

## IV. Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau

von *Hanna Beate Schöpp-Schilling*

### *Einleitung*

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen und trat 30 Tage nach der 20. Ratifikation am 3. September 1981 in Kraft. Indem es das Diskriminierungsverbot einerseits und das Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot andererseits differenziert ausführt, ist es das wichtigste internationale Menschenrechtsübereinkommen für Frauen und gehört mit den inzwischen sechs weiteren VN-Menschenrechtspakten und -übereinkommen zum Kern des internationalen Menschenrechtsschutzes. Das Übereinkommen hat insgesamt 30 Artikel. Artikel 1-5 und Artikel 24 werden als Rahmenartikel verstanden, die jeweils bei den übrigen substanziellen Artikeln 6-16, die sich auf bestimmte Lebensbereiche von Frauen beziehen, zur Anwendung kommen. Artikel 17-23 und Artikel 25-30 sind verfahrensrechtliche Artikel und regeln unter anderem das Durchführungsinstrument der Berichterstattung, den dazugehörigen Vertragsausschuss sowie das Thema der möglichen Vorbehalte. Am 6. Oktober 1999 verabschiedete die Generalversammlung das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen, das bereits ein Jahr später in Kraft trat und dem Vertragsausschuss für CEDAW ermöglicht, Mitteilungen über Menschenrechtsverletzungen zu prüfen und Untersuchungen durchzuführen.

Artikel 21 des Übereinkommens gibt dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau<sup>1</sup> das Mandat, jährlich an die Generalversammlung der Vereinten Nationen »durch den Wirtschafts- und Sozialrat über seine Tätigkeit« zu berichten.<sup>2</sup> Er »kann aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge

1 Im Folgenden abgekürzt mit »Vertragsausschuss« oder »Vertragsausschuss für CEDAW«.

2 Die Übersetzungen sind hier und im Folgenden der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, entnommen.

(*suggestions*) machen und Allgemeine Empfehlungen (*general recommendations*) abgeben. Diese werden zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der Vertragsstaaten in den Ausschussbericht aufgenommen.« Damit hat der Vertragsausschuss die Möglichkeit, Interpretationen des Übereinkommens und damit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu formulieren und diese als Empfehlungen an die Vertragsstaaten beziehungsweise auch an die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu richten.

Die rechtliche Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen ist, wie auch bei den Allgemeinen Empfehlungen beziehungsweise Allgemeinen Bemerkungen der anderen VN-Menschenrechtsinstrumente, umstritten. Im Allgemeinen werden sie als rechtlich nicht verbindlich eingestuft und haben daher nicht den Rechtsstatus und Verpflichtungscharakter wie die Pakte und Übereinkommen selbst.<sup>3</sup> Der Vertragsausschuss für CEDAW erwartet jedoch, dass Vertragsstaaten diese Interpretationen bei der Umsetzung des Übereinkommens und bei der Berichterstattung darüber berücksichtigen. In der Praxis geschieht dies in unterschiedlichem Umfang. Allerdings sind die Allgemeinen Empfehlungen oft nicht einmal in die nationalen Sprachen der jeweiligen Vertragsstaaten übersetzt, so dass sie den entsprechenden Politikern und Bürokraten nicht bekannt sind. Viele nichtstaatliche Organisationen nutzen sie jedoch konstruktiv bei der Erstellung ihrer Schattenberichte, die sie als Ergänzung der Staatenberichte der Vertragsstaaten zu CEDAW dem Ausschuss zukommen lassen, und der Ausschuss selbst greift im »konstruktiven Dialog« mit den Regierungsdelegationen in seinen Fragen und seinen Stellungnahmen in den Abschließenden Stellungnahmen auf sie zurück.

## Probleme

Der Vertragsausschuss für CEDAW, der in Artikel 17 zur Überprüfung der Staatenberichte nach Artikel 18 vorgesehen ist, kam 1982 mit zunächst achtzehn Mitgliedern zusammen, die sich als Sachverständige unter anderem mit »großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfassten Gebiet« hervorgetan haben mussten. Nach der 35. Ratifikation des Übereinkommens erhöhte sich die Zahl der Sachverständigen auf dreiundzwanzig. Da in Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommens eine Begrenzung der jährlichen Arbeitszeit des Ausschusses festgelegt ist, hat die Arbeit der Sachverständigen immer unter einer großen Zeitknappheit gelitten. Diese wurde zusätzlich noch durch die relativ schnelle Ratifikation des Überein-

3 Eckart Klein, General Comments. Zu einem eher unbekanntem Instrument des Menschenrechtsschutzes, in: Jörn Ipsen und Edzard Schmidt-Jortzig (Hrsg.), Recht – Staat – Gemeinwohl. Festschrift für Dietrich Rauschnig, 2001, S. 301-311, hier S. 307-311.

kommens durch viele Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verstärkt. Heute hat das Übereinkommen mit einer über 90prozentigen und damit der zweithöchsten Ratifikationsrate der VN-Menschenrechtsinstrumente mit Vertragsausschüssen fast universelle Gültigkeit, und der Ausschuss muss entsprechend viele Staatenberichte begutachten.<sup>4</sup> Diese Zeitknappheit hat sich auch auf die Formulierung und Verabschiedung von Allgemeinen Empfehlungen ausgewirkt, so dass mit Januar 2004 erst 25 derartige Interpretationen des Übereinkommens und damit der Verpflichtungen der Vertragsstaaten existieren, von denen allerdings die frühen zwar das Augenmerk auf bestimmte Themen lenken, diese aber nicht analysieren. Die inhaltlichen Arbeitspläne, die der Vertragsausschuss für die Erarbeitung von Allgemeinen Empfehlungen zu unterschiedlichen Zeiten immer wieder aufgestellt hat, konnten daher bis heute nicht erfüllt werden.

Neben der Zeitknappheit wurde die Formulierung von Allgemeinen Empfehlungen in den Anfangsjahren des Vertragsausschusses für CEDAW aber auch durch andere Schwierigkeiten behindert. So war seine Arbeit in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts, ähnlich wie die Arbeit von Vertragsausschüssen anderer Menschenrechtsinstrumente der Vereinten Nationen, nicht frei von den Ideologien des Kalten Krieges.<sup>5</sup> Das spezifische völkerrechtliche Verständnis der Sachverständigen aus kommunistischen Ländern, dass es nämlich nicht dem Vertragsausschuss, sondern nur den Vertragsstaaten zustehe, das Übereinkommen zu interpretieren, führte zunächst zu Kontroversen innerhalb des Ausschusses und zu einer Blockade, Artikel 21 anzuwenden. Schließlich wurde ein Rat der Rechtsabteilung des VN-Sekretariats eingeholt. Dieser bestätigte, dass Artikel 21 nach dem Vorbild des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung formuliert worden sei und dem Ausschuss das Mandat gebe, sowohl Allgemeine Empfehlungen auf der Grundlage der Staatenberichte an alle Vertragsstaaten zu richten als auch einem einzelnen Vertragsstaat Vorschläge auf der Grundlage von dessen spezifischem Staatenbericht zu unterbreiten. Trotz dieser Analyse hörten die Kontroversen nicht auf,

4 Die ursprüngliche Arbeitszeit von jährlich zwei Wochen ist inzwischen auf zweimal jährlich drei Wochen erweitert. Zusätzlich tagen jeweils zwei Arbeitsgruppen des Ausschusses zur Vorbereitung der Diskussion der Staatenberichte sowie zur Prüfung der eingegangenen Mitteilungen nach dem Fakultativprotokoll. Eine Veränderung des Artikels 20 Abs. 1 im Jahre 1995 zunächst durch die Vertragsstaaten zu CEDAW und 1996 mit anschließender Bestätigung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen, mit der die zeitliche Beschränkung aufgehoben wird, ist leider bisher nicht in ausreichender Zahl von den Vertragsstaaten zu CEDAW ratifiziert worden. Der Vertragsausschuss für CEDAW hat damit noch immer weniger Arbeitszeit als vergleichbare andere VN-Vertragsausschüsse.

5 Hierzu *Eckart Klein* (Fn. 3), S. 302; *Elizabeth Evatt*, Finding a Voice for Women's Rights: The Early Days of CEDAW, in: *The George Washington International Law Review* 34, Nr. 3 (2002), 515–553, hier 535–541.

wenn auch immerhin 1986 eine erste Allgemeine Empfehlung und ein erster Vorschlag angenommen und Ideen für weitere Allgemeine Empfehlungen im Bericht über diese Sitzungsperiode aufgeführt wurden. Erst in der 6. Sitzungsperiode (1987) einigte sich der Ausschuss ohne Probleme auf eine Vorgehensweise zur Umsetzung seines Mandats nach Artikel 21 und beschloss in dieser wie auch in den folgenden Sitzungen weitere Allgemeine Empfehlungen.<sup>6</sup> In der 7. Sitzungsperiode (1988) differenzierte der Vertragsausschuss für CEDAW sein Mandat dahingehend, dass er Allgemeine Empfehlungen an die Vertragsstaaten und Vorschläge an das System der Vereinten Nationen richten würde.<sup>7</sup>

### *Vorgehensweise des Vertragsausschusses*

Die Vorgehensweise des Vertragsausschusses für CEDAW bei der Formulierung der Allgemeinen Empfehlungen hat sich im Laufe der Jahre mehrfach geändert. Bis einschließlich der 20. Sitzungsperiode (1999) wurden Allgemeine Empfehlungen von einer der beiden Ständigen Arbeitsgruppen des Ausschusses erarbeitet und dann dem Plenum zur Diskussion und Verabschiedung vorgelegt. In der 21. Sitzungsperiode (1999) löste der Ausschuss die Arbeitsgruppen auf, so dass seitdem alle Allgemeinen Empfehlungen und Vorschläge in nicht öffentlichen Sitzungen im Plenum erarbeitet worden sind.<sup>8</sup> Im Laufe der Jahre fasste der Ausschuss zusätzlich eine Reihe weiterer Beschlüsse hinsichtlich der Vorgehensweise bei der Erarbeitung von Allgemeinen Empfehlungen, die unter anderem die Unterstützung durch das VN-Sekretariat, das heißt der Abteilung zur Förderung der Frau,<sup>9</sup> durch die VN-Sonderorganisationen und durch nichtstaatliche Organisati-

6 *Elisabeth Evatt* (Fn. 5), S. 539–543.

7 Diese Unterscheidung scheint aber nicht immer eingehalten worden zu sein. So befasst sich Vorschlag Nr. 4 mit dem Problem der Vorbehalte, das vom Vertragsausschuss aber auch in den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 4 und 20 sowie in einem Beitrag zum 50. Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aufgegriffen wurde.

8 Die Arbeit in den nicht öffentlichen Sitzungen der Arbeitsgruppen litt unter anderem auch darunter, dass immer nur einer der beiden Gruppen Dolmetscher zur Verfügung gestellt werden konnten. Andererseits erlaubten die kleinere Gruppengröße und der größere Zeitrahmen eine vertiefte Diskussion der Themen. Die Aufteilung in Arbeitsgruppen führte jedoch bei den komplexeren Allgemeinen Empfehlungen zu Missmut bei jenen Sachverständigen, die sich nicht ausreichend an der Diskussion beteiligt fühlten, da sie sich in der anderen Arbeitsgruppe mit der Verbesserung der Arbeitsmethoden befassten.

9 Der Vertragsausschuss für CEDAW wurde seit seinem ersten Treffen von dieser Abteilung zunächst in Wien und ab 1993 in New York betreut und nicht wie die übrigen VN-Vertragsausschüsse vom Menschenrechtszentrum beziehungsweise dem in dessen Nachfolge stehenden Amt des/der Hohen Kommissars/in der Vereinten Nationen für Menschenrechte in Genf.

onen im weitesten Sinne betrafen.<sup>10</sup> Die derzeit geltenden Verfahrensregeln wurden in der 17. Sitzungsperiode (1997) als dreistufiger Prozess neu bestimmt.<sup>11</sup> Seitdem diskutiert der Ausschuss zunächst die Verpflichtungen, die in dem betreffenden Artikel enthalten sind. Dies geschieht in einer öffentlichen Sitzung, in der auch Sonderorganisationen der Vereinten Nationen und andere Gremien derselben sowie nichtstaatliche Organisationen zu Wort kommen können.<sup>12</sup> In einer zweiten Stufe fertigen ein oder mehrere Mitglieder mit Unterstützung des VN-Sekretariats einen ersten Entwurf der geplanten Allgemeinen Empfehlung an, der wiederum unter Beteiligung von Personen aus dem Kreis der Vereinten Nationen und der Zivilgesellschaft im weitesten Sinne in einer öffentlichen Sitzung diskutiert wird. Die Endfassung wird dann in einer der nächsten Sitzungsperioden in einer nicht öffentlichen Sitzung vom Plenum des Ausschusses beschlossen. Aufgrund der Dauer dieses Prozesses und aufgrund der Tatsache, dass der Ausschuss, unter anderem auch aus den bereits angeführten Gründen der Zeitknappheit, seit langer Zeit nicht mehr bereit war, mehrere Allgemeine Empfehlungen gleichzeitig zu erarbeiten, ist es wiederum zu einer Verlangsamung bei der Erstellung derselben gekommen. Bis heute hat der Vertragsausschuss für CEDAW keinerlei Richtlinien zur Form und Struktur seiner Allgemeinen Empfehlungen entwickelt.

Im Rahmen der Reformbemühungen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, die auch die Vertragsausschüsse betreffen, findet seit kurzem ein Austausch von Entwürfen zu Allgemeinen Empfehlungen/Allgemeinen Bemerkungen zwischen den VN-Vertragsausschüssen statt. Diskutiert wird auch die Möglichkeit gemeinsamer Interpretationen eines in mehreren VN-Menschenrechtsinstrumenten angesprochenen Verbots oder Gebots durch zwei oder mehrere Vertragsausschüsse.<sup>13</sup>

10 So führte die Organisation »International Women's Rights Action Watch«, die in Minneapolis angesiedelt ist, ab 1992 Seminare für Mitglieder des Vertragsausschusses durch, deren Diskussionen in die Formulierung Allgemeiner Empfehlungen einfließen, und die beiden Allgemeinen Empfehlungen Nr. 24 und 25 profitierten sehr stark von akademischen Konferenzen, die sich mit dem jeweiligen Thema unter Beteiligung einiger Mitglieder des Ausschusses vertiefend befassten.

11 Zu diesem Zeitpunkt existierten die Arbeitsgruppen noch, so dass zwischen ihnen und dem Plenum im ursprünglichen Beschluss differenziert wird.

12 In der Praxis hat sich gezeigt, dass für diese Diskussion bereits ein Arbeitspapier eines der Mitglieder des Ausschusses oder des VN-Sekretariats vorliegt. Letzteres befasst sich im Allgemeinen mit einer Aufzählung der Aussagen der Ausschussmitglieder zu dem betreffenden Thema während des »konstruktiven Dialogs« mit den Regierungsdelegationen beziehungsweise in den Abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses, mit denen er die Umsetzung des Übereinkommens durch einen Vertragsstaat bewertet.

13 Ein derartiger Versuch der Vorsitzenden des Vertragsausschusses für den Internationalen Pakt für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, die einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 3 des Paktes vorbereitet und diesen gemeinsam mit dem

Auch in der Form, der Aussagekraft und der frauenpolitischen und rechtlichen Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen des Vertragsausschusses für CEDAW ist im Laufe der Jahre eine Entwicklung festzustellen. Die ersten achtzehn Allgemeinen Empfehlungen, außer der ersten von 1986, die nur aus einem Absatz besteht, sind in der Form von VN-Resolutionen geschrieben und sind von daher außerordentlich sperrig zu lesen. Die eigentliche Empfehlung an die Vertragsstaaten ist bei acht dieser achtzehn Interpretationen des Übereinkommens nur sehr kurz in einem Absatz enthalten,<sup>14</sup> und auch bei den übrigen zehn umfasst der entsprechende Text der inhaltlichen Aufforderung an die Vertragsstaaten im Allgemeinen nicht mehr als drei kleine Absätze.

Es kann hier nicht im Einzelnen auf die Inhalte und Bedeutung all dieser Empfehlungen eingegangen werden. Ein Teil spiegelt die Probleme des Ausschusses in seiner Arbeit mit den Vertragsstaaten wider und dokumentiert auf diese Weise, wie Vertragsausschuss und Vertragsstaaten um ein Verständnis ihrer Aufgaben und Verpflichtungen ringen. So beziehen sich einige dieser frühen Allgemeinen Empfehlungen auf das Berichtsverfahren nach Artikel 18 (Form und Inhalte der Berichte, Zeitpunkt der Berichterstattung, Unterstützung durch die *Advisory Services* des VN-Sekretariats),<sup>15</sup> auf die Verbreitung des Übereinkommens und der Staaten- bzw. Ausschussberichte in den jeweiligen nationalen Sprachen,<sup>16</sup> auf die sensible und durchaus politische Frage der geographischen und verwaltungsmäßigen Trennung des Vertragsausschusses für CEDAW von den übrigen VN-Vertragsausschüssen sowie auf die an finanziellen Mitteln und Mitarbeitern unzureichende Unterstützung durch das VN-Sekretariat.<sup>17</sup>

Schon sehr früh befasste sich der Vertragsausschuss auch mit dem gravierenden Problem der Vorbehalte von Vertragsstaaten zum Übereinkommen, die nach Artikel 28 Abs. 1 zwar möglich sind, aber nach Artikel 28 Abs. 2 nicht gegen »Ziel und Zweck« des Übereinkommens verstoßen dürfen. So begrüßte er 1987 die Tatsache, dass die Vertragsstaaten sich auf ihrem nächsten Treffen mit der Frage der Vorbehalte befassen wollten, und regte an, dass diejenigen, die Vorbehalte ausgesprochen hatten, diese prüfen und zurückzuziehen sollten.<sup>18</sup>

Vertragsausschuss für CEDAW erarbeiten wollte, scheiterte im Jahre 2003 allerdings an der Kurzfristigkeit der Terminsetzung.

14 So bei den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 1 (1986), 3 (1987), 4 (1987), 5 (1988), 8 (1988), 9 (1989), 11 (1989), 18 (1991).

15 Allgemeine Empfehlung Nr. 1 (1986), Allgemeine Empfehlung Nr. 2 (1987), Allgemeine Empfehlung Nr. 11 (1989).

16 Allgemeine Empfehlung Nr. 6 (1988), Allgemeine Empfehlung Nr. 10 (1989).

17 Allgemeine Empfehlung Nr. 7 (1988).

18 Allgemeine Empfehlung Nr. 4 (1987). Vgl. zur schrittweisen Entwicklung des Ver-

Die anderen Themen, die in den übrigen ersten achtzehn Allgemeinen Empfehlungen angesprochen werden, beziehen sich explizit auf bestimmte substanzielle Artikel des Übereinkommens oder sind diesen implizit zuzuordnen. Sie dienen der Verdeutlichung der inhaltlichen, das heißt rechtlichen, institutionellen und durch sonstige »angemessene« Maßnahmen einzulösenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten bei der Beseitigung von Diskriminierungen von Frauen. So wurden sie aufgefordert, den Geschlechterstereotypen, die auf tradierten kulturellen und religiösen Annahmen beruhen und Frauen diskriminieren, mit Bildungs- und Informationskampagnen zu begegnen; »zeitweilige Sondermaßnahmen« im Sinne zeitlich befristeter Fördermaßnahmen für Frauen in verschiedenen Lebensbereichen einzuführen; frauenpolitische Institutionen auf Regierungsebene mit spezifischen Aufgaben einzurichten und zu stärken; nationale Statistikbehörden mit der Aufgabe zu betrauen, alle Ergebnisse ihrer Erhebungen und Umfragen geschlechtsspezifisch aufzuschlüsseln; das Prinzip des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit durchzusetzen mittels der Ratifikation der ILO-Konvention 100, der Entwicklung geschlechtsneutraler Evaluierungssysteme für Arbeitsplätze und der Einbeziehung der Sozialpartner; über die rechtliche und soziale Situation von unbezahlten weiblichen Familienangehörigen in ländlichen und städtischen Familienbetrieben zu berichten, deren Situation statistisch zu erfassen und durch die Einführung von Lohn und Sozialversicherungselementen zu verbessern; sich in der Forschung der Erfassung der unbezahlten häuslichen Arbeit von Frauen zu widmen und Schritte zu unternehmen, damit diese Arbeitsleistung im jeweiligen nationalen Bruttosozialprodukt mit aufgeführt wird.<sup>19</sup>

Anlässlich des 10. Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens wurden die Vertragsstaaten ausdrücklich aufgefordert, mit ihren nationalen nichtstaatlichen Organisationen hinsichtlich der Verbreitung und Umsetzung des Übereinkommens zusammenzuarbeiten, obwohl eine Rolle dieser Organisationen im Übereinkommen gar nicht genannt wird und nationale

tragsausschusses für CEDAW zu einer klaren Position hinsichtlich der Vorbehalte *Hanna Beate Schöpp-Schilling*, Reservations to CEDAW: An Unresolved Issue. Or. (No) New Developments, in: Ineta Ziemele (Hrsg.), Reservations to Human Rights Treaties, 2004, S. 3-39.

- 19 Allgemeine Empfehlung Nr. 3 (1987), (Artikel 5); Allgemeine Empfehlung Nr. 5 (1988), (Artikel 4 Abs. 1); Allgemeine Empfehlung Nr. 6 (1988), (Artikel 3); Allgemeine Empfehlung Nr. 8 (1988), (Artikel 4 Abs. 1 und 8); Allgemeine Empfehlung Nr. 9 (1989), (Artikel 3); Allgemeine Empfehlung Nr. 13 (1989), (Artikel 11 Abs. 1 d); Allgemeine Empfehlung Nr. 16 (1991), (Artikel 2.c, Artikel 11 Abs. 1 c.d.e., Artikel 14, Artikel 16 Abs. 1 h); Allgemeine Empfehlung Nr. 17 (1991), (Artikel 11, Artikel 3). Ist der betreffende Artikel im Text des Übereinkommens nicht ausdrücklich genannt, habe ich ihn zugeordnet und dies durch Kursivsetzung gekennzeichnet.

nichtstaatliche Organisationen bis zu diesem Zeitpunkt auch keinerlei Funktion im Rahmen der Berichterstattung übernommen hatten.<sup>20</sup>

Verdeutlichte die Auswahl dieser Themen unter anderem auch das persönliche Interesse einzelner Mitglieder des Vertragsausschusses an der Interpretation bestimmter Artikel aus dem politischen und wirtschaftlichen Bereich, so wurde die Entscheidung für die restlichen vier der ersten achtzehn Allgemeinen Empfehlungen zusätzlich durch weitere Faktoren bestimmt. Der Blick des Ausschusses konzentrierte sich zwar in diesen vier Interpretationen auf die Gesundheit von Frauen nach Artikel 12, aber es wurden Aspekte und bestimmte Gruppen von Frauen angesprochen, die nicht explizit im Übereinkommen aufgeführt sind. Sie waren aber seit der Verabschiedung des Übereinkommens durch eine bedrohliche Epidemie (AIDS) einerseits und durch entsprechende Lobbyarbeit betroffener Frauengruppen beziehungsweise der nationalen und internationalen Frauenbewegungen andererseits ins internationale Bewusstsein gedrungen. In diesen vier Allgemeinen Empfehlungen dokumentiert sich auch der »offene« Charakter des Übereinkommens, das nach Artikel 1 den Tatbestand der Diskriminierung von Frauen nicht nur im »politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen«, sondern auch in »jedem sonstigen Bereich« definiert und auf dieser Grundlage für neue Entwicklungen offen ist.

So griff der Vertragsausschuss den Aspekt der HIV-infizierten und von AIDS betroffenen Frauen (und Kinder) auf und empfahl den Vertragsstaaten verstärkte Aufklärung hinsichtlich der besonderen Gefährdung von Frauen, die er in ihren biologischen Gegebenheiten und in der ihnen zugewiesenen untergeordneten Position begründet sah. Er regte an, dass in den staatlichen Programmen zur Bekämpfung von AIDS ein besonderes Augenmerk auf Frauen gelegt werde und forderte ihre verstärkte Einbeziehung als Handelnde in der Prävention und der Gesundheitsfürsorge sowie letztlich eine detaillierte Berichterstattung über die Anstrengungen der Vertragsstaaten auf der Grundlage dieser Empfehlung.<sup>21</sup>

1991 lenkte der Ausschuss den Blick auf die Diskriminierungen von behinderten Frauen, wobei er allerdings das Phänomen der mehrfachen und sich wechselseitig verstärkenden Diskriminierungen, die diese Frauen aufgrund ihrer Behinderung und ihres Geschlechts erfahren können, noch nicht erfasste.<sup>22</sup>

Schließlich griff der Ausschuss schon früh den Diskriminierungsstatbestand der Gewalt gegen Frauen auf und empfahl den Vertragsstaaten, Informationen in ihre Berichte aufzunehmen über den von ihnen veranlassten, gesetzlich verankerten Schutz von Frauen vor Gewalt (sexueller Gewalt, se-

20 Allgemeine Empfehlung Nr. 10 (1989).

21 Allgemeine Empfehlung Nr. 15 (1990), (Artikel 12).

22 Allgemeine Empfehlung Nr. 18 (1991), (Artikel u.a. 1, 3, 4 Abs. 1, 7, 10, 11, 12, 14, 16).



xuellem Missbrauch in der Familie, sexueller Belästigung am Arbeitsplatz), über andere Maßnahmen, um diese Arten von Gewalt zu eliminieren, über Mechanismen und Unterstützungsangebote für die Opfer dieser Formen von Gewalt und über statistische Daten hinsichtlich entsprechender Vorkommnisse und Opfer.<sup>23</sup> 1990 widmete er sich dem besonderen Gewaltaspekt der »genitalen Beschneidung« von Frauen,<sup>24</sup> dessen Verbreitung ihm durch einige Staatenberichte bekannt geworden war. Alle bisherigen Empfehlungen waren von den Mitgliedern des Ausschusses selbst und ohne weitere Unterstützung durch Mitglieder der Zivilgesellschaft oder des VN-Sekretariats formuliert worden. Im Ausschuss selber wurde dieses Thema jedoch als höchst sensibel empfunden, so dass der Ausschuss in diesem Fall die Abteilung zur Förderung der Frau zum ersten Mal um Unterstützung in der Form eines Hintergrundpapiers bat. Dieses bildete dann auch in der 9. Sitzungsperiode (1990) nach ausführlichen Diskussionen, insbesondere mit und unter den Sachverständigen aus afrikanischen Ländern, die Grundlage für den Text dieser Allgemeinen Empfehlung. Der Vertragsausschuss für CEDAW war das erste Gremium im System der Vereinten Nationen, das sich dieses Themas in dieser Form annahm.<sup>25</sup>

### *Inhalte der Allgemeinen Empfehlungen seit 1992*

Mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 (1992) begann eine neue Praxis des Vertragsausschusses für CEDAW hinsichtlich der Formulierung dieser Interpretationen. So änderten sich die Vorgehensweise des Ausschusses sowie die Form und Struktur der Texte, und die frauenpolitische und rechtliche Argumentationsführung wurde vertieft. Zum ersten Mal wurden nichtstaatliche Organisationen um Hilfestellung gebeten, die diese auch leisteten. Auslöser für die Wahl der Themen und Artikel waren jetzt unter anderem auch die diversen VN-Weltkonferenzen. Hinsichtlich der Form, Argumentationsführung und rechtlichen Bedeutung entsprechen die Allgemeinen Empfehlungen von nun an zunehmend den Allgemeinen Empfehlungen/Allgemeinen Bemerkungen der anderen VN-Vertragsausschüsse. Ausnahmen von dieser neuen Entwicklung bilden allerdings die beiden Allgemeinen Empfehlungen Nr. 20 und 22, in denen der Ausschuss noch einmal, mit Blick auf die Weltkonferenz für Menschenrechte (1993), das Thema der Vorbehalte zum Übereinkommen aufgriff beziehungsweise um eine Änderung des Artikels 20 Abs. 1 im Hinblick auf die Aufhebung der rechtlichen Beschränkung seiner Arbeitszeit bat.<sup>26</sup>

23 Allgemeine Empfehlung Nr. 12 (1989), (Artikel 2, 5, 11, 12, 16).

24 Der Vertragsausschuss für CEDAW benutzte damals noch diesen Begriff und nicht den heute üblichen der »genitalen Verstümmelung«.

25 *Elisabeth Evatt* (Fn. 5), S. 542.

