbying durch die NGOs an den Punkten, die im Schattenbericht zusammengetragen wurden, ist der Schlüssel zu einer umfassenden Beobachtung der Entwicklungen und zum Vorantreiben von Entwicklungen in der Umsetzungsphase. Die Umsetzungsphase ist der Alltag der nationalen und regionalen Politik.

Hier ist es besonders wichtig, einen fortlaufenden Erfahrungsaustausch unter den NGOs zu pflegen, als auch einen Dialog mit der Regierung und dem Parlament und den Medien zu führen. Es ist wichtig, Erfolge, auch kleine Fortschritte, hervorzuheben sowie auf Stagnation hinzuweisen. Spätestens nach drei Jahren ist es dann an der Zeit, die Koordinierung der folgenden Schattenberichte in Angriff zu nehmen. Insofern ist die Follow-Up-Phase zugleich die Start-Up-Phase für den nächsten Schattenbericht.

Durch Schattenberichte können NGOs nicht nur Informationen an den UN-Frauenrechtsausschuss übermitteln, sie eignen sich letztlich auch zur Unterstützung der Lobbyarbeit im eigenen Land. So können Schattenberichte dazu beitragen, dass Themen als „points of concern“ in die Abschließenden Kommentare aufgenommen werden. Dies kann wiederum dazu führen, dass führende Politiker/innen diese Problemfelder thematisieren, um auf der internationalen Bühne gut dazustehen. Der letzte Schattenbericht 2000 hatte insofern bereits gute Auswirkungen auf die nationale Lobbyarbeit, von dem aktuellen 2003 hoffen wir dasselbe. Die Erfahrung zeigt, dass die NGOs in der Follow-up Phase ständig um den Schattenbericht angefragt werden. Er ist ein Stück gefragter Literatur geworden, weshalb sich empfiehlt, genügend Druckexemplare zu produzieren, beziehungsweise den Bericht in pdf-Dateien zur Verfügung zu stellen.

Falls die Regierung nichts zur Umsetzung der Abschließenden Kommentare unternimmt, kann durch gezielte Lobbyarbeit und medienwirksame Aktivitäten (Pressekonferenzen, Anfragen im Bundestag) hierauf aufmerksam gemacht werden. Allerdings hat der Staat zweifellos einen Beurteilungsspielraum in Bezug auf die Art und Weise der Umsetzung der Abschließenden Kommentare und muss sie nicht wortgetreu umsetzen. Ständiges Monitoring erzeugt jedoch einen gewissen Druck, der zu der Umsetzung der Kommentare und Empfehlungen des UN-Frauenrechtsausschusses beitragen kann. Um eine kontinuierliche Lobbyarbeit zu ermöglichen, die sehr aufwendig ist, ist es sinnvoll, die Arbeit unter den verschiedenen beteiligten NGOs aufzuteilen. In diesem Zusammenhang sind daher Koordinierungsgespräche der verschiedenen NGOs anzuregen.

Sinnvoll ist auch die internationale Zugänglichkeit aller NGO-Schattenberichte, die leider noch nicht gewährleistet ist. Internationale Vernetzung und der Austausch der Schattenberichte geschieht nur gelegentlich, ist aber immer hilfreich, zumal durch die

¹⁹ UN-Menschenrechtsausschuss, UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, UN-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung, UN-Anti-Folter-Ausschuss, UN-Kinderrechte-Ausschuss.

Globalisierung nationale Lösungswege und Gesetzgebungen immer gleichförmiger gestaltet werden, und ihre Auswirkungen auf mögliche Diskriminierungen von Frauen oder ihr Effekt zur Abschaffung der Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht ähnlich sind (Beispiel: Reformen in sozialen Sicherungssystemen, Privatisierung).

Eines ist klar: Für die Abschaffung der Diskriminierung von Frauen sind alle Akteur/-innen in der Pflicht. Das internationale Menschenrechtsinstrument CEDAW bietet noch viele Herausforderungen. CEDAW müsste viel breitflächiger, bis hin in die Schulbildung bekannt gemacht werden, so dass jede Bürgerin und jeder Bürger es als ein Rechtsinstrument begreifen kann, dass für sie/ihn da ist. Die Dokumente müssten nicht nur im Internet leicht zu finden, sondern auch in Handexemplaren für die Bevölkerung zugänglich sein. Die bereits erkämpften Beteiligungsstrukturen und Rechte sind zu nutzen, insbesondere von der Zivilgesellschaft. Die Diskussion, ob die Regierung den NGOs dafür auch finanzielle Förderung und Strukturen bereit stellen muss, damit die Bürger/-innen ihre Beteiligungsrechte nutzen können, ist noch nicht abgeschlossen.

