

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Frauenrechtsausschuss:

#### 60. bis 62. Tagung 2015

- Untersuchungen nach Artikel 8 Fakultativprotokoll in Kanada und Philippinen
- Allgemeine Empfehlung zum Zugang von Frauen zur Justiz

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 57. bis 59. Tagung 2014, VN, 5/2015, S. 227f., fort.)

Das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** (kurz: **Frauenrechtskonvention**) nähert sich weiter der universellen Gültigkeit: Im April 2015 trat Südsudan als 189. Vertragsstaat dem Übereinkommen bei. Damit haben lediglich Iran, Somalia, Sudan und die USA nicht ratifiziert. Südsudan trat gleichzeitig dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen bei, welches die Individualbeschwerde ermöglicht und Ende 2015 106 Vertragsstaaten zählte. Der **Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women – CEDAW)** widmet der Prüfung von Rechtsverletzungen unter dem Fakultativprotokoll zunehmend mehr Zeit. Seine 23 unabhängigen Sachverständigen behandelten im Jahr 2015 fünf Beschwerden und schlossen zwei Untersuchungen nach Artikel 8 Fakultativprotokoll ab.

### Individualbeschwerden

Mit der Beschwerde Anna Belousova gegen Kasachstan behandelte der CEDAW die Frage der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz. Belousova hatte seit vielen Jahren in einer Grundschule in Rudny gearbeitet. Nach Antritt des neuen Direktors Anfang 2011 wurde ihr Vertrag nicht verlängert. Laut Belousova hatte der Direktor ihr mehrfach gedroht, sie würde ihre Stelle verlieren, wenn sie keine sexuelle Beziehung mit ihm einginge. Als sie dies ablehnte, forderte er stattdessen eine Geldzahlung. Belousova reichte bei der Schulaufsicht Beschwerde ein. Dort wurde der

Fall ohne eine Anhörung Belousovas nach Befragung des Direktors zurückgewiesen. Auch Schulbehörden, die Staatsanwaltschaft und das lokale Gericht wiesen ihre Beschwerde ab. Laut Belousova wurden Zeugenaussagen und eine Tonbandaufzeichnung von einem Gespräch mit dem Direktor nicht ausreichend geprüft. Nach Auffassung des CEDAW haben die Behörden von Kasachstan mehrere von Belousovas Rechten unter dem Übereinkommen verletzt: Beispielsweise ihren Anspruch auf effektiven Schutz vor Diskriminierung (Artikel 1 und 2), da Richter die Vorwürfe nicht ausreichend geprüft hätten. Zudem hätten sie ihre Verpflichtung, gegen Stereotype vorzugehen, verletzt (Artikel 5), da sich während der Verhandlungen stereotype Rollenbilder der Richterinnen und Richter zeigten. Auch sei Belousova aufgrund der sexuellen Belästigung an der Ausübung ihres Rechts auf Zugang zu Arbeit gehindert worden (Artikel 11).

Im Fall X und Y gegen Georgien stellte der CEDAW eine Verletzung der Artikel 1, 2 und 5 des Übereinkommens fest. X hatte mehrfach Polizei und Staatsanwaltschaft um Schutz gegen Gewalt durch ihren Ehemann gebeten. Die Behörden leiteten jedoch nie Ermittlungen ein, sondern ließen den Ehemann lediglich schriftlich bestätigen, dass er keine weitere Gewalt gegen seine Frau und seine Kinder ausüben würde. X hatte gegen die Weigerung, Ermittlungen aufzunehmen, geklagt und zunächst Recht bekommen. Die Ermittlungen wurden jedoch wieder eingestellt. Die Begründung der Regierung, die Kinder hätten sich bei Befragungen in Widersprüche verwickelt und es seien Ungereimtheiten aufgetreten, ließ der Ausschuss nicht gelten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hatte eine Klage zu Kindesmissbrauch in derselben Familie im Jahr 2008 als unbegründet zurückgewiesen.

Die Beschwerden Y. W. gegen Dänemark und D. G. gegen die Niederlande wurden als unzulässig abgewiesen.

### Untersuchungsverfahren

Bei zuverlässigen Hinweisen auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen des Übereinkommens kann der CEDAW laut Artikel 8 Fakultativprotokoll eine Untersuchung einleiten. Diese Möglichkeit wurde bisher erst einmal genutzt:

Im Jahr 2005 veröffentlichte der CEDAW die Ergebnisse seiner Untersuchung zur Gewalt gegen Frauen in Ciudad Juárez/Mexiko. Zehn Jahre später wurden im Jahr 2015 gleich zwei Untersuchungen abgeschlossen. Der erste Untersuchungsbericht befasst sich mit der Gesundheitssituation von Frauen auf den Philippinen. Gegenstand der Vorwürfe war, dass eine Anordnung des Bürgermeisters von Manila aus dem Jahr 2000 die Gesundheitseinrichtungen der Stadt verpflichtete, natürliche Familienplanung zu fördern und Frauen von Verhütungsmitteln abzuraten. In der Praxis führte dies dazu, dass Frauen die Beratung zur Verhütung verwehrt wurde und lokale Gesundheitseinrichtungen keine Verhütungsmittel zur Verfügung stellten. Gleichzeitig wurde bekräftigt, dass die Stadt Manila Verhütung in keinem Fall finanziell unterstützen würde.