26 Allgemeine Empfehlung Nr. 20 (1992), (*Artikel 28, 29*); Allgemeine Empfehlung

Mit den Empfehlungen Nr. 19, 21, 23–25 begann der Ausschuss weitaus gründlichere Interpretationen einzelner Artikel des Übereinkommens zu leisten, als er es bis zu diesem Zeitpunkt getan hatte. Er trug damit in einigen Punkten entscheidend zur Weiterentwicklung des Verständnisses der Menschenrechte von Frauen bei, aber auch zur Interpretation einiger allgemeiner rechtlicher Normen. Einige wesentliche Punkte sollen im Folgenden herausgegriffen werden, deren Behandlung einen Fortschritt in der Diskussion der Menschenrechte von Frauen und allgemeiner Normen darstellt oder die frauen- und rechtspolitisch besonders brisant sind.

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 nahm der Vertragsausschuss den schon in den Allgemeinen Empfehlungen Nr. 12 und 14 bearbeiteten wichtigen Aspekt der Gewalt gegen Frauen wieder auf, ging aber weit über die bisherigen Interpretationsergebnisse hinaus. Obwohl im Text des Übereinkommens das Phänomen der Gewalt gegen Frauen an keiner Stelle explizit genannt wird, interpretierte der Vertragsausschuss das Übereinkommen dahingehend, dass dieses Phänomen als Diskriminierungstatbestand nach Artikel 1 erfasst sei, der, wenn er in seinen vielfältigen Formen eintrete, Frauen an der Wahrnehmung und Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten in allen Bereichen ihres Lebens hindere. Diese Feststellung des Vertragsausschusses ist als ein Durchbruch in der Diskussion der Menschenrechte von Frauen zu sehen. Sie wurde nur wenig später auf der Weltkonferenz für Menschenrechte (1993) und mit der Allgemeinen Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (1993) vom gesamten System der Vereinten Nationen anerkannt und auch in den Folgejahren durch andere Gremien und die Einrichtung neuer Institutionen bestätigt. In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 selbst zeigte der Vertragsausschuss auf, nach welchen Artikeln Frauen bei Anwendung von Gewalt diskriminiert werden können.<sup>27</sup> Er konkretisierte in 22 Abschnitten, welche Verpflichtungen vom Vertragsstaat selbst, seinen Organen und anderen gesellschaftlichen Kräften durch Gesetzgebung und andere Maßnahmen einzulösen sind, damit Frauen vor allen Formen von Gewalt geschützt, Täter bestraft und Opfer rehabilitiert werden.

Auch in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 21 (1994) zur Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen in Ehe und Familie erfasste der Vertragsausschuss in seiner sehr komplexen Argumentation explizit mehrere Artikel des Übereinkommens, nämlich 9, 15 und 16, die er anlässlich des Internationalen Jahres der Familie in ihrer Bedeutung für die rechtliche und materielle Gleichstellung der Frau in der Familie interpretierte, wobei er weitere Artikel mit einbezog.<sup>28</sup> Ähnlich wie bei der Wahl des Themas der Gewalt gegen Frauen griff er auch in dieser Empfehlung eine weitere wich-

Nr. 22 (1995), (Artikel 20 Abs. 1).

27 Artikel 2 (f), 5, 6, 10 (c), 11, 12, 14, 16.

28 Artikel 1, 2, 3, 5, 10 (h), 11 (a), 11 (c), 24, 28 Abs. 2.

tige, wenn nicht sogar die wichtigste frauenpolitische Grundüberzeugung auf, die von der Neuen Frauenbewegung seit den späten 60er Jahren des 20. Jahrhunderts national und international in das gesellschaftliche und politische Bewusstsein gehoben worden war. In der Interpretation der genannten Artikel verwies er nämlich auf die historisch begründete, aber heute noch immer reale Tatsache, dass bei der Unterscheidung in die gesellschaftlichen Bereiche des Öffentlichen und des Privaten der erste Bereich Männern und der zweite Frauen zugeordnet werde. Letzterer, und damit die Tätigkeit von Frauen, werde in allen Ländern unterbewertet und als minderwertig angesehen. Diese Aufteilung und Bewertung sei eine der Grundlagen der weltweiten Diskriminierung von Frauen sowohl im privaten als auch im öffentlichen Bereich. Sie spiegele sich in Gesetzen, politischen Konzepten, Institutionen und tradierten kulturellen Bräuchen beziehungsweise religiösen Vorschriften in vielen Punkten wider (unter anderem in der Freiheit der Partnerwahl, dem Alter bei Verheiratung, bei Vermögen und Besitz, beim Zugang zu Informationen über Familienplanung, in der Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Anzahl der Kinder und der Freiheit von häuslicher Gewalt). Fortschrittlich zeigte sich der Vertragsausschuss auch in der Anerkennung der gleichberechtigten Stellung unterschiedlicher Familienformen. Er verurteilte jedoch eindeutig die gewohnheitsrechtliche oder gesetzliche Duldung der Bigamie und Polygamie als Bruch des Übereinkommens. Darüber hinaus forderte er die Registrierung aller Ehen und den rechtlichen Schutz von Frauen in Ehegemeinschaften nach dem *Common Law*, nach religiösem Recht oder Gewohnheitsrecht beziehungsweise auch in nichtehelichen Lebensgemeinschaften. Der Vertragsausschuss behandelte in diesem Zusammenhang erneut das Thema der Vorbehalte einiger Vertragsstaaten zu den Artikeln 2, 9, 15 und 16, mit denen diese sich jeder Verpflichtung zur Änderung diskriminierender Tatbestände entheben wollten. Er forderte von ihnen die Inangriffnahme einer gesellschaftlichen Entwicklung, die eine gesetzliche und tatsächliche Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen in Ehe und Familie einschließlich ihres Status als Staatsbürgerinnen und hinsichtlich ihrer allgemeinen Rechtsfähigkeit ermöglichen und damit die Rücknahme dieser Vorbehalte erlauben würde. Der Ausschuss machte auch dezidierte Aussagen zu dem Recht von Frauen, über die Anzahl ihrer Kinder und über die Abstände zwischen den Geburten zu entscheiden, wobei dieses Recht weder vom Ehegatten oder Partner, noch von den Eltern oder der Regierung eingeschränkt werden dürfe, so dass implizit das Alleinentscheidungsrecht der Frau in dieser Frage nicht ausgeschlossen ist. Der Ausschuss propagierte auf der Grundlage des Übereinkommens die freiwillige Fruchtbarkeitskontrolle und verlangte, dass der Zugang zu Informationen hinsichtlich sicherer und zuverlässiger Verhütungsmittel garantiert werde.

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 23 zu den Artikeln 7 und 8 (1997) vertiefte der Vertragsausschuss die frauenpolitische Grundannahme der ungerechtfertigten einseitigen Zuordnung von Frauen zur privaten häuslichen Sphäre bei gleichzeitiger Nichtanerkennung der von ihr dort erbrachten Leistungen und verbunden mit dem Ausschluss von einer gleichberechtigten Teilhabe im politischen und öffentlichen Bereich. So sprach er in diesem Zusammenhang den Machtfaktor im Verhältnis zwischen Männern und Frauen an. Er stellte das Konzept einer Demokratie infrage, in der Frauen an der Entscheidungsfindung nicht gleichberechtigt teilhaben und die Interessen beider Geschlechter keine gleichberechtigte Berücksichtigung finden. Er benannte eine Reihe von Barrieren, die der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen im politischen und öffentlichen Bereich entgegenstehen und nahm den sozialwissenschaftlichen Begriff der »kritischen Masse« einer Mindestbeteiligung von mindestens 30-35% Frauenbeteiligung in politischen und öffentlichen Gremien auf, um eine wirkliche Demokratie gewährleistet zu sehen. Er griff auf die Allgemeine Empfehlung Nr. 5 (1988) zurück, in der er bereits den Einsatz von »zeitweiligen Sondermaßnahmen« zur Förderung von Frauen auch im Bereich der Politik gefordert hatte, und führte im neuen Text eine differenzierte Vielzahl derartiger Maßnahmen an, mit denen einige Vertragsstaaten das gewünschte Ziel bereits erreicht haben.

In der Allgemeinen Empfehlung Nr. 24 zu Artikel 12 (1999) wählte der Vertragsausschuss eine neue, mehr rechtlich argumentierende Vorgehensweise für seine Interpretation, indem er diese eng an den entscheidenden Begriffen des Artikels vollzog und sie zudem in den allgemein gültigen Rechtsrahmen der Staatenverpflichtungen einbettete, die Menschenrechte zu respektieren, zu schützen, zu fördern und zu erfüllen. Auch in dieser Empfehlung stellte er die Vernetzung des interpretierten Artikels mit anderen Artikeln des Übereinkommens heraus,<sup>29</sup> zählte aber, im Gegensatz zu früheren Empfehlungen, nur wenige negative oder positive Erfahrungen aus den Staatenberichten auf. Er differenzierte auch hier zwischen verschiedenen Frauengruppen und griff damit indirekt das Phänomen der multiplen Diskriminierung auf, die manche Frauen(gruppen) aufgrund zusätzlicher Eigenschaften oder Zuordnungen erfahren. Aus der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) übernahm er das Konzept des gesamten Lebenszyklus, in dem Frauen unterschiedliche Diskriminierungstatbestände hinsichtlich ihres gleichberechtigten Zugangs zum Gesundheitswesen erfahren können. Er betonte mehrfach die Auswirkungen des ungleichen Zugangs von Frauen zu Macht- und Entscheidungspositionen auf ihre Gesundheit und formulierte, wenn auch weiterhin indirekt, seine bisher deutlichste Stellungnahme hinsichtlich einer Verweigerung eines Schwangerschaftsabbruches von Seiten der Vertragsstaaten. Im eigent-

29 Artikel 5 (b), 10 und insbesondere 10 (h), 11, 14 Abs. 2 (b) und 14 Abs. 2 (h), 16 Abs. 1 (e) und 16 Abs. 2.

lichen Empfehlungsteil forderte der Ausschuss, dass Frauen ein Anteil an den finanziellen, personellen und verwaltungsorientierten Maßnahmen im Gesundheitswesen zur Verfügung gestellt werde, der, unter Berücksichtigung ihrer besonderen gesundheitlichen Bedürfnisse, mit dem Anteil vergleichbar sei, der Männern zugeteilt werde.

Auch in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 (2004) über die in dem Rahmenartikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens enthaltene Klarstellung, dass »zeitweilige Sondermaßnahmen« für Frauen keine Diskriminierung darstellen, führte der Vertragsausschuss für CEDAW ein schon in mehreren früheren Allgemeinen Empfehlungen aufgegriffenes Thema grundsätzlicher als bisher aus, das auch für die Praxis der anderen VN-Vertragsausschüsse in der Prüfung vertragsstaatlicher Maßnahmen für benachteiligte Gruppen relevant ist und diese ebenso wie andere Gremien des VN-Systems in den letzten Jahren bereits beschäftigt hatte.<sup>30</sup> Auch hier interpretierte der Ausschuss dezidiert die im Artikel enthaltenen Begriffe in ihrer rechtlichen Bedeutung. Unter anderem erläuterte er den allgemeinen Rechtsbegriff der substantziellen Gleichstellung, die über die rein formellrechtliche hinausgeht, und definierte »zeitweilige Sondermaßnahmen« als notwendige Strategie, um die Erreichung dieser Art von Gleichstellung zu beschleunigen. Detailliert führte er die rechtlichen sowie auf politische Konzepte und Maßnahmen bezogenen Konsequenzen für die Vertragsstaaten aus, die sich bei der Anwendung derartiger Sondermaßnahmen aufgrund der Verpflichtungen nach den einzelnen Artikeln ergeben.

Angesichts der fast universellen Geltung des Übereinkommens sowie seiner Bedeutung für Frauen ist es dringend erforderlich, dass der Vertragsausschuss für CEDAW mehr Zeit findet, um bisher nicht interpretierte Artikel zu kommentieren. Auch sollte mehr als bisher eine Zusammenarbeit der VN-Vertragsausschüsse bei der Erstellung Allgemeiner Empfehlungen/ Allgemeiner Bemerkungen verfolgt werden, so dass eine stärkere Berücksichtigung des Diskriminierungsverbots gegenüber Frauen auch nach den übrigen Menschenrechtsinstrumenten stattfinden kann. Nur so können der Ausschuss und das System der VN-Vertragsausschüsse dem Anspruch Genüge tun, die Diskriminierung von Frauen auch unter neuen Bedingungen und in neuen Formen, wie sie sich unter anderem im Rahmen der Globalisierung oder der Prävention und Lösung bewaffneter Konflikte sowie beim Einsatz friedenschaffender Maßnahmen zeigen, zu beseitigen.

30 Marc Bossuyt, The Concept and Practice of Affirmative Action, und Hanna Beate Schöpp-Schilling, Reflections on a General Recommendation on Article 4 (1) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in: Ineke Boerefijn et al. (Hrsg.), Temporary Special Measures. Accelerating *de facto* Equality of Women under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 2003, S. 65-74 und S. 15-33.

DIE ALLGEMEINEN EMPFEHLUNGEN DES AUSSCHUSSES FÜR DIE  
BESEITIGUNG DER DISKRIMINIERUNG DER FRAU

CEDAW A/41/45  
21. MÄRZ 1986

*Allgemeine Empfehlung Nr. 1*  
**Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten**  
*Fünfte Sitzung (1986)*

Erstberichte, die gemäß Artikel 18 eingereicht werden, sollten die Situation bis zum Vorlagedatum einbeziehen. Danach sollten die Berichte mindestens alle vier Jahre, nachdem der erste Bericht fällig war, eingereicht werden, und sie sollten in die Berichte jene Hindernisse einbeziehen, die bei der vollständigen Umsetzung des Übereinkommens aufgetreten sind, sowie die Maßnahmen, die getroffen wurden, um diese Hindernisse zu überwinden.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 2*  
**Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten**  
*Sechste Sitzung (1987)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Ausschuss bei seiner Arbeit Schwierigkeiten gegenüberstand, da in einigen Erstberichten der Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 des Übereinkommens die Vertragsstaaten ihnen verfügbare Informationen nicht hinreichend wiedergegeben haben,

*empfiehlt:*

(a) dass die Vertragsstaaten bei der Anfertigung der Berichte gemäß Artikel 18 des Übereinkommens den Allgemeinen Richtlinien zu Form und Inhalt der Staatenberichte, die im August 1983 (CEDAW/C/7) angenommen wurden, nach Form, Inhalt und Vorlagedatum folgen;

(b) dass die Vertragsstaaten der Allgemeinen Empfehlung folgen, die im Jahr 1986 mit folgendem Wortlaut verabschiedet wurde:

»Erstberichte, die gemäß Artikel 18 eingereicht werden, sollten die Situation bis zum Vorlagedatum einbeziehen. Danach sollten die Berichte mindestens alle vier Jahre, nachdem der erste Bericht fällig war, eingereicht werden, und sie sollten in die Berichte jene Hindernisse einbeziehen, die bei der vollständigen Umsetzung des Übereinkommens aufgetreten sind, sowie die Maßnahmen, die getroffen wurden, um diese Hindernisse zu überwinden.«

(c) dass zusätzliche Informationen, die den Bericht des Vertragsstaats ergänzen, mindestens drei Monate vor der Sitzung, bei der der fällige Bericht geprüft werden muss, dem Sekretariat vorgelegt werden sollten.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 3*  
***Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit***  
*Sechste Sitzung (1987)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Tatsache, dass der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau seit 1983 34 Berichte von Vertragsstaaten geprüft hat,

ferner in Erwägung ziehend, dass die Berichte, obgleich von Staaten unterschiedlichen Entwicklungsstandes stammend, in unterschiedlichem Maße das Vorhandensein stereotyper Vorstellungen von der Frau zum Ausdruck bringen, die die geschlechtsbezogene Diskriminierung aufgrund soziokultureller Faktoren fortbestehen lassen und die Umsetzung von Artikel 5 des Übereinkommens behindern,

*ersucht* alle Vertragsstaaten eindringlich, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit durchzuführen, um Vorurteile und gegenwärtige Praktiken zu beseitigen, die die Durchsetzung des Prinzips der sozialen Gleichstellung der Frau behindern.



*Allgemeine Empfehlung Nr. 4*  
**Vorbehalte zum Übereinkommen**  
*Sechste Sitzung (1987)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

nach Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten,

besorgt in Anbetracht der bedeutenden Anzahl von Vorbehalten, die mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar erscheinen,

*begrüßt* die Entscheidung der Vertragsstaaten, die Vorbehalte bei seiner nächsten Sitzung in New York im Jahr 1988 zu prüfen, und schlägt zu diesem Zweck vor, dass alle betroffenen Vertragsstaaten die jeweiligen Vorbehalte dahingehend überdenken, diese zurückzuziehen.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 5*  
***Zeitweilige Sondermaßnahmen***  
*Siebte Sitzung (1988)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

obwohl bedeutende Fortschritte im Hinblick auf die Aufhebung oder Abänderung diskriminierender Gesetze erzielt worden sind, nimmt zur Kenntnis, dass laut den Berichten, einführenden Anmerkungen und Antworten der Vertragsstaaten noch immer Handlungsbedarf besteht, um das Übereinkommen durch Maßnahmen vollständig umzusetzen, die auch eine *De-facto*-Gleichstellung zwischen Mann und Frau schaffen,

eingedenk Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten mehr Gebrauch von zeitweiligen Sondermaßnahmen machen, wie zum Beispiel durch Positivmaßnahmen, bevorzugte Behandlung oder Quotensysteme, die die Integration der Frau in der Ausbildung, Wirtschaft, Politik und im Berufsleben fördern.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 6*  
***Effektive nationale Mechanismen und Öffentlichkeit***  
*Siebte Sitzung (1988)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

nach Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten zum Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Resolution 42/60 vom 30. November 1987 der Generalversammlung der Vereinten Nationen,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten:

1. effektive nationale Mechanismen, Institutionen und Verfahren auf hoher Regierungsebene und mit ausreichenden Ressourcen, Befugnissen und mit Engagement schaffen und/oder stärken, um:

(a) auf die Auswirkungen der Regierungspolitik auf Frauen aufmerksam zu machen;

(b) die Situation der Frauen umfassend zu beobachten;

(c) bei der Formulierung neuer politischer Richtlinien zu helfen und Strategien und Maßnahmen, die der Beseitigung der Diskriminierung dienen, wirksam umzusetzen;

2. geeignete Schritte ergreifen, um die Verbreitung des Übereinkommens, der Berichte der Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 und der Berichte des Ausschusses in der Sprache des jeweiligen Staates zu gewährleisten;

3. den Generalsekretär und die Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit um Hilfe ersuchen, um Übersetzungen des Übereinkommens und der Berichte des Ausschusses zur Verfügung stellen zu können;

4. in ihren Erst- und periodischen Berichten jene Maßnahmen einbeziehen, die sie im Hinblick auf diese Empfehlung ergriffen haben.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 7*

**Ressourcen**

*Siebte Sitzung (1988)*

Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Resolutionen 40/39, 41/108 und insbesondere 42/60, Absatz 14 der VN-Generalversammlung, die den Ausschuss und die Vertragsstaaten einlud, zu bedenken, ob zukünftige Sitzungen des Ausschusses in Wien abzuhalten seien,

unter Berücksichtigung der Resolution 42/105 der VN-Generalversammlung und insbesondere des Absatzes 11, wonach der Generalsekretär aufgefordert wird, die Koordinierung zwischen dem Zentrum der Vereinten Nationen für Menschenrechte und dem Zentrum für Soziale Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten des Sekretariats in Bezug auf die Umsetzung der Menschenrechtsverträge und die entsprechenden Vertragsorgane zu stärken,

*empfiehlt* den Vertragsstaaten:

1. weiterhin Vorschläge zur Stärkung der Koordinierung zwischen dem Zentrum für Menschenrechte in Genf und dem Zentrum für Soziale Entwicklung und humanitäre Angelegenheiten in Wien zu unterstützen, um die Arbeit des Ausschusses zu erleichtern;
2. Vorschläge für das Zusammentreffen des Ausschusses in New York und in Wien zu unterstützen;
3. alle notwendigen und geeigneten Schritte zur Unterstützung des Ausschusses zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass dem Ausschuss ausreichende Ressourcen und Dienste zur Verfügung stehen, um seine Funktionen gemäß dem Übereinkommen zu erfüllen, und insbesondere, dass ein Vollzeitpersonal verfügbar ist, um dem Ausschuss bei der Vorbereitung und während der Sitzungen zu helfen;
4. die rechtzeitige Vorlage ergänzender Berichte und Materialien an das Sekretariat zu gewährleisten, damit diese in die offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen übersetzt, rechtzeitig verteilt und vom Ausschuss geprüft werden können.

CEDAW A/43/38

7. MÄRZ 1988

*Allgemeine Empfehlung Nr. 8*  
**Umsetzung des Artikels 8 des Übereinkommens**  
*Siebte Sitzung (1998)*

Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung,

unter Berücksichtigung der Berichte der Vertragsstaaten, die diese gemäß Artikel 18 des Übereinkommens eingereicht haben,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten weitere direkte Maßnahmen gemäß Artikel 4 des Übereinkommens ergreifen, um die volle Umsetzung von Artikel 8 des Übereinkommens sicherzustellen und Frauen ohne Diskriminierung und in Gleichstellung mit Männern die Chance zu geben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 9*  
**Statistische Daten, die die Situation der Frauen betreffen**  
*Achte Sitzung (1989)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

in Anerkennung der Tatsache, dass statistische Daten absolut notwendig sind, um die reale Lage der Frauen in allen Vertragsstaaten zu verstehen,

hat beobachtet, dass viele der Vertragsstaaten, die ihre Berichte zur Prüfung durch den Ausschuss vorlegen, keine statistischen Daten zur Verfügung stellen,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten sich bemühen sicherzustellen, dass ihre nationalen statistischen Ämter, die für die Planung nationaler Befragungen und anderer sozialer und wirtschaftlicher Erhebungen zuständig sind, ihre Fragebögen so formulieren, dass Daten nach Geschlecht aufgeschlüsselt werden, sowohl hinsichtlich der absoluten Anzahl als auch der Prozentsätze, damit interessierte Benutzer/innen Informationen über die Lage der Frau in dem jeweiligen Sektor, an dem sie interessiert sind, leicht erhalten können.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 10*

***Der Zehnte Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau***

*Achte Sitzung (1989)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

eingedenk der Tatsache, dass sich am 18. Dezember 1989 der zehnte Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau jährt,

ferner in Erwägung ziehend, dass sich in diesen zehn Jahren das Übereinkommen als eines der wirksamsten der von den Vereinten Nationen angenommenen Abkommen erwiesen hat, um die Gleichstellung der Geschlechter in den Gesellschaften seiner Vertragsstaaten zu fördern,

die Allgemeine Empfehlung Nr. 6 (Siebte Sitzung 1988) über nationale Mechanismen und Öffentlichkeit in Erinnerung rufend,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten anlässlich des zehnten Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens erwägen:

1. Programme, einschließlich Konferenzen und Seminare, durchzuführen, um das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau in den wichtigsten Sprachen zu veröffentlichen und Informationen über das Übereinkommen in ihren jeweiligen Ländern zur Verfügung zu stellen;
2. ihre nationalen Frauenorganisationen einzuladen, bei öffentlichen Informationskampagnen, die sich auf das Übereinkommen und seine Umsetzung beziehen, mitzuwirken, und nichtstaatliche Organisationen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene anzuregen, das Übereinkommen und seine Umsetzung bekannt zu machen;
3. Aktivitäten zu fördern, die eine vollständige Umsetzung der Prinzipien des Übereinkommens und insbesondere des Artikels 8 gewährleisten, der sich auf die Mitwirkung von Frauen an der Arbeit der Vereinten Nationen auf allen Ebenen bezieht;

4. den Generalsekretär zu ersuchen, in Zusammenarbeit mit den Sonderorganisationen der Vereinten Nationen des zehnten Jahrestags der Verabschiedung des Übereinkommens zu gedenken, und zwar durch die Veröffentlichung und Verbreitung von Druck- und anderen Materialien, die sich auf das Übereinkommen und seine Umsetzung beziehen, in allen offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen, und durch die Produktion von Dokumentarfilmen über das Übereinkommen. Weiterhin der Abteilung Frauenförderung des Zentrums für Soziale Entwicklung und Humanitäre Angelegenheiten der Vereinten Nationen in Wien notwendige Mittel zur Verfügung zu stellen und eine Analyse der von den Vertragsstaaten vorgelegten Informationen zu erstellen, damit der Bericht des Ausschusses aktualisiert und veröffentlicht werden kann (A/CONF.116/13), der zum ersten Mal anlässlich der »Weltkonferenz zur Überprüfung und Bewertung der Ergebnisse der Frauendekade der Vereinten Nationen für Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden«, abgehalten in Nairobi im Jahr 1985, herausgegeben wurde.



*Allgemeine Empfehlung Nr. 11*  
**Technische Beratung für die Berichterstattung**  
*Achte Sitzung (1989)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bis zum 3. März 1989 96 Staaten das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert haben,

eingedenk der Tatsache, dass mit diesem Datum insgesamt 60 Erst- und 19 periodische Zweitberichte eingegangen sind,

weist darauf hin, dass zum 3. März 1989 36 Erst- und 36 periodische Zweitberichte fällig waren, jedoch noch nicht eingegangen sind,

begrüßt das Gesuch der Resolution 43/115, Absatz 9 der VN-Generalversammlung, wonach der Generalsekretär, im Rahmen der vorhandenen Ressourcen und unter Berücksichtigung der Schwerpunkte des Programms für Beratungsdienste, weitere Bildungsveranstaltungen für diejenigen Länder schaffen sollte, bei denen die größten Schwierigkeiten aufgetreten sind, ihren Berichterstattungspflichten gemäß den internationalen Menschenrechtsabkommen nachzukommen,

*empfiehlt* den Vertragsstaaten, Projekte über die Beratung für Berichterstattungstechnik, einschließlich Ausbildungsseminare, zu fördern, zu unterstützen und zusammenzuarbeiten, um Vertragsstaaten auf Anfrage bei der Erfüllung ihrer Berichterstattungspflichten gemäß Artikel 18 des Übereinkommens zu unterstützen.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 12*

***Gewalt gegen Frauen***

*Achte Sitzung (1989)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Artikel 2, 5, 11, 12 und 16 des Übereinkommens die Vertragsstaaten auffordern, Frauen vor jeder Art von Gewalt zu schützen, die innerhalb der Familie, am Arbeitsplatz oder in anderen Bereichen des sozialen Lebens auftritt,

eingedenk der Resolution 1988/27 des Wirtschafts- und Sozialrats,

*empfiehlt* den Vertragsstaaten, in ihre an den Ausschuss gerichteten periodischen Berichte Informationen aufzunehmen über:

1. bestehende Gesetzgebung zum Schutz von Frauen gegen das Auftreten jeder Form von Gewalt im Alltag (einschließlich sexueller Gewalt, Misshandlung in der Familie, sexueller Belästigung am Arbeitsplatz etc.);
2. andere Maßnahmen, die ergriffen wurden, um diese Gewalt zu beseitigen;
3. das Vorhandensein von Hilfsdiensten für Frauen, die Opfer von Gewalt oder Misshandlung sind;
4. statistische Daten über das Auftreten von jeder Form von Gewalt gegen Frauen und über Frauen, die Opfer von Gewalt sind.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 13*  
***Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit***  
*Achte Sitzung (1989)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

das Übereinkommen Nr. 100 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit in Erinnerung rufend, das von einer großen Mehrheit der Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ratifiziert worden ist,

ebenso in Erinnerung rufend, dass seit 1983 51 Erst- und 5 periodische Zweiberichte der Vertragsstaaten eingegangen sind,

in Betracht ziehend, dass, selbst wenn die Berichte der Vertragsstaaten darlegen, dass das Prinzip des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit in die Gesetzgebung der meisten Länder aufgenommen worden ist, mehr unternommen werden muss, um die Anwendung dieses Prinzips in der Praxis zu gewährleisten, damit die geschlechterspezifische Trennung auf dem Arbeitsmarkt überwunden wird,

*empfiehlt* den Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau:

1. Diejenigen Vertragsstaaten, die das ILO-Übereinkommen Nr. 100 noch nicht ratifiziert haben, sollten dies nachholen, um das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vollständig umzusetzen;

2. die Vertragsstaaten sollten die Erforschung, Entwicklung und die Annahme von Evaluierungssystemen für Arbeitsplätze in Betracht ziehen, die auf geschlechtsneutralen Kriterien basieren und damit den Vergleich des Werts derjenigen Arbeitsplätze, in denen gegenwärtig Frauen vorherrschen, mit denjenigen, in denen gegenwärtig Männer dominieren, erleichtern, und die gewonnenen Ergebnisse in ihre Berichte für den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau einbeziehen;

3. sie sollten die Schaffung eines Verfahrens für die Umsetzung dieses Prinzips unterstützen, soweit dies praktikabel ist, und die Tarifparteien ermutigen, die Anwendung des Prinzips gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit sicherzustellen.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 14\**  
***Beschneidung von Mädchen und Frauen***  
*Neunte Sitzung (1990)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

Besorgt über die fortgesetzte Praxis der Beschneidung von Mädchen und Frauen und anderer traditioneller Praktiken, die die Gesundheit der Frau gefährden,

Mit Genugtuung zur Kenntnis nehmend, dass Regierungen dort, wo derartige Praktiken vorhanden sind, nationale Frauenverbände, nichtstaatliche Organisationen, Sonderorganisationen wie die Weltgesundheitsorganisation, das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) wie auch die Menschenrechtskommission und ihre Unterkommission für Diskriminierungsverhütung und Minderheitenschutz, sich weiterhin mit dem Problem befassen, wobei sie insbesondere erkannt haben, dass derartige traditionelle Praktiken wie die weibliche Beschneidung schwere gesundheitliche und andere Schädigungen für Frauen und Kinder hervorrufen,

Mit Interesse die Studie des Sonderberichterstatters über die Gesundheit von Frauen und Mädchen gefährdende traditionelle Praktiken wie auch die Studie der Sonderarbeitsgruppe über traditionelle Praktiken zur Kenntnis nehmend,

In Anerkenntnis, dass die Frauen selbst wichtige Maßnahmen ergreifen, um Praktiken, die die Gesundheit und das Wohlbefinden von Frauen und Kindern beeinträchtigen, auszumachen und zu bekämpfen,

In der Überzeugung, dass die wichtigen Maßnahmen, die von Frauen und allen beteiligten Gruppen ergriffen werden, von den Regierungen unterstützt und gefördert werden müssen,

Mit tiefer Besorgnis zur Kenntnis nehmend, dass es einen fortgesetzten kulturellen, traditionellen und wirtschaftlichen Druck gibt, der zum Fortbestand schädlicher Praktiken wie der Beschneidung von Frauen und Mädchen beiträgt,

\* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 59 ff. entnommen.

