



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

PERSPEKTIVE



AKTIV FÜR GLEICHSTELLUNG  
IN DEUTSCHLAND, EUROPA UND WELTWEIT

# Mit RECHT zur Gleichstellung!

Handbuch zur Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung  
der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979



# Mit RECHT zur Gleichstellung!

**Handbuch zur Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen**

**Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung  
der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979**



## Vorwort

Sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Leserinnen und Leser,

vor gut 40 Jahren hat 1979 die Weltgemeinschaft mit der Verabschiedung der Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen (CEDAW) die Rechte von Frauen als universelle Menschenrechte in einem eigenen Völkerrechtsvertrag verankert. Damit wurde die Frauenrechtskonvention das erste und bis heute umfassendste internationale Übereinkommen zu den Menschenrechten speziell von Frauen. Mit der Ratifizierung wurden die Vorgaben 1985 in das deutsche Recht überführt. Dennoch sind die Frauenrechtskonvention und die Veröffentlichungen des Frauenrechtsausschusses, der die praktische Umsetzung begleitet, in Deutschland bis heute nicht überall bekannt. Das wollen wir ändern. Dieses Handbuch kann hierzu einen Beitrag leisten.



Im Zentrum der Frauenrechtskonvention steht die Verpflichtung zur Beseitigung aller Formen von Diskriminierung der Frau. Dabei geht es nicht nur um Gleichbehandlung und gleiche rechtliche Rahmenbedingungen für Frauen und Mädchen. Es geht darum, alle existierenden Barrieren wie geschlechtsbezogene Rollenstereotypen und damit verbunden alle ungleichen Machtverhältnisse, die Frauen an einem gleichberechtigten Leben hindern können, abzubauen. Die Frauenrechtskonvention verpflichtet uns, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um die vielfältigen Arten von direkter und indirekter Diskriminierung zu beseitigen. Dazu gehören auch zeitweilige Sondermaßnahmen wie Frauenförderung oder bevorzugte Behandlung von Frauen – und zwar so lange, bis tatsächliche Gleichstellung erreicht ist. Beispiele für die Umsetzung dieses Prinzips in Deutschland sind Geschlechterquoten für Führungspositionen oder Gleichstellungsgesetze in Bund und Ländern.

Wir haben in der Umsetzung dieses Auftrags in den letzten Jahrzehnten bereits wichtige Meilensteine zur Gleichstellung auf den Weg gebracht. Aber es bleibt auch weiter viel zu tun: Gleiche Teilhabe und Chancengleichheit, gleicher Lohn oder ein Leben ohne Gewalt sind nach wie vor für viele Frauen keine Realität. Das zu ändern und dabei auch die Ursachen der Diskriminierung zu beseitigen, ist Auftrag der Frauenrechtskonvention an alle Kräfte auf allen Ebenen der Gesellschaft.

Das vorliegende Handbuch kann allen, die an diesem Umsetzungsprozess beteiligt sind, eine praktische Arbeitshilfe sein. Erstmals stehen Arbeitsübersetzungen auch der neueren, bislang nicht in deutscher Sprache vorliegenden Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Vertragsausschusses zur Verfügung. Die Empfehlungen bieten konkrete Orientierung für die Auslegung und zur Tragweite der Konvention. Sie machen die Konvention damit zu einem dynamischen Instrument und bringen sie auf die Höhe der Zeit.

Ich würde mich freuen, wenn das Handbuch zur Frauenrechtskonvention eine viel genutzte Referenzquelle wird; damit wir nicht noch mehr als 100 Jahre warten müssen, bis tatsächliche Gleichstellung von Frauen weltweit und auch bei uns in Deutschland Wirklichkeit wird.

Packen wir die gemeinsame Aufgabe weiterhin an: Mit Recht zur Gleichstellung!

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads "Dr. Franziska Giffey". The signature is written in a cursive, flowing style.

Dr. Franziska Giffey  
Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

# Inhalt

Vorwort .....	5
Übersichtsgrafik: Frauenrechtskonvention und Fakultativprotokoll .....	10
Vorbemerkungen zu diesem Handbuch .....	12
<b>1</b> Einleitung .....	14
<b>2</b> Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) als Bestandteil des deutschen Rechts .....	22
Gastbeitrag von Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin Deutsches Institut für Menschenrechte .....	23
<b>3</b> Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 18. Dezember 1979 im Überblick .....	29
3.1 Die Regelungen der Frauenrechtskonvention .....	30
3.2 Die Überwachung der Frauenrechtskonvention durch den CEDAW-Ausschuss und das Staatenberichtsverfahren .....	31
<b>4</b> Das Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 6. Oktober 1999 .....	35
4.1 Die Bedeutung des Fakultativprotokolls .....	36
4.2 Das Beschwerdeverfahren (Artikel 2 bis 7 des Fakultativprotokolls) .....	37
4.3 Das Untersuchungsverfahren (Artikel 8 bis 10 des Fakultativprotokolls) .....	39
4.4 Sonstige Bestimmungen .....	39
<b>5</b> Text der Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 18. Dezember 1979 .....	40
<b>6</b> Text des Fakultativprotokolls zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 6. Oktober 1999 .....	52

<b>7</b>	<b>Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)</b> .....	<b>58</b>
7.1	Einführung .....	59
7.2	Tabellarische Übersicht der Allgemeinen Empfehlungen .....	61
7.3	Arbeitsübersetzungen ausgewählter Allgemeiner Empfehlungen .....	75
7.3.1	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 13, 1989</b> Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit (8. Sitzung) .....	77
7.3.2	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 19, 1992</b> Gewalt gegen Frauen (11. Sitzung) .....	78
7.3.3	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 23, 1997</b> Politisches und öffentliches Leben (16. Sitzung) .....	84
7.3.4	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 24, 1999</b> Zu Artikel 12 der Frauenrechtskonvention (Frauen und Gesundheit) (20. Sitzung) .....	95
7.3.5	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 25, 2004</b> Zu Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Zeitweilige Sondermaßnahmen) (30. Sitzung) .....	104
7.3.6	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 27, 2010</b> Ältere Frauen und Schutz ihrer Menschenrechte (47. Sitzung) .....	113
7.3.7	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 28, 2010</b> Zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens (47. Sitzung) .....	123
7.3.8	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 29, 2013</b> Zu Artikel 16 des Übereinkommens (Wirtschaftliche Konsequenzen der Ehe, der Familienbeziehungen sowie ihrer Auflösung) (54. Sitzung) ...	135
7.3.9	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 30, 2013</b> Zu Frauen in der Konfliktverhütung, in Konflikt- und Postkonflikt- situationen (56. Sitzung) .....	146
7.3.10	<b>Gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31 des CEDAW- Ausschusses/Allgemeine Bemerkung Nummer 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes, 2014</b> Schädliche Praktiken (59. Sitzung) .....	172
7.3.11	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 32, 2014</b> Geschlechtsspezifische Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit (59. Sitzung) .....	196
7.3.12	<b>Allgemeine Empfehlung Nummer 33, 2015</b> Zugang von Frauen zur Justiz (61. Sitzung) .....	217





<b>7.3.13 Allgemeine Empfehlung Nummer 34, 2016</b>	
Zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten (63. Sitzung) .....	242
<b>7.3.14 Allgemeine Empfehlung Nummer 35, 2017</b>	
Zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen – Aktualisierung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 (67. Sitzung) .....	269
<b>7.3.15 Allgemeine Empfehlung Nummer 36, 2017</b>	
Zum Recht von Mädchen und Frauen auf Bildung (68. Sitzung) .....	289
<b>7.3.16 Allgemeine Empfehlung Nummer 37, 2018</b>	
Zu den geschlechtsbezogenen Dimensionen der Verringerung des Katastrophenrisikos im Kontext von Klimawandel (69. Sitzung) .....	315
<b>8 Quellen und ausgewählte Links .....</b>	<b>342</b>

# Übersichtsgrafik: Frauenrechtskonvention und Fakultativprotokoll

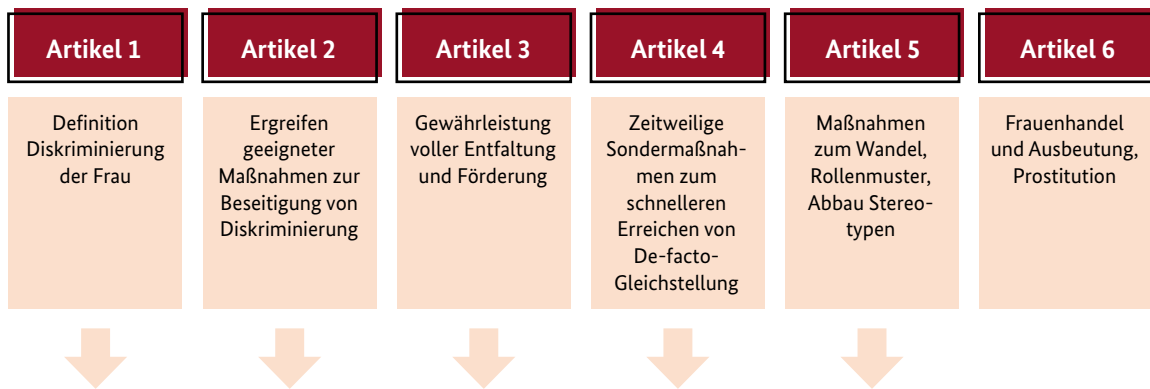
## FRAUENRECHTSKONVENTION

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW, 1979)

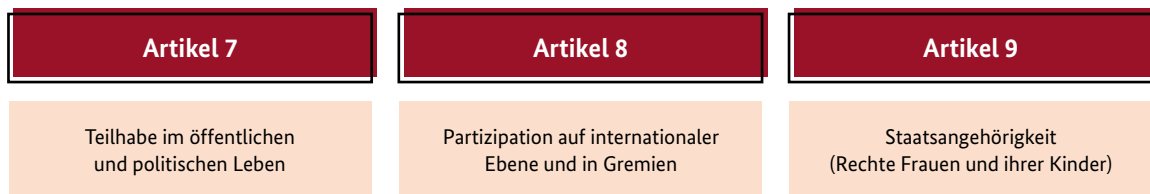
### Präambel

Einbettung in völkerrechtlichen Menschenrechtsrahmen; Bekräftigung der Gleichberechtigung der Frau und Notwendigkeit der Beseitigung bestehender Diskriminierung für soziale und wirtschaftliche Entwicklung

### Teil I: Allgemeine Bestimmungen und Verpflichtungen/Generalklauseln



### Teil II: Besondere Bestimmungen



### Teil III: Besondere Bestimmungen



#### Teil IV: Besondere Bestimmungen

Artikel 15	Artikel 16
Gleichheit vor dem Gesetz, Rechtsfähigkeit, Freizügigkeit	Gleichstellung der Frau in Ehe und Familie

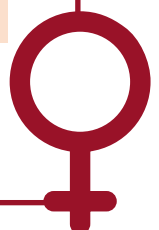
Gewalt gegen Frauen implizierter Bestandteil der Bestimmungen als Menschenrechtsverletzung und Form der Diskriminierung (Auslegung gemäß Allgemeiner Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses unter anderem Nummer 12, 19 und 35)

#### Teil V und VI: Verfahrens-, Frist- und Vertragsbestimmungen und Aufgaben CEDAW-Ausschuss

Artikel 17	Artikel 18	Artikel 19–22	Artikel 23	Artikel 24	Artikel 25–30
CEDAW-Ausschuss	Berichtswesen	Organisation und Aufgaben des Ausschusses	Vorrangige Geltung besserer nationaler Bestimmungen	Verpflichtung zum Ergreifen und zur Umsetzung von Maßnahmen	Zeichnung, Ratifizierung, Fristen, Vorbehalte etc.

#### Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (CEDAW Optional Protocol (OP), 1999)

Artikel 1–2	Artikel 3–4	Artikel 5–6	Artikel 7	Artikel 8	Artikel 9–21
Mitteilungen an den Ausschuss wegen schwerer Verletzung	Voraussetzungen für Zulässigkeit von Mitteilungen	Umgang/ Verfahren: vorläufige Maßnahmen, Reaktion Vertragsstaaten	Vertraulichkeit Ausschussarbeit, Empfehlungen	Untersuchungsverfahren	Weitere Bestimmungen (zum Beispiel Artikel 13 – CEDAW bekannter machen)



# Vorbemerkungen zu diesem Handbuch

Das vorliegende Handbuch zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) stellt eine umfangreiche Erweiterung und Aktualisierung der bisherigen CEDAW-Broschüre des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) dar. Wir freuen uns, wenn Sie mit diesem Handbuch arbeiten und es als Informations- ebenso wie Inspirationsquelle und Nachschlagewerk für die gleichstellungspolitische und die juristische Arbeit in Deutschland in Umsetzung des wichtigsten völkerrechtlichen Übereinkommens zu Frauenrechten nutzen.

Um Rechte einzufordern, sie anzuwenden und sie politisch, in der Rechtspraxis und auf allen gesellschaftlichen Ebenen für gleichstellungspolitischen Fortschritt einzusetzen, muss man sie erst einmal kennen!

Nicht nur das BMFSFJ ist der Meinung, dass die Frauenrechtskonvention ein großes Potenzial hat, das es noch weiter zu heben gilt.<sup>1</sup> Dazu braucht es viele Mitstreiterinnen und Mitstreiter. Denn Gleichstellungspolitik ist in Zeiten, in denen Frauenrechte vielerorts unter Druck geraten, nach wie vor auch Überzeugungsarbeit. Gute Argumente helfen in gleichstellungspolitischen Debatten, und hier hat die Frauenrechtskonvention einiges zu bieten.

Wer weiß, ob nicht schon in den 1980er-Jahren Gleichstellungsgesetze und Geschlechterquoten auf den Weg gebracht worden wären, wenn gesellschafts- und rechtspolitische Akteurinnen und Akteure in Politik sich stärker auf die Vorgaben der Frauenrechtskonvention berufen hätten? Denn da ist beispielsweise der Artikel 4 der Frauenrechtskonvention, der Geschlechterquoten und Frauenförderung legitimiert und zu zeitweiligen Sondermaßnahmen ausdrücklich auffordert.

## An wen richtet sich dieses Handbuch zur Frauenrechtskonvention?

Die Antwort lautet: im Prinzip an alle, die in irgendeiner Form dazu beitragen können, wollen und/oder von Amtswegen sollen, dass der Auftrag unseres Grundgesetzes aus Artikel 3 und der Frauenrechtskonvention, Gleichstellung zwischen Frauen und Männern nicht nur **de jure**, sondern **de facto** herzustellen, Wirklichkeit wird.

## Was bietet Ihnen dieses Handbuch?

Sie erhalten durch Zusammenfassungen der wichtigsten Inhalte einen guten Gesamtüberblick über die Vorgaben sowohl der Frauenrechtskonvention (CEDAW) als auch des Zusatzprotokolls von 1999.

Die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMR), Frau Prof. Dr. Beate Rudolf, gibt in Kapitel 2 einen Überblick über die völkerrechtliche Bedeutung und Tragweite der Frauenrechtskonvention mit Blick auf die nationalen Umsetzungsimplicationen der Vorgaben in Deutschland.

Außerdem lernen Sie die Arbeit des Frauenrechtsausschusses der Vereinten Nationen (kurz: CEDAW-Ausschuss) kennen, der die Einhaltung und Umsetzung der Frauenrechtskonvention begleitet und überwacht. Dabei werden auch Hinweise zum Staatenberichtsverfahren und den Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft gegeben.

<sup>1</sup> Vergleiche Prof. Dr. Beate Rudolf hierzu in: Hanna Beate Schöpp-Schilling, Beate Rudolf, Antje Gothe (Herausgeberinnen): *Mit Recht zur Gleichheit. Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit* (Nomos Verlag, 2014), Seite 52.



Der CEDAW-Ausschuss verdient insofern besondere Beachtung, da er die maßgebliche Autorität ist, wenn es um die Auslegung der Konvention geht. Denn manchmal wird kritisiert, dass die Konventionsartikel allzu vage formuliert sind. Und die Frauenrechtskonvention selbst ist natürlich auch ein Dokument ihrer Zeit, das 1979 noch nicht alle gleichstellungspolitischen Themen von heute explizit mitbehandeln konnte. Aber viele Themen sind der Frauenrechtskonvention dennoch immanent. Hier ist es hilfreich, dass der Vertragsausschuss dieses erweiterte Verständnis und die Tragweite der Bestimmungen durch umfangreiche Handlungsempfehlungen an die Vertragsstaaten veranschaulicht.

Der CEDAW-Ausschuss gibt fortlaufend zu wichtigen Themen sogenannte Allgemeine Empfehlungen heraus, die den Vertragsstaaten als Leitlinien für die Auslegung der Konvention dienen sollen.

Neben dem deutschen Wortlaut der Frauenrechtskonvention (CEDAW), des Fakultativprotokolls und ausgewählten Arbeitsübersetzungen von älteren Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses (Nummer 13, 19, 23, 27 und 29), die

bereits in der bisherigen BMFSFJ-Broschüre zur Frauenrechtskonvention veröffentlicht wurden, enthält dieses Handbuch außerdem die erstmals in deutscher Sprache vorliegenden BMFSFJ-Arbeitsübersetzungen der Allgemeinen Empfehlung Nummer 24 zu Frauen und Gesundheit, Nummer 28 zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 von 2010 sowie die acht Allgemeinen Empfehlungen Nummer 30–37 aus den Jahren 2013–2018. Um den Einstieg in diese teilweise umfangreichen Texte zu erleichtern, ist den Arbeitsübersetzungen eine tabellarische Zusammenfassung aller bis dato vorliegenden Allgemeinen Empfehlungen vorangestellt.

Es lohnt sich, die Allgemeinen Empfehlungen näher anzuschauen und sie für die Entwicklung zum Beispiel von gleichstellungspolitischen Strategien, von konkreten Maßnahmen oder auch für Forderungen an die politisch Verantwortlichen zu nutzen. Es wird allerdings betont, dass für eine rechtliche Bezugnahme im Zweifelsfall die Originaltextfassungen, die in den offiziellen Sprachen der Vereinten Nationen (unter anderem Englisch) veröffentlicht sind, herangezogen werden sollten.



# Einleitung

Die Frauenrechtskonvention (CEDAW)  
und Beispiele der politischen Umsetzung  
in Deutschland





## 1 Einleitung

*Erstens ist CEDAW das erste und einzige Menschenrechtsübereinkommen, das die Vertragsstaaten verpflichtet, gesellschaftliche Einstellungen und kulturell bedingte Verhaltensmuster und Praktiken zu ändern oder abzuschaffen, die auf der Vorstellung der Minderwertigkeit oder Überlegenheit eines Geschlechts basieren. Zweitens schreibt es den Vertragsstaaten ausdrücklich vor, nicht nur die Diskriminierung der Frau durch staatliche Akteure zu beseitigen, sondern gleichfalls jene durch Privatpersonen, Nichtregierungsorganisationen und private Unternehmen. Drittens führt es die bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte der Frau im rechtlichen Rahmen der Freiheit von Diskriminierung und Gleichheit zusammen. Viertens umfasst das Übereinkommen auch die Garantie der Achtung, des Schutzes und der Gewährleistung der Menschenrechte der Frau im privaten Bereich der Familie. Die Diskriminierung von Frauen in Ehe und Familie ist nicht nur bereits an sich eine Menschenrechtsverletzung, sondern oft darüber hinaus die Grundlage für die Diskriminierung in anderen Bereichen des Lebens. Fünftens ermöglicht die Konvention in Ergänzung dieses Ansatzes der Nichtdiskriminierung und des Schutzes die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen [...] zugunsten von Frauen zum Ausgleich früherer Diskriminierungspraktiken.<sup>3</sup>*

Die Konvention, die inzwischen von 189 Staaten (Stand: 2020) ratifiziert wurde, hat seit ihrer Verabschiedung eine große Reichweite und Bedeutung für das Leben von Frauen in aller Welt erlangt. Sie führte in zahlreichen Vertragsstaaten zu Gesetzesänderungen und Maßnahmen zur Beseitigung frauendiskriminierender Bestimmungen, zur Verbesserung der Stellung von Frauen und zur Errichtung gleichstellungspolitischer Institutionen und nationaler Mechanismen zur Umsetzung des Gleichstellungsgebots.

Allerdings gibt es keinen anderen Menschenrechtsvertrag der Vereinten Nationen, gegen den mit Ratifizierung zugleich so viele Vorbehalte (*reservations*) gegen die Umsetzung bestimmter Artikel der Konvention erhoben werden. Dies erfolgt zum Beispiel mit Verweisen auf nationales (Familien-) Recht, auf die Religion oder wird mit traditionellen Gebräuchen und Gewohnheitsrecht begründet.

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete am 6. Oktober 1999 ein Fakultativprotokoll zur Frauenrechtskonvention, das Frauen bei Verstößen gegen die Bestimmungen des Übereinkommens nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges das Recht auf Individualbeschwerde einräumt. Außerdem sieht das Fakultativprotokoll bei besonders schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen der Konventionsbestimmungen durch einen Vertragsstaat ein Untersuchungs-

verfahren des CEDAW-Ausschusses vor. Mit diesem Zusatzprotokoll wird Frauen, die Opfer von Menschenrechtsverstößen geworden sind, ein internationales Rechtsinstrument an die Hand gegeben. Dieses Instrument ist allerdings nicht mit weitergehenden Sanktionsmechanismen ausgestattet, sodass den Vertragsstaaten im Falle einer Nicht-Umsetzung der vom CEDAW-Ausschuss ausgesprochenen Handlungsempfehlungen keine Strafen drohen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat 1985 die Konvention und 2002 das Zusatzprotokoll ratifiziert. Beide wurden damit unmittelbar geltendes innerstaatliches Recht. Mit der Ratifizierung erklärte die Bundesregierung ihre Absicht, einen verbesserten Schutz der Frauenrechte mit Nachdruck zu unterstützen, und setzte ein wichtiges Signal auch für andere Staaten, die noch zögerten beziehungsweise bis heute zögern, dem Übereinkommen und/oder dem Zusatzprotokoll beizutreten.

Weltweit, aber auch in Deutschland, gibt es weiterhin Handlungsbedarf, um tatsächliche Gleichstellung zwischen Frauen und Männern zu verwirklichen und nach wie vor bestehende Benachteiligungen der Frau und deren Ursachen abzubauen. Das Weltwirtschaftsforum errechnet jährlich auf Basis von Indikatoren die geschlechtsspezifische Lücke, die es zwischen Frauen und

<sup>3</sup> Siehe Hanna Beate Schöpp-Schilling/Beate Rudolf/Antje Gothe (Herausgeberinnen): *Mit Recht zur Gleichheit. Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit* (Nomos Verlag, 2014), Seite 80–81.



Männern in den Bereichen Wirtschaft, Arbeit, Bildung, Gesundheit und politischer Teilhabe gibt. Das Ergebnis der Untersuchung von Daten aus 153 Staaten fällt ernüchternd aus. Die globale geschlechtsspezifische Lücke, der sogenannte *Global Gender Gap*, betrug fast 32 Prozent für das Jahr 2020. Auf einer Zeitskala würde nach Berechnungen des Weltwirtschaftsforums bei gleichbleibendem Reformtempo fast ein Jahrhundert nötig sein, bis in den untersuchten Bereichen **De-facto-Gleichstellung** zwischen Frauen und Männern hergestellt wäre.<sup>4</sup> Dies zeigt die Aktualität

und die noch immer bestehende Dringlichkeit für weitere Umsetzungsanstrengungen auch der Frauenrechtskonvention.

In Deutschland ist die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern seit inzwischen gut 70 Jahren im Grundgesetz verankert. Ein Meilenstein auf dem Weg zu tatsächlicher Gleichstellung war die Ergänzung des Gleichberechtigungsgesetzes in Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz im Jahr 1994 um den Satz:

*„Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“*

Flankierend zum verfassungsrechtlichen Gleichstellungsgebot wurde mit dem **Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) von 2006** der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (neben der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität) für den Bereich des Arbeitsmarktes und der zivilrechtlichen Massengeschäfte in Deutschland wie in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union erweitert. Frauen und Männer können sich seitdem wirkungsvoll auf diese Bestimmungen berufen, wenn sie sich bei der Einstellung, Beförderung, den Arbeitsbedingungen oder dem Zugang zu Berufsbildung wegen ihres Geschlechts benachteiligt sehen. Zur Unterstützung wurde eine unabhängige Antidiskriminierungsstelle eingerichtet, die Betroffenen Rechtsrat erteilt, wissenschaftliche Untersuchungen durchführt und im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit Wegweiser und Leitfäden zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz erstellt.<sup>5</sup>

Trotz guter rechtlicher Rahmenbedingungen und einer Vielzahl gleichstellungspolitischer Anstrengungen gerade in den letzten Jahren haben Frauen nach wie vor in vielen gesellschaftlichen Bereichen immer noch nicht die gleichen Verwirklichungschancen im Lebensverlauf. Eine Barriere

auf dem Weg zu tatsächlicher Gleichstellung kann beispielsweise die insbesondere für Frauen herausfordernde Vereinbarkeit von Beruf und Familie sein. So wird die Sorgearbeit für Kinder und pflegebedürftige Angehörige immer noch überwiegend von Frauen geleistet, oft zulasten der eigenen Berufstätigkeit beziehungsweise Karriere. Vor diesem Hintergrund kommt es in weiblichen Erwerbsbiografien häufiger zu Unterbrechungen, geringfügigen oder Teilzeitbeschäftigungen, um Familienaufgaben wahrzunehmen. Dies benachteiligt Frauen häufig in ihrer beruflichen Entwicklung, senkt ihr Einkommen und führt langfristig zu schlechterer Alterssicherung.

Familienbedingte Erwerbsunterbrechungen, Wiedereinstieg in (unbefristeter) Teilzeit oder in geringer vergüteten Positionen sowie die vergleichbare geringe Entlohnung in den sozialen Berufen sind außerdem Hauptursachen für die fortdauernde Entgeltungleichheit zwischen Männern und Frauen in Deutschland. Zwar ist das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche und gleichwertige Arbeit gesetzlich ausdrücklich verankert. Das **Entgelttransparenzgesetz von 2017** hat unter anderem durch Einführung eines individuellen Auskunftsanspruchs für Beschäftigte zudem einen entscheidenden Schritt hin zu mehr Lohntransparenz getan und damit das Recht

4 Siehe weiterführende Informationen unter: <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality> (Seitenaufruf: April 2020).

5 Siehe weiterführende Informationen unter: <https://www.antidiskriminierungsstelle.de/>.

## 1 Einleitung

auf Durchsetzung gleicher und gleichwertiger Bezahlung gestärkt. Dennoch verdeutlicht die sich über die letzten Jahre nur geringfügig schließende Entgeltlücke, der sogenannte *Gender Pay Gap*, der im März 2020 bei 20 Prozent in Deutschland liegt, dass weiterer Handlungsbedarf besteht.<sup>6</sup>

Da die Entgeltlücke in Deutschland viele Ursachen hat, setzt die Bundesregierung auf ein Bündel an Maßnahmen, die auf einer umfassenden Ursachenstrategie aufbauen. Dies fängt bei Verbesserungen der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie, Pflege und Beruf an und führt über Maßnahmen zur Aufwertung der sozialen Berufe, guter Bezahlung und transparenter Entgeltstrukturen sowie der Förderung der Tarifbindung über die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in Führungspositionen bis hin zum Abbau von Geschlechterstereotypen und Rollenclichés beispielsweise in der Berufswahl.

Die Bundesregierung hat in diesen Bereichen in Übereinstimmung mit der Frauenrechtskonvention viele wichtige familien- und gesellschaftspolitische Initiativen auf den Weg gebracht, die zugleich die Gleichstellung von Frauen fördern. Einige Beispiele aus jüngerer Zeit sind:

- **Ausbau der Betreuungsinfrastruktur** einschließlich verbesserter Angebote gerade für berufstätige Eltern auch in Randzeiten wie etwa mit dem Bundesprogramm KitaPlus (2016–2018) und dem **Gute-Kita-Gesetz** von 2019, bei dem der Bund den Ländern für die Verbesserung der Kita-Qualität insgesamt 5,5 Milliarden Euro bereitstellt, um die Kindertagesbetreuung in Deutschland weiterzuentwickeln.
- Einführung der Lohnersatzleistung **Elterngeld (2007)** und des **ElterngeldPlus (2015)** zur Verbesserung insbesondere einer partnerschaftlichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf mit Anreizen, damit Eltern sich Beruf und Sorgearbeiten gleichberechtigt teilen.

- **Aufwertung der sozialen Berufe**, in denen mehrheitlich Frauen beschäftigt sind beispielsweise durch die neue **Pflegeberufereform von 2017** mit Abschaffung des Schulgeldes und Einführung einer Mindestausbildungsvergütung, der **Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher** von 2019 sowie der Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entlohnungsbedingungen in der Altenpflege (**Pflegelöhneverbesserungsgesetz**).
- **Einführung (2015) und schrittweise Erhöhung (seit 2019) eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns**, von dem überproportional Frauen profitieren.
- Verbesserungen der Leistungen für einkommensschwache Familien durch das **Starke-Familien-Gesetz (2019)**, die in besonderem Maße erwerbstätigen Alleinerziehenden und damit überdurchschnittlich vielen Frauen mit niedrigem Einkommen und ihren Kindern zugutekommen.
- Das **Aktionsprogramm „Perspektive Wiedereinstieg“** startete 2008 eine breit angelegte Initiative in enger Partnerschaft mit der Bundesagentur für Arbeit. „Perspektive Wiedereinstieg“ unterstützt Frauen, die nach einer längeren familienbedingten Erwerbsunterbrechung wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen.
- **Einführung des Rechtsanspruchs auf befristete Teilzeit („Brückenteilzeit“)** seit 2019, damit lange Teilzeitphasen, insbesondere von Müttern, nicht zur Karriere Falle werden.
- **Bekämpfung von Rollenstereotypen durch bundesweite Initiativen wie „Girls’Day“ und „Boys’Day“** für eine Berufswahl nach Interessen und Fähigkeiten sowie die **Initiative „Klischeefrei“** und das **Online-Magazin „www.meintestgelaende.de“**.

<sup>6</sup> Die Zahlen beziehen sich auf den allgemeinen Verdienstabstand der Bruttostundenlöhne von Männern und Frauen im Vergleich, also den sogenannten unbereinigten *Gender Pay Gap*. Weitere Informationen zum *Gender Pay Gap* und der Berechnung finden sich unter anderem auf der Website des Statistischen Bundesamtes unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20\\_097\\_621.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/03/PD20_097_621.html) (Stand: März 2020).

Auch der Anteil von **Frauen an Führungspositionen** bleibt trotz bedeutsamer politischer Anstrengungen, insbesondere in den vergangenen Jahren, wie durch das **Gesetz für die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst** von 2015 (**nachfolgend kurz: FüPoG**), weiterhin zu niedrig. Aber gerade das FüPoG zeigt, wie wirkungsvoll und notwendig die von der Frauenrechtskonvention durch Artikel 4 abgedeckten gleichstellungspolitischen Sondermaßnahmen wie Quotenregelungen sein können.

Seit Einführung der Geschlechterquote für die Aufsichtsräte großer Unternehmen im Jahr 2015 ist der Anteil von Frauen dort um 13 Prozentpunkte gestiegen und liegt inzwischen bei 34 Prozent. In Aufsichtsräten, für die die Geschlechterquote des FüPoG nicht gilt, ist der Frauenanteil mit nur 22 Prozent hingegen weitaus geringer. Der CEDAW-Ausschuss hat Deutschland im Februar 2017 bei der Anhörung des kombinierten 7. und 8. CEDAW-Staatenberichts daher für die Verabschiedung des FüPoG ausdrücklich gelobt.

Zugleich wurde Deutschland vom CEDAW-Ausschuss aufgefordert, nicht nachzulassen und **weitere Sondermaßnahmen** zur Umsetzung des Gleichstellungsauftrags auf den Weg zu bringen. Diesem Auftrag wird die Bundesregierung nachkommen, beispielsweise durch die in der 19. Wahlperiode anstehende Erweiterung des FüPoG. Ziel der Bundesregierung ist es hierbei, den Anteil von Frauen in Vorständen der Privatwirtschaft durch stärkere gesetzliche Vorgaben und Sanktionen bei Nichteinhaltung weiter zu erhöhen. Frauen stellen aktuell nur 6,1 Prozent der Vorstandsmitglieder der rund 1.800 Unternehmen, die in den Geltungsbereich des FüPoG fallen. Hier besteht also Handlungsbedarf und die Bundesregierung reagiert darauf.

Die Bundesregierung wird zudem im Rahmen der Novellierung des FüPoG auch die **gleichberechtigte Teilhabe** von Frauen und Männern in Leitungsfunktionen des öffentlichen Dienstes und in Gremien verbessern. Ziel ist es, im Geltungsbereich des **Bundesgleichstellungsgesetzes** bis 2025 einen Frauenanteil von 50 Prozent zu erreichen.

Bereits diese Beispiele zeigen, dass in Übereinstimmung mit der Frauenrechtskonvention und dem Grundrecht auf Gleichberechtigung von



Männern und Frauen zahlreiche Gesetze verabschiedet und politische Maßnahmen ergriffen wurden. Diese Initiativen fördern die Gleichstellung in ganz unterschiedlichen Lebensbereichen und mit ganz unterschiedlichen Instrumenten.

Ein zentrales Handlungsfeld zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung ist die **Bekämpfung aller Formen von Gewalt** gegen Frauen. Die Frauenrechtskonvention selbst enthält als Dokument seiner Zeit zwar explizit noch keinen eigenen Artikel nur zum Thema Gewalt gegen Frauen, jedoch ist das Thema durch die Definition des Diskriminierungsbegriffs in Artikel 1 sowie die Darlegungen aller anderen Artikel unbestritten immanenter Bestandteil des Übereinkommens. Die Frauenrechtskonvention ist insgesamt in Teilen eher vage formuliert, was mitunter für die rechtliche Bezugnahme und Anwendung in der Rechtspraxis eine Hürde darstellt. Dadurch bedarf es einer fortlaufend auch den zeitlichen Entwicklungen angepassten Auslegung. Diese Aufgabe übernimmt der CEDAW-Ausschuss in seiner Kommunikation mit den Vertragsstaaten und insbesondere durch Verabschiedung von Allgemeinen Empfehlungen. In den inzwischen drei Empfehlungen des Ausschusses zu geschlechtsspezifischer Gewalt (Nummer 12, 19 und 35) stellt das Vertragsgremium der Konvention unmissverständlich klar, dass alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt, Androhung von Gewalt ebenso wie beispielsweise sexuelle Belästigung eine Verletzung der Menschenrechte darstellen und als Diskriminierung im Sinne der Konvention gelten. Gewalt ist Ausdruck struktureller Diskriminierung und in ihr manifestiert sich bis heute die Machtungleichheit zwischen Frauen und Männern im öffentlichen, beruflichen und privaten Leben.

## 1 Einleitung

In **Umsetzung der Frauenrechtskonvention zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt** hat die Bundesregierung eine Vielzahl bedeutsamer gesetzlicher und fachpolitischer Maßnahmen auf den Weg gebracht. Exemplarisch sind hier zu nennen:

### 1997

- Einführung der **Strafbarkeit der Vergewaltigung in der Ehe**

Das Angebot ist kostenlos, anonym, barrierefrei, mehrsprachig (18 Sprachen) und steht rund um die Uhr zur Verfügung. Qualifizierte Beraterinnen vermitteln bei Bedarf an Anlaufstellen vor Ort.

### 2002

- Inkrafttreten des **Gewaltschutzgesetzes**, das es unter anderem ermöglicht, eine Person aus der gemeinschaftlichen Wohnung zu verweisen, wenn dies zum Schutz anderer Bewohnerinnen und/oder Bewohner erforderlich ist

### 2016

- Einführung eines **Straftatbestandes bei Zwangsprostitution**
- **Reform des Sexualstrafrechts mit Verankerung des Grundsatzes „Nein heißt Nein“**

### 2007

- **Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen**, welcher unter anderem Präventionsmaßnahmen für die Zielgruppe von Kindern und Jugendlichen vorsah, um den Kreislauf von Gewalt in einem frühen Stadium zu durchbrechen. Das umfassende Gesamtkonzept des Aktionsplans beinhaltet darüber hinaus insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes von Frauen mit Migrationshintergrund, von Frauen mit Behinderungen sowie im Bereich der medizinischen Versorgung.

### 2017

- Ratifizierung des **Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)**, das weltweit zu den umfassendsten völkerrechtlichen Verträgen im Bereich Gewalt gegen Frauen gehört (Inkrafttreten des Übereinkommens für Deutschland am 1. Februar 2018)

- Einführung eines **Straftatbestandes bei Stalking**

### 2018

- **Einrichtung eines Runden Tisches „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ von Bund, Ländern und Kommunen** mit dem Ziel, den Zugang von Frauen und ihren Kindern zum Unterstützungssystem zu verbessern

### 2011

- Einführung eines **Straftatbestandes bei Zwangsheirat**

### 2019

- **Start des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“**, mit dem der Bund im Rahmen seiner Förderkompetenzen die Schließung der Lücken im Hilfesystem unterstützt
- **Start einer bundesweiten Kampagne gegen Gewalt an Frauen**, die die breite Öffentlichkeit für das Thema Gewalt gegen Frauen und insbesondere häusliche Gewalt sensibilisieren und konkrete Hilfsmöglichkeiten aufzeigen soll

### 2013

- Einführung eines **Straftatbestandes bei Verstümmelung der weiblichen Genitalien**
- **Einrichtung des bundesweiten Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen** auf der Grundlage des in 2012 in Kraft getretenen Hilfetelefontgesetzes, das die Aufgaben und Rahmenbedingungen des Hilfetelefon verbindlich festlegt. Das Hilfetelefon bietet Beratung und Unterstützung zu allen Formen von Gewalt gegen Frauen.

Auch in der **Außenpolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit** macht sich Deutschland seit jeher für Frauenrechte stark. Der Beschluss zum Ersten Nationalen Aktionsplan zur **Umsetzung von Resolution 1325** des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch die Bundesregierung im Jahr 2012 und der Aktionsplan II im Jahr 2017 sind wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer geschlechtssensiblen Friedens- und Sicherheitspolitik. Die Aktionspläne zielen darauf ab, Frauen verstärkt in die Krisenprävention, Konfliktbewältigung, beim Wiederaufbau und der Friedenskonsolidierung einzubeziehen und sie besser vor geschlechtsspezifischer und insbesondere sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten zu schützen.

**Gewaltschutz** ebenso wie die **Förderung von Bildungsgerechtigkeit** und **wirtschaftliches Empowerment** sind auch zentrale Anliegen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, die unter anderem im **Entwicklungspolitischen Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016–2020** (kurz GAP II)<sup>7</sup> des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) umgesetzt werden.

**Auf internationaler Ebene gibt es eine Reihe regelmäßiger Berichte**, die das vielfältige Engagement Deutschlands bei der Umsetzung der gleichstellungspolitischen internationalen Vereinbarungen dokumentieren. Neben den periodischen CEDAW-Staatenberichten<sup>8</sup> und Staatenberichten zu den weiteren völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen bietet zum Beispiel der im August 2019 vorgelegte Umsetzungsbericht der Peking- Aktionsplattform (Peking+25-Bericht) einen umfassenden Überblick über die gleichstellungspolitischen Aktivitäten der Bundesregierung und der Bundesländer der vergangenen Jahre. Neben der Frauenrechtskonvention bildet im Übrigen die Peking- Aktionsplattform seit ihrer Verabschiedung im Jahr 1995 auf der Vierten Weltfrauenkonferenz von Peking den wohl umfassendsten internationalen Rahmen für gleichstellungspolitisches Handeln. Sie beschreibt detailliert in zwölf Handlungsfeldern, was zum Erreichen tatsächlicher Gleichstellung zu tun ist.<sup>9</sup>

Auch **auf nationaler Ebene wird die Gleichstellungspolitik durch Berichte und Gutachten eng begleitet** und die Umsetzung von Gesetzen und die Einhaltung des Gleichberechtigungsgrundsatzes in Monitoringprozessen überwacht.

Exemplarisch sind die Gleichstellungsberichte der Bundesregierung<sup>10</sup> (Gutachten einer Sachverständigenkommission und Stellungnahme der Bundesregierung), der inzwischen 4. Gleichstellungsatlas<sup>11</sup> oder im Hinblick auf das Monitoring von Gesetzen die Erfahrungsberichte zur Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes, die Evaluation des FüPoG, des Entgelttransparenzgesetzes sowie das umfangreiche Monitoring der Umsetzung der Istanbul-Konvention zu nennen. Zudem wurde 2019 erstmalig eine ressortübergreifende Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung mit einer Vielzahl von Zielen und Maßnahmen beschlossen.<sup>12</sup>

Die genannte Fülle an Beispielen verdeutlicht die breit angelegten gleichstellungspolitischen Bemühungen Deutschlands bei der Verwirklichung geschlechtergerechter Lebensbedingungen in Umsetzung der nationalen ebenso wie der internationalen Vorgaben.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklungen und maßgeblichen Erfolge zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau bedarf die Umsetzung der Frauenrechtskonvention weiterer gesetzgeberischer und politischer Anstrengungen. Die Konvention bleibt in Verbindung mit dem Grundrecht auf Gleichberechtigung weiter Ansporn und Herausforderung politischen Handelns.

Da das **Erreichen tatsächlicher Gleichstellung eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe** ist und dies nur mit gemeinsamer Anstrengung aller Verantwortlichen auf allen Ebenen und in allen Lebensbereichen erreicht werden kann, sieht das BMFSFJ das vorliegende Handbuch zur Frauenrechtskonvention als Arbeitshilfe für die gleichstellungspolitische Praxis.

7 Siehe: [http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier361\\_02\\_2016.pdf](http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier361_02_2016.pdf) (Seitenaufruf: März 2020).

8 Siehe Dokumente zur Frauenrechtskonvention und aktuelle Berichte und Informationen zum Staatenberichtsverfahren unter: [www.bmfsfj.de/cedaw](http://www.bmfsfj.de/cedaw).

9 Eine Übersetzung des Peking-Umsetzungsberichts ist über die Website des BMFSFJ unter [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de) abrufbar. Ebenso können Druckexemplare sowohl vom Bericht als auch von diesem Handbuch kostenlos über das BMFSFJ bestellt werden.

10 Siehe: <https://www.dritter-gleichstellungsbericht.de/>.

11 Siehe: [www.bmfsfj.de/gleichstellungsatlas](http://www.bmfsfj.de/gleichstellungsatlas).

12 Siehe [www.gleichstellungsstrategie.de](http://www.gleichstellungsstrategie.de).

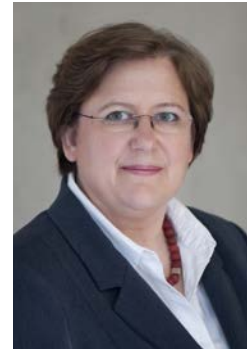
# 2

## Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) als Bestandteil des deutschen Rechts



---

## Gastbeitrag von Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin Deutsches Institut für Menschenrechte



---

### Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) als Bestandteil des deutschen Rechts

---

Am 9. August 1985 ist die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen (CEDAW) für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten.<sup>13</sup> Seitdem ist sie Bestandteil des deutschen Rechts. Ihr volles Potenzial für die Stärkung der Geschlechtergerechtigkeit in Deutschland hat sie jedoch noch nicht entfaltet. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass die Rechtsverbindlichkeit internationaler Menschenrechtsverträge in Deutschland bislang nicht hinreichend in der Rechtspraxis zum Tragen gebracht wird. Gerade durch ihre innovativen Inhalte kann CEDAW jedoch wichtige Impulse für die Entscheidungen von Behörden und Gerichten, aber auch für die Gesetzgebung in Deutschland setzen.

#### **I. Geltung und unmittelbare Anwendbarkeit von CEDAW in Deutschland**

##### **1. Rechtliche Geltung in Deutschland**

Die Frauenrechtskonvention ist ein Menschenrechtsvertrag. Sie hat daher eine völkerrechtliche Dimension und eine innerstaatliche. Durch die Ratifikation von CEDAW hat sich Deutschland völkerrechtlich verpflichtet – gegenüber allen anderen Vertragsstaaten und gegenüber allen Einzelpersonen, die Trägerinnen der subjektiven Rechte aus CEDAW sind. Diese völkerrechtliche Verpflichtung kommt insbesondere in den völkerrechtlichen Verfahren zum Tragen: im Staatenberichtsverfahren, im Untersuchungsverfahren und

im Individualbeschwerdeverfahren (siehe hierzu die Kapitel 3.2 und 4 in diesem Handbuch). Zugleich hat die Frauenrechtskonvention durch das von Bundestag und Bundesrat verabschiedete Vertragsgesetz<sup>14</sup> nach Artikel 59 Absatz 2 Grundgesetz (GG) in Deutschland auch innerstaatliche Geltung erlangt: Wie alle von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge gilt CEDAW im Rang eines Bundesgesetzes.<sup>15</sup> Ein Vertragsgesetz enthält nämlich neben der Zustimmung zur völkerrechtlichen Ratifikation durch die Bundesregierung einen innerstaatlichen Rechtsanwendungsbefehl. Der Vertrag – hier die Frauenrechtskonvention – ist damit Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden. Gesetzgeber, Regierungen, Verwaltungen und Gerichte in Bund und Ländern müssen die Frauenrechtskonvention ihrer eigenen rechtsstaatlichen Bindung entsprechend beachten. Da CEDAW im Rang eines Bundesgesetzes gilt, hat sie Vorrang vor entgegenstehendem Landesrecht (Artikel 31 GG).

Diese Rechtsverbindlichkeit von CEDAW wirkt sich zum einen bei der Normsetzung und der politischen Gestaltung aus und zum anderen bei Einzelfallentscheidungen. Bei der Normsetzung im Rahmen ihrer Kompetenzen müssen Gesetzgeber, Ordnungsgeber und Satzungsgeber in Bund, Ländern und Kommunen jede Verletzung von CEDAW vermeiden und sie müssen zur inhaltlichen Verwirklichung der Frauenrechtskonvention beitragen. Die Verwirklichung der Frauenrechtskonvention kann auch durch Maßnahmen und Programme erfolgen (näher zu beidem:

---

13 Bekanntmachung vom 13. November 1985, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1985 II, Seite 1234. Für die DDR war es am 3. September 1981 völkerrechtlich in Kraft getreten.

14 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 25. April 1985, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1985 II, Seite 647.

15 Ständige Rechtsprechung zu völkerrechtlichen Verträgen, zuletzt etwa Beschluss des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 –, Rn. 61, [http://www.bverfg.de/e/cs20190129\\_2bvc006214.html](http://www.bverfg.de/e/cs20190129_2bvc006214.html).

Kapitel 1 in diesem Handbuch). Hierbei haben Parlamente und Exekutiven einen breiten Gestaltungsspielraum; CEDAW setzt aber insoweit verbindliche Ziele, Maßstäbe und Grenzen.

### 2. Unmittelbare Anwendbarkeit von CEDAW durch Behörden und Gerichte

Behörden und Gerichten müssen bei Einzelfallentscheidungen CEDAW als Bestandteil des deutschen Rechts berücksichtigen. Dies gilt, wie für alle völkerrechtlichen Verträge, soweit ihre Normen unmittelbar anwendbar (englisch: *self-executing*) sind. Das bedeutet, dass sie ohne weiteren Rechtssetzungsakt für staatliche Akteurinnen und Akteure Pflichten festlegen. Ob dies der Fall ist, ist aus Wortlaut, Inhalt und Zweck der Vertragsnorm zu ermitteln. Die Auslegung erfolgt nach völkerrechtlichen Methoden (näher hierzu Ziffer III). Entscheidend ist dabei, ob die Norm hinreichend bestimmt ist. Hiervon zu trennen ist die Frage, ob die Norm auch ein subjektives Recht begründen soll (näher hierzu Ziffer II).

#### a) Hinreichende Bestimmtheit der Norm

Für die Rechtsanwendung durch Behörden und Gerichte bedeutet dies: Bei Entscheidungen, die die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zum Gegenstand haben, ist zunächst festzustellen, ob die einschlägigen Bestimmungen von CEDAW hinreichend bestimmt sind. Dies ist – gerade auch angesichts ihrer Konkretisierung durch den CEDAW-Ausschuss (siehe unter Ziffer III) – bei den materiellen Normen der Konvention der Fall (Artikel 1–16). Die spezifischen Rechte, die in den Artikeln 6–16 enthalten sind, sind dabei auch mithilfe der Rahmenartikel (Artikel 1–5) auszulegen. Diese generellen Normen haben zudem auch eine eigenständige Bedeutung. So begründen etwa die Definition von Diskriminierung in Artikel 1 und die Bestimmung der Reichweite der Konvention (Artikel 2) weitreichende und zugleich hinreichend konkrete Verpflichtungen der Staaten, in allen Lebensbereichen jede Form von geschlechtsspezifischer Diskriminierung von Frauen – direkt, indirekt, rechtlich, faktisch, durch den Staat oder durch Private – zu beseitigen.

#### b) CEDAW-konforme Auslegung

Ist auf diese Weise die staatliche Verpflichtung konkretisiert, so müssen Behörden und Gerichte ihr in ihren Entscheidungen zur Wirksamkeit verhelfen. Zu diesem Zweck haben sie andere anwendbare innerstaatliche Normen (Verfassungen, Gesetze, Verordnungen, Satzungen) konventionskonform auszulegen und anzuwenden. Gerade wenn Behörden Ermessen ausüben, können sie einen Menschenrechtsvertrag wie CEDAW zum Tragen bringen – und müssen das dann auch. Die Pflicht zur völkerrechtskonformen Auslegung ist Ausdruck der internationalen Offenheit des Grundgesetzes („Völkerrechtsfreundlichkeit“). Denn im Rechtsstaat Deutschland ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber nicht gegen die völkerrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands verstoßen wollte. Eine Grenze für die völkerrechtskonforme Auslegung bildet lediglich – wie bei jeder Auslegung – der Wortlaut der auszulegenden Gesetze.

Sollte sich ein Konflikt ergeben, dann gilt, was bei allen Normkonflikten gilt: Bei Konflikten von Landesrecht mit CEDAW geht das Bundesrecht dem Landesrecht vor (Artikel 31 GG). Dies gilt für alle landesrechtlichen Normen, einschließlich der Landesverfassungen. Bei einem Konflikt von Bundesgesetzen mit CEDAW genießt aufgrund ihrer Gleichrangigkeit das speziellere Gesetz den Vorrang („*lex specialis*“-Regel) und hat das jüngere Gesetz Vorrang („*lex posterior*“-Regel). Gerade bei der letztgenannten Konstellation ist aber besonders eingehend zu prüfen, ob der Gesetzgeber wirklich gegen völkerrechtliche Normen verstoßen wollte. Das Bundesverfassungsgericht scheint bei Menschenrechtsverträgen sogar ganz auszuschließen, dass der Gesetzgeber später widersprechende Gesetze erlassen kann.<sup>16</sup> Angesichts des Bekenntnisses des Grundgesetzes zu den Menschenrechten (Artikel 1 Absatz 2 GG) kann ein späteres Gesetz ohnehin allenfalls dann einem Menschenrechtsvertrag vorgehen, wenn der Gesetzgeber seine Absicht des Völkerrechtsverstößes ausdrücklich geäußert hat.

16 Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015, – 2 BvL 1/12 –, Rn. 76, [http://www.bverfg.de/e/ls20151215\\_2bvl000112.html](http://www.bverfg.de/e/ls20151215_2bvl000112.html) („Treaty Override“).



Behörden und Gerichte müssen nicht nur Gesetze und untergesetzliche Normen menschenrechtskonform auslegen, sondern sogar die im Grundgesetz verankerten Grundrechte. Anders ist es allein, wenn der grundrechtliche Schutz weiter reicht als der menschenrechtliche. Denn die international kodifizierten Menschenrechte sollen keinen weiter reichenden Schutz auf einzelstaatlicher Ebene verhindern (so ausdrücklich auch Artikel 23 CEDAW). Die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur menschenrechtskonformen Auslegung der Grundrechte bezieht sich sowohl auf die Europäische Menschenrechtskonvention als auch auf die Menschenrechtsverträge der Vereinten Nationen,<sup>17</sup> also auch CEDAW.

### 3. Zusammenfassung

Die Frauenrechtskonvention ist in Deutschland für alle Staatsorgane rechtsverbindlich und gilt dabei im Rang eines Bundesgesetzes. Sie hat Vorrang vor dem Landesrecht und verpflichtet alle Staatsgewalt zu ihrer Verwirklichung durch Normsetzung, Maßnahmen und Programme. Ihre materiellen Bestimmungen (Artikel 1–16) sind unmittelbar anwendbar; Behörden und Gerichte müssen sie daher bei Einzelfallentscheidungen berücksichtigen. CEDAW ist bei der Auslegung aller Normen – Verfassungen, Gesetzen, Verordnungen und Satzungen – in Bund und Ländern heranzuziehen. Insbesondere sind die im Grundgesetz verbrieften Grundrechte im Einklang mit CEDAW auszulegen.

## II. Durchsetzbarkeit und Einklagbarkeit von CEDAW

Menschenrechte begründen nicht nur Pflichten für den Staat (objektives Recht), sondern auch Ansprüche für Menschen (subjektive Rechte). Gerade diese subjektiv-rechtliche Dimension bildet den Kern der Menschenrechte: Menschen sind nicht länger bloß Objekte staatlichen Handelns, sondern stehen als Subjekte dem Staat auf Augenhöhe gegenüber. Sie können vom Staat

bestimmtes Handeln und Unterlassen verlangen, und dies mit Recht – den Menschenrechten –, nicht allein als politische Forderung. Gegenüber Verwaltungen können deshalb Menschen ihre Menschenrechte durchsetzen und sogar vor Gericht einklagen. Diese prozessuale Durchsetzbarkeit und Einklagbarkeit von Völkerrechtsnormen setzen in Deutschland voraus, dass eine völkerrechtliche Norm unmittelbar anwendbar ist (siehe unter I.2) und subjektive Rechte verleihen soll. Bei Menschenrechten wie der Frauenrechtskonvention ist dies unproblematisch, denn genau das ist ja – wie ausgeführt – die Idee der Menschenrechte und ihr Zweck. Die materiellen Normen von CEDAW (Artikel 1–16) begründen also subjektive Rechte. Das wird gelegentlich verkannt, weil die Bestimmungen der Frauenrechtskonvention (wie auch die der Antirassismuskonvention der Vereinten Nationen (ICERD) oder teilweise die der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen) als staatliche Pflichten formuliert sind, nicht als individuelle Rechte. So heißt es beispielsweise in einigen Normen „Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ...“. Indes ist international anerkannt, dass diese Bestimmungen subjektive Rechte begründen. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass Betroffene eine Individualbeschwerde zum CEDAW-Ausschuss erheben können, wenn sie sich in einer dieser Normen verletzt sehen.

Wichtig ist dabei, dass sich der subjektiv-rechtliche Charakter der CEDAW-Bestimmungen auf alle drei menschenrechtlichen Pflichtendimensionen erstreckt: Achtung, Schutz und Gewährleistung. Der Staat darf selbst nicht durch Tun oder Unterlassen verletzen (Achtungspflicht), er muss vor Verletzungen durch Private schützen und solche Verletzungen sanktionieren (Schutzpflicht) und er muss durch Institutionen und Verfahren den Rahmen für die Verwirklichung des Rechts schaffen (Gewährleistungspflicht). So hat der CEDAW-Ausschuss beispielsweise festgestellt, dass ein Staat die subjektiven Rechte einer Frau verletzt hat, weil es kein Frauenhaus gab, das sie mit ihrem behinderten Kind aufnehmen konnte.<sup>18</sup>

17 Siehe zuletzt: Bundesverfassungsbericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, – 2 BvC 62/14 –, Rn. 62, [http://www.bverfg.de/e/cs20190129\\_2bvc006214.html](http://www.bverfg.de/e/cs20190129_2bvc006214.html).

18 *A.T. gegen Ungarn*, Entscheidung vom 26. Januar 2005, Beschwerde-Nummer 2/2003, Absatz Nummer 9.4.

Betroffene können sich also gegenüber Behörden und Gerichten auf die subjektiven Rechte, die CEDAW garantiert, berufen und so ihre Beschwerde- oder Klagebefugnis begründen. Behörden und Gerichte müssen die subjektiven Rechte aus CEDAW zum Entscheidungsmaßstab machen, entweder direkt anwenden oder indirekt berücksichtigen. Eine indirekte Berücksichtigung erfolgt, indem CEDAW zur Auslegung des Tatbestands einer einfachgesetzlichen Norm oder zur Bestimmung ihrer Rechtsfolge, insbesondere im Rahmen der Ermessensausübung, herangezogen wird. Praktisch besonders wichtig ist die Berücksichtigung von CEDAW bei der Auslegung von Artikel 3 Absatz 2 Grundgesetz. Mittels der im Ausnahmefall möglichen Verfassungsbeschwerde gegen einen Rechtssatz kann CEDAW sogar gegenüber dem Gesetzgeber durchgesetzt werden.

### III. Auslegung von CEDAW

Die Auslegung von CEDAW in Deutschland richtet sich nach der Rechtsnatur von Menschenrechtsverträgen. Wie ausgeführt erteilt das deutsche Zustimmungsgesetz einen Rechtsanwendungsbefehl, demzufolge ein Menschenrechtsvertrag im Rang eines Bundesgesetzes *gilt*. Der völkerrechtliche Menschenrechtsvertrag wird also nicht in deutsches Recht umgewandelt, sondern gilt *als Völkerrecht* im deutschen Recht. Das ist für die Rechtsauslegung praktisch relevant; sie richtet sich nach den völkerrechtlichen Regeln.<sup>19</sup> Das bedeutet insbesondere: Maßgeblich für die Auslegung sind die völkerrechtlich verbindlichen Sprachfassungen, nicht die deutsche Übersetzung. Zudem hat die teleologische Auslegung besonderes Gewicht.

Wichtigstes Hilfsmittel für die Auslegung von CEDAW sind die Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses (in diesem Band Kapitel 7).<sup>20</sup> Sie sind zwar nicht rechtsverbindlich, genießen aber hohe Autorität, weil sie die Rechtsauffassung des zur Vertragsüberwachung eingesetzten Gremiums der Vereinten Nationen widerspiegeln, die dieser im Dialog mit den Vertragsstaaten und

der Zivilgesellschaft fortentwickelt hat. Darüber hinaus sind die Rechtsauffassungen, die der CEDAW-Ausschuss in seinen Entscheidungen in Beschwerdeverfahren und Untersuchungsverfahren nach dem Fakultativprotokoll (in diesem Band Kapitel 4 und 6) ausdrückt, wichtige Auslegungshilfen – ähnlich wie Gerichtsentscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene.

### IV. Mehrwert von CEDAW in Deutschland

Welchen Mehrwert hat CEDAW in Deutschland angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung der Geschlechtergleichheit (Artikel 3 Absatz 2 Satz 1 GG), des Gleichstellungsgebots (Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 GG) und des Verbots der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Artikel 3 Absatz 3 Satz 1 GG)? Der Mehrwert liegt darin, dass die Frauenrechtskonvention ein machtkritisches Verständnis von Diskriminierung verlangt (1.), welches auf die Auswirkungen für Frauen abstellt (2.), eine intersektionale Perspektive verlangt (3.) und wirksame Instrumente zur Bekämpfung von Diskriminierung zur Verfügung stellt (4.).

#### 1. Diskriminierung ist Ungleichbehandlung in gesellschaftlichen Machtverhältnissen

Die Frauenrechtskonvention verbietet nicht die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, sondern allein die Diskriminierung von Frauen. Dieses asymmetrische Diskriminierungsverbot ist nicht etwa eine Benachteiligung von Männern. Vielmehr macht es deutlich: Diskriminierung ist mehr als Ungleichbehandlung. Diskriminierung ist vielmehr Ausdruck von gesellschaftlichen Machtverhältnissen, und sie ist Instrument, um diese Machtverhältnisse aufrechtzuerhalten. Es geht um politische Macht, gesellschaftliche Macht und Macht in privaten und familiären Beziehungen. Durch Diskriminierung werden Frauen von Machtpositionen ausgeschlossen. Diskriminierung ist also ein Mittel, um die Herrschaft oder Überordnung von Männern über Frauen herzustellen oder zu bewahren. In diesem Sinne formuliert die Generalversammlung der Vereinten

<sup>19</sup> Diese sind im Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge („Wiener Vertragsrechtskonvention, WVK), vom 23. Mai 1969 kodifiziert, BGBl. 1985 II, Seite 926.

<sup>20</sup> Auch hier gilt: In Zweifelsfällen sind die authentischen Sprachfassungen heranzuziehen; online unter <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>.

Nationen: „Gewalt gegen Frauen ist Ausdruck der historisch ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen, die zur Beherrschung und Diskriminierung von Frauen durch Männer geführt hat.“<sup>21</sup>

Wer dieses menschenrechtlich gebotene machtkritische Verständnis von Diskriminierung zugrunde legt, der fragt bei einer Ungleichbehandlung von Frauen und Männern: Wird hiermit ein gesellschaftliches Machtverhältnis aufrechterhalten? Werden Frauen von Chancen, Ressourcen oder Anerkennung ferngehalten, die gesellschaftliche Macht verleihen? Das ist der kategoriale Unterschied zwischen der Diskriminierung von Frauen und einer Ungleichbehandlung von Männern.

Ein machtkritisches Verständnis von Diskriminierung richtet den Blick auch und gerade auf Verfahren und Institutionen: Welche Strukturen halten die Diskriminierung von Frauen aufrecht? Sind sie von Geschlechterstereotypen geprägt? Welches Bild von einer idealen Führungskraft besteht beispielsweise in einer Organisation?

### 2. Diskriminierung setzt keine Absicht voraus

Mit „Diskriminierung von Frauen“ meint CEDAW jedes Handeln und Unterlassen, das sich benachteiligend auf Frauen auswirkt. Diskriminierung bemisst sich danach an den exkludierenden Wirkungen für die Betroffenen. Eine Diskriminierungsabsicht ist nicht erforderlich. Das sollte eigentlich längst selbstverständlich sein. Die Rechtspraxis zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) lässt erkennen, dass dies immer noch allzu oft verkannt wird. Es geht jedoch nicht darum, eine moralisch verwerfliche subjektive Einstellung zu sanktionieren. Sondern es geht darum, Hindernisse für die gleiche Teilhabe von Frauen in allen Lebensbereichen zu beseitigen.

### 3. Frauen sind vielfältig – und manche besonders von Diskriminierung betroffen

CEDAW verlangt, Frauen in ihrer Vielfalt wahrzunehmen, und das Zusammenwirken verschiedener Exklusionsmechanismen zu berücksichtigen (Intersektionalität). Mit Artikel 14 enthält die Frauenrechtskonvention sogar eine Vorschrift, die eine spezifische Form der intersektionalen Diskriminierung erfasst – die von Frauen in ländlichen Gebieten.<sup>22</sup> Darüber hinaus betont der CEDAW-Ausschuss, dass die Staaten intersektionale Diskriminierung angehen müssen, etwa die Diskriminierung von Frauen, die Minderheiten angehören, die von Rassismus betroffen sind, von Migrantinnen, von Frauen mit Behinderungen, von lesbischen, bisexuellen und transidenten Frauen oder von älteren Frauen. Dies ist eine zwingende Konsequenz aus dem machtkritischen Diskriminierungsverständnis: Gesellschaftliche Machtverhältnisse ergeben sich anhand von Achsen der Ungleichheit und Exklusion, von denen das Geschlecht nur eine ist. Intersektionalität ist deshalb die Lupe, mittels derer die unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen erkannt werden.

### 4. Diskriminierung wird mit CEDAW wirksam bekämpft

CEDAW zielt darauf ab, die Diskriminierung von Frauen wirksam zu bekämpfen. Die Frauenrechtskonvention stellt hierfür zwei wichtige Instrumente zur Verfügung: zeitweilige Sondermaßnahmen und die Pflicht zur Überwindung von Geschlechterstereotypen.

Zeitweilige Sondermaßnahmen (Artikel 4 CEDAW) bedeuten: Wenn allgemeine Fördermaßnahmen zugunsten von Frauen nicht wirken, dann darf der Staat spezifische Maßnahmen ergreifen, die die tatsächliche Gleichstellung von Frauen beschleunigt herbeiführen. Mit anderen Worten: Frauenförderprogramme bis hin zu Quoten sind erlaubt und gerade keine Diskriminierung. Jeder Staat muss überall dort, wo Frauen benachteiligt sind, alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, und hierzu gehören zeitweilige

21 Generalversammlung der Vereinten Nationen, Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, Resolution 48/104 vom 20. Dezember 1993, Präambel-Absatz 6.

22 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 34, Seite 242.

Sondermaßnahmen. CEDAW muss also in Deutschland in den Debatten um Parität und um Gleichstellung im öffentlichen Dienst sowie in der Privatwirtschaft ankommen. Hierfür bietet sich die grundgesetzlich gebotene CEDAW-konforme Auslegung des Gleichstellungsgebots aus Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz an.

Das andere Instrument ist die Pflicht gemäß Artikel 5 CEDAW, auf die Überwindung von Geschlechterstereotypen hinzuwirken. Hier geht es zum Beispiel um Schulbücher oder sexistische Werbung, aber auch darum, dass Gesetze nicht Stereotype verstärken dürfen. Denn der Staat darf nicht durch sein Handeln und seine Ressourcen die Diskriminierung von Frauen aufrechterhalten.

### V. Fazit

Geschlechtergerechtigkeit ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass alle Menschen in einer Gesellschaft frei und selbstbestimmt leben können. Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) enthält hierfür den verbindlichen, universellen Maßstab.

Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland lässt sich in fünf zentralen Botschaften zusammenfassen.

**C wie Convention:** Die Frauenrechtskonvention ist Bestandteil des deutschen Rechts: Sie begründet Pflichten für alle Staatsorgane und subjektive Rechte für alle Frauen. Sie hat Vorrang vor allem Landesrecht, und sie ist verbindlicher Maßstab für die Auslegung von Gesetzen und Verfassungen in Bund und Ländern. Sie alle sind im Einklang mit CEDAW auszulegen. Insbesondere ist CEDAW bei der Auslegung der im Grundgesetz verbrieften Grundrechte heranzuziehen.

**E wie Elimination:** Wer die grund- und menschenrechtliche Pflicht zur Beseitigung von Diskriminierung ernst nimmt, muss die Instrumente nutzen, die CEDAW vorsieht: zeitweilige Sondermaßnahmen und die Überwindung von Geschlechterstereotypen.

**D wie Discrimination:** Diskriminierung ist Ungleichbehandlung in gesellschaftlichen Machtverhältnissen. Deshalb sind auch die Strukturen, die die Diskriminierung von Frauen aufrechterhalten, zu beseitigen.

**A wie Against:** Diskriminierung bemisst sich an den exkludierenden Wirkungen für die Betroffenen. Eine Diskriminierungsabsicht ist nicht erforderlich.

**W wie Women:** Frauen sind vielfältig, und manche besonders von Diskriminierung betroffen. Alle Staatsgewalt hat Frauen in ihrer Vielfalt wahrzunehmen und einander überschneidende und verschärfende Diskriminierungen zu adressieren.

# 3

Die  
Frauenrechtskonvention  
(CEDAW)  
vom 18. Dezember 1979  
im Überblick

## 3.1 Die Regelungen der Frauenrechtskonvention

### Definition der Diskriminierung der Frau

Die Frauenrechtskonvention definiert in Artikel 1 den Begriff „Diskriminierung der Frau“ als „jede mit dem Geschlecht begründete<sup>23</sup> 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 Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“. Der Begriff der Diskriminierung erfasst neben unmittelbaren und gewollten auch mittelbare und ungewollte Ungleichbehandlungen.

### Verpflichtungen der Vertragsstaaten

Zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau verpflichten sich die Vertragsstaaten, durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen (gegebenenfalls auch Sanktionen) jede Diskriminierung der Frau zu verbieten (Artikel 2 b). Ebenso verpflichten sie sich, für die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu sorgen (Artikel 2 a). Ferner haben die Vertragsstaaten durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten, dass Frauen die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit Männern ausüben und genießen können (Artikel 3).

Nach der Frauenrechtskonvention sind zeitweilige Sondermaßnahmen ausdrücklich zulässig und gefordert, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu beschleunigen und zu

verwirklichen. Dies bedeutet, dass eine bewusste Bevorzugung von Frauen in diesem Fall keine Diskriminierung der Männer darstellt. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass diese Sondermaßnahmen nur so lange angewendet werden, bis tatsächliche, also **De-facto**-Gleichstellung und Chancengleichheit erreicht sind (Artikel 4 Absatz 1). Diese Ermächtigung ist die erste in einem internationalen Übereinkommen und hat zum Beispiel große Bedeutung für Quotenregelungen zugunsten von Frauen. Zulässige Sondermaßnahmen sind beispielsweise auch Maßnahmen zum Schutz der Mutterschaft (Artikel 4 Absatz 2).

Die Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, effektive gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen zum Abbau rechtlicher und tatsächlicher Ungleichheiten zu ergreifen, insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und sonstigem Gebiet (Artikel 2 bis 16). Im Einzelnen zählen dazu folgende Bereiche:

### Bürgerliche und politische Rechte

- Aktives und passives Wahlrecht (Artikel 7 a) sowie Teilhabe an der Ausarbeitung und Durchführung der Politik (Artikel 7 b)
- Bekleidung öffentlicher Ämter und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf nationaler (Artikel 7 b) sowie auf internationaler Ebene (Artikel 8)
- Mitwirkung in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen (Artikel 7 c)
- Rechts- und Geschäftsfähigkeit im Zivil- und Prozessrecht (Artikel 15)
- Staatsangehörigkeitsrecht, Recht der Freizügigkeit und Wohnsitzwahl (Artikel 9)

23 Das Zitat wurde der Amtlichen Übersetzung der deutschen Textfassung des Übereinkommens entnommen, die auch in Kapitel V verwendet wird. Die Wissenschaft hat darauf hingewiesen, dass die deutsche Übersetzung von Artikel 1 an einem für das Verständnis des Diskriminierungsbegriffs zentralen Punkt eventuell missverständlich sein kann. In der deutschen Fassung wird „on the basis of sex“ durch „mit dem Geschlecht begründet“ übersetzt. Prof. Dr. Rudolf verweist darauf, dass „nicht die Gründe entscheidend sind, das heißt die Motivation, sondern die objektive Anknüpfung das Geschlecht“ und dass diese „Auslegung [...] auch im deutschen Recht zugrunde zu legen ist“ (siehe Beate Rudolf/Hanna Beate Schöpp-Schilling/Antje Gothe (Herausgeberinnen): *Mit Recht zur Gleichheit – Die Bedeutung des CEDAW-Ausschusses für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen weltweit* (Nomos Verlag, 2014), Seite 53, Fußnote 107. In der Übersetzung Österreichs wurde die Übersetzung „auf Grund des Geschlechts vorgenommene“ gewählt (siehe Bundesgesetzblatt Österreich unter: [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1982\\_443\\_0/1982\\_443\\_0.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1982_443_0/1982_443_0.pdf)).

## Ehe- und Familienrecht

- Gleiches Recht zur Eheschließung (Artikel 16 a), Beibehaltung der Staatsangehörigkeit nach der Eheschließung (Artikel 9 Absatz 1) sowie gleiche Rechte und Pflichten in der Ehe und bei deren Auflösung (Artikel 16 c)
- Gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten und gleiches Recht auf Wahl des Familiennamens (Artikel 16 g)
- Gleiche Rechte und Verantwortung als Eltern (Artikel 16 e)
- Gleiches Recht auf Familienbeihilfen (Artikel 13 a)

## Arbeits- und Wirtschaftsleben

- Recht auf Arbeit (Artikel 11 a), gleiche Arbeitsbedingungen und beruflichen Aufstieg (Artikel 11 c)
- Recht auf gleiches Entgelt bei gleicher und gleichwertiger Arbeit (Artikel 11 d)
- Recht auf soziale Sicherheit, Gesundheitsschutz und Arbeitsplatz (Artikel 11 f)
- Recht zur Kreditaufnahme (Artikel 13 b)

## Bildungswesen und kulturelles Leben

- Gleicher Zugang zu Bildungseinrichtungen (Artikel 10 a) und Weiterbildungsprogrammen (Artikel 10 e)
- Chancengleichheit bei Erlangung von Stipendien und sonstigen Ausbildungshilfen (Artikel 10 d)
- Gleiches Recht auf Teilhabe an Freizeitbeschäftigungen, Sport und an allen Aspekten des kulturellen Lebens (Artikel 10 c)

## 3.2 Die Überwachung der Frauenrechtskonvention durch den CEDAW-Ausschuss und das Staatenberichtsverfahren

Für ihre Umsetzung benötigen die menschenrechtlichen Garantien wirkungsvolle Kontrollmechanismen. Zu den häufigsten gehören auf der Ebene der Vereinten Nationen die Staatenberichte, die von den Vertragsstaaten in regelmäßigen Abständen, in der Regel alle vier Jahre, vorgelegt werden müssen. Auch das Frauenrechtsübereinkommen sieht eine solche Berichtspflicht vor (Artikel 18), verbunden mit einem Berichtsprüfungsverfahren (Artikel 21) durch den Ausschuss für die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtsausschuss oder CEDAW-Ausschuss).

Der CEDAW-Ausschuss ist mit 23 Expertinnen und Experten besetzt, die von ihrem „Heimatstaat“ aufgrund ihrer Sachkenntnis und ihres Ansehens vorgeschlagen und in geheimer Wahl von den Vertragsstaaten für vier Jahre gewählt werden. Bei der Besetzung des Ausschusses insgesamt wird – wie in internationalen Gremien üblich – auf eine gerechte geografische Verteilung und eine angemessene Repräsentation der verschiedenen Kulturen und der wichtigsten Rechtssysteme geachtet (Artikel 17). Die Ausschussmitglieder sind unabhängig und nicht an Weisungen ihres Heimatstaates gebunden.<sup>24</sup>

Der Ausschuss hat die Aufgabe, die von den Vertragsstaaten vorgelegten Berichte zu prüfen, die Rechenschaft über die nationale Umsetzung des Übereinkommens, getroffene Maßnahmen und diesbezügliche Fortschritte geben. Nichtregierungsorganisationen können Alternativeingaben und eigene Alternativstaatenberichte als Gegengewicht, Kritik und Ergänzung zum Staatenbericht erstellen, die dem Ausschuss ebenfalls zur Überprüfung der nationalen Umsetzung der Konvention dienen. Die Zivilgesellschaft hat mit

24 Siehe aktuelle Mitgliederliste des CEDAW-Ausschusses unter: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Membership.aspx> (Stand: April 2020).



dieser Beteiligungsmöglichkeit erheblichen Einfluss auf die Fragen und Empfehlungen, die der CEDAW-Ausschuss den Vertragsstaaten im Rahmen der Überprüfungs- und Berichtszyklen übermittelt. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass der CEDAW-Ausschuss viele Hinweise der Zivilgesellschaft aufgegriffen und sie in seine Bewertung der Berichte und die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen an die Vertragsstaaten integriert hat.

Zuletzt hat Deutschland 2015 einen **kombinierten siebten und achten Staatenbericht** den Vereinten Nationen zugeleitet. Der CEDAW-Ausschuss behandelte den Bericht im Februar 2017. In seinen Abschließenden Bemerkungen von März 2017 lobte der CEDAW-Ausschuss Deutschland für eine Reihe gesetzlicher und untergesetzlicher Maßnahmen, Aktionspläne und für seinen humanitären Einsatz bei der Aufnahme einer großen Zahl geflüchteter Menschen im Jahr 2015. Zugleich benannte der Ausschuss in seinen 57 Abschließenden Bemerkungen Hauptproblembereiche und sprach Handlungsempfehlungen zu aus seiner Sicht nach wie vor notwendigen gleichstellungspolitischen Anstrengungen in Umsetzung der Konvention aus.<sup>25</sup> Zu vier dieser Empfehlungen hat die Bundesregierung im März 2019 in einem Follow-up-/Zwischenbericht Stellung genommen beziehungsweise über den Stand der Umsetzung berichtet.<sup>26</sup>

Der **neunte Staatenbericht Deutschlands ist im Jahr 2021 vorzulegen**. Dieser **Staatenbericht** wird im Rahmen des sogenannten vereinfachten Berichtsverfahrens (*simplified reporting*) erstellt.<sup>27</sup> Seit 2018 haben die Vertragsstaaten auf Antrag und unter der Voraussetzung, dass ein Basisbericht (*core document*) vorliegt, die Möglichkeit, dieses neue Berichtsverfahren zu wählen. Hierdurch sollen die Abläufe einfacher und zugleich zielführender gestaltet werden. Grundlage der Berichterstattung ist eine vom CEDAW-Ausschuss erstellte Liste mit Fragen und Themen, die sogenannte *List of Issues Prior to Reporting* (kurz LoIPR). Die Beantwortung der LoIPR in englischer Sprache mit einem Textumfang von aktuell maximal 21.200 Wörtern stellt zugleich den periodischen Staatenbericht dar. Die Abgabe des Berichts hat binnen zwölf Monaten nach Übermittlung der LoIPR zu erfolgen. Die Abschließenden Bemerkungen, die bislang die Berichtsgrundlage für den Staatenbericht bildeten, werden auch weiterhin berücksichtigt und fließen in die LoIPR ein.

Das Staatenberichtsverfahren wird in Deutschland von einem kontinuierlichen Dialogprozess zwischen Bundesregierung (in koordinierender Federführung des BMFSFJ) und der Zivilgesellschaft flankiert.

Das nachfolgende Schema stellt die Abläufe, einschließlich der Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft, im periodischen Berichts- und vereinfachten Überprüfungsverfahren dar:

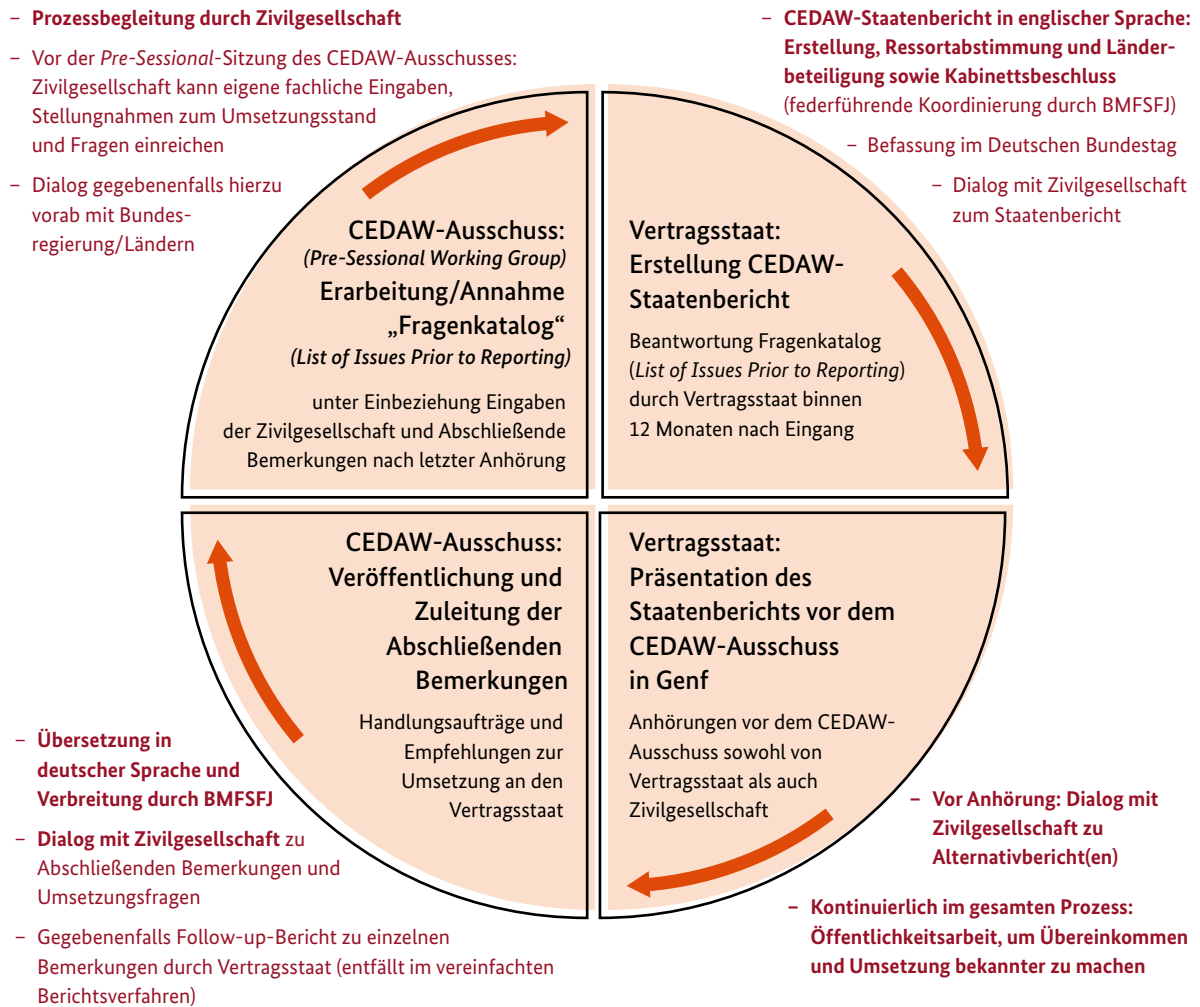
25 Siehe Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses vom 9. März 2017 in deutscher Arbeitsübersetzung und englischer Fassung unter: [www.bmfsfj.de/cedaw](http://www.bmfsfj.de/cedaw).

26 Siehe Follow-up-Bericht zu den Abschließenden Bemerkungen von 2017 unter [www.bmfsfj.de/cedaw](http://www.bmfsfj.de/cedaw). Der Bericht nimmt Stellung beziehungsweise berichtet über Umsetzungsschritte zu folgenden Bemerkungen: Nummer 38(b) betreffend Schwangerschaftsabbruch, Nummer 40(b) betreffend Kindesunterhalt und Unterhaltsvorschuss, Nummer 48(b) betreffend Umsetzung EU-Vorgaben zur Integration geflüchteter Frauen und Nummer 50(d) zur Frage einer Entschädigung von in der DDR geschiedenen Frauen.

