

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtsausschuss:

40. bis 42. Tagung 2008

- Drei Sitzungen pro Jahr
- Allgemeine Empfehlung zu Wanderarbeitnehmerinnen

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 37. bis 39. Tagung 2007, VN, 3/2008, S. 128ff., fort.)

Endlich mehr Planungssicherheit für den **Ausschuss für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)**: Ende 2007 hatte die Generalversammlung nach mehreren provisorischen Verlängerungen der Tagungszeit mit Resolution 62/218 beschlossen, dass der Ausschuss ab 2010 zu drei dreiwöchigen Tagungen pro Jahr zusammentreffen kann, zu denen jeweils eine Woche Vorbereitungszeit in Arbeitsgruppen hinzukommt. Ferner soll die Arbeitsgruppe für die Individualbeschwerden auch dreimal statt wie bisher zweimal im Jahr zur Prüfung der Beschwerden zusammenkommen. Seit 1995 hatte sich der CEDAW um eine dauerhafte Ausweitung der Tagungszeit bemüht. Eine damals verabschiedete entsprechende Änderung des Art. 20 des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** müsste jedoch von zwei Dritteln der Vertragsstaaten (also 123 von 185) ratifiziert werden. Bis Ende 2008 haben dies jedoch erst 54 Staaten getan. Die Resolution der Generalversammlung bleibt nun bis zum Inkrafttreten der Änderung gültig. Für 2008 und 2009 gestattete die Resolution als letztmaliges Provisorium insgesamt fünf Tagungen.

Die 23 Mitglieder des Frauenrechtsausschusses nahmen die Entscheidung der Generalversammlung mit großer Freude zur Kenntnis. Sie äußerten Zuversicht, dass es ihnen mit der zusätzlichen Zeit nun gelingen werde, den Überhang abzuwickeln und neue Rückstände zu vermeiden. Ende Dezember 2007 lag der Rückstand des Ausschusses bei 35 Staatenberichten. Zudem bleibt mehr Zeit zur Behandlung von Individualbeschwerden un-

ter dem Fakultativprotokoll, welchem bis zum Ende der Tagungszeit 2008 94 Staaten beigetreten waren.

Individualbeschwerdeverfahren

Unter dem Fakultativprotokoll behandeln die Sachverständigen auf ihrer 42. Tagung den Fall Zhen Zhen Zheng gegen die Niederlande. Die Chinesin hatte vorgebracht, zum Zweck der Prostitution in die Niederlande gebracht worden und damit ein Opfer von Frauenhandel zu sein. Nach ihrer Ankunft floh die damals 16-Jährige und arbeitete zunächst im Haushalt einer Chinesin. Als jedoch ihre Schwangerschaft offensichtlich wird, wird sie nach insgesamt acht Monaten entlassen. Danach meldete sie sich bei den Behörden und beantragte Asyl. Der Ausschuss lehnte diesen Antrag ab, da Zheng keinerlei Papiere vorweisen konnte, acht Monate gewartet hatte und keine Angaben zu ihrer Reise von China in die Niederlande machen konnte. Eine Berufung vor dem Bezirksgericht wurde mit dem Hinweis, dass ihr bei Rückkehr nach China keine Gefahr drohe, abgewiesen. Laut Zheng wurden ihre Rechte unter Art. 6 der Konvention (Maßnahmen zur Abschaffung des Frauenhandels) verletzt. Die Einwanderungsbehörden hätten bemerken müssen, dass sie ein Opfer von Frauenhandel ist und entsprechende Hilfe und rechtlichen Schutz bieten müssen. Der Ausschuss lehnte die Beschwerde als unzulässig ab, da nationale Rechtsbehelfe nicht ausgeschöpft worden waren. Frau Zheng hatte sich nie bei der Polizei als Opfer von Frauenhandel gemeldet und den entsprechenden Schutz nicht vor Gericht eingefordert.