Empfiehl den Vertragsstaaten folgendes:

(a) Die Vertragsstaaten treffen geeignete effektive Maßnahmen zur Abschaffung der Praxis der weiblichen Beschneidung. Zu diesen Maßnahmen könnten gehören:

(i) Die Sammlung und Verbreitung von grundlegenden Daten über derartige traditionelle Praktiken durch Universitäten, medizinische oder Pflegevereinigungen, nationale Frauenverbände oder andere Gremien;

(ii) Die Unterstützung der Frauenverbände auf nationaler und lokaler Ebenen, die sich für die Beseitigung der Beschneidung von Frauen und Mädchen und von anderen frauengefährdenden Praktiken einsetzen;

(iii) Die Ermutigung von Politikern, Fachleuten, Religions- und Gemeindeführern auf allen Ebenen einschließlich der Medien und der Geisteswissenschaften, sich gemeinsam darum zu bemühen eine Verhaltensänderung zugunsten der Abschaffung der Beschneidung von Frauen und Mädchen herbeizuführen;

(iv) Die Einführung geeigneter Aufklärungs- und Schulungsprogramme und -seminare auf der Grundlage der wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Probleme, die sich aus der Beschneidung von Frauen und Mädchen ergeben;

(b) Die Vertragsstaaten verfolgen geeignete gesundheitspolitische Strategien zur Abschaffung der Beschneidung von Frauen und Mädchen in ihren nationalen Gesundheitswesen. Zu diesen Strategien könnte die besondere Aufgabe des Gesundheitspersonals, einschließlich der traditionellen Geburtshelferinnen, gehören, die gesundheitsschädlichen Folgen der Beschneidung von Frauen und Mädchen klarzumachen;

(c) Die Vertragsstaaten erbitten Hilfe, Information und Rat von den entsprechenden Organisationen des Systems der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Bemühungen, die zur Beseitigung schädlicher traditioneller Praktiken unternommen werden;

(d) Die Vertragsstaaten nehmen in ihre Berichte an den Ausschuss gemäß Artikel 10 und 12 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau Informationen über die zur Abschaffung der Beschneidung von Mädchen und Frauen getroffenen Maßnahmen auf.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 15*

***Die Vermeidung der Diskriminierung der Frau bei nationalen Strategien zur Vorbeugung und Kontrolle des Immunschwächesyndroms AIDS***  
*Neunte Sitzung (1990)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der dem Ausschuss vorliegenden Informationen über die potenziellen Auswirkungen der globalen Pandemie des Immunschwächesyndroms (AIDS) und von Strategien zur Kontrolle von AIDS auf die Ausübung der Rechte der Frau,

eingedenk der Berichte und Materialien der Weltgesundheitsorganisation und anderer VN-Organisationen, -Organe und -Einrichtungen in Bezug auf das Immunschwächevirus (HIV), insbesondere des Schreibens des Generalsekretärs an die Kommission für die Rechtstellung der Frau, über die Wirkungen von AIDS auf die Lage der Frau und eingedenk des Schlussdokuments der Internationalen Konsultation über AIDS und Menschenrechte, die von 26. bis 28. Juli 1989 in Genf stattfand,

in Kenntnisnahme der Resolution WHA 41.24 der Weltgesundheitsversammlung (World Health Assembly = WHA) zur Vermeidung der Diskriminierung von HIV-infizierten Menschen und Menschen mit AIDS vom 13. Mai 1988, der Resolution 1989/11 der Menschenrechtskommission zum Diskriminierungsverbot auf dem Gebiet der Gesundheit vom 2. März 1989 und insbesondere der Erklärung von Paris über Frauen, Kinder und das Syndrom der erworbenen Immunschwäche (AIDS) vom 30. November 1989,

darauf hinweisend, dass die Weltgesundheitsorganisation angekündigt hat, dass das Thema des Welt-AIDS-Tages am 1. Dezember 1990 »Frauen und AIDS« lauten wird,

*empfiehlt:*

(a) dass die Vertragsstaaten ihre Anstrengungen bei der Verbreitung von Informationen verstärken, um das öffentliche Bewusstsein über das Risiko einer Ansteckung mit HIV/AIDS und über deren Auswirkungen zu erhöhen, insbesondere bei Frauen und Kindern;

(b) dass Programme zur Bekämpfung von AIDS den Rechten und Bedürfnissen von Frauen und Kindern besondere Beachtung schenken sollten, ebenso solchen Faktoren, die sich auf die Fortpflanzungsrolle der Frau und auf die untergeordnete Position der Frau in manchen Gesellschaften beziehen, was sie für eine Ansteckung mit dem HIV-Virus besonders verletzlich macht;

(c) dass die Vertragsstaaten eine aktive Mitwirkung der Frau in primären Gesundheitsdiensten sicherstellen und Maßnahmen ergreifen, um die Rolle der Frau bei der Vorbeugung gegen eine HIV-Infektion als Pflegerin, Angestellte im Gesundheitswesen und als Erzieherin zu verbessern;

(d) dass alle Vertragsstaaten in ihren Berichten gemäß Artikel 12 des Übereinkommens Informationen über die Auswirkungen von AIDS auf die Situation der Frau und über Maßnahmen aufnehmen, die ergriffen wurden, um die Bedürfnisse infizierter Frauen zu erfüllen und um spezifischer Diskriminierung der Frau infolge von AIDS vorzubeugen.



*Allgemeine Empfehlung Nr. 16*  
***Unbezahlte weibliche Arbeitskräfte in ländlichen und  
städtischen Familienunternehmen***  
*Zehnte Sitzung (1991)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung der Artikel 2 (c) und 11 (c), (d) und (e) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Allgemeinen Empfehlung Nr. 9 (Achte Sitzung 1989) über statistische Daten, die die Situation der Frau betreffen,

eingedenk der Tatsache, dass ein hoher Prozentsatz der Frauen in den Vertragsstaaten ohne Bezahlung, soziale Absicherung und soziale Beihilfen in Unternehmen arbeitet, die gewöhnlich von einem männlichen Mitglied der Familie betrieben werden,

feststellend, dass die dem Ausschuss über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau vorgelegten Berichte sich im Allgemeinen nicht auf das Problem der unbezahlten weiblichen Arbeitskräfte in Familienunternehmen beziehen,

bekräftigend, dass unbezahlte Arbeit eine Form der Ausbeutung der Frau darstellt, die mit dem Übereinkommen in Widerspruch steht,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten:

(a) in ihre Berichte an den Ausschuss Informationen über die rechtliche und soziale Situation von Frauen aufnehmen, die unbezahlt in Familienunternehmen arbeiten;

(b) statistische Daten über Frauen sammeln, die ohne Bezahlung, soziale Absicherung und soziale Beihilfen in Unternehmen arbeiten, die einem Familienmitglied gehören, und diese Daten in ihre Berichte an den Ausschuss aufnehmen;

(c) die notwendigen Schritte unternehmen, um Bezahlung, Sozialversicherung und soziale Beihilfen für Frauen zu gewährleisten, die ohne solche Leistungen in Unternehmen arbeiten, die einem Familienmitglied gehören.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 17*

***Bewertung und Quantifizierung der unvergüteten häuslichen Tätigkeiten der Frau und deren Anerkennung im Bruttosozialprodukt***  
*Zehnte Sitzung (1991)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung des Artikels 11 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,

erinnernd an den Absatz 120 der Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau,

bekräftigend, dass die Bewertung und Quantifizierung der unvergüteten häuslichen Arbeit der Frau, die die Entwicklung in jedem Land fördert, den tatsächlichen ökonomischen Beitrag der Frau aufzeigen kann,

in der Überzeugung, dass eine solche Bewertung und Quantifizierung eine Grundlage darstellt, um weiterführende politische Richtlinien zur Verbesserung der Lage der Frau zu formulieren,

Kenntnis nehmend von den Diskussionen der Statistischen Kommission bei ihrer einundzwanzigsten Sitzung über die gegenwärtige Revision des Systems der nationalen Finanzhaushalte,

*empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten:

(a) Forschung und Studien fördern und unterstützen, um die unbezahlte häusliche Arbeit der Frau erfassen und bewerten zu können; zum Beispiel, indem im Rahmen der Erhebungen für den nationalen Haushalt Umfragen über den Zeitaufwand von Arbeit durchgeführt werden und durch die Erfassung nach Geschlecht aufgeschlüsselter statistischer Daten über die Zeit, die für Tätigkeiten sowohl im Haushalt als auch auf dem Arbeitsmarkt aufgewendet wird;

(b) in Übereinstimmung mit den Vorschriften des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau und der Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau, Schritte unternehmen, um die unvergütete häusliche Arbeit der Frau zu bestimmen und in das Bruttosozialprodukt einzubeziehen;

(c) in ihren Berichten, die sie gemäß Artikel 18 des Übereinkommens einreichen, Informationen über Forschung und Studien aufnehmen, die sie unternommen haben, um unvergütete häusliche Tätigkeiten zu messen und zu bewerten, ebenso wie über den Fortschritt, den sie bei der Einbeziehung der unvergüteten häuslichen Arbeit in den nationalen Finanzhaushalt gemacht haben.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 18*  
***Frauen mit Behinderungen***  
*Zehnte Sitzung (1991)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

unter Berücksichtigung insbesondere des Artikels 3 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau,

nach Prüfung von mehr als 60 periodischen Berichten der Vertragsstaaten zur Kenntnis nehmend, dass sie nur spärliche Informationen über Frauen mit Behinderungen enthalten,

besorgt über die Situation von Frauen mit Behinderungen, die aufgrund ihrer speziellen Lebensbedingungen eine doppelte Diskriminierung erleiden müssen,

erinnernd an Absatz 296 der Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau, in dem Frauen mit Behinderungen als eine schutzbedürftige Gruppe unter der Überschrift »Bereiche von besonderem Belang« behandelt werden,

seine Unterstützung für das Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (1982) bekräftigend,

*empfiehlt,*

dass die Vertragsstaaten in ihren periodischen Berichten Informationen aufnehmen über Frauen mit Behinderungen und über ergriffene Maßnahmen, um ihre besondere Situation zu bewältigen, einschließlich von Spezialmaßnahmen, die gewährleisten, dass sie gleichberechtigten Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung, zu Gesundheitsdiensten und zur Sozialversicherung haben, und sicherstellen, dass sie an allen Bereichen des sozialen und kulturellen Lebens teilnehmen können.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 19\**  
**Gewalt gegen Frauen**  
*Elfte Sitzung (1992)*

*Hintergrund*

1. Geschlechtsspezifische Gewalt ist eine Form der Diskriminierung, die die Möglichkeit der Frau, dieselben Rechte und Freiheiten gleichberechtigt mit dem Mann zu genießen, wesentlich beeinträchtigt.
2. 1989 empfahl der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten Informationen über Gewalt und über die zu ihrer Bekämpfung eingeführten Maßnahmen in ihre Berichte aufnehmen sollten (Allgemeine Empfehlung Nr. 12, Achte Sitzung).
3. Auf seiner zehnten Sitzung im Jahr 1991 war beschlossen worden, einen Teil der 11. Sitzung einer Erörterung und Prüfung von Artikel 6 und weiteren Artikeln des Übereinkommens bezüglich der Gewalt gegen Frauen und der sexuellen Belästigung und Ausbeutung der Frau zu widmen. Dieses Thema wurde im Vorgriff auf die von der Generalversammlung durch ihre Entschließung 45/155 vom 18. Dezember 1990 im Jahre 1993 einberufene Weltkonferenz für Menschenrechte gewählt.
4. Der Ausschuss war zu dem Schluss gekommen, dass nicht alle Berichte der Vertragsstaaten die enge Beziehung zwischen Diskriminierung der Frau, geschlechtsbezogener Gewalt und Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten angemessen widerspiegeln. Zur vollständigen Umsetzung des Übereinkommens wurden die Staaten aufgerufen, positive Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form der Gewalt gegen Frauen zu ergreifen.
5. Der Ausschuss schlug den Vertragsstaaten vor, dass sie bei der Überprüfung ihrer Gesetze und Politiken und bei den gemäß dem Übereinkommen auf die folgenden Kommentare des Ausschuss Bezug nehmen sollten, die sich mit geschlechtsspezifischer Gewalt befassen.

\* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 63 ff. entnommen.

## Allgemeine Stellungnahmen

6. Der Begriff der »Diskriminierung der Frau« wird in Artikel 1 des Übereinkommens definiert. Nach dieser Definition umfasst die Diskriminierung geschlechtsbezogene gewalttätige Handlung, d.h. dass sich die Gewalt gegen eine Frau aufgrund ihres Geschlechts richtet oder sie als Frau unverhältnismäßig beeinträchtigt. Sie umfasst Handlungen, die körperlichen, seelischen oder sexuellen Schaden oder Schmerz zufügen, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, Nötigung und sonstige Freiheitsberaubungen. Geschlechtsbezogene Gewalt kann gegen besondere Bestimmungen des Übereinkommens verstoßen, unabhängig von der Tatsache, ob in diesen Bestimmungen ausdrücklich von Gewalt die Rede ist.

7. Die geschlechtsbezogene Gewalt, die die im allgemeinen Völkerrecht oder in Menschenrechtskonventionen verankerte Inanspruchnahme der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau beeinträchtigt oder vereitelt, gilt als Diskriminierung im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens. Die Rechte und Freiheiten beziehen sich auf:

- (a) das Recht auf Leben;
- (b) das Recht, keiner Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen zu werden;
- (c) das Recht auf gleichen Schutz nach humanitären Maßstäben in Zeiten internationaler oder nationaler bewaffneter Konflikte;
- (d) das Recht auf Freiheit und Sicherheit der Person;
- (e) das Recht auf gleichen Schutz durch das Gesetz;
- (f) das Recht auf Gleichbehandlung in der Familie;
- (g) das Recht auf das erreichbare Höchstmaß an körperlicher und geistiger Gesundheit;
- (h) das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen.

8. Das Übereinkommen bezieht sich auch auf die von staatlichen Behörden ausgeübte Gewalt. Derartige gewalttätige Handlungen können nicht nur gegen dieses Übereinkommen verstoßen, sondern auch die dem Staat nach internationalen Menschenrechten und anderen Übereinkommen auferlegten Verpflichtungen zuwiderlaufen.

9. Es wird allerdings betont, dass die Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens nicht auf Handlungen beschränkt ist, die durch den Staat oder in dessen Namen ausgeübt werden (s. Artikel 2 Buchstaben e) und f) und Artikel 5). So werden die Vertragsparteien z.B. gemäß Artikel 2 Buchstabe e) des Übereinkommens aufgefordert, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen. Im Rahmen internationaler Gesetze und besonderer Menschenrechtsvereinbarungen können die Staaten auch für die Handlungen von Privatpersonen verantwortlich sein, sofern sie nicht mit der erforderlichen Sorgfalt vorgehen, um Rechtsverletzungen zu verhüten oder Gewalttätigkeiten zu untersuchen und zu bestrafen, wie auch für die Bereitstellung von Schadenersatz.

### *Stellungnahmen zu einzelnen Artikeln des Übereinkommens*

#### Artikel 2 und 3

10. Die Artikel 2 und 3 legen zusätzlich zu den besonderen Verpflichtungen gemäß den Artikeln 5 bis 16 umfassende Verpflichtungen zur Beseitigung jeglicher Form der Diskriminierung fest.

#### Artikel 2 Buchstabe f), Artikel 5 und Artikel 10 Buchstabe c)

11. Herkömmliche Auffassungen aufgrund derer Frauen als dem Mann unterlegen oder in einer stereotypen Rollenverteilung verhaftet angesehen werden, schreiben weit verbreitete Praktiken fest, die Gewalt oder Nötigung beinhalten, wie z.B. Gewalt und Missbrauch in der Familie, Zwangsehe, Mitgiftmord, Säureattacken und Beschneidungen von Mädchen und Frauen. Derartige Vorurteile und Praktiken rechtfertigen möglicherweise die geschlechtsbezogene Gewalt als Form des Schutzes und der Behütung der Frau. Die Auswirkung dieser gewalttätigen Handlungen auf die körperliche und seelische Integrität der Frau ist jedoch dergestalt, dass die Frauen im Hinblick auf den Genuss, die Ausübung und die Kenntnisse der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht gleichberechtigt sind. Während es in dieser Stellungnahme in erster Linie um tatsächliche und angedrohte Gewalttaten geht, helfen die diesen Formen von geschlechtsbezogener Gewalt zugrunde liegenden Folgen, Frauen in untergeordneten Rollen zu halten, und tragen zu ihrer geringen Beteiligung am politischen Leben und zu ihrem niedrigen Niveau im Bereich von Erziehung, Ausbildung und Arbeitsbedingungen bei.

12. Diese Haltungen fördern ebenfalls die Verbreitung der Pornographie und tragen dazu bei, dass Frauen nicht als Individuen angesehen, sondern

als Sexualobjekte dargestellt oder kommerziell vermarktet werden, was wiederum eine Form der geschlechtsbezogenen Gewalt darstellt.

## Artikel 6

13. Artikel 6 fordert die Vertragsstaaten dazu auf, Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen.

14. Armut und Arbeitslosigkeit begünstigen die Möglichkeiten für den Frauenhandel. Zusätzlich zu den bereits bestehenden Formen des Handels gibt es neue Formen der sexuellen Ausbeutung, wie z.B. Sextourismus, Anwerben von Frauen aus Entwicklungsländern zu häuslicher Arbeit in Industriestaaten und organisierte Eheschließungen zwischen Frauen aus Entwicklungsländern und Ausländern. Diese Praktiken sind im Hinblick auf die Rechte und Würde der Frauen unvereinbar mit dem gleichberechtigten Genuss der Menschenrechte. Frauen werden dadurch dem Risiko der Gewalttätigkeit und des Missbrauchs in besonderem Maße ausgesetzt.

15. Armut und Arbeitslosigkeit zwingen viele Frauen und junge Mädchen in die Prostitution. Prostituierte sind besonders gewaltgefährdet, da ihr möglicherweise ungesetzlicher Status dazu beiträgt, sie in die Randgruppen abzudrängen. Sie müssen zur Unterbindung von Vergewaltigung und jeder sonstigen Form von Gewalt denselben gesetzlichen Schutz erfahren.

16. Häufig führen Kriege, bewaffnete Konflikte und Landbesetzungen zu einer Zunahme von Prostitution, Frauenhandel und sexuellem Missbrauch von Frauen, die besonderer Schutz- und Strafmaßnahmen bedürfen.

## Artikel 11

17. Die Gleichbehandlung im Berufsleben kann ernsthaft gefährdet werden, wenn Frauen der geschlechtsbezogenen Gewalt, z.B. der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz ausgesetzt sind.

18. Sexuelle Belästigung umfasst unangenehmes sexuell bestimmtes Verhalten wie körperliche Kontakte und Annäherungen, sexuell gefärbte Anspielungen, zeigen von Pornographie und sexuelle Angebote, unabhängig davon, ob dies in Worten oder Taten geschieht. Ein solches Verhalten kann erniedrigend sein und ein gesundheitliches und Sicherheitsproblem aufwerfen; es ist diskriminierend, wenn die Frau Grund zur Annahme hat, dass ihre Ablehnung ihren Beziehungen am Arbeitsplatz schaden und sich nach-



teilig auf die Einstellung und Beförderung auswirken könnte, oder wenn es ein feindliches Arbeitsumfeld schafft.

## Artikel 12

19. Die Vertragsstaaten sind gemäß Artikel 12 aufgefordert, Maßnahmen zu treffen, um den gleichberechtigten Zugang zur Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Die Gesundheit und das Leben der Frauen sind durch gewalttätige Handlungen gefährdet.

20. In einigen Vertragsstaaten werden kulturell und traditionsbedingt traditionelle Praktiken ausgeübt, die sich auf die Gesundheit der Frauen und Kinder negativ auswirken. Dazu gehören ernährungsmäßige Beschränkungen während der Schwangerschaft, die Bevorzugung von Jungen, die Beschneidung von Frauen und Mädchen oder die Verstümmelung der Genitalien.

## Artikel 14

21. Frauen auf dem Lande sind wegen des in vielen ländlichen Gemeinden weiterhin vorherrschenden traditionellen Rollenverständnisses der unterlegenen Frau geschlechtsbezogener Gewalt ausgesetzt. Besonders Mädchen aus ländlichen Gemeinden unterliegen der Gefahr der Gewalttätigkeit und sexuellen Ausbeutung, wenn sie eine Beschäftigung im städtischen Umfeld suchen.

## Artikel 16 (und Artikel 5)

22. Zwangssterilisation und -abtreibung wirken sich nachteilig auf die körperliche und geistig-seelische Gesundheit der Frauen aus und beeinträchtigen das Recht der Frau, die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand zwischen den Geburten zu bestimmen.

23. Gewalt in der Familie gehört zu den versteckten Formen der gegen Frauen ausgeübten Gewalt. Sie kommt in allen Gesellschaften vor. Innerhalb der familiären Bindungen sind Frauen aller Altersklassen jeglicher Form von Gewalt ausgesetzt, einschließlich Misshandlung, Vergewaltigung, anderer Form des sexuellen Missbrauchs, seelische und sonstige Formen der Gewalt, die aufgrund traditionell frauenfeindlicher Verhaltensmuster ausgeübt werden. Mangelnde wirtschaftliche Unabhängigkeit zwingt viele Frauen dazu, in gewalttätigen Beziehungen auszuharren. Die Vernachlässigung der familiären Verpflichtungen des Mannes kann einer Form der Gewalt und Nötigung gleichkommen. Diese Formen der Gewalt gefähr-

den die Gesundheit der Frau und beeinträchtigen ihre Möglichkeit, gleichberechtigt mit dem Mann am Familienleben und am öffentlichen Leben teilzuhaben.

### *Besondere Empfehlungen*

24. Unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen empfiehlt der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau:

(a) Die Vertragsstaaten sollten alle geeigneten und zweckdienlichen Maßnahmen ergreifen, um jede Form der geschlechtsbezogenen Gewalt, unabhängig ob sie öffentlich oder von einer Privatperson ausgeübt wird, zu bekämpfen.

(b) Die Vertragsparteien sollten gewährleisten, dass die Gesetze zur Unterbindung von Gewalt in der Familie und von Missbrauch, Vergewaltigung, sexuellen Übergriffen und sonstigen geschlechtsbezogenen Gewalttaten für alle Formen den geeigneten Schutz bieten und ihre Unverletzlichkeit und Würde achten. Für Opfer sollten geeignete Schutzmaßnahmen und Hilfsdienste bereitgestellt werden. Eine auf die geschlechtsspezifische Problematik ausgerichtete Ausbildung der Justiz-, Vollzugs- und anderer Beamten ist für eine wirksame Umsetzung des Übereinkommens von wesentlicher Bedeutung.

(c) Die Vertragsstaaten sollten das Erstellen von Statistiken und Forschungen über das Ausmaß, die Ursachen und die Auswirkungen von Gewalt sowie über die Wirksamkeit von Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt und zum Umgang mit Gewalt fördern.

(d) Es sollten wirksame Maßnahmen ergriffen werden, um zu gewährleisten, dass die Medien die Würde der Frauen achten und dazu beitragen, die Achtung von Frauen zu fördern.

(e) Die Vertragsparteien sollten in ihren Berichten die Art und das Ausmaß der zur Gewaltausübung führenden Verhaltensmuster, Praktiken und Gebräuche und die Art der sich daraus ergebenden Gewalt kenntlich machen. Sie sollten über die zur Bekämpfung von Gewalt ergriffenen Maßnahmen und die Wirksamkeit dieser Maßnahmen berichten.

(f) Es sollten wirksame Maßnahmen getroffen werden, um diese Verhaltensmuster und Praktiken zu bekämpfen. Die Staaten sollten Erziehungs- und Aufklärungsprogramme erstellen, die dabei behilflich sind, die Aus-

übung der Gleichberechtigung der Frau behindernden Vorurteile abzubauen (Empfehlung Nr. 3, 1987);

(g) Besondere Präventionsmaßnahmen und Sanktionen sind notwendig, um gegen den Frauenhandel und die sexuelle Ausbeutung vorzugehen;

(h) Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten das Ausmaß all dieser Probleme und die Maßnahmen, einschließlich aller Straf-, Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen beschreiben, die sie ergriffen haben, um Frauen zu schützen, die als Prostituierte tätig sind oder Frauenhandel und anderen Formen der sexuellen Ausbeutung unterworfen sind. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sollte ebenfalls erläutert werden.

(i) Es sollten wirksame Beschwerdeverfahren und Rechtsmittel, einschließlich Entschädigung, vorgesehen werden.