27 Weitere Informationen sind in englischer Sprache abrufbar unter der Rubrik *Complaint Procedures* auf der OHCHR-Website unter: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/ReportingProcedures.aspx>.



### 3 Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 18. Dezember 1979 im Überblick



Übergabe einer Stellungnahme der zivilgesellschaftlichen CEDAW-Allianz Deutschland an das BMFSFJ anlässlich der Dialogveranstaltung zum 40. Jubiläum der Frauenrechtskonvention am 27. November 2019 in Berlin.

### 3 Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 18. Dezember 1979 im Überblick

Seit Januar 2008 ist der CEDAW-Ausschuss formal dem Büro des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) zugeordnet. Damit wird die Frauenrechtskonvention als einer der wesentlichen internationalen Menschenrechtsverträge institutionell gewürdigt. Zudem kann die Umsetzung der Konvention dadurch intensiver mit den acht anderen internationalen Menschenrechtsinstitutionen abgestimmt werden.

Der CEDAW-Ausschuss erarbeitet auf Grundlage der Berichte der Staaten und erhaltener Mitteilungen **Allgemeine Empfehlungen**, unter anderem zur Auslegung bestimmter Artikel des Frauenrechtsübereinkommens und ihrer Relevanz für wichtige gleichstellungspolitische Themenfelder.

Die Allgemeinen Empfehlungen haben zwar keinen rechtsverbindlichen Status, dennoch haben sie durch die Mandatierung des CEDAW-Ausschusses als Begleit- und Überwachungsgremium der Konvention nach Artikel 17 und Artikel 21 einen hohen Stellenwert. Der Ausschuss verdeutlicht damit seine Ansicht zu den Zielen der Konvention, zu den in ihr festgelegten Rechten und Pflichten sowie zur Zulässigkeit oder Unzulässigkeit bestimmter Handlungen. Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses tragen damit – eine entsprechende Staatenpraxis und Rechtsansicht (**opinio iuris**) der Vertragsstaaten vorausgesetzt – zur Auslegung der Konvention sowie der Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht bei.

# 4

Das Fakultativprotokoll zur  
Frauenrechtskonvention  
(CEDAW)  
vom 6. Oktober 1999

## 4.1 Die Bedeutung des Fakultativprotokolls

Die Frauenrechtskonvention war bis 1999 mit keinem Rechtsbehelf ausgestattet, der einzelfall-spezifische Verletzungen von Frauenrechten erfasste. Um diesem unzureichenden Schutz zu begegnen, wurde ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen erarbeitet, das zwei Kontroll-mechanismen einführt: die Individualbeschwerde und das Untersuchungsverfahren. Besondere Bedeutung hat das Fakultativprotokoll für Frauen in den Ländern, in denen kein hinreichend ausgestaltetes Rechtssystem mit gesetzlich garantierten Frauenrechten zur Verfügung steht. Es wird aber auch von Frauen aus den Staaten genutzt, die ein entsprechendes Rechtssystem aufweisen.

Ein Grundstein für die Schaffung des Fakultativprotokolls wurde durch die Zweite Menschenrechtsweltkonferenz in Wien (1993) insbesondere durch die Feststellung gelegt, dass Frauenrechte ein unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte sind. Einen entscheidenden Impuls gab die Vierte Weltfrauenkonferenz in Peking (1995), die bekräftigte, dass Frauenrechte Menschenrechte sind.

Auf dieser Grundlage erarbeitete 1996 bis 1999 eine von der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen eingesetzte Arbeitsgruppe das Fakultativprotokoll. Im März 1999 wurde es von der 43. Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen angenommen und erfolgreich abgeschlossen. Deutschland war im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft in Verbindung mit dem deutschen Vorsitz der Frauenrechtskommission konstruktiv an den Verhandlungen zum Fakultativprotokoll beteiligt.

Das Fakultativprotokoll wurde am 6. Oktober 1999 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich wirksam. Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Zusatzprotokoll am 15. April 2002, drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, in Kraft getreten; damit ist es unmittelbar geltendes Recht in Deutschland.

Bisher haben **113 Staaten das Fakultativprotokoll ratifiziert** (Stand: 2020). Es gewährt den Frauen in den Vertragsstaaten ein mit anderen VN-Menschenrechtsverträgen vergleichbares Individualbeschwerdeverfahren, in dessen Rahmen der CEDAW-Ausschuss ihren persönlichen Diskriminierungsvorwurf überprüft. Der Ausschuss nahm bis Februar 2020 insgesamt **155 Mitteilungen zu Individualbeschwerden** entgegen. Bis zu diesem Datum waren hiervon **46 Beschwerden in Bearbeitung**, zu 37 hat der Ausschuss Entscheidungen getroffen und sah **32 Mal eine Verletzung der Bestimmungen des Übereinkommens**. In **72 Fällen hat der Ausschuss die Mitteilungen für unzulässig erklärt** beziehungsweise sie nicht weiterverfolgt.<sup>28</sup> Die Beschwerdeführerinnen beklagten unter anderem Diskriminierungen bei der Weitergabe von Familiennamen, diskriminierende Gesundheitsfürsorge, häusliche Gewalt, sexuelle Belästigung oder Vergewaltigung sowie unzulässige Abschiebung und Nichtanerkennung geschlechtsspezifischer Gründe in Asylverfahren.

Des Weiteren sieht das Fakultativprotokoll ein **Untersuchungsverfahren bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen der Frauenrechtskonvention** vor. Der CEDAW-Ausschuss kann diese Fälle durch Sachverständige untersuchen und mit Zustimmung des betreffenden Vertragsstaats auch Nachforschungen in dem jeweiligen Hoheitsgebiet anstellen. Eine solche Untersuchung wurde bisher zum Beispiel im

28 Von den genannten 155 Mitteilungen kam bislang eine aus Deutschland. Diese wurde vom CEDAW-Ausschuss als nicht zulässig eingestuft beziehungsweise nicht weiterverfolgt. Die Daten wurden der statistischen Übersicht auf der OHCHR-Website zur Anzahl der Mitteilungen nach Staaten und zum Status der Bearbeitung beziehungsweise Beurteilung entnommen. Die tabellarische Übersicht wird fortlaufend aktualisiert und kann unter der Rubrik „Complaint Procedure“ unter folgendem Link abgerufen werden: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx> (Stand: 24. April 2020).

Jahr 2004 durchgeführt. Gegenstand der Untersuchung waren gegen Frauen gerichtete Gewaltfälle in Mexiko. Aufgrund zahlreicher Entführungen, Vergewaltigungen und Ermordungen von Frauen in dieser Gegend stellte der CEDAW-Ausschuss eine systematische und schwere Verletzung der Menschenrechte fest. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Ausschusses wurde daraufhin in Mexiko 2007 das Allgemeine Gesetz über den Zugang von Frauen zu einem gewaltfreien Leben verabschiedet.

Das Fakultativprotokoll lässt außerdem Beschwerden zu, die sich gegen ein staatliches Unterlassen von notwendigen **Schutzmaßnahmen zur Unterbindung nichtstaatlicher Diskriminierungen von Frauen** richten. Bedeutsam ist dies unter anderem im Bereich häuslicher Gewalt gegen Frauen, der in vielen Ländern als nicht gesetzlich regelbar angesehen wird. Ein Nichteinschreiten des Staates wird mit dem Hinweis auf die zu respektierende Privatsphäre begründet. Hiervon betroffenen Frauen gibt das Fakultativprotokoll die Möglichkeit, vor dem CEDAW-Ausschuss die staatliche Akzeptanz derartiger Gewaltausübung sowie ein entsprechendes Nichteingreifen seitens des Staates prüfen zu lassen. Im Sinne von CEDAW stellen alle Formen von Gewalt gegen Frauen Diskriminierung und eine Verletzung der Menschenrechte von Frauen dar.

### Der CEDAW-Ausschuss (Artikel 1 des Fakultativprotokolls)

Artikel 1 regelt die Zuständigkeit des CEDAW-Ausschusses für die Individualbeschwerden. Dieser besteht aus 23 Expertinnen und Experten, die von den Vertragsstaaten gewählt werden.

## 4.2 Das Beschwerdeverfahren (Artikel 2 bis 7 des Fakultativprotokolls)

### Beschwerdeberechtigung und Beschwerdegegenstand

Das Recht einer Beschwerde („Mitteilung“) steht nach Artikel 2 Einzelpersonen oder Personengruppen zu, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Übereinkommen niedergelegten Rechts durch den Vertragsstaat zu sein. Dabei können sich nicht nur betroffene Frauen nach Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges an den CEDAW-Ausschuss wenden, sondern auch Gruppen oder Menschenrechtsvereinigungen, denen damit die Möglichkeit gegeben wird, in Vertretung für das oder die Opfer zu handeln.

### Form der Beschwerde

Nach Artikel 3 sind die Beschwerden schriftlich einzureichen und dürfen nicht anonym erfolgen. Der CEDAW-Ausschuss nimmt eine Beschwerde über einen Staat, der zwar der Konvention, aber nicht dem Fakultativprotokoll beigetreten ist, nicht entgegen.

### Unzulässigkeit der Beschwerde

Artikel 4 Absatz 1 legt den sogenannten Grundsatz der Rechtswegerschöpfung fest. Dies bedeutet, dass der CEDAW-Ausschuss nur tätig wird, wenn die Beschwerdeführerin beziehungsweise die Beschwerdeführenden in ihrem Vertragsstaat erfolglos alle zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe eingelegt und sämtliche Instanzen durchschritten haben. Ausnahmsweise nimmt sich der Ausschuss der Beschwerde an, wenn die nationalen Verfahren zu lange dauern und keine wirksame Abhilfe zu erwarten ist.

Eine Beschwerde ist unzulässig, wenn

- nach Artikel 4 Absatz 2 a der CEDAW-Ausschuss sich bereits zuvor mit der behaupteten Verletzung des Frauenrechtsübereinkommens befasst hat beziehungsweise diese Verletzung in einem anderen internationalen Verfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;
- nach Artikel 4 Absatz 2 b sie den Bestimmungen des Frauenrechtsübereinkommens widerspricht;
- nach Artikel 4 Absatz 2 c die Rechtsverletzung nicht hinreichend genau dargelegt und begründet wird;
- nach Artikel 4 Absatz 2 d ihre Einreichung rechtsmissbräuchlich ist (zum Beispiel bei falscher Behauptung einer Rechtsverletzung);
- nach Artikel 4 Absatz 2 e sich der zugrunde liegende Tatbestand auf einen Zeitpunkt vor Inkrafttreten des Protokolls bezieht und nach dessen Ratifizierung nicht mehr besteht.

### Vorläufige Maßnahmen

Nach Artikel 5 Absatz 1 kann der CEDAW-Ausschuss, noch bevor er eine Entscheidung in der Sache fällt, nach seinem Ermessen vorläufige Maßnahmen gegenüber dem Vertragsstaat treffen. Voraussetzung ist, dass ein nicht wiedergutzumachender Schaden für das/die Opfer der behaupteten Rechtsverletzung zu befürchten ist.

Nach Absatz 2 bedeutet dies keine Vorentscheidung des Ausschusses über die Zulässigkeit beziehungsweise Begründetheit der Beschwerde selbst.

### Weiteres Verfahren

Artikel 6 und 7 des Fakultativprotokolls regeln das weitere Verfahren.

Gemäß Artikel 6 Absatz 1 setzt der CEDAW-Ausschuss, sobald er die Beschwerde angenommen hat, den betreffenden Vertragsstaat vertraulich in Kenntnis. Voraussetzung ist aber, dass die Beschwerdeführerin oder die Beschwerdeführenden in die Bekanntgabe ihrer Identität eingewilligt haben. Nach Absatz 2 muss der Vertragsstaat binnen sechs Monaten eine Stellungnahme zum Sachverhalt abgeben.

Nach Artikel 7 prüft der CEDAW-Ausschuss die von der Beschwerdeführerin oder den Beschwerdeführenden und dem Vertragsstaat gemachten Angaben, die der jeweils anderen Partei zuzuleiten sind. Der Ausschuss erörtert den Fall in nicht öffentlicher Sitzung und übermittelt als Ergebnis seiner Beratungen den Parteien seine Auffassungen und Empfehlungen. Der Vertragsstaat hat erneut weitere sechs Monate Zeit, darauf zu antworten und auf die Ausführungen des Ausschusses einzugehen. Darüber hinaus kann der CEDAW-Ausschuss den Vertragsstaat auffordern, ihn über alle Maßnahmen zu unterrichten, die dieser als Reaktion auf die Auffassungen oder Empfehlungen getroffen hat. Je nach Relevanz des Falles kann er auch verlangen, dass die von dem betroffenen Staat erfolgten Handlungen im Staatenbericht aufgenommen werden.

### 4.3 Das Untersuchungsverfahren (Artikel 8 bis 10 des Fakultativprotokolls)

Artikel 8 und 9 regeln das Untersuchungsverfahren. Der Ausschuss kann tätig werden, wenn ihm Fälle schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der im Frauenrechtsübereinkommen verankerten Rechte durch einen Vertragsstaat bekannt werden. Er fordert diesen auf, bei der Aufklärung des Falles mitzuwirken. Mit dessen Zustimmung sind auch Untersuchungen im staatlichen Hoheitsgebiet möglich. Das weitere Kooperationsverfahren nach Übermittlung der Ergebnisse durch den Ausschuss entspricht im Wesentlichen dem Verfahren der Individualbeschwerde.

Artikel 10 enthält die Regelung, wonach die Vertragsstaaten bei Unterzeichnung einräumen können, dass sie das Untersuchungsverfahren nicht akzeptieren.

### 4.4 Sonstige Bestimmungen

#### Diskriminierungsverbot (Artikel 11 des Fakultativprotokolls)

Artikel 11 enthält ein Diskriminierungsverbot und dient dem Schutz der Beschwerdeführerin oder der Beschwerdeführenden vor Misshandlungen oder Einschüchterungen durch den Vertragsstaat.

#### Weitere Bestimmungen (Artikel 12 bis 21 des Fakultativprotokolls)

Artikel 12 und 14 regeln die sich aus dem Fakultativprotokoll ergebenden Berichtspflichten des CEDAW-Ausschusses sowie die Bestimmung der Geschäftsordnung. Nach Artikel 13 verpflichten sich die Vertragsstaaten zur Bekanntmachung und Verbreitung des Fakultativprotokolls.

Artikel 15 bis 21 enthalten Schlussbestimmungen. Diese regeln den Beitritt der Vertragsstaaten zum Fakultativprotokoll, das Inkrafttreten, die Änderung, die Kündigung, weitere administrative Bestimmungen und die grundsätzliche Unzulässigkeit von Vorbehalten gegen das Fakultativprotokoll.

# 5

## Text der Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 18. Dezember 1979<sup>29</sup>

.....  
29 Siehe Bundesgesetzblatt BGBl. II 1985 Seite 647, abrufbar unter: <https://dejure.org/BGBl/BGBl.%201985%20II.%20647>.  
Die englische Originalfassung des Dokuments ist online abrufbar auf den CEDAW-Seiten des Hochkommissariats für Menschenrechte unter:  
<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CEDAW.aspx> (Seitenaufruf: April 2020).



## Präambel:

### Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens –

im Hinblick darauf, dass die Charta der Vereinten Nationen den Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt;

im Hinblick darauf, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte den Grundsatz der Unzulässigkeit der Diskriminierung bekräftigt und feierlich feststellt, dass alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und dass jeder ohne irgendeinen Unterschied, einschließlich eines Unterschieds aufgrund des Geschlechts, Anspruch hat auf alle in der genannten Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten;

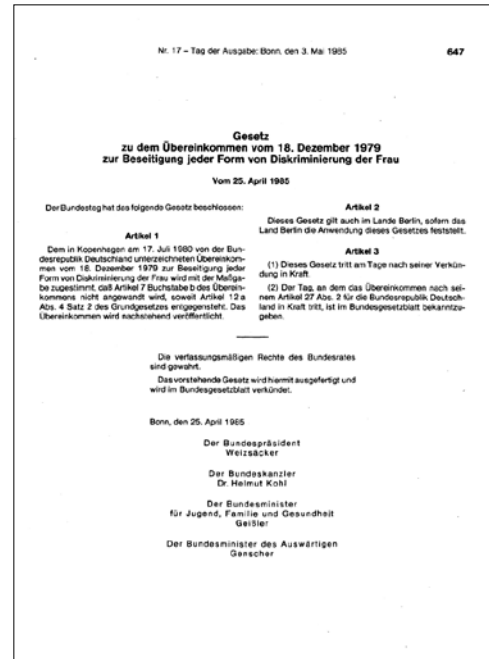
im Hinblick darauf, dass die Vertragsstaaten der Internationalen Menschenrechtspakte verpflichtet sind, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen und politischen Rechte sicherzustellen;

in Anbetracht der unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen geschlossenen internationalen Übereinkommen zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau;

im Hinblick ferner auf die Entschlüsse, Erklärungen und Empfehlungen der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau;

jedoch besorgt darüber, dass die Frau trotz dieser verschiedenen Urkunden noch immer weitgehend diskriminiert wird;

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



CEDAW – Bundesgesetzblatt II, 1985, Seite 647

ten im Dienste ihres Landes und der Menschheit erschwert;

besorgt darüber, dass dort, wo Armut herrscht, Frauen beim Zugang zu Nahrungsmitteln, Gesundheitseinrichtungen, Bildung, Ausbildung und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie bei der Befriedigung sonstiger Bedürfnisse am ehesten benachteiligt werden;

in der Überzeugung, dass die Errichtung der neuen Weltwirtschaftsordnung auf der Grundlage von Gleichheit und Gerechtigkeit wesentlich zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau beitragen wird;

nachdrücklich darauf hinweisend, dass die Beseitigung der Apartheid, jeder Form von Rassismus, Rassendiskriminierung, Kolonialismus, Neokolonialismus, Aggression, ausländischer Besetzung und Fremdherrschaft sowie von Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten für die volle Ausübung der Rechte von Mann und Frau unerlässlich ist;

in Bekräftigung dessen, dass die Festigung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, die internationale Entspannung, die Zusammenarbeit zwischen allen Staaten ungeachtet ihrer

Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, die allgemeine und vollständige Abrüstung – insbesondere die nukleare Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle –, die Durchsetzung der Grundsätze der Gerechtigkeit, der Gleichberechtigung und des beiderseitigen Nutzens in den zwischenstaatlichen Beziehungen und die Verwirklichung des Rechts der unter Fremd- und Kolonialherrschaft sowie ausländischer Besetzung lebenden Völker auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit sowie die Achtung der nationalen Souveränität und der territorialen Unversehrtheit den sozialen Fortschritt und die soziale Entwicklung fördern und somit zur Verwirklichung der vollen Gleichberechtigung von Mann und Frau beitragen werden;

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;

eingedenk des bisher noch nicht voll anerkannten bedeutenden Beitrags der Frau zum Wohlergehen der Familie und zur Entwicklung der Gesellschaft, der sozialen Bedeutung der Mutterschaft und der Rolle beider Elternteile in der Familie und bei der Kindererziehung sowie in dem Bewusstsein, dass die Rolle der Frau bei der Fortpflanzung kein Grund zur Diskriminierung sein darf und dass die Kindererziehung eine Aufgabe ist, die sich Mann und Frau sowie die Gesellschaft insgesamt teilen müssen;

in dem Bewusstsein, dass sich die traditionelle Rolle des Mannes und die Rolle der Frau in der Gesellschaft und in der Familie wandeln müssen, wenn die volle Gleichberechtigung von Mann und Frau erreicht werden soll;

entschlossen, die in der Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau niedergelegten Grundsätze zu verwirklichen und zu diesem Zweck die zur Beseitigung jeder Form und Erscheinungsweise einer solchen Diskriminierung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen – sind wie folgt übereingekommen:

## Teil I

### 🔗 Artikel 1

In diesem Übereinkommen bezeichnet 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 Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.

### 🔗 Artikel 2

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- a) den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;
- b) durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;
- c) den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;

- d) Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren, und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;
- e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;
- f) alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;
- g) alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.

### Artikel 3

Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und genießen kann.

### Artikel 4

- (1) Zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung 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.

- (2) Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten – einschließlich der in diesem Übereinkommen genannten Maßnahmen – zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.

### Artikel 5

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen,

- a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen;
- b) um sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, dass das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.

### Artikel 6

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.

## Teil II

### 🔗 Artikel 7

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 Volksabstimmungen 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 öffentlichen Aufgaben auf allen Ebenen staatlicher Tätigkeit;
- c) das Recht auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die sich mit dem öffentlichen und politischen Leben ihres Landes befassen.

### 🔗 Artikel 8

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

### 🔗 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 Männern im Hinblick auf die Staatsangehörigkeit ihrer Kinder.

## Teil III

### 🔗 Artikel 10

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten und auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere Folgendes sicherzustellen:

- a) Gleiche Bedingungen bei der Berufsberatung, bei der Zulassung zum Unterricht und beim Erwerb von Zeugnissen an Bildungseinrichtungen jeder Art sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten; diese Gleichberechtigung gilt im Hinblick auf Vorschulen, allgemeinbildende Schulen, Fachschulen, allgemeine und technische Bildungseinrichtungen im tertiären Bereich sowie für jede Art der Berufsausbildung;

- b) Zulassung zu denselben Bildungsprogrammen und Prüfungen sowie Lehrkräften mit gleichwertigen Qualifikationen und zu Schulanlagen und Schulausstattungen derselben Qualität;
- c) Beseitigung jeder stereotypen Auffassung in Bezug auf die Rolle von Mann und Frau auf allen Bildungsebenen und in allen Unterrichtsformen durch Förderung der Koedukation und sonstiger Erziehungsformen, die zur Erreichung dieses Zieles beitragen, insbesondere auch durch Überarbeitung von Lehrbüchern und Lehrplänen und durch Anpassung der Lehrmethoden;
- d) Chancengleichheit bei der Erlangung von Stipendien und sonstigen Ausbildungsbeihilfen;
- e) gleiche Möglichkeiten des Zugangs zu Weiterbildungsprogrammen, darunter Programme für erwachsene Analphabeten und zur funktionellen Alphabetisierung, insbesondere zur möglichst baldigen Verringerung jeden Bildungsgefälles zwischen Mann und Frau;
- f) Verringerung des Prozentsatzes von Frauen, die ihre Ausbildung abbrechen, sowie Veranstaltung von Programmen für Mädchen und Frauen, die vorzeitig von der Schule abgegangen sind;
- g) gleiche Möglichkeiten zur aktiven Teilnahme an Sport und Leibesübungen;
- h) Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen, die zur Gesunderhaltung und zum Wohlergehen der Familie beitragen, einschließlich Aufklärung und Beratung in Bezug auf die Familienplanung.

## 🔗 Artikel 11

- (1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere
  - a) das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Recht jedes Menschen;
  - b) das Recht auf dieselben Arbeitsmöglichkeiten, einschließlich der Anwendung derselben Auswahlkriterien bei der Einstellung;
  - c) das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, das Recht auf beruflichen Aufstieg, Arbeitsplatzsicherheit und alle Leistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Berufsausbildung und Umschulung, einschließlich einer Lehre, der Berufsbildung und der ständigen Weiterbildung;
  - d) das Recht auf gleiches Entgelt, einschließlich sonstiger Leistungen, und auf Gleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit sowie Gleichbehandlung bei der Bewertung der Arbeitsqualität;
  - e) das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub;
  - f) das Recht auf Schutz der Gesundheit und auf Sicherheit am Arbeitsplatz, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit.

- (2) Um eine Diskriminierung der Frau wegen Eheschließung oder Mutterschaft zu verhindern und ihr ein wirksames Recht auf Arbeit zu gewährleisten, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen
- a) zum – mit der Androhung von Sanktionen verbundenen – Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaubs sowie der Diskriminierung aufgrund des Familienstands bei Entlassungen;
  - b) zur Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, des Dienstalters oder sozialer Zulagen;
  - c) zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung;
  - d) zur Gewährung besonderen Schutzes für Frauen während der Schwangerschaft bei Beschäftigungsarten, die sich als schädlich für Schwangere erwiesen haben.
- (3) Die Gesetze zum Schutz der Frau in den in diesem Artikel genannten Bereichen werden in regelmäßigen Abständen anhand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.

#### Artikel 12

- (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.

#### Artikel 13

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, um der Frau nach dem Gleichheitsgrundsatz die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten, insbesondere

- a) das Recht auf Familienbeihilfen;
- b) das Recht, Bankdarlehen, Hypotheken und andere Finanzkredite aufzunehmen;
- c) das Recht auf Teilnahme an Freizeitbeschäftigungen, Sport und allen Aspekten des kulturellen Lebens.

#### Artikel 14

- (1) Die Vertragsstaaten berücksichtigen die besonderen Probleme der Frauen auf dem Lande und die wichtige Rolle dieser Frauen für das wirtschaftliche Überleben ihrer Familien, einschließlich ihrer Arbeit in nicht-monetären Wirtschaftsbereichen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen dieses Übereinkommens auch auf Frauen in ländlichen Gebieten Anwendung finden.

- (2) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in ländlichen Gebieten, um dafür zu sorgen, dass sie gleichberechtigt mit dem Mann an der ländlichen Entwicklung und an den sich daraus ergebenden Vorteilen teilhaben kann, und gewährleisten ihr insbesondere das Recht auf
- a) Mitwirkung – auf allen Ebenen – an der Aufstellung und Durchführung von Entwicklungsplänen;
  - b) Zugang zu angemessenen Gesundheitsdiensten, einschließlich Aufklärungs- und Beratungsdiensten und sonstigen Einrichtungen auf dem Gebiet der Familienplanung;
  - c) unmittelbare Leistungen aus Programmen der sozialen Sicherheit;
  - d) schulische und außerschulische Ausbildung und Bildung jeder Art, einschließlich funktioneller Alphabetisierung, sowie die Nutzung aller Gemeinschafts- und Volksbildungseinrichtungen, insbesondere zur Erweiterung ihres Fachwissens;
  - e) Organisation von Selbsthilfegruppen und Genossenschaften zur Erlangung wirtschaftlicher Chancengleichheit durch selbstständige oder unselbstständige Arbeit;
  - f) Teilnahme an allen Gemeinschaftsbetätigungen;
  - g) Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten und Darlehen, Vermarktungseinrichtungen und geeigneten Technologien sowie Gleichbehandlung im Rahmen von Boden- und Agrarreformen und ländlichen Umsiedlungsaktionen;
  - h) angemessene Lebensbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Wohnung, sanitäre Einrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung sowie Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen.

## Teil IV

### 🔗 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 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.

### 🔗 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 Vermögenssorge, 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.

## Teil V

### 🔗 Artikel 17

- (1) Zur Prüfung der Fortschritte bei der Durchführung dieses Übereinkommens wird ein (im Folgenden als „Ausschuss“ bezeichneter) Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau eingesetzt; er besteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens aus 18, nach Ratifikation oder Beitritt des 35. Vertragsstaats aus 23 Sachverständigen von hohem sittlichen Rang und großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfassten Gebiet. Die Sachverständigen werden von den Vertragsstaaten unter ihren Staatsangehörigen ausgewählt und sind in persönlicher Eigenschaft tätig; dabei ist auf eine gerechte geografische Verteilung und auf Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der wichtigsten Rechtssysteme zu achten.
- (2) Die Mitglieder des Ausschusses werden in geheimer Wahl aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten benannt worden sind. Jeder Vertragsstaat kann einen seiner eigenen Staatsangehörigen benennen.
- (3) Die erste Wahl findet sechs Monate nach Inkrafttreten dieses Übereinkommens statt. Spätestens drei Monate vor jeder Wahl fordert der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Vertragsstaaten schriftlich auf, binnen zwei Monaten ihre Benennungen einzureichen. Er stellt sodann eine alphabetische Liste aller demgemäß benannten Personen unter Angabe der sie benennenden Vertragsstaaten auf und legt sie den Vertragsstaaten vor.



- (4) Die Wahl der Ausschussmitglieder findet auf einer vom Generalsekretär am Sitz der Vereinten Nationen anberaumten Sitzung der Vertragsstaaten statt. Auf dieser Sitzung, die beschlussfähig ist, wenn zwei Drittel der Vertragsstaaten vertreten sind, gelten diejenigen Bewerber als in den Ausschuss gewählt, welche die höchste Stimmenzahl und die absolute Stimmenmehrheit der anwesenden und abstimmenden Vertreter der Vertragsstaaten auf sich vereinigen.
- (5) Die Ausschussmitglieder werden für vier Jahre gewählt. Jedoch läuft die Amtszeit von neun der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder nach zwei Jahren ab; unmittelbar nach der ersten Wahl werden die Namen dieser neun Mitglieder vom Vorsitzenden des Ausschusses durch das Los bestimmt.
- (6) Die Wahl der fünf zusätzlichen Ausschussmitglieder findet gemäß den Absätzen 2, 3 und 4 nach Ratifikation oder Beitritt des 35. Vertragsstaats statt. Die Amtszeit zweier der bei dieser Gelegenheit gewählten zusätzlichen Mitglieder läuft nach zwei Jahren ab; die Namen dieser beiden Mitglieder werden vom Ausschussvorsitzenden durch das Los bestimmt.
- (7) Zur Besetzung eines unerwartet verwaisten Sitzes ernennt der Vertragsstaat, dessen Sachverständiger aufgehört hat, Mitglied des Ausschusses zu sein, mit Zustimmung des Ausschusses einen anderen Sachverständigen unter seinen Staatsangehörigen.
- (8) Die Ausschussmitglieder erhalten mit Zustimmung der Generalversammlung Bezüge aus Mitteln der Vereinten Nationen; die näheren Einzelheiten werden von der Generalversammlung unter Berücksichtigung der Bedeutung der Aufgaben des Ausschusses festgesetzt.
- (9) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen stellt dem Ausschuss das Personal und die Einrichtungen zur Verfügung, deren dieser zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben nach diesem Übereinkommen bedarf.

#### Artikel 18

- (1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Beratung durch den Ausschuss einen Bericht über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte vorzulegen, und zwar
  - a) innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten des Übereinkommens für den betreffenden Staat und
  - b) danach mindestens alle vier Jahre und so oft es der Ausschuss verlangt.
- (2) In den Berichten kann auf Faktoren und Schwierigkeiten hingewiesen werden, die das Ausmaß der Erfüllung der in diesem Übereinkommen vorgesehenen Verpflichtungen beeinflussen.

#### Artikel 19

- (1) Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.
- (2) Der Ausschuss wählt seinen Vorstand für zwei Jahre.

#### Artikel 20

- (1) Der Ausschuss tritt in der Regel jährlich für höchstens zwei Wochen zur Prüfung der nach Artikel 18 vorgelegten Berichte zusammen.
- (2) Die Sitzungen des Ausschusses finden in der Regel am Sitz der Vereinten Nationen oder an einem anderen vom Ausschuss bestimmten geeigneten Ort statt.

### Artikel 21

- (1) Der Ausschuss berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Wirtschafts- und Sozialrat über seine Tätigkeit und kann aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Vorschläge machen und allgemeine Empfehlungen abgeben. Diese werden zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der Vertragsstaaten in den Ausschussbericht aufgenommen.
- (2) Der Generalsekretär übermittelt die Ausschussberichte der Kommission für die Rechtsstellung der Frau zur Kenntnisnahme.

### Artikel 22

Die Sonderorganisationen haben das Recht, bei Beratung der Durchführung derjenigen Bestimmungen dieses Übereinkommens vertreten zu sein, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen. Der Ausschuss kann die Sonderorganisationen bitten, Berichte über die Durchführung des Übereinkommens auf Gebieten vorzulegen, die in ihren Tätigkeitsbereich fallen.

## Teil VI

### Artikel 23

Dieses Übereinkommen lässt zur Herbeiführung der Gleichberechtigung von Mann und Frau besser geeignete Bestimmungen unberührt, die enthalten sind

- a) in den Rechtsvorschriften eines Vertragsstaats oder
- b) in sonstigen für diesen Staat geltenden internationalen Übereinkommen, Verträgen oder Abkommen.

### Artikel 24

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle Maßnahmen zu treffen, die auf nationaler Ebene zur vollen Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte erforderlich sind.

### Artikel 25

- (1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten zur Unterzeichnung auf.
- (2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen wird zum Verwahrer dieses Übereinkommens bestimmt.
- (3) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.
- (4) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten zum Beitritt auf. Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

### Artikel 26

- (1) Ein Vertragsstaat kann jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete schriftliche Notifikation eine Revision dieses Übereinkommens beantragen.
- (2) Die Generalversammlung der Vereinten Nationen beschließt über etwaige hinsichtlich eines derartigen Antrags zu unternehmende Schritte.

### Artikel 27

- (1) Dieses Übereinkommen tritt am 30. Tag nach Hinterlegung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.
- (2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der 20. Ratifikations- oder Beitrittsurkunde dieses Übereinkommen ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt es am 30. Tag nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

### Artikel 28

- (1) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen nimmt den Wortlaut von Vorbehalten, die ein Staat bei der Ratifikation oder beim Beitritt anbringt, entgegen und leitet ihn allen Staaten zu.
- (2) Mit Ziel und Zweck dieses Übereinkommens sind unvereinbare Vorbehalte nicht zulässig.
- (3) Vorbehalte können jederzeit durch eine diesbezügliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen zurückgenommen werden, der sodann alle Staaten davon in Kenntnis setzt. Die Notifikation wird mit dem Tag ihres Eingangs wirksam.

### Artikel 29

- (1) Entsteht zwischen zwei oder mehr Vertragsstaaten über die Auslegung oder Anwendung dieses Übereinkommens eine Streitigkeit, die nicht auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden kann, so wird sie auf Verlangen einer Partei zum Gegenstand eines Schiedsverfahrens gemacht. Können sich die Parteien innerhalb von sechs Monaten vom Zeitpunkt des Antrags auf ein Schiedsverfahren über dessen Ausgestaltung nicht einigen, so kann eine Partei die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof vorlegen, indem sie einen Antrag im Einklang mit dessen Statut stellt.
- (2) Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation des Übereinkommens oder seines Beitritts dazu erklären, dass er sich durch Absatz 1 nicht als gebunden ansieht. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen derartigen Vorbehalt angebracht hat, durch Absatz 1 nicht gebunden.
- (3) Ein Vertragsstaat, der einen Vorbehalt nach Absatz 2 angebracht hat, kann diesen jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete Notifikation zurücknehmen.

### Artikel 30

Dieses Übereinkommen, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

# 6

## Text des Fakultativprotokolls zur Frauenrechtskonvention (CEDAW) vom 6. Oktober 1999<sup>30</sup>

.....  
30 Siehe Bundesgesetzblatt 2001 II, Nummer 35, abrufbar unter: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jump-To=bgbl201s1237.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jump-To=bgbl201s1237.pdf). Die englische Originaltextfassung des Zusatzprotokolls ist online auf den CEDAW-Seiten des VN-Hochkommissariats für Menschenrechte (OHCHR) abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCEDAW.aspx> (Seitenaufruf: April 2020).

### Die Vertragsstaaten dieses Protokolls –

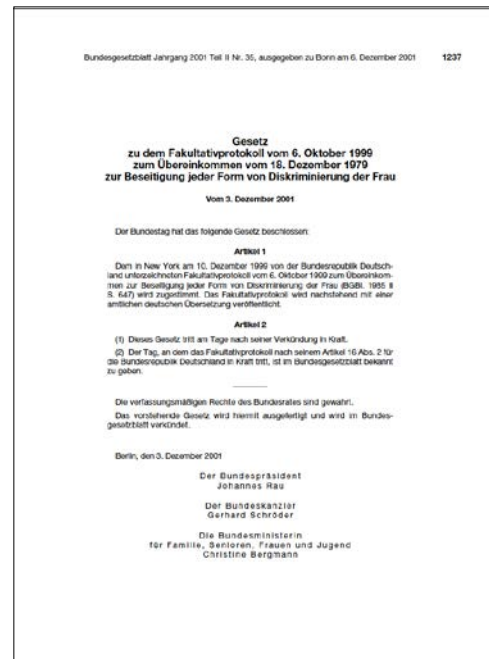
im Hinblick darauf, dass die Charta der Vereinten Nationen den Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt;

ferner im Hinblick darauf, dass die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte feierlich feststellt, dass alle Menschen frei und an Würde und Rechten gleich geboren sind und dass jeder ohne irgendeinen Unterschied, einschließlich eines Unterschieds aufgrund des Geschlechts, Anspruch hat auf alle in der genannten Erklärung aufgeführten Rechte und Freiheiten;

unter Hinweis darauf, dass die Internationalen Menschenrechtspakte und andere internationale Menschenrechtsübereinkünfte die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbieten;

ferner unter Hinweis auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau („Übereinkommen“), in dem die Vertragsstaaten jede Form von Diskriminierung der Frau verurteilen und übereinkommen, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen;

in erneuter Bekräftigung ihrer Entschlossenheit, die volle Gleichberechtigung der Frau bei der Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten und wirksame Maßnahmen zu treffen, um Verletzungen dieser Rechte und Freiheiten zu verhindern, sind wie folgt übereingekommen:



CEDAW – Fakultativprotokoll, Bundesgesetzblatt 2001 II, Nummer 35

### 📎 Artikel 1

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

### 📎 Artikel 2

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

### Artikel 3

Mitteilungen sind schriftlich abzufassen und dürfen nicht anonym sein. Der Ausschuss nimmt keine Mitteilung entgegen, die einen Vertragsstaat des Übereinkommens betrifft, der nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist.

### Artikel 4

- (1) Der Ausschuss prüft eine Mitteilung nur, wenn er sich vergewissert hat, dass alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe erschöpft worden sind, sofern nicht das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder keine wirksame Abhilfe erwarten lässt.
- (2) Der Ausschuss erklärt eine Mitteilung für unzulässig, wenn
  - a) dieselbe Sache bereits vom Ausschuss untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird;
  - b) sie unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens ist;
  - c) sie offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird;
  - d) sie einen Missbrauch des Rechts auf Einreichung einer Mitteilung darstellt;
  - e) sich die der Mitteilung zugrunde liegenden Tatsachen vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat ereignet haben, sofern sie nicht auch nach diesem Zeitpunkt weiter bestehen.

### Artikel 5

- (1) Der Ausschuss kann jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor eine Entscheidung in der Sache selbst getroffen worden ist, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln, in dem er aufgefordert wird, die vorläufigen Maßnahmen zu treffen, die gegebenenfalls erforderlich sind, um einen möglichen, nicht wiedergutmachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden.
- (2) Übt der Ausschuss sein Ermessen nach Absatz 1 aus, so bedeutet das keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung oder in der Sache selbst.

### Artikel 6

- (1) Sofern nicht der Ausschuss eine Mitteilung für unzulässig erachtet, ohne sich dabei an den betreffenden Vertragsstaat zu wenden, und sofern die Person oder Personen in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber diesem Vertragsstaat einwilligen, bringt der Ausschuss jede ihm nach diesem Protokoll zugegangene Mitteilung dem Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis.
- (2) Der betreffende Vertragsstaat übermittelt dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten schriftliche Erklärungen oder Darlegungen zur Klärung der Sache und der gegebenenfalls von ihm getroffenen Abhilfemaßnahmen.

### 🔗 Artikel 7

- (1) Der Ausschuss prüft die ihm nach diesem Protokoll zugegangenen Mitteilungen unter Berücksichtigung aller ihm von oder im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen und von dem betreffenden Vertragsstaat unterbreiteten Angaben, wobei diese Angaben den betreffenden Parteien zuzuleiten sind.
- (2) Der Ausschuss berät über Mitteilungen aufgrund dieses Protokolls in nicht öffentlicher Sitzung.
- (3) Nach Prüfung einer Mitteilung übermittelt der Ausschuss den betreffenden Parteien seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen.
- (4) Der Vertragsstaat zieht die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung und unterbreitet dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen.
- (5) Der Ausschuss kann den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die der Vertragsstaat als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen des Ausschusses getroffen hat, vorzulegen, einschließlich, soweit dies vom Ausschuss als geeignet erachtet wird, in den folgenden Berichten des Vertragsstaats nach Artikel 18 des Übereinkommens.

### 🔗 Artikel 8

- (1) Erhält der Ausschuss zuverlässige Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, so fordert der Ausschuss diesen Vertragsstaat auf, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und zu diesen Angaben Stellung zu nehmen.
- (2) Der Ausschuss kann unter Berücksichtigung der von dem betreffenden Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden zuverlässigen Angaben eines oder mehrere seiner Mitglieder beauftragen, eine Untersuchung durchzuführen und ihm sofort zu berichten. Sofern geboten, kann die Untersuchung mit Zustimmung des Vertragsstaats einen Besuch in seinem Hoheitsgebiet einschließen.
- (3) Nachdem der Ausschuss die Ergebnisse einer solchen Untersuchung geprüft hat, übermittelt er sie zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen dem betreffenden Vertragsstaat.
- (4) Der Vertragsstaat unterbreitet innerhalb von sechs Monaten nach Eingang der vom Ausschuss übermittelten Ergebnisse, Bemerkungen und Empfehlungen dem Ausschuss seine Stellungnahmen.
- (5) Eine solche Untersuchung ist vertraulich durchzuführen; die Mitwirkung des Vertragsstaats ist auf allen Verfahrensstufen anzustreben.

### Artikel 9

- (1) Der Ausschuss kann den betreffenden Vertragsstaat auffordern, in seinen Bericht nach Artikel 18 des Übereinkommens Einzelheiten über Maßnahmen aufzunehmen, die als Reaktion auf eine nach Artikel 8 dieses Protokolls durchgeführte Untersuchung getroffen wurden.
- (2) Sofern erforderlich, kann der Ausschuss nach Ablauf des in Artikel 8 Absatz 4 genannten Zeitraums von sechs Monaten den betreffenden Vertragsstaat auffordern, ihn über die als Reaktion auf eine solche Untersuchung getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

### Artikel 10

- (1) Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation dieses Protokolls oder seines Beitritts dazu erklären, dass er die in den Artikeln 8 und 9 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkennt.
- (2) Jeder Vertragsstaat, der eine Erklärung nach Absatz 1 abgegeben hat, kann diese Erklärung jederzeit durch eine an den Generalsekretär gerichtete Notifikation zurücknehmen.

### Artikel 11

Ein Vertragsstaat trifft alle geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass seiner Hoheitsgewalt unterstehende Personen nicht deshalb einer Misshandlung oder Einschüchterung ausgesetzt werden, weil sie sich aufgrund dieses Protokolls an den Ausschuss gewandt haben.

### Artikel 12

Der Ausschuss nimmt in seinen Jahresbericht nach Artikel 21 des Übereinkommens eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Protokoll auf.

### Artikel 13

Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, das Übereinkommen und dieses Protokoll weithin bekannt zu machen und zu verbreiten und den Zugang zu Angaben über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses, insbesondere in diesen Vertragsstaat betreffenden Sachen, zu erleichtern.

### Artikel 14

Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung, die bei der Erfüllung der ihm durch dieses Protokoll übertragenen Aufgaben zu beachten ist.

### Artikel 15

- (1) Dieses Protokoll liegt für jeden Staat, der das Übereinkommen unterzeichnet oder ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zur Unterzeichnung auf.
- (2) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation, die von allen Staaten vorgenommen werden kann, die das Übereinkommen ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Die Ratifikationsurkunden werden beim Generalsekretär der Vereinten Nationen hinterlegt.
- (3) Dieses Protokoll steht jedem Staat, der das Übereinkommen ratifiziert hat oder ihm beigetreten ist, zum Beitritt offen.
- (4) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen.

### Artikel 16

- (1) Dieses Protokoll tritt drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.
- (2) Für jeden Staat, der dieses Protokoll nach seinem Inkrafttreten ratifiziert oder ihm nach seinem Inkrafttreten beitrifft, tritt es drei Monate nach Hinterlegung seiner Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.



### 🔗 Artikel 17

Vorbehalte zu diesem Protokoll sind nicht zulässig.

### 🔗 Artikel 18

- (1) Jeder Vertragsstaat kann eine Änderung dieses Protokolls vorschlagen und ihren Wortlaut beim Generalsekretär der Vereinten Nationen einreichen. Der Generalsekretär übermittelt sodann alle Änderungsvorschläge den Vertragsstaaten mit der Aufforderung, ihm mitzuteilen, ob sie eine Konferenz der Vertragsstaaten zur Beratung und Abstimmung über die Vorschläge befürworten. Befürwortet wenigstens ein Drittel der Vertragsstaaten eine solche Konferenz, so beruft der Generalsekretär die Konferenz unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen ein. Jede Änderung, die von der Mehrheit der auf der Konferenz anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten angenommen wird, ist der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Billigung vorzulegen.
- (2) Die Änderungen treten in Kraft, wenn sie von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gebilligt und von einer Zweidrittelmehrheit der Vertragsstaaten dieses Protokolls nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Verfahren angenommen worden sind.
- (3) Treten die Änderungen in Kraft, so sind sie für die Vertragsstaaten, die sie angenommen haben, verbindlich, während für die anderen Vertragsstaaten weiterhin dieses Protokoll und alle früher von ihnen angenommenen Änderungen gelten.

### 🔗 Artikel 19

- (1) Jeder Vertragsstaat kann dieses Protokoll jederzeit durch schriftliche Notifikation an den Generalsekretär der Vereinten Nationen kündigen. Die Kündigung wird sechs Monate nach Eingang der Notifikation beim Generalsekretär wirksam.
- (2) Die Kündigung berührt nicht die weitere Anwendung dieses Protokolls auf Mitteilungen nach Artikel 2 oder Untersuchungen nach Artikel 8, die vor dem Wirksamwerden der Kündigung eingegangen oder begonnen worden sind.

### 🔗 Artikel 20

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen unterrichtet alle Staaten von

- a) den Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritten nach diesem Protokoll;
- b) dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Protokolls und der Änderungen nach Artikel 18;
- c) Kündigungen nach Artikel 19.

### 🔗 Artikel 21

- (1) Dieses Protokoll, dessen arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird im Archiv der Vereinten Nationen hinterlegt.
- (2) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen übermittelt allen in Artikel 25 des Übereinkommens bezeichneten Staaten beglaubigte Abschriften dieses Protokolls.



Allgemeine  
Empfehlungen des  
Frauenrechtsausschusses  
(CEDAW-Ausschuss)



CEDAW-Ausschuss der Vereinten Nationen im Februar 2020 im Genfer Sitzungssaal.

### 7.1 Einführung

Die durch die Menschenrechtskonventionen und Pakte der Vereinten Nationen eingerichteten unabhängigen Vertragsausschüsse (englisch: *treaty bodies*) sind insbesondere dafür zuständig, die von den Vertragsstaaten der Übereinkommen periodisch vorzulegenden Staatenberichte zu überprüfen, den Staaten Empfehlungen zu geben und Individualbeschwerden zu bearbeiten.

Ein solches Gremium ist auch durch Artikel 17 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eingesetzt worden: **der Frauenrechtsausschuss oder Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss)**. Dieser kann nach Artikel 21 der Frauenrechtskonvention auf Basis der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte Handlungsvorschläge machen und Allgemeine Empfehlungen abgeben. Somit hat er die Möglichkeit, die in der Frauenrechtskonvention enthaltenen Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu interpretieren und diese Auslegungen als Bemerkungen und Allgemeine Empfehlungen (*General Recommendations* beziehungsweise *General Comments*) an die Staaten zu richten.

**Die rechtliche Bedeutung der Allgemeinen Empfehlungen** ist umstritten und oftmals werden sie als Quellen des völkerrechtlichen „Soft Law“ gesehen. Denn einerseits sind sie völkerrechtlich

nicht verbindlich und haben folglich keinen Verpflichtungscharakter wie die Konventionsrechte selbst. Andererseits formulieren sie den aktuellen Stand der rechtlichen Auslegung der Menschenrechtsnormen durch den durch das Übereinkommen mandatierten Fachausschuss und haben von daher politisches Gewicht, indem sie zu einzelnen Themen und gleichstellungspolitischen Handlungsfeldern klare Ziele zum Ausdruck bringen, Rechtslücken schließen, abstrakte Rechte und Pflichten konkretisieren oder einzelne Handlungen als zulässig oder unzulässig bewerten.

Die Allgemeinen Empfehlungen verfolgen primär den Zweck, die teilweise recht allgemein gehaltenen beziehungsweise aufgrund der begrenzten Länge des Konventionstextes nicht erschöpfend beschriebenen Ziele und den Konventionsartikeln immanente, wenn auch nicht immer ausdrücklich genannte Verpflichtungen im Lichte auch aktueller Entwicklungen und unter Berücksichtigung besonderer Themenstellungen konkret zu erläutern. Somit dienen die Allgemeinen Empfehlungen den Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer Menschenrechtsverpflichtungen als Wegweiser und Orientierungshilfe zur vollständigen Umsetzung der Frauenrechtskonvention. Der CEDAW-Ausschuss erwartet von den Vertragsstaaten, dass sie die Allgemeinen Empfehlungen bei der Umsetzung des Übereinkommens und bei ihrer Berichterstattung berücksichtigen.

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Da die Allgemeinen Empfehlungen als Überzeugungsstrategien konzipiert wurden und Maßstäbe setzen, kommen sie nicht nur den Staaten, sondern auch dem Ausschuss sowie den nationalen Menschenrechtsinstitutionen und nichtstaatlichen Organisationen als wesentliche Auslegungshilfen zugute. Viele Nichtregierungsorganisationen nutzen sie bei der Erstellung ihrer Alternativberichte und Eingaben, die dem CEDAW-Ausschuss als Ergänzung der Staatenberichte dienen.

Zwischen 1986 und bis zum Erscheinen dieses Handbuchs 2020 hat der CEDAW-Ausschuss insgesamt 37 Allgemeine Empfehlungen angenommen, die in der nachfolgenden tabellarischen Übersicht in Kapitel 7.2 kurzgefasst dargestellt werden.

Daran anschließend finden sich im Kapitel 7.3 die Arbeitsübersetzungen ausgewählter älterer Allgemeiner Empfehlungen (Nummer 13, 19, 23, 24 und 25 aus den Jahren 1989–2004) sowie die deutschen Arbeitsübersetzungen aller zwischen 2010–2019 vom CEDAW-Ausschuss angenommenen Allgemeinen Empfehlungen Nummer 27–37.



Sitz der Vereinten Nationen in Genf

## 7.2 Tabellarische Übersicht der Allgemeinen Empfehlungen

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
<b>1986</b>		
<b>Nummer 1</b> 5. Sitzung	Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten  Artikel 18	<ul style="list-style-type: none"> <li>Erstbericht folgt innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der Konvention für einen Staat; danach alle vier Jahre.</li> </ul>
<b>1987</b>		
<b>Nummer 2</b> 6. Sitzung	Die Berichterstattung durch die Vertragsstaaten  Artikel 18	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zusatzinformationen zum Staatenbericht sind dem Generalsekretariat mindestens drei Monate vor der Sitzung, in der dieser behandelt wird, vorzulegen.</li> </ul>
<b>Nummer 3</b> 6. Sitzung	Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit  Artikel 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beseitigung von Vorurteilen und Verhaltensmustern, die das Prinzip der sozialen Gleichheit der Frau behindern, durch Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit</li> </ul>
<b>Nummer 4</b> 6. Sitzung	Vorbehalte zum Übereinkommen  Artikel 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die erhobenen Vorbehalte dürfen Ziel und Zweck der Konvention nicht vereiteln.</li> <li>Aufforderung an die Vertragsstaaten zur Überprüfung und gegebenenfalls Rücknahme</li> </ul>
<b>1988</b>		
<b>Nummer 5</b> 7. Sitzung	Zeitweilige Sondermaßnahmen  Artikel 4 Absatz 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verstärkter Gebrauch von zeitweiligen Sondermaßnahmen zur Herbeiführung von De-facto-Gleichstellung</li> </ul>
<b>Nummer 6</b> 7. Sitzung	Effektive nationale Mechanismen und Öffentlichkeit  Artikel 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Effektive nationale Mechanismen und Verfahren der Gleichstellungspolitik: Gleichstellungsinstitutionen auf nationaler Regierungsebene, die die Situation von Frauen umfassend untersuchen, sollen entsprechende Politiken formulieren und beraten, wie sich die allgemeine Regierungspolitik auf Frauen auswirkt.</li> </ul>
<b>Nummer 7</b> 7. Sitzung	Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertragsstaaten müssen dem Ausschuss ausreichende Ressourcen zur Verfügung stellen.</li> </ul>
<b>Nummer 8</b> 7. Sitzung	Umsetzung Artikel 8 des Übereinkommens  Artikel 4 Absatz 1 Artikel 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertragsstaaten ergreifen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Frauen unter den gleichen Bedingungen wie Männer und ohne Diskriminierung die Möglichkeit haben, ihre Regierung auf internationaler Ebene zu vertreten und an der Arbeit internationaler Organisationen mitzuwirken.</li> </ul>
<b>1989</b>		
<b>Nummer 9</b> 8. Sitzung	Statistische Daten, die die Situation der Frauen betreffen  Artikel 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>Statistische Daten sind für die Analyse der Situation der Frau in den jeweiligen Vertragsstaaten notwendig.</li> </ul>
<b>Nummer 10</b> 8. Sitzung	Der zehnte Jahrestag der Verabschiedung des Übereinkommens	<ul style="list-style-type: none"> <li>Am 18. Dezember 1989 feierte das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau seinen zehnten Jahrestag.</li> <li>Empfehlungen des Ausschusses: Entwicklung von Programmen zur Verbreitung der Konvention unter Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen und Frauenorganisationen</li> </ul>
<b>Nummer 11</b> 8. Sitzung	Technische Beratung für die Berichterstattung  Artikel 18	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ermutigung, Förderung und technische Beratung anderer Vertragsstaaten bei der Berichterstattung nach Artikel 18 des Übereinkommens, zum Beispiel durch Fortbildungen</li> </ul>



## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
<b>Nummer 12</b> 8. Sitzung	<b>Schutz vor Gewalt gegen Frauen</b>  Artikel 2 Artikel 5 Artikel 11 Artikel 12 Artikel 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz der Frau vor Gewalt innerhalb der Familie, am Arbeitsplatz oder in anderen Bereichen des sozialen Lebens</li> <li>• Empfehlung an die Vertragsstaaten, in ihren Staatenberichten hierzu Informationen bereitzustellen (unter anderem über Gesetzgebung und Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor Gewalt, statistische Daten sowie Hilfsangebote für Frauen)</li> </ul>
<b>Nummer 13</b> 8. Sitzung	<b>Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit</b>  Artikel 11 Absatz 1 d	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufnahme des Prinzips des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit in die nationale Gesetzgebung</li> <li>• Ratifizierung des ILO-Übereinkommens Nummer 100 (Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit)</li> </ul>
<b>1990</b>		
<b>Nummer 14</b> 9. Sitzung	<b>Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen</b>  Artikel 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maßnahmen zur Abschaffung der Praxis der Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen (Sammlung und Verbreitung von Daten, Aufklärungs- und Schulungsprogramme, Verfolgung von geeigneten gesundheitspolitischen Strategien)</li> </ul>
<b>Nummer 15</b> 9. Sitzung	<b>Vermeidung der Diskriminierung der Frau bei nationalen Strategien zur Vorbeugung und Kontrolle des Immunschwächesyndroms AIDS</b>  Artikel 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbreitung von Informationen, um das öffentliche Bewusstsein über das Risiko einer Ansteckung mit HIV/AIDS und über deren Auswirkungen zu erhöhen, insbesondere bei Frauen und Kindern</li> <li>• Programme zur Bekämpfung von AIDS</li> <li>• Vorbeugung von Diskriminierung der Frau infolge von AIDS</li> </ul>
<b>1991</b>		
<b>Nummer 16</b> 10. Sitzung	<b>Unbezahlte weibliche Arbeitskräfte in ländlichen und städtischen Familienunternehmen</b>  Artikel 2 c Artikel 11 Absatz 1 c Artikel 11 Absatz 1 d Artikel 11 Absatz 1 e Artikel 14 Artikel 16 Absatz 1 h	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problematik der unbezahlten weiblichen Arbeitskräfte in Familienunternehmen, da dies eine Form der Ausbeutung der Frau darstellt</li> <li>• Gewährleistung von Bezahlung, Sozialversicherung und soziale Beihilfen für in Familienunternehmen tätige Frauen</li> </ul>
<b>Nummer 17</b> 10. Sitzung	<b>Bewertung und Quantifizierung unvergüteter häuslicher Tätigkeiten der Frau und deren Anerkennung im Bruttosozialprodukt</b>  Artikel 3 Artikel 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfassung und Bewertung der unbezahlten häuslichen Arbeit der Frau durch die Vertragsstaaten (Umfragen, nach Geschlecht aufgeschlüsselte statistische Daten)</li> <li>• Einbeziehung der unvergüteten häuslichen Arbeit der Frau in das Bruttosozialprodukt</li> </ul>
<b>Nummer 18</b> 10. Sitzung	<b>Frauen mit Behinderungen</b>  Artikel 1 Artikel 3 Artikel 4 Absatz 1 Artikel 7 Artikel 10 Artikel 11 Artikel 12 Artikel 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frauen mit Behinderungen erleiden eine doppelte Diskriminierung und gehören somit zu den schutzbedürftigen Gruppen.</li> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs zu Ausbildung, Beschäftigung, Gesundheitsdiensten und zur Sozialversicherung</li> <li>• Gewährleistung der Teilnahme an allen Bereichen des sozialen und kulturellen Lebens</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
1992		
<b>Nummer 19</b> 11. Sitzung	<b>Gewalt gegen Frauen</b>  Artikel 1 Artikel 2 e Artikel 2 f Artikel 3 Artikel 5 Artikel 6 Artikel 10 c Artikel 11 Artikel 12 Artikel 14 Artikel 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definition von geschlechtsspezifischer Gewalt (Handlungen, die körperlichen, seelischen oder sexuellen Schaden oder Schmerz zufügen, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, Nötigung oder Freiheitsberaubung, zum Beispiel Gewalt und Missbrauch in der Familie, Zwangsehe, Genitalverstümmelung von Mädchen und Frauen, Frauenhandel, Ausbeutung der Prostitution von Frauen, sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz etc.)</li> <li>• Verdeutlichung, dass Gewalt gegen Frauen eine Verletzung ihrer fundamentalen Menschenrechte in vielen Bereichen ist (unter anderem des Rechts, nicht gefoltert zu werden, des Rechts auf Freiheit und Sicherheit, des Rechts auf gleichen Schutz des Gesetzes, des Rechts auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen)</li> <li>• Empfehlung an die Vertragsstaaten unter anderem: Umsetzung des Übereinkommens durch gezielte Maßnahmen zur Beseitigung jeder Form der Gewalt gegen Frauen sowie detaillierte Berichterstattung darüber in den Staatenberichten: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erlass von Rechtsvorschriften/Gesetzen gegen jede Art der Gewalt mit entsprechenden Strafen und Schadensersatzansprüchen</li> <li>• Gendersensible Fortbildungs- und Aufklärungsprogramme für Justiz-, Polizei- und Vollzugsbeamtinnen und -beamte</li> <li>• Schutzeinrichtungen für Opfer von Gewalt</li> <li>• Erstellen von Statistiken, Forschungen zu Gewalt und ihren Ursachen, Effekten sowie der Effektivität von Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt</li> <li>• Bereitstellung von Informationen, zum Beispiel zu sexueller Belästigung am Arbeitsplatz</li> <li>• Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Medien Respekt Frauen gegenüber fördern</li> <li>• Maßnahmen gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung</li> <li>• Maßnahmen gegen Zwang in Bezug auf reproduktive Rechte der Frau</li> <li>• Strafbarkeit von sogenannten „Ehrenmorden“</li> <li>• Rehabilitationsprogramme für Täter häuslicher Gewalt</li> <li>• Präventive Maßnahmen wie Erziehungs- und Aufklärungsprogramme für die breite Öffentlichkeit</li> </ul> </li> </ul>
<b>Nummer 20</b> 11. Sitzung	<b>Vorbehalte zum Übereinkommen</b>  Artikel 28 Artikel 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertragsstaaten sollen die Gültigkeit ihrer Vorbehalte überprüfen.</li> </ul>
1994		
<b>Nummer 21</b> 13. Sitzung	<b>Gleichstellung in Ehe und Familie</b>  Artikel 1 Artikel 2 Artikel 3 Artikel 5 Artikel 9 Artikel 10 h Artikel 11 Absatz 1 a Artikel 11 Absatz 1 c Artikel 15 Artikel 16 Artikel 24 Artikel 28	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleiches Recht für Frauen hinsichtlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung der Staatsangehörigkeit</li> <li>• Gleichstellung vor dem Gesetz und der Rechtsfähigkeit der Frau (zum Beispiel Abschluss von Verträgen, Verwaltung von Vermögen etc.)</li> <li>• Gleiches Recht zur Eheschließung und auf freie Wahl des Ehegatten</li> <li>• Gleiche Rechtsstellung der Eltern</li> <li>• Frauen haben das Recht, über die Anzahl ihrer Kinder und die Geburtenabstände zu entscheiden; Zugang zu Verhütungsmaßnahmen.</li> <li>• Recht auf freie Berufswahl</li> <li>• Verbot der Eheschließung von Minderjährigen, der Bigamie und Polygamie</li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
1995		
Nummer 22 14. Sitzung	Novellierung von Artikel 20 des Übereinkommens  Artikel 20 Absatz 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Begrenzte Dauer der Sitzungsperioden des Ausschusses ist ein Hindernis.</li> <li>Der Ausschuss empfiehlt die Novellierung von Artikel 20 bezüglich der Sitzungsdauer.</li> </ul>
1997		
Nummer 23 16. Sitzung	Politisches und öffentliches Leben  Präambel Artikel 4 Artikel 7 Artikel 8	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vertragsstaaten verpflichten sich zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen im politischen und öffentlichen Leben.</li> <li>Vertragsstaaten gewährleisten das aktive und passive Wahlrecht, das Recht auf Mitwirkung an der Ausarbeitung und Durchführung der Regierungspolitik, die Bekleidung öffentlicher Ämter und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben auf nationaler und internationaler Ebene.</li> <li>Gewünscht sind zeitweilige Sondermaßnahmen, um die gleichberechtigte Teilhabe der Frau am öffentlichen Leben und an Entscheidungsprozessen zu erreichen (unter anderem durch finanzielle Unterstützung, Quotenregelung etc.).</li> </ul>
1999		
Nummer 24 20. Sitzung	Frauen und Gesundheit  Artikel 1 Artikel 5 b Artikel 10 Artikel 10 h Artikel 11 Artikel 12 Artikel 14 Absatz 2 b Artikel 14 Absatz 2 h Artikel 16 Absatz 1 e Artikel 16 Absatz 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artikel 12 zielt auf die Verwirklichung des Rechts der Frau auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit ab und verlangt die Abschaffung der Diskriminierung der Frau beim Zugang zu Gesundheitsdiensten in den Bereichen der Familienplanung, Schwangerschaft, während der Entbindung und in der Zeit danach.</li> <li>Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> <li>Erlass und wirksame Umsetzung von Rechtsvorschriften, politischen Richtlinien und Programmen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt</li> <li>Zuteilung von Haushaltsmitteln, personellen und administrativen Ressourcen, um Gesundheit der Frauen als einen Anteil des gesamten Gesundheitsbudgets sicherzustellen</li> <li>Zugang der Frauen zu Dienstleistungen der Gesundheitsfürsorge, zu Ausbildung und Information, einschließlich des Bereichs der Gesundheit in Beziehung auf Sexualität und reproduktive Gesundheit</li> <li>Staatlich geförderte Programme für Vorbeugung und Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten, zum Beispiel HIV/AIDS</li> <li>Geschlechtsorientierte Ausbildungslehrpläne für Beschäftigte im Gesundheitswesen</li> </ul> </li> </ul>
2004		
Nummer 25 30. Sitzung	Zeitweilige Sondermaßnahmen nach Artikel 4 des Übereinkommens  Artikel 3 Artikel 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wesentliches Ziel und Zweck der Konvention besteht in der Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und in der Herbeiführung einer <b>De-jure- und De-facto-Gleichstellung</b> zwischen Mann und Frau zum uneingeschränkten Genuss ihrer Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten.</li> <li>Unterrepräsentation von Frauen in allen Bereichen überwinden</li> <li>Umverteilung von Ressourcen und Machtausgleich zwischen Mann und Frau</li> <li>Die Vertragsstaaten sollen unter anderem sicherstellen, dass: <ul style="list-style-type: none"> <li>ihre Gesetze keine Diskriminierung der Frau enthalten und die tatsächliche (<b>de facto</b>) Gleichstellung der Frau durch konkrete, gegebenenfalls zeitgebundene und effektive politische Maßnahmen, Rechtsvorschriften und Programme verbessert wird,</li> <li>die vorherrschenden Geschlechterrollen und geschlechtsbezogenen Stereotypen thematisiert und abgebaut werden.</li> </ul> </li> <li>Die <b>Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen</b> in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen ist ein <b>Mittel zur beschleunigten Verwirklichung der De-facto-Gleichstellung</b> der Frau und stellt keine Diskriminierung des anderen Geschlechts dar. Diese Maßnahmen zeitweiliger Natur sind zu beenden, sobald die erwünschten Ergebnisse erzielt und über einen längeren Zeitraum beibehalten worden sind. Sie sind Basis unter anderem als Nachteilsausgleich für bestehende/historisch gewachsene, kulturelle Benachteiligungen und Machtungleichgewichte zwischen Frauen und Männern.</li> <li>Zu den Maßnahmen zählen unter anderem legislative, exekutive, administrative und andere regulatorische Instrumente, Politiken, Praktiken, zum Beispiel Förderprogramme, Ver-/Umverteilung von Ressourcen, Quotenregelungen etc.</li> </ul>



## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
2008		
<b>Nummer 26</b> 42. Sitzung	<b>Wanderarbeiterinnen</b> <i>(women migrant workers)</i>  Artikel 2 Artikel 3 Artikel 5 Artikel 7 Artikel 10 Artikel 11 Artikel 12 Artikel 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz der Menschenrechte der Wanderarbeiterinnen in den Herkunfts-, Transit- und Zielländern: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unabhängig/allein migrierende Frauen</li> <li>• Frauen, die ihrer Familie/ihren Ehegatten nachfolgen</li> <li>• Frauen, die ohne Aufenthaltserlaubnis/Arbeitserlaubnis sind</li> </ul> </li> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beseitigung jeglicher Diskriminierung aufgrund des Geschlechts in allen Stadien der Migration</li> <li>• Gleiche Rechte wie inländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Verfassungs-, Zivil- und Arbeitsrecht); nichtdiskriminierende Aufenthaltsbestimmungen</li> <li>• Ungehindertes Zugang zum Rechtssystem</li> <li>• Verbesserter arbeitsrechtlicher Schutz (Entgelt, Arbeitszeit, Gesundheit, Sicherheit, Urlaub) für Berufe und Tätigkeiten, die überwiegend von Wanderarbeiterinnen besetzt sind</li> <li>• Schutz vor Freiheitsberaubung, Gewalt, geschlechtsbezogener Ausbeutung und Missbrauch sowie entsprechende Überwachungsmechanismen</li> <li>• Aktive Beteiligung von Wanderarbeiterinnen und Nichtregierungsorganisationen (NROen); soziale Integration</li> <li>• Familienzusammenführung und Bereitstellung von Schutzeinrichtungen, Informationszentren, Sprachschulungen</li> <li>• Schulungen und Bewusstseinsförderungsprogramme für Polizei, Sozial Einrichtungen und Gesundheitswesen sowie private Vermittlungsbüros</li> </ul> </li> </ul>
2010		
<b>Nummer 27</b> 47. Sitzung	<b>Schutz der Menschenrechte älterer Frauen</b>  Verbindung zu allen Artikeln	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundsatz der Geschlechtergleichstellung im gesamten Lebensverlauf und Verhinderung der (Mehrfach-)Diskriminierung von älteren Frauen (neben Geschlecht, ethnischer Herkunft, Migrationshintergrund, Behinderung etc.)</li> <li>• Einkommen (Renten-, Pensionsansprüche, Altersarmut)</li> <li>• Bezahlbare und zugängliche Gesundheitsversorgung und Pflege für alle älteren Frauen</li> <li>• Maßnahmen, auch zeitweilige Spezialmaßnahmen nach Artikel 4 der Konvention, zur gleichberechtigten Teilhabe am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben</li> <li>• Beseitigung diskriminierender Gesetze</li> <li>• Zugang zu Bildung für ältere Frauen</li> <li>• Maßnahmen gegen Gewalt</li> <li>• Beseitigung von gesellschaftlichen Stereotypen</li> <li>• Alters- und geschlechtsspezifische Datenerhebungen zu Armut, Gewalt, Migration, Gesundheitsversorgung, Beschäftigung</li> <li>• Berücksichtigung älterer Frauen bei der nationalen Umsetzung der Resolution 1325 des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN-Sicherheitsrat)</li> </ul>
<b>Nummer 28</b> 47. Sitzung	<b>Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens (Core Obligations)</b>  Artikel 2 Artikel 3 Artikel 4 Artikel 5 Artikel 24	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artikel 2 bezieht sich auf die rechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten, das <b>Recht von Frauen auf Nichtdiskriminierung zu achten, zu schützen und zu erfüllen</b>.</li> <li>• Vertragsstaaten haben die Pflicht, die Konvention durch <b>geeignete Maßnahmen</b> umzusetzen.</li> <li>• Vorbehalte gegen Artikel 2 widersprechen dem Sinn und Zweck des Übereinkommens und sind nicht mit den Zielen der Frauenrechtskonvention vereinbar.</li> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten zu geeigneten Umsetzungsmaßnahmen unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterlassen jeder Handlung, die die Konvention verletzt und Ahnden von Verletzungen</li> <li>• Ergreifen zeitweiliger Sondermaßnahmen zur Beschleunigung tatsächlicher Gleichstellung von Frauen (zum Beispiel Maßnahmen der strukturellen Nachförderung wie Quotenregelungen)</li> <li>• Bekanntheits- und Anerkennungs-/Anwendungsgrad der Konvention und dieser Allgemeinen Empfehlung im gesamten Vertragsstaat auf allen Ebenen erhöhen</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale Aktionspläne sowie politische Maßnahmen unter Berücksichtigung der Inhalte der Pekingener Aktionsplattform verabschieden; Bereitstellung angemessener Ressourcen für die Umsetzung</li> <li>Entwicklung für Verhaltenscodizes für Beschäftigte im öffentlichen Dienst</li> <li>Verbreitung von Urteilen, die sich auf die Konvention beziehen; spezielle Fortbildungsprogramme über die Konventionsartikel und Auslegung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes und aller Rechtsberufe (Justiz)</li> <li>Einbeziehung von Medien und Bildungssystemen, um die Rechte der Konvention allen Frauen bekannt zu machen</li> <li>Entwicklung geschlechtsbezogener statistischer Indikatoren und Datenerhebung sowie Monitoring – unter Bezug auf die Konvention</li> </ul>
<b>2013</b>		
<b>Nummer 29</b> 54. Sitzung	<b>Wirtschaftliche Konsequenzen der Ehe, Familienbeziehungen sowie ihrer Auflösung</b>  Artikel 2 Artikel 5 Artikel 15 Artikel 16	Herstellung von De-jure- und De-facto-Gleichstellung zwischen den Geschlechtern in Ehe und Familie: <ul style="list-style-type: none"> <li>Verfassungsrechtliche Verankerung der Gleichstellung, Verbot der Polygamie</li> <li>Gender Mainstreaming von Politiken und Gesetzen, sodass De-facto-Gleichstellung gewährleistet wird</li> <li>Weites Verständnis des Familienbegriffs (Auch in eheähnlichen Lebensgemeinschaften und gleichgeschlechtlichen Partnerschaften müssen die Partner und deren Kinder gleiche wirtschaftliche Rechte haben.)</li> <li>Aufklärung über finanzielle Folgen der Eheschließung/eingetragenen Partnerschaft</li> <li>Während der Ehe/eingetragener Partnerschaft: Gewährleistung des gleichen Zugangs zum ehelichen Eigentum beider Partner sowie gleiches Recht, dieses zu verwalten</li> <li>Bei Auflösung/Ende der Ehe/eingetragener Partnerschaft: Abschaffung von Scheidungsgründen, die Schuld eines Partners feststellen; gleiche Aufteilung des während der Ehe gewonnenen Eigentums/wirtschaftlicher Vorteile; Anerkennung auch der nichtfinanziellen Arbeit/des Beitrags zur Familie bei der Aufteilung des ehelichen Eigentums; Erwägung von nahehelichen Unterhaltszahlungen, um ökonomische Gleichstellung auch nach Auflösung für beide Partner herzustellen</li> <li>Gleichbehandlung von Männern und Frauen nach dem Tod des Ehegatten/Partners oder der Ehegattin/Partnerin bezüglich des Erbrechts</li> </ul>
<b>Nummer 30</b> 56. Sitzung	<b>Frauen in der Konfliktverhütung, in Konflikt- und Postkonfliktsituationen</b>  Artikel 1 Artikel 2 Artikel 3 Artikel 5 Artikel 7 Artikel 8 Artikel 12 Artikel 16 Artikel 18 (Bericht-erstattung)  Außerdem Verweis auf internationales Flüchtlings- und Strafrecht (Genfer Flüchtlingskonvention), Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit und so fort	<ul style="list-style-type: none"> <li>Allgemein: Geltungsbereich <ul style="list-style-type: none"> <li>Anwendung der Konvention auch bei extraterritorialer Hoheitsausübung und auch für Handlungen nichtstaatlicher Akteurinnen beziehungsweise Akteure</li> <li>Komplementarität der Konvention mit humanitärem Völkerrecht und internationalem Flüchtlings- und Strafrecht sowie den Rechten Staatenloser und Binnenvertriebener</li> </ul> </li> <li>Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sicherstellung von geschlechtssensiblen Strategien und Aktionsplänen mit Indikatoren und Benchmarks (unter anderem im Bereich Frühwarnsysteme, Konfliktprävention, Konfliktbeilegung und Wiederaufbau nach Konflikten) zur Gewährleistung aller im Übereinkommen verankerten Rechte von Frauen in allen Konfliktphasen</li> <li>Null-Toleranz-Politik verfolgen bei Menschenhandel, Zwangsehen, sexueller Ausbeutung und allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt in und nach bewaffneten Konflikten</li> <li>Zugang von Frauen zur Justiz und zu Wiedergutmachung</li> <li>In allen Prozessphasen Einbeziehung von Frauen und Genderperspektive; gendersensible Verfahren und Reformen des Sicherheitssektors, geschlechtssensibles Monitoring aller Politiken; Kontrolle und geschlechtsspezifische Schulungen zu Frauenrechten für Sicherheits-, Justizpersonal und involvierte Behörden</li> <li>Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung, Beschäftigung, Gesundheit (einschließlich sexueller Gesundheit und reproduktiven Rechten sowie Informationen darüber)</li> <li>Recht auf individuelle Dokumente und Eigentum in Konflikt- und Postkonfliktsituationen</li> <li>Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Mädchen, Frauenorganisationen an Demobilisierungs- und Reintegrationsmaßnahmen, beim Wiederaufbau und Reformen nach Konflikten (einschließlich Verfassungsgebungs- und Wahlrechtsreformprozessen)</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
(2014)		
Nummer 31 59. Sitzung	<p><b>Schädliche Praktiken</b></p> <p><b>Gemeinsame Empfehlung CEDAW-Ausschuss</b> (Allgemeine Empfehlung Nummer 31) und Ausschuss für die Rechte des Kindes (Allgemeine Bemerkung Nummer 18)</p> <p>Frauenrechtskonvention: Artikel 2 Artikel 5 Artikel 16</p> <p>Kinderrechtskonvention: Artikel 12 Artikel 19 Artikel 24 (3)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemein: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Verpflichtung, schädliche Praktiken wirksam zu bekämpfen, gehört zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten im Rahmen beider Übereinkommen; daher Vorbehalte gegen Kernbestimmungen (wie Artikel 2 CEDAW) mit Konvention unvereinbar.</li> <li>• Schädliche Praktiken sind hartnäckige Praktiken und Verhaltensweisen, die auf Diskriminierung aufgrund, unter anderem, des biologischen Geschlechts (<i>sex</i>), des sozial konstruierten Geschlechts (<i>gender</i>) und des Alters beruhen, neben mehrfacher und/oder sich überschneidender Formen der Diskriminierung, die oft Gewalt beinhalten und körperliche und/oder psychische Schäden oder Leiden verursachen.</li> <li>• Sie betreffen Frauen- ebenso wie Kinderrechte; insbesondere: weibliche Genitalverstümmelung, Kinder- und/oder Zwangsehen, Polygamie, Verbrechen im Namen der sogenannten Ehre.</li> </ul> </li> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Datenerhebung und Auswertung zu schädlichen Praktiken</li> <li>• Wirksame Rechtsvorschriften, um schädliche Praktiken effektiv anzugehen und zu beseitigen</li> <li>• Prävention durch rechtebasierte soziale und kulturelle Normen, Stärkung von Mädchen, Kapazitätsausbau und erkennbares Commitment</li> <li>• Effektive Schutzmaßnahmen und reaktionsschnelle Dienste</li> </ul> </li> </ul>
Nummer 32 59. Sitzung	<p><b>Geschlechtsspezifische Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit</b></p> <p>Artikel 2 Artikel 3 Artikel 9 Artikel 10 Artikel 11 Artikel 12 Artikel 15 Artikel 16</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemeine Zielsetzung und Gehalt der Empfehlung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlung baut auf Allgemeine Empfehlungen Nummer 19, 26, 28 und 30 auf.</li> <li>• Leitlinien für Vertragsstaaten zum Umgang mit allen Aspekten ihrer Verpflichtungen, die Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und staatenlosen Frauen in Bezug auf Nichtdiskriminierung und substanzielle Gleichstellung in Friedenszeiten, in internationalen und nicht internationalen bewaffneten Konflikten sowie in Besatzungssituationen zu achten, zu schützen und zu erfüllen</li> <li>• Vertragsstaaten tragen primäre Verantwortung für Nicht-Verletzung der Frauenrechte nach dem Übereinkommen, auch durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure, im Hinblick auf asylsuchende Frauen, Frauen mit Flüchtlingseigenschaft, Frauen, die eine Staatsbürgerschaft beantragen, und staatenlose Frauen innerhalb ihres Hoheitsgebiets oder unter ihrer effektiven Kontrolle oder Hoheitsgewalt, auch wenn sie sich nicht im Hoheitsgebiet befinden.</li> <li>• Sorgfaltspflicht, die erforderlichen legislativen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung von Frauen durch nichtstaatliche Akteure beziehungsweise Akteurinnen zu verhindern, zu untersuchen, die Täter und Täterinnen zu verfolgen und angemessen zu bestrafen sowie Frauen, die Opfer von Diskriminierung geworden sind, zu entschädigen</li> <li>• Betonung der Überschneidung und Wechselbeziehung zwischen den internationalen Menschenrechten/Instrumenten (Bestimmungen des Übereinkommens verstärken und ergänzen das internationale Regime an Schutzvorschriften für geflüchtete Frauen und staatenlose Frauen und Mädchen)</li> <li>• Grundsatz der Nichtzurückweisung von Flüchtlingen ist Eckpfeiler des Flüchtlingsschutzes und eine Norm des Völkergewohnheitsrechts und ist auch anzuwenden auf alle Bestimmungen nach dem Übereinkommen (das heißt bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten, einschließlich des Rechts auf Leben und des Rechts, keiner Folter oder Misshandlung ausgesetzt zu werden, sind implizit vom Übereinkommen abgedeckt)</li> <li>• Ausschuss vertritt Ansicht, dass Vertragsstaaten verpflichtet sind sicherzustellen, dass keine Frau in einen anderen Staat aus- oder zurückgewiesen wird, in dem ihr Leben, ihre körperliche Unversehrtheit, Freiheit und persönliche Sicherheit gefährdet wären, oder wo die Gefahr besteht, unter schwerwiegenden Formen der Diskriminierung zu leiden, einschließlich schwerwiegender Formen geschlechtsspezifischer Verfolgung oder geschlechtsspezifischer Gewalt</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten im Bereich Asyl unter anderem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proaktive Maßnahmen zur Gewährleistung einer geschlechtssensiblen Auslegung gesetzlich anerkannter Fluchtgründe</li> <li>• Gewährleistung, dass Frauen eigenständige Asylanträge stellen dürfen und separat angehört werden, auch wenn sie Teil einer asylsuchenden Familie sind; außerdem Sicherstellung „abgeleiteter Status“; Recht auf eigene Dokumente (und Fehlen von Dokumenten, die Asylanspruch belegen, allein nicht als mangelnde Glaubwürdigkeit asylsuchender Frauen ausgelegt werden darf)</li> <li>• Staatlicher Schutz von Frauen auch vor Gefahren durch nichtstaatliche Akteure/Akteurinnen</li> <li>• Bewertung der Asylanträge von Frauen frei von Vorurteilen oder stereotypen Vorstellungen</li> <li>• Aufnahme von weiblichen Flüchtlingen auf geschlechtssensible Weise, Berücksichtigung der besonderen Bedürfnisse von Opfern sexuellen Missbrauchs beziehungsweise von Traumaopfern; Einsatz von weiblichem Aufsichts- und Wachpersonal; getrennte Einrichtungen für männliche und weibliche Inhaftierte und in Unterkünften für Geflüchtete</li> <li>• Sicherstellung von adäquaten personellen und finanziellen Ressourcen sowie Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NROen)</li> <li>• Angemessene Schulung von Grenzpolizei und Beschäftigten in Behörden, unter anderem Interviewerinnen und Interviewer, zum geschlechtssensiblen Umgang mit weiblichen Asylsuchenden</li> <li>• Anerkennung, dass Menschenhandel ein Bestandteil geschlechtsspezifischer Verfolgung ist</li> <li>• Teilung der Pflicht zur Feststellung und Bewertung aller Fakten im Asylfall zwischen Antragstellerin und Prüferin beziehungsweise Prüfer</li> </ul> </li> <li>• Empfehlungen zu Staatsangehörigkeit/Staatenlosigkeit unter anderem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verstärkte Berücksichtigung der Genderperspektive, denn Frauen und Mädchen ohne Staatsangehörigkeit sind verstärkter Diskriminierung ausgesetzt sowohl als Staatenlose als auch als Frauen/Mädchen</li> <li>• Rechtsvorschriften geschlechtssensibel überprüfen und ändern, denn geschlechtsneutral scheinende Rechtsvorschriften können in der Praxis unangemessene und negative Auswirkungen für Frauen in Bezug auf den Genuss ihres Rechts auf Staatsangehörigkeit entfalten</li> <li>• Eigenständiges Recht von Frauen gewährleisten, Staatsangehörigkeit zu erwerben, zu behalten, zu ändern – unabhängig von Eheschließung oder Scheidung – das gilt auch für die Übertragung der Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder</li> <li>• Anerkennung doppelter Staatsangehörigkeit in Betracht ziehen</li> <li>• Maßnahmen für eine zeitnahe Registrierung aller Geburten sicherstellen, für Jungen und Mädchen gleichermaßen</li> <li>• Vorbehalte bezüglich Artikel 9 des Übereinkommens überprüfen und zurückzunehmen, weil sie mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar und somit nach Artikel 28 (2) unzulässig sind</li> <li>• Staatenlosigkeit durch gesetzliche Bestimmungen vermeiden</li> <li>• Nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Statistiken zu staatenlosen Personen erheben, analysieren und zur Verfügung zu stellen</li> </ul> </li> </ul>
(2015)		
<b>Nummer 33</b> 61. Sitzung	<b>Zugang von Frauen zur Justiz/zum Recht</b>  Artikel 2 Artikel 3 Artikel 5 Artikel 15 Artikel 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ziele und Grundvoraussetzungen zur Gewährleistung des Rechts von Frauen auf Zugang zur Justiz:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Justiziabilität, Verfügbarkeit, physische und wirtschaftliche Zugänglichkeit, gute Qualität, Bereitstellung von Rechtsbehelfen</li> <li>• Rechenschaftspflicht der Rechtssysteme</li> <li>• Vorbehalte gegen das Übereinkommen, insbesondere gegen Artikel 2 (c), Artikel 5 (a), Artikel 15 und 16, aus Sicht Ausschuss unzulässig und sollten zurückgezogen werden</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem:</li> <li>• Justiziabilität: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ungehindertes Zugang von Frauen zu den Justizsystemen</li> <li>• Geschlechtssensibler Umgang mit Fällen durch Angehörige der Justizbehörden sicherstellen (Schulungen, Fortbildungen, Monitoring)</li> <li>• Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Integrität und Glaubwürdigkeit der Justiz und Kampf gegen Straflosigkeit gewährleisten (Korruption in Justizsystemen beseitigen)</li> <li>• Abbau geschlechtsbezogener Beschäftigungsbarrieren in allen Organen und auf allen Ebenen der Justiz und auch in quasi-gerichtlichen und pluralen Rechtssystemen und bei Anbieterinnen und Anbietern von justizbezogenen Dienstleistungen</li> <li>• Regelungen zur Beweislast prüfen</li> <li>• Mit Zivilgesellschaft zusammenarbeiten</li> <li>• Bei Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt angemessenen Schutz und Zugang zu Ressourcen und Diensten sicherstellen (Hilfen, Rechtsbeistand, Notunterkünfte etc.)</li> <li>• Dolmetschdienste sowie angemessene Informationen und Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) gewährleisten</li> <li>• Frauen mit Behinderungen und vulnerable Gruppen besonders in den Blick nehmen</li> </ul> </li> <li>• Empfehlungen in weiteren Bereichen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Internationalen Standards für Kompetenz, Effizienz, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie der internationalen Rechtsprechung entsprechen</li> <li>• Rechtsbehelfe und Abhilfemaßnahmen gewährleisten (Bezahlbarkeit und Zugang unter Berücksichtigung ökonomischer Möglichkeiten von Frauen, zum Beispiel auch unbezahlte Sorgearbeit berücksichtigen); Systeme für Prozesskostenhilfe und Pflichtverteidigung institutionalisieren, die zugänglich, nachhaltig und auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet sind</li> <li>• Indikatoren entwickeln und Datenerhebung und Auswertung zum Zugang von Frauen zur Justiz</li> <li>• Schutz der Privatsphäre und Sicherheit von Frauen in allen Phasen der Verfahren gewährleisten</li> <li>• Wiedergutmachung (gegebenenfalls Einrichtung spezieller Fonds für geschädigte Frauen)</li> <li>• Stereotypisierung und geschlechtsspezifische Vorurteile im Justizsystem beseitigen und diesbezüglich Kapazitätsaufbau; wichtige Rolle der Medien und IKT hierbei berücksichtigen</li> <li>• Vorrang Frauenrechte bei pluralen (mehreren) Rechtssystemen</li> <li>• Unabhängige, sichere, wirksame, zugängliche und kindgerechte Beschwerde- und Berichtsmechanismen für Mädchen gewährleisten</li> <li>• Rechenschaftspflicht: wirksame und unabhängige Mechanismen zur Beobachtung und Überwachung des Zugangs von Frauen zur Justiz entwickeln, um sicherzustellen, dass die Justizsysteme den Grundsätzen der Justiziabilität, der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der guten Qualität und der Wirksamkeit von Rechtsbehelfen entsprechen</li> </ul> </li> <li>• Nummer 33 enthält zudem weitere spezifische Empfehlungen zu einzelnen Rechtsgebieten (Familienrecht, Strafrecht, Verwaltungs-, Sozial- und Arbeitsrecht).</li> </ul>
(2016)		
<p><b>Nummer 34</b> 63. Sitzung</p>	<p><b>Frauen in ländlichen Gebieten</b></p> <p>Artikel 14 in Verbindung mit allen Artikeln</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemein: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frauen in ländlichen Gebieten sind mit besonderen Hindernissen beim Genuss ihrer Rechte konfrontiert.</li> <li>• Anwendung der allgemeinen Rechte des Übereinkommens auf die Situation von Frauen in ländlichen Gebieten: Nichtdiskriminierung, auch im Hinblick auf intersektionale Formen der Diskriminierung; Geschlechtergerechtigkeit und gleichberechtigter Zugang zur Justiz; nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume unter Einbeziehung der Genderperspektive; geschlechtergerechte Bewertung bezahlter und unbezahlter Arbeit; Herstellung von Entgeltgleichheit; Ergreifen von geeigneten Maßnahmen speziell für Bedarfe im ländlichen Raum zum Schutz von Frauen und zur Förderung substanzieller Gleichstellung</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezifische Gehalte der Konvention für Frauen in ländlichen Gebieten und Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und geschlechtssensibler Ansatz bei allen Entwicklungsmaßnahmen sicherstellen, das heißt in der Umsetzung und dem Monitoring von Politiken; Integration und Mainstreaming einer Genderperspektive in allen landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklungsstrategien, -plänen (einschließlich operativer Pläne) und -programmen, um Frauen in ländlichen Gebieten zu befähigen, als <i>Stakeholder</i>, Entscheiderinnen und Nutznießerinnen zu agieren und sichtbar zu werden</li> <li>• Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zur Justiz im Einklang mit Empfehlung Nummer 33, einschließlich Zugang zu kostenlosem oder bezahlbarem Rechtsbeistand, Aufklärung über Rechte; Analyse und Folgenabschätzung aller Rechtsvorschriften im Hinblick auf die besondere Situation von Frauen auf dem Lande</li> <li>• Makroökonomische Politiken, einschließlich im Bereich Handel, Finanzen und Investitionen, sowie bilaterale und multilaterale Vereinbarungen auf die Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten ausrichten und Investitionskapazitäten von Kleinproduzentinnen stärken</li> <li>• Besondere Bedrohungen für Frauen in ländlichen Gebieten durch Klimawandel, Naturkatastrophen, Land- und Bodenzerstörung, Wasserverschmutzung, Dürren, Überschwemmungen, Wüstenbildung, Pestizide und Agrochemikalien, Rohstoffgewinnende Industrie, Monokulturen, Biopiraterie und Verlust der biologischen Vielfalt, insbesondere der Biodiversität in der Landwirtschaft, berücksichtigen und abmildern</li> <li>• Regulierung der Tätigkeiten inländischer, nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure in ihrer Hoheitsgewalt, auch wenn sie extraterritorial tätig sind (gemäß Artikel 2 und Allgemeine Empfehlung Nummer 28)</li> <li>• Zeitweilige Sondermaßnahmen zum schnelleren Erreichen tatsächlicher Gleichstellung von Frauen auf dem Lande verabschieden und zum Beispiel Quoten für Repräsentanz in allen Bereichen, einschließlich Politik, und auf allen Ebenen einführen</li> <li>• Zugang zu und bestmögliche Ausstattung des Gesundheitswesens, insbesondere im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte</li> <li>• Im Hinblick auf entsprechende Artikel der Konvention Sicherstellung von Gleichstellung: im Wirtschafts- und Sozialleben, bei Bildung, in allen Bereichen des Arbeitslebens, im politischen und öffentlichen Leben, bei Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen; Schaffung angemessener Lebensbedingungen</li> <li>• Empfehlungen mit Fokus auf Entwicklungsländer gelten weitgehend auch für Frauen in ländlichen Gebieten entwickelter Länder, das heißt, vielfach besteht Übertragbarkeit.</li> </ul> </li> </ul>
(2017)		
<b>Nummer 35</b> 67. Sitzung	<b>Gewalt gegen Frauen – Aktualisierung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19</b>  Artikel 1 Artikel 2 Artikel 3 Artikel 5 Artikel 6 Artikel 10 Artikel 11 Artikel 12 Artikel 14 Artikel 16	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemein:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlung Nummer 35 in Verbindung mit Empfehlung Nummer 19 zu lesen (Komplementarität und Aktualisierung)</li> <li>• Gewalt gegen Frauen gesellschaftliches, nicht individuelles Problem, das umfassende Antworten fordert, die über spezifische Ereignisse hinausgehen</li> <li>• Ausweitung und aktualisierte Auslegung im Vergleich Empfehlung Nummer 19 bezüglich Definition geschlechtsspezifischer Gewalt (englisch: <i>gender-based violence</i>)</li> <li>• Gewalt gegen Frauen eines der grundlegenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Mittel, mit denen die untergeordnete Stellung von Frauen gegenüber Männern aufrechterhalten wird (Ausdruck von Machtungleichheiten/Berücksichtigung struktureller Dimension von Diskriminierung)</li> </ul> </li> <li>• Verpflichtung der Vertragsstaaten nach dem Übereinkommen unter anderem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Versäumnisse oder Unterlassungen von Maßnahmen zur Verhinderung geschlechtsspezifischer Gewalt sind Menschenrechtsverletzungen.</li> <li>• Unverzögliches Handeln und Schutz sind geboten; Aufschiebe können nicht gerechtfertigt werden, auch nicht aus wirtschaftlichen, kulturellen oder religiösen Gründen.</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opferzentrierter Ansatz bei allen Politiken und Maßnahmen im Bereich Gewaltprävention, Schutz, Gewaltbekämpfung und Gewaltverfolgung und Bestrafung</li> <li>• Keine Verteidigungsgründe oder mildernde Faktoren, die auf Kultur (Familientraditionen), Religion oder männlichem Privileg beruhen</li> <li>• Definition von Sexualverbrechen und sexueller Gewalt muss auf dem Fehlen einer freiwillig erteilten Zustimmung beruhen</li> <li>• Präventivmaßnahmen gegen Ursachen geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich Kampagnen und Sensibilisierung, patriarchale Einstellungen und Stereotypen angehen (Einbeziehung von Männern und Jungs/Bildungsarbeit)</li> <li>• Integration von Inhalten der Gleichstellung in die Lehrpläne; frühzeitige Bildungsarbeit zu Rollenmustern (auch für Jungen)</li> <li>• Gezielte Maßnahmen für mehr Sicherheit im öffentlichen Raum verabschieden</li> <li>• Ermutigung der Medien zur Beseitigung von Diskriminierung, Aufbrechen der Rollenstereotype</li> <li>• Obligatorische, gendersensible Aus- und Weiterbildung für Angehörige der Justiz und Strafverfolgungsbehörden und medizinisches Personal</li> <li>• Förderung des Engagements des Privatsektors gegen Diskriminierung und Gewalt</li> <li>• Kostenlose oder kostengünstige Rechtshilfen</li> <li>• Sicherstellung, dass bei geschlechtsspezifischer Gewalt nicht zwingend auf alternative Verfahren zur Streitbeilegung (zum Beispiel Mediation) verwiesen wird</li> <li>• Maßnahmen zur Wiedergutmachung, eventuell spezifische Fonds für weibliche Opfer von Gewalt</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>Nummer 36</b> 68. Sitzung</p>	<p><b>Rechte von Mädchen und Frauen auf Bildung</b></p> <p><b>Artikel 10</b> Artikel 1 Artikel 2 Artikel 4 Artikel 5 Artikel 14</p> <p>Enge Verbindung zu weiteren internationalen Instrumenten bezüglich Bildung als Menschenrecht</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allgemein:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbesserung der Einhaltung des Artikels 10 des Übereinkommens und Förderung des gesellschaftlichen Bewusstseins bezüglich des Stellenwerts der Bildung als grundlegendes Menschenrecht und als Fundament für Stärkung (<i>Empowerment</i>) von Frauen</li> <li>• Ergänzen schulischer Lehrpläne aller Ebenen zu den Grundrechten von Frauen und zum Übereinkommen</li> </ul> </li> <li>• Geltungsbereich: Recht auf Bildung ist justiziabel und hat drei Dimensionen:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recht auf Zugang zu Bildung:</b> Teilhabe, gleiche Repräsentation mit Jungen/Männern, geeignete Infrastruktur (Verfügbarkeit und Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit von Bildung, auch für benachteiligte und von Mehrfachdiskriminierung betroffene Gruppen von Frauen/Mädchen)</li> <li>• <b>Rechte in der Bildung:</b> Gleichbehandlung und Chancengleichheit sowie geschlechtergerechte Normen und Praktiken im Bildungsbereich (Bekämpfung der Stratifizierung von Bildung und Wissen und von Missbrauch und aller Formen von Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt, Belästigung, Cybermobbing; Teilhabe am Management/mehr weibliche Lehrkräfte auf höheren Bildungsebenen); Aufbrechen von Rollenstereotypen; verpflichtende gendersensible Curricula, Schulungen/Fortbildungen; Förderung von Entfaltung frei von Rollenstereotypen (auch mit Blick auf Berufswahl und Arbeit – Ziel: Überwinden horizontaler Arbeitsmarktsegregation)</li> <li>• <b>Rechte durch Bildung:</b> Auswirkung auf Rechte und Geschlechtergleichstellung außerhalb des Bildungssektors, einschließlich Repräsentanz in Entscheidungspositionen; Forderung nach Parität, Einführung von Geschlechterquoten (auf Grundlage von Artikel 4)</li> </ul> </li> </ul>



## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten in den drei Dimensionen unter anderem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleisten: Universelle, kostenlose und verpflichtende Bildung von Grund- bis Sekundarschule, bezahlbare Bildung im Tertiärbereich, unabhängig von sozioökonomischem Status und unabhängig von Staatsbürgerschaft</li> <li>• Lehrpläne, Lehrbücher und Unterrichtsmaterialien ohne stereotype Auffassungen überarbeiten und entwickeln, um Geschlechterstereotypen zu überwinden</li> <li>• Verpflichtende Schulungen für Lehrpersonal auf allen Bildungsebenen zur Geschlechterproblematik, zu Vorurteilen und Sensibilität gegenüber Geschlechterfragen institutionalisieren</li> <li>• Erlassen von Gesetzen, die das Mindestalter für Eheschließungen von Mädchen auf 18 Jahre und das Mindestalter für die Arbeitsaufnahme gemäß internationaler Standards entsprechend dem Ende der Schulpflicht festsetzen</li> <li>• Ergreifen von positiven Maßnahmen, Vorzugsbehandlung und Quotenregelungen in den Bereichen Sport, Kultur und Freizeit, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25; Ausrichten dieser Maßnahmen auf Mädchen und Frauen, die unter Mehrfachdiskriminierung leiden, einschließlich Frauen in ländlichen Gebieten</li> <li>• Anwerbung, Ausbildung und Anstellung von mehr Lehrerinnen in Bildungseinrichtungen, deren Lehrkörper überwiegend männlich ist</li> <li>• Alle Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt an Schulen, von Missbrauch und sexueller Gewalt, einschließlich Cybermobbing, mit klaren Rechtsvorschriften, Programmen, Kampagnen und Maßnahmen beseitigen; zum Beispiel durch Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von schulbezogener Gewalt gegen Mädchen, einschließlich Richtlinien für Schulen und verpflichtender Schulungen zur Früherkennung aller Gewaltformen für Lehrkräfte</li> <li>• Schützen des Rechts von Frauen auf gute Arbeit durch Aufbrechen festgefahrener horizontaler Segregation des Arbeitsmarktes</li> <li>• Einführung von Maßnahmen und Geschlechterquoten zur gleichberechtigten Vertretung von Frauen in Leitungsorganen der höheren Bildung/Hochschulen etc.</li> <li>• Entwicklung nationaler Pläne oder Strategien für den Bereich Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) mit konkreten Zielen zur Erreichung von Geschlechtergerechtigkeit, einschließlich bedürfnisorientierter Verbesserung des Zugangs von Frauen zu IKT, E-Government-Tools, um politische Teilhabe zu ermöglichen und Engagement in breiter angelegten demokratischen Prozessen zu befördern, auch für marginalisierte Gruppen</li> <li>• Ergreifen von Maßnahmen zur Erhöhung der Teilnahme von Frauen an Bildungsgängen aller Ebenen in Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik (MINT-Berufe) durch bestimmte Anreize wie Stipendien und zeitweilige Sondermaßnahmen</li> <li>• Behebung von Ungleichgewichtungen bei der Finanzmittelzuweisung für aufgrund ihres sozioökonomischen Status, ihres Standorts, ihrer ethnischen Zugehörigkeit und ihrer religiösen Überzeugung benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen von Mädchen und Frauen</li> <li>• Monitoring der Implementierung des Rechts von Mädchen und Frauen auf Bildung durch regelmäßige Datenerhebungen zum Zugang auf allen Bildungsebenen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Standort, Alter, Schulart und ethnische Gruppen, einschließlich folgender Indikatoren: Anzahl der angemeldeten Schülerinnen und Schüler, als Anteil an der Gesamtzahl der schulpflichtigen Bevölkerung, nach Bildungsebenen; Verweildauer, Abbrüche, Anwesenheit und Wiederholhäufigkeit; durchschnittliche Dauer der Beschulung von Schülerinnen und Schülern in Jahren; Prozentsatz der erfolgreichen Wechsel zwischen Schulebenen</li> </ul> </li> </ul>



## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur Gewährleistung der Nichtdiskriminierung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen auf allen Bildungsebenen durch inklusive Bildung in einem Lernumfeld mit geeigneten Einrichtungen</li> <li>• Bekämpfung der Diskriminierung von lesbischen, bisexuellen und transgender Frauen und Mädchen sowie intersexuellen Personen</li> <li>• Gültigkeit aller Empfehlungen (Zugang, Recht auf Bildung) insbesondere für besondere Lage von Mädchen und Frauen in Konflikten oder Frauen in ländlichen Gebieten</li> <li>• Reform und gegebenenfalls Vereinheitlichung des Bildungssystems, um eine ausgewogene Verteilung aller Ressourcen im Bildungswesen auf alle Schulen sicherzustellen, unabhängig von ihrem Standort und von der bedienten Bevölkerung</li> <li>• Sicherstellung der umfassenden Verbreitung der Allgemeinen Empfehlung an alle Interessengruppen, einschließlich aller mit dem Bildungssektor und verwandten Sektoren befassten Regierungsvertretungen, Lehrende aller Ebenen des Bildungssystems, Schülerinnen und Schüler, Studierende, Eltern, Medien und entsprechende Organisationen auf nationaler und regionaler Ebene</li> </ul>		
(2018)		
<b>Nummer 37</b> 69. Sitzung	<p data-bbox="370 878 651 1012"><b>Geschlechtsbezogene Dimensionen bei der Verringerung des Katastrophenrisikos im Kontext von Klimawandel</b></p> <p data-bbox="370 1034 651 1326">Alle Artikel, vor allem Bezug zu Artikel 2 Artikel 4 Artikel 7 Artikel 8 Artikel 10 Artikel 11 Artikel 12 Artikel 14 Artikel 15</p> <p data-bbox="370 1348 651 1550">Enge Verbindung zu internationalen Instrumenten, vor allem VN-Nachhaltigkeitsagenda (Agenda 2030 mit Gleichstellung als eigenständigem (SDG 5) und als Querschnittsziel)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgangssituation:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Frauen, Mädchen, Männer und Jungen sind von Klimawandel und Naturkatastrophen unterschiedlich betroffen, wobei viele Frauen und Mädchen größeren Risiken, Belastungen und Auswirkungen ausgesetzt sind.</li> <li>• Krisensituationen verschärfen die bereits bestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und verstärken die intersektionalen Formen der Diskriminierung, unter anderem von Frauen, die in Armut leben, indigenen Frauen, Frauen, die ethnischen, rassischen, religiösen und sexuellen Minderheiten angehören, Frauen mit Behinderungen, geflüchteten und asylsuchenden Frauen, binnenvertriebenen Frauen, staatenlosen Frauen und Migrantinnen, Frauen in ländlichen Gebieten, unverheirateten Frauen, Jugendlichen und älteren Frauen, die im Vergleich zu Männern oder anderen Frauen oft überproportional betroffen sind.</li> </ul> </li> <li>• Ausrichtung und Ziel:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenrechtsbasierter Ansatz: Geschlechtergerechte und gendersensible Ausrichtung aller Politiken, Rechtsvorschriften, Pläne, Programme, Haushalte und anderen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und der Bewältigung der Folgen von Klimawandel</li> <li>• Negative Stereotypisierung durch Kategorisierung von Frauen und Mädchen als passive „vulnerable Gruppen“, die schutzbedürftig vor den Auswirkungen von Naturkatastrophen sind, vermeiden und anerkennen, dass Frauen wichtige Beiträge in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos, Katastrophennachsorge sowie Klimaschutz- und Anpassungsstrategien leisten</li> <li>• Ziel der Empfehlung: Dringlichkeit der Abschwächung der negativen Auswirkungen des Klimawandels unterstreichen und Schritte aufzeigen, die zur Erreichung der Geschlechtergleichstellung erforderlich sind im Kontext von Klimawandel und Naturkatastrophen</li> <li>• Empfehlung soll zur Kohärenz, Rechenschaftspflicht und gegenseitiger Stärkung internationaler Agenden zur Katastrophenrisikominderung und Anpassung an den Klimawandel beitragen, indem sie sich auf die Auswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen auf die Menschenrechte von Frauen konzentriert.</li> </ul> </li> </ul>

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

Nummer Sitzung	Thema und Bezug zu den Artikeln	Auszüge Inhalt
		<ul style="list-style-type: none"><li>• Empfehlungen an die Vertragsstaaten unter anderem:<ul style="list-style-type: none"><li>• Gleichberechtigte Teilhabe und <i>Empowerment</i> von Frauen in allen Politikphasen und auf allen Handlungsebenen sicherstellen</li><li>• Sicherstellen, dass Staaten, internationale Organisationen und andere Einrichtungen, die technische und finanzielle Ressourcen für die Verringerung des Katastrophenrisikos, die nachhaltige Entwicklung und den Klimawandel bereitstellen, bei der Konzeption, Umsetzung und dem Monitoring aller Programme eine Gleichstellungsperspektive und eine Frauenrechtsperspektive einbeziehen und geeignete und wirksame Mechanismen zur Rechenschaftspflicht im Bereich der Menschenrechte von Frauen einrichten</li><li>• Einführung zeitweiliger Sondermaßnahmen, einschließlich Quoten, um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an allen Entscheidungs- und Entwicklungsplanungen im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel zu erreichen</li><li>• Umfassende Prüfung der Politiken und Programme in allen Sektoren und Bereichen, einschließlich Klima, Handel und Investitionen, Umwelt und Planung, Wasser, Ernährung, Landwirtschaft, Technologie, Sozialschutz, Bildung und Beschäftigung durchführen, um den Grad der Integration einer Gleichstellungsperspektive und etwaige Inkonsistenzen festzustellen</li><li>• Gender Impact Assessment (geschlechtsspezifische Folgenabschätzung) anwenden</li><li>• Dedizierte Mittelzuweisungen auf internationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene erhöhen, um auf geschlechtsspezifische Erfordernisse bei Verhütung, Vorsorge, Eindämmung, Wiederherstellung und Anpassung in Bezug auf Naturkatastrophen und Klimawandel im Infrastruktur- und Dienstleistungssektor zu reagieren</li><li>• Unternehmertum von Frauen fördern und Anreize für Frauen schaffen, sich an Unternehmen zu beteiligen, die in der nachhaltigen Entwicklung und in klimabeständigen Aktivitäten zur Sicherung des Lebensunterhalts in Bereichen wie dem Sektor der sauberen Energien und den agroökologischen Ernährungssystemen tätig sind</li><li>• Regulierungsmaßnahmen zum Schutz von Frauen vor Menschenrechtsverletzungen durch private Wirtschaftsakteurinnen und -akteure verabschieden (innerstaatlich ebenso wie extraterritorial)</li><li>• Kapazitätsaufbau und Zugang zu Technologien sicherstellen</li><li>• Empfehlungen zu spezifischen Problembereichen/Handlungsfeldern zur Sicherstellung der Nichtdiskriminierung und Wahrung der Menschenrechte von Frauen; Einbeziehung der Rechte nach dem Übereinkommen als zentraler Bestandteil von Programmen im Kontext von Katastrophenminderung und Klimawandel sicherstellen im Hinblick auf: Bildung, Gesundheit (einschließlich Prävention von, Schutz und Hilfen bei HIV/AIDS, Achtung sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte), Arbeit (Zugang: gute Arbeit), sozialer Schutz und angemessene Lebensstandards (einschließlich gleicher Rechte von Frauen in Bezug auf Nahrung, Wohnen, sanitäre Einrichtungen, Land und natürliche Ressourcen), geschlechtsspezifische Gewalt (Prävention, Schutz, Ahndung).</li></ul></li></ul>

### 7.3 Arbeitsübersetzungen ausgewählter Allgemeiner Empfehlungen<sup>1</sup>

#### Hinweise zu den Arbeitsübersetzungen der Allgemeinen Empfehlungen Nummer 24, 28 und Nummer 30–37

Bei den Übersetzungen der Allgemeinen Empfehlungen Nummer 24 und 28 sowie Nummer 30–37 handelt es sich um erstmals für dieses Handbuch erstellte Arbeitsübersetzungen des BMFSFJ, die in einem mehrstufigen Verfahren geprüft und korrigiert wurden. Aufgrund des Textvolumens und unterschiedlicher Prüferinnen kann es in wenigen Fällen zu marginalen Abweichungen bei der Übersetzung einzelner Begriffe gekommen sein. Kontextabhängig wurde zudem gelegentlich bewusst eine nuanciert unterschiedliche Übersetzungsvariante gewählt, die beispielhaft nachfolgend erläutert wird. Da die englische Textfassung die maßgebliche Referenzquelle ist, wurde an relevanten Stellen zusätzlich die englische Originalwortwahl in Klammern ergänzt, um Transparenz und einfachen Abgleich zu bieten. Alle Übersetzungen der Allgemeinen Empfehlungen in diesem Handbuch werden als Arbeitsübersetzungen herausgegeben. Die bereits vor Erscheinen dieses Handbuchs schon veröffentlichten Arbeitsübersetzungen wurden weitgehend wortgetreu übernommen. Die in den englischen Originaltexten der Fußnoten enthaltenen Verweise auf Online-Quellen und Bezugsdokumente wurden prinzipiell ohne Veränderung übernommen. Wo möglich, wurden jedoch veraltete Links aktualisiert und dies durch Ergänzung des Datums des Seitenaufrufs kenntlich gemacht. Da die identische Nummerierung der Fußnoten in der Übersetzung den Abgleich mit dem englischen Originaltext erleichtert, wurde davon abgesehen, Fußnoten mit inzwischen nicht mehr existierenden Links zu entfernen.

#### Zur Übersetzung einzelner Begriffe

##### 1. *Equality* und *substantive equality*

In den Arbeitsübersetzungen Nummer 24, 28 sowie Nummer 30–37 der Allgemeinen Empfehlungen haben wir *equality* und *substantive equality* nuanciert auf verschiedene Weise übersetzt, um damit der faktischen Ergebnisdimension des rechtlichen Gebots von *Gleichheit* im Sinne von CEDAW auf Basis rechtlicher *Gleichberechtigung* Rechnung zu tragen. Entsprechend wurde für *equality* meist, aber je nach Kontext nicht ausschließlich, der Begriff *Gleichstellung* verwendet.

*Substantive equality* wird unter Juristinnen und Juristen vor allem mit *materielle Gleichheit/Gleichstellung* übersetzt. Da in den bereits zu einem früheren Zeitpunkt erschienenen Arbeitsübersetzungen sowie in anderen relevanten internationalen Referenzübersetzungen *substantive equality* aber meist mit *substanzieller* oder *tatsächlicher Gleichberechtigung beziehungsweise Gleichstellung* übersetzt ist, haben wir kontextbezogen mit Ausnahme von Empfehlung Nummer 33 meist der Übersetzung *substanzielle Gleichstellung* den Vorzug gegeben und schließen hierbei die weiteren Übersetzungsvarianten ausdrücklich ein.

##### 2. *Gender, sex and gender, gender-based, gender-sensitive* sowie *gender-responsive*

Da der deutsche Begriff *Geschlecht* beziehungsweise *geschlechts.../geschlechter...* die Mehrschichtigkeit des englischen Wortes *gender*, also das biologische und sozial konstruierte Geschlecht, einschließt, wurde *gender-based* in den meisten Fällen mit *geschlechtsspezifisch*, *gender-responsive* mit *geschlechtergerecht* oder *geschlechterorientiert* und *gender-sensitive* entweder mit dem im Deutschen gängigen Begriff *gendersensibel* neben der gleichbedeutenden Variante *geschlechtssensibel* übersetzt.

<sup>1</sup> Die Übersetzungen der Allgemeinen Empfehlungen Nummer 13, 19, 23, 25 und 29 wurden aus der bisherigen CEDAW-Broschüre des BMFSFJ von 2013 ohne erneute Überarbeitung übernommen. Diese Übersetzungen stammen aus folgenden Quellen: Nummer 13 und Nummer 25 sind dem Band des Deutschen Instituts für Menschenrechte, *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen*, Nomos-Verlagsgesellschaft, entnommen. Die Allgemeinen Empfehlungen Nummer 19, Nummer 23 und Nummer 29 sind Arbeitsübersetzungen des BMFSFJ. Die Allgemeine Empfehlung Nummer 27 ist eine Übersetzung des deutschen Übersetzungsdienstes bei den Vereinten Nationen.

### 3. *Gender-based violence*

**Gender-based violence** wurde grundsätzlich in den neueren Übersetzungen Nummer 28 und Nummer 30–37 mit **geschlechtsspezifische Gewalt** übersetzt. Damit folgen wir der amtlichen Übersetzung des **Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention)**.<sup>2</sup> Wir sind uns bewusst, dass in einigen Fachkreisen der Begriff **geschlechtsbezogene Gewalt** die präferierte Variante der Übersetzung darstellt, die unter anderem auch in der Übersetzung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 alternierend mit **geschlechtsspezifisch** verwendet wurde. Diese Übersetzung wurde, ebenso wie andere der schon veröffentlichten Übersetzungen, nicht überarbeitet oder nochmals angepasst. Beide Varianten sind also semantisch mögliche Übersetzungen.

.....  
2 Siehe: <https://www.bmfsfj.de/blob/122280/cea0b6854c9a024c3b357dfb401f8e05/gesetz-zu-dem-uebereinkommen-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-istanbul-konvention-data.pdf> (Stand: November 2019).

### 7.3.1 Allgemeine Empfehlung Nummer 13 (CEDAW-Ausschuss) 7. März 1989

#### Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit (8. Sitzung)

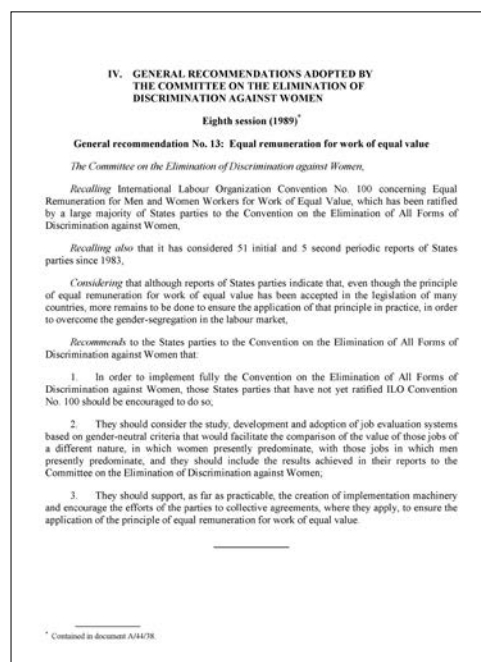
Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau,

das Übereinkommen Nummer 100 der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, 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 fünf periodische Zweitberichte 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 Nummer 100 noch nicht ratifiziert haben, sollten dies nachholen, um das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vollständig umzusetzen;



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

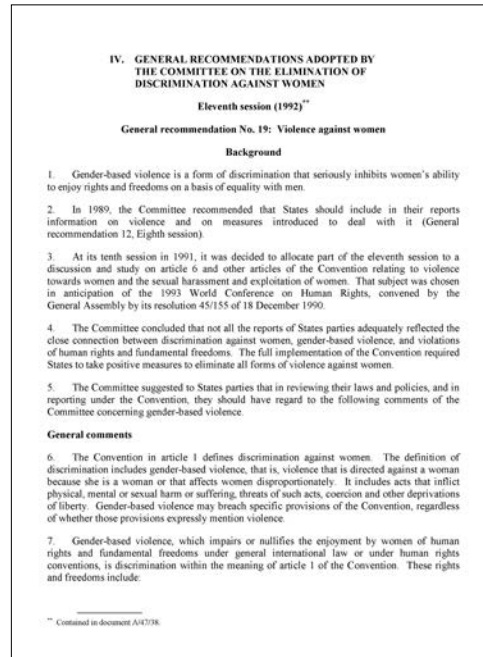
2. die Vertragsstaaten sollten die Erforschung, Entwicklung und die Annahme von Evaluierungssystemen für Arbeitsplätze in Betracht ziehen, die auf geschlechtsneutralen Kriterien basieren und damit den Vergleich des Werts derjenigen Arbeitsplätze, in denen gegenwärtig Frauen vorherrschen, mit denjenigen, 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.

## 7.3.2 Allgemeine Empfehlung Nummer 19 (CEDAW-Ausschuss) 29. Januar 1992

### Gewalt gegen Frauen (11. Sitzung)

#### 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 Nummer 12, 8. Sitzung).
3. Auf seiner 10. 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 Jahr 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, bei der Überprüfung ihrer Gesetze und Politiken und bei den gemäß dem Übereinkommen vorgelegten Berichten folgende Stellungnahmen des Ausschusses zur geschlechtsbezogenen Gewalt zu berücksichtigen.



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

#### Allgemeine Stellungnahmen

6. Der Begriff der „Diskriminierung der Frau“ wird in Artikel 1 des Übereinkommens definiert. Nach dieser Definition umfasst die Diskriminierung geschlechtsbezogene gewalttätige Handlungen, das heißt, dass sich die Gewalt gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft. 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 (siehe Artikel 2 Buchstaben (e) und (f) sowie Artikel 5). So werden die Vertragsparteien zum Beispiel 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 Schadensersatz.

## 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 von 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 weitverbreitete Praktiken fest, die Gewalt oder Nötigung beinhalten, wie zum Beispiel Gewalt und Missbrauch in der Familie, Zwangsehe, Mitternachtstötung, 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 Bildung, Ausbildung und Chancen (englisch: *opportunities*) bei.



12. Diese Haltungen fördern ebenfalls die Verbreitung der Pornografie 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 zum Beispiel 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 abzurängen. 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 geschlechtsbezogener Gewalt, zum Beispiel 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 Pornografie 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 nachteilig 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 -schwangerschaftsabbruch wirken sich nachteilig auf die körperliche und 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 gefährden 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 Beamtinnen und 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.

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

- (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 Ausübung der Gleichberechtigung der Frau behindernden Vorurteile abzubauen (Empfehlung Nummer 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 geschultes Fachpersonal 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 Nummer 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 den illegalen Schwangerschaftsabbruch, 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 offenstehen 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 Heimarbeiterinnen und 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 Rechtfertigungsgrundes (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 unter anderem:
  - (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.

### 7.3.3 Allgemeine Empfehlung Nummer 23 (CEDAW-Ausschuss) 13. Januar 1997

#### Politisches und öffentliches Leben (16. Sitzung)

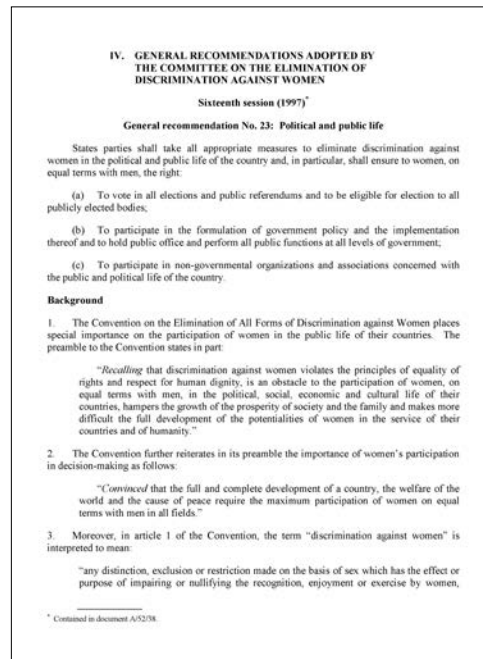
Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben ihres Landes und gewährleisten insbesondere allen Frauen in gleicher Weise wie den Männern

- (a) das Stimmrecht bei allen Wahlen und Volksabstimmungen 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 Vereinigungen, 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 der Präambel zu dem Übereinkommen heißt es unter anderem:

*„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.“*



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

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

*„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 Artikel 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 weiter 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, gemeindenahe 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 zum Beispiel gemäß Artikel 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und Artikel 25 des Internationalen Pakts 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.

1 Resolution 217 A (III) der Generalversammlung.

2 Resolution 2200 A (XXI) der Generalversammlung, Anhang 14 Resolution 640 (VII) der Generalversammlung.

3 Resolution 640 (VII) der Generalversammlung.

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

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

6 Siehe amtliche Protokolle der Generalversammlung, 43. Sitzung, Anhang Nummer 38 (A/43/38), Kapitel 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).

### 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 religiösen 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 Führungspersönlichkeiten an die Macht gelangen, mag dies eher auf den Einfluss ihrer Väter, Ehemänner oder männlichen Verwandten als auf ihren eigenen Wahlerfolg zurückzuführen sein.

### Politische Systeme

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 Potenziale. 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 Nichterreicherung einer vollständigen und gleichberechtigten Teilhabe der Frau kann unbeabsichtigt 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 Beamtschaft 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 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“ (englisch: *empowerment*), sondern ebenso für die Besserstellung der Gesellschaft als Ganzes unerlässlich.
- Das aktive und passive Wahlrecht (Artikel 7 Absatz (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 Rechts 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 unter anderem 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 Wählerinnen 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, sodass 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 nützen, Blöcke zu bilden, die ihre Interessen fördern, zu einem Regierungswechsel führen oder diskriminierende Maßnahmen beseitigen würden.
22. Das Abstimmungssystem, 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 Absatz (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 Ausarbeitung 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 gegebenenfalls 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 Beratungsgremien der Regierung zu bewirken, gehören: Annahme einer Regelung, der zufolge bei gleichwertiger Qualifikation von Amtsanwärterinnen beziehungsweise Amtsanwärtinnen den Kandidatinnen der Vorzug gegeben wird; Annahme einer Regelung, der zufolge 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 Absatz (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 Übereinkommens werden verletzt.

### **Das Recht auf Mitwirkung in nichtstaatlichen Organisationen und Organisationen des öffentlichen und politischen Lebens (Artikel 7 Absatz (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 unter anderem 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, sodass 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 (NROen) 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 bilateraler 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, unter anderem 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 zum Beispiel Friedenssicherung und Konfliktlösung, Militärausgaben und nukleare Abrüstung, Entwicklung und Umwelt, Auslandshilfe und wirtschaftliche Umstrukturierung, werden nur unter begrenzter Mitwirkung von Frauen getroffen. 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 zum Beispiel 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 8 zu gewährleisten.

<sup>10</sup> Siehe Absatz 141 der von der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking vom 4.–15. September 1995 angenommenen Aktionsplattform (A/CONF. 177/20, Kapitel I, Resolution 1 Anhang II). Siehe auch Absatz 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.“

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, 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 Absatz (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 Absatz (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 Absatz (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;

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

- (f) nach Artikel 7 Absatz (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 Organisation 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 Nationen erreicht werden soll, einschließlich des Hauptausschusses der Generalversammlung, des Wirtschafts- und Sozialrats und der Sachverständigengremien, 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.



### 7.3.4 Allgemeine Empfehlung Nummer 24 (CEDAW-Ausschuss) 1999<sup>1</sup>

#### Zu Artikel 12 der Frauenrechtskonvention (Frauen und Gesundheit) (20. Sitzung)

##### Einleitung

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, der bekräftigt, dass der Zugang zur Gesundheitsfürsorge (englisch: *health care*), einschließlich reproduktiver Gesundheit, ein Grundrecht nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist, hat auf seiner 20. Sitzung gemäß Artikel 21 beschlossen, eine Allgemeine Empfehlung zu Artikel 12 des Übereinkommens auszuarbeiten.

##### Hintergrund

2. Die Einhaltung (englisch: *compliance*) von Artikel 12 des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten ist für die Gesundheit und das Wohlbefinden von Frauen von zentraler Bedeutung. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, die Diskriminierung von Frauen beim Zugang zu Gesundheitsdiensten (englisch: *health-care services*) während des gesamten Lebenszyklus zu beseitigen, insbesondere in den Bereichen Familienplanung, Schwangerschaft und Entbindung (englisch: *confinement*) sowie in der Zeit nach der Geburt. Die Prüfung der von den Vertragsstaaten nach Artikel 18 des Übereinkommens vorgelegten Berichte zeigt, dass die Gesundheit von Frauen ein Thema ist, das als zentrales Anliegen zur Förderung der Gesundheit und des Wohlergehens von Frauen anerkannt wird. Zum Nutzen (englisch: *for the benefit of*) der Vertragsstaaten und all jener, die ein besonderes Interesse an Fragen im Zusammenhang mit der Gesundheit von Frauen haben und sich mit ihnen befassen, zielt die vorliegende Allgemeine Empfehlung darauf ab, das Verständnis des Ausschusses von Artikel 12 vertiefend darzulegen und



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung zu adressieren, um das Recht von Frauen auf den höchstmöglichen Gesundheitsstandard (englisch: *highest attainable standard of health*) zu verwirklichen.

3. Auch die jüngsten Weltkonferenzen der Vereinten Nationen haben sich mit diesen Zielen befasst. Bei der Ausarbeitung dieser Allgemeinen Empfehlung hat der Ausschuss die einschlägigen Aktionsprogramme berücksichtigt, die auf den Weltkonferenzen der Vereinten Nationen angenommen wurden, insbesondere die der Weltkonferenz über Menschenrechte von 1993, der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung von 1994 und der Vierten Weltfrauenkonferenz von 1995. Der Ausschuss hat auch die Arbeit der Weltgesundheitsorganisation (WHO), des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und anderer Gremien der Vereinten Nationen beachtet. Er hat bei der Ausarbeitung dieser Allgemeinen Empfehlung mit einer großen Zahl von Nichtregierungsorganisationen zusammengearbeitet, die über besondere Expertise auf dem Gebiet der Frauengesundheit verfügen.

1 Enthalten im Dokument A/54/38/Rev. 1, Kapitel I.

4. Der Ausschuss stellt fest, dass andere Instrumente der Vereinten Nationen den Schwerpunkt auf das Recht auf Gesundheit und auf die Bedingungen legen, die das Erreichen einer guten Gesundheit ermöglichen. 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 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.
5. Der Ausschuss verweist auch auf seine früheren Allgemeinen Empfehlungen zur weiblichen Beschneidung (englisch: *female circumcision*), zum menschlichen Immunschwächevirus/erworbenen Immunschwäche-syndrom (HIV/AIDS), zu Frauen mit Behinderung, Gewalt gegen Frauen und Gleichstellung (englisch: *equality*) in Familienbeziehungen, die sich alle auf Aspekte (englisch: *issues*) beziehen, die integraler Bestandteil zur vollständigen Einhaltung von Artikel 12 des Übereinkommens sind.
6. Während biologische Unterschiede zwischen Frauen und Männern zu Unterschieden des Gesundheitszustandes (englisch: *health status*) führen können, gibt es gesellschaftliche Faktoren, die für den Gesundheitszustand von Frauen und Männern ausschlaggebend (englisch: *determinative*) sind und die zwischen Frauen variieren können. Aus diesem Grund sollte ein besonderes Augenmerk auf den gesundheitlichen Bedürfnissen und Rechten von Frauen liegen, die vulnerablen und benachteiligten Gruppen angehören, wie beispielsweise Migrantinnen, geflüchteten Frauen und Binnenvertriebenen, Mädchen und älteren Frauen, Frauen in der Prostitution, indigenen Frauen und Frauen mit körperlichen oder geistigen Beeinträchtigungen.
7. Der Ausschuss stellt fest, dass die volle Verwirklichung des Rechts von Frauen auf Gesundheit nur dann erreicht werden kann, wenn die Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung nachkommen, das grundlegende Menschenrecht von Frauen auf ernährungsbezogenes Wohlergehen (englisch: *nutritional well-being*) während ihres gesamten Lebensverlaufs durch eine sichere, nahrhafte und den örtlichen Verhältnissen angepasste Nahrungsmittelversorgung zu achten, zu schützen und zu fördern. Zu diesem Zweck sollten die Vertragsstaaten Schritte unternehmen, um den physischen und ökonomischen Zugang zu produktiven Ressourcen, insbesondere für Frauen auf dem Land, zu erleichtern und auf andere Weise sicherstellen, dass die besonderen Ernährungsbedürfnisse aller Frauen in ihrer Jurisdiktion erfüllt werden.

### Artikel 12

8. Artikel 12 lautet wie folgt:

*„(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, das Thema Frauengesundheit über die gesamte Lebensspanne von Frauen hinweg zu adressieren. Für die Zwecke der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung umfasst „Frauen“ daher auch junge und jugendliche Mädchen. Die Allgemeine Empfehlung stellt die Analyse des Ausschusses der wesentlichen Elemente (englisch: *key elements*) von Artikel 12 dar.



## Wesentliche Elemente

### Artikel 12 (1)

9. Die Vertragsstaaten sind am besten in der Lage, über die kritischsten Gesundheitsfragen (englisch: *health issues*) zu berichten, die Frauen in diesem Land betreffen. Damit der Ausschuss beurteilen kann, ob Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen im Bereich der Gesundheitsfürsorge (englisch: *health care*) angemessen sind, müssen die Vertragsstaaten daher über ihre Gesundheitsgesetzgebung, -pläne und -politik für Frauen mit zuverlässigen, nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten über Vorkommen (englisch: *incidence*) und Schwere von Krankheiten und Zuständen, die für die Gesundheit und Ernährung von Frauen schädlich (englisch: *hazardous*) sind, sowie über die Verfügbarkeit und Wirtschaftlichkeit (englisch: *cost-effectiveness*) präventiver und kurativer Maßnahmen berichten. In den Berichten an den Ausschuss muss nachgewiesen werden, dass die Gesundheitsgesetzgebung, -pläne und -politik auf wissenschaftlicher und ethischer Forschung und Bewertung (englisch: *assessment*) des Gesundheitsstatus und der Bedürfnisse von Frauen in dem betreffenden Land basieren und alle ethnischen, regionalen oder gemeinschaftlichen Unterschiede oder Praktiken berücksichtigen, die auf Religion, Tradition oder Kultur beruhen.
10. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, in ihre Berichte Informationen über Krankheiten, Gesundheitsverhältnisse und gesundheitsgefährdende Zustände aufzunehmen, die Frauen oder bestimmte Gruppen von Frauen anders als Männer betreffen, sowie Informationen über mögliche diesbezügliche Interventionen.
11. Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen gelten als ungeeignet, wenn es in einem Gesundheitssystem keine Dienste zur Verhütung, Erkennung und Behandlung frauenspezifischer Krankheiten gibt. Es ist diskriminierend, wenn sich ein Vertragsstaat weigert, die Erbringung bestimmter reproduktiver Gesundheitsdienstleistungen für Frauen rechtlich zu gewährleisten. Wenn beispielsweise Anbieterinnen und Anbieter von Gesundheitsdiensten sich aus Gewissensgründen (englisch: *based on conscientious objection*) weigern, solche Dienste zu erbringen, sollten Maßnahmen eingeführt werden, um sicherzustellen, dass Frauen an alternative Gesundheitsanbieterinnen oder -anbieter verwiesen werden.
12. Die Vertragsstaaten sollten über ihr Verständnis davon berichten, wie Politiken und Maßnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung auf die Gesundheitsrechte von Frauen aus der Perspektive der Bedürfnisse und Interessen von Frauen eingehen und wie sie Besonderheiten und Faktoren adressieren, die sich für Frauen im Vergleich zu Männern unterscheiden, wie zum Beispiel:
  - (a) biologische Faktoren, die sich für Frauen im Vergleich zu Männern unterscheiden, wie beispielsweise ihr Menstruationszyklus, ihre reproduktive Funktion und Menopause. Ein weiteres Beispiel ist das höhere Expositionsrisiko gegenüber sexuell übertragbaren Krankheiten, dem Frauen ausgesetzt sind;
  - (b) sozioökonomische Faktoren, die für Frauen im Allgemeinen und einige Gruppen von Frauen im Besonderen unterschiedlich sind. So können sich beispielsweise ungleiche Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern im häuslichen Umfeld (englisch: *home*) und am Arbeitsplatz negativ auf die Ernährung und Gesundheit von Frauen auswirken. Sie können auch verschiedenen Formen von Gewalt ausgesetzt sein, die sich auf ihre Gesundheit auswirken können. Junge und jugendliche Mädchen sind oft anfällig (englisch: *vulnerable*) für sexuellen Missbrauch durch ältere Männer und Familienmitglieder, wodurch sie dem Risiko physischer und psychischer Schäden sowie unerwünschter und früher Schwangerschaft ausgesetzt sind. Auch einige kulturelle oder traditionelle Praktiken, wie die weibliche Genitalverstümmelung, bergen ein hohes Risiko für Tod und Behinderung;

- (c) zu den psychosozialen Faktoren, die für Frauen und Männer variieren, gehören Depressionen im Allgemeinen und nachgeburtliche (englisch: *post-partum*) Depressionen im Besonderen sowie andere psychische Umstände, wie zum Beispiel solche, die zu Essstörungen wie Anorexie und Bulimie führen;
- (d) Während Mängel bei der Wahrung der Vertraulichkeit von Patientinnen und Patienten (englisch: *lack of respect for the confidentiality of patients*) sowohl Männer als auch Frauen betreffen, können sie Frauen davon abhalten, Rat und Behandlung in Anspruch zu nehmen, und dadurch nachteilige Auswirkungen auf ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden haben. Aus diesem Grund sind Frauen weniger bereit, bei Erkrankungen des Genitaltraktes, zur Empfängnisverhütung oder bei unvollständigem Schwangerschaftsabbruch sowie in Fällen, in denen sie sexuelle oder körperliche Gewalt erlitten haben, medizinische Hilfe aufzusuchen (englisch: *seek medical care*).
13. Die Pflicht der Vertragsstaaten, auf der Grundlage der Gleichstellung (englisch: *equality*) von Männern und Frauen den Zugang zu Gesundheitsdiensten, Informationen und Bildung zu gewährleisten, impliziert die Verpflichtung, die Rechte von Frauen auf Gesundheitsversorgung (englisch: *women's rights to health care*) zu achten, zu schützen und zu erfüllen. Die Vertragsstaaten haben die Verantwortung sicherzustellen, dass die Gesetzgebung und die Maßnahmen und Politiken der Exekutive (englisch: *legislation and executive action and policy*) diesen drei Verpflichtungen nachkommen. Sie müssen auch ein System einrichten, das wirksame justizielle Maßnahmen gewährleistet (englisch: *ensure judicial action*). Geschieht dies nicht, so stellt dies eine Verletzung von Artikel 12 dar.
14. Die Verpflichtung zur Achtung der Rechte verpflichtet die Vertragsstaaten, davon abzu- sehen, Handlungen von Frauen zu behindern, die sie im Streben nach ihren Gesundheitszielen ergreifen. Die Vertragsstaaten sollten darüber berichten, wie öffentliche und private Patientinnen und Patienten von Gesundheitsdiensten ihren Verpflichtungen zur Achtung der Rechte der Frauen auf Zugang zur Gesundheitsversorgung nachkommen. Zum Beispiel sollten Vertragsstaaten den Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten oder zu Kliniken, die diese Dienste anbieten, nicht aufgrund dessen einschränken, dass Frauen nicht die Genehmigung von Ehemännern, Partnern, Eltern oder Gesundheitsbehörden haben, weil sie unverheiratet<sup>2</sup> oder weil sie Frauen sind. Andere Barrieren für den Zugang von Frauen zu angemessener medizinischer Versorgung sind unter anderem Rechtsvorschriften (englisch: *laws*), die medizinische Verfahren (englisch: *medical procedures*), die nur von Frauen benötigt werden, unter Strafe stellen und Frauen bestrafen, die sich diesen Verfahren unterziehen.
15. Die Verpflichtung zum Schutz der die Gesundheit von Frauen betreffenden Rechte verlangt von den Vertragsstaaten, ihren Bediensteten, Beamtinnen und Beamten, Maßnahmen zu ergreifen, um Rechtsverletzungen (englisch: *violations of rights*) durch Privatpersonen und Organisationen zu verhindern und mit Sanktionen zu ahnden. Da geschlechtsspezifische (englisch: *gender-based*) Gewalt ein zentrales Gesundheitsproblem (englisch: *critical health issue*) für Frauen ist, sollten die Vertragsstaaten sicherstellen:
- (a) Verabschiedung (englisch: *enactment*) und wirksame Durchsetzung von Rechtsvorschriften und Formulierung von Politiken, einschließlich Protokollen für die Gesundheitsversorgung und Krankenhausverfahren zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und sexuellem Missbrauch von Mädchen sowie Bereitstellung adäquater Gesundheitsdienste;

<sup>2</sup> Siehe *Official Records of the General Assembly*, 49. Sitzung, Beilage Nummer 38 (A/49/38), Kapitel I, Abschnitt A, Allgemeine Empfehlung 21, Ziffer 29.

- (b) geschlechtersensible Ausbildung, um das Gesundheitspersonal in die Lage zu versetzen, gesundheitliche Folgen geschlechtsspezifischer Gewalt zu erkennen und zu bewältigen;
  - (c) faire und protektive Verfahren für die Anhörung von Beschwerden und Verhängung angemessener Sanktionen gegen Angehörige der Gesundheitsberufe, die sich des sexuellen Missbrauchs von Patientinnen schuldig gemacht haben;
  - (d) Verabschiedung und wirksame Durchsetzung von Rechtsvorschriften, die die Genitalverstümmelung von Frauen und die Eheschließung von minderjährigen Mädchen (englisch: *girl children*) verbieten.
16. Die Vertragsstaaten sollten für Frauen in besonders schwierigen Umständen, wie zum Beispiel eingeschlossenen Frauen in bewaffneten Konfliktsituationen und weiblichen Geflüchteten, sowohl angemessenen Schutz als auch Gesundheitsdienste, einschließlich Traumabehandlung und -beratung, zur Verfügung stellen.
17. Die Pflicht (englisch: *duty*) zur Erfüllung von Rechten legt den Vertragsstaaten die Verpflichtung auf (englisch: *places an obligation*), im größtmöglichen Umfang ihrer verfügbaren Ressourcen geeignete legislative, justizielle, administrative, budgetäre, ökonomische und andere Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen ihr Rechte auf Gesundheitsversorgung verwirklichen (englisch: *realize their rights to health care*). Studien wie jene, die die weltweit hohen Müttersterblichkeits- und Morbiditätsraten und die große Zahl von Paaren hervorheben, die die Anzahl der Familienmitglieder begrenzen möchten, aber keinen Zugang zu Verhütungsmitteln haben oder keine Verhütungsmittel verwenden, sind für die Vertragsstaaten ein wichtiger Hinweis auf mögliche Verstöße gegen ihre Pflicht, den Zugang von Frauen zur Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Der Ausschuss ersucht die Vertragsstaaten darüber zu berichten, was sie unternommen haben, um das Ausmaß schlechter Gesundheitszustände von Frauen anzugehen, insbesondere wenn sie auf vermeidbare Ursachen (englisch: *preventable conditions*) wie Tuberkulose und HIV/AIDS zurückzuführen sind. Der Ausschuss ist besorgt über die Belege dafür, dass Staaten diese Verpflichtungen aufgeben, indem sie staatliche Gesundheitsfunktionen an private Einrichtungen (englisch: *private agencies*) übertragen. Staaten und Parteien können sich der Verantwortung in diesen Bereichen nicht dadurch entledigen, dass sie diese Befugnisse an privatwirtschaftliche Stellen delegieren oder übertragen. Die Vertragsstaaten sollten daher darüber berichten, was sie unternommen haben, um staatliche Prozesse (englisch: *governmental processes*) und alle Strukturen, durch die öffentliche Gewalt ausgeübt wird, so zu organisieren, dass die Gesundheit von Frauen gefördert und geschützt wird. Sie sollten Informationen über positive Maßnahmen enthalten, die ergriffen wurden, um Verletzungen der Rechte von Frauen durch Dritte einzudämmen und ihre Gesundheit zu schützen, sowie über Maßnahmen, die sie ergriffen haben, um die Bereitstellung entsprechender Dienste sicherzustellen.
18. Fragen zu HIV/AIDS und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten sind von zentraler Bedeutung für die Rechte von Frauen und heranwachsenden Mädchen auf sexuelle Gesundheit. In vielen Ländern haben heranwachsende Mädchen und Frauen keinen angemessenen Zugang zu Informationen und Diensten, die zur Gewährleistung der sexuellen Gesundheit notwendig sind. Als Folge ungleicher Machtverhältnisse aufgrund des sozialen Geschlechts (englisch: *gender*) sind Frauen und heranwachsende Mädchen oft nicht in der Lage, Sex abzulehnen oder auf sichere und verantwortungsvolle Sexualpraktiken zu bestehen. Schädliche traditionelle Praktiken, wie weibliche Genitalverstümmelung, Polygamie ebenso wie Vergewaltigung in der Ehe, können Mädchen und Frauen auch

- dem Risiko aussetzen, sich mit HIV/AIDS und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten anzustecken. Auch Frauen in der Prostitution sind besonders vulnerabel für diese Krankheiten. Die Vertragsstaaten sollten ohne Vorurteile oder Diskriminierung das Recht auf Information, Bildung und Dienstleistungen im Bereich der sexuellen Gesundheit für alle Frauen und Mädchen sicherstellen, einschließlich derjenigen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind, auch wenn sie sich nicht rechtmäßig im Land aufhalten (englisch: *not legally resident*). Insbesondere sollten die Vertragsstaaten die Rechte jugendlicher Mädchen und Jungen auf Bildung und Aufklärung zu sexueller und reproduktiver Gesundheit (englisch: *ensure rights to sexual and reproductive health education*) durch entsprechend geschultes Personal in speziell entwickelten Programmen gewährleisten, die ihr Recht auf Privatsphäre und Vertraulichkeit achten.
19. Um die Einhaltung von Artikel 12 nachzuweisen, sollten die Vertragsstaaten in ihren Berichten die Testbasis (englisch: *test*) angeben, anhand derer sie bewerten, ob Frauen auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau Zugang zur Gesundheitsversorgung haben. Bei der Anwendung dieser Tests sollten die Vertragsstaaten die Bestimmungen von Artikel 1 des Übereinkommens berücksichtigen. Die Berichte sollten daher Kommentare zu den Auswirkungen enthalten, die Gesundheitspolitik, Verfahren, Rechtsvorschriften und Protokolle auf Frauen im Vergleich zu Männern haben.
  20. Frauen haben das Recht, von entsprechend geschultem Personal umfassend über ihre Behandlungsoptionen oder Forschungsmöglichkeiten informiert zu werden, einschließlich des wahrscheinlichen Nutzens und der möglichen nachteiligen Auswirkungen der vorgeschlagenen Verfahren und der verfügbaren Alternativen.
  21. Die Vertragsstaaten sollten über Maßnahmen berichten, die zur Beseitigung von Hindernissen ergriffen wurden, mit denen Frauen beim Zugang zu Gesundheitsdiensten konfrontiert sind, und darüber, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um Frauen einen rechtzeitigen und bezahlbaren Zugang (englisch: *timely and affordable access*) zu solchen Diensten zu gewährleisten. Zu den Barrieren gehören Anforderungen oder Bedingungen, die den Zugang von Frauen beeinträchtigen, wie beispielsweise hohe Gebühren für Gesundheitsdienste, die Auflage einer vorherigen Genehmigung (englisch: *preliminary authorization*) durch Ehepartner, Eltern oder Krankenhausbehörden, die Entfernung zu Gesundheitseinrichtungen und das Fehlen angemessener und bezahlbarer (englisch: *convenient and affordable*) öffentlicher Verkehrsmittel.
  22. Die Vertragsstaaten sollten auch über die ergriffenen Maßnahmen berichten, um den Zugang zu qualitativ hochwertigen Gesundheitsdiensten zu gewährleisten, zum Beispiel indem sie diese für Frauen annehmbar (englisch: *acceptable*) machen. Annehmbare Dienstleistungen sind solche, die in der erbrachten Art und Weise sicherstellen, dass eine Frau ihre voll informierte Zustimmung erteilt (englisch: *gives her fully informed consent*), dass ihre Würde respektiert, ihr Vertraulichkeit garantiert und sensibel auf ihre Bedürfnisse und Perspektiven eingegangen wird. Die Vertragsstaaten sollten keine Formen von Zwang (englisch: *coercion*) zulassen, wie beispielsweise die Sterilisation ohne vorherige Einwilligung, obligatorische Tests auf sexuell übertragbare Krankheiten oder obligatorische Schwangerschaftstests als Bedingung für eine Erwerbsbeschäftigung, die die Rechte der Frau auf informierte Einwilligung (englisch: *informed consent*) und ihre Würde verletzen.

23. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten angeben, welche Maßnahmen sie ergriffen haben, um den rechtzeitigen Zugang zum gesamten Spektrum an Diensten, die sich auf die Familienplanung im Besonderen und auf die sexuelle und reproduktive Gesundheit im Allgemeinen beziehen, sicherzustellen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Gesundheitsaufklärung (englisch: *health education*) von Heranwachsenden, einschließlich der Information und Beratung über alle Methoden zur Familienplanung, gewidmet werden.<sup>3</sup>
24. Der Ausschuss ist besorgt über die Zustände von Gesundheitsleistungen (englisch: *conditions of health-care services*) für ältere Frauen, nicht nur, weil Frauen oft länger leben als Männer und häufiger als Männer an beeinträchtigenden und degenerativen chronischen Krankheiten wie beispielsweise Osteoporose und Demenz leiden, sondern auch, weil sie oft die Pflegeverantwortung für ihre alternden Partner (englisch: *responsibility for ageing spouses*) tragen. Daher sollten die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um den Zugang älterer Frauen zu Gesundheitsdiensten sicherzustellen, die den mit dem Älterwerden verbundenen Handicaps und Beeinträchtigungen Rechnung tragen.
25. Frauen mit Behinderungen aller Altersgruppen haben oft Schwierigkeiten mit dem physischen Zugang zu Gesundheitsdiensten. Frauen mit psychischen Beeinträchtigungen (englisch: *mental disabilities*) sind besonders vulnerabel, während es im Allgemeinen nur ein begrenztes Verständnis für das breite Spektrum von Risiken für die psychische Gesundheit gibt, für die Frauen aufgrund von geschlechtsspezifischer Diskriminierung, Gewalt, Armut, bewaffneten Konflikten, Vertreibung und anderen Formen sozialer Benachteiligung unverhältnismäßig anfällig sind. Die Vertragsstaaten sollten geeignete

Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Gesundheitsdienste geschlechtersensibel den Bedürfnissen von Frauen mit Behinderungen Rechnung tragen und ihre Menschenrechte und ihre Würde achten.

### Artikel 12 (2)

26. In den Berichten sollte auch angegeben werden, welche Maßnahmen die Vertragsstaaten ergriffen haben, um sicherzustellen, dass Frauen angemessene Dienstleistungen im Zusammenhang mit Schwangerschaft, Entbindung und der Zeit nach der Geburt erhalten. Es sollten ebenfalls Informationen zu Zahlen (englisch: *information on rates*) aufgenommen werden, die belegen, wie stark sich durch diese Maßnahmen die Müttersterblichkeit und -morbidity in ihren Ländern im Allgemeinen und in vulnerablen Gruppen, Regionen und Gemeinschaften im Besonderen verringert haben.
27. Die Vertragsstaaten sollten in ihre Berichte aufnehmen, wie sie gegebenenfalls kostenlose Dienste anbieten, um sichere Schwangerschaften, Geburten sowie die sichere nachgeburtliche Phase für Frauen zu gewährleisten. Viele Frauen sind aufgrund schwangerschaftsbedingter Ursachen dem Risiko ausgesetzt, zu sterben oder gesundheitlich beeinträchtigt zu werden, weil sie nicht über die Mittel oder über den Zugang verfügen, um die notwendigen Dienstleistungen, einschließlich vorgeburtlicher, Entbindungs- und nachgeburtlicher Dienste, zu erhalten oder in Anspruch zu nehmen. Der Ausschuss stellt fest, dass es die Pflicht der Vertragsstaaten ist, das Recht der Frauen auf eine sichere Mutterschaft und geburtshilfliche Notfalldienste zu gewährleisten, und sie sollten für diese Dienste ein Höchstmaß an verfügbaren Mitteln bereitstellen.

<sup>3</sup> Gesundheitsaufklärung (englisch: *health education*) sollte sich darüber hinaus, inter alia, mit Geschlechtergleichstellung (englisch: *gender equality*), Gewalt, Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten sowie mit den reproduktiven und sexuellen Gesundheitsrechten befassen.

### Andere relevante Artikel der Konvention

28. Bei der Berichterstattung über Maßnahmen, die zur Einhaltung von Artikel 12 ergriffen wurden, werden die Vertragsstaaten dringend aufgefordert, dessen Zusammenhang mit anderen Artikeln des Übereinkommens, die sich auf die Gesundheit von Frauen auswirken, anzuerkennen. Zu diesen Artikeln gehören Artikel 5 (b), der die Vertragsstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Familienerziehung ein richtiges Verständnis von Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe (englisch: *social function*) beinhaltet; Artikel 10, der die Vertragsstaaten verpflichtet, den gleichberechtigten Zugang zu Bildung zu gewährleisten, wodurch Frauen leichteren Zugang zur Gesundheitsversorgung erhalten und die Abbrecherinnenquoten bei Studentinnen, die oft auf eine vorzeitige Schwangerschaft zurückzuführen sind, gesenkt werden; Artikel 10 (h), der die Vertragsstaaten verpflichtet, Frauen und Mädchen Zugang zu spezifischen Bildungsinformationen zu gewähren, um die Gesundheit und das Wohlergehen der Familien zu gewährleisten, einschließlich Informationen und Beratung zur Familienplanung; Artikel 11, der sich teilweise mit dem Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Frauen unter Arbeitsbedingungen befasst, einschließlich des Schutzes (englisch: *safeguarding*) der reproduktiven Funktion, des besonderen Schutzes vor schädigenden Arbeiten während der Schwangerschaft und der Gewährung eines bezahlten Mutterschutzes; Artikel 14 Absatz 2 (b), der die Vertragsstaaten verpflichtet, den Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu angemessenen Gesundheitseinrichtungen, einschließlich Information, Beratung und Dienstleistungen im Bereich der Familienplanung, zu gewährleisten, und (h), der die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um angemessene Lebensbedingungen zu gewährleisten, insbesondere in Bezug auf Wohnung, sanitäre

Einrichtungen, Strom- und Wasserversorgung, Mobilität und Kommunikation, die alle für die Verhütung von Krankheiten und die Förderung einer guten Gesundheitsversorgung von entscheidender Bedeutung sind; und Artikel 16 Absatz 1 (e), der die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen die gleichen Rechte wie Männer haben, frei und verantwortungsbewusst über Anzahl und Altersabstand ihrer Kinder zu entscheiden und Zugang zu Informationen, Bildung und Mitteln zu haben, die es ihnen ermöglichen, diese Rechte auszuüben. Artikel 16 Absatz 2 verbietet Verlobung und Eheschließung von Kindern, ein wichtiger Faktor zur Verhütung körperlicher und seelischer Schäden, die sich aus junger Mutterschaft ergeben.

### Empfehlungen für staatliches Handeln (englisch: *government action*)

29. Die Vertragsstaaten sollten eine umfassende nationale Strategie zur Förderung der Gesundheit von Frauen über ihren gesamten Lebensverlauf hinweg umsetzen. Diese schließt Maßnahmen ein (englisch: *interventions*), die sowohl auf die Prävention und Behandlung von Krankheiten und Zuständen abzielen, von denen Frauen betroffen sind, als auch auf Gewalt gegen Frauen reagieren, und sie soll einen universellen Zugang aller Frauen zu einer umfassenden, qualitativ hochwertigen und bezahlbaren Gesundheitsversorgung, einschließlich sexueller und reproduktiver Gesundheitsdienste, gewährleisten.
30. Die Vertragsstaaten sollten angemessene budgetäre, personelle und administrative Ressourcen bereitstellen, um sicherzustellen, dass Frauen- und Männergesundheit vergleichbare Anteile am gesamten Gesundheitsbudget erhalten, die den unterschiedlichen [geschlechtsspezifischen] Gesundheitsbedürfnissen Rechnung tragen.



31. Die Vertragsstaaten sollten insbesondere auch:
- (a) die Genderperspektive in den Mittelpunkt aller Politiken und Programme stellen, die sich auf die Gesundheit von Frauen auswirken, und Frauen in die Planung, Durchführung und das Monitoring dieser Politiken und Programme sowie in die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten für Frauen einbeziehen;
  - (b) für die Beseitigung aller Barrieren für den Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Information, auch im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, sorgen, und insbesondere Mittel für Programme bereitstellen, die sich an Jugendliche zur Verhütung und Behandlung sexuell übertragbarer Krankheiten, einschließlich HIV/AIDS, richten;
  - (c) die Verhütung ungewollter Schwangerschaft durch Familienplanung und Sexualaufklärung priorisieren und die Müttersterblichkeitsrate durch sichere Angebote in der Mutterschaft (englisch: *motherhood services*) und pränatale Unterstützung senken. Wenn möglich, sollten die Rechtsvorschriften, die Schwangerschaftsabbruch kriminalisieren, geändert werden (englisch: *legislation criminalizing abortion should be amended*), um strafrechtliche Maßnahmen gegen Frauen, die sich einem Schwangerschaftsabbruch unterziehen, aufzuheben;
  - (d) die Bereitstellung von Gesundheitsdiensten für Frauen durch öffentliche, nicht-staatliche und private Organisationen überwachen, um den gleichberechtigten Zugang und die Qualität der Versorgung zu gewährleisten;
  - (e) verlangen, dass alle Gesundheitsdienste mit den Menschenrechten von Frauen in Einklang stehen, einschließlich der Rechte auf Autonomie, Privatsphäre, Vertraulichkeit, informierte Einwilligung und Wahlfreiheit;
  - (f) sicherstellen, dass die Ausbildungslehrpläne des Gesundheitspersonals umfassende, obligatorische, geschlechtersensible Kurse über die Gesundheit von Frauen und die Menschenrechte, insbesondere über geschlechtsspezifische Gewalt, enthalten.

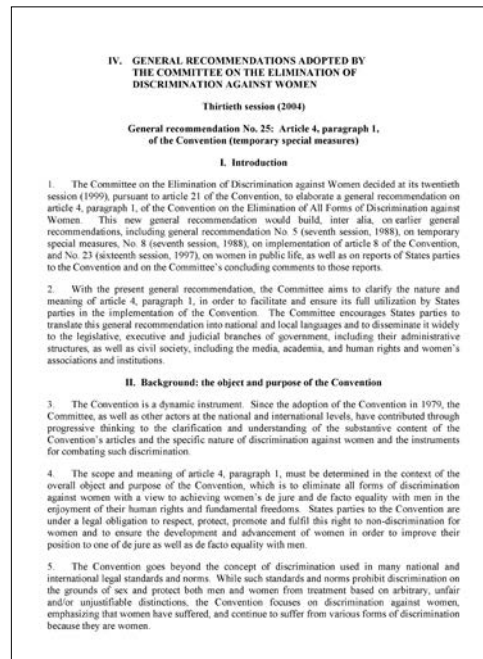


### 7.3.5 Allgemeine Empfehlung Nummer 25 (CEDAW-Ausschuss) 12.–30. Januar 2004

#### Zu Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Zeitweilige Sondermaßnahmen) (30. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat auf seiner 20. Sitzung (1999) gemäß Artikel 21 des Übereinkommens beschlossen, eine Allgemeine Empfehlung über Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu erarbeiten. Diese neue Allgemeine Empfehlung soll auf früheren Allgemeinen Empfehlungen aufbauen, wie der Allgemeinen Empfehlung Nummer 5 (7. Sitzung, 1988) über zeitweilige Sondermaßnahmen, der Allgemeinen Empfehlung Nummer 8 (7. Sitzung, 1988) über die Umsetzung des Artikels 8 des Übereinkommens und Nummer 23 (16. 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 Absatz 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 Frauenverbände sowie entsprechenden Einrichtungen, verbreitet werden.



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

##### 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 Jahr 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 Absatz 1 muss im Zusammenhang mit dem übergeordneten Ziel und Zweck des Übereinkommens bestimmt werden, der darin besteht, jede Form von Diskriminierung der Frau zu beseitigen, mit dem Ziel, eine **De-jure** 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-jure-** 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>1</sup> enthalten und dass Frauen vor Diskriminierung (sowohl im 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>2</sup> und geschlechtsbezogenen Stereotype 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

1 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 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.

2 „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, Seite ix.

- 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 von Ressourcen und einen Machtausgleich zwischen Mann und Frau zu erreichen.
9. Die Erzielung von Ergebnisgleichheit ist logischerweise gleichbedeutend mit **de facto** oder substantieller 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 substantiellen 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 Absatz 1 zur Klärung der Terminologie beiträgt.<sup>3</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 substantiellen Ungleichheit beinhaltet. Daher ist die Anwendung zeitweiliger Sondermaßnahmen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen eines der Mittel zur Verwirklichung von **de facto** oder substantieller Gleichstellung der Frau und nicht nur eine Ausnahme zum Diskriminierungsverbot.

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

#### Artikel 4 Absatz 1

*„Zeitweilige Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung 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 Absatz 2

*„Sondermaßnahmen der Vertragsstaaten – einschließlich der in diesem Übereinkommen genannten Maßnahmen – zum Schutz der Mutterschaft gelten nicht als Diskriminierung.“*

3. Vergleiche 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 Sonderberichterstatler zur Vorbereitung von Berichten für die Tätigkeit der Unterkommission ernannt. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat im Jahr 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.

### 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 Absatz 1 und denjenigen des Absatzes 2. Das Ziel des Artikels 4 Absatz 1 besteht in der beschleunigten Verbesserung der Stellung der Frau, um ihre **de facto** oder substantielle 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 Absatz 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 Absatz 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 Absatz 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 Diskriminie-

rung“ und „positive Diskriminierung“ gleich. Diese Begriffe ergeben sich aus den Diskussionen und unterschiedlichen Praktiken in verschiedenen nationalen Kontexten.<sup>4</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 Absatz 1 vorgesehen.

### C. Kernelemente des Artikels 4 Absatz 1

18. Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 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 substantielle 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 substantielle 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.

4 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 Absatz 1 des Übereinkommens vorgesehen sind. Die Begriffe „umgekehrte Diskriminierung“ und „positive Diskriminierung“ werden von einigen Expertinnen und Experten als unangemessen kritisiert.



19. Die Vertragsstaaten sollten klar zwischen zeitweiligen Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 zur beschleunigten Herbeiführung des konkreten Ziels einer **de facto** oder substanziellen Gleichstellung der Frau und anderen 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 Absatz 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 im 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 verletzbar 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 Absatz 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 Absatz 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 zeitweilige Sondermaßnahmen auf die beschleunigte Herbeiführung einer **de facto** und substanziellen Gleichstellung abzielen, müssen Fragen von Qualifikation und Leistung, insbesondere bei der Beschäftigung im öffentlichen und privaten Sektor, sorgfältig auf eine geschlechtsbezogene Voreingenommenheit 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 Absatz 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 Absatz 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 substantielle 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 substantiellen 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 Akteurinnen und 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 Antidiskriminierungsgesetze, Gleichstellungsgesetze oder Rechtsverordnungen zur Gleichstellung der Frau, eine Anleitung für die Art der zeitweiligen Sondermaßnahme 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 Antidiskriminierung und zeitweiligen Sondermaßnahmen sollte sowohl staatliche Akteurinnen und 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 nationalen 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 nichtstaatlichen Organisationen, die verschiedene Gruppen von Frauen vertreten.

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

35. Der Ausschuss erinnert an seine Allgemeine Empfehlung Nummer 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 substanziellen 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 Nummer 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 öffentlichen 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.

## 7.3.6 Allgemeine Empfehlung Nummer 27 (CEDAW-Ausschuss) 16. Dezember 2010

### Ältere Frauen und Schutz ihrer Menschen- rechte (47. Sitzung)

#### Einleitung

1. Aus Besorgnis über die mehrfachen Formen der Diskriminierung, die ältere Frauen erfahren, und über den Umstand, dass die Rechte älterer Frauen in den Berichten der Vertragsstaaten nicht systematisch behandelt werden, beschloss der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (im Folgenden „der Ausschuss“), auf seiner vom 20. Oktober bis 7. November 2008 abgehaltenen 42. Tagung, gemäß Artikel 21 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (im Folgenden „das Übereinkommen“) eine Allgemeine Empfehlung über ältere Frauen und den Schutz ihrer Menschenrechte abzugeben.
2. In seinem Beschluss 26/III vom 5. Juli 2002 erkannte der Ausschuss das Übereinkommen als „ein wichtiges Instrument für die Auseinandersetzung mit der konkreten Frage der Menschenrechte älterer Frauen“ an<sup>1</sup>. In der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25 zu Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens (zeitweilige Sondermaßnahmen) wird außerdem anerkannt, dass das Alter einer der Gründe ist, weswegen Frauen unter einer mehrfachen Diskriminierung leiden können. Insbesondere erkannte der Ausschuss an, dass nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselte statistische Daten benötigt werden, um die Lage älterer Frauen besser bewerten zu können.



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

3. Der Ausschuss bekräftigt die früheren Verpflichtungen in Bezug auf die Rechte älterer Frauen, die unter anderem in dem Wiener Internationalen Aktionsplan zur Frage des Alterns<sup>2</sup>, der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing<sup>3</sup>, den Grundsätzen der Vereinten Nationen für ältere Menschen (Resolution 46/91 der Generalversammlung, Anlage), dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung<sup>4</sup>, dem Internationalen Aktionsplan von Madrid über das Altern 2002<sup>5</sup> und den Allgemeinen Bemerkungen Nummer 6 und Nummer 19 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte älterer Menschen (1995) beziehungsweise das Recht auf soziale Sicherheit (2008) niedergelegt sind.

1 Siehe *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement Number 38 (A/57/38, Erster Teil, Kapitel I, Beschluss 26/III und Kapitel VII, Ziffern 430–436).*

2 *Report of the World Assembly on Ageing, Vienna, 26 July–6 August 1982 (United Nations publication, Sales Number E.82.I.16), Kapitel VI, Abschnitt A. In deutscher Fassung herausgegeben von der Hauptabteilung Presse und Information (DPI) (Dokument DESI G.94 vom März 1983).*

3 *Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4–15 September 1995 (United Nations publication, Sales Number E.96.IV.13), Kapitel I, Resolution 1, Anlagen I und II.*

4 *Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994 (United Nations publication, Sales Number E.95.XIII.18), Kapitel I, Resolution 1, Anlage.*

5 *Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid, 8–12 April 2002 (United Nations publication, Sales Number E.02.IV.4), Kapitel I, Resolution 1, Anlage II).*

### Hintergrund

4. Nach aktuellen Schätzungen der Vereinten Nationen wird es in 36 Jahren weltweit mehr Menschen im Alter von über 60 Jahren als Kinder unter 15 Jahren geben. Bis zum Jahr 2050 wird ein Anstieg der Zahl der älteren Menschen auf über zwei Milliarden erwartet, das heißt eine beispiellose Verdoppelung des Anteils der über 60-Jährigen an der Weltbevölkerung von derzeit elf auf 22 Prozent.
5. Die geschlechtsspezifische Betrachtung des Alterns zeigt, dass Frauen in der Regel länger leben als Männer und dass mehr ältere Frauen als Männer alleine leben. Auf 100 Frauen über 60 Jahren kommen 83 Männer, auf 100 Frauen über 80 Jahren dagegen nur 59 Männer. Ferner geht aus Statistiken der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten der Vereinten Nationen hervor, dass 80 Prozent der Männer über 60 verheiratet sind, aber nur 48 Prozent der älteren Frauen.<sup>6</sup>
6. Diese beispiellose demografische Alterung, die auf die Verbesserung des Lebensstandards und der Systeme der gesundheitlichen Grundversorgung sowie auf Geburtenrückgänge und die zunehmende Langlebigkeit zurückzuführen ist, kann als Erfolg der Entwicklungsbemühungen angesehen werden, der sich fortsetzen und das 21. Jahrhundert zum Jahrhundert des Alterns machen wird. Derartige demografische Veränderungen haben jedoch tiefgreifende menschenrechtliche Folgen und machen es dringender, die von älteren Frauen erfahrene Diskriminierung kraft des Übereinkommens umfassender und systematischer anzugehen.
7. Die Frage der Alterung stellt sich in den entwickelten Ländern wie auch in den Entwicklungsländern. Der Anteil der älteren Menschen wird in den weniger entwickelten Ländern von acht Prozent im Jahr 2010 auf voraussichtlich 20 Prozent im Jahr 2050 steigen,<sup>7</sup> während der Anteil der Kinder von 29 auf

20 Prozent sinken wird.<sup>8</sup> Die Zahl der älteren Frauen, die in den weniger entwickelten Regionen leben, wird im Zeitraum von 2010 bis 2050 um 600 Millionen wachsen.<sup>9</sup> Diese demografische Verschiebung stellt die Entwicklungsländer vor große Herausforderungen. Die Alterung der Gesellschaft ist in den meisten entwickelten Ländern ein fest etablierter Trend und ein wesentliches Merkmal.