Allgemeine Empfehlung

Auf der 42. Tagung verabschiedeten die Expertinnen und Experten des CEDAW die Allgemeine Empfehlung Nr. 26 über die Rechte von Wanderarbeitnehmerinnen. Diese seien oft besonderen Problemen ausgesetzt, so der Ausschuss. Im Herkunftsland würden diskriminierende Regelungen oft die Abreise erschweren. So brauchen Frauen in einigen Ländern die Zustimmung männlicher Familienmitglieder, um einen Reisepass zu beantragen. Ein niedrigerer Bildungsstand erschwert es ihnen, im Vorhinein zuverlässige Informationen über Risiken der Migration zu erhalten. Im Aufnahmeland arbeiten Mi-

grantinnen besonders häufig als Haushaltshilfen oder im Unterhaltungssektor, oft ohne Vertrag und Rechtsschutz. Als Haushaltshilfen seien Migrantinnen im besonderen Maße Gewalt und sexuellem Missbrauch ausgesetzt, mehr als Migranten. Die Allgemeine Empfehlung fordert Herkunftsländer dazu auf, Wanderarbeitnehmerinnen besser über die Risiken der Migration und ihre Rechte aufzuklären, sichere Vermittlungsagenturen zu empfehlen und Notrufnummern bereitzustellen. Die Aufnahmeländer sollten den Rechtsschutz verbessern, insbesondere sicherstellen, dass das Arbeitsrecht ihres Landes auch Beschäftigte in Privathaushalten und im Unterhaltungsbetrieb abdeckt. Für Vermittlungsagenturen sollte es verpflichtende Fortbildungsmaßnahmen über die Rechte der Migrantinnen geben.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2008 (40. Tagung: 14.1.–1.2., Genf, 41. Tagung: 30.6.–18.7., New York und 42. Tagung: 20.10.–7.11., Genf) behandelte der CEDAW insgesamt 29 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige Berichte beispielhaft herausgegriffen.

40. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Bolivien, Burundi, Frankreich, Libanon, Luxemburg, Marokko, Saudi-Arabien und Schweden.

Unzufrieden zeigte sich der Ausschuss bei der Prüfung des Berichts **Burundis**. Zu wenig sei getan worden, um den abschließenden Bemerkungen des Ausschusses aus dem Jahr 2001 Folge zu leisten. Insbesondere die dringend erforderlichen Änderungen der diskriminierenden Gesetzgebung seien ausgeblieben. So gelten laut Familienrecht für Männer und Frauen weiterhin unterschiedliche Mindestalter zur Eheschließung, und der Mann bleibt der Haushaltsvorstand. Besorgnis erregte auch die hohe Zahl von Frauen und Mädchen, die Opfer sexueller Gewalt werden und dabei besonders die Tatsache, dass die Täter oft straffrei bleiben. In vielen Fällen werden außergerichtliche oder gütliche Einigungen durchgesetzt, zum Teil sogar die Verheiratung des Opfers mit dem Täter. Positiv bewerteten die Sachverständigen die Einführung kostenloser Grundschulbildung und einer Frauenquote von 30 Prozent für das Parlament.

Der CEDAW war beeindruckt von der modernen Infrastruktur in **Saudi-Arabien**,

insbesondere vom hohen Standard bei der Bildung und den Gesundheitsdiensten. Jedoch wurde Saudi-Arabiens weiterhin geltender Vorbehalt zur Konvention, diese gelte nur insoweit sie nicht der Scharia widerspricht, erneut kritisiert. Dieser sei so weit gefasst, dass er gegen Sinn und Zweck des Übereinkommens verstoße. Auch die Auffassung von Gleichberechtigung auf Seiten der Regierung lässt laut Ausschuss zu wünschen übrig: Statt *gleicher* Rechte gelten in Saudi-Arabien *ähnliche* Rechte; gegenseitige Ergänzung und Harmonie zwischen den Geschlechtern wird als Gleichberechtigung angesehen.

Ein neues Gesetz in **Frankreich** zur besseren Vermeidung und effektiveren Bestrafung häuslicher Gewalt sowie verschiedene Aufklärungskampagnen zum Thema wurden vom CEDAW begrüßt. Beide Maßnahmen scheinen dringend notwendig. Laut einer Studie sterbe alle drei Tage eine Frau durch Gewalt ihres Partners: Die Sachverständigen zeigten sich angesichts dieser Zahlen äußerst besorgt. Kritisch bemerkten sie auch den weiterhin geringen Anteil von Frauen im Parlament, in den Regionalvertretungen, bei führenden Posten in der Verwaltung und im Privatsektor. Lobend äußerte man sich zu den Bemühungen von Regierung und Rundfunkbehörden, stärker gegen geschlechtsspezifische Stereotype in der Werbung vorzugehen.