(j) Die Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte Informationen über die sexuelle Belästigung und über Maßnahmen zum Schutz der Frauen vor sexueller Belästigung und anderen Formen von Gewalt oder Nötigung am Arbeitsplatz aufnehmen;

(k) Die Vertragsstaaten sollten Dienste für die Opfer von Gewalt in der Familie, Vergewaltigung, sexueller Nötigung und anderen Formen geschlechtsbezogener Gewalt einrichten; dazu gehören Frauenhäuser, besonders geschulte Mitarbeiter des Gesundheitswesens, Rehabilitation und Beratung;

(l) Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen zur Überwindung derartiger Praktiken ergreifen und die Empfehlung des Ausschusses über die Beschneidung von Mädchen und Frauen (Empfehlung Nr. 14) bei der Berichterstattung über Gesundheitsfragen berücksichtigen;

(m) Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Maßnahmen zur Verhütung der Nötigung im Hinblick auf die Fruchtbarkeit und Fortpflanzung ergriffen werden und dass die Frauen nicht gezwungen werden, auf gesundheitsbedenkliche medizinische Verfahren wie die illegale Abtreibung zurückzugreifen, weil geeignete Dienste im Hinblick auf die Fruchtbarkeitskontrolle fehlen;

(n) Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten das Ausmaß dieser Probleme aufzeigen und die getroffenen Maßnahmen sowie deren Wirksamkeit schildern;

(o) Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Dienste für Gewaltopfer den Frauen vom Lande offen stehen und dass, sofern erforderlich, in isolierten Gemeinden Sonderdienste bereitgestellt werden;

(p) Die Maßnahmen zu ihrem Schutz vor Gewalt sollten Schulungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie die Überwachung der Beschäftigungsbedingungen von Heimarbeitern umfassen;

(q) Die Vertragsstaaten sollten über die Gefahren für Frauen auf dem Lande, das Ausmaß und die Art der Gewalt und des Missbrauchs, dem sie ausgesetzt sind, ihren Bedarf an unterstützenden und sonstigen Diensten wie auch über die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Beseitigung der Gewalt berichten;

(r) Die zur Überwindung der Gewalt in der Familie erforderlichen Maßnahmen umfassen Folgendes:

(i) Strafrechtliche Strafen, sofern erforderlich, und Rechtsbefehle in Zivilsachen im Falle häuslicher Gewalt;

(ii) Rechtsvorschriften zur Abschaffung des Rechtfertigungsgrunds (Verteidigung der Ehre) bei tätlicher Bedrohung oder Ermordung einer weiblichen Familienangehörigen;

(iii) Dienste zur Gewährleistung der Sicherheit und Geborgenheit von Opfern familiärer Gewalt, einschließlich Frauenhäuser sowie Beratungs- und Rehabilitationsprogramme;

(iv) Rehabilitationsprogramme für Gewalttäter im häuslichen Bereich;

(v) Hilfsdienste für Familien, in denen es zu Inzest oder sexuellem Missbrauch gekommen ist;

(s) Die Vertragsstaaten sollten über das Ausmaß der häuslichen Gewalt und des häuslichen sexuellen Missbrauchs sowie über die getroffenen Maßnahmen zur Prävention, Bestrafung und Abhilfe berichten;

(t) Die Vertragsstaaten sollten alle gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen treffen, die nötig sind, um die Frauen wirksam gegen geschlechtsbezogene Gewalt zu schützen; dazu gehören u.a.:

(i) Wirksame gesetzliche Maßnahmen, einschließlich strafrechtlicher Sanktionen, Rechtsbefehle in Zivilsachen und Entschädigungsvorschriften

zum Schutze der Frau vor allen Arten von Gewaltanwendung wie beispielsweise Gewalt und Missbrauch in der Familie, sexueller Nötigung und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz;

(ii) Präventivmaßnahmen, einschließlich öffentlicher Aufklärungs- und Erziehungsprogramme zur Verhaltensänderung im Hinblick auf die Rollen und die Stellung von Mann und Frau;

(iii) Schutzmaßnahmen, einschließlich Frauenhäuser, Beratungs- Rehabilitations- und Unterstützungsdienste für Frauen, die Opfer von Gewalt oder gewaltgefährdet sind;

(u) Die Vertragsstaaten sollten über alle Formen geschlechtsbezogener Gewalt berichten, und diese Berichte sollten alle verfügbaren Daten über das Auftreten der einzelnen Formen von Gewalt sowie über die Auswirkungen dieser Gewalttaten auf die Frauen, die ihnen zum Opfer fallen, enthalten;

(v) Die Berichte der Vertragsstaaten sollten Informationen über Gesetzes-, Präventions- und Schutzmaßnahmen, die zur Überwindung der Gewalt gegen Frauen getroffen wurden, sowie über die Wirksamkeit dieser Maßnahmen enthalten.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 20*  
**Vorbehalte zum Übereinkommen**  
*Elfte Sitzung (1992)*

1. Der Ausschuss ruft die Entscheidung des Vierten Treffens der Vertragsstaaten über Vorbehalte zum Übereinkommen im Hinblick auf Artikel 28 Abs. 2 in Erinnerung, was in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 4 des Ausschusses begrüßt wurde.
2. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten im Zusammenhang mit den Vorbereitungen für die Weltmensenrechtskonferenz im Jahr 1993 Folgendes unternehmen sollten:
  - (a) die Frage nach der Gültigkeit und die Rechtswirksamkeit von Vorbehalten zum Übereinkommen im Zusammenhang mit Vorbehalten zu anderen Menschenrechtsverträgen stellen;
  - (b) derartige Vorbehalte erneut im Hinblick auf eine verbesserte Umsetzung aller Menschenrechtsverträge überdenken;
  - (c) die Einführung eines Verfahrens zu Vorbehalten in Betracht ziehen, das mit anderen Menschenrechtsverträgen vergleichbar ist.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 21\**  
**Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen**  
*Dreizehnte Sitzung (1994)*

1. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Resolution 34/180 der Generalversammlung, Anhang) bekräftigt die Gleichheit der Menschenrechte für Frauen und Männer in der Gesellschaft und in der Familie. Das Übereinkommen hat einen wichtigen Platz bei den internationalen Verträgen, die sich mit Menschenrechten befassen.
2. Andere Übereinkommen und Erklärungen messen ebenfalls der Familie und dem Status der Frau innerhalb der Familie große Bedeutung bei. Dazu gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution der Generalversammlung 217/A (III)), der Internationale Pakt für bürgerliche und politische Rechte (Resolution 2200A (XXI), Anhang), das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen (Resolution 1040 (XI), Anhang), das Übereinkommen über die Erklärung des Ehwillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen (Resolution 1763 A (XVII), Anhang) und die darauf folgende Erklärung dazu (Resolution 2018 (XX)) sowie die zukunftsweisenden Strategien von Nairobi zur Förderung der Frau.
3. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau erinnert an die unveräußerlichen Rechte der Frau, die bereits in den oben erwähnten Übereinkommen und Erklärungen verankert sind, es geht jedoch darüber hinaus, indem es die Bedeutung von Kultur und Tradition für die Beeinflussung der Denk- und Verhaltensweisen von Männern und Frauen sowie die bedeutende Rolle, die sie bei der Einschränkung der Ausübung der Grundrechte durch Frauen spielen, anerkennt.

*Hintergrund*

4. Das Jahr 1994 wurde von der Generalversammlung in ihrer Resolution 44/82 zum Internationalen Jahr der Familie erklärt. Der Ausschuss möchte die Gelegenheit ergreifen, die Bedeutung der Achtung der Grundrechte der Frau in der Familie als eine der Maßnahmen hervorzuheben, die die geplanten nationalen Feiern unterstützen und fördern werden.

\* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 78 ff. entnommen.

5. Nachdem der Ausschuss beschlossen hat, auf diese Weise auf das Internationale Jahr der Familie hinzuweisen, möchte er drei Artikel im Übereinkommen analysieren, die von besonderer Bedeutung für den Status der Frau in der Familie sind:

Artikel 9

(1) Die Vertragsstaaten gewähren Frauen die gleichen Rechte wie Männern hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit. Insbesondere stellen die Vertragsstaaten sicher, dass weder durch Eheschließung mit einem Ausländer noch durch Wechsel der Staatsangehörigkeit des Ehemanns im Laufe der Ehe ohne weiteres sich die Staatsangehörigkeit der Frau ändert, diese staatenlos wird oder ihr die Staatsangehörigkeit ihres Mannes aufgezwungen wird.

(2) Die Vertragsstaaten gewähren Frauen die gleichen Rechte wie Männer im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit ihrer Kinder.

*Kommentar*

6. Die Staatsangehörigkeit spielt bei der vollständigen Integration in die Gesellschaft eine große Rolle. Im Allgemeinen verleihen die Staaten denjenigen die Staatsangehörigkeit, die in diesem Land geboren sind. Die Staatsangehörigkeit kann auch aufgrund von langjähriger Ansiedlung oder aus humanitären Gründen wie etwa Staatenlosigkeit gewährt werden. Ohne den Status als Staatsangehörige oder Bürgerinnen haben die Frauen kein Recht zu wählen oder für ein öffentliches Amt zu kandidieren, und man kann ihnen den Zugang zu öffentlichen Hilfen und der freien Wahl des Wohnorts verweigern. Die Staatsangehörigkeit sollte von einer erwachsenen Frau geändert werden können und sollte nicht willkürlich entzogen werden wegen einer Eheschließung oder Eheauflösung oder weil ihr Ehemann oder Vater seine Staatsangehörigkeit ändert.

Artikel 15

(1) Die Vertragsstaaten stellen die Frau dem Mann vor dem Gesetz gleich.

(2) Die Vertragsstaaten gewähren der Frau in zivilrechtlichen Fragen dieselbe Rechtsfähigkeit wie dem Mann und dieselben Möglichkeiten zur Ausübung dieser Rechtsfähigkeit, insbesondere räumen sie der Frau gleiche Rechte in Bezug auf den Abschluss von Verträgen und die Verwaltung von Vermögen ein und gewähren ihr die Gleichbehandlung in allen Stadien gerichtlicher Verfahren.

(3) Die Vertragsstaaten kommen überein, dass alle Verträge und alle sonstigen Privaturkunden, deren Rechtswirkung auf die Einschränkung der Rechtsfähigkeit der Frau gerichtet ist, nichtig sind.

(4) Die Vertragsstaaten gewähren Männern und Frauen die gleichen Rechte hinsichtlich der Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit und die freie Wahl ihres Aufenthaltsorts und ihres Wohnsitzes.



7. Wenn eine Frau überhaupt keinen Vertrag abschließen oder keinen Zugang zu einem finanziellen Kredit haben kann oder dies nur in Begleitung oder mit der Bürgschaft ihres Ehemanns oder eines männlichen Verwandten tun kann, wird ihr die rechtliche Autonomie verweigert. Jede solche Einschränkung hindert sie daran, als Alleineigentümerin Vermögenswerte zu besitzen, ihr eigenes Geschäft rechtmäßig zu führen oder eine andere Art von Vertrag einzugehen. Solche Restriktionen schränken die Fähigkeit einer Frau, für sich und ihre Familienangehörigen zu sorgen, erheblich ein.

8. Das Recht einer Frau, einen Prozess zu führen, ist in einigen Ländern durch das Gesetz oder durch ihren Zugang zur Rechtsberatung und ihre Fähigkeit, bei den Gerichten um Wiedergutmachung zu ersuchen, eingeschränkt. In anderen Ländern wird ihrem Status als Zeugin oder ihren Beweisen weniger Achtung oder Gewicht beigemessen als bei einem Mann. Solche Gesetze oder Gebräuche schränken nachhaltig das Recht der Frau ein, ihren gleichen Anteil an Vermögen zu erlangen oder zu behalten und verringern ihr Ansehen als unabhängiges, verantwortliches und geschätztes Mitglied der Gesellschaft. Wenn Länder die Rechtsfähigkeit einer Frau durch ihre Gesetze einschränken oder Einzelpersonen beziehungsweise Institutionen erlauben, dies zu tun, verweigern sie den Frauen ihre Gleichberechtigung mit Männern und schränken die Fähigkeit der Frauen ein, für sich und ihre Angehörigen selbst zu sorgen.

9. Der Wohnsitz ist in Ländern des Common Law ein Konzept, das sich auf das Land bezieht, in dem eine Person sich niederlassen und dessen Rechtssprechung sie sich unterwerfen will. Der Wohnsitz wird ursprünglich von einem Kind durch seine Eltern erworben, bezeichnet jedoch im Erwachsenenalter das Land, in dem eine Person sich normalerweise aufhält und in dem sie sich auf Dauer aufhalten will. Wie im Fall der Staatsangehörigkeit zeigt die Untersuchung der Berichte der Vertragsstaaten, dass es einer Frau nicht immer gesetzlich erlaubt ist, ihren eigenen Wohnsitz zu wählen. Der Wohnsitz, wie auch die Staatsangehörigkeit, sollte von einer erwachsenen Frau unabhängig von ihrem Familienstand nach Belieben geändert werden können. Alle Einschränkungen des Rechts einer Frau, sich ihren Wohnsitz auf der gleichen Grundlage wie ein Mann auszusuchen, können ihren Zugang zu den Gerichten in einem Land, in dem sie lebt, beschneiden oder sie davon abhalten, ein Land frei und selbstständig zu betreten oder zu verlassen.

10. Wanderarbeitnehmerinnen, die vorübergehend in einem anderen Land leben und arbeiten, sollten die gleichen Rechte wie Männer auf Nachzug ihrer Ehegatten, Partner und Kinder haben.

#### Artikel 16

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen und gewährleisten auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgende Rechte:

- (a) gleiches Recht auf Eheschließung;
  - (b) gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten sowie auf Eheschließung nur mit freier und voller Zustimmung;
  - (c) gleiche Rechte und Pflichten in der Ehe und bei deren Auflösung;
  - (d) gleiche Rechte und Pflichten als Eltern, ungeachtet ihres Familienstands, in allen ihre Kinder betreffenden Fragen; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
  - (e) gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln;
  - (f) gleiche Rechte und Pflichten in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögensvorsorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtseinrichtungen, soweit das innerstaatliche Recht derartige Rechtsinstitute kennt; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;
  - (g) die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschließlich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung;
  - (h) gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung, sowie der Verfügung darüber, gleichviel ob unentgeltlich oder gegen Entgelt.
- (2) Die Verlobung und Eheschließung eines Kindes haben keine Rechtswirksamkeit; es werden alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen ergriffen, um ein Mindestalter für die Eheschließung festzulegen und die Eintragung der Eheschließung in ein amtliches Register zur Pflicht zu machen.

#### *Kommentar*

### Öffentliches und Privatleben

11. Historisch gesehen wird die Tätigkeit des Menschen im öffentlichen und im Privatleben unterschiedlich betrachtet und entsprechend geregelt. In jeder Gesellschaft wird die Tätigkeit von Frauen, die traditionsgemäß ihre Rolle im privaten oder häuslichen Bereich ausüben, seit langem als minderwertig behandelt.

12. Da solche Tätigkeiten von unschätzbarem Wert für das Überleben der Gesellschaft sind, kann es keine Rechtfertigung dafür geben, sie unter-

schiedlichen und diskriminierenden Gesetzen und Gebräuchen zu unterwerfen. Die Berichte der Vertragsstaaten legen dar, dass es immer noch Länder gibt, in denen Gleichberechtigung de jure nicht existiert. Dadurch werden Frauen davon abgehalten, gleichen Zugang zu Vermögenswerten zu bekommen und den gleichen Status in Familie und Gesellschaft zu genießen. Selbst dort, wo die Gleichberechtigung de jure existiert, weist jede Gesellschaft unterschiedliche Rollen, die als minderwertig betrachtet werden, den Frauen zu. Auf diese Weise werden die insbesondere in Artikel 16 und auch in den Artikeln 2,5 und 24 des Übereinkommens enthaltenen Grundsätze von Gerechtigkeit und Gleichberechtigung verletzt.

### Verschiedene Formen der Familie

13. Die Form und das Konzept der Familie können von Staat zu Staat und sogar innerhalb der Region eines Staates unterschiedlich sein. Welche Form sie auch immer annimmt und wie auch immer das Rechtssystem, die Religion, Gebräuche oder Traditionen innerhalb des Landes aussehen, die Behandlung von Frauen in der Familie sowohl nach dem Gesetz als auch im Privatleben müssen mit den Grundsätzen der Gleichberechtigung und Gerechtigkeit für alle Menschen, wie Artikel 2 des Übereinkommens es verlangt, übereinstimmen.

### Polygame Ehen

14. Die Berichte der Vertragsstaaten legen auch dar, dass in einer Reihe von Ländern Polygamie praktiziert wird. Die polygame Ehe verstößt gegen das Recht einer Frau auf Gleichstellung mit dem Mann und kann für sie und ihre Angehörigen auch schwer wiegende emotionale und finanzielle Folgen haben, so dass solche Ehen verhindert und verboten werden sollten. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass einige Vertragsstaaten, deren Verfassungen gleiche Rechte garantieren, polygame Ehen nach persönlichem Immunitätsrecht oder Gewohnheitsrecht erlauben. Dies verstößt gegen die verfassungsmäßigen Rechte der Frau und verletzt die Bestimmungen von Artikel 5 (a) des Übereinkommens.

### *Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe a) und b)*

15. Während die meisten Länder berichten, dass die nationalen Verfassungen und Gesetze mit dem Übereinkommen übereinstimmen, verstoßen die Gebräuche, die Tradition und das Versäumnis, diese Gesetze in die Praxis umzusetzen, gegen das Übereinkommen.

16. Das Recht einer Frau auf freie Wahl des Ehegatten und auf freie Eheschließung ist für ihr Leben, ihre Würde und ihre Gleichberechtigung als menschliches Wesen von zentraler Bedeutung. Eine Untersuchung der Berichte aus den Vertragsstaaten zeigt, dass es Länder gibt, die auf der Grundlage von Gebräuchen, religiösen Überzeugungen oder den ethnischen Ursprüngen bestimmter Gruppen von Menschen Zwangsheirat oder Wiederverheiratungen erlauben. Andere Länder erlauben, dass die Heirat einer Frau gegen Bezahlung oder Beförderung arrangiert wird, und in anderen zwingt die Armut der Frauen sie, aus Gründen der finanziellen Sicherheit ausländische Staatsangehörige zu heiraten. Vorbehaltlich begründeter Einschränkungen, die zum Beispiel auf dem jugendlichen Alter einer Frau oder ihrer Blutsverwandtschaft mit dem Partner beruhen, muss das Recht einer Frau, sich auszusuchen, wann, ob und wen sie heiraten will, gesetzlich geschützt und durchgesetzt werden.

*Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe c)*

17. Eine Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten zeigt, dass viele Länder in ihren Rechtssystemen für die Rechte und Pflichten der verheirateten Partner sorgen, indem sie sich auf die Anwendung des Common Law, religiöser Rechte oder des Gewohnheitsrechts verlassen, anstatt die im Übereinkommen niedergelegten Grundsätze einzuhalten. Diese in Bezug auf Eheschließung bestehenden Unterschiede im Gesetz und in der Praxis haben weitreichende Konsequenzen für die Frauen, indem sie deren Rechte auf gleiche Stellung und Verantwortung in der Ehe unweigerlich einschränken. Solche Beschränkungen führen häufig dazu, dass dem Ehemann der Status des Haushaltsvorstands und hauptsächlichen Entscheidungsträgers zugewiesen wird und verstoßen daher gegen die Bestimmungen des Übereinkommens.

18. Außerdem genießt eine nichteheliche Lebensgemeinschaft überhaupt keinen rechtlichen Schutz. Frauen, die in solchen Beziehungen leben, sollten ihre Gleichstellung mit Männern sowohl im Familienleben als auch bei der Teilhabe am Einkommen und an den Vermögenswerten gesetzlich schützen lassen. Solche Frauen sollten bei der Betreuung und beim Aufziehen von unterhaltsberechtigten Kindern oder Familienmitgliedern die gleichen Rechte und Pflichten wie die Männer haben.

*Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe f)*

19. Wie in Artikel 5 b) festgelegt, erkennen die meisten Staaten die gemeinsame Verantwortung der Eltern für die Betreuung, den Schutz und den Unterhalt von Kindern an. Der Grundsatz, dass »die primären Interessen

des Kindes der oberste Gesichtspunkt sein sollen« ist im Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Resolution 44/25 der Generalversammlung, Anhang) verankert und scheint jetzt überall akzeptiert zu werden. In der Praxis hält man sich in einigen Ländern jedoch nicht an den Grundsatz, den Eltern die gleiche Rechtsstellung einzuräumen, besonders, wenn sie nicht verheiratet sind. Die Kinder aus solchen Verbindungen genießen nicht immer die gleiche Rechtsstellung wie die ehelich Geborenen, und, wenn die Mütter geschieden sind oder getrennt leben, nehmen viele Väter ihre Verantwortung für die Betreuung, den Schutz und den Unterhalt der Kinder nicht wahr.

20. Die im Übereinkommen niedergelegten gemeinsamen Rechte und Pflichten sollten durch Gesetz und ggf. durch die juristischen Konzepte von Pflegschaft, Vormundschaft, Treuhandverwaltung und Adoption durchgesetzt werden. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass durch ihre Gesetze beide Elternteile, unabhängig von ihrem Familienstand und unabhängig davon, ob sie mit ihren Kindern zusammenwohnen oder nicht, die gleichen Rechte und Pflichten für ihre Kinder teilen.

*Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe e)*

21. Die von Frauen zu tragenden Pflichten und das Aufziehen von Kindern beeinträchtigen ihr Recht auf Zugang zu Bildung, Erwerbstätigkeit und anderen, ihre persönliche Entwicklung betreffenden Tätigkeiten. Sie erlegen den Frauen auch eine ungerechte Arbeitsbelastung auf. Die Anzahl und der Alterunterschied ihrer Kinder haben eine ähnliche Auswirkung auf das Leben der Frauen und beeinflussen auch ihre körperliche und seelische Gesundheit, ebenso wie die ihrer Kinder. Aus diesen Gründen haben Frauen das Recht, über die Anzahl ihrer Kinder und die Geburtenabstände zu entscheiden.

22. Einige Berichte weisen auf Zwangspraktiken hin, die schwer wiegende Folgen für Frauen haben, wie erzwungene Schwangerschaften, Abtreibungen oder Sterilisation. Dennoch dürfen die Entscheidungen, Kinder zu bekommen oder nicht, die vorzugsweise in Absprache mit dem Ehegatten oder Partner zu treffen sind, nicht durch den Ehegatten, einen Elternteil, Partner oder die Regierung eingeschränkt werden. Um eine Entscheidung über sichere und zuverlässige Verhütungsmaßnahmen auf der Grundlage ausreichender Informationen treffen zu können, müssen Frauen über Verhütungsmaßnahmen und ihre Anwendung informiert werden und Zugang zu Aufklärungsunterricht und Familienplanungsdiensten garantiert bekommen, wie in Artikel 10 Buchstabe h) des Übereinkommens festgelegt.

23. Man ist sich allgemein darüber einig, dass dort, wo es frei verfügbare geeignete Maßnahmen zur freiwilligen Fruchtbarkeitsregulierung gibt, sich die Gesundheit, die Entwicklung und das Wohlergehen aller Familienmitglieder verbessert. Außerdem tragen solche Dienste zur Verbesserung der allgemeinen Lebensqualität und Gesundheit der Bevölkerung bei, und die freiwillige Regulierung des Bevölkerungswachstums hilft bei der Erhaltung der Umwelt und beim Erreichen einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.

*Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe g)*

24. Eine stabile Familie ist eine, die auf den Grundsätzen von Gleichheit, Gerechtigkeit und individueller Erfüllung für jedes Mitglied beruht. Jeder Partner/jede Partnerin muss daher das Recht haben, einen Beruf oder eine Erwerbstätigkeit auszuwählen, die am besten zu seinen/ihren Fähigkeiten, Qualifikationen und Wünschen passt, wie in Artikel 11 Buchstabe a) und c) des Übereinkommens festgelegt. Außerdem sollte jeder Partner/jede Partnerin das Recht haben, seinen/ihren Namen zu wählen und damit die Individualität und Identität in der Gemeinschaft zu bewahren und diese Person von anderen Mitgliedern der Gesellschaft zu unterscheiden. Wenn durch Gesetz oder Gebräuche eine Frau bei ihrer Eheschließung oder deren Auflösung verpflichtet wird, ihren Namen zu ändern, werden ihr diese Rechte verweigert.

*Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe h)*

25. Die in diesem Artikel festgelegten Rechte überschneiden sich mit und bilden eine Ergänzung zu denen in Artikel 15 Abs. 2, wo den Staaten eine Verpflichtung auferlegt wird, den Frauen gleiche Rechte in Bezug auf den Abschluss von Verträgen und die Verwaltung von Vermögen einzuräumen.

26. Artikel 15 Abs. 1 garantiert den Frauen die Gleichstellung mit dem Mann vor dem Gesetz. Das Recht, Vermögen zu besitzen, zu bewirtschaften, zu nutzen und darüber zu verfügen ist von zentraler Bedeutung für das Recht einer Frau, finanzielle Unabhängigkeit zu genießen und wird in vielen Ländern ausschlaggebend für ihre Fähigkeit sein, ihren Lebensunterhalt zu verdienen und für sich und ihre Familie eine angemessene Unterbringung und Ernährung zu beschaffen.

27. In Ländern, die einem Agrarreformprogramm unterzogen werden oder in denen das Land unter Gruppen verschiedenen ethnischen Ursprungs neu aufgeteilt wird, sollte das Recht der Frauen, solches neu verteiltes Land gleichberechtigt mit den Männern zu erhalten, sorgfältig beachtet werden.

28. In den meisten Ländern ist ein erheblicher Anteil der Frauen allein stehend oder geschieden, und viele haben die alleinige Verantwortung für den Lebensunterhalt einer Familie. Jede Diskriminierung bei der Vermögensaufteilung, die auf der Prämisse beruht, dass der Mann alleine für den Unterhalt der Frau und Kinder seiner Familie verantwortlich ist und dass er diese Aufgabe ehrenvoll erfüllen kann und wird, ist eindeutig unrealistisch. Folglich ist jedes Gesetz oder Gewohnheitsrecht, das Männern einen Anspruch auf einen größeren Vermögensanteil am Ende einer Ehe oder einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft oder nach dem Tod eines Verwandten gewährt, diskriminierend und wird schwer wiegende Auswirkungen auf die praktische Fähigkeit einer Frau haben, sich von ihrem Mann scheiden zu lassen, sich oder ihre Familie zu ernähren und als unabhängige Person in Würde zu leben.

29. Alle diese Rechte sollten unabhängig vom Familienstand einer Frau garantiert werden.

### *Eheliches Vermögen*

30. Es gibt Länder, die das Recht von Frauen, während der Ehe oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft oder wenn diese Ehe oder Beziehung endet, das Vermögen mit dem Mann zu gleichen Teilen zu besitzen, nicht anerkennen. Viele Länder erkennen dieses Recht an, aber die praktische Fähigkeit der Frauen, es auszuüben, kann durch juristische Präzedenzfälle oder Gewohnheitsrecht eingeschränkt werden.

31. Selbst wenn Frauen mit diesen Rechten bekleidet werden und die Gerichte sie durchsetzen, kann das Vermögen, das einer Frau während der Ehe oder bei der Scheidung gehört, von einem Mann bewirtschaftet werden. In vielen Staaten, einschließlich dort, wo die Gütergemeinschaft und nicht die Gütertrennung als gesetzlicher Güterstand gilt, ist es juristisch nicht erforderlich, dass eine Frau um Rat gefragt wird, wenn das von beiden Parteien während der Ehe oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft besessene Vermögen verkauft oder wenn anderweitig darüber verfügt wird. Dies schränkt die Fähigkeit der Frau ein, die Veräußerung des Vermögens oder das daraus erhaltene Einkommen zu kontrollieren.

32. In manchen Ländern wird bei der Aufteilung von ehelichem Vermögen größeres Gewicht auf die finanziellen Beiträge zum während einer Ehe erworbenen Vermögen gelegt, und andere Beiträge, wie etwa die Kindererziehung, die Versorgung von älteren Angehörigen und die Erledigung von Haushaltspflichten werden vernachlässigt. Häufig wird der Ehemann durch solche Beiträge nichtfinanzieller Natur seitens der Ehefrau dazu befähigt,

ein Einkommen zu verdienen und die Vermögenswerte zu steigern. Finanziellen und nichtfinanziellen Beiträgen sollte das gleiche Gewicht beigegeben werden.

33. In vielen Ländern wird das während einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft angesammelte Vermögen rechtlich nicht auf der gleichen Grundlage behandelt wie das während der Ehe erworbene. Ausnahmslos erhält die Frau, wenn die Beziehung endet, einen bedeutend geringeren Anteil als ihr Partner. Das Vermögen betreffende Gesetze und Gebräuche, die verheiratete und unverheiratete kinderlose Frauen und Mütter in dieser Art und Weise diskriminieren, sollten widerrufen oder verhindert werden.

## Erbschaft

34. In den Berichten der Vertragsstaaten sollten Kommentare über die gesetzlichen oder üblichen erbschaftsrechtlichen Bestimmungen und ihren Einfluss auf den Status der Frau enthalten sein, wie im Übereinkommen und in der Resolution 884 D (XXXIV) des Wirtschafts- und Sozialrats vorgesehen, in welcher der Rat empfahl, die Staaten sollten sicherstellen, dass Männer und Frauen, die im gleichen Verhältnis zu einem Verstorbenen stehen, berechtigt sind, den gleichen Anteil an der Erbmasse zu erhalten und den gleichen Rang in der Erbfolge zu haben. Diese Bestimmung ist nicht allgemein durchgeführt worden.