8. Ältere Frauen sind keine homogene Gruppe. Was ihre Erfahrungen, Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen anbelangt, sind sie sehr unterschiedlich, doch ihre wirtschaftliche und soziale Lage hängt von einer Reihe demografischer, politischer, umweltbezogener, kultureller, sozialer, individueller und familiärer Faktoren ab. Der Beitrag älterer Frauen im öffentlichen und privaten Leben, unter anderem als Führerinnen in ihren Gemeinschaften, Unternehmerinnen, Betreuerinnen, Beraterinnen und Vermittlerinnen, ist von unschätzbarem Wert.

### Zweck und Ziel

9. In dieser Allgemeinen Empfehlung über ältere Frauen und die Förderung ihrer Rechte wird der Zusammenhang zwischen den Artikeln des Übereinkommens und der Frage des Alterns hergestellt. Es werden die mehrfachen Formen der Diskriminierung aufgezeigt, denen sich Frauen mit zunehmendem Alter gegenübersehen, die Inhalte der Verpflichtungen dargelegt, die von den Vertragsstaaten im Hinblick auf ein Altern mit Würde und die Rechte älterer Frauen zu übernehmen sind, und Politikempfehlungen abgegeben, die darauf gerichtet sind, die Maßnahmen zur Bewältigung der Probleme älterer Frauen durchgängig in nationale Strategien, Entwicklungsinitiativen und positive Maßnahmen zu integrieren, damit ältere Frauen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit Männern voll an der Gesellschaft teilhaben können.

6 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Ageing and Development 2009 Chart.

7 Ebenda.

8 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database.

9 Ebenda.

10. Die Allgemeine Empfehlung gibt den Vertragsstaaten außerdem Orientierung im Hinblick auf die Einbeziehung der Lage älterer Frauen in ihre Berichte über die Durchführung des Übereinkommens. Die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung älterer Frauen kann nur erreicht werden, wenn ihre Würde und ihr Recht auf Unversehrtheit und Selbstbestimmung voll geachtet und geschützt werden.
13. Die Diskriminierung älterer Frauen ist oft mehrdimensional, wobei der Faktor Alter zu anderen Formen der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer Herkunft, Behinderung, Armut, sexueller Orientierung und Geschlechtsidentität, Migrantenstatus, Familienstand, Alphabetisierungsgrad und aus anderen Gründen erschwerend hinzukommt. Ältere Frauen, die Angehörige von Minderheiten, ethnischen oder indigenen Gruppen, Binnenvertriebene oder Staatenlose sind, erfahren häufig ein unverhältnismäßig hohes Maß an Diskriminierung.

### Besondere Problembereiche

11. Männer wie Frauen erfahren Diskriminierung, wenn sie älter werden, doch ältere Frauen erleben das Altern anders. Die Auswirkungen der Ungleichstellung der Geschlechter, die sie ein Leben lang erfahren, verschärfen sich im Alter und gründen häufig auf tief verwurzelten kulturellen und sozialen Normen. Die Diskriminierung älterer Frauen ergibt sich oft aus einer ungerechten Ressourcenverteilung, Misshandlung, Vernachlässigung und eingeschränktem Zugang zu grundlegenden Diensten.
12. Die konkreten Formen der Diskriminierung älterer Frauen können sich unter verschiedenen sozioökonomischen Bedingungen und in verschiedenen soziokulturellen Umfeldern je nach dem Grad der Chancengleichheit und den Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Familie und Privatleben erheblich unterscheiden. In vielen Ländern stellen der Mangel an Telekommunikationskompetenz, der fehlende Zugang zu angemessenem Wohnraum, zu sozialen Diensten und zum Internet, Einsamkeit und Isolation Probleme für ältere Frauen dar. Ältere Frauen, die in ländlichen Gebieten oder städtischen Slums leben, leiden oft in gravierendem Maße darunter, dass sie keine grundlegenden Ressourcen zur Bestreitung des Lebensunterhalts und keine Einkommenssicherheit besitzen, keinen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, nicht über ihre Ansprüche und Rechte informiert sind und diese nicht wahrnehmen können.
14. Viele ältere Frauen werden vernachlässigt, da sie als in ihrer produktiven und reproduktiven Rolle nicht mehr nützlich und als eine Last für ihre Familie angesehen werden. Für Witwen und geschiedene Frauen verschärft sich die Diskriminierung noch mehr, während der fehlende oder eingeschränkte Zugang zu Gesundheitsdiensten bei Krankheiten und Beschwerden wie Diabetes, Krebs, Bluthochdruck, Herzerkrankungen, grauem Star, Osteoporose und Alzheimer ältere Frauen am vollen Genuss ihrer Menschenrechte hindert.
15. Die volle Entfaltung und Förderung von Frauen kann nur durch einen Lebenszyklusansatz erreicht werden, bei dem die verschiedenen Phasen ihres Lebens – von der Kindheit über die Jugend und das Erwachsensein bis zum Alter – und die Auswirkungen jeder Phase auf den Genuss der Menschenrechte durch ältere Frauen anerkannt werden und ihnen Rechnung getragen wird. Die in dem Übereinkommen verankerten Rechte gelten in allen Lebensphasen einer Frau. In vielen Ländern wird Altersdiskriminierung jedoch noch immer auf individueller, institutioneller und politischer Ebene toleriert und akzeptiert, und nur in wenigen Ländern ist Diskriminierung aufgrund des Alters gesetzlich verboten.

16. Geschlechterstereotype, traditionelle Praktiken und Bräuche können schädliche Auswirkungen auf alle Bereiche des Lebens älterer Frauen, insbesondere derjenigen mit Behinderungen, haben, namentlich auf die Familienbeziehungen, die Rolle in der Gemeinschaft, die Darstellung in den Medien und die Einstellungen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und Erbringern von Gesundheits- und anderen Leistungen, und zu körperlicher Gewalt sowie zu psychischem und verbalem Missbrauch und finanzieller Ausnutzung führen.
17. Ältere Frauen werden häufig durch Einschränkungen diskriminiert, die ihre Teilhabe an Politik- und Entscheidungsprozessen behindern. So kann beispielsweise das Fehlen von Ausweisungspapieren oder Beförderungsmöglichkeiten ältere Frauen davon abhalten zu wählen. In einigen Ländern dürfen Frauen keine Vereinigung oder sonstige nichtstaatliche Gruppe, die sich für ihre Rechte einsetzt, bilden oder einer solchen angehören. Ferner kann für Frauen ein niedrigeres gesetzliches Rentenalter gelten als für Männer, was für Frauen, einschließlich derjenigen, die ihre Regierung auf internationaler Ebene vertreten, diskriminierend sein kann.
18. Ältere Frauen mit Flüchtlingsstatus oder solche, die Staatenlose, Asylsuchende, Wanderarbeitnehmerinnen oder Binnenvertriebene sind, sind häufig Diskriminierung, Missbrauch und Vernachlässigung ausgesetzt. Sind sie von Vertreibung oder Staatenlosigkeit betroffen, können sie an einem posttraumatischen Belastungssyndrom leiden, das von den Erbringern von Gesundheitsleistungen möglicherweise nicht erkannt oder behandelt wird. Älteren weiblichen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen wird manchmal der Zugang zur Gesundheitsversorgung verwehrt, weil sie keine Rechtsstellung oder Papiere haben und/oder weit entfernt von Einrichtungen der Gesundheitsversorgung neu angesiedelt werden. Sie können außerdem beim Zugang zu Diensten auf kulturelle und sprachliche Barrieren stoßen.
19. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind häufig der Ansicht, dass sich Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung älterer Frauen nicht lohnen. Außerdem haben ältere Frauen weder die gleichen Möglichkeiten, den Umgang mit modernen Informationstechnologien zu erlernen, noch die Ressourcen, diese zu erwerben. Vielen armen älteren Frauen, vor allem denjenigen mit Behinderungen und denjenigen, die in ländlichen Gebieten leben, wird das Recht auf Bildung verwehrt, und sie empfangen wenig oder gar keine formale oder informelle Bildung. Mangelnde Lese-, Schreib- und Rechenkenntnisse können die volle Teilhabe älterer Frauen am öffentlichen und politischen Leben und an der Wirtschaft sowie ihren Zugang zu einer Reihe von Diensten, Rechten und Freizeitaktivitäten erheblich einschränken.
20. In regulären Beschäftigungsverhältnissen sind Frauen in der Minderzahl. Außerdem werden Frauen in der Regel für die gleiche oder gleichwertige Arbeit schlechter bezahlt als Männer. Die lebenslange Beschäftigungsdiskriminierung aufgrund ihres Geschlechts zeigt darüber hinaus im Alter kumulative Wirkung, sodass ältere Frauen im Vergleich zu Männern mit unverhältnismäßig niedrigeren Einkommen und Renten rechnen oder sogar ganz ohne Rente auskommen müssen. In der Allgemeinen Bemerkung Nummer 19 stellt der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fest, dass in den meisten Staaten beitragsfreie Renten erforderlich sein werden, da beitragspflichtige Systeme schwerlich alle Menschen werden abdecken können (Ziffer 4 b), während Artikel 28 Absatz 2 Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen einen sozialen Schutz für ältere Frauen, insbesondere diejenigen mit Behinderungen, vorsieht. Da die zu zahlende Altersrente in der Regel eng an den Verdienst während des Erwerbslebens gekoppelt ist, beziehen ältere Frauen oft niedrigere Renten als Männer. Zudem sind ältere Frauen von Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts besonders betroffen, was dazu führt, dass für sie ein anderes gesetzliches



- Rentenalter gilt als für Männer. Frauen sollten den Zeitpunkt ihres Eintritts in den Ruhestand selbst wählen können, damit sie weiterarbeiten können, wenn sie dies wünschen, und gegebenenfalls in gleichem Maß wie Männer Rentenansprüche akkumulieren können. Es ist eine bekannte Tatsache, dass viele ältere Frauen sich um kleine Kinder, Ehegatten/Partner oder betagte Eltern oder Angehörige kümmern und manchmal deren einzige Betreuungspersonen sind. Die finanziellen und emotionalen Kosten dieser unbezahlten Betreuungsleistungen werden selten anerkannt.
21. Das Recht älterer Frauen auf Selbstbestimmung und Einwilligung im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung wird nicht immer geachtet. Die sozialen Dienste für ältere Frauen, einschließlich der Langzeitpflege, können unverhältnismäßig stark reduziert werden, wenn die öffentlichen Ausgaben gekürzt werden. Die nach der Menopause und der Phase der Gebärfähigkeit auftretenden und sonstigen altersbedingten und geschlechtsspezifischen physischen und psychischen Erkrankungen werden in der Forschung, in wissenschaftlichen Studien, in der Politik und bei der Bereitstellung von Diensten häufig außer Acht gelassen. Informationen über sexuelle Gesundheit und HIV/AIDS werden selten in einer Form vorgelegt, die für ältere Frauen annehmbar, zugänglich und geeignet ist. Viele ältere Frauen haben keine private Krankenversicherung oder sind von staatlich finanzierten Systemen ausgeschlossen, weil sie während ihres Arbeitslebens im informellen Sektor oder bei der Erbringung unbezahlter Betreuungsleistungen keine Beiträge eingezahlt haben.
  22. Ältere Frauen haben möglicherweise keinen Anspruch auf Familienbeihilfen, wenn sie nicht die Mutter oder Vormundin der von ihnen betreuten Kinder sind.
  23. Bei Kleinstkredit- und Finanzierungsprogrammen gelten in der Regel Altersbeschränkungen oder andere Kriterien, die älteren Frauen den Zugang verwehren. Viele ältere Frauen, insbesondere diejenigen, die ihre Wohnung nicht mehr verlassen können, können an Kultur-, Freizeit- und Gemeinschaftsaktivitäten nicht teilnehmen und sind daher isoliert und in ihrem Wohlbefinden beeinträchtigt. Häufig wird den Erfordernissen für eine selbstständige Lebensführung, wie persönlicher Hilfe, angemessenem Wohnen, einschließlich Vorkehrungen für barrierefreies Wohnen und Fortbewegungshilfen, zu wenig Beachtung geschenkt.
  24. In vielen Ländern lebt die Mehrzahl der älteren Frauen in ländlichen Gebieten, in denen der Zugang zu Diensten im Alter und unter Armutbedingungen noch schwieriger ist. Viele ältere Frauen, deren Kinder Wanderarbeiterinnen oder Wanderarbeitnehmer sind, erhalten von diesen nur unregelmäßige, unzureichende oder überhaupt keine Geldüberweisungen. Dass ihnen ihr Recht auf Wasser, Nahrung und Wohnraum verwehrt wird, ist für viele arme ältere Frauen in ländlichen Gebieten alltäglich. Ältere Frauen können sich aufgrund einer Kombination von Faktoren, darunter hohe Nahrungsmittelpreise, unzulängliche Einkommen, die auf Beschäftigungsdiskriminierung zurückzuführen sind, mangelnde soziale Absicherung und mangelnder Zugang zu Ressourcen, keine angemessene Ernährung leisten. Fehlt es an Beförderungsmöglichkeiten, können ältere Frauen weder soziale Dienste in Anspruch nehmen noch an gemeinschaftlichen und kulturellen Aktivitäten teilnehmen. Die Ursache dafür mag darin liegen, dass ältere Frauen ein niedriges Einkommen haben und keine angemessenen öffentlichen Maßnahmen ergriffen werden, um ihnen den Zugang zu erschwinglichen und bedarfsgerechten öffentlichen Verkehrsmitteln zu ermöglichen.



25. Der Klimawandel wirkt sich auf Frauen anders aus, vor allem auf ältere Frauen, die aufgrund ihrer physiologischen Besonderheiten, ihrer körperlichen Fähigkeiten, ihres Alters und ihres Geschlechts sowie gesellschaftlicher Normen und Rollen und einer an soziale Hierarchien gebundenen ungerechten Verteilung von Hilfe und Ressourcen bei Naturkatastrophen besonders benachteiligt sind. Wegen ihres eingeschränkten Zugangs zu Ressourcen und Entscheidungsprozessen sind sie durch den Klimawandel stärker gefährdet.
26. Manche gesetzlichen und gewohnheitsrechtlichen Regelungen verwehren Frauen das Recht zu erben und nach dem Tod ihres Ehemanns das eheliche Vermögen zu verwalten. In manchen Rechtssystemen wird dies damit begründet, dass für Witwen andere Mittel der wirtschaftlichen Absicherung, wie etwa Unterhaltszahlungen aus dem Nachlass des Verstorbenen, vorgesehen sind. Tatsächlich werden solche Bestimmungen jedoch selten durchgesetzt, sodass die Witwen oft mittellos zurückbleiben. Manche Gesetze benachteiligen besonders ältere Witwen, und manche werden zu Opfern der Aneignung ihres Eigentums (englisch: *property grabbing*).
27. Ältere Frauen sind besonders der Ausbeutung und dem Missbrauch, einschließlich wirtschaftlicher Ausnutzung, ausgesetzt, wenn ihre Rechts- und Handlungsfähigkeit ohne ihre Einwilligung an Anwälte, Anwältinnen oder Familienangehörige übertragen wird.
28. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 21 (1994) erklärt der Ausschuss, dass die polygame Ehe gegen das Recht einer Frau auf Gleichstellung mit dem Mann verstößt und für sie und ihre Angehörigen so schwerwiegende emotionale und finanzielle Folgen haben kann, dass solche Ehen verhindert und verboten werden sollten (Ziffer 14). Dennoch wird Polygamie nach wie vor in vielen Vertragsstaaten praktiziert, und viele Frauen leben in polygamen Verbindungen. Ältere Ehefrauen werden in polygamen Ehen häufig vernachlässigt, sobald sie nicht mehr als gebärfähig oder wirtschaftlich aktiv angesehen werden.

### Empfehlungen

#### Allgemein

29. Die Vertragsstaaten müssen anerkennen, dass ältere Frauen eine wichtige Ressource für die Gesellschaft sind, und sind verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen, einschließlich Gesetzgebungsmaßnahmen, zu ergreifen, um die Diskriminierung älterer Frauen zu beseitigen. Die Vertragsstaaten sollen eine geschlechtersensible und altersspezifische Politik und die entsprechenden Maßnahmen beschließen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens und den Allgemeinen Empfehlungen Nummer 23 (1997) und Nummer 25 (2004) des Ausschusses, um sicherzustellen, dass ältere Frauen voll und wirksam am politischen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und bürgerschaftlichen Leben und an allen anderen Bereichen in ihren Gesellschaften teilhaben.
30. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, die volle Entfaltung und Förderung der Frauen während ihres gesamten Lebens zu gewährleisten, sowohl in Zeiten des Friedens und des Konflikts wie auch im Falle einer vom Menschen verursachten Katastrophe oder einer Naturkatastrophe. Die Vertragsstaaten sollen deshalb dafür sorgen, dass die Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Interventionen, die die volle Entfaltung und Förderung der Frauen zum Ziel haben, in keinem Fall ältere Frauen diskriminieren.
31. Die Vertragsstaaten sollen im Rahmen ihrer Verpflichtungen dem mehrdimensionalen Charakter der Diskriminierung von Frauen Rechnung tragen und gewährleisten, dass der Grundsatz der Geschlechtergleichstellung während des gesamten Lebens der Frauen im Gesetz und in der Praxis angewendet wird. In dieser Hinsicht wird den Vertragsstaaten eindringlich nahegelegt, bestehende Gesetze, Vorschriften und Bräuche, die ältere Frauen diskriminieren, abzuschaffen oder zu ändern und dafür zu sorgen, dass Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts gesetzlich verboten ist.

32. Um Gesetzesreformen und die Politikformulierung zu unterstützen, wird den Vertragsstaaten eindringlich nahegelegt, nach Alter und Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zu erheben, zu analysieren und zu verbreiten, damit Angaben über die Lage älterer Frauen vorliegen, einschließlich derjenigen, die in ländlichen Gebieten und in Konfliktgebieten leben, Minderheiten angehören und Behinderungen haben. Unter anderem sollen solche Daten vor allem die Bereiche Armut, Analphabetentum, Gewalt, unbezahlte Arbeit, einschließlich der Betreuung von Menschen, die mit HIV/AIDS leben oder davon betroffen sind, Migration, Zugang zu Gesundheitsversorgung, Wohnraum, soziale und wirtschaftliche Vorteile und Beschäftigung erfassen.
33. Die Vertragsstaaten sollen älteren Frauen Informationen über ihre Rechte und über den Zugang zu rechtlichen Diensten zur Verfügung stellen. Sie sollen die Polizei, die Richterschaft sowie Rechtsberatungs- und juristische Hilfsdienste auf dem Gebiet der Rechte älterer Frauen schulen und die staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen für alters- und geschlechtsbezogene Fragen, die ältere Frauen betreffen, sensibilisieren und entsprechend schulen. Informationen, Rechtsdienste, wirksame Rechtsbehelfe und Wiedergutmachung müssen gleichermaßen für ältere Frauen mit Behinderungen verfügbar und zugänglich sein.
34. Die Vertragsstaaten sollen ältere Frauen in die Lage versetzen, Wiedergutmachung zu verlangen und zu erhalten, wenn ihre Rechte, einschließlich des Rechts, Vermögen zu verwalten, verletzt werden, sowie sicherstellen, dass älteren Frauen nicht aus willkürlichen oder diskriminierenden Gründen die Rechts- und Handlungsfähigkeit entzogen wird.
35. Die Vertragsstaaten sollen dafür sorgen, dass Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und zur Verringerung des Katastrophenrisikos geschlechterorientiert und den Bedürfnissen und prekären Lebensumständen älterer Frauen angepasst sind. Die Vertragsstaaten sollen außerdem die Teilhabe älterer Frauen an der Entscheidungsfindung in Bezug

auf die Abschwächung der Klimaänderungen und die Anpassung daran erleichtern.

### Stereotype

36. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, negative Stereotype zu beseitigen und soziale und kulturelle Verhaltensmuster, die für ältere Frauen nachteilig und schädlich sind, zu ändern, damit der physische, sexuelle, psychische und verbale Missbrauch und die wirtschaftliche Ausnutzung abnehmen, den älteren Frauen, namentlich diejenigen mit Behinderungen, aufgrund negativer Stereotype und kultureller Praktiken erleben.

### Gewalt

37. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Rechtsvorschriften auszuarbeiten, mit denen sie das Bestehen von Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt und Gewalt im institutionellen Kontext, gegen ältere Frauen, einschließlich derjenigen mit Behinderungen, anerkennen und diese Gewalt verbieten. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle gegen ältere Frauen gerichteten Gewalthandlungen, einschließlich derjenigen, die infolge traditioneller Praktiken und Anschauungen begangen wurden, zu untersuchen, strafrechtlich zu verfolgen und zu bestrafen.
38. Die Vertragsstaaten sollen besonderes Augenmerk auf die Gewalt, unter der ältere Frauen in Zeiten bewaffneter Konflikte leiden, die Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf das Leben älterer Frauen und den Beitrag, den ältere Frauen zur friedlichen Beilegung von Konflikten und zu Wiederaufbauprozessen leisten können, legen. Sie sollen die Lage älterer Frauen gebührend berücksichtigen, wenn sie sich mit sexueller Gewalt, Vertreibung und der Flüchtlingssituation in einem bewaffneten Konflikt befassen, und dabei den einschlägigen Resolutionen der Vereinten Nationen über Frauen und Frieden und Sicherheit, insbesondere den Resolutionen 1325 (2000), 1820 (2008) und 1889 (2009) des Sicherheitsrates, Rechnung tragen.

### Teilhabe am öffentlichen Leben

39. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass ältere Frauen am öffentlichen und politischen Leben teilhaben und öffentliche Ämter auf allen Ebenen bekleiden können und dass sie die erforderlichen Dokumente haben, um sich als Wählerinnen registrieren lassen und bei Wahlen kandidieren zu können.

### Bildung

40. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen jeden Alters auf dem Gebiet der Bildung Chancengleichheit haben und dass ältere Frauen Zugang zu Erwachsenenbildung und zu Möglichkeiten für lebenslanges Lernen sowie zu den für ihr Wohlergehen und das ihrer Familie notwendigen Bildungsinformationen haben.

### Arbeit und Versorgungsleistungen

41. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, älteren Frauen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit ohne Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts zu erleichtern. Sie sollen dafür sorgen, dass den Problemen, denen sich ältere Frauen in ihrem Arbeitsleben gegenübersehen können, besondere Beachtung geschenkt wird und dass sie nicht in einen frühzeitigen Ruhestand oder ähnliche Situationen gezwungen werden. Außerdem sollen die Vertragsstaaten verfolgen, wie sich die Unterschiede bei der Bezahlung von Männern und Frauen auf ältere Frauen auswirken.

42. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen bei der Festlegung des Rentenalters weder im öffentlichen noch im privaten Sektor diskriminiert werden. Demzufolge sind die Vertragsstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass die Rentenpolitik in keiner Weise diskriminierend ist, auch wenn Frauen sich zu einem frühzeitigen Eintritt in den Ruhestand entscheiden, und dass alle älteren Frauen, die erwerbstätig waren, angemessene Versorgungsleistungen erhalten. Die Vertragsstaaten sollen alle geeigneten Maß-

nahmen ergreifen, erforderlichenfalls auch zeitweilige Sondermaßnahmen, um diese Versorgungsleistungen zu garantieren.

43. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass ältere Frauen, einschließlich derjenigen, die für die Betreuung von Kindern verantwortlich sind, angemessene soziale und wirtschaftliche Leistungen, beispielsweise Kinderbetreuungsbeihilfen, sowie jede Unterstützung erhalten, die sie benötigen, wenn sie für betagte Eltern oder Angehörige sorgen.

44. Die Vertragsstaaten sollen dafür sorgen, dass alle Frauen, die keine andere Rente beziehen oder deren Einkommenssicherung unzureichend ist, auf der gleichen Grundlage wie Männer eine angemessene beitragsfreie Rente erhalten und dass für ältere Frauen, insbesondere denjenigen, die in entlegenen oder ländlichen Gebieten leben, staatlich finanzierte Zuwendungen zur Verfügung gestellt und zugänglich gemacht werden.

### Gesundheit

45. Die Vertragsstaaten sollen eine umfassende Gesundheitspolitik beschließen, die den Gesundheitsbedürfnissen älterer Frauen im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 24 (1999) über Frauen und Gesundheit Rechnung trägt. So soll eine erschwingliche und zugängliche Gesundheitsversorgung für alle älteren Frauen gewährleistet werden, gegebenenfalls durch die Abschaffung von Nutzergebühren, die Schulung von Gesundheitsfachkräften auf dem Gebiet der geriatrischen Erkrankungen, die Bereitstellung von Arzneimitteln zur Behandlung altersbedingter chronischer und nichtübertragbarer Krankheiten, gesundheitliche und soziale Langzeitpflege, einschließlich einer Betreuung, die eine selbstständige Lebensführung ermöglicht, und Palliativpflege. Bestimmungen zur Langzeitpflege sollen Maßnahmen einschließen, die Änderungen im Verhalten und in der Lebensführung, zum Beispiel eine gesunde Ernährung und eine aktive Lebensweise, um das Auftreten von Gesundheitsproblemen hinauszuzögern, und den erschwinglichen

Zugang zu Gesundheitsdiensten fördern, namentlich Früherkennungsuntersuchungen und Behandlung von Krankheiten, insbesondere denjenigen, die bei älteren Frauen am häufigsten vorkommen. Die Gesundheitspolitik muss außerdem gewährleisten, dass die Gesundheitsversorgung älterer Frauen, einschließlich derjenigen mit Behinderungen, auf der freien Einwilligung der Betroffenen nach vorheriger Aufklärung beruht.

46. Die Vertragsstaaten sollen Sonderprogramme beschließen, die auf die physischen, geistigen, emotionalen und gesundheitlichen Bedürfnisse älterer Frauen zugeschnitten sind, mit besonderem Augenmerk auf Frauen, die Minderheiten angehören, und Frauen mit Behinderungen sowie Frauen, die infolge der Migration junger Erwachsener für Enkel und andere junge Familienangehörige sorgen müssen, und Frauen, die mit HIV/AIDS lebende oder davon betroffene Familienangehörige betreuen.

### Stärkung der wirtschaftlichen Selbstbestimmung

47. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, jede Form von Diskriminierung älterer Frauen im wirtschaftlichen und sozialen Leben zu beseitigen. Alle aufgrund des Alters und des Geschlechts bestehenden Hindernisse für den Zugang zu landwirtschaftlichen Krediten und Darlehen sollen abgebaut und der Zugang älterer Bäuerinnen und Kleingrundbesitzerinnen zu geeigneten Technologien soll gewährleistet werden. Die Vertragsstaaten sollen für ältere Frauen besondere Unterstützungssysteme und Kleinstkredite bereitstellen, für die sie keine Sicherheiten fordern, sowie das Kleinstunternehmertum fördern. Es sollen Erholungseinrichtungen für ältere Frauen geschaffen und denjenigen von ihnen, die ihre Wohnung nicht mehr verlassen können, aufsuchende Dienste angeboten werden. Die Vertragsstaaten sollen erschwingliche und geeignete Beförderungsmöglichkeiten bereitstellen, damit ältere Frauen, namentlich diejenigen, die in ländlichen Gebieten leben, am wirtschaftlichen und sozialen Leben, einschließlich Gemeinschaftsaktivitäten, teilhaben können.

### Sozialleistungen

48. Die Vertragsstaaten sollen die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um älteren Frauen den Zugang zu angemessenem Wohnraum zu gewährleisten, der ihren besonderen Bedürfnissen entspricht, und alle baulichen und sonstigen Barrieren, die ältere Menschen in ihrer Mobilität behindern und an einen Ort fesseln, zu beseitigen. Die Vertragsstaaten sollen soziale Dienste bereitstellen, die ältere Frauen in die Lage versetzen, so lange wie möglich zu Hause zu leben und ein selbstständiges Leben zu führen. Gesetze und Praktiken, die das Recht älterer Frauen auf Wohnung, Grund und Boden und Eigentum einschränken, sollen abgeschafft werden. Die Vertragsstaaten sollen ältere Frauen außerdem vor Zwangsräumungen und Obdachlosigkeit schützen.

### In ländlichen Gebieten lebende und andere schutzbedürftige ältere Frauen

49. Die Vertragsstaaten sollen sicherstellen, dass ältere Frauen in die Planungsprozesse für die ländliche und die städtische Entwicklung einbezogen werden und in ihnen vertreten sind. Sie sollen sicherstellen, dass ältere Frauen zu erschwinglichen Kosten Wasser, Strom und andere Versorgungsleistungen erhalten. Maßnahmen zur Ausweitung des Zugangs zu einwandfreiem Wasser und einer angemessenen Sanitärversorgung sollen so gestaltet werden, dass die damit verbundenen Technologien zugänglich sind und keine übermäßige körperliche Kraft erfordern.
50. Die Vertragsstaaten sollen geeignete geschlechter- und alterssensible Gesetze und Maßnahmen zum Schutz älterer Frauen mit Flüchtlingseigenschaft oder solcher, die Staatenlose, Binnenvertriebene oder Wanderarbeitnehmerinnen sind, erlassen.

### Ehe und Familienleben

51. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle Rechtsvorschriften außer Kraft zu setzen, die ältere Frauen in der Ehe und im Fall ihrer Auflösung, namentlich im Hinblick auf Eigentum und Erbschaft, diskriminieren.
52. Die Vertragsstaaten müssen alle Rechtsvorschriften außer Kraft setzen, die ältere Witwen im Hinblick auf Eigentum und Erbschaft diskriminieren, und sie vor Landraub schützen. Sie müssen Rechtsvorschriften zur Regelung der gesetzlichen Erbfolge erlassen, mit denen sie ihren Verpflichtungen nach dem Übereinkommen nachkommen. Ferner sollen sie Maßnahmen ergreifen, um den Praktiken ein Ende zu setzen, mit denen ältere Frauen gegen ihren Willen zur Eheschließung gezwungen werden, und sicherstellen, dass die Erbfolge nicht von einer Zwangsheirat mit einem Bruder des verstorbenen Ehemanns oder einer anderen Person abhängig gemacht wird.
53. Die Vertragsstaaten sollen im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 21 polygame Verbindungen verhindern und verbieten und sicherstellen, dass nach dem Tod eines polygamen Ehemanns dessen Nachlass zu gleichen Teilen unter seinen Ehefrauen und ihren jeweiligen Kindern aufgeteilt wird.

### 7.3.7 Allgemeine Empfehlung Nummer 28 (CEDAW-Ausschuss) 16. Dezember 2010

#### Zu den Kernverpflichtungen der Vertrags- staaten nach Artikel 2 des Übereinkom- mens (47. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Mit dieser Allgemeinen Empfehlung beabsichtigt der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau („der Ausschuss“) den Geltungsbereich und das Verständnis von Artikel 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau („das Übereinkommen“ oder „die Konvention“) klarzustellen, der den Vertragsstaaten Wege aufzeigt, die materiellen (englisch: *substantive*) Bestimmungen des Übereinkommens national umzusetzen. Der Ausschuss hält die Vertragsstaaten dazu an, diese Allgemeine Empfehlung in nationale und lokale Sprachen zu übersetzen und sie bei allen drei Gewalten (englisch: *branches of government*), der Zivilgesellschaft, einschließlich der Medien, der Wissenschaft und den Menschenrechts- sowie bei Frauenorganisationen und -institutionen zu verbreiten.
2. Das Übereinkommen ist ein dynamisches Instrument, das der Entwicklung des Völkerrechts Rechnung trägt. Seit seiner 1. Sitzung im Jahr 1982 hat der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und andere Akteurinnen beziehungsweise Akteure auf nationaler und internationaler Ebene zur Klärung und zum Verständnis des wesentlichen Inhalts der Artikel des Übereinkommens, der Besonderheit der Diskriminierung von Frauen und der verschiedenen Instrumente, die zur Bekämpfung dieser Diskriminierung erforderlich sind, beigetragen.
3. Das Übereinkommen ist Teil eines umfassenden internationalen Menschenrechtsrahmens, der darauf abzielt, dass für alle der Genuss aller Menschenrechte gewährleistet wird und alle Formen der Diskriminierung von Frauen aufgrund des biologischen und des sozial konstruierten Geschlechts (englisch: *on the*



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

basis of sex and gender) beseitigt werden. Die Charta der Vereinten Nationen, 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, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen enthalten ausdrückliche Bestimmungen, die die Gleichberechtigung (englisch: *equality*) von Frauen mit Männern beim Genuss der in ihren Verträgen verankerten Menschenrechte garantieren, während andere internationale Menschenrechtsverträge, wie das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung implizit auf dem Konzept der Nichtdiskriminierung aufgrund des biologischen und sozial konstruierten Geschlechts (englisch: *on the basis of sex and gender*) beruhen. Die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nummer 100 (1951) über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit, Nummer 111 (1958) über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und



Nummer 156 (1981) über die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten, das [UNESCO-]Übereinkommen gegen Diskriminierung im Bildungswesen (1960), die Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (1967), die Wiener Erklärung und das Aktionsprogramm (1993), das Aktionsprogramm von Kairo (1994) sowie die Erklärung und die Aktionsplattform von Peking (4. Weltfrauenkonferenz 1995) tragen ebenfalls zu einem internationalen Rechtsregime der Gleichberechtigung von Frauen mit Männern und der Nichtdiskriminierung bei. Ebenso verhalten sich die im Rahmen regionaler Menschenrechtssysteme eingegangenen Verpflichtungen der Staaten komplementär zum universellen Menschenrechtsrahmen.

4. Ziel des Übereinkommens ist die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen aufgrund des Geschlechts (englisch: *on the basis of sex*). Es garantiert Frauen die gleichberechtigte Anerkennung, den Genuss und die Ausübung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen, häuslichen oder sonstigen Bereich, unabhängig von ihrem Familienstand und auf der Grundlage der Gleichheit (englisch: *equality*) mit Männern.
5. Obwohl sich das Übereinkommen nur auf Diskriminierungen aufgrund des biologischen Geschlechts (englisch: *sex-based*) bezieht, zeigt die Auslegung von Artikel 1 zusammen mit Artikel 2 (f) und Artikel 5 (a), dass das Übereinkommen die auf das sozial konstruierte Geschlecht bezogene (englisch: *gender-based*) Diskriminierung von Frauen umfasst. Der Begriff „sex“ bezieht sich hier auf biologische Unterschiede zwischen Männern und Frauen. Der Begriff „gender“ bezieht sich auf sozial konstruierte Identitäten, Attribute und Rollen für Frauen und Männer und die diesen biologischen Unterschieden durch die Gesellschaft zugemessene soziale und kulturelle Bedeutung, die zu hierarchischen Beziehungen zwischen Frauen und Männern und zur Verteilung von Macht und Rechten zum Vorteil von

Männern und zum Nachteil von Frauen führen. Diese soziale Positionierung von Frauen und Männern wird durch politische, wirtschaftliche, kulturelle, soziale, religiöse, ideologische und ökologische Faktoren beeinflusst und kann durch Kultur, Gesellschaft und Gemeinschaft verändert werden. Die Anwendung des Übereinkommens auf geschlechtsspezifische beziehungsweise sozial konstruierte (englisch: *gender-based*) Diskriminierung wird durch die in Artikel 1 enthaltene Definition von Diskriminierung deutlich. Diese Definition weist darauf hin, dass „jede Unterscheidung, jede Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder den Zweck hat“, die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch Frauen zu beeinträchtigen oder zu vereiteln, eine Diskriminierung ist, auch wenn sie nicht beabsichtigt war. Dies würde bedeuten, dass eine identische oder neutrale Behandlung von Frauen und Männern eine Diskriminierung von Frauen darstellen könnte, wenn eine solche Behandlung zur Folge hätte oder dahingehende Wirkung entfalten würde, dass Frauen die Ausübung eines Rechts verweigert würde, weil es keine Anerkennung von bereits bestehenden geschlechtsspezifischen (englisch: *gender-based*) Benachteiligungen und Ungleichheiten, denen Frauen ausgesetzt sind, gab. Die Ansichten des Ausschusses zu diesem Thema werden belegt durch die Prüfung der Staatenberichte, seiner Allgemeinen Empfehlungen, Beschlüsse, Vorschläge und Erklärungen, die Prüfung von Individualbeschwerden und die Durchführung von Untersuchungen im Rahmen des Fakultativprotokolls.

6. Artikel 2 ist für die vollständige Umsetzung des Übereinkommens von entscheidender Bedeutung, da er die Wesensart der allgemeinen rechtlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten bestimmt. Die in Artikel 2 verankerten Verpflichtungen sind untrennbar mit allen anderen substanziellen Bestimmungen des Übereinkommens verbunden, da die Vertragsstaaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, dass alle in dem Übereinkommen verankerten Rechte auf nationaler Ebene uneingeschränkt geachtet werden.



7. Artikel 2 der Konvention ist in Verbindung mit den Artikeln 3, 4, 5 und 24 und im Lichte der in Artikel 1 enthaltenen Definition von Diskriminierung zu lesen. Darüber hinaus sollte der Geltungsbereich der in Artikel 2 enthaltenen allgemeinen Verpflichtungen auch im Lichte der Allgemeinen Empfehlungen, der Abschließenden Bemerkungen, Ansichten und sonstigen Erklärungen des Ausschusses ausgelegt werden, einschließlich der Berichte über die Untersuchungsverfahren und die Entscheidungen in Einzelfällen. Der Geist des Übereinkommens umfasst andere Rechte, die nicht ausdrücklich in dem Übereinkommen erwähnt werden, die aber Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern haben, die eine Form der Diskriminierung von Frauen darstellen.

### II. Art und Geltungsbereich der Verpflichtungen der Vertragsstaaten

8. Artikel 2 fordert die Vertragsstaaten auf, die Diskriminierung von Frauen in „jede[r] Form“ zu verurteilen, während Artikel 3 auf „geeignete Maßnahmen“ verweist, die von Vertragsstaaten in „allen Bereichen“ zu ergreifen sind, um die volle Entfaltung und Förderung von Frauen sicherzustellen. Durch diese Bestimmungen antizipiert das Übereinkommen das Entstehen neuer Formen der Diskriminierung, die zum Zeitpunkt seiner Ausarbeitung noch nicht identifiziert waren.
9. Nach Artikel 2 müssen die Vertragsstaaten alle Aspekte ihrer rechtlichen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung des Rechts der Frauen auf Nichtdiskriminierung und auf Gleichberechtigung berücksichtigen. Die Verpflichtung zur Einhaltung erfordert, dass die Vertragsstaaten davon absehen, Rechtsvorschriften, Politiken, Verordnungen, Programme, Verwaltungsverfahren und institutionelle Strukturen zu erlassen, die direkt oder indirekt dazu führen, dass Frauen der gleiche Genuss ihrer bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte verweigert wird. Die Schutzverpflichtung verlangt, dass die Vertragsstaaten Frauen vor Diskriminierung durch private Akteure und Akteurinnen schützen und Maßnahmen ergreifen, die direkt auf die Beseitigung hergebrachter (englisch: *customary*) und aller anderen Praktiken abzielen, die Vorurteile aufrechterhalten und die Vorstellung einer Unterlegenheit oder Überlegenheit eines der Geschlechter sowie stereotyper Rollen von Männern und Frauen perpetuieren. Die Verpflichtung zur Erfüllung erfordert, dass die Vertragsstaaten eine Vielzahl von Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen und Männer de jure und de facto die gleichen Rechte genießen, einschließlich gegebenenfalls der Annahme zeitweiliger Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25 zu Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens über zeitweilige Sondermaßnahmen. Daraus ergeben sich Leistungs- oder Handlungspflichten und Ergebnispflichten. Die Vertragsstaaten sollten berücksichtigen, dass sie ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber allen Frauen nachkommen müssen, indem sie öffentliche Politiken, Programme und institutionelle Rahmenbedingungen entwerfen, die darauf abzielen, die spezifischen Bedürfnisse von Frauen zu erfüllen, die zur vollen Entfaltung ihres Potenzials auf der gleichen Grundlage wie Männer führen.
10. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Frauen nicht durch Handlungen oder durch Unterlassungen zu diskriminieren; sie sind ferner verpflichtet, aktiv auf die Diskriminierung von Frauen zu reagieren, unabhängig davon, ob solche Handlungen oder Unterlassungen vom Staat oder von privaten Akteuren und Akteurinnen begangen werden. Diskriminierung kann dadurch entstehen, dass die Staaten nicht die notwendigen legislativen Maßnahmen ergreifen, um die vollständige Verwirklichung der Rechte der Frauen zu gewährleisten, dass sie keine nationalen Politiken zur Erreichung der Gleichstellung von Frauen und Männern verfolgen und dass sie einschlägige Rechtsvorschriften nicht durchsetzen. Ebenso tragen die Vertragsstaaten eine internationale Verantwortung für die Einrichtung und kontinuierliche Verbesserung statistischer Datenbanken und die Analyse aller Formen der Diskriminierung von Frauen im Allgemeinen und insbesondere von Frauen, die bestimmten gefährdeten Gruppen angehören.

11. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten erlöschen nicht in Zeiten bewaffneter Konflikte oder in Ausnahmeständen, die sich aus politischen Ereignissen oder Naturkatastrophen ergeben. Solche Situationen haben tiefgreifende Auswirkungen und weitreichende Folgen für Frauen in Bezug auf den gleichen Genuss und die Ausübung ihrer grundlegenden Rechte. Die Vertragsstaaten sollten Strategien verabschieden und Maßnahmen ergreifen, die auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen in Zeiten bewaffneter Konflikte und Ausnahmestände zugeschnitten sind.
12. Obwohl sie dem internationalen Recht unterliegen, üben die Staaten in erster Linie eine territoriale Hoheitsgewalt aus. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten gelten jedoch ohne Diskriminierung sowohl für Staatsangehörige als auch für Nicht-Staatsangehörige, einschließlich von Flüchtlingen, Asylsuchenden, Wanderarbeitnehmerinnen und -nehmer und Staatenlosen, in ihrem Hoheitsgebiet oder unter ihrer effektiven Kontrolle, auch wenn sie nicht im Hoheitsgebiet untergebracht sind. Die Vertragsstaaten sind für alle ihre Handlungen, die sich auf die Menschenrechte auswirken, verantwortlich, unabhängig davon, ob sich die Betroffenen in ihrem Hoheitsgebiet befinden.
13. Artikel 2 beschränkt sich nicht auf das Verbot einer Diskriminierung von Frauen, die direkt oder indirekt von den Vertragsstaaten verursacht wird. Artikel 2 schreibt den Vertragsstaaten auch eine Sorgfaltspflicht vor, um Diskriminierungen durch private Akteure und Akteurinnen zu verhindern. In einigen Fällen können die Handlungen oder Unterlassungen eines privaten Akteurs beziehungsweise einer privaten Akteurin nach internationalem Recht dem Staat zugerechnet werden. Die Vertragsstaaten sind daher verpflichtet, sicherzustellen, dass private Akteure und Akteurinnen keine Diskriminierung von Frauen im Sinne des Übereinkommens betreiben. Zu den geeigneten

Maßnahmen, zu denen die Vertragsstaaten verpflichtet sind, gehört die Regulierung der Tätigkeiten privater Akteure und Akteurinnen in Bezug auf Bildungs-, Beschäftigungs- und Gesundheitspolitiken (englisch: *policies*) und -praktiken, auf Arbeitsbedingungen und Arbeitsnormen und auf andere Bereiche, in denen private Akteure und Akteurinnen Dienstleistungen oder Einrichtungen bereitstellen, wie zum Beispiel Bank- und Wohnungswesen.

### III. Allgemeine Verpflichtungen enthalten in Artikel 2

#### A. Einleitungssatz von Artikel 2

14. Der einleitende Satz von Artikel 2 lautet:

*„Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau<sup>1</sup> zu verfolgen.“*

15. Die erste Verpflichtung der Vertragsstaaten, auf die sich der Chapeau von Artikel 2 bezieht, ist die Verpflichtung, *jede Form von Diskriminierung der Frau zu verurteilen*. Die Vertragsstaaten sind unverzüglich und kontinuierlich verpflichtet, Diskriminierung zu verurteilen. Sie sind verpflichtet, ihrer Bevölkerung und der internationalen Gemeinschaft ihren totalen Widerstand gegen alle Formen der Diskriminierung der Frau auf allen Ebenen der drei Gewalten zu bekunden sowie ihre Entschlossenheit, die Beseitigung der Diskriminierung der Frau herbeizuführen. Der Begriff „jede Form von Diskriminierung“ verpflichtet den Vertragsstaat eindeutig, wachsam zu sein und alle Formen der Diskriminierung zu verurteilen, einschließlich derjenigen, die im Übereinkommen nicht ausdrücklich erwähnt werden oder die im Entstehen begriffen sein mögen.

1 BMFSFJ: Amtliche Übersetzung von Artikel 2 wurde als Zitat übernommen, da grundsätzlich, beispielsweise im Titel des Übereinkommens, der englische Wortlaut *discrimination against women* im Deutschen generalisierend mit „Diskriminierung der Frau“ übersetzt ist und dies den Plural (*women*) einschließen soll. Wenn es sich nicht um ein Zitat handelt, wird der englische Wortlaut in den Arbeitsübersetzungen des BMFSFJ in der Regel mit „Diskriminierung von Frauen“ übersetzt.

16. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, das Recht auf Nichtdiskriminierung von Frauen zu achten, zu schützen und zu erfüllen und die Entfaltung und Förderung von Frauen zu gewährleisten, damit sie ihre Position verbessern und ihr Recht auf **de jure** und **de facto** oder substanzielle Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) mit Männern umsetzen. Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass es weder eine direkte noch eine indirekte Diskriminierung von Frauen gibt. Direkte Diskriminierung von Frauen stellt eine unterschiedliche Behandlung ausdrücklich aufgrund biologischer und sozial konstruierter Geschlechtsunterschiede (englisch: *on grounds of sex and gender differences*) dar. Indirekte Diskriminierung von Frauen liegt vor, wenn eine Rechtsvorschrift, eine politische Maßnahme (englisch: *policy*), ein Programm oder eine Praktik, die sich auf Männer und Frauen bezieht, neutral zu sein scheint, in der Praxis aber eine diskriminierende Wirkung auf Frauen hat, weil bereits bestehende Ungleichheiten nicht durch die scheinbar neutrale Maßnahme adressiert werden. Darüber hinaus kann die indirekte Diskriminierung bestehende Ungleichheiten verschärfen, da strukturelle und historische Diskriminierungsmuster und ungleiche Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern nicht erkannt werden.
17. Die Vertragsstaaten sind ferner verpflichtet, sicherzustellen, dass Frauen vor Diskriminierung geschützt werden, die von Behörden, Gerichten, Organisationen, Unternehmen oder Privatpersonen im öffentlichen und privaten Bereich begangen wird. Dieser Schutz wird von den zuständigen Gerichten und anderen öffentlichen Einrichtungen gewährleistet und gegebenenfalls durch Sanktionen und Rechtsmittel (englisch: *remedies*) durchgesetzt. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass alle Regierungsstellen und -organe sich der Grundsätze der Gleichstellung und Nichtdiskriminierung aufgrund von biologischem und sozial konstruiertem Geschlecht (englisch: *sex or gender*) voll bewusst sind und dass in diesem Zusammenhang Programme für eine angemessene Schulung und Sensibilisierung aufgestellt und durchgeführt werden.
18. Die Intersektionalität ist ein grundlegendes Konzept zum Verständnis der Reichweite der in Artikel 2 enthaltenen allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten. Die Diskriminierung von Frauen aufgrund des biologischen und sozial konstruierten Geschlechts ist untrennbar mit anderen Faktoren verbunden, die Frauen betreffen, wie Rasse, Ethnie, Religion oder Weltanschauung, Gesundheit, Status, Alter, Klasse, Kaste und sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität. Diskriminierung aufgrund des biologischen oder sozial konstruierten Geschlechts kann Frauen, die zu solchen Gruppen gehören, in unterschiedlichem Maße oder auf andere Weise betreffen als Männer. Die Vertragsstaaten müssen solche intersektionale Formen der Diskriminierung und ihre verschärften negativen Auswirkungen auf die betroffenen Frauen rechtlich anerkennen und verbieten. Sie müssen auch Politiken und Programme zur Beseitigung solcher Vorkommnisse annehmen und verfolgen, gegebenenfalls einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25.
19. Die Diskriminierung von Frauen aufgrund des biologischen und sozial konstruierten Geschlechts umfasst, wie in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 zur Gewalt gegen Frauen dargelegt, geschlechtsspezifische Gewalt, nämlich Gewalt, die sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist, oder Gewalt, die Frauen überproportional betrifft. Es handelt sich um eine Form von Diskriminierung, die die Fähigkeit von Frauen ernsthaft behindert, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der Basis der Gleichberechtigung mit dem Mann zu genießen und auszuüben. Dazu gehören Handlungen, die physischen, psychischen oder sexuellen Schaden oder Leiden zufügen, die Androhung solcher Handlungen, Nötigung und andere Freiheitsbeschränkungen, die Gewalt, die innerhalb der Familie oder der häuslichen Einheit oder in einer anderen zwischenmenschlichen Beziehung auftritt, oder Gewalt, die vom Staat oder seinen Vertretern beziehungsweise Vertreterinnen

- begangen oder geduldet wird, unabhängig davon, wo sie stattfindet. Geschlechtsspezifische Gewalt (englisch: *gender-based violence*) kann gegen bestimmte Bestimmungen des Übereinkommens verstoßen, unabhängig davon, ob diese Bestimmungen ausdrücklich auf Gewalt hinweisen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, solche Akte geschlechtsspezifischer Gewalt zu verhindern, zu untersuchen, zu verfolgen und zu bestrafen.
20. Die Verpflichtung zur Erfüllung umfasst die Verpflichtung der Vertragsstaaten, den Zugang zu den Frauenrechten zu erleichtern und für deren vollständige Verwirklichung zu sorgen. Die Menschenrechte der Frauen werden durch Förderung der de facto oder substanziellen Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) mit allen geeigneten Mitteln, einschließlich konkreter und wirksamer Politiken und Programme zur Verbesserung der Lage der Frauen und zur Erreichung dieser Gleichstellung, erfüllt, einschließlich gegebenenfalls durch die Annahme zeitweiliger Sondermaßnahmen gemäß Artikel 4 Absatz 1 und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25.
21. Die Vertragsstaaten sind insbesondere verpflichtet, die Gleichstellung von Mädchen zu fördern, da Mädchen Teil der größeren Gemeinschaft von Frauen sind sowie anfälliger sind für Diskriminierung in Bereichen wie Zugang zu grundlegender Bildung, Menschenhandel, Misshandlung, Ausbeutung und Gewalt. Alle diese Situationen der Diskriminierung verschärfen sich, wenn es sich bei den Opfern um Jugendliche handelt. Daher achten die Staaten auf die besonderen Bedürfnisse von (jugendlichen) Mädchen, indem sie Aufklärung über die sexuelle und reproduktive Gesundheit bieten und Programme durchführen, die auf die Prävention von HIV/AIDS, sexuelle Ausbeutung und Teenagerschwangerschaften abzielen.
22. Dem Gleichheitsgrundsatz (englisch: *equality*) zwischen Männern und Frauen oder der Geschlechtergleichstellung (englisch: *gender equality*) liegt die Vorstellung zugrunde, dass es allen Menschen unabhängig vom Geschlecht freisteht, ihre persönlichen Fähigkeiten zu entwickeln, ihre berufliche Laufbahn zu verfolgen und Entscheidungen zu treffen, ohne Einschränkungen durch Stereotypen, starre Geschlechterrollen und Vorurteile. Die Vertragsstaaten werden aufgefordert, bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen ausschließlich das Konzept der Gleichheit/Gleichberechtigung von Frauen und Männern (englisch: *equality of men and women*) oder Geschlechtergleichstellung (englisch: *gender equality*) und nicht den Begriff der Geschlechtergleichwertigkeit/-fairness (englisch: *gender equity*)<sup>2</sup> zu verwenden. Das letztgenannte Konzept wird in einigen Rechtsordnungen in Bezug auf eine faire Behandlung von Frauen und Männern entsprechend ihren jeweiligen Bedürfnissen verwendet. Dies kann die Gleichbehandlung einschließen oder eine unterschiedliche Behandlung, die jedoch in Bezug auf Rechte, Leistungen, Verpflichtungen und Möglichkeiten als gleichwertig angesehen wird.
23. Die Vertragsstaaten vereinbaren ferner, „mit allen geeigneten Mitteln“ eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu verfolgen. Diese Verpflichtung zum Einsatz von Mitteln oder einer bestimmten Verhaltensweise gibt einem Vertragsstaat ein hohes

2 Verweis BMFSFJ zu der Begriffsdebatte *equality versus equity*; siehe hierzu Erläuterung von Hanna Beate Schöpp-Schilling: „CEDAW bezieht sich ausdrücklich auf *equality* als das zu achtende, zu schützende und gewährleistende Menschenrecht, nicht auf *equity* als Konzept der Gleichwertigkeit von Verschiedenem und Gerechtigkeit. Der Begriff *equity* wurde von konservativen Kräften auf der Vierten Weltfrauenkonferenz [...] in Peking (1995) als Ersatz für *equality* eingeführt. In rechtlichen Zusammenhängen bedeutet der Begriff so viel wie Fairness oder Gerechtigkeit. In anderen Debatten wird *equity* benutzt, um Männer und Frauen als gleich in ihrer Würde, aber unterschiedlich in ihrer Lebensweise und hinsichtlich ihrer Aufgaben zu beschreiben. In diesem Zusammenhang werden sie dann als einander ergänzend entworfen und *equality* wird irrelevant. Im vergangenen Jahrzehnt haben sich manche Feministinnen den Begriff *equity* zu eigen gemacht, um damit tatsächliche Gleichheit für unterschiedliche Gruppen von Frauen beschreiben zu können. Allerdings birgt diese Auslegung die Gefahr, dass sie mit jener der konservativen Gegner/innen des Übereinkommens verwechselt wird.“, in: Schöpp-Schilling, Rudolf, Gothe (Herausgeberinnen): Mit Recht zur Gleichheit (Nomos Verlag, 2014), Seite 84.

Maß an Flexibilität bei der Ausarbeitung einer Politik, die seinem besonderen rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen, administrativen und institutionellen Rahmen entspricht und auf die besonderen Hindernisse und Widerstände bei der Beseitigung der Diskriminierung von Frauen in diesem Vertragsstaat reagieren kann. Jeder Vertragsstaat muss in der Lage sein, die Geeignetheit (englisch: *appropriateness*) der von ihm gewählten Mittel zu begründen und nachzuweisen, ob er die beabsichtigte Wirkung und das beabsichtigte Ergebnis erzielen wird. Letztendlich ist es Sache des Ausschusses, festzustellen, ob ein Vertragsstaat tatsächlich alle notwendigen Maßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen hat, um die vollständige Verwirklichung der im Übereinkommen anerkannten Rechte zu erreichen.

24. Das Hauptelement des einleitenden Satzes von Artikel 2 ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu verfolgen. Diese Anforderung ist ein wesentlicher und kritischer Bestandteil der allgemeinen rechtlichen Verpflichtung eines Vertragsstaats zur Umsetzung des Übereinkommens. Dies bedeutet, dass der Vertragsstaat die **de jure** und **de facto** Situation von Frauen unverzüglich bewerten und konkrete Schritte unternehmen muss, um eine Politik zu formulieren und umzusetzen, die so klar wie möglich auf das Ziel ausgerichtet ist, alle Formen der Diskriminierung von Frauen vollständig zu beseitigen und die substantielle Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) von Frauen mit Männern zu erreichen. Der Schwerpunkt liegt auf der Weiterentwicklung: von der Evaluation der Situation über die Formulierung und erste Annahme eines umfassenden Maßnahmenpakets bis hin zur kontinuierlichen Weiterentwicklung dieser Maßnahmen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und auf neue oder neu auftretende Probleme, um die Ziele des Übereinkommens zu erreichen. Eine solche Politik muss verfassungsrechtliche und legislative Garantien umfassen, einschließlich einer Angleichung an die Rechtsvorschriften auf nationaler Ebene und einer Änderung entgegenstehender Rechtsvorschriften. Sie muss auch andere geeignete Maßnahmen umfassen, wie umfassende Aktionspläne und Mechanismen zu ihrem Monitoring und zur Umsetzung, die einen Rahmen für die praktische Umsetzung des Prinzips der formalen und materiellen/substanziellen Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) von Frauen und Männern bieten.
25. Die Politik muss umfassend sein, insoweit sie für alle Lebensbereiche gelten sollte, einschließlich derjenigen, die nicht ausdrücklich im Text des Übereinkommens erwähnt werden. Sie muss sowohl für den öffentlichen und privaten Wirtschaftsbereich als auch für den häuslichen Bereich gelten und sicherstellen, dass alle drei Gewalten (Exekutive, Legislative und Judikative) und alle Ebenen der drei Gewalten ihre jeweilige Verantwortung für die Umsetzung wahrnehmen. Sie sollte das gesamte Spektrum der Maßnahmen umfassen, die unter den besonderen Umständen des Vertragsstaats angemessen und notwendig sind.
26. Die Politik muss Frauen, die der Gerichtsbarkeit des Vertragsstaats unterstehen (einschließlich nicht-staatsangehöriger, migrantischer, geflüchteter, asylsuchender und staatenloser Frauen), als Rechtsinhaberinnen identifizieren, wobei der Schwerpunkt auf den Gruppen von Frauen liegt, die am stärksten marginalisiert sind und unter verschiedenen Formen der intersektionalen Diskriminierung leiden können.
27. Die Politik muss sicherstellen, dass Frauen, als Einzelpersonen und Gruppen, Zugang zu Informationen über ihre Rechte nach dem Übereinkommen haben und in der Lage sind, diese Rechte wirksam zu fördern und geltend zu machen. Der Vertragsstaat sollte auch sicherstellen, dass Frauen in der Lage sind, aktiv an der Entwicklung, Umsetzung und dem Monitoring der Politik mitzuwirken. Zu diesem Zweck müssen Mittel bereitgestellt werden, um sicherzustellen, dass die Menschenrechts- und Frauen-Nichtregierungsorganisationen gut informiert sind, angemessen konsultiert werden und generell in der Lage sind, eine aktive Rolle bei der ersten und nachfolgenden Entwicklung der Politik zu spielen.



28. Die Politik muss handlungs- und ergebnisorientiert sein, das heißt, sie sollte Indikatoren, Benchmarks und Zeitpläne festlegen, eine angemessene Mittelausstattung für alle relevanten Akteurinnen und Akteure sicherstellen und es diesen anderweitig ermöglichen, ihren Teil zur Erreichung der vereinbarten Benchmarks und Ziele beizutragen. Zu diesem Zweck muss die Politik mit den üblichen staatlichen Haushaltsverfahren verknüpft werden, um sicherzustellen, dass alle Aspekte der Politik angemessen finanziert werden. Sie sollte Mechanismen vorsehen, die die Erhebung relevanter nach dem Geschlecht aufgeschlüsselter Daten (englisch: *sex-disaggregated data*), ein wirksames Monitoring, eine kontinuierliche Evaluation und die Überprüfung oder Ergänzung bestehender Maßnahmen sowie die Ermittlung neuer geeigneter Maßnahmen ermöglichen. Darüber hinaus muss die Politik sicherstellen, dass es innerhalb der Exekutive starke und zielgerichtete Stellen (nationale Frauenapparate) gibt, die Initiativen ergreifen, koordinieren und die Vorbereitung und Umsetzung von Gesetzen, Politiken und Programmen überwachen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen des Vertragsstaats aus dem Übereinkommen erforderlich sind. Diese Institutionen sollten befugt sein, Rat und Analyse direkt an die höchsten Regierungsebenen weiterzugeben. Die Politik sollte auch sicherstellen, dass unabhängige Monitoring-Einrichtungen, wie nationale Menschenrechtsinstitute oder unabhängige Frauenkommissionen, eingerichtet werden oder dass bestehende nationale Institute ein Mandat zur Förderung und zum Schutz der durch das Übereinkommen garantierten Rechte erhalten. Die Politik muss den Privatsektor, einschließlich Wirtschaftsunternehmen, Medien, Organisationen, *Community*-Gruppen und Einzelpersonen, einbeziehen und sie für die Beteiligung an der Annahme von Maßnahmen gewinnen, die die Ziele des Übereinkommens im Bereich der Privatwirtschaft erfüllen sollen.
29. Das Wort „unverzüglich“ macht deutlich, dass die Verpflichtung der Vertragsstaaten, ihre Politik mit allen geeigneten Mitteln zu verfolgen, unmittelbarer Natur ist. Die Formulierung enthält keine Einschränkungen und erlaubt keine verzögerte oder absichtlich gewählte schrittweise Erfüllung der Verpflichtungen, die die Staaten bei der Ratifizierung oder dem Beitritt zum Übereinkommen übernehmen. Daraus folgt, dass eine Verzögerung aus keinen Gründen gerechtfertigt werden kann, einschließlich politischer, sozialer, kultureller, religiöser, wirtschaftlicher, ressourcenbezogener oder sonstiger Erwägungen oder Einschränkungen innerhalb des Staates. Steht ein Vertragsstaat vor Ressourcenengpässen oder benötigt er technisches oder sonstiges Fachwissen, um die Erfüllung seiner Verpflichtungen aus dem Übereinkommen zu erleichtern, kann es ihm obliegen, die internationale Zusammenarbeit zu suchen, um diese Schwierigkeiten zu überwinden.

### B. Unterabsätze (a)–(g)

30. Artikel 2 drückt die Verpflichtung der Vertragsstaaten aus, das Übereinkommen in allgemeiner Form umzusetzen. Seine substanziellen Anforderungen bilden den Rahmen für die Erfüllung der in Artikel 2 (a) bis (g) und allen anderen substanziellen Artikeln des Übereinkommens genannten spezifischen Verpflichtungen.
31. Die Unterabsätze (a), (f) und (g) begründen die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Rechtsschutz zu gewähren und diskriminierende Gesetze und Vorschriften im Rahmen der Politik zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen abzuschaffen oder zu ändern. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass der Grundsatz der Gleichberechtigung (englisch: *equality*) von Frauen und Männern und der Nichtdiskriminierung durch Verfassungsänderungen oder andere geeignete Rechtsmittel im nationalen Recht mit einem übergeordneten und durchsetzbaren Status verankert wird. Sie müssen auch Rechtsvorschriften erlassen, die

Diskriminierung in allen Bereichen des Lebens von Frauen im Rahmen des Übereinkommens und über ihre gesamte Lebensdauer hinweg verbieten. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die bestehenden Gesetze, Vorschriften, Bräuche und Praktiken, die eine Diskriminierung von Frauen darstellen, zu ändern oder aufzuheben. Bestimmte Frauengruppen, darunter Frauen, die ihrer Freiheit beraubt sind, Flüchtlinge, Asylbewerberinnen und Migrantinnen, staatenlose Frauen, lesbische Frauen, behinderte Frauen, Opfer von Menschenhandel, Witwen und ältere Frauen, sind besonders anfällig für Diskriminierung durch zivil- und strafrechtliche Gesetze, Verordnungen und Gewohnheitsrecht und -praktiken. Durch die Ratifizierung des Übereinkommens oder den Beitritt zu diesem Übereinkommen verpflichten sich die Vertragsstaaten, das Übereinkommen in ihre innerstaatliche Rechtsordnung aufzunehmen oder ihm in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen eine anderweitig angemessene Rechtswirkung zu verleihen, um die Durchsetzbarkeit seiner Bestimmungen auf nationaler Ebene zu gewährleisten. Die Frage der direkten Anwendbarkeit der Bestimmungen des Übereinkommens auf nationaler Ebene ist eine verfassungsrechtliche Frage und hängt vom Status völkerrechtlicher Verträge innerhalb der nationalen Rechtsordnung ab. Der Ausschuss ist jedoch der Ansicht, dass das im Übereinkommen verankerte Recht auf Nichtdiskriminierung und Gleichstellung in allen Bereichen des Lebens von Frauen während ihrer gesamten Lebensdauer in den Staaten, in denen das Übereinkommen automatisch oder durch spezifische Einbeziehung in die nationale Rechtsordnung gilt, einen verstärkten Schutz erhalten kann. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten, in denen das Übereinkommen nicht Teil der innerstaatlichen Rechtsordnung ist, nachdrücklich auf, die Inkorporierung des Übereinkommens in Betracht zu ziehen, um es Teil des innerstaatlichen Rechts zu machen, beispielsweise durch ein allgemeines Gleichstellungsgesetz, um die vollständige Verwirklichung der Rechte des Übereinkommens gemäß Artikel 2 zu erleichtern.

32. Buchstabe (b) enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten, dafür zu sorgen, dass die Rechtsvorschriften zum Verbot der Diskriminierung und zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern geeignete Rechtsbehelfe für Frauen vorsehen, die einer gegen das Übereinkommen verstoßenden Diskriminierung ausgesetzt sind. Diese Verpflichtung verlangt von den Vertragsstaaten, für Frauen, deren Rechte nach dem Übereinkommen verletzt wurden, Wiedergutmachung bereitzustellen (englisch: *provide reparation*). Ohne Wiedergutmachung wird die Verpflichtung zur Sicherung einer angemessenen Abhilfe (englisch: *remedy*) nicht erfüllt. Solche Abhilfemaßnahmen sollten verschiedene Formen der Wiedergutmachung umfassen, wie zum Beispiel finanzielle Entschädigung, Rückerstattung, Rehabilitation und Wiedereinsetzung; Maßnahmen zur Genugtuung, wie öffentliche Entschuldigungen, öffentliche Gedenkstätten und Garantien für die Nichtwiederholung; Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften und Praktiken; und die Verursacher und Verursacherinnen von Verletzungen der Menschenrechte von Frauen vor Gericht zu stellen.
33. Gemäß Buchstabe (c) müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Gerichte verpflichtet sind, den im Übereinkommen verankerten Gleichheitsgrundsatz anzuwenden und das Recht so weit wie möglich im Einklang mit den Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Übereinkommen auszulegen. Ist dies jedoch nicht möglich, sollten die Gerichte die zuständigen Behörden auf jede Unstimmigkeit zwischen dem nationalen Recht, einschließlich des nationalen religiösen und Gewohnheitsrechts, und den Verpflichtungen des Vertragsstaats aus dem Übereinkommen hinweisen, da das innerstaatliche Recht niemals als Rechtfertigung für Verstöße von Vertragsstaaten bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen herangezogen werden darf.



34. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass sich Frauen in Bezug auf Beschwerden über gegen das Übereinkommen verstoßende Diskriminierungen, die von Beschäftigten im öffentlichen Dienst oder privaten Akteurinnen beziehungsweise Akteuren begangen wurden, auf den Gleichheitsgrundsatz berufen können. Die Vertragsstaaten müssen ferner sicherstellen, dass Frauen auf bezahlbare, zugängliche und rechtzeitige Rechtsbehelfe zurückgreifen können, gegebenenfalls mit Prozesskostenhilfe und Rechtsbeistand, die gegebenenfalls in einer fairen Anhörung von einem zuständigen und unabhängigen Gericht oder Tribunal beschieden werden. Stellt die Diskriminierung von Frauen auch eine Verletzung anderer Menschenrechte dar, wie beispielsweise des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Fällen häuslicher und anderer Formen von Gewalt, so sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ein Strafverfahren einzuleiten, den oder die Täter oder die Täterin vor Gericht zu stellen und geeignete strafrechtliche Sanktionen zu verhängen. Die Vertragsstaaten sollten unabhängige Vereinigungen und Zentren, die Frauen rechtliche Ressourcen zur Verfügung stellen, finanziell bei ihrer Arbeit unterstützen, Frauen über ihr Recht auf Gleichstellung aufzuklären und ihnen bei der Verfolgung von Rechtsbehelfen gegen Diskriminierung behilflich zu sein.
35. Buchstabe (d) stellt eine Verpflichtung der Vertragsstaaten auf, sich jeglicher Handlungen oder Praktiken der direkten oder indirekten Diskriminierung von Frauen zu enthalten. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass staatliche Institutionen, Akteure beziehungsweise Akteurinnen, Rechtsvorschriften und Politiken Frauen nicht direkt oder ausdrücklich diskriminieren. Sie müssen auch sicherstellen, dass alle Gesetze, Politiken oder Maßnahmen, die die Erzeugung von Diskriminierung zur Folge oder als Auswirkung haben, abgeschafft werden.
36. Buchstabe (e) stellt eine Verpflichtung der Vertragsstaaten auf, Diskriminierung durch öffentliche oder private Akteure beziehungsweise Akteurinnen zu beseitigen. Die Arten von Maßnahmen, die in dieser Hinsicht als angemessen erachtet werden könnten, beschränken sich nicht nur auf verfassungsrechtliche oder legislative Maßnahmen. Die Vertragsstaaten sollten auch Maßnahmen ergreifen, die die praktische Verwirklichung der Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und die Gleichberechtigung von Frauen mit Männern gewährleisten. Dazu gehören Maßnahmen, die: sicherstellen, dass Frauen in der Lage sind, Beschwerden über Verletzungen ihrer Rechte nach dem Übereinkommen vorzubringen und Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen (englisch: *remedies*) zu haben; Frauen in die Lage versetzen, sich aktiv an der Formulierung und Durchführung von Maßnahmen zu beteiligen; die Rechenschaftspflicht der Regierung im Inland sicherstellen; Bildung über und Unterstützung der Ziele des Übereinkommens im gesamten Bildungssystem und in der Gemeinschaft fördern; die Arbeit von Menschenrechts- und Frauen-Nichtregierungsorganisationen fördern; die notwendigen nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder andere Mechanismen einrichten; und eine angemessene administrative und finanzielle Unterstützung bereitstellen, um sicherzustellen, dass die ergriffenen Maßnahmen im Leben von Frauen in der Praxis einen echten Unterschied machen. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die von ihnen verlangen, den rechtlichen Schutz der Rechte von Frauen auf gleicher Augenhöhe mit Männern (englisch: *on an equal basis*) zu verankern, durch zuständige nationale Gerichte und andere öffentliche Einrichtungen den wirksamen Schutz von Frauen vor jeder Form von Diskriminierung zu gewährleisten und alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen durch eine Person, Organisation oder ein Unternehmen zu ergreifen, erstrecken sich auch auf Handlungen nationaler Konzerne, die extraterritorial tätig sind.

## IV. Empfehlungen an die Vertragsstaaten

### A. Implementierung

37. Um dem Erfordernis der „Geeignetheit“ (englisch: *appropriateness*) gerecht zu werden, müssen die von den Vertragsstaaten gewählten Mittel alle Aspekte ihrer allgemeinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen berücksichtigen, das Recht der Frauen auf Nichtdiskriminierung und auf Genuss des Rechts auf Gleichheit mit Männern zu achten, zu schützen, zu fördern und zu erfüllen. Somit umfassen die in Artikel 2 und anderen Artikeln des Übereinkommens verwendeten Begriffe „geeignete Mittel“ und „geeignete Maßnahmen“ Maßnahmen, die sicherstellen, dass ein Vertragsstaat:
- (a) die Umsetzung, Förderung oder die Billigung von Praktiken, Politiken oder Maßnahmen unterlässt, die gegen das Übereinkommen verstoßen (achten);
  - (b) Maßnahmen ergreift, um Verstöße gegen das Übereinkommen durch Dritte, auch zu Hause und in der Gemeinschaft, zu verhindern, zu verbieten und zu bestrafen und den Opfern solcher Verstöße Wiedergutmachung zu leisten (schützen);
  - (c) ein breites Wissen über und Unterstützung für seine Verpflichtungen aus dem Übereinkommen fördert (fördern);
  - (d) zeitweilige Sondermaßnahmen verabschiedet, die die Nichtdiskriminierung aufgrund des biologischen Geschlechts (englisch: *sex non-discrimination*) und die Gleichstellung der Geschlechter (englisch: *gender equality*) in der Praxis erreichen (erfüllen).
38. Die Vertragsstaaten sollten auch andere geeignete Maßnahmen zur Umsetzung ergreifen, wie zum Beispiel:
- (a) Förderung der Gleichstellung von Frauen durch die Ausarbeitung und Implementierung nationaler Aktionspläne und anderer relevanter Politiken und Programme im Einklang mit der Erklärung und der Aktionsplattform von Peking (1995) sowie durch die Bereitstellung angemessener personeller und finanzieller Ressourcen;
  - (b) Festlegung von Verhaltenskodizes für Amtsträger und Amtsträgerinnen, um die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes und der Nichtdiskriminierung zu gewährleisten;
  - (c) Sicherstellung, dass Berichte über Gerichtsentscheidungen, die die Bestimmungen des Übereinkommens über die Gleichheitsgrundsätze und Nichtdiskriminierung anwenden, weitverbreitet werden;
  - (d) Durchführung spezifischer Bildungs- und Ausbildungsprogramme über die Grundsätze und Bestimmungen des Übereinkommens, die sich an alle Regierungsstellen, Amtsträger und Amtsträgerinnen und insbesondere an die Rechtsberufe und die Justiz richten;
  - (e) Einbeziehung aller Medien in öffentliche Bildungsprogramme über die Gleichstellung von Frauen und Männern und insbesondere Sicherstellung, dass sich Frauen ihres Rechts auf Gleichstellung ohne Diskriminierung, der Maßnahmen des Vertragsstaats zur Umsetzung des Übereinkommens und der Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den Staatenberichten des Vertragsstaats bewusst sind;
  - (f) Entwicklung und Festlegung valider Indikatoren für den Status der und die Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen sowie Einrichtung und Pflege von Datenbanken, die nach Geschlecht aufgeschlüsselt (englisch: *disaggregated by sex*) sind und sich auf die spezifischen Bestimmungen des Übereinkommens beziehen.

## B. Rechenschaftspflicht

39. Die Rechenschaftspflicht (englisch: *accountability*) der Vertragsstaaten für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 2 ist durch die Handlungen oder Unterlassungen von Handlungen aller Regierungsbereiche (englisch: *branches of government*) betroffen. Die Dezentralisierung der Macht durch Abgabe auf untere Ebenen (englisch: *devolution*) und Delegation von Regierungsbefugnissen sowohl in Einheits- als auch in Bundesstaaten negiert oder reduziert in keiner Weise die direkte Verantwortung der nationalen oder föderalen Regierung des Vertragsstaats, seinen Verpflichtungen gegenüber allen Frauen in seinem Zuständigkeitsbereich nachzukommen. Unter allen Umständen bleibt der Vertragsstaat, der das Übereinkommen ratifiziert oder ihm beigetreten ist, dafür verantwortlich, eine vollständige Umsetzung in den seiner Hoheitsgewalt unterstehenden Gebieten sicherzustellen. Bei jedem Prozess der Abgabe von Befugnissen auf untere Ebenen müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass die Behörden auf den unteren Ebenen über die erforderlichen finanziellen, personellen und sonstigen Ressourcen verfügen, um die Verpflichtungen des Vertragsstaats aus dem Übereinkommen wirksam und vollständig zu erfüllen. Die Regierungen der Vertragsstaaten müssen Befugnisse behalten, die vollständige Einhaltung des Übereinkommens zu verlangen, und permanente Koordinierungs- und Überwachungsmechanismen einrichten, um sicherzustellen, dass das Übereinkommen eingehalten und auf alle Frauen in ihrer Hoheitsgewalt ohne Diskriminierung angewendet wird. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass Dezentralisierung oder die Abgabe von Befugnissen auf untere Ebenen nicht zu einer Diskriminierung bei der Wahrnehmung der Rechte von Frauen in verschiedenen Regionen führen.

40. Eine wirksame Umsetzung des Übereinkommens erfordert, dass ein Vertragsstaat seinen Staatsangehörigen und anderen Mitgliedern seiner Gemeinschaft gegenüber sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene rechtlich verantwortlich ist. Damit diese Verantwortlichkeitsfunktion effektiv wirken kann, müssen geeignete Mechanismen und Institutionen geschaffen werden.

## C. Vorbehalte

41. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass Artikel 2 den wesentlichen Kern der Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Übereinkommen darstellt. Der Ausschuss hält daher Vorbehalte gegen Artikel 2 oder gegen Unterabsätze des Artikels 2 für grundsätzlich unvereinbar mit dem Zweck des Übereinkommens und somit nach Artikel 28 Absatz 2 für unzulässig. Vertragsstaaten, die Vorbehalte gegen Artikel 2 oder gegen Unterabsätze des Artikels 2 eingelegt haben, sollten die praktischen Auswirkungen dieser Vorbehalte auf die Umsetzung des Übereinkommens erläutern und die zur Überprüfung der Vorbehalte ergriffenen Schritte mit dem Ziel, sie so bald wie möglich zurückzuziehen, angeben.

42. Die Tatsache, dass ein Vertragsstaat einen Vorbehalt zu Artikel 2 oder zu Unterabsätzen des Artikels 2 eingelegt hat, macht es nicht überflüssig, dass dieser Vertragsstaat seinen anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachkommen muss, einschließlich seiner Verpflichtungen aus anderen Menschenrechtsverträgen, die der Vertragsstaat ratifiziert hat oder denen er beigetreten ist, und nach dem menschenrechtlichen Völkergewohnheitsrecht zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen. Besteht ein Widerspruch zwischen Vorbehalten zu Bestimmungen des Übereinkommens und ähnlichen Verpflichtungen aus anderen internationalen Menschenrechtsverträgen, die von einem Vertragsstaat ratifiziert wurden oder denen er beigetreten ist, so sollte er seine Vorbehalte zum Übereinkommen überprüfen, um sie zu widerrufen.

### 7.3.8 Allgemeine Empfehlung Nummer 29 (CEDAW-Ausschuss) 26. Februar 2013

#### Zu Artikel 16 des Übereinkommens (Wirtschaftliche Konsequenzen der Ehe, der Familienbeziehungen sowie ihrer Auflösung) (54. Sitzung)

#### I. Hintergrund

1. Wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte feststellt, ist die Familie die Grundeinheit der Gesellschaft<sup>1</sup>. Sie ist ein gesellschaftliches und ein rechtliches Konstrukt und in vielen Ländern auch ein religiöses Konstrukt. Und sie ist nicht zuletzt ein ökonomisches Konstrukt. Die Familienforschung hat gezeigt, dass familiäre Strukturen, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung innerhalb der Familie und das Familienrecht auf das wirtschaftliche Wohlergehen von Frauen nicht weniger Einfluss haben wie Arbeitsmarktstrukturen und Arbeitsrecht. Tatsächlich profitieren Frauen häufig nicht in gleichem Maße vom wirtschaftlichen Wohlstand und Zugewinn ihrer Familien. Sie tragen bei einem Auseinanderbrechen der Familie in der Regel höhere Kosten als Männer und sind als Witwen oft mittellos, insbesondere wenn sie Kinder haben und der Staat nur ein dünnes oder gar kein soziales Auffangnetz angelegt hat.
2. Ungleichheit in der Familie ist die Wurzel aller anderen Aspekte der Diskriminierung von Frauen und wird häufig mit dem Verweis auf Ideologie, Tradition und Kultur gerechtfertigt. Eine Untersuchung von Staatenberichten hat ergeben, dass in vielen Staaten die Rechte und Pflichten der Ehepartnerinnen beziehungsweise des Ehepartners zivilrechtlichen oder gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen unterliegen sowie religiösen oder gewohnheits-



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

rechtlichen Rechtsvorschriften und Praktiken oder einer Kombination solcher Rechtsvorschriften und Praktiken, nach denen Frauen diskriminiert werden und die nicht den Grundsätzen des Übereinkommens entsprechen.

3. Viele der Vertragsstaaten, die rechtliche Strukturen dieser Art aufrechterhalten, haben Vorbehalte gegen Artikel 16 und 2 in ihrer Gänze oder in Teilen erhoben. Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat wiederholt mit Sorge den Umfang dieser Vorbehalte vermerkt, die er als ungültig ansieht, weil sie mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind. Er hat diese Vertragsstaaten immer wieder aufgefordert, ihre Vorbehalte zurückzunehmen und Sorge zu tragen, dass ihre Rechtssysteme, ob auf der Grundlage von Zivilrecht, Religionsrecht, Gewohnheitsrecht, ethnischer Normen oder einer Kombination aus diesen, dem Übereinkommen im Allgemeinen und Artikel 16 im Besonderen entsprechen.