Schweden kann man wohl in Bezug auf Frauenrechte zu den Musterschülern zählen. So gab es bei der Prüfung des Berichts viel Lob: Der Haushalt für die Gleichstellungspolitik wurde 2007 um das Zehnfache erhöht; das Ausländerrecht sieht den Flüchtlingsstatus auch für Personen vor, die aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexueller Orientierung verfolgt werden; und durch die Entwicklungszusammenarbeit der Schweden werden zahlreiche Frauenrechtsprogramme gefördert. Negativ bewerteten die CEDAW-Mitglieder, dass der Anteil der Frauen in Führungspositionen besonders im akademischen Bereich zu niedrig ist: Nur 17 Prozent aller Professorenstellen sind mit Frauen besetzt. Die schlechte psychische Verfassung vieler junger Mädchen bereitete ebenfalls Sorge. Diese drückte sich durch einen Anstieg der versuchten Selbstmorde und selbstzugefügten Verletzungen aus.

41. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CEDAW die Berichte aus Finnland, Großbritannien, Island, Jemen, Litauen, Nigeria, der Slowakei und Tansania.

Erfreut zeigten sich die Sachverständigen angesichts des hohen Anteils der Frauen in den politischen Institutionen **Islands**. Frauen stellen 36,5 Prozent der Kabinettsmitglieder, 31,8 Prozent der Parlamentsabgeordneten und knapp 36 Prozent der Mitglieder von Kommunalregierungen. Der Umstand, dass Männer im Schnitt 16 Prozent höhere Gehälter erhalten als Frauen, wurde vom Ausschuss negativ angemerkt. Besonders störte seine Mitglieder dabei die Information, dass dieser Unterschied von den Männern und Frauen in Island anscheinend für akzeptabel gehalten wird. Dies weise auf stereotype Einstellungen hin. Sorgen bereiteten zudem der hohe Alkoholkonsum von Frauen sowie die Tatsache, dass Frauen sich öfter mit HIV/Aids infizieren als Männer.

Die Einrichtung eines Ausschusses zur Reform diskriminierender Gesetzgebung in **Nigeria** wurde von den Ausschussmitgliedern begrüßt. Zugleich wiesen sie nochmals auf gravierende Probleme bestehender Regelungen hin: So lässt zum Beispiel das Strafgesetzbuch von Nordnigeria das Schlagen von Frauen zu, solange es der Züchtigung dient und keine schweren Verletzungen verursacht. Äußerst besorgt zeigten sich die Sachverständigen hinsichtlich der in einigen Regionen immer noch weit verbreiteten Praxis der Genitalverstümmelung, die noch nicht gesetzlich verboten ist, sowie der hohen Müttersterblichkeit. Nigeria hat die zweithöchste Müttersterblichkeitsrate der Welt.

Einen Fortschritt verzeichnete der CEDAW bei der Prüfung des Berichts **Jemens**. Dort hat die Regierung eine Quote eingeführt, mit der bei den nächsten Wahlen sichergestellt werden soll, dass mindestens 15 Prozent der Parlamentssitze an Frauen gehen. Gegenwärtig sind nur 0,3 Prozent der Parlamentarier weiblich. Sehr besorgt äußerten sich die Sachverständigen über das Strafrecht. Männer, die ihre Frau oder ein weibliches Familienmitglied bei Verdacht auf Untreue töten, werden nicht für Mord belangt. Einen Rückschritt und einen ernsten Verstoß gegen die Frauenrechtskonvention stellte der

Ausschuss bei der Änderung des Personenstandsrechts fest, demzufolge Mädchen unter 15 Jahren heiraten dürfen, solange der Erziehungsberechtigte zustimmt. Laut Berichten seien einige der Mädchen nicht einmal acht Jahre alt, so die Sachverständigen. Unter diesen Umständen sei eine Verheiratung gleichzusetzen mit Gewaltausübung, zudem bestünden ernste Gesundheitsrisiken.

42. Tagung

Auf der Herbsttagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Bahrain, Belgien, Ecuador, El Salvador, Kanada, Kirgisistan, Madagaskar, der Mongolei, Myanmar, Portugal, Slowenien und Uruguay.