35. Es gibt viele Länder, in denen das Gesetz und die Praxis bezüglich Erbschaft und Eigentum zu schwer wiegender Diskriminierung von Frauen führen. Als Ergebnis dieser ungleichen Behandlung erhalten Frauen einen kleineren Anteil des Vermögens ihres Ehemanns oder Vaters nach dessen Tod, als es bei Witwern und Söhnen der Fall ist. In einigen Fällen werden Frauen begrenzte und kontrollierte Rechte zugestanden, und sie erhalten Einkommen nur aus dem Vermögen des Verstorbenen. Häufig spiegeln die Erbschaftsrechte für Witwen die Grundsätze der während der Ehe erworbenen gleichen Eigentumsrechte am Vermögen nicht wider. Solche Bestimmungen verstoßen gegen das Übereinkommen und sollten abgeschafft werden.

## *Artikel 16 Abs. 2*

36. In der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm, die von der in Wien vom 14. bis 25. Juni 1993 abgehaltenen Menschenrechts-Weltkonferenz verabschiedet wurden, werden die Staaten nachdrücklich aufgefordert, die bestehenden Gesetze und Vorschriften zu widerrufen und die Gebräuche und Praktiken abzuschaffen, die die jungen Mädchen diskriminieren und



ihnen Schaden zufügen. Artikel 16 Abs. 2 und die Bestimmungen des Übereinkommens über die Rechte des Kindes schließen aus, dass die Vertragsstaaten eine Eheschließung zwischen Leuten, die ihre Volljährigkeit nicht erreicht haben, zulassen oder als gültig anerkennen. Im Sinne des Übereinkommens über die Rechte des Kindes »ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt.« Ungeachtet dieser Definition und unter Berücksichtigung der Bestimmungen der Wiener Erklärung überlegt der Ausschuss, dass das Mindestalter für die Eheschließung für den Mann wie für die Frau 18 Jahre sein sollte. Wenn Männer und Frauen heiraten, übernehmen sie wichtige Pflichten. Folglich sollte die Eheschließung nicht gestattet werden, bevor sie die Volljährigkeit und volle Rechtsfähigkeit erreicht haben. Laut Weltgesundheitsorganisation kann bei Minderjährigen, vor allem Mädchen, wenn sie heiraten und Kinder bekommen, die Gesundheit schwer beeinträchtigt und die Ausbildung behindert werden. Als Folge davon wird ihre wirtschaftliche Autonomie eingeschränkt.

37. Dies betrifft nicht nur die Frauen persönlich, sondern beschränkt auch die Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten und ihrer Unabhängigkeit und verringert ihren Zugang zu Erwerbstätigkeit, was sich wiederum negativ auf ihre Familien und Gemeinschaften auswirkt.

38. Einige Länder legen für Männer und Frauen unterschiedliche Altersgrenzen für die Eheschließung fest. Da solche Bestimmungen fälschlicherweise davon ausgehen, dass die intellektuelle Entwicklung von Frauen anders verläuft als die von Männern oder dass ihr körperliches oder intellektuelles Entwicklungsstadium bei der Eheschließung unwichtig ist, sollten diese Bestimmungen abgeschafft werden. In anderen Ländern ist die Verlobung von Mädchen oder sind diesbezügliche Unternehmungen von Familienmitgliedern in deren Namen gestattet. Solche Maßnahmen verstoßen nicht nur gegen das Übereinkommen, sondern auch gegen das freie Recht einer Frau, sich ihren Partner auszuwählen.

39. Die Vertragsstaaten sollten auch die Registrierung aller Eheschließungen verlangen, ob sie zivilrechtlich oder nach Gebräuchen oder religiösem Gesetz geschlossen wurden. Dadurch kann der Staat die Einhaltung des Übereinkommens gewährleisten und Gleichberechtigung zwischen den Partnern, ein Mindestheiratsalter, das Verbot der Bigamie und Polygamie und den Schutz der Rechte des Kindes einführen.

### Gewalt gegen Frauen

40. Unter der Berücksichtigung der Stellung der Frau im Familienleben möchte der Ausschuss hervorheben, dass die Bestimmungen der allgemeinen Empfehlung 19 (elfte Sitzung) über Gewalt gegen Frauen große Bedeutung für die Fähigkeiten der Frau haben, Rechte und Freiheiten auf der gleichen Grundlage zu genießen wie Männer. Die Vertragsstaaten werden nachdrücklich aufgefordert, diese allgemeine Empfehlung zu erfüllen, um sicherzustellen, dass Frauen sowohl im öffentlichen als auch im Privatleben frei von der geschlechtsbezogenen Gewalt sind, die ihre Rechte und Freiheiten als Individuen so schwer wiegend beeinträchtigt.

### Vorbehalte

41. Der Ausschuss hat mit Besorgnis die Zahl der Vertragsstaaten zur Kenntnis genommen, die Vorbehalte zum gesamten oder zu Teilen des Artikels 16 erhoben haben, besonders, wenn auch ein Vorbehalt gegenüber Artikel 2 geäußert wurde, mit der Begründung, seine Einhaltung könne der allgemein verbreiteten Vorstellung von Familie widersprechen, die unter anderem auf kulturellen oder religiösen Überzeugungen oder auf dem wirtschaftlichen oder politischen Status des Landes beruht.

42. Viele dieser Länder glauben an die patriarchalische Struktur einer Familie, die einen Vater, Ehemann oder Sohn in eine begünstigte Position erheben. In manchen Ländern, in denen fundamentalistische oder andere extremistische Ansichten oder wirtschaftliche Schwierigkeiten eine Rückkehr zu alten Wertvorstellungen und Traditionen gefördert haben, hat sich der Status der Frau in der Familie drastisch verschlechtert. In anderen, wo man erkannt hat, dass eine moderne Gesellschaft im Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Fortschritt und das allgemeine Wohl der Gemeinschaft davon abhängig ist, dass alle Erwachsenen unabhängig vom Geschlecht gleichermaßen beteiligt werden, wurden diese Tabus und reaktionären oder extremistischen Ideen zunehmend entkräftet.

43. Gemäß Artikel 2, 3 und insbesondere 24 verlangt der Ausschuss, dass sich alle Vertragsstaaten allmählich auf ein Stadium zubewegen, wo jedes Land durch seinen entschiedenen Widerstand gegen Vorstellungen der Ungleichbehandlung der Frau in der häuslichen Umgebung seinen Vorbehalt insbesondere gegenüber Artikel 9, 15 und 16 des Übereinkommens zurücknehmen wird.

44. Die Vertragsstaaten sollten entschlossen alle Auffassungen von Ungleichheit zwischen Frauen und Männern, die durch Gesetze, religiöse Bestimmungen oder Privatrecht bestätigt werden, verhindern und zu dem Stadium übergehen, wo Vorbehalte, insbesondere gegenüber Artikel 16, zurückgezogen werden.

45. Das Komitee stellte auf der Grundlage seiner Prüfung der anfänglichen und darauf folgenden regelmäßigen Berichte fest, dass in manchen Vertragsstaaten des Übereinkommens, die bestimmte, besonders die Familie betreffende Gesetze ohne Vorbehalt ratifiziert hatten oder ihnen beigetreten waren, die Bestimmungen des Übereinkommens nicht wirklich eingehalten wurden.

46. Ihre Gesetze erhalten noch viele Maßnahmen, die Frauen aufgrund von Normen, Gebräuchen und soziokulturellen Vorurteilen diskriminieren. Aufgrund ihrer spezifischen Situation im Hinblick auf diese Artikel machen diese Staaten es dem Ausschuss schwer, den Status der Frau zu bewerten und zu verstehen.

47. Insbesondere auf der Grundlage von Artikel 1 und 2 des Übereinkommens fordert der Ausschuss, dass diese Vertragsstaaten die notwendigen Anstrengungen unternehmen, um die tatsächliche Situation hinsichtlich dieser Themen zu untersuchen und in ihren nationalen Gesetzgebungen, die noch frauendiskriminierende Bestimmungen enthalten, die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten.

## Berichte

48. Unterstützt durch die Kommentare in der vorliegenden allgemeinen Empfehlung sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten:

(a) das Stadium angeben, das beim Weiterentwicklungsprozess des Landes zur Abschaffung aller Vorbehalte hinsichtlich des Übereinkommens, insbesondere der Vorbehalte hinsichtlich Artikel 16, erreicht wurde;

(b) darlegen, ob ihre Gesetze mit den Grundsätzen von Artikel 9, 15 und 16 übereinstimmen und wo die Übereinstimmung mit dem Gesetz oder dem Übereinkommen aufgrund von religiösen Bestimmungen, des Privatrechts oder des Gewohnheitsrechts verhindert wird.

## Gesetzgebung

49. Die Vertragsstaaten sollten, wo es zur Übereinstimmung mit dem Übereinkommen, insbesondere mit Artikel 9, 15 und 16 notwendig ist, die Rechtsvorschriften erlassen und durchsetzen.

## Förderung der Übereinstimmung mit dem Übereinkommen

50. Unterstützt durch die Kommentare in der vorliegenden allgemeinen Empfehlung und wie von den Artikeln 2, 3 und 24 gefordert, sollten die Vertragsstaaten Maßnahmen einleiten, die darauf abzielen, die vollständige Erfüllung der Grundsätze des Übereinkommens zu fördern, vor allem, wo religiöse Bestimmungen, das Privatrecht oder das Gewohnheitsrecht diesen Grundsätzen widersprechen.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 22*  
**Die Novellierung von Artikel 20 des Übereinkommens**  
*Vierzehnte Sitzung (1995)*

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

darauf hinweisend, dass sich die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau aufgrund des Antrags der Generalversammlung im Verlauf des Jahres 1995 treffen werden, um die Änderung des Artikels 20 zu erwägen,

seine frühere, bei der zehnten Sitzung getroffene Entscheidung in Erinnerung rufend, eine effektive Arbeit zu garantieren und das Anwachsen eines unerwünschten Rückstands in der Prüfung der Staatenberichte zu verhindern,

außerdem in Erinnerung rufend, dass im Vergleich mit anderen internationalen Menschenrechtsverträgen das Übereinkommen von der größten Anzahl von Vertragsstaaten ratifiziert wurde,

eingedenk der Tatsache, dass die Artikel des Übereinkommens die fundamentalen Menschenrechte der Frau in allen Aspekten ihres täglichen Lebens und in allen Bereichen der Gesellschaft und des Staates erfassen,

beunruhigt über die Arbeitslast des Ausschusses als Folge der anwachsenden Anzahl der Ratifikationen und über den Rückstand der Berichte, bei denen die Prüfung noch nicht abgeschlossen ist (wie in Anhang I wiedergegeben),

auch besorgt über die lange Zeitspanne, die zwischen der Einreichung der Berichte der Vertragsstaaten und ihrer Prüfung liegt, woraus für die Staaten die Notwendigkeit erwächst, zusätzliche Informationen zur Verfügung zu stellen, um ihre Berichte zu aktualisieren,

unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau das einzige Menschenrechtsvertragsorgan ist, dessen Sitzungszeit durch das Übereinkommen zeitlich beschränkt wird, und dass es im Vergleich zu allen anderen Menschenrechtsvertragsorganen für sein Zusammentreten den kürzesten Zeitraum zur Verfügung hat (wie in Anhang II wiedergegeben),

darauf hinweisend, dass die Beschränkung der Dauer der Sitzungsperioden, wie sie im Übereinkommen vorgeschrieben ist, für den Ausschuss ein ernsthaftes Hindernis für die effektive Erfüllung seiner Aufgaben gemäß dem Übereinkommen darstellt,

1. *empfiehlt*, dass die Vertragsstaaten in Erwägung ziehen, Artikel 20 des Übereinkommens im Hinblick auf die Sitzungszeit des Ausschusses zu ändern, um ihm zu gestatten, sich jährlich für einen Zeitraum zu treffen, der für die effektive Durchführung seiner Aufgaben gemäß dem Übereinkommen notwendig ist, ohne besondere Beschränkung mit Ausnahme derjenigen, die von der VN-Generalversammlung entschieden wird;
2. *empfiehlt* außerdem, dass die Generalversammlung bis zur Abänderung des Artikels dem Ausschuss gestattet, sich im Jahr 1996 ausnahmsweise für zwei Sitzungsperioden von je drei Wochen Dauer zu treffen und jeder Sitzungsperiode vorbereitende Arbeitsgruppen vorangehen;
3. *empfiehlt* ferner, dass der Vorsitzende des Ausschusses bei dem Treffen der Vertragsstaaten einen mündlichen Bericht über die Schwierigkeiten abhält, mit denen der Ausschuss bei der Durchführung seiner Aufgaben konfrontiert war;
4. *empfiehlt*, dass der Generalsekretär den Vertragsstaaten bei ihrem Treffen alle relevanten Informationen über die Arbeitslast des Ausschusses und Material zum Vergleich mit anderen vertraglichen Menschenrechtsorganen verfügbar macht.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 23\**  
**Politisches und öffentliches Leben**  
*Sechzehnte Sitzung (1997)*

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern

(a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volkabstimmungen sowie das passive Wahlrecht für alle öffentlich gewählten Gremien;

(b) das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik und deren Durchführung sowie auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlicher Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit;

(c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen.

*Hintergrund*

1. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau misst der Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben ihres Landes große Bedeutung bei. In Präambeln zu dem Übereinkommen heißt es u. a.:

»unter Hinweis darauf, dass die Diskriminierung der Frau die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde verletzt, die Frauen daran hindert, unter den gleichen Voraussetzungen wie Männer am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes teilzunehmen, das Wachstum des Wohlstands von Gesellschaft und Familie hemmt und der Frau die volle Entfaltung ihrer Fähigkeiten im Dienst ihres Landes und der Menschheit erschwert«.

2. Das Übereinkommen unterstreicht ferner in seiner Präambel erneut die Bedeutung der Beteiligung der Frau an Entscheidungsprozessen wie folgt:

\* Diese Übersetzung ist der Broschüre des *Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, Bonn 2000, S. 104 ff. entnommen.

»überzeugt, dass die größtmögliche und gleichberechtigte Mitwirkung der Frau in allen Bereichen Voraussetzung für die vollständige Entwicklung eines Landes, für das Wohlergehen der Welt und für die Sache des Friedens ist.«

### 3. Darüber hinaus bedeutet gemäß Artikel 1 des Übereinkommens der Ausdruck »Diskriminierung der Frau«

»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.«

4. Sonstige Übereinkommen, Erklärungen und internationale Analysen messen der Beteiligung der Frau am öffentlichen Leben große Bedeutung bei und bilden einen Rahmen internationaler Standards für die Gleichberechtigung. Hierzu gehören auch die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte<sup>1</sup>, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte<sup>2</sup>, das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau<sup>3</sup>, die Wiener Erklärung<sup>4</sup>, Absatz 13 der Erklärung und Aktionsplattform von Peking<sup>5</sup>, die allgemeinen Empfehlungen 5 und 8 gemäß des Übereinkommens<sup>6</sup>, die vom Menschenrechtskomitee angenommene allgemeine Stellungnahme 25<sup>7</sup>, die Empfehlung des Rates der Europäischen Union zur ausgewogenen Beteiligung von Frauen und Männern an Entscheidungsprozessen<sup>8</sup> und das »How to Create a Gender Balance in Political Decision-Making« (»Wie sorgt man für ausgewogene Beteiligung von Frauen und Männern an politischen Entscheidungsprozessen« der Europäischen Kommission)<sup>9</sup>.

5. Artikel 7 verpflichtet die Vertragsstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen im politischen und öffentlichen Leben zu treffen und zu gewährleisten, dass sie gleichberechtigt am politischen und öffentlichen Leben teilhaben. Die Verpflichtung nach Arti-

1 Resolution 217 A (III) der Generalversammlung.

2 Resolution 2200 A (XXI) der Generalversammlung, Anhang.

3 Resolution 640 (VII) der Generalversammlung.

4 Bericht der Weltkonferenz für Menschenrechte, Wien, 14.-25. Juni 1993 (A/CONF.157/24 (Teil I)), Kap. III.

5 Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz, Peking, 4.-15. September 1995 (A/CONF.177/20 und Anhang 1), Kap. I, Resolution 1, Anhang I.

6 Siehe amtliche Protokolle der Generalversammlung, 43. Sitzung, Anhang No. 38 (A/43/38), Kap. V.

7 CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27. August 1996.

8 96/694/EG, Brüssel, 2. Dezember 1996.

9 Europäische Kommission, Dokument V/1206/96-EN (März 1996).



kel 7 erstreckt sich auf alle Bereiche des öffentlichen und politischen Lebens und ist nicht auf die in Absatz (a), (b) und (c) aufgeführten Bereiche beschränkt. Das politische und öffentliche Leben eines Landes ist ein weiterer Begriff. Er bezieht sich auf die Ausübung politischer Gewalt, insbesondere die Ausübung der gesetzgebenden, rechtsprechenden, vollziehenden und verwaltungsrechtlichen Gewalten. Mit dieser Bezeichnung werden alle Aspekte der öffentlichen Verwaltung, sowie die Ausarbeitung und Umsetzung der Politik auf internationaler, nationaler, regionaler und kommunaler Ebene abgedeckt. Der Begriff beinhaltet ebenfalls viele Aspekte der bürgerlichen Gesellschaft, einschließlich öffentlicher Gremien und Gemeinderäte sowie die Aktivitäten von Organisationen wie politische Parteien, Gewerkschaften, Berufs- oder Industrieverbände, Frauenorganisationen, gemeindenahen Organisationen und sonstige Organisationen des öffentlichen und politischen Lebens.

6. Das Übereinkommen sieht vor, dass diese Gleichberechtigung, um wirksam zu sein, im Rahmen eines politischen Gefüges erreicht werden muss, in dem jeder Bürger das aktive und passive Wahlrecht bei echten allgemeinen und geheimen Wahlen besitzt, die regelmäßig abgehalten werden, dergestalt dass die freie Willensäußerung der Wählerschaft gemäß den internationalen Menschenrechtsurkunden gewährleistet wird, wie z.B. gemäß Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 25 des Internationalen Paktes über die bürgerlichen und politischen Rechte.

7. Durch die im Übereinkommen unterstrichene Bedeutung von Chancengleichheit und Teilhabe am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen wurde das Komitee veranlasst, Artikel 7 zu überarbeiten und den Vertragsstaaten vorzuschlagen, bei einer Überprüfung ihrer Gesetze und politischen Maßnahmen sowie bei der Berichterstattung nach dem Übereinkommen die nachstehenden Kommentare und Empfehlungen zu berücksichtigen.

### *Kommentare*

8. Der öffentliche und der private Bereich menschlichen Wirkens galten seit jeher als voneinander getrennt und wurden entsprechend geregelt. Unfehlbar wurden die Frauen dem privaten beziehungsweise häuslichen Bereich zugeordnet, der mit Fortpflanzung und Kindererziehung verknüpft ist, und diese Tätigkeiten wurden in allen Gesellschaften als minderwertig behandelt. Demgegenüber umspannt das öffentliche Leben, das geachtet und geehrt wird, ein weites Spektrum von Betätigungen außerhalb des privaten oder häuslichen Bereichs. Männer haben von jeher sowohl das öffentliche

Leben beherrscht als auch die Macht ausgeübt, Frauen im privaten Bereich zu beschränken und zu unterdrücken.

9. Trotz der zentralen Rolle der Frau beim Erhalt von Familie und Gesellschaft und ihres Beitrags zur Entwicklung wurde sie vom politischen Leben und von den Entscheidungsprozessen ausgeschlossen, die nichtsdestoweniger ihren täglichen Lebensablauf und die Zukunft der Gesellschaften bestimmen. Insbesondere in Krisenzeiten hat dieser Ausschluss die Stimme der Frau zum Schweigen gebracht und ihre Beiträge und Erfahrungen unsichtbar werden lassen.

10. In allen Nationen waren die Hauptfaktoren, die die Fähigkeit der Frau zur Teilhabe am öffentlichen Leben beschnitten, der kulturelle Rahmen aus Werten und religiöse Glaubensvorstellungen, das Fehlen eines Dienstleistungsangebots und die mangelnde Beteiligung der Männer an Aufgaben in Verbindung mit der Haushaltsführung sowie der Kinderbetreuung und -erziehung. In allen Nationen spielten die kulturspezifischen Traditionen und religiösen Glaubensvorstellungen eine Rolle, wenn es darum ging, die Frau auf den privaten Wirkungsbereich einzuschränken und sie von der aktiven Mitwirkung am öffentlichen Leben auszuschließen.

11. Die Entlastung der Frau von einigen Bürden der Haushaltstätigkeit würde es ihr gestatten, sich umfassender im Leben der Gemeinschaft zu engagieren. Durch ihre wirtschaftliche Abhängigkeit vom Mann werden Frauen häufig daran gehindert, bedeutende politische Entscheidungen zu treffen und aktiv am öffentlichen Leben mitzuwirken. Die Doppelbelastung von Arbeit und wirtschaftlicher Abhängigkeit, gepaart mit langen oder inflexiblen Arbeitszeiten sowohl bei öffentlicher als auch politischer Arbeit, verwehrt es den Frauen, aktiver zu werden.

12. Ein stereotypes Rollenbild, auch das von den Medien verschuldete, beschränkt die Frau im politischen Leben auf Fragen wie Umwelt, Kinder und Gesundheit, und schließt sie von der Verantwortung für Finanzen, Budgetkontrolle und Konfliktlösung aus. Die geringe Beteiligung von Frauen an Berufen, aus denen Politiker rekrutiert werden, kann ein weiteres Hindernis darstellen. In Ländern, in denen weibliche Führungspersonlichkeiten an die Macht gelangen, mag dies eher auf den Einfluss ihrer Väter, Ehemänner oder männlichen Verwandte als auf ihren eigenen Wahlerfolg zurückzuführen sein.

13. Der Grundsatz der Gleichberechtigung von Frauen und Männern wurde in den Verfassungen und Gesetzen der meisten Länder sowie in allen internationalen Vertragswerken verankert. Dennoch haben die Frauen in den letzten 50 Jahren keine Gleichberechtigung erreicht, und die Ungleichheit wurde noch verstärkt durch ihren geringen Grad der Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben. Politische Maßnahmen und Entscheidungen, die allein von Männern entwickelt und getroffen werden, widerspiegeln nur einen Teil menschlicher Erfahrung und Potentiale. Die gerechte und effektive Organisation der Gesellschaft verlangt die Einbeziehung und Beteiligung all ihrer Mitglieder.

14. Kein politisches System hat der Frau sowohl das Recht auf vollständige und gleichberechtigte Teilhabe und die Nutznießung davon gebracht. Zwar haben demokratische Systeme die Möglichkeiten der Frau zur Mitwirkung am politischen Leben verbessert, doch haben die zahlreichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Barrieren, denen sie sich weiterhin gegenübersehen, ihre Beteiligung ernsthaft beschränkt. Selbst traditionell stabile Demokratien haben versagt, wenn es darum ging, die Meinungen und Interessen der weiblichen Hälfte ihrer Bevölkerung umfassend und gleichberechtigt zu integrieren. Gesellschaften, in denen die Frauen von öffentlichem Leben und Entscheidungsprozessen ausgeschlossen sind, können nicht als demokratisch gelten. Nur wenn die politische Entscheidungsfindung von Frauen und Männern gemeinsam geleistet wird und die Interessen beider gleichberechtigt berücksichtigt werden, wird das Konzept der Demokratie reale und dynamische Bedeutung und dauerhafte Wirkung erlangen. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten zeigt, dass die Umsetzung der Rechte der Frau und die Einhaltung des Übereinkommens sich dort verbessern, wo es eine vollständige und gleichberechtigte Teilhabe der Frau am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen gibt.

*Zeitweilige Sondermaßnahmen*

15. Die Beseitigung juristischer Hürden ist zwar erforderlich, doch nicht ausreichend. Die Nicht-Erreichung einer vollständigen und gleichberechtigten Teilhabe der Frau kann unbeabsichtigt sein und das Ergebnis überholter Praktiken und Verfahren sein, die ungewollt eine Förderung des Mannes bewirken. Nach Artikel 4 unterstützt das Übereinkommen den Einsatz zeitweiliger Sondermaßnahmen, damit Artikel 7 und 8 volle Wirkung erlangen können. Wo Länder wirksame zeitweilige Strategien zur Erreichung der gleichberechtigten Teilhabe entwickelt haben, wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen umgesetzt, einschließlich der Anwerbung, der

finanziellen Unterstützung und der Schulung von Kandidatinnen, der Festsetzung zahlenmäßiger Zielvorgaben und Quoten und der gezielten Ernennung von Frauen in öffentliche Ämter, wie dem Justizwesen oder sonstigen Berufsgruppen, die eine entscheidende Rolle im täglichen Leben jeder Gesellschaft spielen. Die formelle Beseitigung von Barrieren und die Einführung zeitweiliger Sondermaßnahmen, um die gleichberechtigte Teilhabe sowohl von Frauen als auch von Männern am öffentlichen Leben ihrer Gesellschaften zu fördern, sind entscheidende Voraussetzungen für eine echte Gleichberechtigung im politischen Leben. Zur Überwindung von Jahrhunderten männlicher Vorherrschaft im öffentlichen Bereich brauchen Frauen jedoch darüber hinaus die Ermutigung und Unterstützung aller Bereiche der Gesellschaft, um eine vollständige und wirksame Teilhabe zu erreichen, wobei die Vertragsstaaten des Übereinkommens sowie die politischen Parteien und die Beamtenschaft in Bezug auf die Ermutigung vorangehen müssen. Die Vertragsstaaten haben eine Verpflichtung, sicherzustellen, dass zeitweilige Sondermaßnahmen klar darauf abstellen, den Gleichberechtigungsgrundsatz zu unterstützen und so mit den verfassungsmäßigen Grundsätzen übereinstimmen, nach denen allen Bürgern Gleichberechtigung garantiert wird.

### *Zusammenfassung*

16. Der kritische Punkt, wie im Pekinger Aktionsprogramm<sup>5</sup> unterstrichen, ist die Kluft zwischen *de jure* und *de facto*, beziehungsweise zwischen dem Recht der Frau auf Mitwirkung an der Politik und dem öffentlichen Leben generell und der Realität. Die Forschung zeigt, dass eine echte Auswirkung auf den politischen Stil und den Inhalt der Entscheidung stattfindet und das politische Leben sich neu belebt, sobald die Mitwirkung der Frau 30 bis 35 Prozent erreicht (was allgemein als »kritische Masse« bezeichnet wird).

17. Um eine breite Vertretung im öffentlichen Leben zu erreichen, muss die Frau volle Gleichberechtigung bei der Ausübung politischer und wirtschaftlicher Macht besitzen; Frauen müssen voll und gleichberechtigt an Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen, sowohl national als auch international beteiligt werden, damit sie ihren Beitrag zu den Zielen der Gleichberechtigung, der Entwicklung und der Verwirklichung des Friedens leisten können. Wenn es gilt, diese Ziele zu erreichen und eine wahre Demokratie zu verwirklichen, ist eine geschlechtsspezifische Perspektive ausschlaggebend. Daher ist es so entscheidend, Frauen am öffentlichen Leben zu beteiligen, um von ihrem Beitrag zu profitieren, zu gewährleisten, dass ihre Interessen geschützt werden, und die Garantie einzulösen, dass der Genuss der Menschenrechte allen Menschen unabhängig vom Geschlecht zusteht. Die volle Teilhabe der Frau ist nicht nur für ihre »Ermächtigung« (empo-

werment), sondern ebenso für die Besserstellung der Gesellschaft als Ganzes unerlässlich.

*Das aktive und passive Wahlrecht (Artikel 7, Abs. (a))*

18. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, im Rahmen von Verfassung oder Gesetzgebung geeignete Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Frauen, gleichberechtigt mit den Männern, das aktive und passive Wahlrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen besitzen. Sie müssen diese Rechte sowohl de jure als auch de facto besitzen.

19. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten beweist, dass man zwar nahezu überall verfassungsmäßige oder sonstige rechtliche Bestimmungen getroffen hat, die sowohl Frauen als auch Männern gleiches aktives Wahlrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen gewähren, Frauen jedoch weiterhin in vielen Nationen auf Schwierigkeiten bei der Ausübung dieses Rechtes stoßen.