1 Resolution 217 A (III), Artikel 16 (3).

4. Die wirtschaftlichen Konsequenzen, die Frauen infolge von Ehe, Scheidung, Trennung oder Tod des Partners zu tragen haben, sieht der Ausschuss mit wachsender Sorge. Aus Untersuchungen, die in mehreren Ländern durchgeführt wurden, geht hervor, dass die Einkommensverluste von Männern nach einer Scheidung und/oder Trennung in der Regel gering oder gar minimal ausfallen, während viele Frauen erhebliche Einbußen beim Haushaltseinkommen hinnehmen müssen und in größere Abhängigkeit von der sozialen Fürsorge geraten, sofern eine solche existiert. Weltweit gilt für Haushalte alleinstehender Frauen die höchste Wahrscheinlichkeit, von Armut betroffen zu sein. Ihre wirtschaftliche Lage wird zwangsläufig von globalen Entwicklungen beeinflusst, wie der Marktwirtschaft und ihren Krisen, dem wachsenden Anteil von Frauen an der Erwerbsbevölkerung und ihrer Konzentration auf Niedriglohnjobs, anhaltender Einkommensungleichheit innerhalb und zwischen Staaten, der Zunahme der Scheidungszahlen und der Zahl eheähnlicher Gemeinschaften, der Reform oder Neueinführung von Sozialversicherungssystemen und, vor allem anderen, dem Fortbestehen von Frauenarmut. Trotz des Beitrags, den Frauen zum wirtschaftlichen Wohl ihrer Familien leisten, durchdringt ihre wirtschaftliche Unterlegenheit sämtliche Phasen der familiären Beziehung, was häufig auf ihre Verantwortung für abhängige Familienmitglieder zurückzuführen ist.
5. Ungeachtet der großen Bandbreite wirtschaftlicher Strukturen innerhalb der Familie teilen Frauen in Entwicklungs- wie Industrieländern gemeinhin das Schicksal, in familiären Beziehungen sowie nach deren Auflösung schlechter gestellt zu sein als Männer. Sozialversicherungssysteme, eigentlich dazu bestimmt, die wirtschaftliche Lage der Menschen zu verbessern, können ebenfalls diskriminierende Wirkung für Frauen haben.

### II. Zweck und Geltungsbereich der Allgemeinen Empfehlung

6. Artikel 16 des Übereinkommens zielt auf die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen bei Eintritt in die Ehe, während der Ehe und bei ihrer Auflösung durch Scheidung oder Tod. Im Jahr 1994 nahm der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau Allgemeine Empfehlung Nummer 21 an, die viele Aspekte von Artikel 16 sowie dessen Beziehung zu Artikeln 9 und 15 weiter ausführt. Allgemeine Empfehlung Nummer 21 hält fest, dass Artikel 16 (1) (h) insbesondere auf die wirtschaftlichen Dimensionen der Ehe und ihrer Auflösung Bezug nimmt. Diese neue Allgemeine Empfehlung baut auf den in Allgemeiner Empfehlung Nummer 21 formulierten Grundsätzen auf sowie auf anderen einschlägigen Allgemeinen Empfehlungen wie Nummer 27 und der Rechtsprechung des Ausschusses. Sie beruft sich auf die in Artikel 1 des Übereinkommens niedergelegte Definition von Diskriminierung und ruft die Staaten dazu auf, gesetzliche und politische Maßnahmen nach Maßgabe von Artikel 2 des Übereinkommens und von Allgemeiner Empfehlung Nummer 28 zu ergreifen. Sie bezieht außerdem gesellschaftliche Entwicklungen und Gesetzesänderungen ein, die seit der Annahme von Allgemeiner Empfehlung Nummer 21 stattgefunden haben, etwa die Einführung von Gesetzen zu eingetragenen Partnerschaften und/oder eheähnlichen Gemeinschaften in einigen Staaten sowie die steigende Zahl von Paaren in solchen Beziehungen.
7. Der Anspruch der Frau auf Gleichstellung innerhalb der Familie wird universell anerkannt, wie einschlägige Allgemeine Bemerkungen anderer Vertragsorgane für Menschenrechte belegen: Allgemeine Bemerkung Nummer 28 des Menschenrechtsausschusses zu gleichen Rechten von Männern und Frauen (insbesondere Absatz 23–27) und Allgemeine Bemerkung Nummer 19 zum Schutz der Familie, zum Eheschließungsrecht und zur Gleichstellung der Ehegatten; Allgemeine

Bemerkung Nummer 16 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum gleichen Recht von Mann und Frau auf Wahrnehmung aller wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (insbesondere Absatz 27) und Allgemeine Bemerkung Nummer 20 zur Nichtdiskriminierung bei wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Auch wichtige globalpolitische Dokumente wie die Pekinger Aktionsplattform<sup>2</sup> und die Millenniums-Entwicklungsziele<sup>3</sup> verweisen auf die Gleichstellung innerhalb der Familie als fundamentales Prinzip.

8. Der Ausschuss hat wiederholt festgestellt, dass zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau die Vertragsstaaten die substanzielle wie auch die formale Gleichstellung sicherstellen müssen. Die formale Gleichstellung kann durch den Erlass geschlechtsneutraler Gesetze und Richtlinien erreicht werden, die ihrem Wortlaut nach, Männer und Frauen gleichbehandeln. Die substanzielle Gleichstellung kann nur erzielt werden, wenn die Vertragsstaaten Anwendung und Wirkung der Gesetze und Richtlinien prüfen und Sorge tragen, dass sie die faktische Gleichstellung herstellen, und auf diese Weise der Benachteiligung oder Ausschließung von Frauen ein Ende setzen. Was die wirtschaftlichen Dimensionen von Familienbeziehungen angeht, so muss ein substanzieller Gleichstellungsansatz Aspekte wie die Diskriminierung bei Bildung und Beschäftigung, die Vereinbarkeit von Arbeitserfordernissen und Familienbedürfnissen und die Wirkung von Geschlechterstereotypen und Geschlechterrollen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Frauen einbeziehen.
9. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung soll ein Leitfadens für die Vertragsstaaten beim Erreichen eines rechtlich und faktisch egalitären Regelwerks sein, bei dem die wirtschaftlichen Vorteile und Kosten von Familienbeziehungen und die wirtschaftlichen Folgen ihrer Auflösung zu gleichen Teilen von Männern und Frauen getragen werden. Sie wird die

Norm für die Bewertung der Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten im Hinblick auf die wirtschaftliche Gleichheit innerhalb der Familie vorgeben.

### III. Verfassungs- und Gesetzesrahmen

10. Die Verfassungen oder Gesetzesrahmen einer Reihe von Staaten sehen noch immer vor, dass Familienstandsgesetze (mit Bezug zu Ehe, Scheidung, Aufteilung des ehelichen Vermögens, Erbschaft, Vormundschaft, Adoption und ähnlichen Fragen) ausgenommen sind von verfassungsrechtlichen Bestimmungen zur Verhinderung von Diskriminierung oder dass Fragen des Familienstands den ethnischen und religiösen Gemeinschaften in dem Vertragsstaat vorbehalten sind. In derartigen Fällen schützen Verfassungsvorschriften, die Gleichheit vor dem Gesetz herstellen oder Diskriminierung verhindern sollen, Frauen nicht vor den diskriminierenden Auswirkungen der Ehe nach gewohnheitsrechtlichen Praktiken und religiösen Gesetzen. Einige Vertragsstaaten haben die Gleichheit vor dem Gesetz und Nichtdiskriminierungsbestimmungen in ihre Verfassungen aufgenommen, jedoch ihre Gesetzgebung nicht dahingehend geändert oder ergänzt, dass diskriminierende Aspekte ihrer Familiengesetze, ob nach Zivilrecht, Religionsrecht, ethnischem Brauch oder einer Kombination aus Gesetzen und Praktiken, beseitigt werden. Alle diese Verfassungs- und Gesetzesrahmen sind diskriminierend und stellen einen Verstoß gegen Artikel 2 in Verbindung mit Artikeln 5, 15 und 16 des Übereinkommens dar.
11. Die Vertragsstaaten sollten die Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihren Verfassungen garantieren und alle verfassungsrechtlichen Ausnahmen beseitigen, die in ihrer Wirkung diskriminierende Gesetze und Praktiken in Bezug auf Familienbeziehungen schützen oder bewahren.

2 Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz, Peking, 4.-15. September 1995 (Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4.-15. September 1995, UN-Publikation, Verkaufsnummer E.96.IV.13), Kapitel I, Resolution 1, Anhang II, Absatz 61 (Hauptproblembereich: Frauen und Armut).  
3 Siehe Resolution 55/2; siehe auch Millenniumsprojekt, Ziel 3.



### Mehrere Systeme der Familiengesetzgebung

12. Einige Vertragsstaaten haben mehrere Rechtssysteme, in denen für den Einzelnen unterschiedliche Familienstandsgesetze gelten, je nach Identitätsfaktoren wie ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit. Einige, jedoch nicht alle dieser Vertragsstaaten, haben auch ein Zivilgesetzbuch, das in definierten Situationen oder nach Wahl der Parteien zur Anwendung kommt. In einigen Staaten haben Betroffene jedoch keine andere Wahl als die Anwendung von Familienstandsgesetzen nach Identitätsfaktoren.
13. Der Grad, in dem Personen frei wählen können, welche religiöse oder gewohnheitsmäßige Praxis sie befolgen oder ausüben wollen, variiert, wie auch die Freiheit, eine Diskriminierung von Frauen anzufechten, die in den Gesetzen und Bräuchen des Landes oder der Gemeinschaft verankert ist.
14. Der Ausschuss hat wiederholt mit Sorge darauf hingewiesen, dass Familienstandsgesetze und Bräuche auf der Grundlage von Identitätsfaktoren die Diskriminierung von Frauen aufrechterhalten und dass die Bewahrung mehrerer Rechtssysteme per se eine Diskriminierung von Frauen darstellt. Das Fehlen der Möglichkeit zur individuellen Entscheidung über die Anwendung oder Beachtung bestimmter Gesetze und Bräuche verstärkt noch diese Diskriminierung.
15. Die Vertragsstaaten sollen schriftliche Familiengesetze oder Familienstandsgesetze erlassen, die Gleichberechtigung zwischen den Eheleuten oder Partnerinnen und Partnern herstellen, unabhängig von ihrer religiösen oder ethnischen Identität oder Gemeinschaft

und im Einklang mit dem Übereinkommen und den Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses. Existiert kein einheitliches Familiengesetz, so soll das System der Familienstandsgesetze eine individuelle Wahl hinsichtlich der Anwendung von religiösem Recht, ethnischem Brauch oder Zivilrecht in jeder Phase der Beziehung zulassen. Familienstandsgesetze sollen den fundamentalen Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau beinhalten und in vollem Umfang an die Bestimmungen des Übereinkommens angeglichen werden, um jede Diskriminierung von Frauen in allen Fragen von Ehe und Familienbeziehungen zu beseitigen.

### IV. Verschiedene Formen von Familie

16. Allgemeine Empfehlung Nummer 21 anerkennt in Absatz 13, dass es viele Formen von Familie gibt, und unterstreicht die Verpflichtung zur Gleichstellung innerhalb der Familie nach allen Systemen, „sowohl nach dem Gesetz wie im Privaten“.
17. Spätere Erklärungen anderer Organisationen im System der Vereinten Nationen bestätigen die Auffassung, dass „das Konzept der Familie in weitem Sinne verstanden werden muss“.<sup>4</sup> Der Menschenrechtsausschuss anerkennt in seiner Allgemeinen Bemerkung Nummer 28 die „verschiedenen Formen von Familie“.<sup>5</sup> In seinem Bericht über das Begehen des Internationalen Jahres der Familie (siehe A/50/370, Absatz 14) bestätigt der Generalsekretär, dass „Familien in den verschiedenen Ländern sowie in ein und demselben Land unterschiedliche Formen annehmen und Funktionen wahrnehmen“.

4 Allgemeine Bemerkung Nummer 4 zum Recht auf Wohnen (Artikel 11 (1) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte); siehe E/1992/23, Anhang III, Absatz 6.

5 CCPR/C/21/Rev. 1/Zusatz 10, Absatz 27: „Für die wirksame Anerkennung der Familie im Kontext von Artikel 23 ist es wichtig, das Konzept der verschiedenen Formen von Familie zu akzeptieren, einschließlich unverheirateter Paare mit ihren Kindern sowie Alleinerziehender mit ihren Kindern, und für die Gleichbehandlung von Frauen in diesen Kontexten Sorge zu tragen (siehe Allgemeine Bemerkung Nummer 19, Absatz 2). Familien mit nur einem Elternteil bestehen häufig aus einer alleinstehenden Frau, die ein oder mehrere Kinder zu versorgen hat, und die Vertragsstaaten sollten darlegen, welche unterstützenden Maßnahmen der Frau zur Verfügung stehen, damit sie ihre Elternfunktion gleichberechtigt mit einem Mann in ähnlicher Lage wahrnehmen kann.“



18. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, sich mit den geschlechtsbedingten diskriminierenden Aspekten aller unterschiedlichen Formen von Familien und Familienbeziehungen auseinanderzusetzen. Sie müssen gegen patriarchalische Traditionen und Haltungen angehen und Familienrecht und -politik mit derselben Genauigkeit auf eine Diskriminierung von Frauen überprüfen wie die „öffentlichen“ Aspekte im Leben des Einzelnen und der Gemeinschaft.
  19. Ehen können durch verschiedenste vom Staat anerkannte Bräuche, Zeremonien und Rituale zustande kommen. Die zivilrechtliche Eheschließung wird ausschließlich vom Staat anerkannt und eingetragen. Die religiöse Eheschließung wird durch ein Ritual oder Rituale, die das Religionsrecht vorschreibt, feierlich vollzogen. Die gewohnheitsrechtliche Eheschließung wird durch Rituale nach den Gepflogenheiten der Gemeinschaft der Parteien vollzogen.
  20. In einigen Vertragsstaaten müssen religiöse und gewohnheitsrechtliche Eheschließungen nicht eingetragen werden, um gültig zu sein. Nicht eingetragene Eheschließungen können je nach Situation durch Vorlage eines Ehevertrags, Zeugenberichte von Ritualen oder andere Mittel belegt werden.
  21. Einige Vertragsstaaten, die polygame Ehen nach Religions- oder Gewohnheitsrecht anerkennen, sehen auch die zivilrechtliche Ehe vor, die definitionsgemäß monogam ist. Ist eine zivilrechtliche Ehe nicht vorgesehen, so bleibt Frauen in Gemeinschaften, die Polygamie praktizieren, unter Umständen keine andere Wahl, als eine zumindest potenziell, wenn nicht bereits faktisch, polygame Ehe zu schließen, ob sie wollen oder nicht. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 21 stellte der Ausschuss fest, dass Polygamie mit dem Übereinkommen unvereinbar ist und „unterschiedlich und verboten werden muss“.
  22. In einigen Vertragsstaaten sieht das Gesetz auch eingetragene Partnerschaften vor und legt Rechte und Pflichten der Parteien fest. Die sozialen und steuerlichen Vorteile, die eingetragenen Partnerschaften eingeräumt werden, können von Staat zu Staat sehr unterschiedlich ausfallen.
  23. Eheähnliche Gemeinschaften werden nicht eingetragen und sind häufig mit keinen spezifischen Rechten verbunden. Einige Staaten erkennen eheähnliche Gemeinschaften jedoch an und weisen den Partnerinnen und Partnern gleiche Rechte und Pflichten zu, die in Umfang und Reichweite unterschiedlich sein können.
  24. Bestimmte Formen der Partnerschaft (zum Beispiel gleichgeschlechtliche Partnerschaften) sind in sehr vielen Vertragsstaaten weder rechtlich noch gesellschaftlich noch kulturell akzeptiert. Wo sie jedoch anerkannt sind, ob als eheähnliche Gemeinschaft, eingetragene Partnerschaft oder Ehe, sollte der Vertragsstaat den Schutz der wirtschaftlichen Rechte von Frauen in diesen Beziehungen sicherstellen.
- Nicht eingetragene gewohnheitsrechtliche/ religiöse Eheschließungen**
25. Die Eintragung einer Ehe schützt die Rechte der Ehegatten in Bezug auf Vermögensfragen bei Auflösung durch Tod oder Scheidung. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten zur Einrichtung und uneingeschränkten Umsetzung eines Systems für die Eintragung von Ehen. In vielen Staaten existiert jedoch entweder keine Rechtsvorschrift für die Eheintragung oder bestehende Eintragungserfordernisse werden nicht umgesetzt. In solchen Fällen sollten Betroffene nicht für eine unterlassene Eintragung bestraft werden, einschließlich der Fälle, in denen mangelnde Bildung und Infrastruktur die Eintragung erschweren.

26. Die Vertragsstaaten sollen eine Rechtsvorschrift für die Eheeintragung erlassen und zu diesem Zweck effektive Maßnahmen der Bewusstseinsbildung durchführen. Sie müssen für die Umsetzung Sorge tragen, indem sie Aufklärung über die Erfordernisse anbieten und die Infrastruktur bereitstellen, damit die Eintragung allen Personen innerhalb ihrer Gerichtsbarkeit möglich ist. Die Vertragsstaaten sollen Möglichkeiten für einen Nachweis der Eheschließung mit anderen Mitteln als der Eintragung schaffen, wo die Umstände dies erfordern. Der Staat muss die Rechte von Frauen in solchen Ehen schützen, unabhängig von ihrem Eintragungsstatus.

### Polygame Ehen

27. Der Ausschuss bekräftigt Absatz 14 seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 21, wonach „die polygame Ehe dem Recht der Frau auf Gleichstellung mit dem Mann widerspricht und so schwerwiegende emotionale und finanzielle Folgen für die Frau und die von ihr abhängigen Familienmitglieder haben kann, dass derartige Ehen unterbunden und verboten werden sollten“. Seit der Annahme dieser Allgemeinen Empfehlung hat der Ausschuss immer wieder mit Sorge das Fortbestehen polygamer Ehen in vielen Vertragsstaaten festgestellt. In seinen abschließenden Bemerkungen hat der Ausschuss auf die schwerwiegenden Folgeerscheinungen der Polygamie für die Menschenrechte von Frauen sowie das wirtschaftliche Wohlergehen von ihnen und ihren Kindern hingewiesen und wiederholt die Abschaffung der Polygamie gefordert.
28. Die Vertragsstaaten sollen alle gesetzgeberischen und politischen Schritte unternehmen, die zur Abschaffung polygamer Ehen notwendig sind. Jedoch stellt der Ausschuss in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 fest, dass „die Polygamie in vielen Vertragsstaaten weiterbesteht und dass viele Frauen in bestehenden polygamen Verbindungen leben“. Entsprechend sollen die Vertragsstaaten, mit Blick auf Frauen in bestehenden polygamen Ehen, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz von deren wirtschaftlichen Rechten ergreifen.

### Eingetragene Partnerschaften

29. Vertragsstaaten, in denen eingetragene Partnerschaften möglich sind, müssen gleiche Rechte, gleiche Pflichten und gleiche Behandlung für Partnerin und Partner in wirtschaftlichen Fragen gewährleisten, auf die die Gesetzgebung bei diesen Partnerschaften Bezug nimmt. Die folgenden Empfehlungen gelten entsprechend für Vertragsstaaten, die eingetragene Partnerschaften in ihrer Rechtsordnung anerkennen.

### Eheähnliche Gemeinschaften

30. Frauen gehen aus den verschiedensten Gründen eheähnliche Gemeinschaften ein. Einige Staaten verfügen über einen rechtlichen Rahmen für die Anerkennung eheähnlicher Gemeinschaften ab einem gewissen Zeitpunkt, etwa beim Tod der Partnerin oder des Partners oder bei Auflösung der Beziehung. Wo kein solcher, rechtlicher Rahmen existiert, können Frauen wirtschaftlichen Risiken ausgesetzt sein, wenn eine nicht eheliche Lebensgemeinschaft endet, etwa, wenn sie zur Führung des Haushalts und zum Aufbau anderer Vermögenswerte beigetragen haben.
31. Der Ausschuss hat in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 21 festgelegt, dass die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen in eheähnlichen Gemeinschaften in den Pflichten der Vertragsstaaten nach Artikel 16 (1) enthalten ist. In Vertragsstaaten, in denen derartige Verbindungen existieren, und mit Bezug auf Beziehungen, in denen weder die Partnerin noch der Partner mit einer anderen Person verheiratet oder in einer eingetragenen Partnerschaft verbunden ist, empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Situation von Frauen in diesen Verbindungen und der aus ihnen hervorgehenden Kinder zu berücksichtigen und die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen Rechte zu ergreifen. In Ländern, in denen eheähnliche Gemeinschaften rechtlich anerkannt sind, gelten die Empfehlungen unten entsprechend.

## V. Wirtschaftliche Aspekte der Familienbildung

32. Die Vertragsstaaten sollen eheschließenden Personen Informationen über die wirtschaftlichen Folgen des Eheverhältnisses und seiner potenziellen Auflösung durch Tod oder Scheidung zur Verfügung stellen. Wo eingetragene Partnerschaften möglich sind, soll die betreffende Partnerinnen beziehungsweise der Partner entsprechende Informationen erhalten.

## Zahlung oder Vorteilsgewährung als Bedingung für die Eheschließung

33. In Allgemeiner Empfehlung Nummer 21 Absatz 16 stellt der Ausschuss fest, dass einige Vertragsstaaten „die arrangierte Eheschließung gegen Zahlung oder Vorteilsgewährung zulassen“, was einen Verstoß gegen das Recht von Frauen auf freie Wahl ihres Ehegatten darstellt. „Zahlung oder Vorteilsgewährung“ bezieht sich auf Transaktionen, bei denen der Bräutigam oder dessen Familie Bargeld, Waren oder Vieh an die Braut oder deren Familie übergibt oder bei denen die Braut oder ihre Familie eine ähnliche Zahlung an den Bräutigam oder dessen Familie leistet. Eine solche Praxis sollte niemals Bedingung für die Gültigkeit einer Ehe sein, und der Vertragsstaat sollte derartige Absprachen nicht als durchsetzbar anerkennen.

## Verträge: Vor- und nacheheliche Vereinbarungen

34. In einigen Rechtssystemen können Ehen oder andere anerkannte Formen einer partnerschaftlichen Verbindung nur durch schriftlichen Vertrag zustande kommen. Einige Systeme lassen die Option zu, vertragliche Vereinbarungen über Fragen des Eigentums vor oder während der Ehe zu schließen. Die Staaten müssen Sorge tragen, dass Frauen aufgrund großer Unterschiede bei der Verhandlungsstärke hierbei nicht weniger Schutz erfahren, als ihnen nach standardmäßigen oder herkömmlichen Ehebedingungen zustünde.

35. Wenn Vertragsstaaten die Möglichkeit vorsehen, private Vertragsvereinbarungen über die Aufteilung ehelichen und anderen Vermögens für den Fall der Auflösung der Ehe zu treffen, sollen sie Sorge tragen, dass die Nichtdiskriminierung sichergestellt ist, die öffentliche Ordnung beachtet wird, der Missbrauch ungleicher Verhandlungsstärke verhindert wird und jeder Gatte und jede Gattin vor einem Machtmissbrauch beim Abschluss solcher Verträge geschützt ist. Diese Schutzmaßnahmen können die Bedingung beinhalten, dass derartige Verträge schriftlich abgefasst sein oder anderen Formerfordernissen entsprechen müssen und die rückwirkende Nichtigkeit oder finanzielle oder andere Abhilfen zulassen, wenn der Vertrag für missbräuchlich befunden wird.

## VI. Wirtschaftliche Aspekte während der Beziehung

36. In einer Reihe von Vertragsstaaten bestehen noch immer diskriminierende Systeme der Vermögensverwaltung während der Ehe. In einigen gelten weiterhin Gesetze, wonach der Mann der Vorstand des Haushalts ist und somit auch die Rolle des alleinigen Bevollmächtigten in wirtschaftlichen Dingen erhält.
37. Wo ein Güterstand der Gütergemeinschaft die Norm ist, sodass nominell die Hälfte des ehelichen Vermögens der Frau zusteht, haben Frauen unter Umständen dennoch nicht das Recht, das Vermögen zu verwalten. In vielen Rechtssystemen können Frauen das Recht auf Verwaltung des Vermögens, das sie individuell besitzen, beibehalten und zusätzliches getrenntes Vermögen während der Ehe bilden und verwalten. Es kann jedoch sein, dass Vermögen, das durch die Frau erwirtschaftet wird, als Teil des ehelichen Haushalts gilt und die Frau kein anerkanntes Recht hat, ein solches Vermögen zu verwalten. Dies kann sogar für den eigenen Lohn von Frauen gelten.

38. Die Vertragsstaaten sollten beiden Ehegatten gleichen Zugang zum ehelichen Vermögen sichern und sie mit den gleichen rechtlichen Befugnissen zu dessen Verwaltung ausstatten. Sie sollten ferner Sorge tragen, dass das Recht von Frauen auf Besitz, Erwerb, Verwaltung, Disposition und Genuss getrennten oder nichtehelichen Eigentums mit dem der Männer identisch ist.

### VII. Wirtschaftliche und finanzielle Folgen bei der Auflösung von Beziehungen

#### Gründe für eine Scheidung und finanzielle Folgen

39. Einige Rechtssysteme stellen eine direkte Verknüpfung zwischen den Gründen für eine Scheidung und ihren finanziellen Folgen her. Auf Verschulden gründende Scheidungsregelungen können finanzielle Rechte von einem Nichtverschulden abhängig machen. Sie können von Ehemännern dazu missbraucht werden, jegliche finanzielle Verpflichtung ihren Ehefrauen gegenüber zu umgehen. In vielen Rechtssystemen wird Ehefrauen, deren Ehe auf Grundlage des Verschuldens der Frau geschieden wird, keine finanzielle Unterstützung zugesprochen. Scheidungsregelungen auf Verschuldensbasis können für Ehefrauen und -männer unterschiedliche Maßstäbe für ein Verschulden anlegen, wie das Erfordernis des Nachweises größerer Untreue durch den Mann als durch die Frau als Begründung der Scheidung. Auf Verschulden gründende wirtschaftliche Gesetzesrahmen wirken sich häufig zum Nachteil der Frau aus, die in der Regel der finanziell abhängige Ehegatte ist.

40. Die Vertragsparteien sollten:

- Bestimmungen überarbeiten, die Gründe für eine Scheidung mit ihren finanziellen Folgen verknüpfen, damit der Ehemann keine Möglichkeiten hat, solche Bestimmungen zu missbrauchen, um finanzielle Verpflichtungen gegenüber seiner Frau zu umgehen;

- Bestimmungen in Zusammenhang mit einer auf Verschulden gründenden Scheidung dahingehend überarbeiten, dass die Frau einen Ausgleich für den zum wirtschaftlichen Wohl der Familie während der Ehe geleisteten Beitrag erhält;
- unterschiedliche Maßstäbe für die Schuld feststellung bei Ehefrauen und Ehemännern aufheben, etwa das Erfordernis des Nachweises größerer Untreue des Mannes als der Frau als Grundlage für eine Scheidung.

41. Einige gesetzliche Regelungen verlangen von der Ehefrau oder ihrer Familie, alle wirtschaftlichen Zuwendungen in Form einer Zahlung oder Vorteilsgewährung oder andere Zahlungen, die beim Zustandekommen der Ehe eine Rolle spielten, an den Ehemann oder dessen Familie zurückzugeben, legen jedoch dem Ehemann bei der Scheidung nicht die gleichen Zahlungsverpflichtungen auf. Die Vertragsstaaten sollen jede Verfahrensvorschrift aufheben, nach der für eine Scheidung Zahlungen zu leisten sind, wenn diese nicht gleichermaßen für die Ehefrau und den Ehemann gilt.

42. Die Vertragsstaaten sollen dafür sorgen, dass die Grundsätze und Verfahren für die Auflösung der Ehebeziehung von denen für die wirtschaftlichen Aspekte der Auflösung getrennt werden. Frauen, die nicht über die Mittel zur Zahlung der Gerichts- und Anwaltskosten verfügen, soll eine unentgeltliche Prozesskostenhilfe zur Verfügung stehen, um sicherzustellen, dass keine Frau gezwungen ist, zur Erlangung einer Scheidung auf ihre wirtschaftlichen Rechte zu verzichten.

#### Auflösung der Ehe durch Trennung und Scheidung

43. Die meisten Gesetze, Bräuche und Praktiken, die sich auf die finanziellen Folgen der Auflösung einer Ehe beziehen, lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen: die Aufteilung des Vermögens und der Unterhalt nach der Scheidung oder Trennung. Regelungen der

Vermögensaufteilung und des nahehelichen Unterhalts bevorzugen häufig den Ehemann, ungeachtet dessen, ob die Gesetze neutral erscheinen. Gründe hierfür sind geschlechtsspezifische Annahmen für die Klassifizierung des aufzuteilenden Ehevermögens, die unzureichende Anerkennung nicht-finanzieller Beiträge, mangelnde Rechtsfähigkeit der Frau zur Verwaltung des Vermögens und geschlechtsspezifische Rollen in der Familie. Überdies haben Gesetze, Bräuche und Praktiken bezüglich der nahehelichen Nutzung des Familienheims und des beweglichen Vermögens eindeutige Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Frau nach der Trennung.

44. Frauen kann mangels anerkannter Fähigkeit zum Besitz oder zur Verwaltung von Vermögen die Inanspruchnahme von Eigentumsrechten verwehrt sein, oder das Güterrecht wertet während der Ehe gebildeten Zugewinn nicht als zwischen den Parteien aufteilbar. Unterbrochene Ausbildungs- und Beschäftigungsbiografien und die Betreuung von Kindern hindern Frauen häufig daran, den Weg einer bezahlten Beschäftigung einzuschlagen (Opportunitätskosten), die den Unterhalt ihrer Familie nach einer Auflösung sichert. Diese sozialen und wirtschaftlichen Faktoren stellen auch in einem System der Gütertrennung ein Hindernis für Frauen dar, ihr individuelles Vermögen während der Ehe zu mehren.
45. Als Leitprinzip sollte gelten, dass die mit der Beziehung und ihrer Auflösung verbundenen wirtschaftlichen Vor- und Nachteile zu gleichen Teilen von beiden Parteien getragen werden. Die Zuteilung von Rollen und Funktionen während der Lebensgemeinschaft der Ehegatten sollte keine negativen wirtschaftlichen Folgen für eine der Parteien haben.
46. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, bei einer Scheidung und/oder Trennung für die Gleichbehandlung der Parteien bei der Aufteilung allen während der Ehe erworbenen Zugewinns zu sorgen. Die Vertragsstaaten sollen den Wert eines indirekten, einschließlich nicht-finanziellen Beitrags zu dem während der Ehe gebildeten Vermögen anerkennen.
47. Die Vertragsstaaten sollten für die gleiche formale und faktische Rechtsfähigkeit zum Besitz und zur Verwaltung von Vermögen Sorge tragen. Um sowohl die formale als auch die substanzielle Gleichheit hinsichtlich Eigentumsrechten bei der Auflösung einer Ehe zu erreichen, sind die Vertragsstaaten dringend aufgerufen, für Folgendes Sorge zu tragen:
  - Anerkennung von Nutzungsrechten an Eigentum, welches den Lebensunterhalt sichert, oder von Ausgleichsansprüchen für den Ersatz von Eigentum, welches den Lebensunterhalt sichert;
  - angemessene Wohnung als Ersatz für die Nutzung des Familienheims;
  - Gleichberechtigung im Rahmen des den Paaren zur Verfügung stehenden Güterstands (Gütergemeinschaft, Gütertrennung, Mischform), das Recht auf Wahl des Güterstands und ein richtiges Verständnis von den Konsequenzen jeder Regelung;
  - die Einbeziehung der Zeitwertberechnung von aufgeschobenen Vergütungen, Renten oder sonstigen Zahlungen nach der Auflösung infolge von während der Ehe geleisteten Beiträgen, etwa für Lebensversicherungspolice, als Bestandteil des aufzuteilenden ehelichen Vermögens;
  - die Wertermittlung eines nicht-finanziellen Beitrags zu dem aufzuteilenden ehelichen Vermögen, einschließlich Haushalts- und Familienarbeit, entgangener wirtschaftlicher Chancen, materieller oder immaterieller Beiträge zur beruflichen Weiterentwicklung des Ehegatten und zu anderen wirtschaftlichen Aktivitäten, sowie zur Entwicklung seines oder ihres Bildungskapitals;
  - die Berücksichtigung der Möglichkeit von nahehelichen Zahlungen des Ehegatten als Methode, um Gleichheit beim finanziellen Ergebnis der Auflösung zu erzielen.

48. Die Vertragsstaaten sollen Untersuchungen und Politikstudien zur Frage der wirtschaftlichen Lage der Frau innerhalb der Familie und nach der Auflösung von Familienbeziehungen durchführen und die Ergebnisse in zugänglicher Form öffentlich machen.

### Eigentumsrechte nach dem Tod

49. Viele Vertragsstaaten versagen Witwen, ob durch Gesetz oder Bräuche, die Gleichstellung mit Witwern in Erbschaftsangelegenheiten und überlassen sie somit nach dem Tod des Gatten der wirtschaftlichen Unsicherheit. Einige Rechtssysteme sprechen Witwen formal andere Arten der wirtschaftlichen Absicherung zu, etwa durch Unterhaltszahlungen von männlichen Verwandten oder aus dem Nachlass des Verstorbenen. Allerdings werden diese Verpflichtungen in der Praxis nicht immer durchgesetzt.

50. Bei gewohnheitsrechtlichen Formen des Grundbesitzes, die manchmal den individuellen Erwerb oder die individuelle Weitergabe einschränken und für die häufig nur das Nutzungsrecht gilt, kann nach dem Tod des Ehemanns der Fall eintreten, dass die Ehefrau (oder die Ehefrauen) zum Verlassen des Grundstücks aufgefordert wird (werden) oder einen Bruder des Verstorbenen heiraten muss (müssen), um bleiben zu dürfen. Die Existenz – oder Nichtexistenz – von Kindern kann bei solchen Heiratsregeln ein entscheidender Faktor sein. In einigen Vertragsstaaten wird die Witwe „enteignet“ oder ihr wird der Besitz „entrissen“, wobei Angehörige des verstorbenen Ehemanns sich auf das Gewohnheitsrecht berufen und das während der Ehe erworbene Vermögen der Witwe und ihrer Kinder für sich beanspruchen, einschließlich Vermögen, das nicht nach dem Gewohnheitsrecht erworben wurde. Sie verweisen die Witwe des Familiensitzes und beanspruchen alles bewegliche Vermögen für sich, um anschließend ihre damit nach dem Gewohnheitsrecht verbundene Verpflichtung, die Witwe und ihre Kinder zu unterstützen, zu missachten. In einigen Vertragsstaaten werden Witwen an den Rand der Gemeinschaft gedrängt oder in eine andere Gemeinde verbannt.

51. Hinterbliebenenrechte auf Sozialversicherungsleistungen (Renten und Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit) sowie im Rahmen beitragspflichtiger Rentensysteme spielen eine große Rolle in Vertragsstaaten, in denen Paare während der Beziehung hohe Summen in solche Systeme einzahlen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, für Gleichheit zwischen Männern und Frauen bei Eheleuten und Hinterbliebenenleistungen aus Sozialversicherungssystemen sowie bei Ansprüchen aus den Rentenversicherungssystemen Sorge zu tragen.

52. Die Gesetze oder Praktiken einiger Vertragsstaaten schränken die Anwendung eines Testaments zur Außerkraftsetzung diskriminierender Gesetze und Gewohnheitsrechte und zur Mehrung des Erbanteils der Frau ein. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Gesetze für die Testamentsabfassung zu erlassen, die Frauen und Männern die gleichen Rechte als Erblasser, Erben und Begünstigte einräumen.

53. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, Gesetze zur nicht testamentarisch geregelten Erbfolge zu erlassen, die mit den Grundsätzen des Übereinkommens im Einklang stehen. Solche Gesetze sollten gewährleisten:

- dass weibliche und männliche Hinterbliebene die gleiche Behandlung erfahren;
- dass die gewohnheitsrechtliche Erbfolge in Bezug auf Nutzungsrechte oder Grundeigentum weder an die Bedingung der Zwangsheirat mit einem Bruder des verstorbenen Ehemanns (Leviratsehe) oder einer anderen Person geknüpft sein darf noch an die Existenz oder Nichtexistenz minderjähriger Kinder aus der Ehe;
- dass die Enterbung der überlebenden Ehegattin oder des Ehegatten verboten ist;
- dass die „Enteignung/Besitzentziehung“ Straftatbestand ist und die Täter entsprechend strafrechtlich verfolgt werden.



### VIII. Vorbehalte

54. In seiner Erklärung von 1998 zu den Vorbehalten gegen das Übereinkommen<sup>6</sup> äußerte der Ausschuss seine Besorgnis über die große Zahl und die Art der Vorbehalte. Er stellte insbesondere fest, dass:

Artikel 2 und 16 vom Ausschuss als Kernbestimmungen des Übereinkommens angesehen werden. Obwohl einige Vertragsstaaten ihre Vorbehalte gegen diese Artikel zurückgezogen haben, ist der Ausschuss vor allem besorgt angesichts der Menge und des Umfangs der zu diesen Artikeln eingebrachten Vorbehalte (Absatz 6).

Mit Bezug auf Artikel 16 stellte der Ausschuss insbesondere in Absatz 17 fest, dass:

weder traditionelle noch religiöse noch kulturelle Praktiken oder unvereinbare innerstaatliche Gesetze und Richtlinien Verstöße gegen das Übereinkommen rechtfertigen können. Der Ausschuss ist weiterhin der Überzeugung, dass Vorbehalte gegen Artikel 16, ob aus nationalen, traditionellen, religiösen oder kulturellen Gründen, unvereinbar mit dem Übereinkommen und daher unzulässig sind und überprüft, abgeändert oder zurückgenommen werden sollten (Absatz 17).

55. Mit Bezug auf Vorbehalte in Zusammenhang mit religiösen Gesetzen und Praktiken anerkennt der Ausschuss, dass seit 1998 eine Reihe von Vertragsstaaten ihre Gesetze geändert haben, um zumindest bei einigen Aspekten von Familienbeziehungen Gleichberechtigung herzustellen. Er empfiehlt weiterhin, dass sich die Vertragsstaaten mit Blick auf die Rücknahme von Vorbehalten „die Erfahrungen von Ländern mit ähnlichen religiösen Hintergründen und Rechtssystemen zunutze machen sollten, die ihre innerstaatliche Gesetzgebung erfolgreich an die Verpflichtungen nach international rechtsverbindlichen Instrumenten angepasst haben“<sup>7</sup>.

6 Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (Bericht des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau), A/53/38/Rev. 1 (Teil 2), (19. Sitzung, 1998).

7 Concluding Observations, United Arab Emirates (Abschließende Beobachtungen, Vereinigte Arabische Emirate), CEDAW/C/ARE/CO/1 (2010), Absatz 45.

### 7.3.9 Allgemeine Empfehlung Nummer 30 (CEDAW-Ausschuss) 1. November 2013

#### Zu Frauen in der Konfliktverhütung, in Konflikt- und Postkonfliktsituationen (56. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau („der Ausschuss“) hat bei seiner 47. Sitzung im Jahr 2010 beschlossen, nach Artikel 21 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eine Allgemeine Empfehlung über Frauen in der Konfliktverhütung und in Konflikt- und Postkonfliktsituationen zu erarbeiten. Vorrangiges Ziel und Zweck der Allgemeinen Empfehlung ist es, den Vertragsstaaten eine verbindliche Orientierung zu legislativen, politischen und anderen geeigneten Maßnahmen vorzugeben, um die vollumfängliche Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach dem Übereinkommen zum Schutz, zur Achtung und zur Erfüllung der Menschenrechte von Frauen sicherzustellen. Die Allgemeine Empfehlung baut außerdem auf Grundsätzen auf, wie sie in früher angenommenen Allgemeinen Empfehlungen niedergelegt wurden.
2. Es sind wichtige Ziele des Übereinkommens, die Menschenrechte der Frauen zu jeder Zeit zu schützen, die substantielle Gleichstellung der Geschlechter (englisch: *substantive gender equality*) vor, während und nach Konflikten zu fördern und sicherzustellen, dass die vielfältigen Erfahrungen von Frauen in vollem Umfang in sämtliche Friedensbildungs-, Friedensschaffungs- und Wiederaufbauprozesse einbezogen werden. Der Ausschuss bekräftigt, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten während Konflikten oder Notstandssituationen bestehen bleiben, ohne Unterscheidung zwischen Staatsangehörigen und Nicht-Staatsangehörigen innerhalb ihres Hoheitsgebiets oder unter ihrer effektiven Kontrolle, selbst wenn diese außerhalb des Staatsgebiets des Vertragsstaats liegen sollte.

CEDAW/C/2013/30	
<b>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</b>	Date: General 1 November 2013 Original: English
Committee on the Elimination of Discrimination against Women	
General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations	
Contents	
I. Introduction	2
II. Scope of the general recommendation	2
III. Application of the Convention to conflict prevention, conflict and post-conflict situations	3
A. Territorial and extraterritorial application of the Convention	3
B. Application of the Convention to State and non-State actors	4
C. Complementarity of the Convention and international humanitarian, refugee and criminal law	6
D. Convention and the Security Council agenda on women, peace and security	7
IV. Convention and conflict prevention, conflict and post-conflict situations	8
A. Women and conflict prevention	8
B. Women in conflict and post-conflict contexts	9
V. Conclusion	23
A. Monitoring and reporting	23
B. Treaty ratification or accession	24

Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

Der Ausschuss hat wiederholt seine Besorgnis hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Auswirkungen (englisch: *gendered impacts*) von Konflikten und bezüglich des Ausschlusses von Frauen aus Konfliktverhütungsbemühungen und Übergangs- und Wiederaufbauprozessen nach einem Konflikt geäußert, wie auch über die Tatsache, dass die Berichte der Vertragsstaaten keine hinreichenden Informationen über die Anwendung des Übereinkommens in derartigen Situationen liefern.

3. Die Allgemeine Empfehlung gibt den Vertragsstaaten spezifische Orientierung für die Umsetzung ihrer Sorgfaltspflicht bezüglich Handlungen von Privatpersonen und Organisationen oder Gruppierungen, welche die in dem Übereinkommen verankerten Rechte verletzen, und macht Vorschläge, wie nicht-staatliche Akteure und Akteurinnen die Rechte von Frauen in konfliktbelasteten Gebieten adressieren können.

## II. Geltungsbereich der Allgemeinen Empfehlung

4. Die Allgemeine Empfehlung erstreckt sich auf die Anwendung des Übereinkommens auf Konfliktverhütung, internationale und nicht internationale bewaffnete Konflikte, Situationen der ausländischen Besatzung und andere Formen der Besatzung sowie die Postkonfliktphase. Darüber hinaus deckt die Empfehlung auch andere besorgniserregende Situationen ab, wie innere Unruhen, langwierige und Bürgerunruhen geringer Intensität, politische Unruhen, ethnisch und kommunal beschränkte Gewalt, Notstandssituationen und Unterdrückung von Massenaufständen, Krieg gegen Terrorismus und das organisierte Verbrechen, die nicht zwangsläufig als bewaffneter Konflikt nach humanitärem Völkerrecht gelten, jedoch schwerwiegende Verletzungen der Rechte von Frauen zur Folge haben und dem Ausschuss ein besonderes Anliegen sind. Im Sinne der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung wurden Konflikt- und Postkonfliktphasen zeitweise getrennt betrachtet, da sie mit Blick auf die Menschenrechte von Frauen und Mädchen unterschiedliche Herausforderungen und Möglichkeiten umfassen können. Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass der Übergang vom Konflikt zur Postkonfliktphase oft nicht linear verläuft, sondern vielmehr Beendigungen des Konflikts und anschließende Rückfälle in den Konflikt aufweisen kann – ein Kreislauf, der über lange Zeiträume anhalten kann.
5. Derartige Situationen sind eng verbunden mit Krisen der Binnenvertreibung, Staatenlosigkeit und den Schwierigkeiten, mit denen Flüchtlingsbevölkerung in Rückführungsprozessen zu kämpfen haben. Diesbezüglich bekräftigt der Ausschuss die Feststellung in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 28, dass Vertragsstaaten weiterhin verantwortlich sind für alle ihre Handlungen, die die Menschenrechte von Bürgerinnen und Bürgern und Nicht-Staatsangehörigen, Binnenvertriebenen, Flüchtlingen, Asylsuchenden und staatenlosen Personen im Hoheitsgebiet ihres Staates oder unter ihrer effektiven Kontrolle betreffen, auch wenn diese außerhalb ihres Hoheitsgebiets liegen sollte.
6. Frauen sind keine homogene Gruppe, und ihre Konflikterfahrungen und spezifischen Bedürfnisse in Postkonfliktkontexten sind verschieden. Frauen sind keine passiven Zuschauerinnen oder lediglich Opfer oder Ziele. Sie hatten historisch gesehen und haben noch immer eine Rolle als Kombattantinnen, als Teil der organisierten Zivilgesellschaft, als Menschenrechtsverteidigerinnen, als Mitglieder von Widerstandsbewegungen und als aktiv Handelnde in sowohl formellen wie informellen Friedensbildungs- und Wiederaufbauprozessen inne. Die Vertragsstaaten müssen sich sämtlicher Aspekte ihrer Verpflichtungen nach dem Übereinkommen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau annehmen.
7. Die Diskriminierung von Frauen setzt sich auch zusammen aus sich überschneidenden Formen der Diskriminierung, wie in allgemeiner Empfehlung Nummer 28 festgestellt wurde. Da das Übereinkommen einen Lebenszyklus-Ansatz widerspiegelt, sind die Vertragsstaaten auch verpflichtet, sich der Rechte und spezifischen Bedürfnisse der durch Konflikte betroffenen Mädchen anzunehmen, die aus geschlechtsspezifischer Diskriminierung hervorgehen.

## III. Anwendung des Übereinkommens auf Konfliktverhütung, Konflikt- und Postkonfliktsituationen

### A. Territoriale und extraterritoriale Anwendung des Übereinkommens

8. Der Ausschuss bekräftigt die Allgemeine Empfehlung Nummer 28 dahingehend, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten auch extraterritorial auf Personen im Bereich ihrer effektiven Kontrolle Anwendung finden, selbst wenn diese sich nicht innerhalb ihres Hoheitsgebiets befinden, und dass die Vertragsstaaten Verantwortung tragen für alle ihre Handlungen mit Auswirkung auf die Menschenrechte, ungeachtet dessen, ob sich die betroffenen Personen in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten.

9. In Konflikt- und Postkonfliktsituationen sind die Vertragsstaaten verpflichtet, das Übereinkommen und sonstige internationale Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht anzuwenden, wenn sie territoriale oder extraterritoriale Hoheitsgewalt ausüben, sei es individuell, etwa im Rahmen einer unilateralen Militäraktion, oder als Mitglieder internationaler oder zwischenstaatlicher Organisationen oder Koalitionen, etwa als Teil einer internationalen Friedenssicherungstruppe. Das Übereinkommen findet auf eine Vielzahl von Situationen Anwendung, einschließlich sämtlicher Fälle, in denen ein Staat Gerichtsbarkeit ausübt, wie zum Beispiel in Besetzungskontexten und anderen Formen der Verwaltung eines fremden Staatsgebiets, zum Beispiel wenn ein Gebiet unter Verwaltung der Vereinten Nationen steht; ferner auf nationale Kontingente, die Teil einer internationalen Operation zur Friedenswahrung oder Friedensdurchsetzung sind, auf von Vertreterinnen und Vertretern eines Staates außerhalb seines Hoheitsgebiets internierte Personen, wie Angehörige des Militärs oder Söldner beziehungsweise Söldnerinnen; auf rechtmäßige oder rechtswidrige Militäraktionen in einem anderen Staat; auf bilaterale oder multilaterale Geberhilfe zur Konfliktverhütung und humanitären Hilfe, Schadensminderung oder für den Wiederaufbau nach einem Konflikt; auf die Beteiligung als Dritte bei Friedens- oder Verhandlungsprozessen; und auf die Herbeiführung von Handelsabkommen mit von einem Konflikt betroffenen Ländern.
10. Das Übereinkommen schreibt den Vertragsstaaten ferner vor, die Aktivitäten inländischer nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen, die extraterritorial agieren, im Bereich ihrer effektiven Kontrolle zu regulieren. Der Ausschuss bekräftigte in seiner Empfehlung Nummer 28 die Verpflichtung in Artikel 2 (e) des Übereinkommens, Diskriminierung durch jegliche öffentliche oder private Akteure und Akteurinnen zu beseitigen, was sich auch auf Handlungen nationaler Unternehmen mit extraterritorialem Operationsradius erstreckt. Dies würde Fälle einschließen, in denen die Aktivitäten nationaler Unternehmen in Konfliktgebieten zu einem Missbrauch der Rechte von Frauen führen, sowie Fälle, die die Errichtung von Rechenschafts- und Überwachungsmechanismen für private Sicherheitsunternehmen und andere, in Konfliktregionen tätige Vertragsparteien, erfordern.
11. Es kann Fälle geben, in welchen Vertragsstaaten auch extraterritoriale Pflichten zur internationalen Zusammenarbeit haben, wie sie im internationalem Recht festgelegt sind, wie zum Beispiel im Völkervertragsrecht zu Frauen mit Behinderung (Artikel 32 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen), zu Mädchen in bewaffneten Konflikten (Artikel 24 (4) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes und die beiden ersten Fakultativprotokolle hierzu) und den Genuss wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ohne Diskriminierung (Artikel 2 (1), 11 (1), 22 und 23 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte). In derartigen Fällen verlangt die extraterritoriale Anwendung des Übereinkommens von den Staaten die Einhaltung des Übereinkommens durch Umsetzen besagter Verpflichtungen.
12. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
  - (a) das Übereinkommen und andere internationale Menschenrechtsinstrumente und humanitäres Völkerrecht in umfassender Weise bei Ausübung territorialer oder extraterritorialer Gerichtsbarkeit anwenden, ob bei individuellen Handlungen oder als Mitglied internationaler oder zwischenstaatlicher Organisationen oder Koalitionen;
  - (b) die Aktivitäten aller inländischen, nichtstaatlichen Akteure und Akteurinnen, die extraterritorial tätig sind, im Rahmen ihrer effektiven Kontrolle regulieren, und die uneingeschränkte Einhaltung des Übereinkommens durch diese sicherstellen;
  - (c) die garantierten Rechte nach dem Übereinkommen, welches extraterritorial anwendbar ist, als Besatzungsmacht in Situationen ausländischer Besatzung achten, schützen und erfüllen.

## B. Anwendung des Übereinkommens auf staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen

13. In Konfliktverhütungs-, Konflikt- und Postkonfliktprozessen werden die Rechte von Frauen durch verschiedene Akteure und Akteurinnen beeinflusst, darunter Staaten, die einzeln handeln (zum Beispiel als der Staat, innerhalb dessen Grenzen der Konflikt entsteht, Nachbarstaaten, die an der regionalen Dimensionen des Konflikts beteiligt sind oder Staaten, die an unilateralen grenzüberschreitenden Militärmanövern beteiligt sind), Staaten, die als Mitglieder internationaler oder zwischenstaatlicher Organisationen (zum Beispiel durch Beteiligung an internationalen Friedenstruppen oder als Geldgeber, die über internationale Finanzinstitutionen Friedensprozesse unterstützen) und durch Koalitionen handeln, sowie nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen, wie bewaffnete Truppen, paramilitärische Verbände, Unternehmen, private Militärdienstleister/innen, organisierte kriminelle Vereinigungen und Bürgerwehren. In Konflikt- und Postkonfliktkontexten sind staatliche Institutionen häufig geschwächt oder es können bestimmte Regierungsfunktionen von anderen Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen oder sogar nichtstaatlichen Gruppen wahrgenommen werden. Der Ausschuss betont, dass es in solchen Fällen parallele und komplementäre Verpflichtungen aus dem Übereinkommen für eine Reihe beteiligter Akteure und Akteurinnen geben kann.
14. Staatenverantwortung nach dem Übereinkommen ergibt sich auch, wenn die Handlung oder Unterlassung eines nichtstaatlichen Akteurs beziehungsweise einer nichtstaatlichen Akteurin dem Staat völkerrechtlich zugerechnet werden kann. Wenn ein Vertragsstaat in Konfliktverhütungs-, Konflikt- oder Postkonfliktprozessen als Mitglied einer internationalen Organisation handelt, bleibt der Vertragsstaat für seine Pflichten nach dem Übereinkommen in seinem Hoheitsgebiet und extraterritorial verantwortlich und trägt auch Verantwortung dafür, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Politiken (englisch: *policies*) und Entscheidungen solcher Organisationen mit seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen im Einklang stehen.
15. Der Ausschuss hat auch wiederholt betont, dass das Übereinkommen die Vertragsstaaten verpflichtet, nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen im Rahmen der Schutzpflicht zu regulieren, sodass die Staaten die gebotene Sorgfalt ausüben müssen, um Handlungen von Privatpersonen oder privaten Einrichtungen, die die im Übereinkommen verankerten Rechte beeinträchtigen, zu verhindern, zu untersuchen, zu bestrafen und eine Wiedergutmachung gewährleisten. In seinen Allgemeinen Empfehlungen Nummer 19 und Nummer 28 hat der Ausschuss die Sorgfaltspflichten zum Schutz von Frauen vor Gewalt und Diskriminierung dargelegt und betont, dass die Vertragsstaaten neben verfassungsrechtlichen und legislativen Maßnahmen auch angemessene administrative und finanzielle Unterstützung für die Umsetzung des Übereinkommens leisten müssen.
16. Neben der Verpflichtung von Vertragsstaaten zur Regulierung nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen sieht das humanitäre Völkerrecht verbindliche Pflichten für nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen als Parteien eines bewaffneten Konflikts vor (zum Beispiel Aufständische und Rebellengruppen), wie etwa in dem gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 und dem Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949, und in Bezug auf den Schutz von Opfern nicht-internationaler bewaffneter Konflikte. Obwohl nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen keine Vertragsparteien des Übereinkommens werden können, stellt der Ausschuss fest, dass sie nach geltenden internationalen Menschenrechtsnormen unter bestimmten Umständen, insbesondere wenn eine bewaffnete Gruppe mit identifizierbarer politischer Struktur wesentliche Kontrolle über das Gebiet und die Bevölkerung ausübt, verpflichtet sind, die internationalen Menschenrechte zu achten. Der Ausschuss betont, dass grobe Verstöße gegen die Menschenrechte und schwerwiegende Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit nach sich ziehen könnten, einschließlich für Mitglieder und Anführende nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen und private Militärfirmen.

17. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Wiedergutmachung (englisch: *redress*) für die Handlungen privater oder juristischer Personen als Teil ihrer Sorgfaltspflicht gewährleisten;
  - (b) alle Formen von Rückschlägen (englisch: *rollbacks*) beim Schutz der Rechte von Frauen zur Beschwichtigung von nicht-staatlichen Akteuren und Akteurinnen wie Terroristen beziehungsweise Terroristinnen, Privatpersonen oder bewaffneten Gruppen, zurückweisen;
  - (c) mit nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen zusammenarbeiten, um Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit deren Tätigkeiten in konfliktbelasteten Gebieten zu verhindern, insbesondere alle Formen geschlechtsspezifischer (englisch: *gender-based*) Gewalt; und nationale Unternehmen angemessen dabei unterstützen, die erhöhten Risiken der Verletzung der Rechte von Frauen zu bewerten und dagegen vorzugehen; sowie einen effektiven Mechanismus für eine Rechenschaftspflicht einführen;
  - (d) gendersensible Praktiken (zum Beispiel den Einsatz weiblicher Polizeikräfte) bei der Untersuchung von Verstößen gegen Menschenrechte in und nach einem Konflikt anwenden, um sicherzustellen, dass Verstöße staatlicher und nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen identifiziert und angegangen werden.
18. Der Ausschuss fordert außerdem nachdrücklich nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen, wie etwa bewaffnete Gruppen, dazu auf:
- (a) die Rechte von Frauen in Konflikt- und Postkonfliktsituationen im Einklang mit dem Übereinkommen zu achten;
  - (b) die Verhaltenskodizes für Menschenrechte einzuhalten und sich zu einem Verbot aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu verpflichten.

### C. Komplementarität des Übereinkommens und des humanitären Völkerrechts, des Flüchtlings- und Strafrechts

19. In allen Krisensituationen, ob nicht internationaler oder internationaler bewaffneter Konflikt, öffentliche Notstandssituationen, ausländische Besatzung oder sonstige besorgniserregende Situationen wie politische Unruhen, sind die Rechte von Frauen durch ein internationales Rechtssystem garantiert, das aus komplementären Schutzbestimmungen nach dem Übereinkommen und humanitärem Völkerrecht, Flüchtlings- und Strafrecht besteht.
20. In Situationen, die die Schwellenwertdefinition eines nicht internationalen oder internationalen bewaffneten Konflikts erfüllen, gelten sowohl das Übereinkommen als auch das humanitäre Völkerrecht und sind ihre verschiedenen Schutzbestimmungen komplementär statt sich gegenseitig auszuschließen. Nach humanitärem Völkerrecht haben von bewaffneten Konflikten betroffene Frauen Anspruch auf allgemeine Schutzmaßnahmen, die für Frauen und Männer gleichermaßen gelten, sowie auf einige begrenzte spezifische Schutzmaßnahmen, in erster Linie Schutz vor Vergewaltigung, Zwangsprostitution und anderen Formen von unsittlichen tätlichen Angriffen; Vorrang für Schwangere, Wöchnerinnen und stillende Mütter bei der Verteilung von Hilfslieferungen in internationalen bewaffneten Konflikten; Haftunterbringung in von Männern abgetrennten Bereichen und unter direkter Aufsicht durch Frauen und Schutz vor Todesstrafe für Schwangere oder Mütter von kleinen Kindern oder Kindern, für deren Unterhalt sie aufkommen.
21. Das humanitäre Völkerrecht erlegt den Besatzungsmächten auch Pflichten auf, die gleichzeitig zu dem Übereinkommen und anderen internationalen Menschenrechtsnormen gelten. Auch verbietet das humanitäre Völkerrecht einem Staat die Überführung eines Teils seiner eigenen Zivilbevölkerung in das von ihm besetzte Gebiet. Nach internationalem humanitärem Recht haben Frauen unter einer Besatzung Anrecht auf allgemeine Schutzmaßnahmen und die folgenden besonderen



Schutzmaßnahmen: Schutz vor Vergewaltigung, Zwangsprostitution und sonstige Formen unsittlicher tätlicher Angriffe; freie Durchfahrt für Warenlieferungen mit notwendiger Bekleidung für Schwangere und Wöchnerinnen; Sicherheits- oder neutrale Zonen, die eingerichtet werden können, um die Zivilbevölkerung, insbesondere werdende Mütter und Mütter von Kindern unter sieben Jahren, abzuschirmen; und Gewahrsam in von Männern abgetrennten Bereichen unter direkter Aufsicht durch Frauen. Als Zivilpersonen internierte Frauen müssen sanitäre Einrichtungen bekommen und dürfen nur von Frauen durchsucht werden.

22. Die Bestimmungen des Übereinkommens, die die Diskriminierung von Frauen verbieten, verstärken und ergänzen das internationale Rechtsschutzsystem für Flüchtlinge und Vertriebene sowie staatenlose Frauen und Mädchen in vielen Bereichen, insbesondere weil in den einschlägigen internationalen Abkommen keine ausdrücklichen Bestimmungen zur Geschlechtergleichheit enthalten sind, namentlich in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 und in seinem Protokoll von 1967.
23. Gemäß Übereinkommen werden die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Prävention, Untersuchung und Bestrafung von Menschenhandel und sexueller sowie geschlechtsspezifischer Gewalt durch das internationale Strafrecht verstärkt, einschließlich der Rechtsprechung der internationalen und hybriden Strafgerichtshöfe und des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs, wonach Versklavung im Rahmen von Frauen- und Mädchenhandel, Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Zwangsprostitution, erzwungene Schwangerschaft, erzwungene Sterilisation und jede andere Form sexueller Gewalt von vergleichbarer Schwere ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine Folterhandlung darstellen können, oder einen Fall von Genozid. Das internationale Strafrecht, einschließlich der Definitionen geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt, muss auch im Einklang mit dem Übereinkommen und anderen international anerkannten

Menschenrechtsinstrumenten ohne eine benachteiligende Unterscheidung wegen des Geschlechts ausgelegt werden.

24. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten bei der Umsetzung ihrer Pflichten aus dem Übereinkommen, die komplementären Schutzbestimmungen für Frauen und Mädchen, die sich aus dem humanitären Völkerrecht und dem internationalen Flüchtlings- und Strafrecht ergeben, gebührend zu berücksichtigen.

### D. Übereinkommen und Agenda des Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit

25. Der Ausschuss stellt fest, dass die verschiedenen thematischen Resolutionen des Sicherheitsrates, insbesondere 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) und 2122 (2013), neben Resolutionen wie 1983 (2011), die eine spezifische Leitlinie zur Auswirkung von HIV und AIDS auf Frauen in Konflikt- und Postkonfliktkontexten liefert, entscheidende politische Rahmenwerke sind, um das Eintreten für Frauen, Frieden und Sicherheit zu befördern.
26. Da alle in diesen Resolutionen angesprochenen Problembereiche Ausdruck in den wesentlichen Bestimmungen des Übereinkommens finden, muss die Umsetzung dieser Resolutionen auf einem Modell substanzieller Gleichstellung (englisch: *on a model of substantive equality*) basieren und alle im Übereinkommen verankerten Rechte abdecken. Der Ausschuss bekräftigt erneut die Notwendigkeit eines konzertierten und integrierten Ansatzes, der die Umsetzung der Agenda des Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit in den größeren Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens und seines Fakultativprotokolls stellt.

27. Das Übereinkommen enthält einen Berichtserstattungsmechanismus in Artikel 18, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, über Maßnahmen zu berichten, die sie zur Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens ergriffen haben, einschließlich in der Konfliktverhütung, in Konflikt- und Postkonfliktsituationen. Die Einbeziehung von Informationen über die Umsetzung von Sicherheitsratsverpflichtungen in die Berichtserstattung kann es ermöglichen, das Übereinkommen und die Agenda des Sicherheitsrates zu konsolidieren und dadurch die Gleichstellung der Geschlechter auf eine breitere Basis zu stellen, zu stärken und zu operationalisieren.
28. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass die nationalen Aktionspläne und Strategien zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) und Folgeresolutionen mit dem Übereinkommen im Einklang stehen und dass angemessene Haushaltsmittel für ihre Umsetzung bereitgestellt werden;
  - (b) sicherstellen, dass die Umsetzung von Sicherheitsratsverpflichtungen ein Modell substanzieller Gleichstellung widerspiegelt und den Auswirkungen von Konflikt- und Postkonfliktkontexten auf alle im Übereinkommen verankerten Rechte Rechnung trägt, zusätzlich zu Verstößen in Zusammenhang mit konfliktbedingter geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt;
  - (c) mit allen Netzwerken der Vereinten Nationen, Abteilungen, Agenturen, Fonds und Programmen in Zusammenhang mit dem gesamten Spektrum von Konfliktprozessen zusammenarbeiten, einschließlich Konfliktverhütung, Konflikt, Konfliktlösung und Wiederaufbau nach einem Konflikt, um den Bestimmungen des Übereinkommens Rechtskraft zu verleihen;
  - (d) die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen verbessern, die an der Umsetzung der Agenda des Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit arbeiten.

### IV. Übereinkommen und Konfliktverhütung, Konflikt- und Postkonfliktsituationen

#### A. Frauen und Konfliktverhütung

29. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens sind verpflichtet, sich auf die Prävention von Konflikten und allen Formen von Gewalt zu konzentrieren. Eine solche Konfliktverhütung schließt Frühwarnsysteme zur Sammlung und Analyse von *Open-Source*-Informationen, präventive Diplomatie und Mediation sowie Präventionsbemühungen, die die Ursachen von Konflikten angehen, ein. Sie beinhaltet ferner eine sanktionsbewehrte (englisch: *robust*) und wirksame Regulierung des Waffenhandels, zusätzlich zu einer angemessenen Kontrolle des Umlaufs vorhandener und häufig verbotener konventioneller Waffen, einschließlich Kleinwaffen, um zu verhindern, dass diese eingesetzt werden, um schwerwiegende geschlechtsspezifische Gewalttaten zu begehen oder zu ermöglichen. Es besteht ein Zusammenhang zwischen dem zunehmenden Auftreten von geschlechtsspezifischer Gewalt und Diskriminierung und dem Ausbruch von Konflikten. So kann beispielsweise ein rascher Anstieg sexueller Gewalt ein Frühwarnzeichen für einen Konflikt sein. Entsprechend tragen Anstrengungen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Rechtsverletzungen langfristig auch zur Prävention von Konflikten, ihrer Eskalation und zum Wiederauftreten von Gewalt in der Phase nach einem Konflikt bei.

30. Trotz der Bedeutung der Konfliktverhütung für die Rechte von Frauen schließen die Bemühungen zur Konfliktverhütung die Erfahrungen von Frauen als irrelevant für die Vorhersage von Konflikten aus, und die Beteiligung von Frauen an der Konfliktverhütung ist gering. Der Ausschuss hat bereits den geringen Anteil von Frauen in Institutionen festgestellt, die in präventiver Diplomatie und zu globalen Fragen wie Militärausgaben und nuklearer Abrüstung arbeiten. Neben der Tatsache, dass dies dem Übereinkommen in keiner Weise gerecht wird, können solche gender-blinden Konfliktverhütungsmaßnahmen zudem Konflikte nicht angemessen vorhersagen und vermeiden. Nur durch die Einbeziehung weiblicher Interessenvertretungen (weibliche Stakeholder) und durch gendersensible Analyse von Konflikten können die Vertragsstaaten geeignete Antworten entwickeln.
31. Das Übereinkommen verlangt, dass Präventionsmaßnahmen nicht diskriminierend sein müssen und dass Bemühungen zur Prävention oder Abschwächung von Konflikten weder willentlich noch unabsichtlich Frauen schaden noch Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern schaffen oder verstärken dürfen. Interventionen von Zentralregierungen oder Drittstaaten bei lokalen Friedensprozessen sollten führende und friedensstiftende Rollen von Frauen auf lokaler Ebene respektieren und nicht untergraben.
32. Der Ausschuss hat bereits festgestellt, dass die Verbreitung konventioneller Waffen, insbesondere von Kleinwaffen, einschließlich aus dem legalen Handel abgezwigter Waffen, direkte oder indirekte Auswirkungen auf Frauen als Opfer konfliktbezogener geschlechtsspezifischer Gewalt, als Opfer häuslicher Gewalt und auch als Protestierende oder Akteurinnen in Widerstandsbewegungen haben kann.
33. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) formelle und informelle Konfliktverhütungsbemühungen von Frauen verstärken und unterstützen;
  - (b) eine gleichberechtigte Beteiligung von Frauen in nationalen, regionalen und internationalen Organisationen gewährleisten, wie auch bei informellen, lokalen oder kommunalen Prozessen, die mit präventiver Diplomatie beauftragt sind;
  - (c) Frühwarnsysteme einrichten und geschlechtsspezifische Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, um die Eskalation geschlechtsspezifischer Gewalt oder anderer Verletzungen der Rechte von Frauen zu verhindern;
  - (d) geschlechtsspezifische Indikatoren und Benchmarks in das Ergebnismanagement solcher Frühwarnsysteme aufnehmen;
  - (e) die geschlechtsspezifischen Auswirkungen internationaler Waffentransfers, insbesondere des Transfers von Kleinwaffen und unerlaubten Waffen, bekämpfen, einschließlich durch Ratifizierung und Umsetzung des Vertrages über den Waffenhandel (*Arms Trade Treaty*).

## B. Frauen in Konflikt- und Postkonfliktkontexten

### 1. Geschlechtsspezifische Gewalt (Artikel 1–3 und 5 (a))

34. Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist eine durch das Übereinkommen verbotene Form von Diskriminierung und eine Verletzung der Menschenrechte. Konflikte verstärken bestehende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und setzen Frauen einem erhöhten Risiko verschiedener Formen geschlechtsspezifischer Gewalt durch sowohl staatliche wie nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen aus. Konfliktbezogene Gewalt findet überall statt, etwa im häuslichen Umfeld oder in Lagern für binnenvertriebene Frauen und Flüchtlinge; und sie findet zu jedem beliebigen Zeitpunkt statt, etwa beim Verrichten alltäglicher Tätigkeiten wie Wasserholen und Brennholzsammeln oder auf dem Weg zur Schule oder zur Arbeit. Es gibt vielerlei Täter beziehungsweise Täterinnen von konfliktbezogener, geschlechtsspezifischer Gewalt. Dies kann Mitglieder bewaffneter Regierungstruppen, paramilitärische Verbände, nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, Friedenstruppen und Zivilisten einschließen. Ungeachtet der Art des bewaffneten Konflikts, seiner Dauer oder der beteiligten Akteure und Akteurinnen werden Frauen und Mädchen zusehends bewusst als Ziele ausgewählt und verschiedenen Formen von Gewalt und Misshandlung ausgesetzt, von willkürlicher Tötung, Folter und Verstümmelung über sexuelle Gewalt, Zwangsheirat, Zwangsprostitution und erzwungene Schwangerschaft bis hin zu erzwungenem Schwangerschaftsabbruch und Zwangssterilisation.
35. Es ist unbestreitbar, dass, wenngleich alle Zivilpersonen von einem bewaffneten Konflikt nachteilig betroffen sind, in erster Linie und zunehmend Frauen und Mädchen Ziel des Einsatzes sexueller Gewalt sind, „einschließlich als Kriegstaktik, um zivile Angehörige einer Gemeinschaft oder ethnischen Gruppe zu demütigen, zu beherrschen, einzuschüchtern und/oder gewaltsam umzusiedeln“, und dass diese Form sexueller Gewalt selbst nach Einstellung der Feindseligkeiten fort dauert (siehe Sicherheitsratsresolution 1820 (2008)). Für die meisten Frauen in Postkonflikt-Umgebungen endet die Gewalt nicht mit dem offiziellen Waffenstillstand oder der Unterzeichnung des Friedensabkommens, und häufig nimmt sie in einem Postkonflikt-szenario sogar zu. Der Ausschuss würdigt die vielen Berichte, wonach zwar die Formen und Schauplätze der Gewalt sich ändern, was bedeutet, dass unter Umständen keine staatlich geförderte Gewalt mehr stattfindet, alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, und insbesondere sexueller Gewalt, im Postkonflikt-Umfeld jedoch zunehmen. Das Versäumnis, alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu verhindern, zu untersuchen und zu bestrafen, kann neben anderen Faktoren, wie ineffektiven Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozessen, auch zu weiterer Gewalt gegen Frauen in der Postkonfliktphase führen.
36. Während eines Konflikts und danach sind bestimmte Gruppen von Frauen und Mädchen einem besonderen Risiko ausgesetzt, Opfer von Gewalt und insbesondere sexueller Gewalt zu werden, wie etwa weibliche Binnenvertriebene und Flüchtlinge, Frauenrechtsverteidigerinnen, Frauen, die bestimmten Kasten, ethnischen, nationalen oder religiösen Gruppen oder anderen Minderheiten angehören und häufig als symbolische Vertreterinnen ihrer Gemeinschaft Angriffen ausgesetzt sind, Witwen und Frauen mit Behinderung. Weibliche Kombattanten und Frauen im Militär sind ebenfalls gefährdet von sexuellen Übergriffen und Belästigung durch bewaffnete staatliche und nichtstaatliche Gruppen und Widerstandsbewegungen.

37. Geschlechtsspezifische Gewalt hat auch verschiedene zusätzliche Menschenrechtsverletzungen zur Folge, wie staatliche oder nichtstaatliche Angriffe auf Frauenrechtlerinnen, was die gleichberechtigte und relevante Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben untergräbt. Konfliktbezogene geschlechtsspezifische Gewalt hat die verschiedensten physischen und psychischen Folgen für Frauen, wie Verletzungen und Behinderungen, ein erhöhtes HIV-Risiko und das Risiko einer ungewollten Schwangerschaft infolge sexueller Gewalt. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen geschlechtsspezifischer Gewalt und HIV, einschließlich der vorsätzlichen Übertragung von HIV als Kriegswaffe durch Vergewaltigung.
38. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt durch staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen verbieten, einschließlich durch Gesetzgebung, politische Maßnahmen und Protokolle;
  - (b) alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt verhindern, untersuchen und bestrafen, insbesondere sexuelle Gewalt, die durch staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen verübt wird, und eine Politik der Null-Toleranz umsetzen;
  - (c) sicherstellen, dass Frauen und Mädchen Zugang zur Justiz haben; gendersensible Untersuchungsverfahren einführen, um geschlechtsspezifische Gewalt und insbesondere sexuelle Gewalt zu bekämpfen; bei Polizei und Militär, einschließlich Friedenstruppen, gendersensible Schulungen einführen und Verhaltenskodizes und Verfahren verabschieden; und die Kapazitäten des Gerichtswesens ausbauen, einschließlich im Kontext von Übergangsjustizmechanismen, um seine Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Integrität zu gewährleisten;
  - (d) Daten erheben und Methoden der Datensammlung standardisieren, was die Häufigkeit und Verbreitung geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt, in verschiedenen Szenarien und hinsichtlich verschiedener Kategorien von Frauen betrifft;
  - (e) angemessene Ressourcen bereitstellen und wirksame Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, insbesondere sexueller Gewalt, Zugang zu umfassender medizinischer Behandlung, psychologischer Versorgung und psychosozialer Unterstützung haben;
  - (f) standardisierte Vorgehensweisen und Überweisungswege entwickeln und verbreiten, um Akteure und Akteurinnen im Bereich Sicherheit mit Dienstleister und Dienstleisterinnen im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt zu vernetzen, einschließlich zentraler Anlaufstellen, die medizinische, juristische und psychosoziale Dienste für Überlebende sexueller Gewalt anbieten, sowie kommunaler Mehrzweckzentren, die sofortige Unterstützung mit wirtschaftlicher und sozialer Stärkung und Reintegration verbinden, sowie mobiler Kliniken;
  - (g) in technisches Fachwissen investieren und Ressourcen bereitstellen, um den spezifischen Bedürfnissen von Frauen und Mädchen, die Gewalt ausgesetzt sind, Rechnung zu tragen, einschließlich der Auswirkungen sexueller Gewalt auf ihre reproduktive Gesundheit;
  - (h) sicherstellen, dass nationale Präventions- und Reaktionsmaßnahmen spezifische Maßnahmen zu geschlechtsspezifischer Gewalt und HIV einbeziehen.

### 2. Menschenhandel (Artikel 6)

39. Frauen- und Mädchenhandel, der eine geschlechtsspezifische Diskriminierung darstellt, verschärft sich während und nach einem Konflikt durch den Zusammenbruch der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen, ein hohes Maß an Gewalt und verstärkten Militarismus. Konflikt- und Postkonfliktsituationen können ganz bestimmte kriegsbezogene Nachfragestrukturen für die sexuelle, wirtschaftliche und militärische Ausbeutung von Frauen schaffen. Konfliktbehaftete Regionen können Ursprungs-, Transit- und Zielgebiete von Frauen- und Mädchenhandel sein, wobei die Formen des Handels je nach Region, spezifischem wirtschaftlichem und politischem Kontext und beteiligten staatlichen und nicht-staatlichen Akteure und Akteurinnen variieren. Frauen und Mädchen, die in Vertriebenen- oder Flüchtlingslagern leben oder aus solchen Lagern zurückkehren, oder die auf der Suche nach Möglichkeiten für ihren Lebensunterhalt sind, sind einem besonderen Risiko ausgesetzt, Opfer von Menschenhändlern zu werden.
40. Zu Menschenhandel kann es auch kommen, wenn Drittländer versuchen, Migrationsströme aus Konfliktregionen einzudämmen, etwa mittels Verboten, Vertreibung oder Internierung. Eine restriktive geschlechtsspezifische oder diskriminierende Migrationspolitik, die die Möglichkeiten für aus Konfliktregionen fliehende Frauen einschränkt, kann deren Gefährdung durch Ausbeutung und Menschenhandel verstärken.
41. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Menschenhandel und damit in Zusammenhang stehende Menschenrechtsverletzungen, die unter ihrer Hoheitsgewalt begangen werden, ob von Behörden oder privaten Akteuren und Akteurinnen, zu verhindern, zu verfolgen und zu bestrafen und gezielte Schutzmaßnahmen für Frauen und Mädchen zu ergreifen, einschließlich derer, die Binnenvertriebene und Flüchtlinge sind;

- (b) eine Politik der Null-Toleranz auf Grundlage internationaler Menschenrechtsnormen zu Menschenhandel und sexueller Ausbeutung und Missbrauch betreiben, die sich an Gruppen wie nationale Truppen, Friedenstruppen, Grenzpolizei, Einwanderungsbedienstete und humanitäre Akteure und Akteurinnen richtet, und diese Gruppen zu gendersensiblen Vorgehen schult, um gefährdete Frauen und Mädchen identifizieren und schützen zu können;
- (c) eine umfassende gendersensible und rechthebasierte Migrationspolitik betreiben, die garantiert, dass Frauen und Mädchen aus Konfliktregionen nicht Opfer von Menschenhandel werden;
- (d) bilaterale oder regionale Abkommen und andere Formen der Zusammenarbeit zum Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel wurden, schließen und die strafrechtliche Verfolgung von Tätern oder Täterinnen erleichtern.

### 3. Teilhabe (Artikel 7-8)

42. Obwohl Frauen während eines Konflikts häufig Führungsrollen als Haushaltsvorstände, Friedensstifterinnen, politische Führerinnen und Kombattantinnen übernehmen, hat der Ausschuss wiederholt seiner Sorge Ausdruck verliehen, dass ihre Stimmen in Postkonflikt- und Übergangsperioden oder Wiederherstellungsprozessen zum Schweigen gebracht und marginalisiert werden. Der Ausschuss bekräftigt, dass die Einbeziehung einer kritischen Masse von Frauen in internationale Verhandlungen, friedenserhaltende Aktivitäten und auf allen Ebenen von präventiver Diplomatie, Schlichtung, humanitärer Unterstützung, gesellschaftlicher Aussöhnung und Friedensverhandlungen, ob national, regional oder international, sowie im Strafrechtssystem einen Unterschied machen kann. Auf nationaler Ebene sind die gleichberechtigte, sinnvolle und wirksame Beteiligung von Frauen an den verschiedenen Zweigen der Regierung, ihre Berufung in Führungspositionen in Regie-



- rungsbereichen und ihre Möglichkeiten zur Mitwirkung als aktive Mitglieder der Zivilgesellschaft Voraussetzungen für die Schaffung einer Gesellschaft, in der dauerhaft Demokratie, Frieden und Gleichstellung der Geschlechter herrschen.
43. Die Zeit unmittelbar nach einem Konflikt kann für die Vertragsstaaten eine strategische Gelegenheit bieten, legislative und politische Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen im politischen und öffentlichen Leben des Landes zu ergreifen und sicherzustellen, dass Frauen gleiche Chancen haben, an den neuen, nach dem Konflikt entstandenen Regierungsstrukturen teilzuhaben. Allerdings wird in vielen Fällen die Förderung der Geschlechtergleichstellung und der Teilhabe von Frauen an Entscheidungsprozessen bei der offiziellen Einstellung der Feindseligkeiten nicht als Priorität angesehen und unter Umständen sogar als unvereinbar mit den Stabilisierungszielen abgetan. Die uneingeschränkte Beteiligung und Einbeziehung von Frauen an der formalen Friedensstiftung und dem Wiederaufbau sowie an der sozioökonomischen Entwicklung nach einem Konflikt wird häufig aufgrund tief verwurzelter Stereotype nicht verwirklicht, die sich in der traditionell männlichen Führung staatlicher und nichtstaatlicher Gruppen widerspiegeln und Frauen von allen Aspekten der Entscheidungsfindung ausschließen, zusätzlich zu geschlechtsspezifischer Gewalt und anderen Formen der Diskriminierung von Frauen.
44. Die Erfüllung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Sicherstellung einer gleichberechtigten Vertretung von Frauen im politischen und öffentlichen Leben (Artikel 7) sowie auf internationaler Ebene (Artikel 8) erfordert Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen nach Artikel 4 (1), um diesen breiteren Kontext der geschlechtsspezifischen Diskriminierung und Ungleichbehandlung von Frauen in Konfliktregionen anzugehen, zusätzlich zu den spezifischen und zahlreichen Hürden für eine gleiche Teilhabe von Frauen, die mit den konfliktbezogenen Einschränkungen bei Mobilität, Sicherheit, Mittelbeschaffung, Kampagnenführung und technischen Fähigkeiten verbunden sind.
45. Die Umsetzung dieser Pflichten gilt insbesondere für Vertragsstaaten, auf deren Hoheitsgebiet Feindseligkeiten stattgefunden haben, sowie für andere Vertragsstaaten als Beteiligte an Friedensprozessen, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass Frauen in ihren eigenen Institutionen repräsentiert sind und um die Mitwirkung der Frauen vor Ort an Friedensprozessen zu fördern. Die Umsetzung dieser Verpflichtungen, in Verbindung mit Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) zu Frauen, Frieden und Sicherheit, garantiert die sinnvolle Beteiligung von Frauen an Prozessen in Zusammenhang mit der Prävention, Bewältigung und Lösung von Konflikten.
46. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass legislative, exekutive, administrative und sonstige Regelungsinstrumente nicht die Mitwirkung von Frauen an der Prävention, Bewältigung und Lösung von Konflikten einschränken;
  - (b) sicherstellen, dass Frauen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung in nationalen Institutionen und Mechanismen gleich vertreten sind, einschließlich bei den Streitkräften, der Polizei, den Justizbehörden und den Übergangsjustizmechanismen (gerichtlich und außergerichtlich), die mit während des Konflikts begangenen Straftaten befasst sind;
  - (c) sicherstellen, dass Frauen, zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich mit Belangen von Frauen befassen, und Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft gleichwertig in alle Friedensverhandlungen und Wiederaufbau- und Wiederherstellungsprozesse nach einem Konflikt einbezogen sind;
  - (d) Führungsschulungen für Frauen anbieten, um deren wirksame Beteiligung an den politischen Prozessen nach einem Konflikt sicherzustellen.