Lobend äußerte sich der Ausschuss zur Ausweitung des Vaterschaftsurlaubs in **Kanada**. Besonders in Quebec habe die Zahl der Männer, die die Regelung in Anspruch nehmen, stark zugenommen. Die Sachverständigen forderten weitere Maßnahmen, um den Anteil auch in anderen Provinzen zu erhöhen. Erfreut zeigten sie sich auch angesichts der sinkenden Frauenarbeitslosigkeit, den abnehmenden Gehaltsunterschieden zwischen Frauen und Männern und des hohen Anteils von Frauen unter den Richtern des Landes. Negativ bewertet wurde vor allem die Situation in den Gefängnissen. Unter den Gefangenen befänden sich überdurchschnittlich viele Ureinwohnerinnen und Afrokanadierinnen. In vielen Frauengefängnissen gibt es männliche Wärter, was zu sexueller Belästigung führen kann. In Jugendhaftanstalten sind Mädchen und Jungen oft in einer Einrichtung untergebracht, was die Mädchen verstärkt Gewalt aussetzt.

Die beachtlichen Fortschritte im Bildungsbereich von **Madagaskar** fanden Anerkennung durch den Ausschuss. Auf der Insel im Indischen Ozean wurde der Zugang von Mädchen zur Bildung verbessert, Abbruchraten verringert, Anmeldegebühren abgeschafft und zusätzliche Klassenräume gebaut. Anlass zur Sorge bietet jedoch weiterhin das hohe Vorkommen von Gewalt gegen Mädchen und Frauen. Dabei sei die Kultur des Schweigens und der Straflosigkeit besonders gravierend, so die Sachverständigen. Die meisten Opfer erheben aus Angst vor Vergeltung keine Anklage und werden oft durch traditionelle Regeln sogar dazu angehalten, ihr Zuhause für eine Weile zu verlassen.

Nach Auffassung der Ausschussmitglieder stehen mehrere Regelungen der neuen Verfassung von **Myanmar** nicht im Einklang mit der Konvention. Beispielsweise verbietet Kapitel 8 die Diskriminierung bei der Besetzung von Regierungsstellen mit der Einschränkung: »Dieser Absatz soll in keiner Weise die Benennung von Männern für Posten, die naturgegeben nur für Männer geeignet sind, beeinträchtigen.« Besorgt zeigte man sich hinsichtlich der Berichte über weit verbreitete sexuelle Gewalt gegen ländliche Frauen der Shan, Mon, Karen, Palaung und Chin, meist ausgeübt durch die Streitkräfte, die straffrei bleiben. Besonders kritisierte der CEDAW auch, dass Opfer sexueller Gewalt sich erst bei der Polizei melden müssen, bevor sie medizinische Hilfe erhalten können. Viele Opfer verzichten daher auf medizinische, psychologische oder juristische Hilfe. Sehr kritisch äußerten sich die Sachverständigen zudem zur großen Zahl vermeidbarer Todesfälle, oft herbeigeführt durch Unterernährung, Infektionskrankheiten und Komplikationen in der Schwangerschaft. Positiv bewerteten die Sachverständigen, dass die Mehrheit der Universitätsabsolventen Frauen sind.

Wie schon in seinen vorherigen abschließenden Bemerkungen zu **Kirgisistan**, brachte der Ausschuss seine Kritik darüber zum Ausdruck, dass die Praxis der Brautentführung trotz Verbots weiter existiert. Diese Tradition führe meist zu Zwangsehen, die klar gegen Art. 16 der Konvention verstoßen. Auch die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt wurde bemängelt. Die Frauenarbeitslosigkeit sei hoch, der Gehaltsunterschied zu Männern beachtlich und zu oft sind Frauen nur in den traditionellen Beschäftigungsfeldern tätig. Positiv bewertete der CEDAW hingegen ein neues Gesetz zu staatlichen Garantien für Gleichheit von Rechten und Chancen sowie die Einführung einer Quotenregelung für das Parlament.

Beeindruckt zeigten sich die Sachverständigen über die engagierte Zivilgesellschaft in **El Salvador**, die sich aktiv für Frauenrechte einsetzt. Die Zusammenarbeit der Regierung mit nichtstaatlichen Organisationen solle dabei aber weiter verbessert werden. Gelobt wurden ferner die Bemühungen, den Anteil der Mädchen an der Schulbildung zu erhöhen, die flexiblen Regelungen, um Abbrecherinnen eine Fort-

setzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen sowie auf Frauen spezialisierte Alphabetisierungsprogramme. Dennoch seien die Analphabetinnenrate und die Zahl der Schulabbrecherinnen besonders in den ländlichen Gegenden noch zu hoch. Besorgnis äußerte man auch zur hohen Zahl an Teenager-Schwangerschaften und illegalen Abtreibungen bei sehr jungen Frauen.