Der CEDAW stellte fest, dass Frauen durch den *de-facto*-Bann von Verhütungsmitteln ihr Recht auf Zugang zu reproduktiven Gesundheitsdiensten verwehrt werde. Sie seien dadurch verstärkt Geschlechtskrankheiten und Risiken für ihre Gesundheit durch die Belastung von vielfachen Geburten ausgesetzt. Die Folge seien eine hohe Anzahl unerwünschter Schwangerschaften, unsichere Abtreibungen und eine höhere Müttersterblichkeit. Die philippinische Regierung sei verantwortlich, da sie die Ausübung der Anordnung unterstützt, oder zumindest geduldet habe. Damit sei sie ihrer Verpflichtung, Diskriminierung von Frauen zu beseitigen und ihre Rechte zu gewährleisten, nicht nachgekommen und habe damit Artikel 2 und 12 des Übereinkommens verletzt. Insbesondere habe der Staat gegen das Recht auf Zugang zu Aufklärung zur Familienplanung (Artikel 10h) und das Recht zur freien Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied der Kinder (Artikel 16.1e) verstoßen.

In Kanada untersuchte der Ausschuss die extrem hohe Gewaltrate gegen indigene Frauen. Der Anteil sexueller Übergriffe und häusliche Gewalt gegenüber indigenen Frauen sei dreieinhalb Mal höher als bei Frauen aus der übrigen Bevölkerung. Die Wahrscheinlichkeit für eine junge indigene Frau, durch Gewalteinwirkung zu sterben, liege fünfmal höher als für andere Frauen. Dies hänge auch mit ihrem überproportionalen Anteil in

der Prostitution zusammen. Es fehlten ein Aktionsplan der Regierung, um die Ursachen zu bekämpfen und Mittel gegen die Auswirkungen der Gewalt zu finden. Die kanadische Regierung wies zurück, durch ihr Handeln oder Nicht-handeln Rechte des Übereinkommens schwerwiegend oder systematisch verletzt zu haben. Ihre Polizei- und Justizbehörden hätten alle Fälle von Mord oder Verschwinden prompt und umfassend ermittelt, zudem sei eine unabhängige Ermittlungskommission eingerichtet worden. Indigene Frauen erhielten zudem Unterstützung im sozialen Bereich und in der Bildung. Die Arbeit von 30 Gemeindeorganisationen zum Thema wurde finanziell unterstützt und es wurden eine Helpline sowie 700 Plätze in Notunterkünften für Opfer von Gewalt geschaffen. Der CEDAW entschied jedoch, dass Kanada Artikel 1, 2, 3, 5 sowie 14 und 15 verletzt habe. Die Regierung habe keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um den Schutz der betroffenen Frauen zu gewährleisten, alle Fälle von Gewalt zu ermitteln, den Zugang zur Justiz zu vereinfachen und die sozioökonomischen Bedingungen zu verbessern.

### Allgemeine Empfehlung

Auf seiner Sommertagung verabschiedete der CEDAW seine Allgemeine Empfehlung Nr. 33 zum Zugang von Frauen zur Justiz. Der Ausschuss weist darin nachdrücklich auf die Wichtigkeit von verfügbaren, wirksamen Rechtsmitteln hin. Rechte bieten nur Schutz, wenn sie durchgesetzt werden können. In der Empfehlung werden verschiedene Elemente des Zugangs zur Justiz erörtert, die Staaten gewährleisten sollen: Der ungehinderte Zugang zu einer unabhängigen, unparteiischen Justiz muss sichergestellt sein, Staaten sollen ausreichend Gerichte schaffen, damit Frauen diese erreichen können, und auch Frauen mit geringem Einkommen, Behinderungen oder in abgelegenen Gebieten müssen Gerichte nutzen können. Die Sicherheit und Privatsphäre von Frauen soll durch gut ausgebildete und sensibilisierte Justizangestellte sichergestellt werden. Angemessene und effektive Rechtsbehelfe sowie der Zugang zu Entschädigung müssen ermöglicht werden und unabhängige Einrichtungen sollen gewährleisten, dass diskriminierende Praktiken von Justizange-

stellten verfolgt werden. Darüber hinaus enthält die Empfehlung Vorschläge, um Stereotype und Vorurteile abzubauen, sowie für die Gestaltung und Durchsetzung von Recht unter Gesichtspunkten der Geschlechtergerechtigkeit.