47. Der Ausschuss empfiehlt, dass an Konfliktlösungsprozessen beteiligte Drittstaaten, ob individuell oder als Mitglieder internationaler oder zwischenstaatlicher Organisationen und Koalitionen:
- (a) Frauen in Verhandlungs- und Vermittlungsaktivitäten als Delegierte, einschließlich auf Leitungsebene, einbeziehen;
  - (b) fachliche Hilfestellung bei Konfliktlösungsprozessen für Länder in der Phase der Konfliktüberwindung anbieten, um die wirksame Beteiligung von Frauen zu fördern.

### 4. Zugang zu Bildung, Beschäftigung und Gesundheit, und Frauen in ländlichen Gebieten (Artikel 10–12 und 14)

48. Der völlige Zusammenbruch der öffentlichen Strukturen und Dienstleistungsinfrastruktur des betroffenen Staates sind eine der wesentlichen und unmittelbaren Auswirkungen bewaffneter Konflikte, mit der Folge, dass der Bevölkerung unverzichtbare Dienstleistungen nicht mehr zur Verfügung stehen. In derartigen Situationen sind Frauen und Mädchen die Hauptleidtragenden, da sie den Großteil der sozioökonomischen Dimensionen des Konflikts zu schultern haben. In Konfliktregionen werden Schulen aufgrund der unsicheren Lage geschlossen oder von staatlichen und nichtstaatlichen bewaffneten Truppen besetzt oder zerstört, was Mädchen den Zugang zur Schule erschwert. Andere Faktoren, die verhindern, dass Mädchen Zugang zu Bildung erhalten, sind gezielte Angriffe und Drohungen gegenüber Schülerinnen und ihren Lehrkräften durch nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen, neben den zusätzlichen Betreuungs- und Haushaltspflichten, die sie zu übernehmen haben.
49. Ebenso sind Frauen gezwungen, sich nach alternativen Quellen für den Lebensunterhalt umzusehen, da das Überleben der Familie dann stark von ihnen abhängt. Auch wenn Frauen in einem Konflikt Rollen übernehmen, die zuvor von Männern im formellen Beschäftigungssektor besetzt waren, kommt es nicht selten vor, dass Frauen in den Phasen nach einem Konflikt ihre Jobs im formellen Sektor verlieren und in den Haushalt oder den informellen Sektor zurückkehren. In Postkonfliktsszenarien hat die Schaffung von Arbeitsplätzen oberste Priorität für den Aufbau einer nachhaltigen, Postkonflikt-Wirtschaft, jedoch tendieren Beschäftigungsinitiativen im formellen Sektor dazu, Frauen zu vernachlässigen, weil sie auf wirtschaftliche Chancen für demobilisierte Männer ausgerichtet sind. Es ist unerlässlich, dass Wiederaufbauprogramme nach einem Konflikt die Beiträge von Frauen zu den informellen und produktiven Bereichen der Wirtschaft, wo die meiste wirtschaftliche Aktivität stattfindet, wertschätzen und fördern.
50. In Konfliktgebieten ist der Zugang zu unverzichtbaren Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, aufgrund unzureichender Infrastruktur und Mangel an medizinischem Personal, Grundmedikamenten sowie medizinischer Grundausstattung unterbrochen. Infolgedessen sind Frauen und Mädchen als Folge konfliktbezogener sexueller Gewalt einem größeren Risiko einer ungeplanten Schwangerschaft, schwerer Verletzungen im sexuellen und reproduktiven Bereich und einer Ansteckung mit sexuell übertragbaren Krankheiten, einschließlich HIV und AIDS, ausgesetzt. Der Zusammenbruch oder die Zerstörung der Gesundheitsversorgung in Verbindung mit Einschränkungen der Mobilität und Bewegungsfreiheit von Frauen untergräbt zusätzlich den gleichberechtigten Zugang von Frauen zur Gesundheitsversorgung, wie er in Artikel 12 (1) gewährleistet ist. Aufgrund ungleicher Machtverhältnisse und schädlicher Geschlechternormen unterliegen Frauen und Mädchen einem unverhältnismäßig hohen Risiko für eine HIV-Infektion, und diese Faktoren werden in Konflikt- und

- Postkonfliktszenarien noch ausgeprägter. Hinzu kommt, dass HIV-bedingte Stigmatisierung und Diskriminierung weitverbreitet sind und erhebliche Auswirkungen auf die HIV-Prävention, -Behandlung, -Versorgung und -Unterstützung haben, insbesondere in Kombination mit dem Stigma, welches geschlechtsspezifischer Gewalt anhaftet.
51. Frauen in ländlichen Gebieten sind oft überproportional von mangelnder Gesundheits- und Sozialversorgung sowie ungleichem Zugang zu Land- und natürlichen Ressourcen betroffen. Ebenso ergeben sich aus ihrer Situation in Konfliktszenarien besondere Herausforderungen in Bezug auf ihre Beschäftigung und Reintegration, zumal sie häufig noch verschärft wird durch den Zusammenbruch öffentlicher Dienstleistungen mit resultierender Unsicherheit bei der Lebensmittelversorgung, unangemessener Unterkunft, Entziehung von Eigentum und fehlendem Zugang zu Trinkwasser. Witwen, Frauen mit Behinderung, ältere Frauen, alleinstehende Frauen ohne Familienunterstützung und von Frauen geführte Haushalte sind besonders anfällig für verschärfte wirtschaftliche Notlagen aufgrund ihrer benachteiligten Situation, und häufig haben diese Personengruppen weder Arbeit noch sonstige Mittel oder Möglichkeiten für ihr wirtschaftliches Überleben.
52. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Programme für von einem Konflikt betroffene Mädchen entwickeln, die frühzeitig die Schule verlassen mussten, damit diese schnellstmöglich in Schulen oder Hochschulen reintegriert werden können; sich an der umgehenden Instandsetzung und dem Wiederaufbau der Schulinfrastruktur beteiligen; Maßnahmen zur Verhinderung von Angriffen und Drohungen gegenüber Schülerinnen und ihren Lehrkräften ergreifen; und sicherstellen, dass die Täter beziehungsweise Täterinnen solcher Gewalttaten umgehend ermittelt, verfolgt und bestraft werden;
  - (b) sicherstellen, dass Strategien für die wirtschaftliche Erholung die Gleichstellung der Geschlechter als notwendige Vorbedingung für eine nachhaltige Wirtschaft in der Nachfolge eines Konflikts fördern und sich an Frauen richten, die sowohl in den formellen wie informellen Beschäftigungssektoren arbeiten; spezifische Maßnahmen entwickeln, um Chancen der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen zum Durchbruch zu verhelfen, insbesondere für Frauen in ländlichen Gebieten und andere benachteiligte Frauengruppen; sicherstellen, dass Frauen in die Entwicklung solcher Strategien und Programme sowie in ihre Überwachung einbezogen sind und wirksam alle Hürden für die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen an solchen Programmen beseitigen;
  - (c) sicherstellen, dass die Gesundheitsdienste zu sexuellen und reproduktiven Fragen den Zugang zu Informationen über sexuelle und reproduktive Gesundheit und damit zusammenhängende Rechte beinhaltet sowie, unter anderem, psychosoziale Unterstützung, Familienplanungsangebote einschließlich Notfall-Verhütungsmittel, Gesundheitsversorgung für Mütter und Schwangere, qualifizierte Geburtshilfeversorgung, Prävention vertikaler Übertragung und Notfall-Geburtshilfe, sichere Möglichkeiten zum Schwangerschaftsabbruch, Nachsorge bei Schwangerschaftsabbruch, Prävention und Behandlung von HIV/AIDS und anderen sexuell übertragbaren Infektionen, einschließlich einer Postexpositionsprophylaxe, sowie Behandlung von Verletzungen wie Fisteln infolge sexueller Gewalt, Geburtskomplikationen oder anderen, die reproduktive Gesundheit betreffende Komplikationen;

- (d) sicherstellen, dass Frauen und Mädchen, einschließlich derjenigen, die besonders durch HIV gefährdet sind, Zugang zu medizinischer Grundversorgung und Gesundheitsinformationen haben, einschließlich HIV-Prävention, Behandlung, Versorgung und Unterstützung;
- (e) alle Aktivitäten mit Interessenvertretungen von humanitären Organisationen und Entwicklungsorganisationen koordinieren, um einen umfassenden Ansatz zu gewährleisten, der keine Doppelarbeiten in den Bereichen Bildung, Beschäftigung und Gesundheit mit sich bringt und der benachteiligte Bevölkerungsgruppen, einschließlich in entlegenen und ländlichen Regionen, erreicht.

### 5. Vertreibung, Flüchtlinge und Asylsuchende (Artikel 1–3 und 15)

53. Der Ausschuss hat bereits darauf hingewiesen, dass das Übereinkommen in jeder Phase des Vertreibungszyklus Anwendung findet und dass Situationen erzwungener Vertreibung und Staatenlosigkeit Frauen häufig in anderer Weise betreffen als Männer und geschlechtsspezifische Diskriminierung und Gewalt beinhalten. Interne und externe Vertreibungen weisen in allen Phasen des Vertreibungszyklus spezifische Genderdimensionen auf: Während der Flucht, der Niederlassung und der Rückkehr in Konfliktregionen sind Frauen und Mädchen besonders anfällig dafür, Opfer von Zwangsvertreibung zu werden. Zudem sind sie häufig während der Flucht- und Vertreibungsphase groben Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt, wie auch innerhalb und außerhalb von Vertriebenenlagern, einschließlich Risiken in Zusammenhang mit sexueller Gewalt, Menschenhandel und der Rekrutierung von Mädchen durch bewaffnete Truppen und Rebellengruppen.
54. Vertriebene Frauen in Konflikt- und Postkonfliktszenarien leben in prekären Verhältnissen aufgrund ihres ungleichen Zugangs zu Bildung, Erwerbsmöglichkeiten und Qualifizierungsmaßnahmen; aufgrund schlechter reproduktiver Gesundheitsversorgung, ihres Ausschlusses von Entscheidungsprozessen, welcher durch männlich dominierte Führungsstrukturen verschärft wird; und aufgrund schlechter räumlicher Anlagen und Infrastruktur, sowohl innerhalb wie außerhalb der Lager. Diese Situation katastrophaler Armut und Ungleichheit kann dazu führen, dass sie sexuelle Gefälligkeiten gegen Geld, Unterkunft, Nahrung oder andere Güter unter Bedingungen erbringen, die sie für Ausbeutung, Gewalt und HIV-Infektion oder andere sexuell übertragbare Krankheiten anfällig machen.
55. Geflüchtete Frauen haben im Vergleich zu geflüchteten Männern andere und zusätzliche Bedürfnisse aufgrund ihrer Flüchtlingserfahrung. Geflüchtete Frauen haben, was Unterstützung und Schutz angeht, ähnliche Bedürfnisse wie weibliche Binnenvertriebene und könnten daher von ähnlichen gendersensiblen Maßnahmen profitieren, um ihren Bedürfnissen gerecht zu werden. Der Ausschuss ist sich der Vielfalt innerhalb dieser Gruppen bewusst, sowie der individuellen Schwierigkeiten, mit denen sie konfrontiert sind, und der rechtlichen, sozialen und sonstigen Implikationen des Kontextes ihrer internen oder externen Vertreibung, der Lücken bei der internationalen Unterstützung, die sie erfahren, und der Notwendigkeit von auf ihre Bedürfnisse zugeschnittenen Reaktionen.
56. Die Suche nach dauerhaften Lösungen in der Folge konfliktbedingter Vertreibungen lässt häufig die Perspektive vertriebener Frauen außer Acht, entweder weil sie sich auf die Entscheidungsfindung durch ein Familienmitglied oder eine Gemeinschaft verlässt, in der die Stimmen von Frauen marginalisiert werden, oder weil dauerhafte Lösungen als Teil von Postkonfliktprozessen beschlossen werden, die Frauen ausschließen. Zudem sind weibliche Asylsuchende aus Konfliktregionen unter Umständen mit

geschlechtsspezifischen Asylhindernissen konfrontiert, weil ihre Geschichte nicht zu den traditionellen Verfolgungsmustern passt, die weitgehend aus einer männlichen Perspektive artikuliert worden sind.

57. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) die erforderlichen Präventivmaßnahmen zum Schutz vor Zwangsvertreibung sowie zum Schutz der Menschenrechte von vertriebenen Frauen und Mädchen ergreifen, einschließlich des Zugangs zu elementaren Versorgungsdiensten während der Flucht, der Vertreibung und im Rahmen dauerhafter Lösungen;
- (b) sich der spezifischen Risiken und besonderen Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen von binnenvertriebenen und geflüchteten Frauen annehmen, die vielfältigen und sich überschneidenden Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind, einschließlich Frauen mit Behinderung, ältere Frauen, Mädchen, Witwen, Familienernährerinnen, Schwangere, Frauen mit HIV/AIDS, Frauen aus ländlichen Regionen, indigene Frauen, Frauen, die ethnischen, nationalen, sexuellen oder religiösen Minderheiten angehören und Frauenrechtlerinnen;
- (c) die relevante Einbeziehung und Mitwirkung von binnenvertriebenen und geflüchteten Frauen bei allen Entscheidungsprozessen fördern, einschließlich aller Aspekte im Zusammenhang mit der Planung und Umsetzung von Hilfsprogrammen und Lagerverwaltung, und bei Entscheidungen hinsichtlich der Wahl dauerhafter Lösungen und Verfahren in Zusammenhang mit Postkonfliktprozessen;
- (d) Schutz und Unterstützung gewährleisten für binnenvertriebene und geflüchtete Frauen und Mädchen, auch durch Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt, welche auch Zwangs- und Kinderheirat

umfasst; ihren gleichberechtigten Zugang zu Dienstleistungen und Gesundheitsversorgung gewährleisten sowie die volle Einbeziehung bei der Verteilung von Hilfsgütern wie auch in die Entwicklung und Umsetzung von Hilfsprogrammen, die ihren spezifischen Bedürfnissen Rechnung tragen; Schutz gewähren vor Vertreibung indigener Frauen, Frauen in ländlichen Regionen und weiblichen Angehörigen von Minderheiten, die in besonderer Weise von ihrem Lebensraum abhängig sind; und sicherstellen, dass Bildung und Erwerbsmöglichkeiten sowie Qualifizierungsangebote zur Verfügung stehen

- (e) praktische Maßnahmen zum Schutz vor und zur Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt ergreifen, zusätzlich zu Mechanismen für die Rechenschaftspflicht an sämtlichen Vertriebenenstandorten, ob in Lagern, Ansiedlungen oder Szenarien außerhalb von Lagern;
- (f) sämtliche Fälle geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Gewalt untersuchen und verfolgen, die in allen Phasen des konfliktbedingten Vertreibungszyklus auftreten;
- (g) binnenvertriebenen und geflüchteten Mädchen wie Frauen, die Opfer geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt, geworden sind, kostenlosen und sofortigen Zugang zu medizinischen Diensten, Rechtsbeistand und einer sicheren Umgebung ermöglichen; Zugang gewährleisten zu weiblichem Gesundheitspersonal und zu Gesundheitsdiensten, wie reproduktive Gesundheitsversorgung und entsprechende Beratung; und sicherstellen, dass die in Vertreibungskontexten tätigen Vertreterinnen und Vertreter militärischer und ziviler Institutionen eine geeignete Schulung zu Schutzproblematik, Menschenrechten und Bedürfnissen vertriebener Frauen erhalten haben;

- (h) sicherstellen, dass unmittelbarer Bedarf an humanitärer Hilfe und Schutz durch langfristige Strategien ergänzt wird, die die sozioökonomischen Rechte und Lebens- und Erwerbschancen sowohl von binnenvertriebenen als auch von geflüchteten Frauen sowie ihre Führerschaft und Teilhabe stärken, um sie dazu zu befähigen, dauerhafte Lösungen entsprechend ihren Bedürfnissen zu wählen;
- (i) sicherstellen, dass auf alle Situationen des Massenzustroms von Gruppen von Flüchtlingen und Vertriebenen, einschließlich Frauen und Mädchen, angemessen reagiert wird und dass gebotene Schutz- und Hilfsmaßnahmen nicht durch mangelnde Klarheit der Mandate internationaler Organisationen oder durch Ressourcenbeschränkungen behindert werden.

### 6. Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit (Artikel 1–3 und 9)

58. Neben den erhöhten Risiken, die für Binnenvertriebene, Flüchtlinge und Asylsuchende bestehen, kann ein Konflikt auch Ursache wie Folge von Staatenlosigkeit sein, die Frauen und Mädchen besonders gefährdet für verschiedene Formen von Missbrauch sowohl im privaten wie im öffentlichen Bereich macht. Staatenlosigkeit kann entstehen, wenn die Konflikterfahrung einer Frau sich mit Diskriminierung in Bezug auf das Staatsangehörigkeitsrecht überschneidet, etwa Gesetze, die eine Frau zur Änderung ihrer Staatsangehörigkeit infolge einer Eheschließung oder Scheidung zwingen, oder die ihr die Möglichkeit verweigern, ihre Staatsangehörigkeit weiterzugeben.
59. Frauen können staatenlos werden, wenn sie ihre Nationalität nicht nachweisen können, weil erforderliche Dokumente wie Ausweispapiere und Geburtsurkunde nicht ausgestellt werden oder im Zuge des Konflikts verloren gegangen oder vernichtet worden sind und nicht auf ihre Namen neu ausgestellt werden.
60. Staatenlose Frauen und Mädchen sind in Konfliktzeiten mit einem erhöhten Missbrauchsrisiko konfrontiert, weil sie nicht den Schutz genießen, der mit einer Staatsbürgerschaft einhergeht, einschließlich konsularischer Unterstützung, und auch weil viele von ihnen keine Papiere besitzen und/oder einer ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit angehören. Staatenlosigkeit hat auch die weitverbreitete Verweigerung fundamentaler Menschenrechte und Freiheiten in Postkonfliktperioden zur Folge. So kann es zum Beispiel sein, dass Frauen der Zugang zu Gesundheitsversorgung, Beschäftigung und anderen sozioökonomischen und kulturellen Rechten verwehrt wird, da Regierungen in Zeiten verschärfter Ressourcenknappheit Leistungen auf ihre Staatsangehörigen beschränken. Frauen, denen die Staatsbürgerschaft verweigert wird, sind häufig auch aus politischen Prozessen und der Mitwirkung an der neuen Regierung und Führung ihres Landes ausgeschlossen, was einen Verstoß gegen Artikel 7 und 8 des Übereinkommens darstellt.
61. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass Maßnahmen zur Verhinderung von Staatenlosigkeit auf alle Frauen und Mädchen angewandt werden und Bevölkerungsgruppen ansprechen, die einem besonderen Risiko unterliegen, konfliktbedingt staatenlos zu werden, wie weibliche Binnenvertriebene, Flüchtlinge, Asylsuchende und Opfer von Menschenhandel;
  - (b) sicherstellen, dass Maßnahmen zum Schutz staatenloser Frauen und Mädchen vor, in und nach einem Konflikt bestehen bleiben;



- (c) von einem Konflikt betroffenen Frauen und Mädchen gleiche Rechte garantieren, die für die Ausübung ihrer gesetzlichen Rechte erforderlichen Dokumente zu erlangen sowie das Recht, derartige Dokumente auf ihren eigenen Namen ausstellen zu lassen, und die umgehende Ausstellung oder den umgehenden Ersatz von Dokumenten ohne Auferlegung unangemessener Bedingungen sicherstellen, wie etwa die Auflage, in das Gebiet ihres ursprünglichen Wohnsitzes zurückzukehren, um Dokumente zu erhalten;
- (d) eine individuelle Versorgung mit (Identitäts-)Dokumenten, einschließlich bei Migrationsströmen nach einem Konflikt, für weibliche Binnenvertriebene und von ihren Familien getrennte, unbegleitete vertriebene Mädchen, Flüchtlinge und Asylsuchende sicherstellen, und für die zeitnahe und in einheitlicher Weise angewandte Registrierung aller Geburten, Eheschließungen und Scheidungen sorgen.

### 7. Ehe- und Familienbeziehungen (Artikel 15–16)

62. Ungleichheiten in Ehe- und Familienbeziehungen haben Auswirkungen auf die Erfahrungen von Frauen in Konflikt- und Postkonfliktsituationen. In solchen Situationen kann es sein, dass Frauen und Mädchen zu einer Heirat gezwungen werden, um bewaffnete Gruppen zu besänftigen, oder weil ihre Armut nach dem Konflikt sie aus Gründen finanzieller Sicherheit dazu zwingt – was ihre Rechte beeinträchtigt, einen Ehepartner zu wählen und aus freiem Willen eine Ehe einzugehen, wie nach Artikel 16 (1) (a) und 16 (1) (b) garantiert. Während eines Konflikts sind Mädchen einem besonderen Risiko ausgesetzt, zwangsverheiratet zu werden – eine schädliche Praktik die zunehmend von bewaffneten Truppen angewandt wird. Auch die eigenen Familien zwingen Mädchen häufig zu einer Heirat, sei es aufgrund von Armut oder der falschen Annahme, dass dies ein Schutz vor Vergewaltigung sei.
63. Gleichberechtigter Zugang zu Eigentum, wie durch Artikel 16 (1) (h) garantiert, kommt in Postkonfliktsituationen eine besonders kritische Bedeutung zu, da Wohnraum und Land für wirtschaftliche und gesellschaftliche Erholungsbemühungen entscheidend sind, insbesondere für Frauen in weiblich geführten Haushalten, deren Zahl in Krisenzeiten tendenziell ansteigt, da Familien auseinandergerissen und viele Frauen zu Witwen werden. Dass Frauen nur begrenzten und ungleichen Zugang zu Grundbesitz haben, erweist sich in Postkonfliktsituationen als besonders schädlich, insbesondere wenn vertriebene Frauen, die ihren Mann oder nahe männliche Verwandte verloren haben, in ihr Haus zurückkehren und feststellen müssen, kein formelles Eigentumsrecht an ihrem Land und infolgedessen keine Grundlage mehr für den Erwerb ihres Lebensunterhalts zu haben.
64. Erzwungene Schwangerschaften, Schwangerschaftsabbrüche oder Sterilisationen in Konfliktregionen verletzen unzählige Frauenrechte, einschließlich des Rechts nach Artikel 16 (1) (e), frei und eigenverantwortlich über die Zahl von Kindern und die zeitliche Abfolge von Schwangerschaften zu entscheiden.
65. Der Ausschuss bekräftigt erneut seine Allgemeinen Empfehlungen Nummer 21 und 29 und empfiehlt ferner, dass die Vertragsstaaten:
- (a) geschlechtsspezifische Rechtsverletzungen wie Zwangsheiraten, erzwungene Schwangerschaften, Schwangerschaftsabbrüche oder Sterilisationen von Frauen und Mädchen in konfliktbehafteten Gebieten verhindern, untersuchen und bestrafen;
  - (b) gendersensible Gesetzgebung und Politiken verabschieden, die die besonderen Nachteile anerkennt, mit denen Frauen zu kämpfen haben, wenn sie ihre Rechte auf Erbschaft und ihr Land in Postkonfliktkontexten geltend machen wollen, einschließlich des Verlusts oder der Vernichtung von Grundbucheinträgen und anderen Unterlagen aufgrund des Konflikts.

**8. Reform des Sicherheitssektors, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Artikel 1–3, 5 (a) und 7)**

66. Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sind Teil eines umfassenderen Reformkonzepts für den Sicherheitssektor und zählen zu den ersten Sicherheitsinitiativen, die in Postkonflikt- und Übergangsperioden ergriffen werden. Dessen ungeachtet werden Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme selten in Abstimmung mit Reforminitiativen im Sicherheitssektor entwickelt oder umgesetzt. Diese mangelnde Koordination untergräbt häufig die Rechte von Frauen, etwa wenn Amnestien gewährt werden, um die Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer, die geschlechtsspezifische Rechtsverletzungen begangen haben, in Positionen des Sicherheitssektors zu erleichtern. Auch sind Frauen von Positionen in neu gebildeten Einrichtungen des Sicherheitssektors ausgeschlossen, infolge mangelnder Planung und Koordination bei der Reform des Sicherheitssektors und Initiativen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration. Unzureichende Überprüfungsverfahren behindern zusätzlich eine gendersensible Reform des Sicherheitssektors, der wesentlich die Entwicklung nicht-diskriminierender, gendergerechter (englisch: *gender-responsive*) Institutionen des Sicherheitssektors zukommt, die die Sicherheitsbedürfnisse von Frauen und Mädchen, einschließlich benachteiligter Gruppen, berücksichtigen.
67. Besondere Herausforderungen ergeben sich am Ende eines Konflikts für Frauen, die Kombattantinnen waren, sowie für Frauen und Mädchen, die als Kurierinnen, Köchinnen, medizinische Kräfte, Pflegerinnen, Zwangsarbeiterinnen und Ehefrauen in einem Bezug zu bewaffneten Gruppen standen. Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme berücksichtigen aufgrund der traditionell männlichen Struktur bewaffneter Gruppen häufig nicht die speziellen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen,

konsultieren diese nicht und schließen sie häufig aus. Nicht selten erscheinen ehemalige Kombattantinnen gar nicht auf den Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationslisten. Derartige Programme tragen außerdem nicht dem Status von mit bewaffneten Truppen assoziierten Mädchen Rechnung, indem sie als Unterhaltsabhängige anstatt als Entführte charakterisiert werden, oder indem die diejenigen von ihnen ausschließen, die keine sichtbare Kombattantinnenrolle hatten. Viele Kombattantinnen erleiden geschlechtsspezifische Gewalt, insbesondere sexuelle Gewalt, mit der Folge von Geburten nach Vergewaltigungen, hohen Fallzahlen sexuell übertragbarer Krankheiten, Abweisung oder Stigmatisierung durch die Familie und anderer Traumata. Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme lassen häufig die Erfahrungen und psychischen Traumata solcher Frauen außer Acht. Aufgrund dessen ist es ihnen nicht möglich, sich wieder erfolgreich in das Familien- und Gemeinschaftsleben zu integrieren.

68. Selbst wenn Frauen und Mädchen in Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozesse einbezogen werden, ist die Unterstützung, die sie erfahren, unzureichend, geschlechterstereotyp und beschränkt ihr wirtschaftliches Empowerment, indem Qualifizierungsangebote nur in traditionell weiblichen Feldern zur Verfügung gestellt werden. Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme versagen auch bei der Berücksichtigung von psychosozialen Traumata, die Frauen und Mädchen in Konflikt- und Postkonfliktsituationen erleben. Dies kann wiederum weitere Rechtsverletzungen zur Folge haben, da soziale Stigmatisierung, Isolation und wirtschaftliche Entmündigung die Frauen oft dazu zwingen, in ausbeuterischen Situationen zu verbleiben (etwa bei ihren Entführern) oder sich in neue zu begeben, wenn sie eine illegale Beschäftigung aufnehmen müssen, um für sich und von ihnen abhängige Personen zu sorgen.

69. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme in Abstimmung mit und im Rahmen von einer Reform des Sicherheitssektors entwickeln und umsetzen;
  - (b) eine gendersensible und gleichstellungsorientierte (englisch: *gender-responsive*) Reform des Sicherheitssektors durchführen, die in repräsentativen Institutionen des Sicherheitssektors resultiert, welche die verschiedenartigen, spezifischen Sicherheitserfahrungen und -prioritäten von Frauen berücksichtigen; und sich mit Frauen und Frauenorganisationen austauschen;
  - (c) sicherstellen, dass die Reform des Sicherheitssektors inklusiven Aufsichts- und Rechenschaftsmechanismen mit Sanktionen unterliegt, einschließlich der Überprüfung von ehemaligen Kombattantinnen; spezialisierte Protokolle und Einheiten einrichten, um geschlechtsspezifische Rechtsverstöße zu untersuchen; und die Gender-Expertise sowie die Rolle von Frauen in der Aufsicht im Sicherheitssektor stärken;
  - (d) die gleichgestellte Einbeziehung von Frauen in alle Phasen der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration sicherstellen, von der Verhandlung von Friedensabkommen und der Einrichtung nationaler Institutionen bis hin zur Konzeption und Implementierung von Programmen;
  - (e) sicherstellen, dass Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme spezifisch auf Kombattantinnen und Frauen und Mädchen, die mit bewaffneten Gruppen assoziiert sind, als Begünstigte ausgerichtet sind, und dass Hindernisse für ihre gleichberechtigte Teilhabe ausgeräumt werden; und sicherstellen, dass sie psychosoziale und andere Unterstützung erhalten;
  - (f) sicherstellen, dass Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprozesse spezifisch auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet sind, um alters- und geschlechtsspezifische Unterstützung bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration zu leisten, einschließlich durch Berücksichtigung der spezifischen Belange junger Mütter und ihrer Kinder, ohne sie übermäßig in den Fokus zu nehmen und so weiterer Stigmatisierung auszusetzen.
- 9. Verfassungs- und Wahlrechtsreform (Artikel 1–5 (a), 7 und 15)**
70. Der Prozess der Wahlrechtsreform und des Verfassungsaufbaus nach einem Konflikt stellt eine entscheidende Gelegenheit dar, um die Grundlagen für die Gleichstellung der Geschlechter in der Übergangsphase und danach zu legen. Sowohl Prozess wie Substanz dieser Reformen können einen Präzedenzfall für die Teilhabe von Frauen am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben in der Postkonfliktperiode schaffen, zusätzlich zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage, von welcher aus Frauenrechtsaktivistinnen andere Arten einer gleichstellungsorientierten Reform fordern können, die sich in Übergangsperioden herausbilden. Auf die Bedeutung der Genderperspektive bei Wahlrechts- und Verfassungsreform nach einem Konflikt wird auch in Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) verwiesen.

71. Während des Verfassungsgebungsprozesses ist die gleichberechtigte und relevante Beteiligung von Frauen von fundamentaler Bedeutung für die Aufnahme von verfassungsrechtlichen Garantien der Frauenrechte. Die Vertragsstaaten müssen sicherstellen, dass die neue Verfassung den Grundsatz der Gleichstellung von Mann und Frau und der Nichtdiskriminierung im Einklang mit dem Übereinkommen verankert. Damit Frauen in den Genuss ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten auf derselben Grundlage wie Männer gelangen, ist es wichtig, dass sie die gleiche Ausgangsposition erhalten, indem zeitweilige Sondermaßnahmen ergriffen werden, die eine De-facto-Gleichstellung beschleunigen.
72. Die Wahlrechtsreform- und Verfassungsgebungsprozesse in Postkonfliktkontexten bringen eine Reihe einzigartiger Herausforderungen für die Gewährleistung der Beteiligung von Frauen und der Förderung von Gleichstellung der Geschlechter mit sich, zumal Wahlsysteme nicht immer geschlechtsneutral ausgestaltet sind. Die Wahlgesetze und -verfahren, die festlegen, welche Interessengruppen in der Postkonfliktära in verfassungsbildenden Gremien und anderen Wahlgremien vertreten sind, sind entscheidend für die Gewährleistung der [gleichberechtigten] Rolle von Frauen im öffentlichen und politischen Leben. Entscheidungen über die Art des Wahlsystems sind wichtig für die Überwindung traditioneller Geschlechterurteile, die die Mitwirkung von Frauen untergraben. Ein wesentlicher Fortschritt hin zu einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen als Kandidatinnen und Wählerinnen, neben der Abhaltung freier und fairer Wahlen, wird nur möglich sein, wenn entsprechende Maßnahmen ergriffen werden, einschließlich Einrichtung eines gendergerechten Wahlsystems und der Durchführung zeitweiliger Sondermaßnahmen, um die Beteiligung von Frauen als Kandidatinnen zu fördern und ein ordnungsgemäßes Registriersystem für Wählerinnen und Wähler zu gewährleisten, und um sicherzustellen, dass Wählerinnen und Kandidatinnen keiner Gewalt seitens des Staates oder privater Akteure und Akteurinnen ausgesetzt sind.
73. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Verfassungsgebungsprozessen sicherstellen und geschlechtssensible Mechanismen für die Beteiligung und Mitwirkung der Öffentlichkeit an solchen Prozessen einrichten;
  - (b) sicherstellen, dass eine Verfassungsreform und andere legislative Reformen die Menschenrechte von Frauen nach dem Übereinkommen und das Verbot der Diskriminierung von Frauen einbeziehen, was sowohl direkte wie indirekte Diskriminierung in öffentlichen und privaten Bereichen umfasst, gemäß Artikel 1 des Übereinkommens, und auch Bestimmungen zum Verbot aller Formen der Diskriminierung von Frauen aufnehmen;
  - (c) sicherstellen, dass neue Verfassungen zeitweilige Sondermaßnahmen vorsehen, für Staatsbürgerinnen und Staatsbürger wie Nicht-Staatsbürgerinnen und Nicht-Staatsbürger gelten und garantieren, dass die Menschenrechte von Frauen keine Beeinträchtigung in Notstandssituationen erfahren;
  - (d) sicherstellen, dass Wahlrechtsreformen das Prinzip der Gleichstellung mit aufnehmen und die gleichberechtigte Vertretung von Frauen durch Einführung zeitweiliger Sondermaßnahmen wie Geschlechterquoten garantieren, einschließlich für benachteiligte Gruppen von Frauen; ein Verhältniswahlsystem einführen; politische Parteien regulieren; und Wahlleitungsorgane einsetzen, um die Einhaltung mittels Sanktionen sicherzustellen;
  - (e) die Registrierung und Stimmabgabe von Wählerinnen sicherstellen, etwa durch die Möglichkeit zur Briefwahl, wo dies angemessen ist, und durch Beseitigung aller Hindernisse, einschließlich durch Sicherstellung einer angemessenen Zahl und Erreichbarkeit von Wahllokalen;

- (f) eine Politik der Null-Toleranz gegenüber allen Formen von Gewalt verfolgen, die die Beteiligung von Frauen untergraben, einschließlich gezielter Gewalt durch staatliche und nichtstaatliche Gruppen gegen Kandidaturen/Wahlkampf von Frauen für öffentliche Ämter oder die Ausübung des Stimmrechts von Frauen.

### 10. Zugang zur Justiz (Artikel 1–3, 5 (a) und 15)

- 74. Mit dem Ende eines Konflikts steht die Gesellschaft vor der komplexen Aufgabe, die Vergangenheit aufzuarbeiten, womit die Notwendigkeit einhergeht, Menschenrechtsverletzer beziehungsweise Menschenrechtsverletzerinnen für ihre Taten zur Verantwortung zu ziehen, die Straflosigkeit zu beenden, die Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen und auf alle Bedürfnisse der Überlebenden durch die Herstellung von Gerechtigkeit in Verbindung mit Wiedergutmachung zu erfüllen. Die Herausforderungen in Zusammenhang mit dem Zugang zur Justiz sind in Konfliktsituationen und nach Konflikten besonders verschärft und akut, weil formelle Rechtssysteme unter Umständen nicht mehr existieren oder nicht mehr so funktionieren, dass sie in irgendeiner Weise effizient oder effektiv wären. In den bestehenden Rechtssystemen werden die Rechte von Frauen unter Umständen sogar eher verletzt als geschützt, was die Opfer davon abhalten kann, Gerechtigkeit zu suchen. Alle Barrieren beim Zugang zur Justiz, mit denen sich Frauen vor den nationalen Gerichten bereits in der Zeit vor Ausbruch des Konflikts konfrontiert sahen, wie rechtliche, verfahrenstechnische, institutionelle, soziale und praktische Barrieren, zusätzlich zur tief verwurzelten geschlechtsspezifischen Diskriminierung, werden während des Konflikts noch größer, bleiben auch in der Postkonfliktperiode bestehen und verweigern oder behindern neben dem Zusammenbruch der Polizei- und Justizstrukturen den Zugang von Frauen zur Justiz.
- 75. In der Nachfolge eines Konflikts werden Übergangsjustizmechanismen eingerichtet mit dem Ziel, die Nachwirkungen der begangenen Menschenrechtsverletzungen anzugehen, die Ursachen des Konflikts aufzuarbeiten, den Übergang von einer Konfliktstruktur zu einer demokratischen Regierungsführung zu erleichtern, den Staatsapparat zum Schutz und zur Förderung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten zu institutionalisieren, Gerechtigkeit zu schaffen, Rechenschaftspflicht für alle Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sicherzustellen und zu gewährleisten, dass diese sich nicht wiederholen. Um diese verschiedenen Ziele zu erreichen, werden häufig vorübergehende gerichtliche und/oder außergerichtliche Mechanismen eingeführt, einschließlich Wahrheitskommissionen und hybrider Gerichtshöfe entweder als Ersatz oder als Ergänzung für nicht funktionierende nationale Rechtssysteme.
- 76. Die schwerwiegendsten und tiefgreifendsten Rechtsverletzungen, zu denen es während eines Konflikts kommt, werden von Übergangsjustizmechanismen häufig nicht geahndet und erfahren in der Postkonfliktumgebung eine Normalisierung. Allen Bemühungen zum Trotz, die nationalen Rechtssysteme zu stärken und/oder zu ergänzen, haben Übergangsjustizmechanismen Frauen im Stich gelassen und lassen sie auch weiterhin im Stich, indem sie ihnen nicht für alles erlittene Unrecht Gerechtigkeit und Wiedergutmachung widerfahren lassen, womit sie den Zustand der Straffreiheit der Täter und Täterinnen, die Menschenrechte von Frauen verletzt haben, noch verfestigen. Übergangsjustizmechanismen haben sich als unwirksam darin erwiesen, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des Konflikts vollständig anzugehen und der Wechselwirkung und Wechselbeziehung aller Menschenrechtsverletzungen Rechnung zu tragen, die während eines Konflikts begangen werden. Für die meisten Frauen sollten sich die Prioritäten der Justiz nach einem Konflikt nicht auf die Beendigung der Verletzung bürgerlicher und politischer Rechte beschränken, sondern Rechtsverletzungen aller Art einbeziehen, einschließlich wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte.

77. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus dem Übereinkommen verlangen von ihnen, dass sie alle Verletzungen der Rechte von Frauen angehen, zusätzlich zur strukturellen geschlechtsspezifischen Diskriminierung, die diesen Verletzungen zugrunde liegt. Neben der Entschädigung von Frauen für die während eines Konflikts erlittenen geschlechtsspezifischen Rechtsverletzungen haben Übergangsjustizmechanismen das Potenzial, einen transformativen Wandel im Leben von Frauen herbeizuführen. Angesichts ihrer entscheidenden Rolle bei der Schaffung des Fundaments für die neue Gesellschaft stellen solche Mechanismen eine einzigartige Gelegenheit für die Vertragsstaaten dar, das Fundament für die Herstellung substanzieller Geschlechtergleichheit (englisch: *towards the achievement of substantive gender equality*) zu legen, indem sie die bereits bestehende und tief verwurzelte geschlechtsspezifische Diskriminierung angehen, die Frauen daran gehindert hat, ihre Rechte nach dem Übereinkommen wahrzunehmen.
78. Obwohl internationale Gerichtshöfe zur Anerkennung und Verfolgung geschlechtsspezifischer Verbrechen beigetragen haben, bleiben nach wie vor eine Reihe von Herausforderungen bestehen, um den Zugang von Frauen zur Justiz zu gewährleisten, und viele verfahrenstechnische, institutionelle und soziale Hürden hindern sie weiterhin daran, an internationalen Gerichtsverfahren teilzunehmen. Die passive Duldung vergangener Gewalttaten bestärkt noch die Kultur des Schweigens und der Stigmatisierung. Maßnahmen zur Aussöhnung, wie Wahrheits- und Versöhnungskommissionen bieten weiblichen Überlebenden oft eine Gelegenheit, in einem sicheren Umfeld die Vergangenheit aufzuarbeiten und offizielle historische Unterlagen zusammenzustellen. Sie sollten jedoch niemals als Ersatz für Ermittlungen gegen und Verfolgung von Tätern und Täterinnen, die Menschenrechtsverletzungen an Frauen und Mädchen begangen haben, dienen.
79. Der Ausschuss wiederholt seine Bekräftigung, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten auch von diesen verlangen, das Recht von Frauen auf Abhilfe zu gewährleisten, was das Recht auf angemessene und wirksame Entschädigung für Verletzungen ihrer Rechte nach dem Übereinkommen beinhaltet. Eine Bewertung der geschlechtsspezifischen Dimension des erlittenen Leids ist unerlässlich, damit Frauen eine angemessene, effektive und umgehende Wiedergutmachung für während des Konflikts erlittenes Unrecht erhalten, ungeachtet dessen, ob die Abhilfe von nationalen oder internationalen Gerichtshöfen oder administrativen Wiedergutmachungsprogrammen angeordnet wird. Anstatt nur den Status quo wiederherzustellen, der vor den Verletzungen der Rechte von Frauen bestand, sollten die Wiedergutmachungsmaßnahmen darauf abzielen, die strukturellen Ungleichheiten, die zu den Frauenrechtsverletzungen geführt haben, zu überwinden, auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen einzugehen und eine Wiederholung des Unrechts zu verhindern.
80. In vielen Ländern, die aus einem Konflikt hervorgehen, stellen bestehende informelle Justizmechanismen die einzige Form der Rechtsdurchsetzung dar, die Frauen zur Verfügung steht, und können ein wertvolles Instrument in der Zeit nach dem Konflikt sein. Da jedoch die Verfahren und Entscheidungen dieser Mechanismen diskriminierend für Frauen sein können, ist es wichtig, sorgfältig zu erwägen, welche Rolle sie bei der Erleichterung des Zugangs von Frauen zur Justiz einnehmen, etwa durch Definieren der Arten von Rechtsverletzungen, mit denen sie sich befassen, und der Möglichkeiten zur Anfechtung ihrer Entscheidungen im formellen Justizsystem.



81. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) einen umfassenden Ansatz zu Übergangsjustizmechanismen sicherstellen, der sowohl gerichtliche wie außergerichtliche Mechanismen einbezieht, einschließlich Wahrheitskommissionen und Wiedergutmachungen, die gendersensibel sind und die Rechte von Frauen stärken;
  - (b) sicherstellen, dass wesentliche Aspekte von Übergangsjustizmechanismen den Zugang von Frauen zur Justiz garantieren, indem Stellen mandatiert werden, alle geschlechtsspezifischen Rechtsverletzungen aufzuarbeiten, Amnestien für geschlechtsspezifische Rechtsverletzungen abzulehnen und die Einhaltung der von den Übergangsjustizmechanismen herausgegebenen Empfehlungen und/oder Entscheidungen gewährleistet wird;
  - (c) sicherstellen, dass die Förderung von Aussöhnungsprozessen keine Generalamnestien für Menschenrechtsverletzungen zur Folge hat, insbesondere nicht für sexuelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen, und dass solche Prozesse die Bemühungen zur Bekämpfung von Straffreiheit für derartige Verbrechen unterstützen;
  - (d) sicherstellen, dass alle Formen der Diskriminierung von Frauen verboten werden, wenn während einer Justizreform die Rechtsstaatlichkeit wiederhergestellt wird, strafrechtliche, zivilrechtliche und disziplinarische Sanktionen festlegen und spezifische Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor jedem Akt der Diskriminierung aufnehmen;
  - (e) sicherstellen, dass Frauen auf allen Ebenen in die Gestaltung, die Durchführung und das Monitoring von Mechanismen der Übergangsjustiz einbezogen werden, um zu gewährleisten, dass ihre Konflikt-erfahrungen miteinfließen, ihre besonderen Bedürfnisse und Prioritäten erfüllt werden und alle erlittenen Rechtsverletzungen angegangen werden; und für ihre Beteiligung an der Konzeption aller Wiedergutmachungsprogramme sorgen;
  - (f) geeignete Mechanismen festlegen, um die vollständige Mitarbeit und Einbindung von Frauen in Übergangsjustizmechanismen zu ermöglichen und zu fördern, einschließlich durch Sicherstellung des Schutzes ihrer Identität während öffentlicher Anhörungen und der Aufnahme ihrer Aussagen als Zeuginnen durch weibliches Personal;
  - (g) wirksame und zeitnahe Abhilfen schaffen, die den verschiedenen von Frauen erfahrenen Rechtsverletzungen angemessen ist, und eine adäquate und umfassende Wiedergutmachung sicherstellen, sowie alle geschlechtsspezifischen Rechtsverletzungen aufarbeiten, einschließlich Verletzungen der sexuellen und reproduktiven Rechte, häuslicher und sexueller Versklavung, Zwangsheirat und Zwangsvertreibung, sexueller Gewalt und Verletzungen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte;
  - (h) geschlechtssensible Verfahren einführen, um Reviktimisierung und Stigmatisierung zu vermeiden, besondere Schutzeinheiten und Gender-Büros in Polizeidienststellen einrichten, Untersuchungen in vertraulicher und sensibler Weise durchführen und sicherstellen, dass bei Untersuchungen und Verfahren den Zeuginnenaussagen von Frauen und Mädchen ebenso viel Bedeutung beigemessen wird wie jenen von Männern;

- (i) Straffreiheit für Verletzungen der Rechte von Frauen bekämpfen und sicherstellen, dass alle Menschenrechtsverletzungen ordnungsgemäß untersucht, verfolgt und bestraft werden, indem die Täter und Täterinnen vor Gericht gebracht werden;
- (j) die strafrechtliche Verantwortlichkeit stärken, einschließlich durch Sicherstellung der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Integrität des Justizwesens, durch Stärkung der Kapazitäten von Sicherheits-, Medizin- und Justizpersonal bei der Sammlung und Verwahrung forensischer Beweise im Zusammenhang mit sexuellen Gewaltverbrechen in Konflikt- und Postkonfliktkontexten, und durch Stärkung der Zusammenarbeit mit anderen Justizsystemen, einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofs;
- (k) den Zugang von Frauen zur Justiz stärken, einschließlich durch die Bereitstellung von Prozesskostenhilfe und die Einrichtung von Fachgerichten, wie Gerichten für häusliche Gewalt und Familiengerichten, durch Schaffung mobiler Gerichte für Flüchtlingslager und Unterbringungseinrichtungen sowie für entlegene Regionen, und adäquate Schutzmaßnahmen für Opfer und Zeuginnen und Zeugen garantieren, einschließlich Geheimhaltung der Identität und sicherer Unterbringung;
- (l) direkt mit informellen Justizmechanismen zusammenarbeiten und gegebenenfalls, wo notwendig, angemessene Reformen fördern, um derartige Prozesse im Einklang mit den Normen für Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter zu bringen und um sicherzustellen, dass Frauen nicht diskriminiert werden.

### V. Fazit

82. Zusätzlich zu oben genannten Empfehlungen richtet der Ausschuss die nachfolgenden Empfehlungen an die Vertragsstaaten.

### A. Überwachung und Berichterstattung

83. Die Vertragsstaaten sollten über den rechtlichen Rahmen, die Politiken und Programme berichten, die sie umgesetzt haben, um die Menschenrechte von Frauen bei der Konfliktverhütung sowie in Konflikt- und Postkonfliktsituationen sicherzustellen. Die Vertragsstaaten sollten nach Geschlecht differenzierte Statistiken nebst zeitlichen Verlaufstrends über Frauen, Frieden und Sicherheit sammeln, analysieren und zugänglich machen. Die Berichte der Vertragsstaaten sollten Maßnahmen innerhalb wie außerhalb ihres Staatsgebiets in Regionen unter ihrer Hoheitsgewalt behandeln, zusätzlich zu Maßnahmen, die sie individuell und als Mitglieder internationaler oder zwischenstaatlicher Organisationen und Koalitionen durchführen, insoweit diese Frauen und Konfliktverhütung sowie Konflikt- und Postkonfliktsituationen betreffen.
84. Die Vertragsstaaten haben Informationen über die Umsetzung der Agenda des Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit, insbesondere Resolutionen 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) und 2122 (2013) bereitzustellen, einschließlich durch spezifische Berichterstattung über die Einhaltung etwaiger als Teil dieser Agenda entwickelter Benchmarks oder Indikatoren, die von den Vereinten Nationen beschlossen wurden.

85. Der Ausschuss begrüßt auch die Beiträge relevanter VN-Missionen, die an der Verwaltung fremder Gebiete beteiligt sind, zur Situation der Frauenrechte in verwalteten Gebieten, soweit sie sich auf Konfliktverhütung und Konflikt- und Postkonfliktsituationen beziehen.
86. Nach Artikel 22 des Übereinkommens lädt der Ausschuss VN-Sonderorganisationen zur Vorlage von Berichten über die Umsetzung des Übereinkommens bei der Konfliktverhütung und in Konflikt- und Postkonfliktsituationen ein.

### B. Vertragsratifizierung oder -beitritt

87. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, alle internationalen Instrumente zu ratifizieren, die zum Schutz der Rechte von Frauen in der Konfliktverhütung, Konflikten und Postkonflikten relevant sind, darunter:
- (a) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1999);
  - (b) Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (2000);
  - (c) Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (1977); Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (1977);
  - (d) Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (1951) und sein Protokoll (1967);
  - (e) Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen (1954) und Übereinkommen zur Verminderung von Staatenlosigkeit (1961);
  - (f) Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (2000);
  - (g) Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (1998);
  - (h) Vertrag über den Waffenhandel (2013).

### 7.3.10 Gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31 des CEDAW-Ausschusses/Allgemeine Bemerkung Nummer 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes 14. November 2014

#### Schädliche Praktiken (59. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (im Folgenden: „die Übereinkommen“) enthalten rechtsverbindliche Verpflichtungen, die sich sowohl im Allgemeinen als auch speziell auf die Beseitigung schädlicher Praktiken beziehen. Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und der Ausschuss für die Rechte des Kindes (im Folgenden: „die Ausschüsse“) haben bei der Ausführung ihrer Überwachungsmandate konsequent die Aufmerksamkeit auf die Praktiken gelenkt, die Frauen und Kinder, vor allem Mädchen, betreffen. Aufgrund dieses überschneidenden Mandats und der gemeinsamen Verpflichtung, schädliche Praktiken zu verhindern, darauf zu reagieren und zu beseitigen, wo und in welcher Form auch immer sie auftreten, haben die Ausschüsse beschlossen, die vorliegende gemeinsame Allgemeine Empfehlung/Allgemeine Bemerkung zu erarbeiten.

##### II. Ziel und Geltungsbereich der gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/Bemerkung

2. Ziel der vorliegenden gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/Bemerkung ist es, die Verpflichtungen der Vertragsstaaten der Übereinkommen durch maßgebliche Orientierungsleitlinien für legislative, politische und andere geeignete Maßnahmen zu verdeutlichen, die ergriffen werden müssen, um die uneingeschränkte Einhaltung ihrer Verpflichtungen aus den Übereinkommen zur Beseitigung schädlicher Praktiken sicherzustellen.

CEDAW/C/GC/14-CRC/C/GC/18	
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	Date: General 14 November 2014 Original: English
Committee on the Elimination of Discrimination against Women	Committee on the Rights of the Child
Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices	
Contents	
I. Introduction	Page 2
II. Objective and scope of the joint general recommendation/general comment	2
III. Rationale for the joint general recommendation/general comment	3
IV. Normative content of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child	4
V. Criteria for determining harmful practices	5
VI. Causes, forms and manifestations of harmful practices	6
A. Female genital mutilation	6
B. Child and/or forced marriage	7
C. Polygamy	8
D. Crimes committed in the name of so-called honour	9
VII. Holistic framework for addressing harmful practices	10
A. Data collection and monitoring	11
B. Legislation and its enforcement	12
C. Prevention of harmful practices	15
D. Protective measures and responsive services	21
VIII. Dissemination and use of the joint general recommendation/general comment and reporting	23
IX. Treaty ratification or accession and reservations	24

Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

3. Die Ausschüsse erkennen an, dass schädliche Praktiken erwachsene Frauen direkt und/oder aufgrund der langfristigen Auswirkungen von Praktiken, denen sie als Mädchen ausgesetzt waren, betreffen. In der vorliegenden gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/Bemerkung werden daher die Verpflichtungen der Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau in Bezug auf die einschlägigen Bestimmungen zur Beseitigung schädlicher Praktiken, die sich auf die Rechte von Frauen auswirken, weiter ausgeführt.

4. Darüber hinaus erkennen die Ausschüsse an, dass auch Jungen Opfer von Gewalt, schädlichen Praktiken und Vorurteilen sind und dass ihre Rechte zu ihrem Schutz und um geschlechtsspezifische Gewalt sowie die Fortschreibung von Vorurteilen und Ungleichheit der Geschlechter im späteren Leben zu verhindern, angegangen werden müssen. Dementsprechend wird hierin auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Rechte des Kindes in Bezug auf schädliche Praktiken hingewiesen, die auf Diskriminierung beruhen und die die Wahrnehmung der Rechte von Jungen betreffen.

5. Die vorliegende gemeinsame Allgemeine Empfehlung/Bemerkung ist im Zusammenhang mit den einschlägigen Allgemeinen Empfehlungen und Allgemeinen Bemerkungen der Ausschüsse zu lesen, insbesondere der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 zur Gewalt gegen Frauen des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau und der Allgemeinen Bemerkung Nummer 8 zum Recht des Kindes auf Schutz vor körperlicher Bestrafung und anderen grausamen oder erniedrigenden Formen der Strafe sowie der Allgemeinen Bemerkung Nummer 13 des Ausschusses für die Rechte des Kindes zum Recht des Kindes auf Freiheit von allen Formen der Gewalt. Der Inhalt der Allgemeinen Empfehlung Nummer 14 zur Beschneidung von Frauen des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau wird durch die vorliegende gemeinsame Allgemeine Empfehlung/Bemerkung aktualisiert.

### III. Gründe für die gemeinsame Allgemeine Empfehlung/Bemerkung

6. Die Ausschüsse stellen immer wieder fest, dass schädliche Praktiken tief in sozialen Einstellungen verwurzelt sind, nach denen Frauen und Mädchen aufgrund von Rollenstereotypen als unterlegen gegenüber Männern und Jungen angesehen werden. Sie heben auch die geschlechtsspezifische Dimension von Gewalt hervor und weisen darauf hin, dass auf das biologische und auf das sozial konstruierte Geschlecht bezogene (englisch: *sex and gender-based*) Einstellungen und Stereotypen, Machtungleichgewichte, Ungleichheiten und Diskriminierung die weit verbreitete Existenz von Praktiken, die oft Gewalt oder Zwang beinhalten, fortschreiben. Es ist auch wichtig, an die Sorge der Ausschüsse zu erinnern, dass die Praktiken auch zur Rechtfertigung geschlechtsspezifischer Gewalt als eine Form des „Schutzes“
- oder der Kontrolle von Frauen<sup>1</sup> und Kindern zu Hause oder in der Gemeinschaft, in der Schule oder in anderen Bildungseinrichtungen und Institutionen sowie in der Gesellschaft im weiteren Sinne eingesetzt werden. Darüber hinaus weisen die Ausschüsse die Vertragsstaaten darauf hin, dass sich auf das biologische und auf das soziale Geschlecht bezogene Diskriminierung mit anderen Faktoren überschneiden, die Frauen<sup>2</sup> und Mädchen zugeschrieben werden, insbesondere Angehörigen benachteiligter Gruppen oder solche, die diesen Gruppen als zugehörig wahrgenommen werden und daher einem höheren Risiko ausgesetzt sind, Opfer schädlicher Praktiken zu werden.
7. Schädliche Praktiken beruhen daher unter anderem auf Diskriminierung aufgrund von biologischem und sozial konstruiertem Geschlecht (englisch: *sex and gender*) sowie aufgrund von Alter und wurden oft durch die Berufung auf soziokulturelle und religiöse Bräuche und Werte gerechtfertigt, ebenso wie durch falsche Vorstellungen in Bezug auf einige benachteiligte Gruppen von Frauen und Kindern. Insgesamt werden schädliche Praktiken oft mit schweren Formen von Gewalt in Verbindung gebracht oder sind selbst eine Form der Gewalt gegen Frauen und Kinder. Während Art und Verbreitung der Praktiken je nach Region und Kultur variieren, sind weibliche Genitalverstümmelung, Kinder- und/oder Zwangsehe, Polygamie, Verbrechen im Namen der so genannten Ehre und mitgiftbezogene Gewalt die am häufigsten vorkommenden und am besten dokumentierten. Da diese Praktiken häufig vor beiden Ausschüssen zur Sprache gebracht werden und in einigen Fällen nachweislich durch legislative und programmatische Ansätze reduziert wurden, werden sie hier als wichtige Beispiele zur Illustration verwendet.

1 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 11; Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 9 zu den Rechten von Kindern mit Behinderungen, Absatz 8, 10 und 79; und der Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 15 über das Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit, Absatz 8 und 9.

2 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau Allgemeine Empfehlung Nummer 28 zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens, Absatz 18.

8. Schädliche Praktiken sind in den meisten Ländern in einer Vielzahl von Gemeinschaften endemisch. Einige finden sich auch in Regionen oder Ländern, in denen sie bisher nicht dokumentiert waren, vor allem aufgrund von Migration, während sie in anderen Ländern, in denen solche Praktiken verschwunden waren, nun aufgrund von Faktoren wie Konfliktsituationen erneut auftauchen.
9. Viele andere Praktiken, die als schädliche Praktiken identifiziert wurden, sind alle stark mit sozial konstruierten Geschlechterrollen und -systemen patriarchaler Machtverhältnisse verbunden und verstärken diese und spiegeln manchmal negative Sichtweisen oder diskriminierende Überzeugungen gegenüber bestimmten benachteiligten Gruppen von Frauen und Kindern wider, einschließlich Personen mit Behinderungen oder Albinismus. Die Praktiken umfassen unter anderem, sind aber nicht begrenzt auf die Vernachlässigung von Mädchen (im Zusammenhang mit der bevorzugten Betreuung und Behandlung von Jungen), extreme Ernährungseinschränkungen, auch während der Schwangerschaft (Zwangsernährung, Ernährungstabus), Jungfräulichkeitstests und damit zusammenhängende Praktiken, Bindung (englisch: *binding*), Narbenbildung, Markierung/Anbringung von Stammeszeichen, körperliche Bestrafung, Steinigung, gewalttätige Initiationsriten, Witwenpraktiken, Anschuldigungen wegen Hexerei, Kindstötung und Inzest.<sup>3</sup> Dazu gehören auch körperliche Anpassungen, die zum Zwecke der Schönheit oder Heiratsfähigkeit von Mädchen und Frauen durchgeführt werden (wie zum Beispiel Mästung, Isolation, die

Verwendung von Lippenscheiben und Halsdehnung mit Halsringen)<sup>4</sup> oder in dem Versuch, Mädchen vor einer frühen Schwangerschaft oder dem Aussetzen vor sexueller Belästigung und Gewalt (wie zum Beispiel Brustbügeln) zu schützen. Darüber hinaus werden viele Frauen und Kinder zunehmend medizinisch behandelt und/oder plastisch operiert, um den sozialen Normen des Körpers zu entsprechen, nicht aus medizinischen oder gesundheitlichen Gründen, und viele werden auch unter Druck gesetzt, modisch dünn zu sein, was zu einer Epidemie von Ess- und Gesundheitsstörungen geführt hat.

### IV. Regelungsgehalt des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und des Übereinkommens über die Rechte des Kindes

10. Obwohl die Frage der schädlichen Praktiken zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Übereinkommen weniger bekannt war, enthalten beide Bestimmungen, die schädliche Praktiken als Menschenrechtsverletzungen abdecken, und verpflichten die Vertragsstaaten, Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass sie verhindert und beseitigt werden. Darüber hinaus haben sich die Ausschüsse bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten, im anschließenden Dialog mit den Vertragsstaaten und bei ihren Abschließenden Bemerkungen zunehmend mit diesem Thema befasst. Das Thema wurde von den Ausschüssen in ihren Allgemeinen Empfehlungen und Allgemeinen Bemerkungen weiterentwickelt.<sup>5</sup>

3 Siehe Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 11, und der Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 13, Absatz 29.

4 Siehe A/61/299, Absatz 46.

5 Bisher hat der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in neun seiner Allgemeinen Empfehlungen auf schädliche Praktiken hingewiesen: Nummer 3 zur Umsetzung von Artikel 5 des Übereinkommens, Nummer 14, Nummer 19, Nummer 21 über die Gleichstellung in Ehe und Familienbeziehungen, Nummer 24 über Frauen und Gesundheit, Nummer 25 über zeitweilige Sondermaßnahmen, Nummer 28 über die Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens, Nummer 29 über die wirtschaftlichen Folgen von Heirat, familiären Beziehungen und ihre Auflösung und Nummer 30 über Frauen in Konfliktverhütungs-, in Konflikt- und Postkonfliktsituationen. Der Ausschuss für die Rechte des Kindes stellt in seinen Allgemeinen Bemerkungen Nummer 8 und 13 eine nicht erschöpfende Liste schädlicher Praktiken zur Verfügung.



11. Die Vertragsstaaten der Übereinkommen haben die Pflicht zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Rechte von Frauen und Kindern. Sie haben auch die Sorgfaltspflicht<sup>6</sup>, Handlungen zu verhindern, die die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung von Rechten durch Frauen und Kinder beeinträchtigen, und sicherzustellen, dass private Akteure und Akteurinnen im Zusammenhang mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau oder jeder Form von Gewalt gegen Kinder im Zusammenhang mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes keine Diskriminierung von Frauen und Mädchen, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt, zulassen.
12. Die Übereinkommen umreißen die Verpflichtungen der Vertragsstaaten, einen klar definierten Rechtsrahmen zu schaffen, um den Schutz und die Förderung der Menschenrechte zu gewährleisten. Ein wichtiger erster Schritt hierzu ist dabei die Aufnahme dieser Instrumente in den nationalen Rechtsrahmen. Beide Ausschüsse betonen, dass Gesetzgebung zur Beseitigung schädlicher Praktiken eine angemessene Budgetierung, Umsetzungs-, Überwachungs- und wirksame Durchsetzungsmaßnahmen einschließen muss.<sup>7</sup>
13. Darüber hinaus erfordert die Verpflichtung zum Schutz die Vertragsstaaten, Rechtsstrukturen zu schaffen, um sicherzustellen, dass schädliche Praktiken unverzüglich, unparteiisch und unabhängig untersucht werden, dass es einen wirksamen Gesetzesvollzug gibt und dass diejenigen, die durch solche Praktiken geschädigt wurden, wirksame Rechtsmittel zur Verfügung gestellt werden. Die Ausschüsse fordern die Vertragsstaaten auf, schädliche Praktiken ausdrücklich gesetzlich zu verbieten und entsprechend der Schwere der begangenen Straftat und des verursachten Schadens angemessen zu sanktionieren oder zu kriminalisieren, Mittel zur Prävention, zum Schutz, für den Genesungsprozess, zur Reintegration und zur Wiedergutmachung für Opfer vorzusehen und die Straflosigkeit für schädliche Praktiken zu bekämpfen.
14. Da die Verpflichtung, schädliche Praktiken wirksam zu bekämpfen, zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten im Rahmen der beiden Übereinkommen gehört, sind Vorbehalte gegen die einschlägigen Artikel<sup>8</sup>, die dazu führen, dass die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Achtung, zum Schutz und zur Erfüllung der Rechte von Frauen und Kindern auf ein freies Leben ohne schädliche Praktiken weitgehend eingeschränkt sind oder eingeschränkt werden, mit dem Ziel und dem Zweck der beiden Übereinkommen unvereinbar und gemäß Artikel 28 Absatz 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und Artikel 51 Absatz 2 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes unzulässig.

6 Die Sorgfaltspflicht sollte als eine Verpflichtung der Vertragsstaaten der Übereinkommen verstanden werden, Gewalt oder Menschenrechtsverletzungen zu verhindern, Opfer und Zeuginnen sowie Zeugen vor Verletzungen zu schützen, die Verantwortung, einschließlich der privater Akteure und Akteurinnen, zu untersuchen und Verantwortliche zu bestrafen und Zugang zu Wiedergutmachung bei Menschenrechtsverletzungen zu gewähren (siehe Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung gegen die Frau Allgemeine Empfehlungen Nummer 19, Absatz 9; 28, Absatz 13; 30, Absatz 15; die Ansichten und Entscheidungen des Ausschusses für individuelle Mitteilungen und Anfragen und des Ausschusses für die Rechte des Kindes allgemeine Bemerkung Nummer 13, Absatz 5).

7 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 38 (a), seine Abschließenden Bemerkungen und der Ausschuss für die Rechte des Kindes Allgemeine Bemerkung Nummer 13, Absatz 40.

8 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 2, 5 und 16 sowie Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 19 und 24 (3).

## V. Kriterien für die Bestimmung schädlicher Praktiken

15. Schädliche Praktiken sind hartnäckige Praktiken und Verhaltensweisen, die auf Diskriminierung aufgrund, unter anderem, des biologischen Geschlechts (*sex*), des sozialen Geschlechts (*gender*) und des Alters beruhen, neben mehrfacher und/oder sich überschneidender Formen der Diskriminierung (englisch: *intersecting forms of discrimination*), die oft Gewalt beinhalten und körperliche und/oder psychische Schäden oder Leiden verursachen. Der Schaden, den solche Praktiken den Opfern zufügen, übersteigt die unmittelbaren körperlichen und seelischen Folgen und hat oft den Zweck oder die Wirkung, die Anerkennung, den Genuss und die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen und Kindern zu beeinträchtigen. Es gibt auch negative Auswirkungen auf ihre Würde, ihre körperliche, psychosoziale und moralische Integrität und ihre Entwicklung, ihre Teilhabe, ihre Gesundheit, ihre Bildung sowie ihren wirtschaftlichen und sozialen Status. Die Praktiken spiegeln sich daher in der Arbeit beider Ausschüsse wider.
16. Für die Zwecke der vorliegenden gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/Bemerkung sollten die Praktiken die folgenden Kriterien erfüllen, um als schädlich angesehen zu werden:
- (a) sie stellen eine Verweigerung der Würde und/oder Integrität des Einzelnen und eine Verletzung der in den beiden Übereinkommen verankerten Menschenrechte und Grundfreiheiten dar;
  - (b) sie stellen eine Diskriminierung von Frauen oder Kindern dar und sind insofern schädlich, als sie negative Folgen für sie als Einzelpersonen oder Gruppen haben, einschließlich physischer, psychischer, wirtschaftlicher und sozialer Schäden und/oder Gewalt und Einschränkungen ihrer Fähigkeit, uneingeschränkt an der Gesellschaft teilzuhaben oder ihr volles Potenzial zu entwickeln und zu erreichen;

- (c) es handelt sich um traditionelle, wieder auftretende oder neu entstehende Praktiken, die durch soziale Normen vorgeschrieben und/oder aufrechterhalten werden, die die männliche Dominanz und Ungleichheit von Frauen und Kindern auf der Grundlage von biologischem und sozial konstruiertem Geschlecht (englisch: *based on sex and gender*), Alter und anderen sich überschneidenden Faktoren fortschreiben;
- (d) sie werden Frauen und Kindern von Familienangehörigen, Mitgliedern von Gemeinschaften oder der Gesellschaft im Allgemeinen auferlegt, unabhängig davon, ob das Opfer eine vollständige, freie und informierte Einwilligung erteilt oder erteilen kann.

## VI. Ursachen, Formen und Ausprägungen schädlicher Praktiken

17. Die Ursachen schädlicher Praktiken sind mehrdimensional und umfassen stereotype auf das biologische und sozial konstruierte Geschlecht bezogene (englisch: *sex and gender-based*) Rollen, die vermeintliche Überlegenheit oder Unterlegenheit eines Geschlechts, Versuche, die Kontrolle über den Körper und die Sexualität von Frauen und Mädchen auszuüben, soziale Ungleichheiten und die Prävalenz männlich dominierter Machtstrukturen. Die Bemühungen zur Änderung der Praktiken müssen die zugrunde liegenden systemischen und strukturellen Ursachen traditioneller, wieder auftretender und neu entstehender schädlicher Praktiken angehen, Mädchen und Frauen sowie Jungen und Männer dabei stärken, zur Transformation traditioneller kultureller Einstellungen beizutragen, die schädliche Praktiken dulden, als *Agents of Change* zu wirken und die Leistungsfähigkeit von Gemeinschaften stärken, solche Prozesse zu unterstützen.

18. Ungeachtet der Bemühungen zur Bekämpfung schädlicher Praktiken ist die Gesamtzahl der betroffenen Frauen und Mädchen nach wie vor extrem hoch und kann zunehmen, beispielsweise auch in Konfliktsituationen und infolge technologischer Entwicklungen wie der weitverbreiteten Nutzung von sozialen Medien. Durch die Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten haben die Ausschüsse festgestellt, dass Mitglieder praktizierender Gemeinschaften, die durch Migration in Zielländer gezogen sind oder Asyl suchen, oft weiterhin an schädlichen Praktiken festhalten. Soziale Normen und kulturelle Überzeugungen, die solche schädlichen Praktiken unterstützen, bestehen fort und werden von einer Gemeinschaft manchmal in den Vordergrund gestellt, um ihre kulturelle Identität in einem neuen Umfeld zu bewahren, insbesondere in Zielländern, in denen die Geschlechterrollen Frauen und Mädchen größere persönliche Freiheiten bieten.

### A. Weibliche Genitalverstümmelung

19. Weibliche Genitalverstümmelung, weibliche Beschneidung oder weibliche Genitalbeschneidung ist die Praxis der teilweisen oder vollständigen Entfernung der äußeren weiblichen Genitalien oder der sonstigen Verletzung der weiblichen Genitalorgane aus nicht-medizinischen oder nicht-gesundheitlichen Gründen. Im Rahmen der vorliegenden gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/Bemerkung wird sie als weibliche Genitalverstümmelung bezeichnet. Weibliche Genitalverstümmelung wird in jeder Region durchgeführt und ist in einigen Kulturen eine Voraussetzung für die Ehe und gilt vermeintlich als wirksame Methode zur Kontrolle der Sexualität von Frauen und Mädchen. Sie kann verschiedene unmittelbare und/oder langfristige gesundheitliche Folgen haben, einschließlich schwerer Schmerzen, Schocks, Infektionen und Komplikationen während der Geburt (die sowohl die Mutter als auch das Kind betreffen), langfristige gynäkologische Probleme wie Fisteln, psychische Auswirkun-

gen und Tod. Die Weltgesundheitsorganisation und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen schätzen, dass weltweit zwischen 100 und 140 Millionen Mädchen und Frauen einer Art weiblicher Genitalverstümmelung ausgesetzt worden sind.

### B. Kinder- und/oder Zwangsehe

20. Kinderehe, auch als Frühehe bezeichnet, ist jede Ehe, bei der mindestens eine der beiden Parteien unter 18 Jahren alt ist. Die überwiegende Mehrheit der formellen und informellen Kinderehen betrifft Mädchen, obwohl ihre Ehepartner manchmal auch unter 18 Jahren alt sind. Eine Kinderehe gilt als eine Form der Zwangsehe, da eine und/oder beide Parteien keine umfassende, freiwillige und informierte Einwilligung erteilt haben. Um die sich entwickelnden Fähigkeiten und die Autonomie des Kindes bei Entscheidungen, die sein Leben betreffen, zu respektieren, kann unter außergewöhnlichen Umständen eine Ehe eines reifen, fähigen Kindes unter 18 Jahren zugelassen werden, sofern das Kind mindestens 16 Jahre alt ist und diese Entscheidungen von einer RichterIn oder einem Richter auf Basis legitimer, vom Gesetz festgelegter Ausnahmetatbestände und aufgrund eines dem Nachweis der Reife getroffen werden, ohne Rücksicht auf Kultur und Tradition.

21. In einigen Kontexten werden Kinder sehr jung verlobt oder verheiratet, und in vielen Fällen sind junge Mädchen gezwungen, einen Mann zu heiraten, der Jahrzehnte älter sein kann. Im Jahr 2012 berichtete das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, dass weltweit fast 400 Millionen Frauen im Alter zwischen 20 und 49 Jahren verheiratet wurden oder eine feste Verbindung geschlossen haben, bevor sie 18 Jahre alt wurden.<sup>9</sup> Die Ausschüsse haben daher den Fällen besondere Aufmerksamkeit geschenkt, in denen Mädchen gegen ihre umfassende, freie und informierte Einwilligung verheiratet worden sind, wie zum Beispiel wenn sie zu jung verheiratet wurden, um körperlich und psychisch für das Erwachsenen-

9 Siehe [www.apromiserenewed.org](http://www.apromiserenewed.org) (Seitenaufufr: 2019).

leben bereit zu sein oder um bewusste und informierte Entscheidungen zu treffen und somit nicht bereit waren, einer Ehe zuzustimmen. Weitere Beispiele sind Fälle, in denen Erziehungsberechtigte die gesetzliche Befugnis haben, der Eheschließung von Mädchen nach Gewohnheits- oder Gesetzesrecht zuzustimmen und in denen Mädchen somit entgegen dem Recht auf freie Eheschließung verheiratet werden.

22. Die Kinderehe wird oft von einer frühen und häufigen Schwangerschaft und dem Gebären in jungen Jahren begleitet, was zu einer überdurchschnittlichen Erkrankungs- und Sterberate der Mütter führt. Auf der ganzen Welt sind schwangerschaftsbedingte Todesfälle die häufigste Todesursache für Mädchen im Alter zwischen 15 und 19 Jahren, ob verheiratet oder unverheiratet. Die Säuglingssterblichkeit bei den Kindern sehr junger Mütter ist höher (manchmal sogar doppelt so hoch) als bei denen älterer Mütter. In Fällen einer Kinder- und/oder Zwangsehe, insbesondere wo der Ehemann deutlich älter ist als die Ehefrau, und wo Mädchen über eine eingeschränkte Bildung verfügen, haben die Mädchen in der Regel eine eingeschränkte Entscheidungsmacht in Bezug auf ihr eigenes Leben. Die Kinderehe trägt auch zu höheren Schulabbruchsquoten, insbesondere bei Mädchen, zu Zwangsausschluss von der Schule und Risiko gegenüber häuslicher Gewalt bei, und schränkt die Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit ein.
23. Zwangsehen sind Ehen, bei denen eine und/oder beide Parteien nicht persönlich ihre umfassende und freie Zustimmung zu der Verbindung zum Ausdruck gebracht haben. Sie können sich in verschiedenen Formen manifestieren, einschließlich der bereits genannten Kinderehe, Tausch- oder Handelsehen (das heißt *Baad* und *Baadal*), Versklavungsehen und Leviratsehen (Zwang einer Witwe, einen Verwandten ihres verstorbenen Mannes zu heiraten). In einigen Kontexten kann eine Zwangsehe erfolgen, wenn es einem Verge-

waltiger erlaubt ist, strafrechtlichen Sanktionen zu entgehen, indem er das Opfer heiratet, meist mit Zustimmung ihrer Familie. Zwangsehen können im Kontext von Migration auftreten, um sicherzustellen, dass ein Mädchen innerhalb der Herkunftsgemeinschaft der Familie heiratet, oder um entfernteren Mitgliedern der Großfamilie oder anderen Personen Dokumente zu beschaffen, die sie zur Migration in ein bestimmtes Zielland und/oder zum Leben in diesem Land benötigen. Zwangsehen werden auch im Konfliktfall zunehmend von bewaffneten Gruppen genutzt oder können ein Mittel für ein Mädchen sein, um der Armut nach dem Konflikt zu entkommen.<sup>10</sup> Zwangsehen können auch als eine Ehe definiert werden, in der eine der Parteien sie nicht beenden oder verlassen darf. Zwangsehen führen oft zu einem Verlust der persönlichen und wirtschaftlichen Autonomie von Mädchen und Versuchen, zu fliehen, sich selbst zu verbrennen oder Selbstmord zu begehen, um die Ehe zu vermeiden oder dieser zu entkommen.

24. Die Zahlung von Mitgift und Brautpreisen, die von praktizierender Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich ist, kann die Anfälligkeit von Frauen und Mädchen für Gewalt und andere schädliche Praktiken erhöhen. Der Ehemann oder seine Familienangehörigen können körperliche oder psychische Gewalttaten, einschließlich Mord, Verbrennung und Säureangriffe, begehen, wenn die Erwartungen an die Zahlung einer Mitgift oder an ihre Höhe nicht erfüllt werden. In einigen Fällen werden die Familien der vorübergehenden „Ehe“ ihrer Tochter im Austausch gegen finanzielle Vorteile zustimmen, auch als vertragliche Ehe bezeichnet, die eine Form des Menschenhandels ist. Die Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich des Verkaufs von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie haben ausdrückliche Verpflichtungen hinsichtlich Kinder- und/oder Zwangsehen, die Mitgiftzahlungen oder Brautpreise einschließen, weil sie einen

10 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nummer 30, Absatz 62.

Verkauf von Kindern im Sinne von Artikel 2 (a) des Protokolls darstellen könnten.<sup>11</sup> Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau hat wiederholt betont, dass die Möglichkeit, die Ehe durch eine solche Zahlung oder Begünstigungen zu regeln, gegen das Recht verstößt, einen Ehepartnerin oder einen Ehepartner frei zu wählen, und hat in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 29 dargestellt, dass eine solche Praxis nicht verpflichtend sein sollte, damit eine Ehe gültig ist, und dass solche Vereinbarungen von einem Vertragsstaat nicht als rechtlich durchsetzbar anerkannt werden sollten.

### C. Polygamie

25. Die Polygamie steht im Widerspruch zur Würde von Frauen und Mädchen und verstößt gegen ihre Menschenrechte und Freiheiten, einschließlich der Gleichstellung und des Schutzes innerhalb der Familie. Die Polygamie variiert kontextübergreifend, innerhalb und zwischen rechtlichen und sozialen Zusammenhängen, und ihre Auswirkung umfasst Schäden für die Gesundheit von Frauen, verstanden als körperliches, geistiges und soziales Wohlbefinden, den materiellen Schaden und die Entbehrung unter der Frauen zu leiden haben, sowie emotionalen und materiellen Schaden für Kinder, oft mit schwerwiegenden Folgen für ihr Wohlergehen.
26. Während viele Vertragsstaaten beschlossen haben, die Polygamie zu verbieten, wird sie in einigen Ländern weiterhin praktiziert, sei es legal oder illegal. Obwohl im Laufe der Geschichte polygame Familiensysteme in einigen landwirtschaftlichen Gesellschaften als Methode zur Sicherung von mehr Arbeitskräften für einzelne Familien funktionsfähig waren, haben Studien gezeigt, dass Polygamie tatsächlich oft zu mehr Armut in der Familie führt, insbesondere in ländlichen Gebieten.

27. Sowohl Frauen als auch Mädchen befinden sich in polygamen Verbindungen, wobei Beweise dafür vorliegen, dass Mädchen viel häufiger verheiratet oder mit viel älteren Männern verlobt werden, was das Risiko von Gewalt und Verletzungen ihrer Rechte erhöht. Die Koexistenz von geltenden Gesetzen mit religiösen, Personenstands- und traditionellen Gewohnheitsrechten und -praktiken trägt oft zum Fortbestehen der Praxis bei. In einigen Vertragsstaaten ist die Polygamie jedoch zivilrechtlich zugelassen. Verfassungsrechtliche und andere Bestimmungen, die das Recht auf Kultur und Religion schützen, wurden auch manchmal verwendet, um Gesetze und Praktiken zu rechtfertigen, die polygame Verbindungen ermöglichen.

28. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sind ausdrücklich verpflichtet, der Polygamie entgegenzuwirken und sie zu verbieten, weil sie gegen das Übereinkommen verstößt.<sup>12</sup> Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau macht außerdem geltend, dass die Polygamie erhebliche Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wohlergehen von Frauen und ihren Kindern hat.<sup>13</sup>

### D. Verbrechen im Namen der sogenannten Ehre

29. Verbrechen, die im Namen der sogenannten Ehre begangen werden, sind Gewalttaten, die unverhältnismäßig, wenn auch nicht ausschließlich, gegen Mädchen und Frauen verübt werden, weil Familienmitglieder der Ansicht sind, dass vermutetes, wahrgenommenes oder tatsächliches Verhalten der Familie oder Gemeinschaft Schande bringen wird. Zu diesen Verhaltensweisen gehören das Eingehen von sexuellen Beziehungen vor der Ehe, die Weigerung einer arrangierten Ehe zuzustimmen, das Eingehen einer Ehe ohne

11 Siehe auch Artikel 3 (1) (a) (i).

12 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nummer 21, 28 und 29.

13 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, Allgemeine Empfehlung Nummer 29, Absatz 27.

elterliche Zustimmung, Ehebruch, Scheidungsverlangen, Tragen von Kleidung, die für die Gemeinschaft als inakzeptabel angesehen wird, die Arbeit außerhalb des Hauses oder die allgemeine Non-Konformität mit stereotypen Geschlechterrollen. Verbrechen im Namen der sogenannten Ehre können auch gegen Mädchen und Frauen begangen werden, weil sie Opfer sexueller Gewalt geworden sind.

30. Zu diesen Straftaten gehört Mord, und sie werden häufig von einem Ehepartner, einem weiblichen oder männlichen Verwandten oder einem Mitglied der Gemeinschaft des Opfers begangen. Verbrechen, die im Namen der sogenannten Ehre begangen werden, werden von der Gemeinschaft oft nicht als Straftaten gegen Frauen angesehen, sondern nach angeblichen Übertretungen als Mittel zur Wahrung und/oder Wiederherstellung der Integrität ihrer kulturellen, traditionellen, gewohnheitsrechtlichen oder religiösen Normen. In einigen Kontexten sehen die nationalen Rechtsvorschriften oder ihre praktische Anwendung oder das Fehlen von solchen vor, dass die Verteidigung der Ehre als entlastend oder strafmildernd für die Täter oder Täterinnen solcher Verbrechen dargestellt werden kann, was zu geringeren Sanktionen oder Strafmaßen führt. Darüber hinaus kann die Strafverfolgung von Fällen durch die mangelnde Bereitschaft von Personen, die von dem Fall Kenntnis haben, eindeutige Beweise zu liefern, behindert werden.