Verwaltung und Haushalt

5. Hauptausschuss der Generalversammlung | 63. Tagung 2008/2009 | Friedenssicherungshaushalt

- **Rekordhaushalt von 7,7 Mrd. US-Dollar bewilligt**
- **Streit zwischen Geber- und Truppenstellerländern**
- **Wichtige Themen vertagt**

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

(Vgl. Thomas Thomma, Generalversammlung: 62. Tagung 2007/2008, Haushalt, VN, 3/2008, S. 130ff.)

Erst mit drei Wochen Verspätung gelang es dem **Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (5. Hauptausschuss) der UN-Generalversammlung** am 25. Juni 2009, sich auf den Haushalt der 15 friedenserhaltenden Maßnahmen für das Haushaltsjahr 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010 zu einigen. Der Haushalt erreicht mit einem Volumen von 7 734 787 700 US-Dollar eine neue Rekordhöhe: In nur vier Jahren (2005–2006: 3,52 Milliarden US-Dollar) verdoppelten sich die Ausgaben und übersteigen nun den ordentlichen Haushalt um fast das Dreifache. Explodierende Kosten, verspätet vorgelegte Sekretariatsberichte und die Politisierung des Ausschusses – mit der das mangelnde Mitentscheidungsrecht im Sicherheitsrat jener Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Haupttruppensteller sind, kompensiert wird – ergeben bei den Budgetverhandlungen eine unglückliche Gemengelage. Der Ausschuss kam zu seinen Beratungen in der Zeit vom 11. Mai bis 25. Juni 2009 zusammen.

Nach langem Tauziehen einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Kompromiss, der gegenüber dem Vorschlag des Generalsekretärs Kürzungen von 546 Millionen US-Dollar vorsieht. Die Verhandlungen waren dieses Jahr äußerst schwierig und standen mehrmals kurz vor dem Abbruch. Die Positionen der großen Geberstaaten (zusammen kommen sie für den Löwenanteil der Friedensmissionen auf), die sich als ›Gleichgesinnte‹ (Australien, Europäische Union, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und die USA) eng abstimmten, und der Gruppe der Entwicklungsländer, zusammengeslossen in der G-77, standen sich in wesentlichen Punkten diametral gegenüber. Am Ende der regulären Sitzungszeit hatte man sich lediglich auf die Budgets der bereits beendeten Missionen ONUB (Burundi), UNAMSIL (Sierra Leone) und UNMEE (Äthiopien und Eritrea) geeinigt. Erst als die Missionen zu Paketen zusammengefasst wurden, kam am letzten Wochenende der offiziellen Sitzungsperiode der erhoffte Durchbruch: Unter der Vermittlung Mexikos konnte ein Kompromiss bezüglich des finanziellen und personellen Rahmens aller Missionen erreicht und anschließend die einzelnen Budgets ausgearbeitet werden (UN Doc. A/C.5/63/25 v. 24.6.2009).

Der Konflikt zwischen den Interessen der großen Geber und der großen Truppensteller (Pakistan, Bangladesch, Indien, Nigeria, Nepal, Ruanda, Ghana, Jordanien), unterstützt von der G-77, drohte den 5. Hauptausschuss zu lähmen: Den Gebern wird von Seiten der G-77 vorgeworfen, die Mandate zwar einzurichten, aber dann die für die Durchführung nötigen Ressourcen zu verweigern. Umgekehrt weisen die Geber die Forderungen der Truppensteller nach immer mehr Mitteln und Personal ohne eine effektive Kontrolle als überzogen zurück. In der Mitte dieses Streites steht das UN-Sekretariat, das aufgrund der komplizierten UN-internen Verfahren der Haushaltsaufstellung nur wenig Handlungsspielraum hat.

Richtschnur für die Verhandlungen waren die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ). Dieser empfahl, den Haushaltsentwurf des Generalsekretärs um sieben Prozent (rund 550 Millionen US-Dollar) zu kürzen. Ziel der EU waren weitere deutliche Kürzungen.