20. Zu den Faktoren, die diese Rechte beschneiden, gehören die folgenden:

(a) Frauen haben vielfach weniger Zugang als Männer zu Informationen über Kandidaten und über parteipolitische Plattformen und Wahlverfahren, Auskünfte, die von Regierung und politischen Parteien nicht erbracht werden. Weitere wichtige Faktoren, die den Frauen eine volle und gleichberechtigte Ausübung ihres aktiven Wahlrechts beschneiden, sind u.a. auch ein Mangel an Kenntnissen und Verständnis in Bezug auf das politische System oder die Auswirkung politischer Initiativen und Maßnahmen auf ihr eigenes Leben. Das Unvermögen, die Rechte, Verantwortlichkeiten und Möglichkeiten der Veränderung zu verstehen, die das Wahlrecht mit sich bringt, bedeutet auch, dass Frauen nicht immer als Wähler registriert werden;

(b) Die Doppelbelastung der Frau durch Arbeit und finanzielle Zwänge beschränkt zwangsläufig die Zeit oder Gelegenheit dieser Frauen, Wahlkämpfe zu verfolgen, und eine vollkommene Freiheit, ihr aktives Wahlrecht auszuüben;

(c) In vielen Nationen hindern Traditionen sowie gesellschaftliche und kulturelle Rollenklischees die Frauen an der Ausübung ihres aktiven Wahlrechts. Viele Männer beeinflussen oder kontrollieren das Wahlverhalten der Frauen durch Überredung oder direkte Einwirkung, so dass sie sogar an deren Stelle zur Wahl gehen. Alle derartigen Praktiken sollten unterbunden werden;

(d) Zu den sonstigen Faktoren, die in einigen Ländern die Beteiligung der Frauen am öffentlichen oder politischen Leben ihrer Gemeinschaft behindern, gehören Einschränkungen ihrer Freizügigkeit oder ihres Rechts auf Teilhabe, vorherrschende negative Einstellungen gegenüber der politischen Beteiligung von Frauen, oder ein Mangel an Vertrauen und Unterstützung seitens der Wählerschaft in Bezug auf weibliche Kandidaten. Hinzu kommt, dass einigen Frauen eine politische Beteiligung widerstrebt, und sie die Mitwirkung an politischen Kampagnen vermeiden.

21. Diese Faktoren erklären zumindest teilweise das Paradox, dass Frauen, die die Hälfte der gesamten Wählerschaft darstellen, ihre politische Macht nicht dazu nutzen, Blöcke zu bilden, die ihre Interessen fördern, zu einem Regierungswechsel führen oder diskriminierende Maßnahmen beseitigen würden.

22. Das Abstimmungs-system, die Sitzverteilung im Parlament, der jeweilige Wahlbezirk, alles hat einen bedeutsamen Einfluss auf den Anteil der ins Parlament gewählten Frauen. Politische Parteien müssen sich die Grundsätze von Chancengleichheit und Demokratie zu eigen machen und ein Gleichgewicht zwischen männlichen und weiblichen Kandidaten anstreben.

23. Die Ausübung des aktiven Wahlrechts seitens der Frauen sollte keinen Einschränkungen oder Auflagen unterworfen sein, die für Männer nicht gelten oder eine unverhältnismäßige Auswirkung auf Frauen haben. So ist zum Beispiel die Begrenzung des aktiven Wahlrechts auf Personen, die einen bestimmten Bildungsstand haben, die ein Mindestvermögen nachweisen können oder lesen und schreiben können, nicht nur unangemessen, sie kann auch die allgemeine Garantie der Menschenrechte verletzen. Auch ist es wahrscheinlich, dass sich dies unverhältnismäßig zulasten von Frauen auswirkt, und dadurch den Bestimmungen des Übereinkommens zuwiderläuft.

#### *Das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung der Regierungspolitik (Artikel 7, Abs. (b))*

24. Die Regierungsbeteiligung von Frauen auf politischer Ebene ist nach wie vor generell gering. Obwohl bedeutende Fortschritte gemacht wurden und in einigen Ländern Gleichberechtigung erzielt wurde, hat sich in vielen Ländern die Beteiligung von Frauen sogar verringert.

25. Artikel 7 (b) fordert auch von den Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Frauen das Recht auf volle Mitwirkung und Vertretung bei der Ausar-

beitung staatlicher Politik in allen Bereichen und auf allen Ebenen besitzen. Dies würde die konsequente Einbeziehung geschlechtsbezogener Themen ermöglichen und eine geschlechtsspezifische Perspektive in die staatliche Politik einbringen.

26. Die Vertragsstaaten haben die Verantwortung, soweit dies in ihrer Kontrolle liegt, sowohl Frauen in hohe Entscheidungspositionen zu berufen als auch, was selbstverständlich sein dürfte, den Rat von Gruppen, die die Ansichten und Interessen von Frauen auf breiter Ebene vertreten, einzuholen und einzubeziehen.

27. Die Vertragsstaaten haben weiterhin die Verpflichtung sicherzustellen, dass Barrieren gegenüber der vollen Teilhabe von Frauen an der Ausarbeitung von Regierungspolitik erkannt und überwunden werden. Zu diesen Barrieren gehören die Selbstgefälligkeit, wenn Alibifrauen ernannt werden, sowie traditionelle und gewohnte Einstellungen, die Frauen von einer Teilhabe abhalten. Wenn Frauen nicht auf breiter Basis auf den höheren Ebenen der Regierung vertreten sind, nicht angemessen oder überhaupt nicht konsultiert werden, wird die Regierungspolitik nicht umfassend und erfolgreich sein.

28. Während die Vertragsstaaten allgemein die Macht haben, Frauen auf hohe Kabinetts- und Verwaltungsposten zu berufen, haben auch politische Parteien die Verantwortung, dafür zu sorgen, dass Frauen in die Parteilisten aufgenommen und in Bezirken zur Wahl aufgestellt werden, wo sie Aussicht auf einen Wahlerfolg besitzen. Die Vertragsstaaten sollten sich auch bemühen sicherzustellen, dass Frauen gleichberechtigt mit Männern in Beratungsgremien der Regierung ernannt werden und dass diese Gremien ggf. die Ansichten der Vertreterinnen von Frauengruppen berücksichtigen. Es liegt in der grundlegenden Verantwortung der Regierung, diese Initiativen zu unterstützen, wenn es darum geht, die öffentliche Meinung in diesem Sinne zu bilden und zu leiten und diejenigen Einstellungen zu verändern, durch die Frauen diskriminiert werden oder ihre Beteiligung am politischen und öffentlichen Leben verhindert werden soll.

29. Zu den Maßnahmen, die von einer Anzahl von Vertragsstaaten getroffen wurden, um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an hohen Kabinetts- und Verwaltungsposten sowie als Mitglieder von Beratergremien der Regierung zu bewirken, gehören: Annahme einer Regelung, derzufolge bei gleichwertiger Qualifikation von Amtsanwärtern den weiblichen Kandidaten der Vorzug gegeben wird; Annahme einer Regelung, derzufolge kein Geschlecht weniger als 40 Prozent der Mitglieder eines öffentlichen Gremiums ausmachen sollte; eine Frauenquote für Kabinettsmitglieder und für

die Ernennung in öffentliche Ämter; Rücksprache mit Frauenorganisationen um sicherzustellen, dass qualifizierte Frauen für die Mitgliedschaft in öffentlichen Gremien und Ämtern nominiert werden und das Anlegen und Führen von Registern solcher Frauen, um die Nominierung von Frauen in öffentliche Gremien und Posten zu erleichtern. Wenn Mitglieder auf die Nominierung privater Organisationen hin in Beratergremien ernannt werden, sollten die Vertragsstaaten diese Organisationen darin bestärken, qualifizierte und geeignete Frauen für die Mitgliedschaft in diesen Gremien zu ernennen.

*Das Recht auf Bekleidung öffentlicher Ämter und auf Wahrnehmung aller öffentlichen Aufgaben (Artikel 7, Abs. (b))*

30. Die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten beweist, dass Frauen von Spitzenpositionen in Kabinetten, dem öffentlichen Dienst, der staatlichen Verwaltung und der Justiz ausgeschlossen sind. Frauen werden selten in diese hohen oder einflussreichen Positionen berufen, und während in einigen Staaten ihre Zahl auf den niedrigeren Ebenen sowie in Positionen, die üblicherweise mit dem Heim und der Familie assoziiert werden, zunehmen mag, bilden sie nur eine winzige Minderheit in Entscheidungspositionen der Bereiche Wirtschafts- oder Entwicklungspolitik, politische Angelegenheiten, Verteidigung, Friedensmissionen, Konfliktlösung oder Auslegung der Verfassung sowie Bestimmung von Verfassungsmäßigkeit.

31. Die Prüfung der Berichte aus den Vertragsstaaten beweist auch, dass in bestimmten Fällen das Gesetz Frauen von der Ausübung königlicher Befugnisse ausschließt, von der Bekleidung des Richteramts in religiösen oder traditionellen Gerichten, denen vom Staat Rechtsprechungsbefugnis verliehen wird, oder von einer vollen Beteiligung am Militär. Durch diese Bestimmungen werden die Frauen diskriminiert, der Gesellschaft werden die Vorteile ihres Engagements sowie ihrer Fertigkeiten in diesen Bereichen des Lebens der Gemeinschaft vorenthalten und die Grundsätze des Überinkommens werden verletzt.

*Das Recht auf Mitwirkung in nichtstaatlichen Organisationen und Organisationen des öffentlichen und politischen Lebens (Artikel 7, Abs. (c))*

32. Wie eine Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten beweist, sind bei den wenigen Gelegenheiten, wo Auskünfte über politische Parteien erteilt werden, Frauen unterrepräsentiert oder hauptsächlich in Funktionen vertreten, die weniger maßgeblich sind als die der Männer. Da politische Parteien wichtige Träger für Entscheidungspositionen sind, sollten die Regierungen die politischen Parteien darin bestärken, den Umfang zu prüfen, in dem



Frauen voll und gleichberechtigt an ihren Aktivitäten teilnehmen und, wo dies nicht der Fall ist, die Gründe hierfür zu ermitteln. Politische Parteien sollten ermutigt werden, wirksame Maßnahmen zu treffen, einschließlich der Bereitstellung von Informationen, finanzieller und anderer Mittel, um die Hindernisse, die einer vollen Mitwirkung und Vertretung von Frauen entgegenstehen, zu überwinden und zu gewährleisten, dass Frauen in der Praxis die gleichen Chancen besitzen, als Parteifunktionäre zu fungieren und als Kandidatinnen zur Wahl aufgestellt zu werden.

33. Die Maßnahmen, die von einigen politischen Parteien getroffen wurden, bestehen u.a. darin, eine bestimmte Mindestanzahl oder einen Mindestprozentsatz der Positionen in ihren Exekutivgremien für Frauen vorzuhalten, wobei ein ausgewogenes Zahlenverhältnis zwischen den zur Wahl aufgestellten Kandidatinnen und Kandidaten gewährleistet und dafür gesorgt wird, dass Frauen nicht durchweg weniger günstige Wahlkreise oder die am wenigsten vorteilhaften Positionen auf einer Parteiliste erhalten. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass solche zeitweiligen Sondermaßnahmen nach dem Antidiskriminierungsrecht oder sonstigen verfassungsmäßigen Garantien der Gleichberechtigung ausdrücklich gestattet sind.

34. Sonstige Organisationen wie Gewerkschaften und politische Parteien sind gehalten, ihre Verpflichtungen gegenüber dem Gleichstellungsgrundsatz in ihren Statuten durch die Anwendung dieser Regeln und die Zusammensetzung ihrer Mitgliedschaft einschließlich einer ausgewogenen Vertretung in den Exekutivgremien unter Beweis zu stellen, so dass diese Gremien von einer vollen und gleichberechtigten Teilhabe an allen Bereichen der Gesellschaft und von den Beiträgen beider Geschlechter profitieren können. Diese wie auch die nichtstaatlichen Organisationen (NGO) bieten auch ein wertvolles Übungsgelände für Frauen in Bezug auf politische Fertigkeiten, Mitwirkung und Führungseigenschaften.

#### Artikel 8 (internationale Ebene)

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer und ohne Unterschied die Möglichkeit haben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.

#### *Kommentare*

35. Nach Artikel 8 sind Regierungen verpflichtet, die Präsenz von Frauen auf allen Ebenen der internationalen Beziehungen zu gewährleisten. Voraussetzung hierfür ist, dass sie an wirtschaftlichen und militärischen Angelegenheiten beteiligt werden, sowohl an multilateraler als auch an bilatera-

ler Diplomatie, sowie an offiziellen Delegationen auf internationalen und regionalen Konferenzen.

36. Aus der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten geht klar hervor, dass Frauen im diplomatischen und auswärtigen Dienst der meisten Regierungen krass unterrepräsentiert sind, insbesondere in den hochrangigsten Positionen. Frauen werden eher an Botschaften versetzt, die mindere Bedeutung für die auswärtigen Beziehungen des Landes haben, und in einigen Fällen werden die Frauen bei der Ernennung durch Einschränkungen diskriminiert, die von ihrem Familienstand hergeleitet werden. In anderen Fällen sind Ehegatten- und Familienleistungen, die männlichen Diplomaten gewährt werden, für Frauen in entsprechenden Positionen nicht vorgesehen. Gelegenheiten für Frauen, an internationaler Arbeit mitzuwirken, werden häufig aufgrund von Mutmaßungen über deren häusliche Verpflichtungen abgelehnt, u. a. der, dass die Betreuung von Familienangehörigen sie an der Annahme einer Ernennung hindern würde.

37. In vielen ständigen Vertretungen bei den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen gibt es keine weiblichen Diplomaten und ansonsten sehr wenige in höheren Rängen. Die Situation ist ähnlich bei Fachtagungen und Konferenzen, wo internationale und globale Zielsetzungen, Aktionspläne und Prioritäten festgelegt werden. Die Organisationen der Vereinten Nationen und verschiedene wirtschaftliche, politische und militärische Strukturen auf regionaler Ebene haben sich zu bedeutenden internationalen Arbeitgebern entwickelt, aber auch hier sind Frauen eine Minderheit geblieben und finden sich hauptsächlich auf den niedrigeren Rängen wieder.

38. Es gibt wenige Möglichkeiten für Frauen und Männer, ihre Regierung gleichberechtigt auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken. Dies ist häufig auf das Fehlen objektiver Kriterien und Verfahren für die Ernennung und Beförderung in maßgebliche Positionen und offizielle Delegationen zurückzuführen.

39. Im Zuge der Globalisierung der heutigen Welt gewinnt die Einbeziehung von Frauen und ihre gleichberechtigte Mitwirkung an internationalen Organisationen zunehmend an Bedeutung. Die Integration einer geschlechtsspezifischen Perspektive und der Menschenrechte der Frau in die Agenda aller internationalen Gremien ist unabdingbare Aufgabe jeder Regierung. Viele kritische Entscheidungen über globale Fragen, wie z.B. Friedensschaffung und Konfliktlösung, Militärausgaben und nukleare Abrüstung, Entwicklung und Umwelt, Auslandshilfe und wirtschaftliche Umstrukturierung, werden nur unter begrenzter Mitwirkung von Frauen getroffen.

fen. Dies steht in krassem Gegensatz zu ihrer Mitwirkung an diesen Bereichen auf nichtstaatlicher Ebene.

40. Die Einbeziehung einer kritischen Masse von Frauen in internationale Verhandlungen, friedenserhaltende Maßnahmen, auf allen Ebenen präventiver Diplomatie, Vermittlungsaktionen, humanitäre Hilfe, soziale Verträglichkeit, Friedensverhandlungen und die internationale Strafgerichtsbarkeit wird etwas bewegen. Beim Umgang mit bewaffneten oder sonstigen Konflikten ist eine geschlechtsspezifische Perspektive und Analyse erforderlich, um die unterschiedlichen Auswirkungen auf Frauen und Männer zu verstehen.<sup>10</sup>

### *Empfehlungen*

#### Artikel 7 und 8

41. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass ihre Verfassung und Gesetzgebung mit den Grundsätzen des Übereinkommens, insbesondere mit Artikel 7 und 8 übereinstimmen.

42. Die Vertragsstaaten unterliegen der Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, einschließlich der Schaffung entsprechender Gesetze in Übereinstimmung mit ihrer Verfassung, um sicherzustellen, dass Organisationen, die nicht unmittelbar den Verpflichtungen des Übereinkommens unterliegen, wie z.B. politische Parteien und Gewerkschaften, Frauen nicht diskriminieren und die in Artikel 7 und 8 enthaltenen Grundsätze beachten.

43. Die Vertragsstaaten sollten zeitweilige Sondermaßnahmen erarbeiten und umsetzen, um die gleichberechtigte Vertretung von Frauen auf allen Bereichen nach Artikel 7 und 9 zu gewährleisten.

44. Die Vertragsstaaten sollten etwaige Vorbehalte gegen Artikel 7 oder 8 begründen, deren Auswirkung erläutern und ausführen, ob diese Vorbehalte traditionelle, gewohnte oder stereotype Einstellungen gegenüber der Rolle der Frau in der Gesellschaft widerspiegeln, desgleichen die Maßnahmen,

10 Siehe Abs. 141 der von der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking vom 4.–15. September 1995 angenommenen Aktionsplattform (A/CONF.177/20, Kap. I, Resolution 1 Anhang II). Siehe auch Abs. 134, der auszugsweise lautet: »Der gleichberechtigte Zugang zu und die uneingeschränkte Teilhabe von Frauen an den Machtstrukturen und ihre volle Mitwirkung an allen Bemühungen um die Konfliktverhütung und -beilegung sind für die Wahrung und Förderung des Friedens und der Sicherheit unverzichtbar.«

die von den Vertragsstaaten unternommen werden, um diese Einstellungen zu ändern. Die Vertragsstaaten sollten die Notwendigkeit solcher Vorbehalte einer genauen Prüfung unterziehen und ihren Berichten einen Zeitplan für deren Beseitigung beifügen.

## Artikel 7

45. Zu den Maßnahmen, die erarbeitet, umgesetzt und auf ihre Wirksamkeit hin kontrolliert werden sollten, gehören nach Artikel 7, Abs. (a) solche, die dazu dienen:

- (a) ein Gleichgewicht zwischen Frauen und Männern in öffentlich gewählten Positionen zu erreichen;
- (b) sicherzustellen, dass Frauen ihr aktives Wahlrecht sowie dessen Bedeutung und praktische Ausübung begreifen;
- (c) sicherzustellen, dass Hindernisse für die Gleichberechtigung überwunden werden, einschließlich jener, die sich aus Analphabetismus, Sprache, Armut und Hindernissen für die Freizügigkeit der Frauen ergeben;
- (d) den Frauen, die solche Nachteile erfahren, bei der Ausübung ihres aktiven und passiven Wahlrechts beizustehen.

46. Nach Artikel 7, Abs. (b), gehören zu solchen Maßnahmen jene, die Folgendes gewährleisten sollen:

- (a) gleichberechtigte Vertretung von Frauen bei der Ausarbeitung von Regierungspolitik;
- (b) praktische Ausübung des gleichen Rechts auf Bekleidung öffentlicher Ämter seitens der Frauen;
- (c) an Frauen gerichtete Einstellungsverfahren, die offen und beschwerdefähig sind.

47. Nach Artikel 7, Abs. (c), gehören hierzu Maßnahmen, die Folgendes bewirken sollen:

- (a) gewährleisten, dass wirksame Gesetze erlassen werden, die eine Diskriminierung der Frau verbieten;

(b) nichtstaatliche Organisationen und öffentliche und politische Verbände ermutigen, Strategien zur Förderung einer Vertretung und Mitwirkung von Frauen an ihrer Arbeit zu treffen.

48. Bei der Berichterstattung nach Artikel 7 sollten die Vertragsstaaten:

(a) die rechtlichen Bestimmungen erläutern, die den in Artikel 7 genannten Rechten Geltung verschaffen;

(b) Einzelheiten über jede Beschränkung dieser Rechte liefern, ob sie von rechtlichen Bestimmungen oder traditionellen, religiösen oder kulturellen Praktiken herrühren;

(c) die Maßnahmen erläutern, die mit dem Ziel eingeführt wurden, Hindernisse für die Ausübung dieser Rechte zu beseitigen;

(d) nach Geschlecht aufgeschlüsselte statistische Daten beifügen, aus denen hervorgeht, welcher Prozentsatz von Frauen im Verhältnis zu Männern diese Rechte besitzt;

(e) die Formen der Ausarbeitung von Politik erläutern, einschließlich jener in Verbindung mit Entwicklungsprogrammen, an denen die Frauen mitwirken, sowie Ebene und Umfang ihrer Mitwirkung;

(f) nach Artikel 7, Abs. (c), den Umfang erläutern, in dem Frauen an nichtstaatlichen Organisationen, einschließlich Frauenorganisationen, in ihrem Land beteiligt sind;

(g) den Umfang, in dem der Vertragsstaat gewährleistet, dass der Rat dieser Organisationen eingeholt wird, sowie den Einfluss dieser Ratschläge auf allen Ebenen der Ausarbeitung und Umsetzung von Regierungspolitik analysieren;

(h) Informationen zur Unterrepräsentanz von Frauen als Mitglieder und Amtsträger in politischen Parteien, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen und Berufsverbänden liefern sowie die Faktoren analysieren, die hierzu beitragen.

## Artikel 8

49. Zu den Maßnahmen, die erarbeitet, umgesetzt und auf ihre Wirksamkeit hin kontrolliert werden sollten, gehören auch jene, mit denen eine bessere Ausgewogenheit der Geschlechter in den Gremien der Vereinten Nati-

onen erreicht werden soll, einschließlich des Hauptausschusses der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats und der Sachverständigen-gremien, einschließlich Vertragsgremien, und bei Ernennung in unabhängige Arbeitsgruppen oder als Landes- oder Sonderberichterstatter.

50. Bei der Berichterstattung nach Artikel 8 sollten die Vertragsstaaten:

(a) Nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken über den Prozentsatz der Frauen in ihrem jeweiligen auswärtigen Dienst liefern, beziehungsweise jener Frauen, die regelmäßig mit internationaler Vertretung oder mit Arbeiten im Namen ihres Landes beschäftigt sind, einschließlich der Zugehörigkeit zu Regierungsdelegationen auf internationalen Konferenzen und Nominierungen für friedenserhaltende oder Konfliktlösungsaufgaben, und ihren Rang auf dem jeweiligen Gebiet;

(b) Bemühungen um die Festlegung objektiver Kriterien und Verfahren für die Ernennung und Beförderung von Frauen in relevante Positionen und offizielle Delegationen ausführen;

(c) Schritte beschreiben, mit denen für eine weite Verbreitung von Informationen über die internationalen Verpflichtungen der Regierung im frauenpolitischen Bereich und von amtlichen Dokumenten internationaler Zusammenkünfte, sowohl bei staatlichen als auch nichtstaatlichen Stellen mit Zuständigkeit für Frauenförderung, gesorgt wird;

(d) Informationen über eine Diskriminierung von Frauen aufgrund ihrer politischen Aktivität, ob als Einzelne oder als Mitglieder von Frauen- oder anderweitigen Organisationen, liefern.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 24*  
**Frauen und Gesundheit (Artikel 12)**  
*Zwanzigste Sitzung (1999)*

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau entschied bei seiner zwanzigsten Sitzung, gemäß Artikel 21 eine Allgemeine Empfehlung über den Artikel 12 des Übereinkommens auszuarbeiten, wobei er bekräftigte, dass der Zugang zu Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen, die die reproduktive Gesundheit betreffen, ein Grundrecht nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau darstellt.

*Hintergrund*

2. Die Einhaltung des Artikels 12 durch die Vertragsstaaten hat für die Gesundheit und das Wohlbefinden der Frau eine zentrale Bedeutung. Er verlangt die Abschaffung der Diskriminierung der Frau beim Zugang zu Gesundheitsdiensten während ihres gesamten Lebens, insbesondere in den Bereichen der Familienplanung, der Schwangerschaft, während der Entbindung und in der Zeit danach. Die Prüfung der durch die Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 eingereichten Berichte hat ergeben, dass die Gesundheit der Frau für die Förderung des Wohlergehens und des Wohlbefindens der Frauen von zentraler Bedeutung ist. Im Interesse der Vertragsstaaten und derjenigen, die sich mit Fragen der Gesundheit befassen, sucht die vorliegende Allgemeine Empfehlung, das Verständnis des Ausschusses bezogen auf Artikel 12 zu erläutern, und beabsichtigt, Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung anzusprechen, damit das Recht der Frau auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit verwirklicht wird.

3. Auch frühere Weltkonferenzen der Vereinten Nationen haben sich mit diesen Zielen befasst. Bei der Vorbereitung dieser Allgemeinen Empfehlung hat der Ausschuss die einschlägigen Aktionsprogramme berücksichtigt, die von den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen verabschiedet worden sind, insbesondere die der Weltmensenrechtskonferenz aus dem Jahr 1993, der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung aus dem Jahr 1994 und der Vierten Weltfrauenkonferenz aus dem Jahr 1995. Der Ausschuss hat auch die Arbeit der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation = WHO), des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (United Nations Population Fund = UNFPA) und anderer Organe der Vereinten Nationen zur Kenntnis genommen. Der Ausschuss hat bei der

Erarbeitung dieser Empfehlung mit einer großen Anzahl von nichtstaatlichen Organisationen zusammengearbeitet, die über besonderes Fachwissen bezüglich der Gesundheit der Frau verfügen.

4. Das Ausschuss weist darauf hin, welche Bedeutung andere Instrumente der Vereinten Nationen dem Recht auf Gesundheit und denjenigen Bedingungen beimessen, die darauf abzielen, einen hohen Gesundheitsstandard zu erreichen. Zu diesen Instrumenten gehören die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, der Internationale Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte, der Internationale Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte, das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

5. Das Ausschuss bezieht sich auf seine früheren Allgemeinen Empfehlungen über die Beschneidung von Mädchen und Frauen, den menschlichen Immunschwäche-Virus/das Immunschwächesyndrom (HIV/AIDS), Frauen mit Behinderungen, Gewalt gegen Frauen und die Gleichberechtigung in Ehe und Familienbeziehungen, die sämtlich Themen gelten, die für die vollständige Erfüllung des Artikels 12 der Übereinkommens von Bedeutung sind.

6. Obgleich biologische Unterschiede zwischen Frauen und Männern zu Unterschieden in der Gesundheit führen können, gibt es gesellschaftliche Faktoren, die für die Gesundheit der Frau und des Mannes bestimmend sind und die auch unter Frauen unterschiedlich ausfallen können. Aus diesem Grund sollte den Gesundheitsbedürfnissen und Rechten jener Frauen besondere Beachtung geschenkt werden, die zu schutzbedürftigen und benachteiligten Gruppen gehören, wie zum Beispiel Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen und Vertriebene, junge Mädchen und ältere Frauen, Frauen in der Prostitution, Frauen aus indigenen Völkern und Frauen mit körperlichen und geistigen Behinderungen.

7. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die vollständige Verwirklichung des Rechts auf Gesundheit der Frau nur dann erreicht werden kann, wenn die Vertragsstaaten das fundamentale Menschenrecht der Frau auf ernährungsbedingtes Wohlbefinden während ihres gesamten Lebens achten, schützen und fördern mittels einer Nahrungsversorgung, die sicher, nahrhaft und den örtlichen Bedingungen angepasst ist. Zu diesem Zweck sollten die Vertragsstaaten Schritte unternehmen, um insbesondere für Frauen auf dem Lande den physischen und wirtschaftlichen Zugang zu Produktionsmitteln zu erleichtern und anderweitig sicherzustellen, dass die speziellen



Ernährungsbedürfnisse aller Frauen innerhalb ihres jeweiligen Hoheitsgebiets erfüllt sind.

## *Artikel 12*

### 8. Artikel 12 lautet folgendermaßen:

»(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für eine ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und der Stillzeit.«

Die Vertragsstaaten werden ermutigt, sich dem Thema der Gesundheit der Frau während deren gesamter Lebensdauer zuzuwenden. Im Sinne der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung schließt der Ausdruck »Frau« deshalb Mädchen und Jugendliche ein. Diese Allgemeine Empfehlung zeigt die Analyse der Kernaussagen des Artikels 12 durch den Ausschuss auf.