### VII. Ganzheitlicher Rahmen zur Bekämpfung schädlicher Praktiken

31. Beide Übereinkommen enthalten konkrete Hinweise zur Beseitigung schädlicher Praktiken. Die Vertragsstaaten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau sind verpflichtet, geeignete Rechtsvorschriften, Politiken und Maßnahmen zu planen und zu verabschieden und sicherzustellen, dass ihre Umsetzung wirksam auf spezifische Hemmnisse, Barrieren und Widerstände bei der Beseitigung von

Diskriminierungen reagiert, die zu schädlichen Praktiken und Gewalt gegen Frauen führen (Artikel 2 und 3). Die Vertragsstaaten müssen jedoch in der Lage sein, die unmittelbare Relevanz und Angemessenheit der getroffenen Maßnahmen nachzuweisen und in erster Linie sicherzustellen, dass die Menschenrechte von Frauen nicht verletzt werden, und nachzuweisen, ob diese Maßnahmen die gewünschte Wirkung und das gewünschte Ergebnis erzielen. Darüber hinaus ist die Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine solche zielgerichtete Politik zu verfolgen sofortiger Natur, und die Vertragsstaaten können keine Verzögerung aus jedweden Gründen, einschließlich kultureller und religiöser Gründe, rechtfertigen. Die Vertragsstaaten sind auch verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen (Artikel 4 (1))<sup>14</sup> um die sozialen und kulturellen Verhaltensmuster von Männern und Frauen zu ändern, um die Beseitigung von Vorurteilen, Gewohnheiten und allen anderen Praktiken zu erreichen, die auf der Vorstellung der Unterlegenheit oder Überlegenheit eines der beiden Geschlechter oder auf stereotypen Rollenmustern für Männer und Frauen beruhen (Artikel (5 (a))), und sicherzustellen, dass die Verlobung und die Heirat eines Kindes keine Rechtswirkung haben (Artikel 16 (2)).

32. Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes hingegen verpflichtet die Vertragsstaaten, alle wirksamen und geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um traditionelle Praktiken, die sich nachteilig auf die Gesundheit von Kindern auswirken, zu beseitigen (Artikel 24 (3)). Darüber hinaus sieht es das Recht des Kindes auf Schutz vor allen Formen der Gewalt, einschließlich körperlicher, sexueller oder psychischer Gewalt, vor (Artikel 19) und fordert die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass kein Kind Folter oder anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ausgesetzt ist (Artikel 37 (a)). Es wendet die vier allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens beim Thema schädlicher Praktiken an,

14 Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau Allgemeine Empfehlung Nummer 25, Absatz 38.



nämlich den Schutz vor Diskriminierung (Artikel 2), die Wahrung des Kindeswohls (Artikel 3 (1)),<sup>15</sup> das angeborene Recht auf Leben, Überleben und Entwicklung zu wahren (Artikel 6) und das Recht des Kindes, gehört zu werden (Artikel 12).

33. In beiden Fällen erfordert die wirksame Prävention und Beseitigung schädlicher Praktiken die Festlegung einer klar definierten, rechtsbasierten und lokal relevanten ganzheitlichen Strategie, die unterstützende rechtliche und politische Maßnahmen umfasst, einschließlich sozialer Maßnahmen, die mit einem angemessenen politischen Engagement und Rechenschaftslegung auf allen Ebenen kombiniert werden. Die in den Übereinkommen festgehaltenen Verpflichtungen bilden die Grundlage für die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie zur Beseitigung schädlicher Praktiken, deren Elemente hierin dargestellt sind.
34. Eine solche ganzheitliche Strategie muss im Sinne eines Mainstreamings sowohl vertikal als auch horizontal verankert und koordiniert werden und in die nationalen Bemühungen zur Verhütung und Bekämpfung aller Formen schädlicher Praktiken integriert werden. Die horizontale Koordinierung erfordert eine sektorübergreifende Organisation, die Bildung, Gesundheit, Justiz, Sozialschutz, Strafverfolgung, Einwanderung und Asyl sowie Kommunikation und Medien einbezieht. Ähnlich erfordert die vertikale Koordinierung eine Organisation zwischen den Akteuren und Akteurinnen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie mit traditionellen und religiösen Autoritäten. Um den Prozess zu erleichtern, sollte erwogen werden, die Verantwortung für die Arbeit in Zusammenarbeit mit allen relevanten Interessengruppen einer schon bestehenden oder speziell eingerichteten hochrangigen Stelle zu übertragen.

35. Die Umsetzung einer ganzheitlichen Strategie verlangt zwangsläufig die Bereitstellung angemessener organisatorischer, personeller, technischer und finanzieller Ressourcen, die durch geeignete Maßnahmen und Instrumente wie Rechtsvorschriften, Politikstrategien (englisch: *policies*), Pläne und Budgets ergänzt werden. Darüber hinaus sind die Vertragsstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass ein unabhängiger Monitoringmechanismus vorhanden ist, um die Fortschritte beim Schutz von Frauen und Kindern vor schädlichen Praktiken und bei der Verwirklichung ihrer Rechte zu verfolgen.
36. Strategien zur Beseitigung schädlicher Praktiken müssen auch eine Vielzahl anderer Stakeholder einbeziehen, darunter unabhängige nationale Menschenrechtsinstitutionen, Fachleute aus den Bereichen Gesundheit, Bildung und Strafverfolgung, Mitglieder der Zivilgesellschaft und diejenigen, die sich mit den Praktiken befassen.

### A. Datenerhebung und Monitoring

37. Die regelmäßige und umfassende Erhebung, Analyse, Verbreitung und Nutzung quantitativer und qualitativer Daten ist von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung einer wirksamen Politik, für die Entwicklung geeigneter Strategien und die Formulierung von Maßnahmen sowie für die Bewertung der Auswirkungen, die Überwachung der Fortschritte bei der Beseitigung schädlicher Praktiken und die Ermittlung neu auftretender und neu entstehender schädlicher Praktiken. Die Verfügbarkeit von Daten ermöglicht die Untersuchung von Trends und die Herstellung der relevanten Zusammenhänge zwischen politischen Maßnahmen und effektiver Programmumsetzung durch staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen sowie die entsprechenden Veränderungen in Einstellungen, Verhaltensweisen, Praktiken und Verbreitungsraten. Nach Geschlecht, Alter, geografischer Lage, sozioökonomischem

15 Ausschuss für die Rechte des Kindes Allgemeine Bemerkung Nummer 14 zum Recht des Kindes, dass sein oder ihr Wohlbefinden als primäre Überlegung herangezogen wird.

Status, Bildungsstand und anderen Schlüsselfaktoren aufgeschlüsselte Daten sind von zentraler Bedeutung für die Identifizierung hochriskanter und benachteiligter Gruppen von Frauen und Kindern, die bei der Formulierung von politischen Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung schädlicher Praktiken als Orientierung dienen.

38. Ungeachtet dieser Feststellung bleiben differenziert aufgeschlüsselte Daten über schädliche Praktiken beschränkt und sind selten nach Ländern und im Laufe der Zeit vergleichbar, was zu einem begrenzten Verständnis des Ausmaßes und der Entwicklung des Problems und der Ermittlung angemessener maßgeschneiderter und zielgerichteter Maßnahmen führt.

39. **Die Ausschüsse empfehlen, dass die Vertragsstaaten der Übereinkommen:**

(a) **der regelmäßigen Erhebung, Analyse, Verbreitung und Nutzung quantitativer und qualitativer Daten über schädliche Praktiken, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, geografischer Lage, sozio-ökonomischem Status, Bildungsniveau und anderen Schlüsselfaktoren, Vorrang einräumen und sicherstellen, dass diese Tätigkeiten mit angemessenen Ressourcen ausgestattet sind. In den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen, Bildung sowie Justiz und Strafverfolgung in schutzrelevanten Fragen sollten regelmäßige Datenerhebungssysteme eingerichtet und/oder erhalten werden;**

(b) **Daten durch die Verwendung nationaler demografischer und Indikatorenerhebungen und Volkszählungen erheben, die durch Daten aus national repräsentativen Haushaltsbefragungen ergänzt werden können. Qualitative Forschung sollte durch Fokusgruppen-Diskussionen, vertiefende Schlüsselperson-Interviews mit einer Vielzahl von Stakeholdern, strukturierte Beobachtungen, Abbildungen der sozialen Gesellschaftsstruktur (englisch: *social mapping*) und andere geeignete Methoden durchgeführt werden.**

### B. Rechtsvorschriften und ihre Durchsetzung

40. Ein Schlüsselement jeder ganzheitlichen Strategie ist die Entwicklung, Verabschiedung, Umsetzung und Überwachung von relevanten Rechtsvorschriften. Jeder Vertragsstaat ist verpflichtet,<sup>16</sup> eine klare Botschaft der Verurteilung schädlicher Praktiken zu vermitteln, rechtlichen Opferschutz zu gewährleisten, staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen in die Lage zu versetzen, gefährdete Frauen und Kinder zu schützen, angemessene Reaktionen und Betreuung zu gewährleisten und die Verfügbarkeit von Wiedergutmachung sowie ein Ende der Straflosigkeit sicherzustellen.

41. Die Verabschiedung von Gesetzen allein reicht jedoch nicht aus, um schädliche Praktiken wirksam zu bekämpfen. Im Einklang mit den Sorgfaltspflichten müssen die Rechtsvorschriften daher durch ein umfassendes Maßnahmenpaket ergänzt werden, um ihre Umsetzung, Durchsetzung und Follow-up sowie Monitoring und Evaluation der erzielten Ergebnisse zu erleichtern.

16 Siehe Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 2 (a)–(c), 2 (f) Absatz 5 und Ausschuss für die Rechte des Kindes Allgemeine Bemerkung Nummer 13.

42. Entgegen ihren Verpflichtungen aus beiden Übereinkommen behalten viele Vertragsstaaten Rechtsvorschriften bei, die schädliche Praktiken rechtfertigen, zulassen oder zu solchen führen, wie Rechtsvorschriften, die eine Kinderehe ermöglichen, die Verteidigung der sogenannten Ehre als entlastender oder mildernder Faktor für Verbrechen an Mädchen und Frauen vorsehen oder es einem Vergewaltiger und/oder anderen Sexualstraftätern ermöglichen, Sanktionen durch Eheschließung mit dem Opfer zu vermeiden.
43. In Vertragsstaaten mit pluralen Rechtssystemen kann das Verbot schädlicher Praktiken nicht wirksam durchgesetzt werden, selbst wenn Gesetze diese ausdrücklich verbieten, da das Bestehen von Gewohnheitsrecht, traditionellen oder religiösen Gesetzen diese Praktiken tatsächlich unterstützen können.
44. Vorurteile und eine geringe Fähigkeit unter Richterinnen und Richtern traditioneller und religiöser Gerichte oder traditioneller Rechtssprechungsmechanismen, die Rechte von Frauen und Kindern zu adressieren, sowie die Überzeugung, dass Angelegenheiten, die in den Geltungsbereich solcher traditioneller Systeme fallen, keiner Überprüfung oder Kontrolle durch den Staat oder andere Gerichtsbehörden unterzogen werden sollten, verweigern oder beschränken den Zugang von Opfern schädlicher Praktiken zur Justiz.
45. Die uneingeschränkte und umfassende Beteiligung relevanter Interessengruppen an der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften gegen schädliche Praktiken kann sicherstellen, dass die Hauptsorgen im Zusammenhang mit den Praktiken genau identifiziert und angegangen werden. Die Einbeziehung und Einholung von Input von praktizierenden Gemeinschaften, anderen relevanten Interessengruppen und Mitgliedern der Zivilgesellschaft ist von zentraler Bedeutung für diesen Prozess. Es sollte jedoch darauf geachtet werden, dass die vorherrschenden Einstellungen und sozialen Normen, die schädliche Praktiken unterstützen, die Bemühungen um die Verabschiedung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften nicht beeinträchtigen.
46. Viele Vertragsstaaten haben Schritte unternommen, die Regierungsmacht durch Regionalisierung und Befugnisübertragung zu dezentralisieren, aber dies sollte die Verpflichtung zur Verabschiedung von Rechtsvorschriften, die schädliche Praktiken verbieten und in ihrer gesamten Gerichtsbarkeit anwendbar sind, nicht verringern oder aufheben. Es müssen Schutzmaßnahmen getroffen werden, um sicherzustellen, dass Dezentralisierung oder Regionalisierung nicht zu einer Diskriminierung bezüglich des Schutzes von Frauen und Kindern vor schädlichen Praktiken in verschiedenen Regionen und Kulturräumen führt. Die dezentralen Behörden müssen mit den personellen, finanziellen, technischen und sonstigen Ressourcen ausgestattet werden, die für die wirksame Durchsetzung von Rechtsvorschriften zur Beseitigung schädlicher Praktiken erforderlich sind.
47. Kulturelle Gruppen, die schädliche Praktiken betreiben, können dazu beitragen, solche Praktiken über nationale Grenzen hinweg zu verbreiten. In diesem Fall sind geeignete Maßnahmen erforderlich, um die Verbreitung einzudämmen.
48. Den nationalen Menschenrechtsinstitutionen kommt bei der Förderung und dem Schutz der Menschenrechte, einschließlich des Rechts des Einzelnen frei von schädlichen Praktiken zu sein, und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit für diese Rechte eine Schlüsselrolle zu.
49. Einzelpersonen, die Dienstleistungen für Frauen und Kinder erbringen, insbesondere medizinisches Personal und Lehrkräfte, sind in einzigartiger Weise in der Lage, tatsächliche oder potenzielle Opfer schädlicher Praktiken zu identifizieren. Sie sind jedoch oft an Vertraulichkeitsregeln gebunden, die im Widerspruch zu ihrer Verpflichtung stehen können, das tatsächliche Auftreten einer schädlichen Praktik oder das Potenzial für ihr Auftreten zu melden. Dies muss durch spezifische Regelungen überwunden werden, die eine Meldepflicht für solche Vorfälle vorsehen.

50. Sind medizinische Fachkräfte oder Regierungsangestellte oder Beamte beziehungsweise Beamtinnen an der Ausübung schädlicher Praktiken beteiligt oder mitschuldig, so sollte ihr Status und ihre Verantwortung, einschließlich zur Meldung, als erschwerender Umstand bei der Festlegung strafrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Sanktionen, wie dem Verlust einer Berufserlaubnis oder der Beendigung des Vertragsverhältnisses, angesehen werden, dem die Erteilung von Verwarnungen vorausgehen sollte. Eine systematische Schulung relevanter Fachkräfte gilt in diesem Zusammenhang als wirksame Präventivmaßnahme.
51. Obwohl strafrechtliche Sanktionen konsequent durchgesetzt werden müssen, die zur Verhütung und Beseitigung schädlicher Praktiken beitragen, müssen die Vertragsstaaten auch die potenziellen Bedrohungen und negativen Auswirkungen auf die Opfer, einschließlich Vergeltungsmaßnahmen, berücksichtigen.
52. In Gebieten mit hoher Verbreitung ist eine monetäre Kompensation möglicherweise nicht umsetzbar. Jedoch sollten in allen Fällen Frauen und Kinder, die von schädlichen Praktiken betroffen sind, Zugang zu Rechtsbehelfen, zu Unterstützungs- und Rehabilitationsdiensten für Opfer sowie zu sozialen und wirtschaftlichen Chancen haben.
53. Das Kindeswohl und der Schutz der Rechte von Mädchen und Frauen sollten stets berücksichtigt werden, und es müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden, damit sie ihren Standpunkt darlegen und sicherstellen können, dass ihre Meinung gebührend berücksichtigt wird. Auch die potenziellen kurz- und langfristigen Auswirkungen der Auflösung von Kinder- und/oder Zwangsehen sowie der Rückgabe von Mitgiftzahlungen und Brautpreisen auf Kinder oder Frauen sollten sorgfältig geprüft werden.
54. Die Vertragsstaaten, insbesondere die Bediensteten von Einwanderungs- und Asylbehörden, sollten sich darüber im Klaren sein, dass Frauen und Mädchen möglicherweise aus ihrem Herkunftsland fliehen, um einer schädlichen Praktik zu entgehen. Diese Bediensteten sollten eine angemessene kulturelle, rechtliche und gendersensible Schulung darüber erhalten, welche Maßnahmen zum Schutz dieser Frauen und Mädchen zu ergreifen sind.
- 55. Die Ausschüsse empfehlen den Vertragsstaaten der Übereinkommen, Rechtsvorschriften zu erlassen oder zu ergänzen, um schädliche Praktiken wirksam anzugehen und zu beseitigen. Dabei sollten sie sicherstellen:**
- (a) **dass der Prozess der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften vollständig inklusiv und partizipativ ist. Zu diesem Zweck sollten sie eine gezielte Lobbyarbeit und Bewusstseinsbildung betreiben und soziale Mobilisierungsmaßnahmen nutzen, um in der breiten Öffentlichkeit Informationen zu der und Unterstützung für die Ausarbeitung, Verabschiedung, Verbreitung und Umsetzung der Rechtsvorschriften zu generieren;**
  - (b) **dass die Rechtsvorschriften den einschlägigen Verpflichtungen, die in dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie in anderen internationalen Menschenrechtsnormen, die schädliche Praktiken verbieten, dargelegt sind, in vollem Umfang entsprechen und dass sie Vorrang vor Gewohnheitsrecht, traditionellen oder religiösen Gesetzen haben, die schädliche Praktiken zulassen, dulden oder vorschreiben, insbesondere in Ländern mit pluralen Rechtssystemen;**

- (c) dass sie unverzüglich alle Vorschriften aufheben, die schädliche Praktiken billigen, zulassen oder dazu führen, einschließlich traditioneller, gewohnheitsrechtlicher oder religiöser Gesetze, sowie alle Rechtsvorschriften, die die Verteidigung der Ehre als Verteidigungs- oder Milderungsfaktor bei der Begehung von Verbrechen im Namen der sogenannten Ehre akzeptieren;
- (d) dass die Rechtsvorschriften in sich konsistent und umfassend sind und detaillierte Leitlinien für Prävention, Schutz, Unterstützung und Follow-up-Services sowie Hilfsangebote für Opfer, auch im Hinblick auf ihre physische und psychische Genesung und soziale Reintegration, enthalten, und durch angemessene zivil- und/oder verwaltungsrechtliche Bestimmungen ergänzt werden;
- (e) dass die Rechtsvorschriften die Ursachen schädlicher Praktiken, einschließlich der Diskriminierung aufgrund von biologischem und sozialem Geschlecht (*sex and gender*), Alter und anderen sich überschneidenden Faktoren, angemessen berücksichtigen, auch indem sie die Grundlage für die Verabschiedung zeitweiliger Sondermaßnahmen bilden, wobei der Fokus auf den Menschenrechten und den Bedürfnissen der Opfer liegt und den Interessen von Kindern und Frauen uneingeschränkt Rechnung getragen wird;
- (f) dass ein gesetzliches Mindestalter für die Ehe von Mädchen und Jungen, mit oder ohne elterliche Zustimmung, auf 18 Jahre festgelegt wird. Wenn eine Ehe in einem früheren Alter unter außergewöhnlichen Umständen erlaubt ist, darf das absolute Mindestalter nicht unter 16 Jahren liegen, die Gründe für den Erhalt der Erlaubnis müssen gerechtfertigt und gesetzlich streng definiert sein, und die Ehe darf nur durch ein Gericht nach umfassender, freier und informierter Einwilligung des Kindes oder beider Kinder, die persönlich vor Gericht erscheinen müssen, zugelassen werden;
- (g) dass eine rechtliche Verpflichtung zur Registrierung der Ehe geschaffen und eine wirksame Umsetzung durch Sensibilisierung, Aufklärung und das Vorhandensein einer angemessenen Infrastruktur gewährleistet wird, um allen Personen in ihrem Hoheitsbereich den Zugang zur Registrierung zu ermöglichen;
- (h) dass ein nationales System der obligatorischen, zugänglichen und kostenlosen Registrierung von Geburten eingeführt wird, um schädliche Praktiken, einschließlich der Ehe von Kindern, wirksam zu verhindern;
- (i) dass die nationalen Menschenrechtsinstitutionen mandatiert sind, individuelle Beschwerden und Petitionen zu prüfen und Untersuchungen, auch im Namen oder direkt von Frauen und Kindern, vertraulich, gendersensibel und kinderfreundlich durchzuführen;
- (j) dass es gesetzlich vorgeschrieben ist, dass Fachleute und Institutionen, die für und mit Kindern und Frauen arbeiten, tatsächliche Vorfälle oder das Risiko solcher Vorfälle melden müssen, wenn sie begründeten Anlass zur Annahme haben, dass eine schädliche Praktik stattgefunden hat oder auftreten könnte. Verbindliche Berichtspflichten sollten den Schutz der Privatsphäre und Vertraulichkeit für diejenigen gewährleisten, die Vorfälle melden;
- (k) dass alle Initiativen zur Ausarbeitung und Änderung des Strafrechts mit Schutzmaßnahmen und Hilfsangeboten für Opfer und Personen, die Gefahr laufen, schädlichen Praktiken ausgesetzt zu werden, einhergehen müssen;
- (l) dass Rechtsvorschriften für Straftaten schädlicher Praktiken eine Zuständigkeit begründen, die für Staatsangehörige des Vertragsstaats und Personen mit dortigem gewöhnlichem Aufenthalt gilt, auch wenn die Taten in einem Staat begangen werden, in dem sie nicht strafbar sind;

- (m) dass Rechtsvorschriften und Politiken zu Einwanderung und Asyl die Gefahr, schädlichen Praktiken oder der Gefahr von Verfolgung als Konsequenz solcher Praktiken ausgesetzt zu sein, als Grundlage für die Gewährung von Asyl anerkennen. Es sollte auch von Fall zu Fall erwogen werden, einer verwandten Person, die das Mädchen oder die Frau begleiten könnte, Schutz zu gewähren;
- (n) dass die Rechtsvorschriften Bestimmungen zur regelmäßigen Evaluation und zu einem regelmäßigen Monitoring enthalten, auch im Zusammenhang mit Durchführung, Durchsetzung und Follow-up;
- (o) dass Frauen und Kinder, die schädlichen Praktiken ausgesetzt sind, gleichen Zugang zur Justiz haben, auch durch Beseitigung rechtlicher und praktischer Barrieren bei der Einleitung von Gerichtsverfahren, wie beispielsweise der Verjährungsfrist, und dass die Täter und Täterinnen und diejenigen, die solche Praktiken unterstützen oder billigen, zur Verantwortung gezogen werden;
- (p) dass die Rechtsvorschriften zwingende Unterlassungsverfügungen oder Schutzmaßnahmen zur Absicherung von Personen, die von schädlichen Praktiken bedroht sind, enthalten, und ihre Sicherheit sowie Maßnahmen zum Schutz der Opfer vor Vergeltungsmaßnahmen vorsehen;
- (q) dass Opfer von Verstößen in der Praxis gleichberechtigten Zugang zu Rechtsbehelfen und angemessenen Entschädigungen haben.

### C. Prävention schädlicher Praktiken

56. Einer der ersten Schritte bei der Bekämpfung schädlicher Praktiken ist die Prävention. Beide Ausschüsse haben betont, dass die Prävention am besten durch einen rechtebasierten Ansatz zur Änderung sozialer und kultureller Normen, zur Stärkung von Frauen und Mädchen, zum Aufbau von Fähigkeiten (englisch: *capacities*) aller relevanten Fachkräfte, die regelmäßig mit Opfern, potenziellen Opfern und Tätern beziehungsweise Täterinnen schädlicher Praktiken auf allen Ebenen in Kontakt sind, und zur Sensibilisierung für die Ursachen und Folgen schädlicher Praktiken, auch durch Dialog mit relevanten Interessengruppen, erreicht werden kann.

#### 1. Etablierung von auf Rechten basierenden sozialen und kulturellen Normen

57. Eine soziale Norm trägt zu bestimmten Praktiken in einer Gemeinschaft bei und ist eine soziale Determinante von Praktiken, die positiv sein und die Identität und den Zusammenhalt von Gemeinschaften stärken können oder negativ sein und möglicherweise zu Schäden führen können. Es ist auch eine soziale Verhaltensregel, die von den Mitgliedern einer Gemeinschaft erwartet wird. Dies schafft und erhält ein kollektives Gefühl der sozialen Verpflichtung und Erwartung, dass das Verhalten der einzelnen Gemeinschaftsmitglieder bestimmt, auch wenn sie persönlich nicht mit der Praxis einverstanden sind. Wenn zum Beispiel die weibliche Genitalverstümmelung die soziale Norm ist, werden die Eltern motiviert, der Durchführung bei ihren Töchtern zuzustimmen, weil sie sehen, wie andere Eltern dies tun und glauben, dass andere von ihnen erwarten, dass sie dasselbe tun. Die Norm oder Praxis wird oft von anderen Frauen in Gemeinschaftsnetzwerken aufrechterhalten, die das Verfahren bereits durchlaufen haben und zusätzlichen Druck auf jüngere Frauen ausüben, sich der Praxis anzupassen oder Ausgrenzung zu riskieren, gemieden und stigmatisiert zu werden. Eine solche Marginalisierung kann den Verlust wichtiger wirtschaftlicher



und sozialer Unterstützung und sozialer Mobilität beinhalten. Umgekehrt, wenn sich die Einzelnen an die soziale Norm halten, erwarten sie Belohnung, zum Beispiel durch Inklusion und Lob. Um soziale Normen zu verändern, die schädlichen Praktiken zugrunde liegen und sie rechtfertigen, ist es erforderlich, dass solche Erwartungen infrage gestellt und modifiziert werden.

58. Soziale Normen sind miteinander verbunden, was bedeutet, dass schädliche Praktiken nicht isoliert angegangen werden können, sondern in einem breiteren Kontext, der auf einem umfassenden Verständnis darüber basiert, wie die Praktiken mit anderen kulturellen und sozialen Normen und anderen Praktiken verknüpft sind. Dies zeigt die Notwendigkeit, einen rechtebasierten Ansatz zu verfolgen, der auf der Erkenntnis beruht, dass Rechte unteilbar und voneinander abhängig sind.
59. Eine grundlegende Herausforderung, der man sich stellen muss, ist die Tatsache, dass schädliche Praktiken als vorteilhaft für das Opfer und die Mitglieder ihrer Familie und Gemeinschaft wahrgenommen werden können. Folglich gibt es erhebliche Limitierungen bei jedem Ansatz, der nur auf individuelle Verhaltensänderungen abzielt. Stattdessen bedarf es eines breit angelegten und ganzheitlichen, kollektiven oder gemeindebasierten Ansatzes. Kulturell sensible Interventionen, die die Menschenrechte stärken und es praktizierenden Gemeinschaften ermöglichen, gemeinsam nach alternativen Wegen zu suchen und zu vereinbaren, ihre Werte zu erfüllen und Traditionen zu ehren oder zu feiern, ohne Schaden anzurichten und die Menschenrechte von Frauen und Kindern zu verletzen, können zu einer nachhaltigen und weitreichenden Beseitigung schädlicher Praktiken und zur gemeinsamen Annahme neuer sozialer Regeln führen. Öffentliche Äußerungen eines gemeinsamen Engagements für alternative Praktiken können dazu beitragen, ihre langfristige Nachhaltigkeit zu stärken. In dieser Hinsicht ist die aktive Beteiligung der obrigen Autoritäten der Gemeinschaft von entscheidender Bedeutung.

60. Die Ausschüsse empfehlen den Vertragsstaaten der Übereinkommen, dafür zu sorgen, dass alle Bemühungen zur Bekämpfung schädlicher Praktiken und zur Anfechtung und Änderung der zugrunde liegenden sozialen Normen ganzheitlich und gemeinschaftsbasiert sind und auf einem rechtebasierten Ansatz beruhen, der die aktive Beteiligung aller relevanten Interessengruppen, insbesondere von Frauen und Mädchen, einschließt.

### 2. Empowerment von Frauen und Mädchen

61. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, patriarchale Ideologien und Strukturen infrage zu stellen und zu ändern, die Frauen und Mädchen daran hindern, ihre Menschenrechte und Freiheiten uneingeschränkt auszuüben. Damit Mädchen und Frauen die von vielen erlebte soziale Ausgrenzung und Armut überwinden können, die ihre Anfälligkeit für Ausbeutung, schädliche Praktiken und andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt erhöht, müssen sie mit den Fertigkeiten und Kompetenzen ausgestattet werden, die zur Durchsetzung ihrer Rechte erforderlich sind, einschließlich autonomer und sachlich fundierter informierter Entscheidungen und Wahlmöglichkeiten über ihr eigenes Leben. In diesem Zusammenhang ist die Bildung ein wichtiges Instrument, um Frauen und Mädchen dabei zu stärken, ihre Rechte geltend zu machen.
62. Es besteht ein klarer Zusammenhang zwischen einem geringen Bildungsgrad von Mädchen und Frauen und der Verbreitung schädlicher Praktiken. Die Vertragsstaaten der Übereinkommen sind verpflichtet, das allgemeine Recht auf eine qualitativ hochwertige Bildung zu gewährleisten und ein günstiges Umfeld zu schaffen, das es Mädchen und Frauen ermöglicht, zu *Agents of Change* zu werden (Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 28–29; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 10). Dazu gehört die allgemeine, kostenlose und obligatorische

- Einschulung in die Grundschule und die Sicherstellung einer regelmäßigen Anwesenheit, die Verhinderung von Schulabbrüchen, die Beseitigung bestehender Geschlechterungleichheiten und die Unterstützung des Zugangs der am stärksten marginalisierten Mädchen, einschließlich derjenigen, die in abgelegenen und ländlichen Gemeinden leben. Bei der Umsetzung der Verpflichtungen sollte darauf geachtet werden, dass Schulen und ihre Umgebung sicher, mädchengerecht und für ihre optimale Leistung förderlich sind.
63. Der Abschluss der Grund- und Sekundarschulbildung bietet Mädchen kurz- und langfristigen Nutzen, indem sie zur Prävention von Kinderehe und jugendlicher Schwangerschaft und niedrigeren Raten von Säuglings- und Müttersterblichkeit und Morbidität beitragen, Frauen und Mädchen darauf vorbereiten, ihr Recht auf Gewaltfreiheit besser in Anspruch zu nehmen, und ihre Möglichkeiten für eine wirksame Teilhabe in allen Lebensbereichen erhöhen. Die Ausschüsse haben die Vertragsstaaten stets aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, um die Einschreibung und den Verbleib in der Sekundarschulbildung zu fördern, unter anderem durch die Sicherstellung, dass die Schüler die Grundschule abschließen, die Abschaffung von Schulgebühren sowohl für die Grund- als auch die Sekundarschulbildung, die Förderung eines gleichberechtigten Zugangs zur Sekundarschulbildung, einschließlich technisch/fachlicher Berufsausbildungschancen, und die Erwägung, die Sekundarschulpflicht einzuführen. Das Recht jugendlicher Mädchen, während und nach der Schwangerschaft ihre schulische Ausbildung fortzusetzen, kann durch eine diskriminierungsfreie Rückkehrpolitik gewährleistet werden.
64. Für Mädchen außerhalb der Schule ist informelle/außerschulische Bildung oft der einzige Weg zum Lernen und sollte Grundbildung und Unterweisung in lebenspraktische Fertigkeiten ermöglichen. Es ist eine Alternative zum formalen Schulbesuch für diejenigen, die die Grund- oder Sekundarschule nicht abgeschlossen haben, und kann auch über Radiosendungen und andere Medien, einschließlich digitaler Medien, bereitgestellt werden.
65. Frauen und Mädchen werden befähigt, ihr ökonomisches Kapital durch Schulungen zu Lebensunterhalt und unternehmerischen Fähigkeiten aufzubauen und von Programmen zu profitieren, die einen wirtschaftlichen Anreiz bieten, die Ehe auf 18 Jahre zu verschieben, wie Stipendien, Mikrokreditprogramme oder Sparpläne (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 11 und 13; Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 28). Ergänzende Sensibilisierungsprogramme sind unerlässlich, um das Recht von Frauen auf Arbeit außerhalb des Hauses zu vermitteln und Tabus über Frauen und Arbeit abzubauen.
66. Ein weiteres Mittel, um das Empowerment von Frauen und Mädchen zu fördern, ist der Aufbau ihres sozialen Kapitals. Dies kann durch die Schaffung sicherer Orte erleichtert werden, in denen Mädchen und Frauen mit Gleichaltrigen, Mentorinnen und Mentoren, Lehrkräften und Gemeindeobrigten in Kontakt treten und sich äußern, ihre Stimme erheben, ihre Wünsche und Anliegen artikulieren und an Entscheidungen teilhaben können, die ihr Leben betreffen. Dies kann ihnen helfen, Selbstwertgefühl und Selbstwirksamkeit, Kommunikations-, Verhandlungs- und Problemlösungsfähigkeiten sowie das Bewusstsein für ihre Rechte zu entwickeln und kann besonders wichtig für jugendliche Migrantinnen sein. Da Männer traditionell Macht- und Einflusspositionen auf allen Ebenen innehaben, ist ihr Engagement von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass Kinder und Frauen Unterstützung und Förderung von ihren Familien, Gemeinschaften, der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern erhalten.

67. Die Kindheit, spätestens die frühe Jugendphase, ist der Ausgangspunkt, um Mädchen und Jungen zu helfen und sie dabei zu unterstützen, geschlechtsspezifische Einstellungen zu ändern und positivere Rollen und Verhaltensweisen im häuslichen Umfeld, in der Schule und in der Gesellschaft zu übernehmen. Dies bedeutet, Diskussionen mit ihnen über soziale Normen, Einstellungen und Erwartungen zu erleichtern, die mit traditionellen weiblichen und männlichen sowie stereotypen auf dem biologischen und sozial konstruierten Geschlecht basierenden (englisch: *sex- and gender-based*) Rollenmustern verbunden sind, und mit ihnen partnerschaftlich zusammenzuarbeiten, um den persönlichen und sozialen Wandel zu unterstützen, der darauf abzielt, Geschlechterungleichheiten zu beseitigen und die Bedeutung der Wertschätzung von Bildung, insbesondere von Mädchenbildung, zu fördern, um schädliche Praktiken zu beseitigen, die insbesondere vorpubertäre und Mädchen im jugendlichen Alter betreffen.
68. Frauen und Mädchen im jugendlichen Alter, die schädlichen Praktiken ausgesetzt waren oder davon bedroht sind, sind mit erheblichen Risiken für ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit konfrontiert, insbesondere in einem Kontext, in dem sie bereits auf Barrieren bei der Entscheidungsfindung von solchen Fragen stoßen, die aufgrund Mangel an angemessenen Informationen und Serviceleistungen, einschließlich jugendgerechter Serviceangebote, entstehen. Daher ist besondere Aufmerksamkeit erforderlich, um sicherzustellen, dass Frauen und Jugendliche Zugang zu präzisen Informationen über sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte sowie über die Auswirkungen schädlicher Praktiken sowie Zugang zu angemessenen und vertraulichen Serviceangeboten haben. Eine altersgerechte Bildung, die wissenschaftlich fundierte Informationen über sexuelle und reproduktive Gesundheit umfasst, trägt dazu bei, Mädchen und Frauen in die Lage zu versetzen, fundierte Entscheidungen zu treffen und ihre Rechte geltend zu machen. Zu diesem Zweck spielen Gesundheitsdienstleistende und Lehrkräfte mit adäquaten Kenntnissen, Verständnis und Kompetenzen eine entscheidende Rolle bei der Vermittlung der Informationen, der Prävention schädlicher Praktiken und der Identifizierung und Unterstützung von Frauen und Mädchen, die Opfer von ihnen sind oder möglicherweise Gefahr laufen, ihnen ausgesetzt zu werden.
69. Die Ausschüsse empfehlen, dass die Vertragsstaaten der Übereinkommen:
- (a) **eine allgemeine, kostenlose und obligatorische Grundschulbildung, die mädchengerecht ist, auch in abgelegenen und ländlichen Gebieten anbieten, in Erwägung ziehen, die Sekundarschulbildung verpflichtend zu machen und gleichzeitig wirtschaftliche Anreize für schwangere Mädchen und jugendliche Mütter zu schaffen, die Sekundarschule abzuschließen und eine nicht diskriminierende Rückkehrpolitik in Schule/ Ausbildung einzuführen;**
  - (b) **Mädchen und Frauen Bildungs- und Wirtschaftschancen in einem sicheren und befähigenden Umfeld bieten, in dem sie ihr Selbstwertgefühl, das Bewusstsein für ihre Rechte sowie Kommunikations-, Verhandlungs- und Problemlösungsfähigkeiten entwickeln können;**
  - (c) **Informationen über Menschenrechte, einschließlich der Menschenrechte von Frauen und Kindern, die Gleichstellung der Geschlechter und die Selbstwahrnehmung in den Bildungslehrplan aufnehmen und zur Beseitigung von Geschlechterstereotypen und zur Förderung eines Umfelds der Nichtdiskriminierung beitragen;**
  - (d) **sicherstellen, dass die Schulen altersgerechte Informationen über sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte bereitstellen, auch in Bezug auf die Geschlechterbeziehungen und verantwortungsvolles Sexualverhalten, HIV-Prävention, Ernährung und Schutz vor Gewalt und schädlichen Praktiken;**

- (e) **Zugang zu nicht formalen Bildungsprogrammen für Mädchen sicherstellen, die die reguläre Schulbildung abgebrochen haben oder sich nie eingeschrieben haben und Analphabetinnen sind, und die Qualität dieser Programme überwachen;**
- (f) **Männer und Jungen daran beteiligen, ein befähigendes Umfeld zu schaffen, das die Stärkung von Frauen und Mädchen unterstützt.**

### 3. Kapazitäts-/Kompetenzentwicklung auf allen Ebenen

70. Eine der größten Herausforderungen bei der Beseitigung schädlicher Praktiken besteht darin, dass den relevanten Fachleuten, einschließlich der Fachleute vor Ort, ausreichend Bewusstsein oder Fähigkeiten/Kapazitäten (englisch: *capacities*) fehlen, um Vorfälle oder Risiken schädlicher Praktiken angemessen zu verstehen, zu identifizieren und darauf zu reagieren. Ein umfassender, ganzheitlicher und wirksamer Ansatz für die Kapazitäts-/Kompetenzentwicklung sollte darauf abzielen, einflussreiche Führungskräfte wie traditionelle und religiöse Führerinnen oder Führer und so viele relevante Berufsgruppen wie möglich einzubeziehen, darunter Gesundheits-, Bildungsfachkräfte und Sozialarbeiterinnen beziehungsweise Sozialarbeiter, Asyl- und Einwanderungsfachkräfte, Polizei, Staatsanwältinnen und -anwälte, Richterinnen und Richter sowie Politikerinnen und Politiker auf allen Ebenen. Sie müssen genaue Informationen über die Praxis und die anwendbaren Menschenrechtsnormen und -standards erhalten, um einen Wandel in den Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer Gruppe und der gesamten Gemeinschaft (englisch: *community*) zu fördern.
71. Wenn alternative Streitbeilegungsmechanismen oder traditionelle Justizsysteme vorhanden sind, sollten die für ihr Management Verantwortlichen über Menschenrechte und schädliche Praktiken geschult werden. Darüber hinaus benötigen Polizei, Staatsanwältinnen und -anwälte, Richterinnen und Richter sowie andere Beschäftigte im Bereich Strafverfolgung Schulungen über die Umsetzung neuer oder bestehender Rechtsvorschriften zur Kriminalisierung schädlicher Praktiken, um sicherzustellen, dass sie sich der Rechte von Frauen und Kindern bewusst sind und auf den schutzbedürftigen Status der Opfer eingehen.
72. In den Vertragsstaaten, in denen sich die Verbreitung schädlicher Praktiken in erster Linie auf migrantische *Communities* beschränkt, müssen Beschäftigte im Gesundheitswesen, Lehrkräfte sowie Erzieherinnen und Erzieher, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Polizeikräfte, Beschäftigte in Migrationsbehörden und die Justiz sensibilisiert und geschult werden, um Mädchen und Frauen zu identifizieren, die schädlichen Praktiken ausgesetzt waren oder davon bedroht sind, und welche Maßnahmen zum Schutz dieser Praktiken ergriffen werden können und sollten.
73. **Die Ausschüsse empfehlen, dass die Vertragsstaaten der Übereinkommen:**
- (a) **alle relevanten Fachleute vor Ort über schädliche Praktiken und geltende Menschenrechtsnormen und -standards informieren und sicherstellen, dass sie angemessen geschult sind, um Vorfälle schädlicher Praktiken zu verhindern, zu identifizieren und darauf zu reagieren, einschließlich der Minderung negativer Auswirkungen auf die Opfer und der Unterstützung beim Zugang zu Rechtsbehelfen und angemessenen Dienstleistungen;**
  - (b) **Schulungsangebote für Personen anbieten, die an alternativen Streitbeilegungsverfahren und traditionellen Justizsystemen beteiligt sind, um wichtige Menschenrechtsprinzipien angemessen anzuwenden, insbesondere die des Kindeswohls und der aktiven Beteiligung von Kindern bei Verwaltungs- und Gerichtsverfahren;**

- (c) **Schulungen des gesamten Personals im Bereich Strafverfolgung, einschließlich des Gerichtswesens, über neue und bestehende Rechtsvorschriften zum Verbot schädlicher Praktiken anbieten und sicherstellen, dass sie sich der Menschenrechte von Frauen und Kindern und ihrer Rolle bei der Verfolgung von Tätern und Täterinnen und dem Schutz von Opfern schädlicher Praktiken bewusst sind;**
- (d) **spezielle Sensibilisierungs- und Schulungsprogramme für Leistungserbringerinnen und -erbringer im Gesundheitswesen durchführen, die mit migrantischen *Communities* zusammenarbeiten, um den besonderen Gesundheitsbedarf von Kindern und Frauen zu decken, die weibliche Genitalverstümmelung oder andere schädliche Praktiken erlitten haben, und Bereitstellung spezieller Schulungen auch für Fachkräfte im Bereich der Kinderfürsorgedienste und der Dienste, die sich auf die Rechte von Frauen konzentrieren, sowie im Bildungs-, Polizei- und Justizbereich und für politisch Verantwortliche und Beschäftigte der Medien, die mit jugendlichen und erwachsenen Migrantinnen arbeiten.**

#### 4. Bewusstseinsförderung, öffentlicher Dialog und erkennbares *Commitment*

74. Um soziokulturelle Normen und Einstellungen, die schädlichen Praktiken zugrunde liegen, einschließlich männlich dominierter Machtstrukturen, auf dem biologischen und sozial konstruierten Geschlecht basierende (englisch: *sex- and gender-based*) Diskriminierung und Altershierarchien, anzufechten, empfehlen beide Ausschüsse den Vertragsstaaten regelmäßig umfassende Informations- und Sensibilisierungskampagnen durchzuführen, die Teil langfristiger Strategien zur Beseitigung schädlicher Praktiken sind.
75. Sensibilisierungsmaßnahmen sollten genaue Informationen aus vertrauenswürdigen Quellen über die durch die Praktiken verursachten Schäden und überzeugende Gründe für deren Beseitigung beinhalten. In dieser Hinsicht können die Massenmedien eine wichtige Funktion bei der Gewährleistung eines neuen Denkens übernehmen, insbesondere durch den Zugang von Frauen und Kindern zu Informationen und Materialien, die auf die Förderung ihres sozialen und moralischen Wohlergehens sowie ihrer körperlichen und geistigen Gesundheit ausgerichtet sind, im Einklang mit den Verpflichtungen aus beiden Übereinkommen, die dazu beitragen, sie vor schädlichen Praktiken zu schützen.
76. Mit dem Start von Sensibilisierungskampagnen kann sich die Gelegenheit bieten, öffentliche Diskussionen über schädliche Praktiken zu initiieren, um gemeinsam nach Alternativen zu suchen, die nicht Schaden anrichten oder die Menschenrechte von Frauen und Kindern verletzen, und sich darauf zu einigen, dass die sozialen Normen, die schädlichen Praktiken zugrunde liegen und sie fortbestehen lassen, geändert werden können und sollten. Der kollektive Stolz einer Gemeinschaft, durch Identifizierung und Verabschiedung neuartiger Herangehensweisen ihre zentralen Grundwerte zu erfüllen, wird die Verbindlichkeit und die Nachhaltigkeit neuer sozialer Normen gewährleisten, die nicht zu Schäden oder Verletzungen der Menschenrechte führen.
77. Die wirksamsten Bemühungen sind inklusiv angelegt und binden relevante Stakeholder auf allen Ebenen ein, insbesondere Mädchen und Frauen aus betroffenen Gemeinschaften sowie Jungen und Männer. Darüber hinaus erfordern diese Bemühungen die aktive Beteiligung und Unterstützung durch lokale Führungspersonen, auch durch die Bereitstellung angemessener Ressourcen. Der Aufbau oder die Stärkung bestehender Partnerschaften mit relevanten Stakeholdern, Institutionen, Organisationen und sozialen Netzwerken (religiöse und traditionelle Führungspersonen, Praktikerinnen, Praktiker und Zivilgesellschaft) kann dazu beitragen, Brücken zwischen den Interessengruppen zu bauen.



78. In Betracht gezogen werden könnte die Verbreitung von Informationen über positive Erfahrungen nach der Beseitigung schädlicher Praktiken innerhalb einer lokalen oder Gemeinschaft in der Diaspora oder innerhalb anderer praktizierender Gemeinschaften aus derselben geografischen Region mitähnlichem Hintergrund sowie der Austausch bewährter Praktiken, auch aus anderen Regionen. Dies kann in Form von lokalen, nationalen oder regionalen Konferenzen oder Veranstaltungen, Besuchen unter Führungspersonen der Gemeinschaft oder dem Einsatz audiovisueller Mittel geschehen. Darüber hinaus müssen Sensibilisierungsmaßnahmen sorgfältig konzipiert werden, damit sie den lokalen Kontext genau widerspiegeln, nicht zu Gegenreaktionen führen oder Stigmatisierung und/oder Diskriminierung der Opfer und/oder der praktizierenden Gemeinschaften fördern.
79. Gemeinschaftsbasierte und Mainstream-Medien können wichtige Partner bei der Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf die Beseitigung schädlicher Praktiken sein, auch durch gemeinsame Initiativen mit den Regierungen als Gastgeber von Debatten oder Talkshows, zur Vorbereitung und Ausstrahlung von TV-Dokumentationen und zur Entwicklung von Bildungsprogrammen für Radio und Fernsehen. Das Internet und soziale Medien können auch wertvolle Instrumente zur Bereitstellung von Informationen und Diskussionsmöglichkeiten sein, während Mobiltelefone zunehmend dazu genutzt werden, Botschaften zu übermitteln und mit Menschen jeden Alters in Kontakt zu treten. Gemeinschaftsbasierte Medien können als nützliches Forum für Information und Dialog dienen und können Radio, Straßentheater, Musik, Kunst, Poesie und Puppenspiel umfassen.
80. In Vertragsstaaten mit wirksamen und bereits geltenden Rechtsvorschriften gegen schädliche Praktiken besteht die Gefahr, dass sich praktizierende Gemeinschaften verstecken oder ins Ausland gehen, um die Praktiken durchzuführen. Die Vertragsstaaten, die praktizierende Gemeinschaften aufnehmen, sollten Sensibilisierungskampagnen zu den schädlichen Auswirkungen auf die Opfer oder Gefährdeten sowie die rechtlichen Auswirkungen der Verletzung fördern und gleichzeitig Diskriminierung und Stigmatisierung dieser Gemeinschaften verhindern. Zu diesem Zweck sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die soziale Integration solcher Gemeinschaften zu erleichtern.
- 81. Die Ausschüsse empfehlen, dass die Vertragsstaaten der Übereinkommen:**
- (a) **umfassende Sensibilisierungsprogramme entwickeln und verabschieden, um kulturelle und soziale Einstellungen, Traditionen und Bräuche, denen Verhaltensweisen zugrunde liegen, die schädliche Praktiken aufrechterhalten, zu hinterfragen und zu ändern;**
  - (b) **sicherstellen, dass Sensibilisierungsprogramme genaue Informationen sowie klare und einheitliche Botschaften aus vertrauenswürdigen Quellen über die negativen Auswirkungen schädlicher Praktiken auf Frauen, Kinder, insbesondere Mädchen, ihre Familien und die Gesellschaft im Allgemeinen liefern. Diese Programme sollten soziale Medien, das Internet und lokal in der Gemeinschaft genutzte Kommunikations- und Verbreitungsmittel einbeziehen;**
  - (c) **alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Stigmatisierung und Diskriminierung der Opfer und/oder praktizierender Eingewanderter oder Minderheiten nicht aufrechterhalten werden;**
  - (d) **sicherstellen, dass Sensibilisierungsprogramme, die auf staatliche Strukturen gerichtet sind, die Entscheidungsträgerinnen und -träger und alle relevanten programmatischen Beschäftigten und Schlüsselpersonen aus der Praxis, die in kommunalen und nationalen Regierungen und Verwaltungseinrichtungen tätig sind, einbeziehen;**



- (e) **sicherstellen, dass den Beschäftigten der nationalen Menschenrechtsorganisationen die Auswirkungen schädlicher Praktiken auf die Menschenrechte im Vertragsstaat vollumfänglich bekannt und sie dafür sensibilisiert sind und dass sie Unterstützung erhalten, um die Beseitigung dieser Praktiken zu fördern;**
- (f) **öffentliche Diskussionen zur Verhinderung und Förderung der Beseitigung schädlicher Praktiken einleiten, indem alle relevanten Interessengruppen an der Vorbereitung und Durchführung der Maßnahmen beteiligt werden, einschließlich lokaler Führungspersonen, Leute aus der Praxis, Basisorganisationen (englisch: *grass-roots organizations*) und Religionsgemeinschaften. Die Aktivitäten sollten die positiven kulturellen Prinzipien einer Gemeinschaft bekräftigen, die mit den Menschenrechten im Einklang stehen, und sie sollten Informationen über Erfahrungen zur erfolgreichen Beseitigung durch ehemalige praktizierende Gemeinschaften mit ähnlichem Hintergrund enthalten;**
- (g) **wirksame Partnerschaften mit den Massenmedien aufbauen oder verstärken, um die Durchführung von Sensibilisierungsprogrammen zu unterstützen und die öffentliche Diskussion zu fördern und die Schaffung und Einhaltung von Selbstregulierungsmechanismen unter Wahrung der Privatsphäre des Einzelnen zu fördern.**

#### **D. Schutzmaßnahmen und reaktionsschnelle Dienste**

82. Frauen und Kinder, die Opfer von schädlichen Praktiken sind, benötigen sofortige Hilfsangebote, einschließlich medizinischer, psychologischer und juristischer Hilfeleistungen. Medizinische Notfalldienste können am dringendsten und offensichtlichsten sein, da einige der hierin behandelten schädlichen Praktiken die Ausübung extremer körperlicher Gewalt beinhalten und medizinische Eingriffe notwendig sein können, um schwere

Schäden zu behandeln oder den Tod zu verhindern. Opfer weiblicher Genitalverstümmelung oder anderer schädlicher Praktiken können auch eine medizinische Behandlung oder chirurgische Eingriffe erfordern, um die kurz- und langfristigen körperlichen Folgen zu bewältigen. Das begleitende Vorgehen bei Schwangerschaft und Geburt von Frauen oder Mädchen, die einer Genitalverstümmelung unterzogen wurden, muss in die Vor- und Weiterbildung von Hebammen, Ärztinnen und Ärzten und anderen qualifizierten Geburtshelferinnen und -helfern einbezogen werden.

83. Nationale Hilfesysteme oder, in Ermangelung dessen, traditionelle Strukturen sollten so eingerichtet werden, dass sie kinderfreundlich und geschlechtssensibel sind und über ausreichende Mittel verfügen, um alle notwendigen Schutzleistungen für Frauen und Mädchen bereitzustellen, die einem hohen Gewaltisiko ausgesetzt sind, einschließlich Mädchen, die weglaufen, um weiblicher Genitalverstümmelung zu entgehen oder die Zwangsehen oder Verbrechen ausgesetzt sind, die im Namen der sogenannten Ehre begangen werden. Es sollte in Betracht gezogen werden, eine leicht zu merkende, kostenlose Hilfe-Notruf-Nummer einzurichten, die rund um die Uhr erreichbar und landesweit bekannt ist. Es müssen geeignete Sicherheitsvorkehrungen für die Opfer getroffen werden, einschließlich speziell eingerichteter temporärer Schutzunterkünfte oder spezieller Dienste innerhalb von Schutzräumen für Opfer von Gewalt. Da die Tatbegehenden schädlicher Praktiken oft der Ehepartner des Opfers, ein Familienmitglied oder ein Mitglied der Gemeinschaft des Opfers sind, sollten die Schutzdienste versuchen, Opfer an einen Standort außerhalb ihrer unmittelbaren Gemeinschaft umzusiedeln, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass sie möglicherweise zu Hause nicht sicher sind. Nicht überwachte Besuche müssen vermieden werden, insbesondere wenn es sich um einen Vorfall im Namen der sogenannten Ehre handelt. Psychosoziale Unterstützung muss auch für die Behandlung sowohl des unmittelbaren und des langfristigen psychischen Traumas der Opfer zur Verfügung stehen, zu dem auch posttraumatische Belastungsstörungen, Angstzustände und Depressionen gehören können.

84. Wenn eine Frau oder ein Mädchen, die Opfer einer schädlichen Praktik wurde oder sich weigert, sich einer solchen zu unterziehen, ihre Familie oder Gemeinschaft verlässt, um Zuflucht zu suchen, muss ihre Entscheidung zur Rückkehr durch angemessene nationale Schutzmechanismen unterstützt werden. Um sie bei dieser freien und informierten Entscheidung zu unterstützen, sind diese Mechanismen erforderlich, um ihre sichere Rückkehr und Reintegration auf Basis des Prinzips ihrer besten Interessen zu gewährleisten, einschließlich der Verhinderung von Reviktimisierung. Solche Situationen erfordern ein engmaschiges Follow-up und Monitoring, um sicherzustellen, dass die Opfer geschützt sind und kurz- ebenso wie langfristig die ihnen zustehenden Rechte genießen.
85. Opfer, die aufgrund von Verletzungen ihrer Rechte durch schädliche Praktiken auf juristischem Weg Gerechtigkeit suchen, sind oft mit Stigmatisierung, der Gefahr der Reviktimisierung, Belästigung und möglicher Vergeltung konfrontiert. Daher muss sichergestellt werden, dass die Rechte von Mädchen und Frauen während des gesamten Gerichtsverfahrens gemäß Artikel 2 (c) und 15 (2) und (3) des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau geschützt werden und dass Kinder in die Lage versetzt werden, im Rahmen ihres Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes wirksam an Gerichtsverfahren teilzunehmen.
86. Viele Migrantinnen und Migranten haben einen prekären wirtschaftlichen und rechtlichen Status, was ihre Anfälligkeit für alle Formen von Gewalt, einschließlich schädlicher Praktiken, erhöht. Migrantinnen und Kinder haben oft keinen gleichgestellten Zugang zu angemessenen Dienstleistungen wie Staatsangehörige.
87. **Die Ausschüsse empfehlen, dass die Vertragsstaaten der Übereinkommen:**
- (a) **sicherstellen, dass die Schutzdienste mandatiert und mit angemessenen Mitteln ausgestattet sind, um alle notwendigen Präventions- und Schutzleistungen für Kinder und Frauen bereitzustellen, die Opfer schädlicher Praktiken sind oder große Gefahr laufen, es werden zu können;**
  - (b) **eine kostenlose 24-Stunden-Hotline, die von fachlich geschulten Beraterinnen und Beratern betreut ist, einrichten, damit Opfer Fälle melden können, in denen eine schädliche Praktik wahrscheinlich auftritt oder schon aufgetreten ist, sowie Sorge tragen, dass eine Weiterleitung zu allen erforderlichen Hilfsangeboten und genaue Informationen über schädliche Praktiken erfolgen;**
  - (c) **Programme zum Kapazitäts-/Kompetenzaufbau von Justizbeschäftigten, einschließlich Richtern und Richterinnen, Anwälten und Anwältinnen, Staatsanwälten und Staatsanwältinnen und allen relevanten Stakeholdern zu ihrer Rolle und ihren Schutzaufgaben entwickeln und umsetzen, in Bezug auf Rechtsvorschriften zum Verbot von Diskriminierung und zur gendersensiblen und altersgerechten Anwendung von Gesetzen im Einklang mit den Übereinkommen;**
  - (d) **sicherstellen, dass Kinder, die an Gerichtsverfahren teilnehmen, Zugang zu geeigneten kindgerechten Hilfs- und Serviceangeboten haben, um ihre Rechte und ihre Sicherheit zu schützen und die möglichen negativen Auswirkungen des Verfahrens zu begrenzen. Schutzmaßnahmen können die Begrenzung der Anzahl der verlangten Aussagen eines Opfers enthalten, und der Verzicht auf das Erfordernis, dass diese Person dem oder den Tatbegehenden im Prozess gegenüber treten muss. Weitere Schritte können die Ernennung von Verfahrenspflegern oder einer Verfahrenspflegerin (insbesondere wenn der Täter oder die Täterin ein Elternteil oder ein Erziehungsberechtigter beziehungsweise**

**eine Erziehungsberechtigte ist) und die Sicherstellung sein, dass Kinder als Opfer Zugang zu angemessenen kindgerechten Informationen über den Prozess haben und vollständig verstehen, was sie erwarten können;**

- (e) **sicherstellen, dass Migrantinnen und Kinder unabhängig von ihrem Rechtsstatus gleichberechtigten Zugang zu Hilfsleistungen haben.**

### **VIII. Verbreitung und Verwendung der gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/ Bemerkung und Berichterstattung**

88. Die Vertragsstaaten sollten die vorliegende gemeinsame Allgemeine Empfehlung/ Bemerkung an Parlamente, Regierungen und Gerichte auf nationaler und lokaler Ebene weit verbreiten. Sie sollte auch Kindern und Frauen und allen relevanten Fachkräften und Interessengruppen, einschließlich derjenigen, die für und mit Kindern arbeiten (das heißt Richterinnen und Richter, Rechtsanwältinnen und -anwälte, Polizeikräfte und andere Strafverfolgungsbedienstete, Lehrerinnen und Lehrer, Vormundschaften, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher oder privater Wohlfahrtseinrichtungen und Schutzunterkünfte sowie Anbieterinnen und Anbieter von Gesundheitsdiensten und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen bekannt gemacht werden. Sie sollte in relevante Sprachen übersetzt werden, und kinderfreundliche/angemessene Versionen sowie Formate, die für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind, sollten bereitgestellt werden. Es sollten Konferenzen, Seminare, Workshops und andere Veranstaltungen stattfinden, um sich über bewährte Verfahren (englisch: *good practise*) zur optimalen Umsetzung auszutauschen. Sie sollte auch in die formelle Vor- und Nachschulung aller relevanten Fachkräfte und des technischen Personals einbezogen und allen nationalen Menschenrechtsinstitutionen, Frauenorganisationen und anderen Menschenrechts-Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt werden.

89. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Berichten im Rahmen der Übereinkommen Informationen über Art und Umfang von Einstellungen, Bräuchen und sozialen Normen, die schädliche Praktiken aufrechterhalten, sowie über die Maßnahmen, die sich an der vorliegenden gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung/ Allgemeinen Bemerkung, die sie durchgeführt haben, und deren Auswirkungen orientieren, enthalten.

### **IX. Vertragsratifizierung oder Beitritt und Vorbehalte**

90. Die Vertragsstaaten werden ermutigt, die folgenden Instrumente zu ratifizieren:

- (a) das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau;
- (b) das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich des Verkaufs von Kindern, der Kinderprostitution und Kinderpornografie;
- (c) das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes bezüglich der Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten;
- (d) das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes über ein Kommunikationsverfahren.

91. Die Vertragsstaaten sollten alle Vorbehalte zu den Artikeln 2, 5 und 16 oder deren Unterabsätzen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und der Artikel 19 und 24 Absatz 3 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes überprüfen und ändern oder zurückziehen. Der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau hält Vorbehalte gegen diese Artikel grundsätzlich für unvereinbar mit dem Zweck und der Zielsetzung der Übereinkommen, und daher nach Artikel 28 Absatz 2 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau für unzulässig.

### 7.3.11 Allgemeine Empfehlung Nummer 32 (CEDAW-Ausschuss) 14. November 2014

## Geschlechtsspezifische Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit (59. Sitzung)

### I. Einleitung

1. Mit der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung zielt der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau („der Ausschuss“) darauf ab, den Vertragsstaaten verbindliche Leitlinien für gesetzliche, politische und andere angemessene Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, um die Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und des dazugehörigen Fakultativprotokolls in Bezug auf Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter hinsichtlich Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit sicherzustellen.
2. Das Übereinkommen ist ein dynamisches Instrument, das zur Entwicklung des internationalen Rechts seinen Beitrag leistet und sich an dieses anpasst. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung baut auf früheren Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses weiter auf, wie auf Nummer 19 zu Gewalt gegen Frauen, Nummer 26 zu Wanderarbeitnehmerinnen (englisch: *women migrant workers*), Nummer 28 zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens und Nummer 30 zu Frauen in der Konfliktverhütung, in Konflikt- und Postkonfliktsituationen sowie auf den Berichten der Vertragsstaaten im Rahmen des Übereinkommens und den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu diesen. Sie baut auch auf die Betrachtungen des Ausschusses im Rahmen individueller Kommunikation und im Rahmen des Fakultativprotokolls durchgeführte Untersuchungen auf.



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

3. Mit Abschnitt III will der Ausschuss die Einhaltung der Verpflichtungen der Vertragsstaaten zu Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter im Hinblick auf asylsuchende Frauen und Flüchtlinge während aller Phasen des Vertreibungszyklus, insbesondere während des Asylverfahrens, sicherstellen. Mit Abschnitt IV will der Ausschuss sicherstellen, dass die Vertragsstaaten die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter im Hinblick auf das Recht von Frauen auf Staatsangehörigkeit, einschließlich des Erwerbs, des Wechsels oder der Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit und deren Übertragung auf ihre Kinder und Ehepartner, anwenden.

### II. Geltungsbereich der Allgemeinen Empfehlung

4. Geltungsbereich und Zweck der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung müssen im Kontext des Geltungsbereichs und Zwecks des Übereinkommens bestimmt werden, das die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung von Frauen bei der Anerkennung, dem Genuss oder der Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten – ungeachtet ihres

Familienstandes – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, bürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich zum Ziel hat. Innerhalb dieses allgemeinen Rahmens zielt die vorliegende Allgemeine Empfehlung darauf ab, den Vertragsstaaten Leitlinien an die Hand zu geben, und zwar zum Umgang mit allen Aspekten ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Übereinkommens und zur Erfüllung ihrer Verpflichtung, die Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und staatenlosen Frauen in Bezug auf Nichtdiskriminierung und substantielle Gleichstellung in Friedenszeiten, in internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten sowie in Besatzungssituationen zu achten, zu schützen und zu erfüllen.

5. Das Übereinkommen umfasst in seiner Eigenschaft als geschlechtsspezifisches Instrument zur Wahrung der Menschenrechte weitere Rechte, die hier nicht ausdrücklich erwähnt sind, die sich aber auf das Erreichen der Gleichstellung von Frauen und Männern auswirken.<sup>1</sup> Als solche bietet das Übereinkommen eine geschlechtssensible Auslegung der Menschenrechtsnormen und schützt Frauen vor geschlechtsspezifischer Diskriminierung in Bezug auf alle Menschenrechte, die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und anderen Menschenrechtsinstrumenten enthalten sind.<sup>2</sup> Ein solche Anwendung des Übereinkommens wurde vom Ausschuss in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 in Bezug auf das Verbot von Gewalt gegen Frauen als Form von Diskriminierung ausgearbeitet, in der einige der geschützten Rechte aufgeführt werden, darunter das Recht auf Leben und das Recht darauf, keiner Folter oder grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe ausgesetzt zu werden. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung bezieht sich insbesondere auf die Anwendung des Übereinkommens auf das Recht auf Asyl in Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, auf den Grundsatz der Nichtzurückweisung

(englisch: *non-refoulement*) von Flüchtlingen und Asylsuchenden gemäß der bestehenden Verpflichtungen aus internationalen Menschenrechts- und Flüchtlingsrechtsinstrumenten sowie auf das Recht auf Staatsangehörigkeit in Artikel 9 des Übereinkommens und den Schutz vor Staatenlosigkeit.

6. In früheren Allgemeinen Empfehlungen hat der Ausschuss bereits klargestellt, dass Artikel 1, 2 (f) und 5 (a) des Übereinkommens zusammengefasst darauf hinweisen, dass das Übereinkommen auf das biologische und sozial konstruierte Geschlecht bezogene (englisch: *sex- and gender-based*) Diskriminierung gegen Frauen abdeckt. Der Ausschuss hat erklärt, dass sich die Anwendung des Übereinkommens auf genderbezogene Diskriminierung auf die Definition von Diskriminierung in Artikel 1 gründet, in dem darauf hingewiesen wird, dass jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Einschränkung, die die Wirkung oder den Zweck hat, die Anerkennung, den Genuss oder die Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen zu beeinträchtigen oder zunichtezumachen, Diskriminierung darstellt. Die Diskriminierung von Frauen aufgrund des biologischen und/oder sozial konstruierten Geschlechts (englisch: *based on sex and/or gender*) ist häufig untrennbar verbunden mit und erschwert durch weitere Faktoren, von denen Frauen betroffen sind, wie Rasse, ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Gesundheit, Alter, Gesellschaftsschicht, Kaste, lesbischer, bisexueller oder transgener Identität und anderem Lebensstatus.<sup>3</sup> Geschlechtsspezifische Diskriminierung kann sich auf Frauen, die den genannten Gruppen angehören, in anderem Maße oder auf andere Weise als auf Männer auswirken. Die Vertragsstaaten müssen derartige, intersektorale (englisch: *intersecting*) Formen der Diskriminierung und ihre verstärkten negativen Auswirkungen auf die betroffenen Frauen rechtlich anerkennen und verhindern.

1 Allgemeine Empfehlung Nummer 28 zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens, Absatz 7.  
2 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 3, und Allgemeine Empfehlung Nummer 25 zu Artikel 4, Absatz 1 des Übereinkommens zu zeitweiligen Sondermaßnahmen, Absatz 13.  
3 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 5 und 18.



7. Der Ausschuss stellt fest, dass die Erfahrungen von Frauen während ihrer Vertreibung, vom Asyl bis zur Integration, Rückkehr oder Niederlassung in einem Drittstaat, und auch diejenigen staatenloser Frauen vom Handeln oder Nichthandeln verschiedener Akteure und Akteurinnen abhängen. Die Vertragsstaaten tragen die primäre Verantwortung dafür, dass asylsuchende Frauen, Frauen mit Flüchtlings-eigenschaft, Frauen, die eine Staatsbürger-schaft beantragen, und staatenlose Frauen innerhalb ihres Hoheitsgebiets oder unter ihrer effektiven Kontrolle oder Hoheitsgewalt, auch wenn sie sich nicht im Hoheitsgebiet befinden, keinen Verletzungen ihrer Rechte gemäß des Übereinkommens ausgesetzt sind, einschließlich von Verletzungen der Rechte durch Privatpersonen und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen.<sup>4</sup>
8. Im Zusammenhang mit Asyl, Flüchtlings-status, Staatsangehörigkeit und Staatenlosig-keit verlangt die Achtungspflicht von den Vertragsstaaten, jegliche direkte und indirekte Handlungen gegenüber Frauen zu unterlassen, die Frauen den Genuss der gleichen Rechte wie Männer verwehren, sowie sicherzustellen, dass staatliche Stellen, Beamtinnen und Beamte, Beauftragte, Institutionen und andere, die im Auftrag des Staates handeln, in Übereinstimmung mit dieser Verpflichtung agieren.<sup>5</sup> Die Vertragsstaaten haben darüber hinaus eine Sorgfaltspflicht, die erforderlichen legislativen und sonstigen Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung von Frauen durch nichtstaatliche Akteure und Akteurin-nen zu verhindern und zu untersuchen, die Täter und Täterinnen zu verfolgen und ange-messen zu bestrafen sowie Frauen, die Opfer von Diskriminierung geworden sind, zu entschädigen. Die Schutzpflicht der Vertrags-staaten besteht unter anderem darin, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, damit staatliche Akteure und Akteurinnen und

Privatpersonen nicht unrechtmäßig die Rechte von Frauen verletzen. Die Gewährleistungspflicht beinhaltet die Pflicht der Vertragsstaa-ten, den Zugang zu Frauenrechten zu erleich-tern und deren vollständige Realisierung zu ermöglichen. Weiterhin verlangt sie von den Vertragsstaaten, die tatsächliche (de facto) oder substanzielle Gleichstellung mit Män-nern mit allen geeigneten Mitteln zu fördern, darunter spezifische und effektive politische Maßnahmen (englisch: *policies*) und Program-me, die auf eine Verbesserung der Stellung der Frau und das Erreichen von De-facto-Gleich-stellung abzielen, einschließlich der Verab-schiedung, wo zweckdienlich, von zeitweiligen Sondermaßnahmen in Übereinstimmung mit Artikel 4 (1) des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25.

### III. Verhältnis von Übereinkommen, Menschenrechten und internationalem Flüchtlingsrecht

9. Das Übereinkommen ist Bestandteil eines umfassenden internationalen Menschen-rechtssystems, das seine Wirkung parallel mit dem internationalen Flüchtlingsrecht und den Normen zur Rechtsstellung der Staaten-losen und zur Verminderung von Staaten-losigkeit entfaltet. Es besteht eine wichtige Überschneidung und Wechselbeziehung zwischen den internationalen Menschen-rechten, einschließlich des Übereinkommens, des Abkommens von 1951 über die Rechts-stellung der Flüchtlinge und des dazugehö-rigen Protokolls von 1967, und dem Über-einkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und dem Übereinkom-men zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961. Das gemeinsame Ziel der beiden Schutzregimes soll den komplementären und kumulativen Schutz von Flüchtlingen, Asyl-suchenden und Staatenlosen sicherstellen.

4 Allgemeine Empfehlung Nummer 28 und Allgemeine Empfehlung Nummer 30 zu Frauen in der Konfliktverhütung sowie in und nach bewaffneten Konflikten.

5 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 9.



10. Die Bestimmungen des Übereinkommens verstärken und ergänzen das internationale Regime an Schutzvorschriften für geflüchtete Frauen und staatenlose Frauen und Mädchen, insbesondere deshalb, weil die betreffenden internationalen Abkommen keine ausdrücklichen Maßnahmen zur Geschlechtergleichstellung vorsehen, insbesondere nicht das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und das dazugehörige Protokoll von 1967, das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961.<sup>6</sup>
11. Angesichts der Tatsache, dass das Übereinkommen in jeder Phase des Vertreibungszyklus gilt, verbietet es geschlechtsspezifische (englisch: *sex- and gender-based*) Diskriminierung in jeder Phase: während der Feststellung des Flüchtlingsstatus (englisch: *refugee status determination procedure*), während Rückkehr- oder Umsiedlungsverfahren und während des Integrationsprozesses von Frauen, denen Asyl gewährt wurde. Es ist ebenso anzuwenden für den Prozess der Feststellung von Staatenlosigkeit und bei Verfahren zu Erwerb, Wechsel oder Beibehaltung der Staatsangehörigkeit oder zur Übertragung der Staatsangehörigkeit auf Kinder und Ehepartner.

#### IV. Anwendung von Nichtdiskriminierung und Geschlechtergleichstellung auf internationales Flüchtlingsrecht

##### A. Allgemeine Bemerkungen

12. Während der Ausschuss feststellt, dass das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge Kriterien für die Feststellung des Flüchtlingsstatus für die ausdrücklich im Übereinkommen genannten Personen aufzeigt, weist er darauf hin, dass die vorliegende Allgemeine Empfehlung alle Frauen einbezieht, die internationalen Schutzes gemäß des Übereinkommens bedürfen, und dass sie das Ziel verfolgt, den Schutz des Übereinkommens auf alle Frauen in Zusammenhang mit Flüchtlingsstatus und Asyl anzuwenden. Wichtig für die Identifizierung von Frauen, die internationalen Schutzes bedürfen, sind jedoch die im Rahmen der Definition des Begriffs „Flüchtling“ in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 aufgeführten Kriterien. Gleichzeitig stellt der Ausschuss fest, dass regionale Regelungen und nationale Gesetze die Definition des Abkommens von 1951 übernommen und erweitert haben, um Personenkreise mit einzubeziehen, die internationalen Schutzes aus unterschiedlichen Gründen bedürfen, darunter internationale oder nicht internationale bewaffnete Konflikte und Besatzung, Ereignisse, welche die öffentliche Ordnung in erheblichem Maß beeinträchtigen, schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen oder verbreitete Gewalt.<sup>7</sup>

6 Siehe UNHCR, „Richtlinien zur Staatenlosigkeit Nummer 4: Gewährleistung des Rechts jedes Kindes auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit durch Artikel 1–4 des Übereinkommens zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961“ (HCR/GS/12/04), Absatz 13–15, abrufbar unter [www.refworld.org/docid/50d460c72.html](http://www.refworld.org/docid/50d460c72.html) (Seitenaufwurf: April 2020).

7 Siehe Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) von 1969 zu spezifischen Aspekten der Flüchtlingsproblematik in Afrika, Artikel I (2), der besagt: „Der Begriff ‚Flüchtling‘ gilt auch für jede Person, die aufgrund von äußerer Aggression, Besatzung, Fremdherrschaft oder schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Ordnung in ihrem Herkunftsland oder dem Land, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, beziehungsweise in einem Teil davon gezwungen ist, ihren Wohnsitz zu verlassen, um an einem anderen Ort außerhalb ihres Herkunftslands oder des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, Zuflucht zu suchen.“ In der Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge, die vom Kolloquium über den internationalen Schutz von Flüchtlingen in Mittelamerika, Mexiko und Panama, das vom 19. bis 22. November 1984 in Cartagena de Indias, Kolumbien, stattfand, angenommen wurde, heißt es in Abschnitt III (3), dass ‚die Definition oder der Begriff des Flüchtlings, der zur Anwendung in der Region zu empfehlen ist, zusätzlich zu den inhaltlichen Elementen der Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 auch unter Flüchtlingen Personen einschließt, die aus ihrem Land geflohen sind, weil ihr Leben, ihre Sicherheit oder ihre Freiheit durch allgemeine Gewalt, ausländische Aggression, interne Konflikte, massive Menschenrechtsverletzungen oder andere, die öffentliche Ordnung wesentlich beeinträchtigende Umstände, bedroht wurden. Zusätzlich bietet die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz, und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

13. Der Ausschuss stellt fest, dass Asylsuchende internationalen Schutz suchen, weil sie aufgrund begründeter Furcht vor Verfolgung oder der Gefahr von Misshandlung oder anderem ernsthaften Schaden nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können. Er stellt weiterhin fest, dass die Gründe der Verfolgung gemäß Artikel 1 A (2) des Genfer Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in Zusammenhang mit einem der fünf darin aufgelisteten Gründe stehen müssen: Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politische Überzeugung. Geschlechtsbezogene Verfolgung fehlt im Text. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung zielt darauf ab, sicherzustellen, dass die Vertragsstaaten bei der Auslegung der fünf Gründe eine Genderperspektive berücksichtigen, das Geschlecht als einen Faktor für die Anerkennung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe zum Zwecke der Gewährung des Flüchtlingsstatus gemäß dem Übereinkommen von 1951 anerkennen und darüber hinaus weitere Verfolgungsgründe, namentlich das biologische und/oder sozial konstruierte Geschlecht (englisch: *sex and/or gender*), in die nationale Gesetzgebung und Richtlinien (englisch: *policies*) mit Bezug zu Flüchtlingen und Asylsuchenden aufnehmen. Es sollte dabei beachtet werden, dass Asyl in anderen internationalen, nationalen und regionalen Kontexten auch Personen gewährt wird, die unter anderem aufgrund von Lebensgefahr oder der Gefahr von Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehren können. Diese Formen von komplementärem Schutz sind hier auch abgedeckt.
14. Es gibt zahlreiche Gründe, warum Frauen gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen und in anderen Ländern Asyl zu suchen. Zusätzlich zu erschweren oder kumulierten Formen der Diskriminierung gegen Frauen, die Verfolgung gleichkommen, erleben Frauen auch während der Phasen der Vertreibung Verletzungen ihrer Rechte. Der Ausschuss erkennt an, dass Vertreibung aufgrund bewaffneter Konflikte, geschlechtsspezifischer Verfolgung und anderer schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen die bestehenden Herausforderungen bei der Beseitigung der Diskriminierung von Frauen verschlimmert. Er erkennt auch das Fortbestehen anderer, mit Vertreibung einhergehender Ausbeutung an, wie zum Beispiel des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen oder Arbeitsausbeutung, der Sklaverei und der Leibeigenschaft. Aus diesem Grund bekräftigt der Ausschuss die Verpflichtung der Vertragsstaaten, Frauen würdevoll zu behandeln und ihre Rechte gemäß dem Übereinkommen in jeder Phase der Vertreibung<sup>8</sup> zu achten, zu schützen und zu erfüllen, sowie ihnen dauerhafte Lösungen angedeihen zu lassen, wie Integration und/oder Ansiedlung in Aufnahmestaaten und/oder freiwillige Rückkehr in ihre Herkunftsländer.
15. Geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung sind Formen der Verfolgung, die sich gegen eine Frau richten aufgrund der Tatsache, dass sie eine Frau ist, oder von denen Frauen unverhältnismäßig häufig betroffen sind.<sup>9</sup> Der Ausschuss stellt fest, dass das Verständnis dafür, wie die Rechte von Frauen verletzt werden, entscheidend für die Identifizierung dieser Formen der Verfolgung ist. Der Ausschuss merkt an, dass Gewalt gegen Frauen, die eine verbotene Form der Diskriminierung von Frauen ist, eine der wesentlichen Formen der Verfolgung von Frauen im

8 Der Begriff der „Vertreibung“ (englisch: *displacement*) in der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung bezieht sich auf Personen, die geflohen sind und ihre Ländergrenzen überschritten haben.

9 Für die Definition von geschlechtsspezifischer (englisch: *gender-based*) Gewalt siehe Absatz 6 der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 zu Gewalt gegen Frauen; vergleiche auch UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Richtlinie Nummer 1 (HCR/GIP/02/01), Absatz 3, 9, 16 und 17.

Zusammenhang mit Flüchtlingsstatus und Asyl ist. Derartige Gewalt, wie auch jede andere Form der genderspezifischen Verfolgung, kann gegen konkrete Bestimmungen des Übereinkommens verstoßen. Solche Formen werden als legitime Gründe für den internationalen Schutz in Recht und Praxis anerkannt.<sup>10</sup> Dazu können gehören: die Bedrohung durch weibliche Genitalverstümmelung, Zwangs-/Kinderehe, Bedrohung durch Gewalt und/oder Verbrechen im Namen der sogenannten „Ehre“, Frauenhandel,<sup>11</sup> Säureangriffe, Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt, schwerwiegende Formen häuslicher Gewalt, die Verhängung der Todesstrafe oder andere Formen körperlicher Bestrafungen in diskriminierenden Justizsystemen, Zwangssterilisierung,<sup>12</sup> politische oder religiöse Verfolgung aufgrund feministischer oder anderer Ansichten sowie aufgrund der Nichteinhaltung geschlechtsspezifisch vorgeschriebener sozialer Normen und Sitten oder der Geltendmachung ihrer Rechte nach dem Übereinkommen.

16. Mit dem Geschlecht begründete Anträge auf Asyl können sich mit anderen verbotenen Diskriminierungsgründen überschneiden, wie Alter, Rasse, ethnische Herkunft/Nationalität, Religion, Gesundheit, Gesellschaftsschicht, Kaste, lesbische, bisexuelle oder transgener Identität und anderem Status.<sup>13</sup> Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass viele Asylsysteme das Vorbringen von Frauen weiterhin aus einer männlichen Erfahrungsperspektive heraus behandeln, was zu einer nicht angemessenen Bewertung oder Ablehnung ihrer Anträge auf Flüchtlingsstatus führen kann. Auch wenn das Geschlecht in der Definition des Flüchtlingsbegriffs im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge nicht ausdrücklich genannt wird, kann es die Art der Verfolgung oder des von Frauen erlittenen

Leids sowie die Gründe für eine solche Behandlung beeinflussen oder bestimmen. Richtig ausgelegt, deckt die Definition im Abkommen von 1951 geschlechtsspezifische Ansprüche auf Flüchtlingsstatus ab.<sup>14</sup> Es ist zu betonen, dass Asylverfahren, die der speziellen Situation oder den Bedürfnissen von Frauen nicht Rechnung tragen, einer umfassenden Prüfung ihres Vorbringens behindern können. Es kann beispielsweise vorkommen, dass Asylbehörden nur den männlichen „Haushaltsvorstand“ befragen, keine gleichgeschlechtlichen Interviewerinnen beziehungsweise Interviewer oder Dolmetscherinnen beziehungsweise Dolmetscher zur Verfügung stellen, um Frauen eine sichere und geschlechtssensible Umgebung zur Präsentation ihres Antrags zu bieten, oder Asylsuchende nur in Anwesenheit ihrer männlichen Ehepartner oder Familienmitglieder befragen, die unter Umständen die Quelle oder Quellen ihrer Beschwerden darstellen.

### B. Prinzip der Nichtzurückweisung

17. Der Grundsatz der Nichtzurückweisung (englisch: *non-refoulement*) von Flüchtlingen ist der Eckpfeiler des Flüchtlingsschutzes und eine Norm des Völkergewohnheitsrechts. Seit seiner formalen Kodifizierung im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge hat es sich weiterentwickelt und ist in internationale Menschenrechtsinstrumente integriert worden, namentlich in das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Artikel 3) und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 7). Darüber hinaus ist das Verbot der Zurückweisung in die Gefahr einer grausamen, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe in

10 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 2 und Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 9.

11 Zu Informationen über Menschenhandel als Begründung des Flüchtlingsstatus siehe UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen“, Richtlinie Nummer 7 (HCR/GIP/06/07).

12 Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 22; Allgemeine Empfehlung Nummer 21 zu Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen, Absatz 22 und Mitteilung Nummer 4/2004, A. S. gegen Ungarn, Auffassung durch den Ausschuss übernommen am 14. August 2006.

13 Siehe Fußnote 3; Mitteilung Nummer 19/2008, Cecilia Kell gegen Kanada, Auffassung durch den Ausschuss übernommen am 28. Februar 2012, Absatz 10.2.