IV. Using the CEDAW Convention to Enhance Women's Rights

Prof. Dr. Rikki Holtmaat, University of Leiden

Arbeitsgruppe 2: "Wie können Schattenberichte erstellt, koordiniert and wirksam eingesetzt werden?"

In my introduction during this workshop I will concentrate on the experiences that we have in the Netherlands with shadow reports that were presented to the UN CEDAW-Committee in New York. In this background paper I will list the topics that I am going to talk about. (See Paragraph III.) The participants can use this list to prepare themselves for the discussions in the workshop. By way of introduction to the subject I will present some background information that may be useful for the discussions. (See paragraph I and II.)

1. The double reporting procedure in the Netherlands

In the Netherlands at first we had a very problematic relationship with this Convention. On the one hand it was said - in the 1980th, when the Convention was up for ratification by Parliament - that in our country everything was fine as far as women's rights were concerned and that we did not have to change anything as a consequence of this Treaty. On the other hand the Government was afraid not to comply with the Convention's obligations and wanted to enact an Equal Treatment Law, before ratifying this Treaty. The enactment procedure for this Equal Treatment Act took more then ten years, reason why the Netherlands was very late with ratifying the Convention. (It was signed in 1979 and ratified in 1991.)

During all these years the Convention hardly got any attention from the women's movement or from legal experts. The issue of women's rights was very much dominated in those years by developments that took place in European Community law at this point. (New Equal Treatment Directives and a lot of important case law by the European Court of Justice ECJ.) The first report that the Netherlands presented to the New York Committee in 1992 attracted some attention from the women's movement (a shadow report was presented in New York), but did not have much impact on the political agenda.

It can be said that only in the last 5 or 6 years the CEDAW-Convention has become a 'living instrument' in our country.

This is mainly due to the fact that during the ratification procedure a couple of Members of Parliament included a provision in the Ratification Law in which it was ruled that the Government is obliged to present a separate 4-year Report to the Dutch Parliament; i.e. separate from the Country Reports that it has to present to the Committee in New York. In order to prepare such a "National Report" on the implementation of the Convention in the Netherlands the Ministry of Social Affairs and Emancipation started a series of research projects, concerning subjects like women and health, motherhood protection and violence against women. All these issues were examined against the background of the obligations that we have according to the CEDAW-Convention. It appeared from these studies that Dutch legislation and policies were far from being in accordance with the Treaty provisions. In this series of studies there was also a background study into the legal obligations that the Government has under this Convention, according to International Human Rights doctrine. All these projects culminated into the First National Report by a Committee of Independent Experts that was published in 1997. This Report contained an analysis of the goals of the Convention and a great number of concrete recommendations for improvement of the situation of women and was presented to

Parliament, who discussed it and took over most of the recommendations. It was also widely discussed with Women's NGO's and with experts in various fields that are covered by the Convention.

As a result of all this the Second and Third reports to the Committee in New York that were issued by the Dutch Government in 1998 and 2000 drew much more attention from the women's movement. They used the separate studies and the National Report to screen the Government's reports to New York and comment on them. In my presentation I will concentrate on this reporting procedure and the role that the women's movement played in this procedure.

2. The instruments that the Convention offers to enhance equal rights of women

By way of background information I include part of a paper that I have recently presented at an European Women Lawyers Association EWLA-conference in Paris.²⁰ This concerns the question through which mechanisms, in theory, the Convention can be implemented in the national policies and legislation.

The main problem with International Human Rights Treaties like the CEDAW-Convention is that such documents often are lacking concrete legal force. The CEDAW-Convention has, even in feminist legal studies, often been portrayed as an ineffective and weak instrument. This is mainly due to the fact that there is no International Court to oversee to the implementation of its provisions and that there are no sanctions should a State not fulfil its obligations under the Convention. The Convention only obliges the States to take 'appropriate measures' and does not impose clearly and narrowly circumscribed obligations and deterrent sanctions.

Even so, I am not as pessimistic as many of my colleagues about the possibilities that the Convention offers to feminist lawyers and activists. In my view the Convention can have a concrete impact on the rights of women in the States who are signatories to this Treaty. This optimism stems from my experience in the Netherlands where I have witnessed the effects which the implementation the Convention has had on Dutch society. It appears that this Convention can offer new perspectives on legal instruments that can and should be used to battle old and pervasive forms of discrimination of women. There are three main avenues that can be followed to enhance the equal rights of women through the CEDAW-Convention. These will be discussed briefly below.