Der CEDAW hielt im Jahr 2015 drei Tagungen in Genf ab: 60. Tagung: 16.2.–6.3., 61. Tagung: 6.7.–24.7. sowie 62. Tagung: 26.10.–20.11.2015). Auf den drei Tagungen behandelten seine Mitglieder insgesamt 27 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige der Abschließenden Bemerkungen zu diesen Berichten beispielhaft dargestellt.

### 60. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Aserbaidschan, Dänemark, Ecuador, Eritrea, Gabun, Kirgisistan, den Malediven und Tuvalu.

Bei der Prüfung des Berichts aus **Eritrea** äußerte sich der Ausschuss sehr kritisch über den verpflichtenden Wehrdienst von unbestimmter Dauer und ohne formelle Bezahlung unter Bedingungen, die auf Zwangsarbeit hinauslaufen. Viele Mädchen würden die Schule abbrechen, noch im Kindesalter heiraten oder Kinder gebären, um dem Wehrdienst zu entgehen. Laut Berichten seien Frauen während ihres Wehrdienstes regelmäßig sexueller Gewalt durch Offiziere und männliche Rekruten ausgesetzt. Positiv bewertet wurden verschiedene Reformen im Gesetzgebungsbereich, wie der Beschluss zur Abschaffung der weiblichen Genitalverstümmelung. Diese sei jedoch nach wie vor insbesondere in ländlichen Gebieten verbreitet. Weiterhin wurden Defizite im Gesundheitsbereich negativ angemerkt: Es fehle an ausgebildeten Medizinerinnen und Medizinerinnen sowie Hebammen, das Budget liege unter dem Durchschnitt in der Region, die Müttersterblichkeit sei weiterhin zu hoch und viele Mädchen würden im Kindesalter schwanger.

### 61. Tagung

Auf der Sommertagung beurteilte der Ausschuss den Stand der Umsetzung des Übereinkommens in Bolivien, Gambia, Kroatien, Namibia, St. Vincent und die Grenadinen, Senegal, Spanien und Vietnam.

Die Bemühungen der Regierung in **St. Vincent und die Grenadinen**, den gleichberechtigten Zugang von Frauen und

Männern zur Arbeit zu gewährleisten, fanden Anerkennung durch den CEDAW. Die Einrichtung von Kindertagesstätten und die Verbesserung des Nahverkehrs wurden hier als Beispiele genannt. Gleichzeitig zeigten sich seine Mitglieder besorgt, da lediglich 55,7 Prozent der Frauen berufstätig seien. Positiv bewertet wurde der hohe Anteil von Frauen in öffentlichen Behörden (40 Prozent) und der Justiz (50 Prozent). Verbesserungen der Beteiligung seien jedoch in politischen Ämtern notwendig, so sind nur 13 Prozent der Parlamentarier und knapp ein Zehntel der Minister Frauen. Besorgt zeigten sich die Ausschussmitglieder auch über die hohe Anzahl von Schwangerschaften bei Jugendlichen. Fast die Hälfte aller Frauen bekäme ihr erstes Kind zwischen 15 und 19 Jahren, was zu hohen Schulabbruchraten führe.

### 62. Tagung

Auf seiner Herbsttagung bewertete der CEDAW die Situation der Frauen in Libanon, Liberia, Madagaskar, Malawi, Portugal, Russland, Slowakei, Slowenien, Timor Leste, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Usbekistan.

Lobend erwähnte der Ausschuss den hohen Anteil von Frauen in akademischen Einrichtungen in **Russland**. Sehr besorgt zeigten sich die Sachverständigen jedoch über die weitverbreiteten patriarchalischen Einstellungen und stereotypen Rollenbilder. Diese würden sowohl in Schulbüchern und Lehrmaterialien als auch allgemein in Gesellschaft und Medien verbreitet. Frauen würden weiterhin in erster Linie als Mütter angesehen, ihre Unterordnung in Familie und Gesellschaft bestehe fort und schränke ihre Beteiligung am beruflichen öffentlichen Leben ein. Angeblich zu ihrem Schutz, sei der Zugang für Frauen zu mehr als 450 Berufen in 40 Branchen nur mit Sondergenehmigung möglich. Sehr viele Frauen arbeiteten darüber hinaus im Niedriglohnssektor, so der Ausschuss. Ihr Durchschnittslohn betrage nur 74 Prozent von dem der Männer. Besorgt zeigten sich die Sachverständigen auch über die hohe häusliche und sexuelle Gewalt gegen Frauen und die fehlenden Unterkünfte für die Opfer. Der Ausschuss bemängelte, dass die russische Regierung kaum etwas gegen die Situation der Frauen unternehmen würde.