## *Kernaussagen*

### Artikel 12 Abs. 1

9. Die Vertragsstaaten sind am besten in der Lage, über die kritischsten Gesundheitsprobleme von Frauen in dem jeweiligen Land zu berichten. Um dem Ausschuss die Bewertung von Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu ermöglichen, müssen die Vertragsstaaten über ihre Gesetzgebung im Gesundheitswesen, über Pläne und politische Richtlinien für Frauen anhand verlässlicher geschlechtsspezifischer Daten berichten, sowohl über die Verbreitung und Schwere von Krankheiten, die eine Gefahr für die Gesundheit und Ernährung der Frau darstellen, als auch über die Verfügbarkeit und Kosteneffektivität von Vorbeugungs- und Heilmaßnahmen. Die Berichte müssen deutlich machen, dass die das Gesundheitswesen betreffende Gesetzgebung, Planung und politische Richtlinien auf wissenschaftlicher und ethischer Forschung und auf der Einschätzung des Gesundheitsstatus und der Bedürfnisse der Frau in dem jeweiligen Land basieren, und sie müssen alle ethnischen, regionalen oder kommunitären Varianten oder Praktiken berücksichtigen, die sich auf Religion, Tradition oder Kultur stützen.

10. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, in ihre Berichte Informationen über Krankheiten, Gesundheitsbedingungen und Gesundheitsgefährdungen

der Frau oder bestimmter Frauengruppen im Vergleich zu Männern einzubeziehen, ebenso wie Informationen über ein mögliches Tätigwerden in dieser Hinsicht.

11. Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau werden als unangemessen angesehen, wenn ein Gesundheitssystem nicht über Versorgungsleistungen verfügt, die frauenspezifischen Krankheiten vorbeugen, diese entdecken und behandeln können. Es handelt sich um Diskriminierung, wenn ein Vertragsstaat sich weigert, die rechtliche Grundlage für Dienste zugunsten der reproduktiven Gesundheit der Frau zu schaffen. Wenn sich zum Beispiel Anbieter von Gesundheitsdiensten aufgrund von Gewissensgründen weigern, derartige Dienste zu erbringen, dann sollten geeignete Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass Frauen an alternative Anbieter von Gesundheitsdiensten verwiesen werden.

12. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, wie nach ihrer Auffassung Verfahrensweisen und Maßnahmen im Rahmen der Gesundheitsdienste dem Recht der Frau auf Gesundheit dienen und wie mit Aspekten und Faktoren, die Frauen und Männer unterscheiden, umgegangen wird. Dazu zählen zum Beispiel:

(a) biologische Faktoren, die sich für Frauen im Vergleich zu Männern unterschiedlich darstellen, wie ihr Menstruationszyklus, ihre Gebärfähigkeit und die Menopause. Ein anderes Beispiel ist das höhere Risiko, dem Frauen bei der Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten ausgesetzt sind;

(b) sozio-ökonomische Faktoren, die bei Frauen im Allgemeinen und bei manchen Gruppen von Frauen im Besonderen variieren. Zum Beispiel können ungleiche Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern zu Hause und am Arbeitsplatz die Ernährung und Gesundheit der Frau negativ beeinflussen. Frauen können auch verschiedenen Formen der Gewalt ausgesetzt sein, die sich auf ihre Gesundheit auswirken. Mädchen als Kinder und Jugendliche sind oft sexuellem Missbrauch durch ältere Männer und Familienmitglieder und damit dem Risiko körperlicher und seelischer Schädigung sowie unerwünschten vorzeitigen Schwangerschaften ausgesetzt. Einige kulturelle und traditionelle Praktiken, wie die weibliche Genitalverstümmelung, führen auch zu einem hohen Sterberisiko und zu Behinderung;

(c) zu den psychosozialen Faktoren, die bei Frauen und Männern unterschiedlich sind, gehören die Depression im Allgemeinen und die Wochenbettdepression im Besonderen. Hierzu zählen auch andere psychologische

Erscheinungen wie jene, die zu Essstörungen führen, darunter Magersucht (Anorexie) und Bulimie;

(d) obgleich ein Mangel an Diskretion dem Patienten/der Patientin gegenüber oft sowohl Männer als auch Frauen betrifft, kann er Frauen davon abhalten, Beratung und Behandlung zu suchen, und somit ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden beeinträchtigen. Frauen werden daher weniger willens sein, medizinischen Rat bei Erkrankungen des Genitalbereichs, für Verhütung, Abtreibungen oder in Fällen, in denen sie sexuelle oder körperliche Gewalt erlitten haben, in Anspruch zu nehmen.

13. Die Pflicht der Vertragsstaaten, auf der Grundlage der Gleichbehandlung von Männern und Frauen den Zugang zu Versorgungsleistungen im Gesundheitswesen, zu Informationen und Bildung sicherzustellen, setzt voraus, die Rechte der Frau auf Gesundheitsdienste zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Den Vertragsstaaten obliegt es zu gewährleisten, dass Gesetzgebung, Verwaltung und Politik diese drei Verpflichtungen befolgen. Es muss außerdem ein System für effektive Rechtsbehelfe geschaffen werden. Eine diesbezügliche Unterlassung stellt eine Verletzung des Artikels 12 dar.

14. Die Verpflichtung, Rechte zu achten, verlangt von den Vertragsstaaten, davon Abstand zu nehmen, Frauen bei der Verfolgung ihrer gesundheitlichen Interessen zu behindern. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, wie öffentliche und private Anbieter von Gesundheitsdiensten ihre Pflichten erfüllen, die Rechte der Frau auf Zugang zu Gesundheitsdiensten zu achten. Die Vertragsstaaten sollten zum Beispiel den Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten oder zu Kliniken nicht mit der Begründung einschränken, dass Frauen nicht die Bevollmächtigung der Ehemänner, Partner, Eltern oder Gesundheitsbehörden haben, weil sie unverheiratet sind<sup>11</sup> oder weil sie Frauen sind. Andere Hindernisse für den Zugang von Frauen zu angemessenen Gesundheitsdiensten resultieren aus Gesetzen, die medizinische Behandlungen, derer nur Frauen bedürfen, kriminalisieren und Frauen bestrafen, die sich solchen Behandlungen unterziehen.

15. Um das Recht der Frau auf Gesundheit zu schützen, sind die Vertragsstaaten gehalten, Maßnahmen zu ergreifen, um Verletzungen durch Privatpersonen und Privatorganisationen zu verhindern und zu bestrafen. Da geschlechtsbezogene Gewalt ein entscheidendes Gesundheitsproblem für Frauen darstellt, sollten die Vertragsstaaten Folgendes gewährleisten:

11 Vgl. Offizielle Protokolle der Generalversammlung, Neunundvierzigste Sitzung, Ergänzungsband Nr. 38 (A/49/38), Kap. I, Abschnitt A, Allgemeine Empfehlung Nr. 21, Absatz 29.

(a) den Erlass und die wirksame Umsetzung von Gesetzen sowie die Formulierung von politischen Richtlinien und Programmen für das Gesundheitswesen und von Verfahrensweisen in Krankenhäusern, die sich mit Gewalt gegen Frauen und sexuellem Missbrauch von jungen Mädchen befassen und die die Einrichtung geeigneter medizinischer Dienste vorsehen;

(b) eine geschlechtsbezogene Ausbildung, um Personal im Gesundheitswesen in den Stand zu versetzen, die Folgen geschlechtsbezogener Gewalt für die Gesundheit zu erkennen und entsprechend zu behandeln;

(c) faire und das Opfer schützende Verfahren für die Anhörung von Beschwerden und die Auferlegung angemessener Sanktionen für Personen, die im Gesundheitswesen tätig sind und die sich des sexuellen Missbrauchs von weiblichen Patienten schuldig gemacht haben;

(d) den Erlass und die wirksame Umsetzung von Gesetzen, die die weibliche Genitalverstümmelung und die Heirat von minderjährigen Mädchen verbieten.

16. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Frauen, die sich in besonders schwierigen Umständen befinden, wie zum Beispiel Frauen in bewaffneten Konflikten und Flüchtlingsfrauen, hinreichenden Schutz und Betreuungsdienste erhalten, einschließlich einer Behandlung von Traumata und psychologische Beratung.

17. Den Vertragsstaaten obliegt es, Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Haushalts-, Wirtschafts-, rechtliche und sonstige Maßnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen ihr Recht auf Gesundheitsfürsorge verwirklichen können. Studien, die eine weltweit hohe Sterblichkeits- und Krankheitsrate bei Müttern hervorheben sowie die große Anzahl der Paare, die die Größe ihrer Familie gerne beschränken würden, die jedoch keinen Zugang zu irgendeiner Form der Empfängnisverhütung haben oder diese nicht nutzen, geben den Vertragsstaaten wichtige Anzeichen für mögliche Verstöße gegen die Verpflichtung, Frauen Zugang zu Gesundheitsdiensten zu garantieren. Der Ausschuss ersucht die Vertragsstaaten, darüber zu berichten, was sie unternommen haben, um sich mit dem Ausmaß des schlechten Gesundheitszustands von Frauen zu befassen, insbesondere, wenn es sich um vermeidbare Krankheiten handelt wie Tuberkulose und HIV/AIDS. Der Ausschuss ist darüber besorgt, dass Vertragsstaaten ihre Pflichten aufgeben, indem sie die staatlichen Gesundheitsaufgaben privaten Unternehmen übertragen. Vertragsstaaten können sich nicht ihrer Verantwortung in diesem Bereich entziehen,

indem sie ihre Verpflichtungen an private Unternehmen übertragen. Die Vertragsstaaten sollten deshalb darüber berichten, was sie unternommen haben, um öffentliche Verfahrensweisen und Strukturen so zu organisieren, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt der Förderung und dem Schutz der Gesundheit der Frau dient. Die Berichte sollten Informationen darüber enthalten, welche Positivmaßnahmen ergriffen wurden, um Verletzungen der Rechte der Frau durch Dritte einzuschränken und ihre Gesundheit zu schützen, und über Maßnahmen, die sie ergriffen haben, um dies zu gewährleisten.

18. Die Probleme von HIV/AIDS und von anderen sexuell übertragbaren Krankheiten sind für die Rechte im Hinblick auf die Sexualgesundheit der Frau und jugendlicher Mädchen von zentraler Bedeutung. In vielen Ländern haben heranwachsende Mädchen und Frauen keinen Zugang zu Informationen und Dienstleistungen, die notwendig sind, um die sexuelle Gesundheit zu garantieren. Aufgrund der ungleichen Machtverhältnisse der Geschlechter sind Frauen und heranwachsende Mädchen oft nicht imstande, sich dem Geschlechtsverkehr zu verweigern oder auf sicherere und verantwortungsbewusste sexuelle Praktiken zu bestehen. Schädliche traditionelle Praktiken wie die weibliche Genitalverstümmelung und die Polygamie können ebenso wie die Vergewaltigung in der Ehe Mädchen und Frauen der Gefahr aussetzen, sich mit HIV/AIDS und anderen auf sexuellem Wege übertragbaren Krankheiten anzustecken. Darüber hinaus sind Prostituierte für diese Krankheiten besonders anfällig. Die Vertragsstaaten sollten ohne Voreingenommenheit und Diskriminierung das Recht auf Information über sexuelle Gesundheit, Aufklärung und Betreuungsdienste für alle Frauen und Mädchen gewährleisten, einschließlich derjenigen, die Opfer von Menschenhandel gewesen sind, und selbst dann, wenn sie sich nicht legal in einem Land aufhalten. Insbesondere sollten Vertragsstaaten für weibliche und männliche Jugendliche Gesundheitserziehung durch geschultes Personal und mit speziellen Programmen zur Verfügung stellen, die sich mit Sexualität und reproduktiver Gesundheit befasst, und in der das Recht auf Privatleben und Vertraulichkeit geachtet wird.

19. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten angeben, auf welcher Grundlage bewertet wird, ob Frauen Männern im Zugang zu Gesundheitsdiensten gleichgestellt sind, um damit die Erfüllung von Artikel 12 aufzuzeigen. Bei der Auswertung sollten die Vertragsstaaten die Vorschriften des Artikels 1 des Übereinkommens berücksichtigen. Die Vertragsstaaten sollten daher die Auswirkungen von gesundheitspolitischen Richtlinien, Verfahren, Gesetzen und Programmen auf Frauen im Vergleich zu Männern in ihre Berichte mit aufnehmen.

20. Frauen haben das Recht, von geschultem Personal vollständig über ihre Möglichkeiten bei der Einwilligung in eine Behandlung oder Forschungsmaßnahme informiert und über mögliche Vor- und Nachteile der angebotenen Verfahren und verfügbaren Alternativen aufgeklärt zu werden.

21. Die Vertragsstaaten sollten über Maßnahmen zur Beseitigung von Hindernissen berichten, auf die Frauen beim Zugang zu Gesundheitsdiensten treffen, und darüber, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um Frauen einen zeitgerechten und bezahlbaren Zugang zu Gesundheitsdiensten zu gewähren. Als Hindernisse werden Umstände angesehen, die Frauen den Zugang erschweren, wie zum Beispiel hohe Gebühren für Gesundheitsdienste, das Erfordernis einer vorherigen Einwilligung durch den Ehegatten, die Eltern oder das Krankenhauspersonal, eine große Entfernung von entsprechenden Einrichtungen und ein Mangel an geeigneten und bezahlbaren öffentlichen Transportmitteln.

22. Die Vertragsstaaten sollten auch über Maßnahmen berichten, die ergriffen wurden, um den Zugang zu Gesundheitsdiensten zu gewährleisten, zum Beispiel indem diese die besonderen Bedürfnisse von Frauen berücksichtigen. Solche Dienste gewährleisten, dass Frauen ihre Zustimmung nach entsprechender Aufklärung geben, dass ihre Würde geachtet und Vertraulichkeit garantiert wird und ihre Bedürfnisse und Perspektiven beachtet werden. Die Vertragsstaaten sollten keine Formen des Zwangs erlauben, die die Rechte der Frau auf ihre Einverständniserklärung und ihre Würde verletzen, wie zum Beispiel Zwangssterilisation und Zwangstests auf sexuell übertragbare Krankheiten oder auf Schwangerschaften als Bedingung für eine Anstellung.

23. In ihren Berichten sollten die Vertragsstaaten darlegen, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um einen zeitgerechten Zugang zu Gesundheitsdiensten, für Familienplanung im Speziellen und für sexuelle und reproduktive Gesundheit im Allgemeinen zu gewährleisten. Die Gesundheitserziehung von Jugendlichen sollte besondere Aufmerksamkeit finden und Informationen und psychologische Beratung für jede Form der Familienplanung beinhalten.<sup>12</sup>

24. Der Ausschuss ist über die Bedingungen im Gesundheitswesen für ältere Frauen besorgt, nicht nur, weil Frauen oft länger leben als Männer und daher bei ihnen eine größere Wahrscheinlichkeit als bei Männern besteht, dass sie Behinderungen und degenerative chronische Erkrankungen wie

12 Die Gesundheitserziehung für Jugendliche sollte unter anderem die Gleichberechtigung der Geschlechter, Gewalt, die Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten und Rechte im Bereich der sexuellen und der reproduktiven Gesundheit ansprechen.

Knochenschwund (Osteoporose) und Demenz erleiden, sondern auch weil sie oft die Verantwortung für ihre alternden Ehegatten tragen. Die Vertragsstaaten sollten deshalb angemessene Maßnahmen ergreifen, um den Zugang älterer Frauen zu Gesundheitsdienstleistungen zu gewährleisten, die altersbedingte Beschwerden und Behinderungen behandeln.

25. Frauen mit Behinderungen haben, unabhängig von ihrem Alter, oft Schwierigkeiten mit dem physischen Zugang zu Gesundheitsdiensten. Frauen mit geistigen Behinderungen sind besonders schutzbedürftig, da im Allgemeinen nur wenig Verständnis für die Vielzahl der Risiken für die geistige Gesundheit besteht; als Resultat von Geschlechterdiskriminierung, Gewalt, Armut, bewaffneten Konflikten, Vertreibung und anderen sozialen Deprivationen sind Frauen in unverhältnismäßigem Maße anfällig für seelische Störungen. Vertragsstaaten sollten daher geeignete Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Gesundheitsdienste die Bedürfnisse von Frauen mit Behinderungen berücksichtigen und dass ihre Menschenrechte und Würde geachtet werden.

#### Artikel 12 Abs. 2

26. Die Berichte sollten auch beinhalten, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten ergriffen haben, um Frauen angemessene Betreuungsleistungen in Zusammenhang mit der Schwangerschaft, der Entbindung und für den Zeitraum danach zur Verfügung stellen. Desgleichen sollten Informationen darüber einbezogen werden, in welchem Ausmaß diese Maßnahmen die Sterblichkeits- und Erkrankungsrate bei Müttern im Allgemeinen und bei schutzbedürftigen Gruppen, Regionen und Gemeinden im Besonderen gesenkt haben.

27. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten darlegen, wie sie – soweit notwendig - kostenfreie Gesundheitsdienste zur Verfügung stellen, um risikofreie Schwangerschaften, Geburten und Wochenbettperioden für Frauen zu gewährleisten. Viele Frauen sind aufgrund der Schwangerschaft dem Risiko ausgesetzt, zu sterben oder eine Behinderung zu erleiden, weil ihnen die Geldmittel fehlen, um die notwendigen Gesundheitsdienste im Bereich der pränatalen Mutterschafts- und postnatalen Fürsorge zu erhalten. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, das Recht der Frau auf eine risikofreie Mutterschaft sowie auf Notentbindungsstationen zu gewährleisten. Sie sollten solchen Gesundheitsdiensten einen größtmöglichen Betrag der ihnen verfügbaren Mittel zuteilen.

## Andere relevante Artikel des Übereinkommens

28. Bei Berichten über getroffene Maßnahmen zur Erfüllung des Artikels 12 werden die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, den Zusammenhang mit anderen Artikeln des Übereinkommens, die Bedeutung für die Gesundheit der Frau haben, zu berücksichtigen. Dazu zählen Artikel 5 (b), welcher die Vertragsstaaten auffordert sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe beiträgt; Artikel 10, der die Vertragsstaaten auffordert, Frauen gleichberechtigten Zugang zu Ausbildung zu gewährleisten, somit Frauen leichteren Zugang zu Gesundheitsdiensten zu ermöglichen und die Zahl der Studienabbrüche unter Studentinnen zu verringern, die häufig das Ergebnis einer verfrühten Schwangerschaft sind; Artikel 10 (h), der die Vertragsstaaten auffordert, Frauen und Mädchen einen Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen zu verschaffen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familien beitragen, einschließlich der Aufklärung und Beratung in Bezug auf Familienplanung; Artikel 11, der sich zum Teil mit dem Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Frau am Arbeitsplatz befasst, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit, des besonderen Schutzes während der Schwangerschaft und des bezahlten Mutterschaftsurlaubs; Artikel 14 Abs. 2 (b), der die Vertragsstaaten auffordert, Frauen auf dem Lande Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten zu gewährleisten, einschließlich Aufklärungs- und Beratungsdiensten für die Familienplanung, und (h), der die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um angemessene Lebensbedingungen sicherzustellen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen, die alle für die Krankheitsvorbeugung und die Förderung einer guten Gesundheitsfürsorge entscheidend sind; und Artikel 16 Abs. 1 (e), welcher die Vertragsstaaten auffordert zu gewährleisten, dass Frauen gleiches Recht auf eine freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über die Anzahl und den Altersunterschied ihrer Kinder haben und dass sie Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Informationen, Bildungseinrichtungen und Mitteln erhalten. Artikel 16 Abs. 2 verbietet die Verlobung und Eheschließung von Kindern und ist ein bedeutender Faktor, um physischen und emotionalen Schaden zu verhindern, der aus frühen Schwangerschaften erwächst.

## Empfehlungen für staatliche Maßnahmen

29. Die Vertragsstaaten sollten eine umfassende nationale Strategie entwickeln, um die Gesundheit der Frau während ihres gesamten Lebens zu fördern. Dies beinhaltet Maßnahmen einerseits zur Verhütung, andererseits



zur Behandlung von Krankheiten und zur Beeinflussung von Umständen, die sich auf Frauen auswirken; ebenso sollten die Vertragsstaaten sich mit der Gewalt gegen Frauen befassen und allen Frauen den umfassenden Zugang zu einer großen Bandbreite von Gesundheitsdiensten, die einen hohen Standard haben und bezahlbar sind, garantieren sowie Betreuungsdienste im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit anbieten.

30. Die Vertragsstaaten sollten ausreichende Finanzmittel, Personal und Verwaltung zur Verfügung stellen, um zu gewährleisten, dass Gesundheitsdienste für Frauen einen Anteil des Gesamtbudgets erhalten, der mit demjenigen für Männer vergleichbar ist, wobei die besonderen Gesundheitsbedürfnisse der Frau in Rechnung zu stellen sind.

31. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere auch:

(a) eine geschlechtsbezogene Perspektive in das Zentrum aller politischen Richtlinien und Programme rücken, die die Gesundheit der Frau betreffen, und Frauen bei der Planung, Einführung und dem Monitoring derartiger politischer Richtlinien und Programme sowie beim Angebot von Gesundheitsdiensten für Frauen beteiligen;

(b) die Beseitigung aller Hindernisse sicherstellen, die den Zugang der Frau zu Gesundheitsdiensten, zu Ausbildung und Information, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, einschränken, und insbesondere Mittel für Programme aufbringen, die sich an Jugendliche richten und mit der Vorbeugung und Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, befasst sind;

(c) die Verhinderung unerwünschter Schwangerschaften durch Familienplanung und Sexualerziehung zur Priorität machen und die Sterblichkeitsraten von Müttern durch sichere Mutterschaftsbetreuungsdienste und pränatale Unterstützung verringern. Wenn möglich, sollte eine Gesetzgebung, die Abtreibungen unter Strafe stellt, geändert werden, um Frauen, die eine Abtreibung vornehmen lassen, zu entkriminalisieren;

(d) die Versorgung der Frau mit Gesundheitsdiensten durch öffentliche, nichtstaatliche und private Organisationen überwachen, damit gleicher Zugang zu Gesundheitsdiensten und ihre gleiche Qualität gewährleistet sind;

(e) von allen Gesundheitsdiensten verlangen, die Menschenrechte der Frau zu achten, einschließlich der Rechte auf Autonomie, Privatsphäre, Vertraulichkeit, Erteilung einer Einverständniserklärung und Entscheidungsfreiheit;

(f) sicherstellen, dass Ausbildungslehrpläne für Beschäftigte im Gesundheitswesen umfassende, obligatorische geschlechtsbezogene Kurse zur Gesundheit und den Menschenrechten der Frau enthalten, insbesondere im Hinblick auf geschlechtsbezogene Gewalt.

*Allgemeine Empfehlung Nr. 25*  
**Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung  
jeder Form von Diskriminierung der Frau  
(Zeitweilige Sondermaßnahmen)**  
*Dreißigste Sitzung (2004)*

*I. Einleitung*

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat auf seiner zwanzigsten Sitzung (1999) gemäß Artikel 21 des Übereinkommens beschlossen, eine Allgemeine Empfehlung über Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu erarbeiten. Diese neue Allgemeine Empfehlung solle auf früheren Allgemeinen Empfehlungen aufbauen, wie der Allgemeinen Empfehlung Nr. 5 (Siebte Sitzung, 1988) über Zeitweilige Sondermaßnahmen, der Allgemeinen Empfehlung Nr. 8 (Siebte Sitzung, 1988) über die Umsetzung des Artikels 8 des Übereinkommens und Nr. 23 (Sechzehnte Sitzung, 1997) über die Frau im politischen und öffentlichen Leben sowie auf den Staatenberichten zum Übereinkommen und auf den Abschließenden Stellungnahmen des Ausschusses zu diesen Berichten.

2. Mit der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung beabsichtigt der Ausschuss, das Wesen und die Bedeutung von Artikel 4 Abs. 1 zu erläutern, um seine volle Anwendung durch die Vertragsstaaten bei der Umsetzung des Übereinkommens zu erleichtern und sicherzustellen. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten auf, diese Allgemeine Empfehlung in ihre Landessprachen und gegebenenfalls in regionale Sprachen zu übersetzen. Ferner sollte die Allgemeine Empfehlung von den Vertragsstaaten sowohl innerhalb der Legislative, Exekutive und Judikative (einschließlich deren Verwaltung) als auch innerhalb der Zivilgesellschaft, einschließlich der Medien, der Wissenschaft, Menschenrechtsvereinigungen und Frauenverbänden sowie entsprechenden Einrichtungen, verbreitet werden.

*II. Hintergrund: Ziel und Zweck des Übereinkommens*

3. Das Übereinkommen ist ein dynamisches Instrument. Der Ausschuss sowie andere Akteure auf nationaler und internationaler Ebene haben seit der Verabschiedung des Übereinkommens im Jahre 1979 durch progressive

Überlegungen zur Erläuterung und zum Verständnis der Vorschriften des Übereinkommens und des spezifischen Wesens der Diskriminierung der Frau und der Mittel zur Bekämpfung solcher Diskriminierung beigetragen.

4. Die Reichweite und die Bedeutung von Artikel 4 Abs. 1 muss im Zusammenhang mit dem übergeordneten Ziel und Zweck des Übereinkommens bestimmt werden, der darin besteht, jede Form der Diskriminierung der Frau zu beseitigen, mit dem Ziel, eine *De-iure*- und *De-facto*-Gleichstellung zwischen Mann und Frau bei dem Genuss der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten zu erreichen. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens haben die rechtliche Verpflichtung, das Recht der Frau auf Nichtdiskriminierung zu achten, zu schützen, zu fördern und zu verwirklichen sowie die Entwicklung und das Vorankommen der Frau im Hinblick auf die Verbesserung ihrer Stellung in Bezug auf eine *De-iure*- und *De-facto*-Gleichstellung mit dem Mann sicherzustellen.

5. Das Übereinkommen geht über das Konzept der Diskriminierung, wie es in vielen nationalen und internationalen Rechtsstandards und -normen zum Ausdruck kommt, hinaus. Während solche Standards und Normen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbieten und sowohl Männer als auch Frauen vor einer Behandlung schützen, die auf willkürlicher, unfairer und/oder ungerechtfertigter Unterscheidung beruht, konzentriert sich das Übereinkommen auf die Diskriminierung der Frau und hebt dabei hervor, dass Frauen aufgrund der Tatsache, dass sie Frauen sind, unter verschiedenen Formen der Diskriminierung gelitten haben und weiterhin leiden.

6. Liest man die Artikel 1 bis 5 und 24, die den allgemeinen Auslegungsrahmen für alle inhaltlichen Vorschriften des Übereinkommens darstellen, zusammen, so ergeben sich daraus drei Verpflichtungen, die von zentraler Bedeutung für die Bemühungen der Vertragsstaaten bei der Beseitigung der Diskriminierung der Frau sind. Diese Verpflichtungen sollten in integrierter Weise umgesetzt werden und über eine rein formelle rechtliche Verpflichtung zur Gleichbehandlung von Mann und Frau hinausgehen.

7. Erstens zählt es zu den Verpflichtungen der Vertragsstaaten sicherzustellen, dass ihre Gesetze keine unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung der Frau<sup>13</sup> enthalten und dass Frauen vor Diskriminierung (sowohl im

13 Eine mittelbare Diskriminierung der Frau kann auftreten, wenn Gesetze, politische Richtlinien und Programme auf scheinbar geschlechtsneutralen Kriterien beruhen, die aber tatsächlich eine negative Auswirkung auf Frauen haben. Geschlechtsneutrale Gesetze, politische Richtlinien und Programme können unbeabsichtigt die Folgen von vergangenen Diskriminierungen wiederholen. Sie können unbewusst auf männliche Verhaltensweisen zugeschnitten sein und es somit versäumen, Aspekte

öffentlichen als auch im privaten Kontext) durch Behörden, Gerichte, Organisationen, Unternehmen oder Privatpersonen geschützt werden. Dies sollte durch die zuständigen Gerichte, Sanktionen oder andere Mittel erfolgen. Zweitens sollten die Vertragsstaaten die *De-facto*-Stellung der Frau durch konkrete und effektive politische Richtlinien und Programme verbessern. Drittens sollten die Vertragsstaaten die vorherrschenden Geschlechterrollen<sup>14</sup> und geschlechtsbezogenen Stereotypen thematisieren, von denen Frauen nicht nur durch einzelne Handlungen von Einzelpersonen betroffen sind, sondern auch durch Gesetze und rechtliche und gesellschaftliche Strukturen und Einrichtungen.