2.1. Using the Convention in Court and bringing complaints to the Committee

Women can bring forward the Convention's norms in lawsuits before national courts in which practices and norms are contested as discriminatory against women.²¹ Since December 2000 there also is the possibility to issue a complaint to the CEDAW-Committee in New York under the Optional Protocol with respect to the individual complaints procedure. Due to the fact that this Optional Protocol was adopted and

²⁰ The full text of this paper can be found at www.ewla.org . Here I have used parts of the last paragraph of that paper.

²¹ Provided that they live in a State with a 'monistic' system of law. In the Netherlands there are few examples of Court cases in which the Convention has been invoked. In all of these cases the judges ruled that the Convention does not contain self-executing provisions. This certainly is not true. One of the targets of feminist lawyers who advocate for the use of the Convention in legal practice should be to 'educate' the judges in this respect.

signed by a sufficient number of Member States, now individual women, who feel that they have been discriminated against and who do not get a favourable court order in their own country, can turn to the New York Committee for an opinion as to whether there has indeed been a breach of the Convention. Not all of the Convention's articles contain clear individual rights that can be enforced in this way, but some articles certainly do. One can argue that States that sign up to the Protocol implicitly recognise that the Convention does indeed contain rights that have direct effect (or are self executing). Otherwise, the fact that they allow their citizens to complain at the Committee about a breach of the Convention's provisions would make no sense. Although the Committee can not impose sanctions, the process of 'naming and blaming' is generally considered as a mechanism that could lead to some considerable improvement regarding women's rights. Governments don't like being embarrassed before International Tribunals. Feminist lawyers and activists must use this fact to their advantage.

2.2. A source of inspiration for new legislation

The Convention can inspire legislators and public policy makers to develop new strategies. Most (aspirant) EU countries are now in the process of developing gender equality laws or adapting their existing laws to the latest European Community (EC) Directives. Also the European Commission is now in the process of drafting a new and broad gender equality Directive on the basis of Article 13 EC-Treaty. Also there is the continuing work on the Charter of Fundamental rights of the European Union. One of the yardsticks that the women's movement and the European Parliament should use to evaluate the proposals is whether all three goals of the Convention²² are effectively implemented and whether the personal and material scope of EU sex equality law is as broad as that of the Convention.

In political and legal practice of all EU Member States the CEDAW-Convention could be used to make the move in Europe towards so-called 'fourth generation equality laws'.²³ That is a type of equality law that not only encompasses the negative duty to refrain from discrimination and unequal treatment, but that also encompasses the positive duty to effectively make an end to all forms of discrimination, including systemic or structural discrimination.

2.3. Using the reporting procedure

According to Article 18 of the Convention each country has to send an initial report within one year after signing up to the Convention and every four years thereafter. Very often governments do treat these country reports as kind of 'state secret' and do not involve the general public or ngo's in the process of drafting these reports. The possibility exists for the women's movement to be actively involved in this procedure and in discussing these reports with the Committee. Ngo's have the right to deliver so-called shadow-reports to the Committee, and the Committee encourages them to do so.²⁴ In the process of drafting such a report women's organisations are encouraged to evaluate the extent to which their country's legislation or their government's policies are in accordance with the obligations that are set by the

²² These three goals are described earlier in the paper as (1) To implement complete equality in law and in public administration (2) To improve the *de facto* position of women and (3) To address the dominant gender stereotypes and gender ideology.

²³ Sandra Fredman: *Discrimination Law*. Oxford University Press, Oxford. (2002), at page 122.

²⁴ IWRAP-Asia-Pacific runs a program (*Global to Local*) in which ngo-representatives are trained in the process of drafting shadow reports and presenting them in New York. See: www.IWRAP-AP.org

Convention. After the Committee has issued its Concluding Comments, the ngo's can actively follow up on the recommendations made by the Committee. In the Netherlands this process has resulted in much activity by women's groups which have put some of the most blatant points of non-compliance on the political agenda. In addition this process has stimulated lawyers to refer more often to the Convention's norms in court cases and to ask judges to declare discriminatory practices as unlawful.

Anhang: Tagungsprogramm und Kurzprofile der Referent/-innen

Programm

Freitag, den 13. Dezember 2003, 9.00 - 18.00
Uhr



■ **9.00 Uhr** Empfang, Anreise

■ **10.00 Uhr** Eröffnung

Frauke Seidensticker, Deutsches Institut für Menschenrechte, stv. Direktorin
Marion Böker, KOK e.V., Bundesreferentin für internationale Belange

■ **10.15 Uhr** Grußwort

Christel Hanewinkel, Parlamentarische Staatssekretärin, Bundesministerin
für Familien, Senioren, Frauen und Jugend

■ **10.30 Uhr** CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen – Einführung
in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Sachverständige im UN-Ausschuss zur
Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Kurze Diskussion

■ **11.30 Uhr** Was kann eine Individualbeschwerde leisten – Überblick über die Erfahrungen aus
verschiedenen Menschenrechtsabkommen

Dr. Norman Weiß, Menschenrechtszentrum der Universität Potsdam, wiss.
Mitarbeiter

Kurze Diskussion

■ **12.20 Uhr** Präsentation der Arbeitsgruppen

■ **12.30 - 13.30 Uhr** Mittagsbuffett

■ **13.30 - 15.30 Uhr** Arbeitsgruppen

1 Die Möglichkeiten der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW
– Anwendbarkeit im deutschen Recht

- Chair: Christiane Howe, agisra, Vorstand von KOK e.V., Potsdam
- Referentinnen: Petra Follmar, Menschenrechtsexpertin
Nivedita Prasad, Ban Ying e.V, Koordinatorin, wiss. Mitarbeiterin
- Berichterstatlerin: Dr. Brigitte Hamm, Institut für Entwicklung und Frieden, Universität
Duisburg, FoodFirst Information and Action Network (FIAN), Herne, Vorstand

2 Wie können Schattenberichte erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden? Berichte der
NGOs zu Abkommen und Regierungsberichten

- Chair: Marion Böker, KOK e.V. Potsdam, Bundesreferentin für internationale Belange
- Referentin: Prof. Dr. Rikki Holtmaat, Universität Leiden, Niederlande
- Berichterstatlerin: Dr. Birte Rodenberg, NGO-Frauenforum

3 Jurist/innenfachgruppe: Menschenrechte im deutschen und internationalen Recht

- Chair: Katja Habermann, Rechtsanwältin, AdvoCats for Women
- Referentin: Dr. Christine Kreuzer, Universität Konstanz, Deutscher Juristinnenbund
- Berichterstatte(r)in: Magdalena Suszycka-Jasch, KOK e.V., Potsdam

- 15.30 - 16.00 Uhr Pause
- 16.00 - 16.30 Uhr Präsentation der Ergebnisse
- 16.30 - 17.00 Uhr Diskussion
- 17.00 - 18.00 Uhr Ausklang



Kurzprofile der Referent/-innen

■ Dr. phil. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Consultant

geboren 1940, Studium der Amerikanistik/ Anglistik, Germanistik an den Universitäten München, Yale, FU Berlin; Promotion 1970; Assistentin und Assistenzprofessorin für amerikanische Literatur und Kultur an der FU Berlin (1972-76); wissenschaftliche Mitarbeiterin, Assistant Director und Geschäftsführung Aspen Institute Berlin (1977-87); Abteilungsleiterin für Frauenpolitik (im Rang einer Ministerialdirektorin) im Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Gesundheit (1987-92); Geschäftsführerin, AFS Interkulturelle Begegnungen e.V. (American Field Service: internationale Jugendaustauschorganisation) (1992-1998); Generalbevollmächtigte des Vorstands, AFS Interkulturelle Begegnungen e.V. (1999-2002); Befassung mit frauenpolitischen, bildungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Fragen auf nationaler und internationaler Ebene seit 1973, mit Fragen der Menschenrechte von Frauen seit 1988, mit jugendpolitischen Fragen seit 1992. Sitz in zahlreichen deutschen und internationalen Gremien. Seit 1989 Sachverständige für die Bundesrepublik Deutschland im Ausschuss der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Veröffentlichungen in deutscher und englischer Sprache auf den Gebieten der Amerikanistik, Frauenforschung, Arbeitsmarktpolitik, Menschenrechte; Vorträge und Trainings zu diesen Fragen auf zahlreichen Tagungen in Deutschland, Europa, USA, Asien.