8. Nach Ansicht des Ausschusses ist ein rein formeller rechtlicher oder programmatischer Ansatz zur Erreichung einer *De-facto*-Gleichstellung zwischen Mann und Frau nicht ausreichend, worunter der Ausschuss eine substantielle Gleichstellung versteht. Außerdem verlangt der Ausschuss, dass Frauen dieselbe Ausgangsposition erhalten und durch ein unterstützendes Umfeld gestärkt werden, um Ergebnisgleichheit erzielen zu können. Es ist nicht ausreichend zu gewährleisten, dass die Behandlung von Frauen mit der von Männern identisch ist. Vielmehr müssen biologische sowie gesellschaftlich und kulturell entstandene Unterschiede zwischen Männern und Frauen berücksichtigt werden. Unter bestimmten Umständen ist eine nicht-identische Behandlung von Männern und Frauen erforderlich, um diesen Unterschieden Rechnung zu tragen. Zur Erreichung des Ziels einer substantiellen Gleichstellung bedarf es einer effektiven Strategie, um die Unterrepräsentation der Frau zu überwinden und um eine Umverteilung

weiblicher Lebenserfahrungen, die sich von denen der Männer unterscheiden können, zu berücksichtigen. Diese Unterschiede können aufgrund stereotyper Erwartungen, Haltungen und Verhaltensweisen gegenüber Frauen bestehen, die auf biologischen Unterschieden zwischen Mann und Frau beruhen. Sie können auch aufgrund der allgemein vorhandenen Unterordnung der Frau unter den Mann bestehen.

- 14 »Geschlecht [Gender] wird definiert als die soziale Bedeutung von biologischen Geschlechtsunterschieden. Es ist ein ideologisches und kulturelles Konstrukt, das auch in der Praxis besteht, oder besser gesagt diese beeinflusst. Es betrifft die Verteilung von Ressourcen, Wohlstand, Arbeit, das Treffen von Entscheidungen, politische Macht sowie den Genuss von Rechten und Berechtigungen in der Familie und im öffentlichen Leben. Trotz der Unterschiede der Kulturen und der Veränderungen über die Zeit, bringen Geschlechterrollen weltweit eine asymmetrische Verteilung der Macht zwischen Mann und Frau als ein überall vorhandenes Phänomen mit sich. Somit ist das Geschlecht eine soziale Klassifizierung und ist in diesem Sinne vergleichbar mit anderen Klassifizierungen wie Rasse, Ethnizität, Sexualität, Klasse und Alter. Es hilft uns, das soziale Konstrukt der Geschlechteridentitäten und ungleiche Machtstrukturen zu verstehen, die der Beziehung zwischen den Geschlechtern zugrunde liegen.« Weltüberblick über die Rolle der Frau in der Entwicklung, Vereinte Nationen, New York, 1999, S. ix.

von Ressourcen und einen Machtausgleich zwischen Mann und Frau zu erreichen.

9. Die Erzielung von Ergebnisgleichheit ist logischerweise gleichbedeutend mit *de facto* oder substanzieller Gleichstellung. Diese Ergebnisse können von quantitativer und/oder qualitativer Natur sein und zum Beispiel darin bestehen, dass annähernd genauso viele Frauen wie Männer ihre Rechte in verschiedenen Bereichen genießen können, dass sie ein gleiches Einkommensniveau erreichen, beim Treffen von Entscheidungen und bei politischer Einflussnahme gleichgestellt sind und dass sie in Gewaltfreiheit leben können.

10. Die Stellung der Frau wird sich nicht verbessern, solange nicht die ihrer Diskriminierung und Ungleichheit zugrunde liegenden Ursachen effektiv angegangen werden. Das Leben von Frauen und Männern muss kontextbezogen betrachtet werden, und es müssen Maßnahmen für eine echte Veränderung von Chancen, Einrichtungen und Systemen getroffen werden, damit diese sich nicht länger auf männlich bestimmten Machtparadigmen und Lebensmustern begründen, die sich historisch entwickelt haben.

11. Biologisch begründete ständige Bedürfnisse und Erfahrungswerte von Frauen sollten von anderen Bedürfnissen unterschieden werden, die das Ergebnis vergangener oder gegenwärtiger Diskriminierung gegenüber Frauen durch Einzelpersonen, durch die vorherrschende Geschlechterideologie oder durch eine Manifestation solcher Diskriminierung in sozialen und kulturellen Strukturen und Institutionen sein können. Beim Ergreifen von Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau können sich die Bedürfnisse der Frau verändern, sie können nicht mehr bestehen oder zu Bedürfnissen von sowohl Frauen als auch Männern werden. Daher ist ein ständiges Monitoring von Gesetzen, Programmen und der Praxis, die auf die Erreichung einer *De-facto*- oder substanziellen Gleichstellung der Frau gerichtet sind, notwendig, um die Beibehaltung solcher nicht-identischen Behandlung, welche nicht länger gerechtfertigt ist, zu vermeiden.

12. Bestimmte Gruppen von Frauen können zusätzlich zu der Diskriminierung, die gegen sie als Frau gerichtet ist, unter einer mehrfachen Diskriminierung leiden, die auf weiteren Gründen wie Rasse, ethnischer oder religiöser Identität, Behinderung, Alter, sozialer Schicht, Kaste oder anderen Faktoren beruht. Eine solche mehrfache Diskriminierung kann diese Gruppen von Frauen vorrangig oder in unterschiedlichem Maße oder in unterschiedlicher Art und Weise im Vergleich zu Männern betreffen. Die Vertragsstaaten sollten spezifische zeitweilige Sondermaßnahmen treffen, um

eine derartige mehrfache Diskriminierung von Frauen sowie die damit verbundenen verstärkten negativen Auswirkungen auf Frauen zu beseitigen.

13. Zusätzlich zu dem Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau enthalten auch andere internationale Menschenrechtsabkommen und politische Dokumente, die innerhalb des VN-Systems verabschiedet wurden, Vorschriften zu zeitweiligen Sondermaßnahmen für die Erreichung einer Gleichstellung. Solche Maßnahmen werden nicht nur unterschiedlich umschrieben, sondern unterscheiden sich auch in ihrer Bedeutung und ihrer Auslegung. Der Ausschuss hofft, dass die vorliegende Allgemeine Empfehlung zu Artikel 4 Abs. 1 zur Klärung der Terminologie beiträgt.<sup>15</sup>

14. Das Übereinkommen ist auf die diskriminierenden Dimensionen vergangener und gegenwärtiger gesellschaftlicher und kultureller Kontexte ausgerichtet, die Frauen bei dem Genuss ihrer Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten einschränken. Es hat die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zum Ziel, was die Beseitigung der Ursachen und Folgen ihrer *De-facto*- oder substanziellen Ungleichheit beinhaltet. Daher ist die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen eines der Mittel zur Verwirklichung von *De-facto*- oder substanzieller Gleichstellung der Frau und nicht nur eine Ausnahme zum Diskriminierungsverbot.

15 Vgl. zum Beispiel das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, das zeitweilige Sondermaßnahmen verlangt. Die Praxis der Vertragsorgane, einschließlich des Ausschusses für die Beseitigung von Rassendiskriminierung, des Ausschusses für Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte und des Menschenrechtsausschusses, zeigt, dass diese Organe die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen als zwingend ansehen, um die Ziele der jeweiligen Verträge zu erreichen. Übereinkommen, die im Rahmen der ILO verabschiedet wurden, und verschiedene Dokumente der UNESCO enthalten sowohl explizit als auch implizit solche Maßnahmen. Die Unterkommission zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte hat diese Frage erörtert und einen Sonderberichterstattung zur Vorbereitung von Berichten für die Tätigkeit der Unterkommission ernannt. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat im Jahre 1992 den Gebrauch zeitweiliger Sondermaßnahmen überprüft. Die Ergebnisdokumente, die auf den Weltfrauenkonferenzen der Vereinten Nationen angenommen wurden, einschließlich der Aktionsplattform der Vierten Weltfrauenkonferenz von 1995 und der Überprüfung der Folgemaßnahmen von 2000, enthalten Verweise auf Positivmaßnahmen als Mittel zur Erreichung einer *De-facto*-Gleichstellung. Der Gebrauch zeitweiliger Sondermaßnahmen durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt ein praktisches Beispiel im Bereich der Beschäftigung von Frauen dar, wie etwa durch administrative Anweisungen über die Einstellung, Beförderung und Versetzung von Frauen im Sekretariat. Diese Maßnahmen haben zum Ziel, einen gleichen Anteil von Frauen und Männern auf allen Ebenen und insbesondere in höheren Positionen zu erreichen.

### III. Die Bedeutung und Reichweite zeitweiliger Sondermaßnahmen im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

#### Artikel 4 Abs. 1

»Zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der *De-facto*-Gleichstellung von Mann und Frau gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens, dürfen aber keinesfalls die Beibehaltung ungleicher oder gesonderter Maßstäbe zur Folge haben; diese Maßnahmen sind aufzuheben, sobald die Ziele der Chancengleichheit und Gleichbehandlung erreicht sind.«

#### Artikel 4 Abs. 2

»Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten – einschließlich der in diesem Übereinkommen genannten Maßnahmen – zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.«

#### A. Verhältnis von Absatz 1 zu Absatz 2 des Artikels 4

15. Es besteht ein klarer Unterschied zwischen dem Ziel der »Sondermaßnahmen« gemäß Artikel 4 Abs. 1 und denjenigen des Abs. 2. Das Ziel des Artikels 4 Abs. 1 besteht in der beschleunigten Verbesserung der Stellung der Frau, um ihre *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung mit dem Mann zu erreichen und die strukturellen, sozialen und kulturellen Veränderungen zu erwirken, die notwendig sind, um vergangene und gegenwärtige Formen und Auswirkungen der Diskriminierung der Frau zu korrigieren und wiedergutzumachen. Diese Maßnahmen sind von zeitweiliger Natur.

16. Artikel 4 Abs. 2 sieht eine nicht-identische Behandlung von Mann und Frau aufgrund ihrer biologischen Unterschiede vor. Solche Maßnahmen sind von ständiger Natur, zumindest so lange, bis wissenschaftliche oder technische Erkenntnisse vorliegen (auf die in Artikel 11 Abs. 3 Bezug genommen wird), die eine Überprüfung verlangen.

#### B. Terminologie

17. In den *travaux préparatoires* des Übereinkommens werden verschiedene Umschreibungen des Begriffs »zeitweilige Sondermaßnahmen« für Artikel 4 Abs. 1 verwendet. Der Ausschuss selbst hat in seinen früheren Allgemeinen Empfehlungen unterschiedliche Begriffe benutzt. Die Vertragsstaaten setzten häufig »Sondermaßnahmen« – im Sinne eines Korrektivs sowie in einem entschädigenden und fördernden Sinne – mit den Begriffen »*affirmative action*«, »*positive action*«, »Positivmaßnahmen«,



»umgekehrte Diskriminierung« und »positive Diskriminierung« gleich. Diese Begriffe ergeben sich aus den Diskussionen und unterschiedlichen Praktiken in verschiedenen nationalen Kontexten.<sup>16</sup> In der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung und in Übereinstimmung mit der Praxis bei der Überprüfung der Staatenberichte verwendet der Ausschuss ausschließlich den Begriff »zeitweilige Sondermaßnahmen«, wie in Artikel 4 Abs. 1 vorgesehen.

### C. Kernelemente des Artikels 4 Abs. 1

18. Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 4 Abs. 1 ergriffen werden, sollten darauf abzielen, die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen in politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, zivilen oder anderen Bereichen zu beschleunigen. Der Ausschuss betrachtet die Anwendung dieser Maßnahmen nicht als Ausnahme zum Diskriminierungsverbot, sondern vielmehr als eine Hervorhebung, dass zeitweilige Sondermaßnahmen Teil einer notwendigen Strategie der Vertragsstaaten sind, um eine *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau beim Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten zu erreichen. Obwohl die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen häufig die Auswirkungen vergangener Diskriminierung gegenüber Frauen behebt, bleibt die Verpflichtung der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen bestehen, die Stellung der Frau im Hinblick auf eine *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung zu verbessern, unabhängig davon, ob Diskriminierung in der Vergangenheit tatsächlich nachgewiesen wurde. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Vertragsstaaten Männer nicht diskriminieren, wenn sie solche Maßnahmen gemäß dem Übereinkommen verabschieden oder durchführen.

19. Die Vertragsstaaten sollten klar zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Abs. 1 zur beschleunigten Herbeiführung des konkreten Ziels einer *de facto* oder substanziellen Gleichstellung der Frau und an-

16 Der Begriff »*affirmative action*« wird in den USA und in einigen VN-Dokumenten benutzt, wohingegen der Begriff »*positive action*« derzeit hauptsächlich in Europa sowie in vielen VN-Dokumenten verwendet wird. Allerdings wird der Begriff »*positive action*« im internationalen Menschenrechtsschutz auch in einem anderen Sinne verwendet, um »*positive State action*« zu umschreiben (die Verpflichtung eines Staates, Maßnahmen zu ergreifen im Gegensatz zur Unterlassung von Maßnahmen). Der Begriff »*positive action*« ist auch insoweit mehrdeutig, als seine Bedeutung sich nicht auf zeitweilige Sondermaßnahmen beschränkt, wie sie in Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens vorgesehen sind. Die Begriffe »umgekehrte Diskriminierung« und »positive Diskriminierung« werden von einigen Experten als unangemessen kritisiert.

deren allgemeinen sozialpolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Stellung von Frauen und Mädchen unterscheiden. Nicht alle Maßnahmen, die Frauen potenziell begünstigen oder begünstigen werden, stellen zeitweilige Sondermaßnahmen dar. Die Schaffung von allgemeinen Bedingungen, um Frauen und Mädchen bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu gewährleisten und ihnen ein Leben in Würde und frei von Diskriminierung zu sichern, kann nicht als zeitweilige Sondermaßnahme bezeichnet werden.

20. Artikel 4 Abs. 1 hebt die »zeitweilige« Natur solcher Sondermaßnahmen hervor. Solche Maßnahmen sollten daher nicht als unbegrenzt notwendig erachtet werden, auch wenn »zeitweilig« in der Praxis eine Anwendung solcher Maßnahmen über einen langen Zeitraum bedeuten kann. Die Dauer einer zeitweiligen Sondermaßnahme sollte entsprechend dem erreichten Fortschritt in Hinblick auf ein konkretes Problem und nicht aufgrund eines vorbestimmten Zeitrahmens festgelegt werden. Zeitweilige Sondermaßnahmen müssen beendet werden, sobald die erwünschten Ergebnisse erzielt und über einen längeren Zeitraum beibehalten worden sind.

21. Die Bezeichnung *Sondermaßnahme* bedarf, obwohl sie konform mit dem Menschenrechtsdiskurs ist, ebenfalls einer sorgfältigen Erläuterung. Diese Bezeichnung stellt Frauen und andere Gruppen, die diskriminiert werden, manchmal als schwach und verletzlich dar, welche daher spezieller oder *Sondermaßnahmen* bedürfen, um an der Gesellschaft teilzuhaben und sich behaupten zu können. Die wahre Bedeutung von *Sondermaßnahmen* gemäß Artikel 4 Abs. 1 liegt jedoch darin, dass solche Maßnahmen einem spezifischen Ziel dienen sollen.

22. Der Begriff »Maßnahmen« umfasst eine große Bandbreite von legislativen, exekutiven, administrativen und anderen regulatorischen Instrumenten, Politiken und Praktiken, wie etwa Förderprogramme, die Verteilung und/oder Umverteilung von Ressourcen, eine bevorzugte Behandlung, eine gezielte Einstellung, Beschäftigung und Beförderung, zahlenmäßige Ziele in Verbindung mit einem Zeitrahmen sowie Quotensysteme. Die Wahl einer bestimmten Maßnahme wird von dem Kontext, in dem Artikel 4 Abs. 1 Anwendung findet, und den spezifischen Zielen, die erreicht werden sollen, abhängen.

23. Die Verabschiedung und Durchführung zeitweiliger Sondermaßnahmen kann zu einer Debatte über die Qualifikation und Leistung der Zielgruppen oder betroffenen Individuen führen sowie zu einer Debatte gegen die Bevorzugung von Frauen in Bereichen wie Politik, Bildung und Beschäftigung, die angeblich weniger qualifiziert sind als Männer. Da zeit-

weilige Sondermaßnahmen auf die beschleunigte Herbeiführung einer *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung abzielen, müssen Fragen von Qualifikation und Leistung, insbesondere bei der Beschäftigung im öffentlichen und privaten Sektor, sorgfältig auf eine geschlechtsbezogene Vereinengenommenheit überprüft werden, da diese Fragen normativ und kulturell bestimmt sind. Bei der Nominierung, Auswahl und Wahl für öffentliche und politische Ämter können auch andere Faktoren als Qualifikation und Leistung, wie etwa die Anwendung der Grundsätze demokratischer Fairness und Wahl, eine Rolle spielen.

24. Artikel 4 Abs. 1 in Verbindung mit den Artikeln 1, 2, 3, 5 und 24, muss zusammen mit den Artikeln 6 bis 16 angewendet werden, die die Vertragsstaaten auffordern, »alle geeigneten Maßnahmen zu treffen«. Folglich ist der Ausschuss der Ansicht, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind, zeitweilige Sondermaßnahmen in Bezug auf jeden einzelnen der genannten Artikel zu verabschieden und durchzuführen, wenn solche Maßnahmen sich als notwendig und angemessen erweisen, um die Erreichung eines allgemeinen oder spezifischen Ziels im Hinblick auf die *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau zu beschleunigen.

#### *IV. Empfehlungen an die Vertragsstaaten*

25. Die Staatenberichte sollten Auskünfte über die Verabschiedung (oder Nicht-Verabschiedung) von zeitweiligen Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Abs. 1 des Übereinkommens beinhalten, wobei die Vertragsstaaten gebeten werden, möglichst den Begriff »zeitweilige Sondermaßnahmen« zu verwenden, um Missverständnisse zu vermeiden.

26. Die Vertragsstaaten sollten klar zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen, die die beschleunigte Erreichung eines konkreten Ziels im Hinblick auf die *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau beabsichtigen, und anderen allgemeinen sozialen Politiken unterscheiden, die verabschiedet und durchgeführt werden, um die Position von Frauen und Mädchen zu verbessern. Die Vertragsstaaten sollten bedenken, dass nicht alle Maßnahmen, die Frauen potenziell begünstigen sollen, als zeitweilige Sondermaßnahmen angesehen werden können.

27. Die Vertragsstaaten sollten bei der Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung einer *De-facto*- oder substanziellen Gleichstellung der Frau, die Situation der Frau in allen Lebensbereichen sowie auch in spezifischen Bereichen untersuchen. Sie sollten die potenziellen Auswirkungen der zeitweiligen Sondermaßnahmen im

Hinblick auf ein bestimmtes Ziel in ihrem nationalen Kontext auswerten und solche zeitweiligen Sondermaßnahmen verabschieden, die sie als am geeignetsten zur beschleunigten Herbeiführung einer *De-facto*- oder substantiellen Gleichstellung der Frau ansehen.

28. Die Vertragsstaaten sollten die Gründe darlegen, warum sie sich für eine Art von Maßnahme und nicht für eine andere entschieden haben. Die Begründung für die Anwendung solcher Maßnahmen sollte eine Beschreibung der gegenwärtigen Lebenssituation derjenigen Frauen umfassen, deren Stellung der Vertragsstaat durch die Anwendung solcher Sondermaßnahmen in beschleunigter Art und Weise zu verbessern beabsichtigt, einschließlich der Bedingungen und Einflüsse, die ihr Leben und ihre Chancen bestimmen oder das Leben und die Chancen einer bestimmten Gruppe von Frauen, die unter einer mehrfachen Diskriminierung leiden. Zugleich sollte das Verhältnis zwischen solchen Maßnahmen und allgemeinen Maßnahmen und Anstrengungen zu Verbesserung der Stellung der Frau erläutert werden.

29. Die Vertragsstaaten sollten ihre Versäumnisse im Hinblick auf die Verabschiedung zeitweiliger Sondermaßnahmen angemessen begründen. Solche Versäumnisse können nicht einfach durch die Berufung auf Machtlosigkeit oder vorherrschende Markt- oder politische Kräfte, die dem Privatsektor, privaten Organisationen oder politischen Parteien zuzurechnen sind, gerechtfertigt werden. Die Vertragsstaaten werden daran erinnert, dass Artikel 2 des Übereinkommens, der in Verbindung mit allen anderen Artikeln zu lesen ist, dem Vertragsstaat die Verantwortlichkeit für das Handeln dieser Akteure auferlegt.

30. Die Vertragsstaaten können gemäß verschiedener Artikel über zeitweilige Sondermaßnahmen berichten. Nach Artikel 2 sollten die Vertragsstaaten über die rechtlichen oder anderen Grundlagen für solche Maßnahmen und über die Begründung der Wahl eines bestimmten Ansatzes berichten. Sie sollten weiterhin Details über jegliche Gesetzgebung im Hinblick auf zeitweilige Sondermaßnahmen berichten und im Besonderen darüber, ob diese Gesetzgebung einen zwingenden oder freiwilligen Charakter für zeitweilige Sondermaßnahmen vorsieht.

31. Die Vertragsstaaten sollten in ihre Verfassungen oder in ihre nationale Gesetzgebung Vorschriften aufnehmen, die die Verabschiedung zeitweiliger Sondermaßnahmen erlauben. Der Ausschuss möchte die Vertragsstaaten daran erinnern, dass Gesetze, wie etwa umfassende Anti-Diskriminierungsgesetze, Gleichstellungsgesetze oder Rechtsverordnungen zur Gleichstellung der Frau, eine Anleitung für die Art der zeitweiligen Son-

dermaßnahme geben können, die zur Erreichung eines festgesetzten Ziels oder festgesetzter Ziele in bestimmten Bereichen angewendet werden sollten. Eine solche Anleitung kann auch in spezifischer Gesetzgebung über Beschäftigung und Bildung enthalten sein. Einschlägige Gesetzgebung zu Anti-Diskriminierung und zeitweiligen Sondermaßnahmen sollte sowohl staatliche Akteure als auch private Organisationen und Unternehmen einschließen.

32. Der Ausschuss macht die Vertragsstaaten darauf aufmerksam, dass zeitweilige Sondermaßnahmen auch auf der Grundlage von Dekreten, politischen Direktiven und/oder Verwaltungsrichtlinien von nationalen, regionalen oder lokalen Behörden zu öffentlicher Beschäftigung und Bildung erlassen werden können. Solche Sondermaßnahmen können auch den öffentlichen Dienst, die Politik, die private Bildung und den privaten Beschäftigungsbereich erfassen. Der Ausschuss macht die Vertragsstaaten weiterhin darauf aufmerksam, dass solche Maßnahmen auch zwischen den Sozialpartnern des öffentlichen und privaten Beschäftigungsbereichs ausgehandelt werden oder von öffentlichen oder privaten Unternehmen, Organisationen, Einrichtungen und politischen Parteien auf freiwilliger Basis angewendet werden können.

33. Der Ausschuss wiederholt, dass Aktionspläne für zeitweilige Sondermaßnahmen innerhalb des spezifischen nationalen Kontextes und vor dem Hintergrund der spezifischen Natur des jeweiligen Problems entworfen, durchgeführt und evaluiert werden sollten. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, in ihren Berichten Details über Aktionspläne anzugeben, die darauf abzielen, Frauen in bestimmten Bereichen Zugang zu verschaffen und ihre Unterrepräsentation zu überwinden, indem Ressourcen und Machtverhältnisse neu geordnet und/oder institutionelle Veränderungen vorgenommen werden, um vergangene oder gegenwärtige Diskriminierung zu bekämpfen und die Herbeiführung einer *De-facto*-Gleichstellung zu beschleunigen. In den Berichten sollte ebenfalls angegeben werden, ob solche Aktionspläne unbeabsichtigte potenzielle gegenteilige Nebenwirkungen der Maßnahmen berücksichtigen und auch Schutzmöglichkeiten für die Frau gegen solche Nebenwirkungen vorsehen. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten auch die Ergebnisse zeitweiliger Sondermaßnahmen beschreiben und die Gründe möglichen Scheiterns solcher Maßnahmen analysieren.

34. Die Vertragsstaaten sollten gemäß Artikel 3 in ihren Berichten über Institutionen Auskunft geben, die solche zeitweiligen Sondermaßnahmen entwerfen, umsetzen, überwachen, bewerten und durchsetzen. Die Zuständigkeit für solche Maßnahmen kann bereits bestehenden oder geplanten na-

tionalen Einrichtungen, wie etwa Frauenministerien, Abteilungen für Frauenfragen innerhalb von Ministerien oder Präsidialbüros, Ombudspersonen, Gerichten oder anderen öffentlichen oder privaten Organen übertragen werden, deren Aufgabe es ist, spezifische Programme zu entwerfen, deren Durchführung zu beobachten und deren Auswirkungen und Ergebnisse zu evaluieren. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Frauen im Allgemeinen und betroffene Gruppen von Frauen im Besonderen bei dem Entwurf, der Durchführung und der Evaluierung solcher Programme eine maßgebliche Rolle spielen. Besonders empfohlen wird die Zusammenarbeit mit und Konsultation von Zivilgesellschaft und nicht-staatlichen Organisationen, die verschiedene Gruppen von Frauen vertreten.

35. Der Ausschuss erinnert an seine Allgemeine Empfehlung Nr. 9 zu Statistischen Daten, die die Situation der Frau betreffen, und empfiehlt den Vertragsstaaten, nach Geschlecht aufgeschlüsselte statistische Daten zu erfassen, um den Fortschritt bei der Herbeiführung der *De-facto*- oder substantziellen Gleichstellung der Frau und die Wirksamkeit zeitweiliger Sondermaßnahmen bewerten zu können.

36. Die Vertragsstaaten sollten über die Art der zeitweiligen Sondermaßnahmen berichten, die sie in spezifischen Bereichen gemäß der einschlägigen Vorschrift(en) des Übereinkommens ergriffen haben. Die Berichterstattung gemäß der jeweiligen Vorschrift(en) sollte Verweise auf konkrete kurz- und langfristige Ziele, den Zeitrahmen, die Gründe für die Auswahl bestimmter Maßnahmen, die Schritte, die Frauen den Zugang zu solchen Maßnahmen ermöglichen, und die Einrichtung, die für das Monitoring, die Durchführung und den Fortschritt zuständig ist, enthalten. Ferner sind die Vertragsstaaten aufgefordert, zu beschreiben, wie viele Frauen von einer Maßnahme betroffen sind, wie viele Frauen aufgrund einer zeitweiligen Sondermaßnahme zu einem bestimmten Bereich Zugang erhalten würden und wie viele Frauen innerhalb welchen Zeitrahmens von einer Neuordnung der Ressourcen und Machtverhältnisse profitieren würden.

37. Der Ausschuss erinnert an seine Allgemeinen Empfehlungen Nr. 5, 8 und 23, in denen er die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen in den Bereichen Bildung, Wirtschaft, Politik und Beschäftigung, bei der Vertretung der Regierung durch Frauen auf internationaler Ebene und der Mitwirkung in internationalen Organisationen sowie im politischen und öffentlichen Leben empfohlen hat. Die Vertragsstaaten sollten solche Bemühungen innerhalb ihres nationalen Kontextes intensivieren, insbesondere im Hinblick auf alle Arten der Bildung auf allen Stufen sowie auf alle Facetten und Ebenen von Fortbildung, Beschäftigung und Repräsentation im öffentli-

chen und politischen Leben. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die Vertragsstaaten in allen Bereichen, vor allem im Gesundheitswesen, sorgsam zwischen laufenden und permanenten Maßnahmen und solchen zeitweiliger Natur unterscheiden sollten.

38. Die Vertragsstaaten werden daran erinnert, dass zeitweilige Sondermaßnahmen zur Beschleunigung der Veränderung und Beseitigung von kulturellen Praktiken und stereotypen Ansichten und Verhaltensweisen, die Frauen diskriminieren oder benachteiligen, ergriffen werden sollten. Zeitweilige Sondermaßnahmen sollten auch im Rahmen von Kreditvergaben, in den Bereichen Sport, Kultur und Erholung sowie zur Förderung von Rechtsbewusstsein ergriffen werden. Solche Maßnahmen sollten sich, wo notwendig, an Frauen richten, die von mehrfacher Diskriminierung betroffen sind, einschließlich Landfrauen.

39. Obwohl zeitweilige Sondermaßnahmen nicht nach jeder Vorschrift des Übereinkommens angewendet werden können, empfiehlt der Ausschuss, dass deren Ergreifen immer dann erwogen wird, wenn es darum geht, einerseits den Zugang zu einer gleichberechtigten Teilnahme und andererseits die Neuordnung von Machtverhältnissen und Ressourcen zu beschleunigen sowie immer dann, wenn solche Maßnahmen unter den gegebenen Umständen als notwendig und am besten geeignet erachtet werden.