■ Dr. jur. Norman Weiß

seit Juni 1994 wissenschaftlicher Mitarbeiter, seit September 1999 wissenschaftlicher Assistent im MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, seit 2000 Mitglied in der Projektgruppe „Menschenrechte und Minderheiten“ der deutschen Kommission Justitia et Pax, zahlreiche Veröffentlichungen zum Thema Menschenrechte, darunter Menschenrechte - Vorträge zu ausgewählten Fragen, 1995 (zus. mit Engel, D./d'Amato, G.); Die Bedeutung von Menschenrechtsklauseln für die Außenbeziehungen und Entwicklungshilfeabkommen der EG/EU (Studien zu Grund- und Menschenrechten, Heft 4), März 2000; „Objektive Willkür“. Zu einem Prüfungskriterium im Verfahren der Urteilsverfassungsbeschwerde, 2000; Religion und Weltanschauung im säkularen Staat (41. Assistententagung Öffentliches Recht), 2001 (hrsg. zus. mit Haratsch, A./Janz, N./Rademacher, S./Schmahl, S.).

■ Petra Follmar, Volljuristin

Derzeit Promotion an der Universität Hamburg.

Seit 1998 Fortbildungen, Rechtsgutachten, Verhandlungsberatung und -begleitung für deutsche und internationale Frauenorganisationen, Themenschwerpunkte sind Frauenmensenrechte, Frauenhandel, Migration und Prostitution. Initiatorin und juristische Koordinatorin des EU-geförderten europäischen Projekts ‚Femmigration - Legal Agenda for Migrant Prostitutes and Trafficked Women on the Internet‘ (www.femmigration.net). Im Jahr 2001 als Rechtsexpertin für die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE/ ODIHR) in der Republik Moldau bei der Novellierung von Straf- und Strafprozessrecht im Bereich Menschenhandel. 2002 für Ban Ying e.V., Berlin, Vorbereitung eines Untersuchungsverfahrens nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW zu Domestic Slavery in Diplomatenhaushalten.

Seit 2003 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Menschenrechte mit dem Schwerpunkt Menschenrechte im Inland.

■ Nivedita Prasad

Diplom-Pädagogin. Arbeitete zunächst im Mädchenhaus Berlin, seit 1997 als Projektkoordinatorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin von Ban Ying - einer Beratungs- und Koordinationsstelle gegen Menschenhandel. (www.Ban-Ying.de). Unterrichtet seit 1994 an verschiedenen Universitäten in Berlin in den Themenbereichen: Rassismus, Migration und Feminismus. Einige Veröffentlichungen, darunter

- „Garantierte Straffreiheit bei diplomatischer Immunität - Auch Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen werden nicht geahndet“ in: Südostasien 9/01
- „NGO - Lobbyarbeit bei den Verhandlungen zum UN-Zusatzprotokoll der Crime Commission“ in: KOK (Hg.): Frauen handel(n) in Deutschland, Bonn 2000. In deutscher und englischer Fassung
- „Zur Verbesserung der HIV/AIDS-Prävention für Migrantinnen und Migranten in Berlin“. Eine Expertise im Auftrag des Landesverbands der Berliner AIDS-Selbsthilfeorganisationen

- „Can feminist participatory Action research be done in countries of destination“; in: GAATW Newsletter Dec. 2000
 - „Arbeitsmigrantinnen im irregulären Dienstleistungssektor“, in: Berlin 21(Hg): Umwelt und Entwicklungspolitische Bilanz, Berlin 1998.
-

■ **Prof. Dr. jur. Rikki Holtmaat**

1983 Abschluss Jura Universität Utrecht, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Dutch Emancipation Council 1982 - 1985. Von 1985 bis 2001 Lehrtätigkeit an der Universität Leiden zum Thema Frauen und Recht. Promotion 1992 über geschlechtsspezifische Fragen der Zerteilung des Systems der Sozialversicherung und Sozialhilfe in den Niederlanden. Zahlreiche Vervielfältigungen im Bereich Arbeitsrecht, Sozialrecht, Gleichberechtigung im EU-Recht und feministische Rechtslehre. Teilnahme am Europäischen Forum 1994-1995 zum Thema ‚Gender and the Use of Time als Gastprofessorin (European University Institute, Florenz). Neben Professur an der Juristischen Fakultät der Universität Leiden auch freischaffende Beraterin zum Thema Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und Gleichberechtigung. Arbeiten zu ausgewählten Fragen, u.a. sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz, EU-Richtlinien zum Diskriminierungsverbot, Gesetzgebung zum Verbot der Diskriminierung körperlich Behinderter, Durchsetzung von CEDAW in den Niederlanden, die Entwicklung neuer Anti-Diskriminierungsgesetzgebung in zentralasiatischen Ländern sowie geschlechtsspezifische Auswirkungen von Änderungen der Eigentumsregeln im Eherecht. Nähere Informationen zu ihren Aktivitäten und Veröffentlichungen sind unter ihrer Webseite erhältlich: www.rikkiholtmaat.nl