14 UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung“, Absatz 6 (siehe Fußnote 9).

einer Reihe von regionalen Menschenrechtsabkommen und internationalen, nicht verbindlichen Dokumenten kodifiziert.<sup>15</sup>

18. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die große Mehrheit von Staaten Vertragsparteien internationaler Instrumente geworden sind, die die Zurückweisung von Asylsuchenden und Flüchtlingen verbieten, und eingedenk der Staatenpraxis sowie, unter anderem, der Praxis dass Nichtunterzeichnerstaaten des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge eine große Zahl von Flüchtlingen, oft in Situationen von Massenflucht, aufnehmen, stellt die Nichtzurückweisung von Flüchtlingen, wie in Artikel 33 des Abkommens verankert und ergänzt durch die Verpflichtung zur Nichtzurückweisung aus den internationalen Menschenrechten,<sup>16</sup> einen Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts dar.<sup>17</sup>
19. Artikel 3 des Übereinkommens gegen Folter verbietet die Abschiebung von Personen in Länder, bei denen es triftige Gründe zur Annahme gibt, dass die betreffende Person Gefahr läuft, Folter ausgesetzt zu werden. Der Ausschuss gegen Folter hat geschlechtsspezifische Gewalt (englisch: *gender-based violence*) und Missbrauch ausdrücklich in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 2 im Geltungsbereich des Übereinkommens gegen Folter verortet.<sup>18</sup> Artikel 6 und 7 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte beinhalten ebenfalls die Verpflichtung von Staaten, Personen nicht auszuliefern, zu deportieren, auszuweisen oder auf andere Weise aus ihrem Hoheitsgebiet abzuschicken, wenn ein berechtigter Grund für die Annahme besteht, dass der Person in dem Land, in das sie abgeschoben wird oder in der

Folge abgeschoben werden könnte, ein reales Risiko (englisch: *real risk*) eines irreparablen Schadens droht. Der Ausschuss für Menschenrechte machte außerdem deutlich, dass das absolute Verbot von Folter, welches zum Völkergewohnheitsrecht gehört, als eine wichtige logische Konsequenz das Verbot der Zurückweisung in eine Situation des Risikos von Folter umfasst. Daraus folgt das Verbot einer wie auch immer gearteten Zurückweisung einer Person, wenn sie einem Risiko von Folter, Misshandlung oder willkürlichem Entzug des Lebens ausgesetzt würde.

20. Entsprechend dieser Menschenrechtsbestimmungen dürfen Asylsuchende oder Flüchtlinge nicht an Grenzen von Gebieten aus- oder zurückgewiesen (*refoulé*) werden, in denen ihr Leben, ihre Freiheit oder ihr Recht auf Freiheit von Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe bedroht wären.
21. Der Ausschuss weist darauf hin, dass das Übereinkommen als Instrument gegen die Diskriminierung von Frauen keine ausdrückliche Bestimmung zur Nichtzurückweisung enthält. Im Rahmen seiner Arbeit an Individualbeschwerden nach dem Fakultativprotokoll hatte der Ausschuss sich mit Einwänden von Vertragsstaaten zu befassen, die darauf abzielten, dass der Ausschuss nicht die Kompetenz besäße, sich mit Fällen Asylsuchender zu befassen, deren Anträge auf nationaler Ebene abgelehnt worden sind, die jedoch vortragen, dass sie bei zwangsweiser Rückführung in ihre Herkunftsländer der Gefahr sexueller oder geschlechtsspezifischer Gewalt oder Verfolgung ausgesetzt wären. In seiner Antwort stellte der Ausschuss unter anderem

15 Siehe beispielsweise die Charta der Grundrechte der Europäischen Union aus dem Jahr 2000, Artikel 19 (2); Prinzipien für die Behandlung von Flüchtlingen von 1966, verabschiedet durch das Asian-African Legal Consultative Committee (Artikel III (3)); die Erklärung über territoriales Asyl, verabschiedet durch die Resolution 2132 (XXII) der Generalversammlung (Artikel 3); die Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit von 1969 zu spezifischen Aspekten der Flüchtlingsproblematik in Afrika (Artikel II (3)); die Amerikanische Menschenrechtskonvention von 1969 (Artikel 22 (8)) und die Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge von 1984 (Absatz 5). Darüber hinaus wurden die Bestimmungen zu Nichtzurückweisung aus Artikel 33 (1) des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in Auslieferungsabkommen und eine Reihe von Anti-Terror-Übereinkommen sowohl auf weltweiter als auch auf regionaler Ebene aufgenommen.

16 UNHCR, Erklärung der Vertragsstaaten des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beziehungsweise des Protokolls von 1967, verabschiedet am 13. Dezember 2001 (HCR/MMSP/2001/09).

17 UNHCR, „Gutachten zur extraterritorialen Anwendung der Non-Refoulement-Pflicht unter dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beziehungsweise des Protokolls von 1967“ (2007), Absatz 15.

18 Siehe auch Mitteilung Nummer 35/2011, *M.E.N. gegen Dänemark*, Unzulässigkeitsentscheidung übernommen durch den Ausschuss am 26. Juli 2013, Absatz 8.8.

fest,<sup>19</sup> dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung nach den internationalen Menschenrechten den Staaten die Pflicht auferlegt, davon abzusehen, eine Person in einen Hoheitsbereich zurückzuweisen, in dem sie schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sein könnte, insbesondere willkürlicher Verletzung ihres/seines Rechts auf Leben oder Folter oder anderer grausame, unmenschlicher oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Darüber hinaus erinnert der Ausschuss daran, dass bürgerliche und politische Rechte und Freiheiten, einschließlich des Rechts auf Leben und des Rechts, keiner Folter oder Misshandlung ausgesetzt zu werden, implizit vom Übereinkommen abgedeckt werden, und die Vertragsstaaten deshalb der Verpflichtung unterliegen, Personen von ihrem Hoheitsgebiet nicht in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates auszuliefern, zu deportieren, auszuweisen oder auf andere Weise abzuschicken, wenn stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass der Person dort eine tatsächliche Gefahr eines irreparablen Schadens droht.

22. Der Ausschuss gibt außerdem zu bedenken, dass die Vertragsstaaten nach Artikel 2 (d) des Übereinkommens verpflichtet sind, Handlungen oder Praktiken zu unterlassen, welche Frauen diskriminieren, und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Diese Pflicht umfasst die Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Schutz von Frauen vor einem tatsächlichen, persönlichen und vorhersehbaren Risiko, schwerwiegenden Formen der Diskriminierung, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt, ausgesetzt zu sein, unabhängig davon, ob diese Folgen außerhalb der Territorialgrenzen des entsendenden Vertragsstaats eintreten würden: Trifft ein Vertragsstaat eine Entscheidung über eine Person, die seiner Hoheitsgewalt untersteht, und ist die notwendige und vorhersehbare Folge, dass die Grundrechte dieser Person nach dem

Übereinkommen in einem anderen Hoheitsgebiet ernsthaft gefährdet sein werden, kann der Vertragsstaat selbst gegen das Übereinkommen verstoßen. Die Vorhersehbarkeit der Folge würde bedeuten, dass eine gegenwärtige Verletzung durch den Vertragsstaat vorliegt, auch wenn die Folge erst zu einem späteren Zeitpunkt eintreten würde.

23. Der Ausschuss vertritt deshalb die Ansicht, dass die Vertragsstaaten verpflichtet sind sicherzustellen, dass keine Frau in einen anderen Staat aus- oder zurückgewiesen wird, in dem ihr Leben, ihre körperliche Unversehrtheit, Freiheit und persönliche Sicherheit gefährdet wären, oder in dem die Gefahr besteht, unter schwerwiegenden Formen der Diskriminierung zu leiden, einschließlich schwerwiegender Formen geschlechtsspezifischer Verfolgung oder geschlechtsspezifischer Gewalt. Was genau als schwerwiegende Formen der Diskriminierung von Frauen einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt zu gelten hat, hängt von den Umständen jedes Einzelfalls ab.<sup>20</sup>

### C. Kommentierung einzelner Artikel des Übereinkommens

24. Artikel 1–3, 5 (a) und 15 stellen eine Verpflichtung der Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass Frauen während des gesamten Asylverfahrens keine Diskriminierung erfahren, und zwar beginnend mit dem Zeitpunkt der Ankunft an den Grenzen. Asylsuchende Frauen haben Anspruch darauf, dass ihre Rechte nach der Konvention geachtet werden; sie haben das Recht, während des Asylverfahrens und danach jederzeit diskriminierungsfrei, respektvoll und würdevoll behandelt zu werden, einschließlich des Findungsprozesses dauerhafter Lösungen, sobald der Asylstatus vom Empfangsstaat anerkannt wurde. Der Aufnahmestaat trägt eine Verantwortung gegenüber Frauen, denen Asylstatus gewährt wurde, wenn es darum geht, ihnen unter

19 Siehe beispielsweise Mitteilung Nummer 33/2011, *M. N. N. gegen Dänemark*, Unzulässigkeitsentscheidung angenommen durch den Ausschuss am 15. Juli 2013, Absatz 8.5 ff.

20 Siehe ebenda, Absatz 8.9.



- anderem bei der Suche nach einer geeigneten Unterkunft, Ausbildung und/oder einem Arbeitsplatz zu helfen, rechtliche, medizinische, psychosoziale Unterstützung für Traumaopfer zu leisten und Sprachkurse und andere Maßnahmen zur Erleichterung ihrer Integration anzubieten. Darüber hinaus sollten weiblichen Asylbewerbern, deren Asylanträge abgelehnt werden, würdevolle und diskriminierungsfreie Rückkehrverfahren gewährt werden.
25. Artikel 2 (c) des Übereinkommens verlangt staatliche Asylverfahren, die erlauben, dass die Asylanträge von Frauen auf der Grundlage von Gleichberechtigung in fairer, unparteiischer und zeitlich angemessener Art und Weise vorgetragen und geprüft werden. In jeder Phase des Asylverfahrens ist ein geschlechtssensibler Ansatz zu verfolgen. Das bedeutet, dass Asylanträge von Frauen von einem Asylsystem entschieden werden sollten, das in allen Aspekten seiner Grundsätze (englisch: *policies*) und Verfahren von einem tiefgreifenden Verständnis für die besonderen Formen der Diskriminierung oder Verfolgung sowie für Menschenrechtsverletzungen durchdrungen ist, denen Frauen aufgrund ihres biologischen und sozial konstruierten Geschlechts (englisch: *sex and gender*) ausgesetzt sein können. Aufgrund von Scham, Stigmatisierung oder Traumatisierung können einige Frauen zögerlich sein, das wahre Ausmaß der Verfolgung, die sie erlitten haben oder fürchten, offenzulegen oder zu benennen. Es ist zu berücksichtigen, dass sie gegebenenfalls weiterhin Autoritätspersonen oder Zurückweisung und/oder Repressalien durch ihre Familien und/oder ihre Umgebung fürchten. In jedem Fall sollten sie Anspruch darauf haben, gegen erstinstanzliche Asylentscheidungen Berufung einlegen zu können.
26. Zusätzlich verlangen Artikel 2, 15 (1) und 16, dass die Vertragsstaaten anerkennen, dass Frauen eigenständige Asylanträge stellen dürfen. Ihre Ansprüche können sich insofern auch auf Befürchtungen hinsichtlich ihrer Kinder gründen. Anträge auf Flüchtlingsstatus können sich beispielsweise auf die Befürchtung gründen, dass ihre Töchter weiblicher Genitalverstümmelung ausgesetzt wären, zwangsverheiratet würden oder aufgrund der Tatsache, dass sie Mädchen sind, unter schwerwiegender gesellschaftlicher Ächtung und Ausgrenzung durch die Gemeinschaft leiden müssten.<sup>21</sup> Der Antrag auf Schutz des Kindes sollte in kindersensibler Weise zum Wohl des Kindes auch für sich selbst betrachtet werden.<sup>22</sup> Sobald die den Hauptantrag stellende Person als Flüchtling anerkannt ist, sollten andere Mitglieder der Familie normalerweise auch als Flüchtlinge anerkannt werden („abgeleiteter Status“, englisch: *derivative status*).
27. Frauen und Mädchen erleiden Schaden häufig durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure, darunter durch Familienmitglieder, Nachbarn oder eher allgemein durch die Gesellschaft. In diesen Fällen verlangt Artikel 2 (e) des Übereinkommens von den Vertragsstaaten, mit gebührender Sorgfalt ihrer Verpflichtung nachzukommen, Frauen wirkungsvoll vor Schäden, die ihnen durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure zugefügt wurde, zu schützen.<sup>23</sup> Es ist nicht ausreichend, nur nach vertikaler Gleichstellung der einzelnen Frau gegenüber staatlichen Behörden zu streben. Staaten müssen sich auch für Nichtdiskriminierung auf horizontaler Ebene, sogar innerhalb der Familie, einsetzen. Durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure hervorgerufener Schaden stellt Verfolgung dar, wenn der Staat aufgrund diskriminierender

21 UNHCR, „Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation“ – Leitlinie zu Anträgen auf Flüchtlingsstatus mit Bezug auf weibliche Genitalverstümmelung (Genf, 2009), Absatz 12.

22 Zu weiteren Informationen über Asylanträge von Kindern siehe UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern im Zusammenhang mit Artikel 1 (A) 2 und 1 (F) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Richtlinie Nummer 8 (2009) (HCR/GIP/09/08); Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 6 über die Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftsstaates und Allgemeine Bemerkung Nummer 14 zum Wohl des Kindes (Artikel 3, Absatz 1).

23 Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 9 und 10.



behördlicher Grundsätze oder Verfahren nicht fähig oder nicht willens ist, derartigen Schaden zu verhindern oder die Antragstellerin zu schützen.<sup>24</sup>

28. Der Ausschuss ist sich bewusst, dass Aufnahmestaaten für Fälle, in denen die Verfolgung durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure stattfindet, die Möglichkeit einer internen Fluchtalternative eingewendet haben, der zufolge eine Person nicht der Gefahr der Verfolgung durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure ausgesetzt ist, wenn sie eine Neuansiedlungsalternative an einem sicheren Ort in ihrem Herkunftsstaat erhält. Der Ausschuss erinnert daran, dass Artikel 2 (d) und (e) des Übereinkommens die Vertragsstaaten verpflichten, Frauen vor Diskriminierung durch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure zu schützen, und stellt im Zusammenhang mit geflüchteten Frauen fest, dass das Wesen des Flüchtlingsstatus darin besteht, geflüchteten Frauen einen wirkungsvollen Schutz zu bieten. Er stellt ferner fest, dass, falls die interne Schutzalternative von den Aufnahmestaaten in Betracht gezogen wird, die Option strengen Anforderungen unterliegen sollte, wie zum Beispiel der Fähigkeit der Frau, in das betreffende Gebiet zu reisen und dort Aufnahme zu finden und sich niederzulassen.<sup>25</sup> Außerdem weist er darauf hin, dass Vertragsstaaten gender-bezogene Risiken und Aspekte bei der Bewertung der Frage berücksichtigen sollten, ob eine interne Umsiedlung zulässig ist.<sup>26</sup> Zu den Schwierigkeiten, mit denen Frauen bei der Übersiedlung in andere Teile ihres Herkunftslandes konfrontiert sind, können rechtliche, kulturelle und/oder soziale Beschränkungen oder Verbote für Frauen, die allein reisen oder leben, praktische Realitäten wie Probleme der Wohnungssicherung,

Kinderbetreuung und des wirtschaftlichen Überlebens ohne Unterstützung durch Familie oder Gemeinschaft sowie das Risiko von Belästigung und Ausbeutung, einschließlich sexueller Ausbeutung und Gewalt, gehören.

29. Der Ausschuss erkennt an, dass im Rahmen des internationalen Rechts vorrangig die Behörden des Herkunftsstaates verantwortlich für den Schutz der Bürgerinnen und Bürger sind, einschließlich dafür sicherzustellen, dass Frauen ihre Rechte nach dem Übereinkommen genießen können, und dass erst, wenn dieser Schutz nicht verfügbar ist, der internationale Schutz angerufen wird, um grundlegende Menschenrechte zu schützen, die ernsthaft bedroht sind. Der Ausschuss stellt jedoch fest, dass die Tatsache, dass eine Asylbewerberin vor ihrer Abreise aus ihrem Herkunftsland keinen Schutz des Staates beantragt oder dort eine Beschwerde bei den Behörden eingereicht hat, ihren Asylantrag nicht beeinträchtigen sollte, insbesondere wenn Gewalt gegen Frauen toleriert wird oder es ein Muster des Versagens bei der Reaktion auf Beschwerden von Frauen über Missbrauch gibt. Es wäre in solchen Fällen realitätsfern zu verlangen, dass vor der Flucht ein solcher Schutz ersucht worden sein muss. Der Frau kann das Vertrauen in das Justizsystem und in ihre Aussicht auf Gerechtigkeit fehlen, oder sie kann Misshandlung, Belästigung oder Vergeltung infolge ihrer Beschwerde fürchten.<sup>27</sup>

24 UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung“, Absatz 19 (siehe Fußnote 9).

25 *Salah Sheekh gegen die Niederlande*, Beschwerde Nummer 1948/04, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 11. Januar 2007, zitiert bei dem Fall *Sufi und Elmi gegen das Vereinigte Königreich*, Beschwerde Nummer 8319/07 und 11449/07, Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 28. Juni 2011, Absatz 266.

26 UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: ‚Interne Flucht- oder Neuansiedlungsalternative‘ im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Richtlinie Nummer 4 (HCR/GIP/03/04); UNHCR, „Leitlinie zu Anträgen auf Flüchtlingsstatus mit Bezug auf weibliche Genitalverstümmelung“, Absatz 28–32 (siehe Fußnote 21).

27 Mitteilung Nummer 5/2005, *Şahide Goekce (verstorben) gegen Österreich*, Auffassung durch den Ausschuss am 6. August 2007 übernommen; Mitteilung Nummer 6/2005, *Fatma Yildirim (verstorben) gegen Österreich*, Auffassung durch den Ausschuss am 6. August 2007 übernommen.

30. Im Einklang mit dem Übereinkommen sind die Vertragsstaaten zu proaktiven Maßnahmen zur Gewährleistung einer geschlechtersensiblen Auslegung der gesetzlich anerkannten Fluchtgründe verpflichtet, darunter jene, die im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge aufgeführt sind (Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politische Überzeugung). Darüber hinaus kann das Geschlecht als Kriterium für die Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder als bestimmendes Merkmal einer solchen Gruppe zum Zweck der Gewährung des Flüchtlingsstatus unter dem Abkommen von 1951 herangezogen werden. Die Vertragsstaaten werden auch ermutigt, das Geschlecht (englisch: *sex and gender*) als zusätzliche Grundlage für den Flüchtlingsstatus in ihre nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen.
31. Der Ausschuss hebt hervor, dass Asylanträge von Frauen häufig unter dem Fluchtgrund „soziale Gruppe“ in der Definition des Flüchtlings eingestuft werden, was zu einer Verstärkung stereotyper Vorstellungen von Frauen als abhängigen Opfern führen kann. Artikel 5 des Übereinkommens verpflichtet die Vertragsstaaten, Asylanträge von Frauen vorurteilsfrei und ohne stereotype Vorstellungen von Frauen zu bewerten, die auf Unterlegenheit oder Überlegenheit eines der Geschlechter basieren. Geschlechterstereotypisierung wirkt sich auf das Recht von Frauen auf ein angemessenes und gerechtes Asylverfahren aus, und die Asylbehörden haben entsprechende Vorkehrungen zu treffen, damit keine Maßstäbe angelegt werden, die auf vorgefassten Vorstellungen von geschlechtsspezifischer Gewalt und Verfolgung beruhen.<sup>28</sup> Außerdem sind Frauen aktive Akteurinnen, die unter anderem als Führungskräfte in der Politik, als Regierungs- oder Oppositionsmitglieder, als Journalistinnen, als Menschenrechtsverteidigerinnen oder Aktivistinnen, Anwältinnen und Richterinnen wichtige Rollen einnehmen. Sie werden aufgrund ihrer politischen Überzeugungen und/oder Tätigkeiten, einschließlich des Eintretens für Frauenrechte, zum Ziel von Verfolgung. Entsprechend verpflichtet Artikel 7 des Übereinkommens die Vertragsstaaten, sich für die Gleichstellung der Frau im politischen und öffentlichen Leben einzusetzen. Es kann also angemessen sein, dass Frauen ihren Asylantrag aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung oder aus politischen, religiösen, rassischen oder ethnischen Fluchtgründen stellen, einschließlich in Situationen, in denen sie ihren Herkunftsstaat aufgrund von äußerer Aggression, Besatzung, Fremdherrschaft oder schwerwiegenden inneren Unruhen verlassen mussten.<sup>29</sup>
32. Im Einklang mit Artikel 2 (c) und 15 (1) des Übereinkommens haben die Vertragsstaaten Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Frauen in öffentlichen und privaten Bereichen zu beseitigen und sollten sie die Gleichheit von Frauen und Männern vor dem Gesetz bekräftigen. Zu diesem Zweck sollten die Vertragsstaaten durch positive Maßnahmen sicherstellen, dass Frauen nicht diskriminiert werden und während des Asylverfahrens wirkungsvollen rechtlichen Schutz erhalten, einschließlich, je nach Bedarf, Prozesskostenhilfe, Rechtsvertretung und rechtliche Hilfen.<sup>30</sup>
33. Artikel 3 und 10 bis 13 des Übereinkommens beinhalten, dass asylsuchenden Frauen und weiblichen Flüchtlingen ohne Diskriminierung das Recht auf Wohnen, Bildung, Gesundheitsversorgung und andere Unterstützung, wie Essen, Kleidung und notwendige soziale Dienstleistungen – abgestimmt auf ihre Bedürfnisse als Frauen – zuerkannt wird. Darüber hinaus sind weiblichen Flüchtlingen Einkommensquellen und Arbeitsmöglichkeiten anzubieten.<sup>31</sup> Zu den Pflichten gehört, ihnen Informationen zu ihren Rechten und praktische Hinweise zu dem Zugang zu derartigen Leistungen in einer für sie verständlichen Sprache

28 Mitteilung Nummer 18/2008, *Karen Tayag Vertido gegen Philippinen*, Auffassung am 16. Juli 2010 durch den Ausschuss übernommen, Absatz 8.4 und 8.9 (iv); Mitteilung Nummer 20/2008, *V. K. gegen Bulgarien*, Auffassung am 25. Juli 2011 durch den Ausschuss übernommen.

29 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 10 und 11.

30 Ebenda, Absatz 34; siehe auch das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 16 und 25.

31 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 25; siehe auch das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 13 und 17–23.

zur Verfügung zu stellen. In Anbetracht der hohen Rate an Analphabetismus unter Frauen in manchen Gesellschaften kann eine besondere Hilfestellung erforderlich sein.

34. Die Ausgestaltung der Aufnahme sollte auf geschlechtssensible Weise erfolgen, wobei die besonderen Bedürfnisse der Opfer von sexuellem Missbrauch und sexueller Ausbeutung, von Traumaopfern, Opfern von Folter oder Misshandlung und jeder anderen besonders vulnerablen Gruppe von Frauen und Mädchen zu berücksichtigen sind.<sup>32</sup> Die Ausgestaltung der Aufnahme sollte auch die Wahrung der Familieneinheit ermöglichen soweit sie innerhalb des Gebiets besteht, insbesondere im Kontext von Aufnahmezentren.<sup>33</sup> Als grundsätzliche Regel gilt, dass Schwangere und stillende Mütter, die beide besondere Bedürfnisse haben, nicht in Haft genommen werden sollten.<sup>34</sup> Wenn eine Inhaftierung asylsuchender Frauen unvermeidbar ist, sind getrennte Einrichtungen und Gegenstände erforderlich, um den hygienischen Bedürfnissen von Frauen gerecht zu werden. Der Einsatz von weiblichem Wach- und Aufsichtspersonal ist zu fördern. Sämtliches Personal, das mit der Arbeit von in Haft genommenen Frauen beauftragt ist, sollte im Hinblick auf die geschlechtsspezifischen (englisch: *gender-specific*) Bedürfnisse und Menschenrechte von Frauen geschult werden.<sup>35</sup> Gemäß Artikel 1, 2,

5 (a) und 12 des Übereinkommens kann ein Nichtbeachten der besonderen Bedürfnisse von Frauen in Abschiebehaft und eine nicht respektvolle Behandlung in Haft genommenen, asylsuchender Frauen eine Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens darstellen.<sup>36</sup> Nicht zuletzt zur Vermeidung von Gewalt gegen Frauen sind geschlechtergetrennte Einrichtungen für männliche und weibliche Inhaftierte erforderlich, es sei denn es handelt sich um die gemeinsame Unterbringung von Familien, und es sind Alternativen zu einer Inhaftierung bereitzustellen.<sup>37</sup>

#### D. Spezifische Empfehlungen des Ausschusses<sup>38</sup>

35. Die Vertragsstaaten sollten ihre Vorbehalte bezüglich des Übereinkommens überdenken und zurückziehen; sie sollten in Betracht ziehen, das Fakultativprotokoll zu ratifizieren und sie sollten in Betracht ziehen, dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge beziehungsweise dem Protokoll von 1967 sowie anderen relevanten internationalen und regionalen Rechtsinstrumenten beizutreten. Sie sollten ihre Vorbehalte bezüglich dieser Instrumente aufgeben, eine Asylgesetzgebung im Einklang mit diesen Instrumenten erlassen und die Instrumente in komplementärer Weise anwenden.

32 Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Beschluss Nummer 93 (LIII) über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, Absatz (b) (iii).

33 Ebenda, Absatz (b) (iv); Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 16.

34 Grundsätze der Vereinten Nationen für die Behandlung weiblicher Gefangener und für nicht freiheitsentziehende Maßnahmen für weibliche Straffällige (Bangkok-Regeln) (Generalversammlung Resolution 65/229, Anlage), Regel 42; UNHCR, „Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft“ (Genf, 2012).

35 Die Bangkok-Regeln, Regeln 5, 19 und 33 (1); UNHCR, „Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft“, Absatz 9.3.

36 Mitteilung Nummer 23/2009, *Inga Abramova gegen Weißrussland*, Auffassung am 25. Juli 2011 durch den Ausschuss übernommen, Absatz 7.5 und 7.7; siehe auch die Bangkok-Regeln und die Allgemeine Empfehlung Nummer 24 zu Frauen und Gesundheit, Absatz 6.

37 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 9. Der Ausschuss für Menschenrechte bekräftigte die Verpflichtung, weniger beeinträchtigende Maßnahmen zur Erreichung desselben Ziels in Erwägung zu ziehen (siehe Mitteilung Nummer 900/1999, *C. gegen Australien*, Auffassung durch den Ausschuss für Menschenrechte übernommen am 28. Oktober 2002, Absatz 8.2); siehe auch UNHCR, „Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft“, Absatz 9.3.

38 Der Ausschuss räumt ein, dass die überwiegende Mehrheit der Flüchtlinge von Entwicklungsländern aufgenommen wird und diese nicht in der Lage sind, mit den Herausforderungen einer derart großen Zahl von Flüchtlingen umzugehen. Der Ausschuss erinnert daran, dass es sich beim Schutz von Flüchtlingen um eine kollektive Verantwortung handelt. Aus diesem Grund ruft er die internationale Gemeinschaft, insbesondere Nicht-Empfängerstaaten, dazu auf, die Last solidarisch zu teilen und die Empfängerstaaten bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen zu unterstützen – ohne Kompromisse bezüglich der Pflichten der Vertragsstaaten einzugehen oder diese aufzuweichen. Zu den proaktiven Maßnahmen, die sie ergreifen sollten, zählen die Gewährung technischer und finanzieller Hilfen für die Empfängerstaaten, um die Herausforderungen eines massiven Zustroms von Flüchtlingen abzumildern, sowie die finanzielle Unterstützung der Vereinten Nationen und anderer internationaler oder regionaler Stellen, die mit dem Schutz und der Versorgung von Flüchtlingen befasst sind.

36. Staaten, die regionalen Flüchtlings- oder Asylinstrumenten beigetreten sind, sollten gewährleisten, dass sie die Rechte von Frauen, die internationalen Schutzes bedürfen, achten und diese Instrumente in der Praxis auf geschlechtssensible Art und Weise anwenden. Sie sollten außerdem sicherstellen, dass Frauen die Vorteile dieser Instrumente ohne Diskriminierung, auf der Basis substantzieller Gleichstellung, genießen können.<sup>39</sup>
37. Die Vertragsstaaten sollten Rechtsvorschriften und andere Maßnahmen verabschieden, die das Nichtzurückweisungs-Prinzip (englisch: *non-refoulement principle*) im Einklang mit anderen Pflichten gemäß internationalem Recht respektieren und alle notwendigen Maßnahmen treffen, damit schutzbedürftige Opfer schwerwiegender Formen der Diskriminierung, einschließlich geschlechtsspezifischer Formen der Verfolgung, unabhängig von ihrem rechtlichen Status und ihrem Wohnort, unter keinen Umständen in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben in Gefahr wäre oder sie schwerwiegenden Formen der Diskriminierung ausgesetzt sein könnten, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt, Folter, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe.<sup>40</sup>
38. Die Vertragsstaaten sollten die Definition des Begriffs ‚Flüchtling‘ im Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge im Einklang mit ihren Verpflichtungen zur Nichtdiskriminierung und Gleichstellung auslegen,<sup>41</sup> einen geschlechtssensiblen Ansatz bei der Auslegung aller gesetzlich anerkannten Fluchtgründe verfolgen, geschlechtsspezifische Anträge, wo notwendig, auf Basis des Fluchtgrundes der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe klassifizieren und sowohl die zusätzliche Aufnahme des Geschlechts (englisch: *sex and gender*) als auch weibliche Homosexualität, Bisexualität oder Transgender oder andere Identitätsstatus in die Liste der Gründe zur Gewährung des Flüchtlingsstatus im nationalen Asylrecht erwägen.
39. Die Vertragsstaaten sollten dem Ausschuss in Bezug auf ihre Maßnahmen (englisch: *policies*) und ihre Rechtsvorschriften im Bereich Asyl und Flüchtlinge Bericht erstatten und nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Daten und Trends zu Asylanträgen, Herkunftsstaaten, Fluchtgründen und Anerkennungsquoten sammeln, analysieren und zur Verfügung stellen.
40. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass adäquate personelle und finanzielle Ressourcen zur Umsetzung des Übereinkommens in Bezug auf Asylsuchende und Flüchtlinge zur Verfügung gestellt werden, und zwar auch für die geschlechtsbezogenen (englisch: *gender-related*) Aspekte dieser Umsetzung, und sie sollten nach Bedarf technischen Rat und Hilfe in Anspruch nehmen.

39 Konvention der Organisation für Afrikanische Einheit von 1969 zu spezifischen Aspekten der Flüchtlingsproblematik in Afrika; Erklärung von Cartagena über Flüchtlinge, 1984; Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

40 Siehe das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Artikel 61, und das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 33.

41 Siehe die Richtlinien des UNHCR zum Internationalen Schutz, einschließlich „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Richtlinie Nummer 1 (HCR/GIP/02/01); „Richtlinien zum Internationalen Schutz: ‚Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe‘ im Zusammenhang mit Artikel 1A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“, Richtlinie Nummer 2 (HRC/GIP/02/02) und „Richtlinien zum Internationalen Schutz Nummer 9: Anträge auf Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft aufgrund der sexuellen Orientierung und/oder der geschlechtlichen Identität im Zusammenhang mit Artikel 1A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ (HRI/GIP/12/09).

41. Die Vertragsstaaten sollten mit allen Einrichtungen der Vereinten Nationen, insbesondere mit dem Hochkommissariat der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR), in Bezug auf Asylsysteme und Verfahrensweisen zusammenarbeiten, damit die Bestimmungen des Übereinkommens und anderer Flüchtlingsinstrumente auf eine Weise angewendet werden, die die Rechte weiblicher Asylsuchender und Flüchtlinge fördert.<sup>42</sup> Sie sollten mit der Zivilgesellschaft und an der Basis engagierten Nichtregierungsorganisationen, die weibliche Asylsuchende und Flüchtlinge unterstützen, zusammenarbeiten.
42. Die Asylverfahren der Vertragsstaaten sollten vorsehen, dass Frauen eigene Asylanträge stellen können und separat angehört werden, auch wenn sie Teil einer asylsuchenden Familie sind. Die Vertragsstaaten sollten zulassen, dass andere Mitglieder der Familie in der Regel auch als Flüchtlinge anerkannt werden, wenn die Person, die den Hauptantrag stellt, als Flüchtling anerkannt wird („abgeleiteter Status“). Genau wie ein Kind seinen Flüchtlingsstatus von der Anerkennung eines Elternteils als Flüchtling ableiten kann, sollten Elternteile über den Flüchtlingsstatus ihres Kindes abgeleiteten Status zuerkannt bekommen.<sup>43</sup> Es ist überaus wichtig, dass als Flüchtlinge anerkannte Frauen, ob selbst oder im abgeleiteten Status, eigene Dokumente erhalten, die ihre Rechtsstellung belegen, sie vor Zurückweisung schützen und ihre damit verbundenen Rechte sichern.
43. Ein Fehlen von Dokumenten, die ihren Asylanspruch belegen, allein darf von den Vertragsstaaten nicht als mangelnde Glaubwürdigkeit asylsuchender Frauen ausgelegt werden. Sie sollten vielmehr berücksichtigen, dass viele Frauen in ihren jeweiligen Herkunftsstaaten keine Papiere besitzen, und versuchen, ihre Glaubwürdigkeit auf andere Weise zu ermitteln.
44. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass ihre Grenzpolizei und Beschäftigten der Asyl- und Einwanderungsbehörden angemessen geschult, begleitet und überwacht werden, um geschlechtssensible und nicht diskriminierende Praktiken im Umgang mit weiblichen Asylsuchenden und Flüchtlingen zu gewährleisten. Sie sollten sicherstellen, dass sie einen geschlechtssensiblen Ansatz für ein geeignetes Identifizierungssystem für Asylbewerberinnen und weibliche Flüchtlinge verfolgen und umsetzen, das nicht auf Vorurteilen und stereotypen Vorstellungen von Frauen beruht, einschließlich für Opfer von Menschenhandel und/oder sexueller Ausbeutung.<sup>44</sup>
45. Die Vertragsstaaten sollten anerkennen, dass es sich bei Menschenhandel um einen wesentlichen Bestandteil geschlechtsspezifischer Verfolgung handelt, mit der Folge, dass Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind oder befürchten, es zu werden, über ihr Recht auf Zugang zu Asylverfahren ohne Diskriminierung und ohne jede Vorbedingung zu informieren sind und dieses Recht tatsächlich in Anspruch nehmen können sollten. Die Vertragsstaaten sind dazu angehalten, Opfer von Menschenhandel, im Einklang mit den „Richtlinien zum Internationalen Schutz Nummer 7: Anwendung des Artikels 1 A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge auf die Opfer von Menschenhandel und entsprechend gefährdete Personen“ des UNHCR, unter dem Fluchtgrund „soziale Gruppe“ zu erfassen, und ihnen wird empfohlen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, damit Frauen und Mädchen nicht an Orte zurückgewiesen werden, an denen ihnen die Gefahr droht, erneut Opfer von Menschenhandel zu werden.

42 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 35; Protokoll von 1967 zum Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel II; Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (Generalversammlung Resolution 428 (V), Anlage), Absatz 8.

43 Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Beschluss Nummer 88 (L) über den Schutz der Familie des Flüchtlings, Absatz (b) (iii); UNHCR, „Richtlinien zum Internationalen Schutz: Asylanträge von Kindern“, Absatz 9 (siehe Fußnote 22).

44 Mitteilung Nummer 15/2007, *Zhen Zheng gegen die Niederlande*, Auffassung am 27. Oktober 2008 durch den Ausschuss übernommen, Absatz 9.1 (a); siehe auch Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 5 und Allgemeine Empfehlung Nummer 25, Absatz 7.



46. Die Vertragsstaaten sollten geeignete Screening-Methoden entwickeln, über die sie asylsuchende Frauen, die besonderen Schutzes und Hilfestellung bedürfen, frühzeitig erkennen, einschließlich Frauen mit Behinderungen, unbegleitete Mädchen,<sup>45</sup> traumatisierte Opfer, Opfer von Menschenhandel und/oder Zwangsprostitution, Opfer sexueller Gewalt und Opfer von Folter und/oder Misshandlung.<sup>46</sup>
47. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Interviewerinnen und Interviewer sowie Entscheiderinnen und Entscheider auf allen Ebenen über entsprechende Ausbildung, Hilfsmittel und Orientierungshilfen zur Beurteilung geschlechtsbezogener Asylanträge verfügen. In Anerkennung der relevanten Bestimmungen des Übereinkommens sollten die Vertragsstaaten Verfahrensweisen (englisch: *policies*) im Einklang mit der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung und den UNHCR-„Richtlinien zum Internationalen Schutz: Geschlechtsspezifische Verfolgung im Zusammenhang mit Artikel 1 A (2) des Abkommens von 1951 beziehungsweise des Protokolls von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge“ entwickeln.
48. Die Vertragsstaaten sollten während des Asylverfahrens und während des Integrationsprozesses von Frauen, denen der Flüchtlingsstatus zuerkannt wurde, einen angemessenen Lebensstandard sicherstellen, einschließlich sicherer Unterkunft, Sanitär- und Gesundheitseinrichtungen, Nahrung, Kleidung und notwendiger Sozialleistungen, zusätzlich zu Einkommensquellen und Erwerbsmöglichkeiten für weibliche Asylsuchende und Flüchtlinge, und in den Aufnahmeeinrichtungen geeignete Monitoring- und Beschwerde-mechanismen vorsehen.<sup>47</sup>
49. Die Vertragsstaaten sollten in ihren Rechtsvorschriften berücksichtigen, dass es keine rechtswidrige Handlung ist Asyl zu suchen, und asylsuchende Frauen sollten für ihren illegalen Grenzübertritt oder Aufenthalt nicht (durch Inhaftierung) bestraft werden, sofern sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und einen berechtigten Grund für ihre illegale Einreise oder ihren Aufenthalt vorbringen.<sup>48</sup> Grundsätzlich gilt, dass die Inhaftierung von Schwangeren und stillenden Müttern, beide mit besonderen Bedürfnissen, vermieden werden sollte. Kinder sollten nicht mit ihren Müttern inhaftiert werden, es sei denn, dies ist die einzige Möglichkeit, den Familienverband zu erhalten, und wird als im besten Interesse des Kindes angesehen. Alternativen zur Haft, einschließlich Freilassung mit oder ohne Auflagen, sollten im Einzelfall erwogen werden, insbesondere wenn getrennte Einrichtungen für Frauen und/oder Familien nicht verfügbar sind.
50. Die Vertragsstaaten sollten geschlechtssensible Verfahrensgarantien in Asylverfahren einrichten, um sicherzustellen, dass Asylbewerberinnen ihre Fälle auf der Grundlage von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung vorbringen können. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen:
- dass asylsuchende Frauen das Recht haben, einen Asylantrag zu stellen und, im Hinblick darauf, getrennt, ohne die Anwesenheit männlicher Familienmitglieder, befragt zu werden, damit sie Gelegenheit haben, ihren Fall darzulegen;
  - dass asylsuchende Frauen Informationen über den Stand des Anerkennungsverfahrens und die Möglichkeit des Zugangs hierzu erhalten, zusätzlich zu Rechtsberatung, und zwar in einer für sie verständlichen Art und Weise und Sprache.

45 Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 6 über die Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftsstaates, Absatz 31 (i).

46 Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars, Beschluss Nummer 93 (LIII) über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, Absatz (b) (iii).

47 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Artikel 2 (c) und (f) und 3.

48 Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, Artikel 31.



- Sie sollten über ihr Recht auf eine weibliche Interviewerin und Dolmetscherin informiert werden und darüber, dass sie diese auf Wunsch auch erhalten;
- (c) dass asylsuchende Frauen Zugang zu kompetenter Rechtsvertretung im Vorfeld der ersten Anhörung im Asylverfahren haben. Wenn nötig, sollte ihnen unentgeltlich ein Rechtsbeistand zur Seite gestellt werden. Unbegleitete und von ihren Eltern getrennte Mädchen müssen in jedem Fall eine qualifizierte Rechtsvertretung sowie einen Vormund zugewiesen bekommen, die ihnen während des gesamten Asylverfahrens beistehen und die Achtung ihrer bestmöglichen Interessen gewährleisten;<sup>49</sup>
  - (d) dass Interviewerinnen und Interviewer bei Anhörungen Techniken und Verfahren anwenden, die sensibel gegenüber Geschlecht, Alter und anderen intersektionalen Diskriminierungsgründen und Benachteiligungen sind, die Menschenrechtsverletzungen, die geflüchtete Frauen und Asylsuchende erleiden, verschlimmern;
  - (e) dass eine unterstützende Interviewumgebung geschaffen wird, damit Antragstellerinnen, insbesondere Überlebende von traumatischen Erfahrungen, Folter und/oder Misshandlung und sexueller Gewalt, ihren Fall, einschließlich Offenlegung sensibler und privater Informationen, vortragen können, und dass dafür ausreichend Zeit eingeräumt wird;
  - (f) dass für den Zeitraum der Anhörung Kinderbetreuung angeboten wird, damit die Antragstellerin ihren Antrag, der sensible Informationen umfasst, nicht in Anwesenheit ihrer Kinder vorbringen muss;
  - (g) dass, wenngleich die Asylbewerberin in der Regel die Beweislast für ihren Asylantrag trägt, die Pflicht zur Feststellung und Bewertung aller relevanten Fakten zwischen der Antragstellerin und der Entscheidungsperson geteilt wird. Die Schwelle für eine positive Bewertung von Asylanträgen (englisch: *for accepting asylum applications*) sollte sich nicht an der statistischen Eintrittswahrscheinlichkeit (englisch: *probability*) orientieren, sondern an der angemessenen Wahrscheinlichkeit (englisch: *reasonable likelihood*), dass die Antragstellerin eine begründete Furcht vor Verfolgung hat oder bei Zurückweisung der Verfolgung ausgesetzt wäre;
  - (h) dass es in einigen Fällen der Entscheiderin oder dem Entscheider obliegen kann, alle zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen, um die nötigen Beweise zur Stützung des Antrags zu erbringen, wie beispielsweise das Aufspüren und Zusammentragen von Informationen zu Menschenrechten im Herkunftsstaat aus verlässlichen Regierungs- oder Nichtregierungsquellen;
  - (i) dass verspätete Offenlegung sexueller Gewalt und anderer traumatischer Ereignisse durch die Antragstellerin während des Asylverfahrens nicht automatisch zu einem negativen Urteil über ihre Glaubwürdigkeit führt. Eine Zurückhaltung bei der Benennung des wahren Ausmaßes der Verfolgung, die sie erlitten haben oder fürchten, kann auf Scham, Stigmatisierung oder Traumatisierung beruhen. Eine Aufklärung über den vertraulichen Charakter der Anhörung, einschließlich des Hinweises darauf, dass die von der Frau zur Verfügung gestellten Informationen nicht ohne ihre Einwilligung an Mitglieder ihrer Familie weitergegeben werden, sollte zur gängigen Praxis gehören;

49 Siehe Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 6 über die Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftsstaates, Absatz 21, 33, 36 und 39; Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Beschluss Nummer 107 (LVIII) über gefährdete Kinder, Absatz (g) (viii).

- (j) dass, wo notwendig, Mechanismen zur Überweisung an psychosoziale Beratungsstellen oder andere unterstützende Dienste sowohl vor als auch nach der Anhörung zur Verfügung gestellt werden;
- (k) dass die Entscheidung im Falle einer Ablehnung des Antrags begründet werden muss und die Antragstellerin die Möglichkeit hat, dagegen bei einer zuständigen Stelle Rechtsmittel einzulegen;
- (l) dass, im Zusammenhang mit dauerhaften Lösungen, die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen aus dem Exil nach Hause und ihre nachhaltige Reintegration in sicherer Umgebung in Würde stattfinden und die sozioökonomische Sicherheit der Flüchtlinge gewährleistet ist.<sup>50</sup> Staaten, die Frauen Flüchtlingsstatus zuerkennen haben, sollten sicherstellen, dass die Integration vor Ort auf Grundlage von Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung erfolgt und die Frauen mit Würde behandelt werden.

### IV. Anwendung von Nichtdiskriminierung und Gleichstellung der Geschlechter bei Bestimmung der Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit

#### A. Allgemeine Bemerkungen

51. Das Übereinkommen ist ein wichtiges Instrument bei den Bemühungen zur Vermeidung und Verminderung von Staatenlosigkeit, denn es wirkt sich in Bezug auf Staatsangehörigkeitsrechte insbesondere auf Frauen und Mädchen aus.<sup>51</sup> Das Übereinkommen verlangt den uneingeschränkten Schutz der Gleichberechtigung von Frauen in Fragen der Staatsangehörigkeit. Die Staatsangehörigkeit ist die rechtliche Verbindung einer Person mit einem

Staat und ist entscheidend, um vollständige gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen. Die Staatsangehörigkeit ist auch essenziell, um die Ausübung und den Genuss anderer Rechte zu gewährleisten, einschließlich des Rechts auf Einreise in das und dauerhaften Wohnsitz im Hoheitsgebiet eines Staates und aus dem Ausland in diesen Staat zurückzukehren. Artikel 9 des Übereinkommens ist daher für den Genuss des gesamten Spektrums der Menschenrechte durch Frauen von wesentlicher Bedeutung. Obwohl Menschenrechte allen Personen zustehen, unabhängig des Status ihrer Nationalität, ist die Staatsangehörigkeit in der Praxis häufig eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Grundrechten. Ohne eine Staatsangehörigkeit sind Mädchen und Frauen verschärften Formen von Diskriminierung ausgesetzt und zwar aufgrund ihres weiblichen Geschlechts (englisch: *as women*) und als Nicht-Staatsbürgerinnen (englisch: *non-nationals*) oder staatenlose Personen.

52. Artikel 9 (2) des Übereinkommens sieht vor, dass Frauen dasselbe Recht wie Männer haben müssen, ihre Staatsangehörigkeit zu erwerben, zu behalten oder zu ändern, unabhängig von Eheschließung und Scheidung und davon, was ihre Ehepartnerinnen oder Ehepartner mit ihrer eigenen Staatsangehörigkeit machen. Gemäß dem Übereinkommen können Frauen ihre Staatsangehörigkeit unter denselben Voraussetzungen wie ihr Ehepartner auf ihre Kinder übertragen, ob sie sich in ihrem eigenen Land oder im Ausland aufhalten.

53. Ohne die Rechtsstellung als Staatsangehörige oder Staatsbürgerinnen<sup>52</sup> werden Frauen und Mädchen häufig ausgegrenzt, ihnen bleibt das Recht zu wählen oder auf Übernahme öffentlicher Ämter vorenthalten, sie haben unter Umständen keinen Zugang zu öffentlichen Leistungen, genießen möglicherweise keine

50 Exekutivkomitee für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, Beschluss Nummer 109 (LXI) zu lang andauernden Flüchtlingssituationen.

51 Eine staatenlose Person wird im Völkergewohnheitsrecht und in Artikel 1 (1) des Übereinkommens über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 als „eine Person, die kein Staat auf Grund seines Rechtes als Staatsangehörigen ansieht“, definiert. Die Völkerrechtskommission hat die Definition in Artikel 1 (1) des Übereinkommens von 1954 als Teil des Völkergewohnheitsrechts anerkannt (A/61/10, Kapitel IV, Absatz 49). Siehe auch UNHCR, *Handbuch über den Schutz staatenloser Personen: Unter dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954* (Genf, 2014).

52 Die Begriffe „Staatsangehörigkeit“ und „Staatsbürgerschaft“ werden austauschbar verwendet.

freie Wohnortwahl oder Freizügigkeit und ihnen kann der Zugang zu aus der Rechtsstellung als Staatsangehörige resultierenden Rechten und Vorteilen, wie dem Recht auf Bildung, Gesundheitsversorgung, Eigentum oder Beschäftigung, verwehrt bleiben.

54. Das Staatsangehörigkeitsrecht kann Frauen direkt oder indirekt diskriminieren. Rechtsvorschriften, die geschlechtsneutral scheinen, können in der Praxis unangemessene und negative Auswirkungen auf den Genuss des Rechts auf Staatsangehörigkeit durch Frauen entfalten. Die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen bei einer Eheschließung mit einem ausländischen Staatsbürger die Staatsangehörigkeit ihres Ehepartners annehmen, liegt immer noch höher als bei Männern und sie sind deshalb einer höheren Gefahr der Staatenlosigkeit ausgesetzt, wenn in der nationalen Gesetzgebung Lücken bestehen, die ihnen erlauben oder von ihnen erfordern, ihre Staatsangehörigkeit aufzugeben, ohne eine Zusicherung erworben oder erhalten zu haben, dass sie die Staatsangehörigkeit des Ehepartners annehmen können. Das Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit, das in vielen nationalen Rechtssystemen verankert ist, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Staatenlosigkeit. Vielfach ist es Frauen nicht gestattet, ihre Staatsangehörigkeit auf ihre ausländische Ehepartnerin oder ihren ausländischen Ehepartner zu übertragen. Geschlechtsspezifische (englisch: *sex and gender-based*) Diskriminierung in der nationalen Gesetzgebung hat weiterhin weitreichende nachteilige Auswirkungen auf Genuss von Grundrechten durch Frauen und ihre Kinder. Geschlechterungleichheit besteht im Staatsangehörigkeitsrecht und in dessen Umsetzung in einer beachtlichen Zahl von Staaten fort und kann zu Staatenlosigkeit von Frauen führen. Geschlechterungleichheit kann auch zu Staatenlosigkeit von Kindern führen, wenn ihren Müttern nicht in gleicher Weise wie den Vätern gestattet ist, ihre Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder zu übertragen. Auf diese Weise kann die Diskriminierung von Frauen zu einem Kreislauf der Staatenlosigkeit führen,

die von Generation zu Generation weitergegeben wird.<sup>53</sup>

55. Auch die Voraussetzungen für eine Einbürgerung können Frauen indirekt diskriminieren, denn sie können mit der Erfüllung von Kriterien verbunden sein, die für Frauen schwieriger zu erfüllen sind als für Männer. Es kann beispielsweise für Frauen, darunter staatenlose Frauen, schwieriger sein als für Männer, die Beherrschung der Sprache des Aufnahme Staates zu erwerben, wenn zuvor oder derzeitig ihr Recht auf Zugang zu formaler Schulbildung behindert wurde oder wird. Auch andere Voraussetzungen, wie die wirtschaftliche Selbstständigkeit oder der Nachweis von Eigentum, können für Frauen schwieriger zu erbringen sein als für Männer. Situationen der Staatenlosigkeit infolge der Eheschließung mit einem ausländischen Staatsangehörigen und der entsprechenden Erfordernisse der Einbürgerung, wie in Absatz 54 oben beschrieben, können zu einer Abhängigkeit von Frauen von ihren Ehegatten in wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und sprachlicher Hinsicht führen und sie einer gesteigerten Gefahr der Ausbeutung aussetzen.
56. Die Registrierung der Geburt ist ebenfalls eng verbunden mit dem Genuss des Rechts auf Staatsangehörigkeit durch Frauen und ihre Kinder. Die Geburtsurkunde bildet den Nachweis der Identität einer Person und ihres Erwerbs der Staatsangehörigkeit, entweder auf Grundlage der Abstammung (*jus sanguinis*) oder des Geburtsorts (*jus soli*). In der Praxis ist es Müttern, insbesondere unverheirateten Müttern, aufgrund indirekter Diskriminierung, kultureller Gepflogenheiten und Armut häufig nicht möglich, ihre Kinder in gleichberechtigter Weise wie Väter registrieren zu lassen. Die Nichteintragung der Geburt eines Kindes kann den tatsächlichen Genuss einer Reihe von Rechten des Kindes beeinträchtigen oder aufheben, einschließlich des Rechts auf Nationalität, auf Namen und Identität, auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf Anerkennung der Rechtsfähigkeit.

53 UNHCR, „Richtlinien zur Staatenlosigkeit Nummer 4: Gewährleistung des Rechts jedes Kindes auf Erwerb einer Staatsangehörigkeit“, Absatz 13–15 (siehe Fußnote 6).

57. Diskriminierende Gesetze und Verfahrensweisen können dazu führen, dass Frauen und ihre Kinder nicht in der Lage sind, Zugang zu Dokumenten zu erlangen, die ihre Identität und Staatsangehörigkeit belegen. Ohne Belege für ihre Identität und Staatsangehörigkeit können Frauen und ihre Kinder in ihrer Freizügigkeit eingeschränkt sein, Schwierigkeiten beim Zugang zu diplomatischem Schutz gegenüberstehen, längere Haft während der Feststellung ihrer Identität und Staatsangehörigkeit erdulden müssen und letztlich in Situationen geraten, in denen kein Staat sie als seine Staatsbürgerinnen anerkennt, wodurch sie staatenlos werden.
58. Angesichts der entscheidenden Bedeutung von Staatsangehörigkeit für eine vollständige gesellschaftliche Teilhabe von Frauen<sup>54</sup> untergraben die große Zahl und die Art der Vorbehalte, die einige Vertragsstaaten gegen Artikel 9 des Übereinkommens eingelegt haben, Ziel und Zweck des Übereinkommens. Die Rechte auf Staatsangehörigkeit und Nichtdiskriminierung, die sich in vielen anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten wiederfinden,<sup>55</sup> die ein gleiches Recht von Frauen auf Staatsangehörigkeit betonen, werfen auch die Frage nach der Gültigkeit und Rechtswirksamkeit derartiger Vorbehalte auf. Mit Interesse beobachtet der Ausschuss die Tendenz zur Rücknahme oder zumindest zur Eingrenzung von Vorbehalten gegenüber Artikel 9 und gleichzeitig eine damit verbundene häufigere Aufnahme der formalen Gleichberechtigung von Männern und Frauen in nationale Rechtsvorschriften, was in der Folge die Gefahr der Diskriminierung von Frauen und insbesondere die Gefahr der Staatenlosigkeit von Frauen und ihren Kindern vermindert.

## B. Kommentierung einzelner Artikel des Übereinkommens

59. Artikel 9 des Übereinkommens legt fest, dass Frauen die gleichen Rechte wie Männer auf Erwerb, Wechsel oder Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit und auf deren Übertragung auf ihre Kinder genießen. Der Ausschuss legt dieses Recht dahingehend aus, dass es auch für Ehegattinnen und Ehegatten (englisch: *spouses*) gilt.<sup>56</sup>
60. Artikel 9 (1) verlangt von den Vertragsstaaten sicherzustellen, dass sich die Staatsangehörigkeit der Frau weder durch Eheschließung mit einem Ausländer noch durch Wechsel der Staatsangehörigkeit des Ehemanns im Laufe der Ehe ohne Weiteres ändert, sie staatenlos macht oder ihr die Staatsangehörigkeit ihres Mannes aufgezwungen wird. Frauen können aufgrund diskriminierender Gesetze und Praktiken staatenlos werden, wenn sie beispielsweise ihre Staatsangehörigkeit bei einer Eheschließung mit einem Ausländer automatisch verlieren und sie die Staatsangehörigkeit des Ehemanns nicht auf Grundlage der Eheschließung erwerben können, wenn der Ehemann seine Staatsangehörigkeit wechselt, staatenlos wird oder verstirbt oder wenn die Ehe geschieden wird.
61. Artikel 9 (2) des Übereinkommens verlangt von den Vertragsstaaten sicherzustellen, dass Frauen und Männer die gleichen Rechte haben, ihre Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder zu übertragen. Kommen die Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen gemäß Artikel 9 (2) nicht nach, setzen sie Kinder der Gefahr der Staatenlosigkeit aus. Staatsangehörigkeitsrecht, das die Staatsangehörigkeit allein durch väterliche Abstammung gewährt, verletzt Artikel 9 (2) und kann Kinder staatenlos werden lassen, wenn:

54 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 21, Absatz 6.

55 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 15; Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Artikel 2, 3, 24 und 26; Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Artikel 7; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Artikel 5; Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Artikel 18; Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, Artikel 29.

56 CEDAW/C/KWT/CO/3-4, Absatz 37.

- (a) der Vater staatenlos ist;
  - (b) die Rechtsvorschriften des Staates des Vaters ihm nicht erlauben, seine Staatsangehörigkeit zu übertragen, beispielsweise wenn das Kind im Ausland geboren wird;
  - (c) der Vater unbekannt ist oder mit der Mutter zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes nicht verheiratet war;
  - (d) der Vater nicht in der Lage war, die behördlich notwendigen Schritte zur Übertragung seiner Staatsangehörigkeit durchzuführen oder den Nachweis der Staatsangehörigkeit seiner Kinder zu erbringen, weil er beispielsweise verstorben ist, zwangsweise von seiner Familie getrennt wurde oder die Mühen der Erbringung erforderlicher Dokumente oder anderer Anforderungen nicht auf sich nehmen konnte;
  - (e) der Vater nicht willens war, die behördlich notwendigen Schritte zur Übertragung seiner Staatsangehörigkeit durchzuführen oder den Nachweis der Staatsangehörigkeit seiner Kinder zu erbringen, weil er beispielsweise die Familie verlassen hat.
62. Artikel 1 bis 3 des Übereinkommens beinhalten auch das Recht von Frauen, in gleicher Weise wie Männer von der Möglichkeit der Einbürgerung für sich selbst und ihre Ehepartnerin oder ihren Ehepartner zu profitieren. Diskriminierung von Frauen in dieser Hinsicht verhindert die Verminderung von Staatenlosigkeit. Das gilt gleichermaßen, wenn Frauen ihre Staatsangehörigkeit nicht auf ihre staatenlosen Ehegatten übertragen können. Kindern, die in solchen Beziehungen geboren werden, droht ebenfalls die Gefahr der Staatenlosigkeit.

### C. Spezifische Empfehlungen

63. Im Lichte der obigen Ausführungen empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, die Folgen des noch nicht getan haben:
- (a) ihre Vorbehalte bezüglich Artikel 9 des Übereinkommens zu überprüfen und zurückzunehmen, weil sie mit Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbar und somit nach Artikel 28 (2) unzulässig sind;<sup>57</sup>
  - (b) ihr Staatsangehörigkeitsrecht zu überprüfen und zu reformieren, um die Gleichberechtigung (englisch: *equality*) von Frauen und Männern im Hinblick auf Erwerb, Wechsel und Beibehaltung der Staatsangehörigkeit zu gewährleisten und um Frauen zu ermöglichen, ihre Staatsangehörigkeit ihren Kindern und ihren ausländischen Ehepartnern oder Ehepartnerinnen (englisch: *spouses*) zu übertragen, und außerdem sicherzustellen, dass alle Hindernisse bei der praktischen Umsetzung derartiger Rechtsvorschriften beseitigt werden, und zwar unter vollständiger Einhaltung der Artikel 1 bis 3 und 9 des Übereinkommens;
  - (c) Rechtsvorschriften außer Kraft zu setzen, die die automatische Annahme der Staatsangehörigkeit bei der Eheschließung oder den automatischen Verlust der Staatsangehörigkeit infolge eines veränderten Familienstands oder eines Wechsels der Staatsangehörigkeit des Ehemanns vorsehen;
  - (d) in Betracht zu ziehen, die doppelte Staatsangehörigkeit in Fällen zu erlauben, in denen Frauen Ausländer geheiratet haben, und für Kinder, die in solchen Beziehungen geboren wurden, insbesondere in Situationen, in denen Rechtssysteme, die doppelte Staatsangehörigkeit vorsehen, zu Staatenlosigkeit führen können;

57 Allgemeine Empfehlungen Nummer 4, 20 und 28.

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

- (e) Staatenlosigkeit durch gesetzliche Bestimmungen zu vermeiden, die den Verlust oder die Anerkennung der Staatsangehörigkeit von Besitz oder Erwerb einer anderen Staatsangehörigkeit abhängig machen, und Frauen, die durch Fehlen solcher Schutzbestimmungen staatenlos geworden sind, eine Wiedereinbürgerung zu erlauben;
- (f) das Bewusstsein zu fördern für neuere Entwicklungen im Bereich Rechtsvorschriften und Politiken (englisch: *policies*), die Frauen die gleichen Rechte wie Männern bei Erwerb, Wechsel und Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit oder bei der Übertragung ihrer Staatsangehörigkeit auf ihre Kinder und ausländische Ehepartner/innen garantieren;
- (g) indirekte Diskriminierung in ihren nationalen Rechtsvorschriften zu beseitigen, die beispielsweise durch Einbürgerungsvoraussetzungen, die in der Praxis für Frauen viel mühevoller zu erfüllen sein können als für Männer, entsteht;
- (h) das Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 und das Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961 zu ratifizieren oder diesen beizutreten;
- (i) die Verabschiedung oder Umsetzung von Maßnahmen zu unterlassen, die Frauen ihrer Staatsangehörigkeit berauben und sie staatenlos machen;
- (j) mit dem UNHCR bei dem Bestreben der Identifizierung, Verminderung und Vermeidung von Staatenlosigkeit und beim Schutz staatenloser Personen, insbesondere staatenloser Frauen, zusammenzuarbeiten;
- (k) nach Geschlechtern aufgeschlüsselte Statistiken zu staatenlosen Personen in ihren jeweiligen Hoheitsgebieten zu erheben, zu analysieren und zur Verfügung zu stellen;
- (l) wirksame Maßnahmen umzusetzen, die gewährleisten, dass Frauen und Mädchen einen gleichberechtigten Zugang zu Ausweisdokumenten, einschließlich Staatsangehörigkeitsnachweis, besitzen;
- (m) Maßnahmen zu ergreifen, damit alle Geburten zeitnah registriert werden, und diesbezüglich Maßnahmen umzusetzen, die das Bewusstsein für die Bedeutung der Registrierung von Geburten, insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten der entsprechenden Staaten, steigern, damit alle Kinder registriert werden und Mädchen die gleichen Rechte zuteil werden wie Jungen.



### 7.3.12 Allgemeine Empfehlung Nummer 33 (CEDAW-Ausschuss) 3. August 2015

#### Zugang von Frauen zur Justiz (61. Sitzung)

##### I. Einleitung und Geltungsbereich

- Das Recht auf Zugang zur Justiz für Frauen ist von essenzieller Bedeutung für die Verwirklichung aller durch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau geschützten Rechte. Sie ist ein grundlegendes Element der Rechtsstaatlichkeit und der verantwortungsvollen Staatsführung, zusammen mit der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Integrität und Glaubwürdigkeit der Justiz, dem Kampf gegen Straflosigkeit und Korruption sowie der gleichberechtigten Partizipation von Frauen an der Justiz und anderen rechtlichen Implementierungsmechanismen. Das Recht auf Zugang zur Justiz ist multidimensional. Es umfasst Justiziabilität, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, gute Qualität, die Bereitstellung von Rechtsbehelfen für Opfer und die Rechenschaftspflicht der Justizsysteme. Für die Zwecke dieser Allgemeinen Empfehlung sollten alle Verweise auf „Frauen“ im Verständnis Frauen und Mädchen umfassen, sofern nicht ausdrücklich anders angegeben.
- In der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung analysiert der Ausschuss die Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Sicherstellung des Zugangs von Frauen zur Justiz. Diese Verpflichtungen umfassen den Schutz der Rechte von Frauen vor allen Formen der Diskriminierung mit dem Ziel, sie als Individuen und als Rechteinhaberinnen zu stärken. Ein effektiver Zugang zur Justiz optimiert das emanzipatorische und transformative Potenzial des Rechts.

CEDAW (CERD/C)	
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	
	Date: General 3 August 2015 Original: English
Committee on the Elimination of Discrimination against Women	
General recommendation No. 33 on women's access to justice	
Contents	
I. Introduction and scope	Page 5
II. General issues and recommendations on women's access to justice	5
A. Juristicity, availability, accessibility, good quality, provision of remedies and accessibility of justice systems	5
B. Discriminatory laws, procedures and practices	11
C. Stereotyping and gender bias in the justice system and the importance of capacity-building	12
D. Education and raising awareness of the impact of stereotypes	13
E. Legal aid and public defence	15
F. Resources	15
III. Recommendations for specific areas of law	16
A. Constitutional law	16
B. Civil law	17
C. Family law	17
D. Criminal law	18
E. Administrative, social and labour law	20
IV. Recommendations for specific mechanisms	21
A. Specialized judicial/quasi-judicial systems and international/regional justice systems	21
B. Alternative dispute resolution processes	22
C. National human rights institutions and ombudsperson offices	22

Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

- In der Praxis hat der Ausschuss eine Reihe von Hindernissen und Einschränkungen festgestellt, die Frauen daran hindern, ihr Recht auf Zugang zur Justiz auf der Grundlage der Gleichberechtigung zu verwirklichen, einschließlich des Fehlens eines wirksamen gerichtlichen Schutzes, den die Vertragsstaaten in Bezug auf alle Dimensionen des Zugangs zur Justiz bieten. Diese Hindernisse treten in einem strukturellen Kontext von Diskriminierung und Ungleichheit auf, der zurückzuführen ist auf Faktoren wie Geschlechterstereotypisierung, diskriminierende Rechtsvorschriften, intersektionale oder sich gegenseitig verstärkende (englisch: *compound*) Diskriminierung, verfahrens- und beweistechnische Anforderungen und Praktiken sowie das Versäumnis, systematisch sicherzustellen, dass die Justizmechanismen physisch, wirtschaftlich, sozial und kulturell für alle Frauen zugänglich sind. Alle diese Hindernisse stellen anhaltende Verletzungen der Menschenrechte von Frauen dar.

4. Der Geltungsbereich der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung umfasst die Verfahren und die Qualität der Justiz für Frauen auf allen Ebenen der Justizsysteme, einschließlich spezialisierter und quasi-gerichtlicher Mechanismen (englisch: *quasi judicial mechanisms*). Quasi-gerichtliche Mechanismen umfassen alle Handlungen von Behörden oder Organen der öffentlichen Verwaltung, ähnlich wie die der Justiz, die Rechtswirkungen haben und Rechte, Pflichten und Privilegien beeinflussen können.
5. Der Geltungsbereich des Rechts auf Zugang zur Justiz umfasst auch plurale Justizsysteme. Der Begriff „plurale Justizsysteme“ (englisch: *plural justice systems*) bezieht sich auf die Koexistenz innerhalb eines Vertragsstaats von staatlichen Rechtsvorschriften, Verordnungen, Verfahren und Entscheidungen einerseits und religiösen, gewohnheitsrechtlichen (englisch: *customary*), indigenen oder kommunalen rechtlichen Vorschriften (englisch: *community laws*) und Praktiken andererseits. Daher umfassen die pluralen Justizsysteme mehrere Rechtsquellen, ob formell oder informell, ob staatlich, nichtstaatlich oder gemischt, denen Frauen begegnen können, wenn sie versuchen, ihr Recht auf Zugang zur Justiz auszuüben. Religiöse, gewohnheitsrechtliche, indigene und gemeinschaftsbasierte Justizsysteme – in der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung als traditionelle Justizsysteme bezeichnet – können vom Staat formell anerkannt werden, mit Zustimmung des Staates, mit oder ohne ausdrücklichen Status, oder außerhalb des staatlichen Regelungsrahmens wirken.
6. Internationale und regionale Menschenrechtsverträge und -erklärungen sowie die meisten nationalen Verfassungen enthalten Garantien in Bezug auf die Gleichheit des biologischen Geschlechts und/oder Geschlechtergleichstellung vor dem Gesetz (englisch: *sex and/or gender equality before the law*) und Verpflichtungen, sicherzustellen, dass alle Menschen den gleichen Schutz durch das Recht genießen.<sup>1</sup> Artikel 15 des Übereinkommens sieht vor, dass Frauen und Männer vor dem Gesetz gleichberechtigt sein und den gleichen Schutz des Rechts genießen müssen. Nach Artikel 2 müssen die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die materielle Gleichheit (englisch: *substantive equality*) zwischen Männern und Frauen in allen Lebensbereichen zu garantieren, auch durch die Schaffung zuständiger nationaler Gerichte und anderer öffentlicher Einrichtungen, um den wirksamen Schutz von Frauen vor jeder Form von Diskriminierung zu gewährleisten. Inhalt und Geltungsbereich dieser Bestimmung sind in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 des Ausschusses zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens näher ausgeführt. In Artikel 3 wird die Notwendigkeit geeigneter Maßnahmen erwähnt, um sicherzustellen, dass Frauen ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten auf der Grundlage der Gleichstellung mit Männern ausüben und genießen können.
7. Diskriminierung kann gegen Frauen aufgrund ihres biologischen und ihres sozial konstruierten Geschlechts (englisch: *on the basis of their sex and gender*) gerichtet sein. *Gender* bezieht sich auf sozial konstruierte Identitäten, Attribute und Rollen für Frauen und Männer und das kulturelle Verständnis, das die Gesellschaft den biologischen Unterschieden auferlegt, und das sich innerhalb des Justizsystems und seiner Institutionen durchgängig widerspiegelt. Nach Artikel 5 Buchstabe (a) des Übereinkommens sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die zugrunde liegenden sozialen und kulturellen Barrieren, einschließlich geschlechtsspezifischer Stereotypen, aufzudecken und zu beseitigen, die Frauen daran hindern, ihre Rechte auszuüben und geltend zu machen, und ihren Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen behindern.

1 Siehe beispielsweise Artikel 7 und 8 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Artikel 2 und 14 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Artikel 2 Absatz 2 und 3 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Auf regionaler Ebene enthalten die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention), die Amerikanische Menschenrechtskonvention und die Afrikanische Charta der Menschenrechte und Volksrechte entsprechende Bestimmungen.

8. Die Diskriminierung von Frauen auf der Grundlage von Geschlechterstereotypen, Stigmatisierung, schädlichen und patriarchalischen kulturellen Normen und geschlechtsspezifischer Gewalt, von der insbesondere Frauen betroffen sind, wirkt sich nachteilig auf die Möglichkeit von Frauen aus, gleichberechtigt mit Männern Zugang zur Justiz zu erhalten. Darüber hinaus wird die Diskriminierung von Frauen durch erschwerende intersektionale Faktoren verstärkt, die einige Frauen in unterschiedlichem Maße oder auf andere Weise betreffen als Männer oder andere Frauen. Gründe für intersektionale und einander verstärkende Diskriminierung können Ethnie/Rasse, indigener oder Minderheitenstatus, Hautfarbe, sozioökonomischer Status und/oder Kaste, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politische Meinung, nationale Herkunft, Familienstand und/oder Mutterschaft, Alter, städtischer/ländlicher Standort, Gesundheitszustand, Behinderung, Eigentum und Identität als lesbische, bisexuelle oder transgender Frau oder intersexuelle Person sein. Diese intersektionalen Faktoren erschweren es Frauen aus diesen Gruppen, Zugang zur Justiz zu erhalten.<sup>2</sup>
9. Weitere Faktoren, die den Zugang von Frauen zur Justiz erschweren, umfassen unter anderem Analphabetismus, Menschenhandel, bewaffnete Konflikte, Status als Asylbewerberin, Binnenvertreibung, Staatenlosigkeit, Migration, Position als Haushaltsvorstand, Witwenschaft, Leben mit HIV, Freiheitsentzug, Kriminalisierung der Prostitution, geografische Entfernung und Stigmatisierung von Frauen, die für ihre Rechte kämpfen. Dass Menschenrechtsverteidigerinnen und -organisationen aufgrund ihrer Arbeit häufig ins Visier geraten, muss hervorgehoben und ihr eigenes Recht auf Zugang zur Justiz geschützt werden.
10. Der Ausschuss hat viele Beispiele für die negativen Auswirkungen intersektionaler Formen von Diskriminierung auf den Zugang zur Justiz, einschließlich ineffektiver Rechtsbehelfe, für bestimmte Gruppen von Frauen dokumentiert. Frauen, die zu solchen Gruppen gehören, melden den Behörden oft keine Verletzungen ihrer Rechte aus Angst, dass sie gedemütigt, stigmatisiert, verhaftet, abgeschoben, gefoltert oder dass ihnen anderweitige Gewaltformen zugefügt werden, auch durch Strafverfolgungsbehörden. Der Ausschuss hat auch festgestellt, dass die Behörden, wenn Frauen aus diesen Gruppen Beschwerden einreichen, häufig nicht mit der gebotenen Sorgfaltspflicht handeln, um Täter oder Täterinnen zu ermitteln, zu verfolgen und zu bestrafen und/oder Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.<sup>3</sup>
11. Zusätzlich zu den Artikeln 2 (c), 3, 5 (a) und 15 des Übereinkommens haben die Vertragsstaaten weitere völkerrechtliche Vertragsverpflichtungen, um sicherzustellen, dass alle Frauen Zugang zu Bildung haben und Informationen über ihre Rechte und die verfügbaren Rechtsbehelfe und wie sie Zugang zu ihnen erhalten, sowie Zugang zu kompetenten, geschlechtssensiblen Streitbeilegungssystemen und gleichberechtigten Zugang zu wirksamen und rechtzeitigen Rechtsbehelfen.<sup>4</sup>
12. Die Ansichten und Empfehlungen des Ausschusses zu den Maßnahmen, die ergriffen werden müssen, um die Hindernisse zu überwinden, auf die Frauen beim Zugang zur Justiz stoßen, werden durch seine Erfahrungen bei der Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten, bei der Analyse der individuellen Mitteilungen und bei der Durchführung von Untersuchungen im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen gestützt. Darüber hinaus wird auf die Arbeit am Zugang zur Justiz durch andere Menschenrechtsmechanismen der Vereinten Nationen, nationale Menschenrechtsinstitutionen, zivilgesellschaftliche Organisationen, einschließlich gemeindebasierter Frauenverbände, sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verwiesen.

2 Siehe Absatz 18 der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28.

3 Siehe zum Beispiel die Abschließenden Bemerkungen zu den Bahamas (CEDAW/C/BHS/CO/1–5, Absatz 25 (d)), Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/5–6, Absätze 40–41), Fidschi (CEDAW/C/FJI/CO/4, Absätze 24–25), Kirgisistan (A/54/38/Rev.1, Teil eins, Absätze 127–128), der Republik Korea (CEDAW/C/KOR/CO/6, Absätze 19–20 und CEDAW/C/KOR/CO/7, Absatz 23 (d)) und Uganda (CEDAW/C/C/UGA/CO/7, Absätze 43–44).

4 Siehe insbesondere die Allgemeinen Empfehlungen Nummer 19, 21, 23, 24, 26, 27, 29 und 30.

## II. Grundsatzfragen und Empfehlungen zum Zugang von Frauen zur Justiz

### A. Justiziabilität, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, gute Qualität, Bereitstellung von Rechtsbehelfen und Rechenschaftspflicht der Justizsysteme

13. Der Ausschuss hat festgestellt, dass die Konzentration von Gerichten und quasi-gerichtlichen Organen in den wichtigsten Städten, ihre Nichtverfügbarkeit in ländlichen und abgelegenen Regionen, der Zeit- und Geldbedarf für den Zugang zu ihnen, die Komplexität der Verfahren, die physischen Barrieren für Frauen mit Behinderungen, der fehlende Zugang zu einer qualitativ hochwertigen, geschlechtergerechten Rechtsberatung, einschließlich Rechtshilfe, sowie die oft bemängelten Mängel in der Qualität der Rechtssysteme (zum Beispiel geschlechtsunsensible Urteile oder Entscheidungen aufgrund mangelnder Schulungen, Verzögerungen und übermäßiger Verfahrensdauer, Korruption) verhindern, dass Frauen Zugang zur Justiz erhalten.
14. Sechs miteinander verbundene und wesentliche Komponenten – Justiziabilität, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, gute Qualität, Bereitstellung von Rechtsbehelfen für Opfer und Rechenschaftspflicht der Justizsysteme – sind daher notwendig, um den Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Während Unterschiede in den vorherrschenden rechtlichen, sozialen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen eine differenzierte Anwendung dieser Merkmale in jedem Vertragsstaat erfordern, sind die grundlegenden Elemente des Ansatzes universell relevant und unmittelbar anwendbar. Dementsprechend:
  - (a) Justiziabilität erfordert den ungehinderten Zugang von Frauen zur Justiz sowie ihre Befähigung und Ermächtigung, ihre Rechte als Rechtsansprüche nach dem Übereinkommen geltend zu machen;
  - (b) Verfügbarkeit erfordert die Schaffung von Gerichten, quasi-gerichtlichen Stellen oder anderen Stellen im gesamten Vertragsstaat in städtischen, ländlichen und abgelegenen Gebieten sowie deren Unterhaltung und Finanzierung;
  - (c) Zugänglichkeit setzt voraus, dass alle Justizsysteme, sowohl formale als auch quasi-gerichtliche, sicher, bezahlbar und für Frauen physisch zugänglich sind, und dass sie an die Bedürfnisse von Frauen angepasst und angemessen sind, einschließlich derjenigen, die mit intersektionalen und sich verstärkenden Formen der Diskriminierung konfrontiert sind;
  - (d) eine gute Qualität der Justizsysteme setzt voraus, dass alle Komponenten des Systems den internationalen Normen für Kompetenz, Effizienz, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit<sup>5</sup> entsprechen und rechtzeitig geeignete und wirksame Rechtsbehelfe vorsehen, die durchgesetzt werden und zu einer nachhaltigen geschlechtsspezifischen Konfliktlösung für alle Frauen führen. Sie verlangt auch, dass die Justizsysteme kontextualisiert, dynamisch, partizipativ, offen für innovative praktische Maßnahmen, geschlechtsspezifisch und unter Berücksichtigung der steigenden Ansprüche von Frauen an Gerechtigkeit gestaltet werden;
  - (e) die Bereitstellung von Rechtsbehelfen erfordert, dass die Justizsysteme den Frauen einen tragfähigen Schutz und eine sinnvolle Wiedergutmachung für jeden Schaden bieten, der ihnen entstehen könnte (siehe Artikel 2); und

5 Siehe die Grundprinzipien zur Unabhängigkeit der Justiz, die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 40/32 bestätigt wurden.

- (f) die Rechenschaftspflicht der Justizsysteme wird durch Monitoring gewährleistet, um sicherzustellen, dass sie im Einklang mit den Grundsätzen der Justiziabilität, der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der guten Qualität und der Bereitstellung von Rechtsbehelfen funktionieren. Die Rechenschaftspflicht der Justizsysteme bezieht sich auch auf das Monitoring der Handlungen der Angehörigen der Justiz und ihrer rechtlichen Verantwortung, wenn sie gegen Rechtsvorschriften verstoßen.
15. In Bezug auf die Justiziabilität empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass Rechte und damit korrelierender Rechtsschutz anerkannt und in die Rechtsvorschriften aufgenommen werden, um die geschlechtsspezifische Reaktionsfähigkeit der Justiz zu verbessern;
  - (b) den ungehinderten Zugang der Frauen zu den Justizsystemen verbessern und sie dadurch stärken (englisch: *empower*), *de jure* und *de facto* Gleichstellung zu erreichen;
  - (c) sicherstellen, dass Angehörige der Justizbehörden Fälle auf gendersensible Art und Weise behandeln;
  - (d) die Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Integrität und Glaubwürdigkeit der Justiz und den Kampf gegen die Straflosigkeit gewährleisten;
  - (e) Korruption in den Justizsystemen als wichtiges Element zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen beim Zugang zur Justiz angehen;
  - (f) Barrieren für die Partizipation von Frauen als Beschäftigte in allen Organen und auf allen Ebenen der Justiz und quasi-gerichtlichen Systemen und bei Anbieterinnen und Anbietern von justizbezogenen Dienstleistungen bekämpfen und beseitigen und Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen, ergreifen, um sicherzustellen, dass Frauen in der Justiz und anderen Mechanismen der Rechtsdurchsetzung gleichermaßen repräsentiert sind, als Magistratinnen, Richterinnen, Staatsanwältinnen, Pflichtverteidigerinnen, Rechtsanwältinnen, Verwalterinnen, Mediatorinnen, Strafverfolgungspersonen, Justiz- und Strafvollzugspersonen und Sachverständige sowie in anderen beruflichen Funktionen;
  - (g) Regelungen zur Beweislast überprüfen, um die Gleichbehandlung der Parteien in allen Bereichen zu gewährleisten, in denen Machtverhältnisse Frauen einer gerechten Behandlung ihrer Fälle durch die Justiz berauben;
  - (h) mit der Zivilgesellschaft und gemeinschaftsbasierten Organisationen zusammenarbeiten, um nachhaltige Mechanismen zur Unterstützung des Zugangs von Frauen zur Justiz zu entwickeln und Nichtregierungsorganisationen und Einrichtungen der Zivilgesellschaft zu unterstützen, an Rechtsstreitigkeiten im Zusammenhang mit den Rechten der Frau teilzuhaben;
  - (i) sicherstellen, dass Menschenrechtsverteidigerinnen Zugang zur Justiz erhalten und Schutz vor Belästigung, Bedrohung, Vergeltung und Gewalt erhalten.

16. Hinsichtlich der Verfügbarkeit von Justizsystemen empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:

- (a) sicherstellen, dass Tribunale, Gerichte und andere Einrichtungen geschaffen, unterhalten und weiterentwickelt werden, die das Recht der Frauen auf diskriminierungsfreien Zugang zur Justiz im gesamten Hoheitsgebiet des Vertragsstaats, auch in abgelegenen, ländlichen und isolierten Gebieten, gewährleisten, wobei die Schaffung mobiler Gerichte, die insbesondere Frauen in abgelegenen, ländlichen und isolierten Gebieten dienen, und die kreative Nutzung moderner IT-Lösungen, soweit möglich, in Betracht zu ziehen sind;
- (b) im Falle von Gewalt gegen Frauen den Zugang zu Finanzhilfen, Krisenzentren, Notunterkünften, Hilfe-Notrufen und medizinischen, psychosozialen und Beratungsdiensten sicherstellen;
- (c) sicherstellen, dass die Verfahrensregeln es Gruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die in einem bestimmten Fall ein Interesse haben, ermöglichen, Eingaben einzureichen und sich an Verfahren zu beteiligen;
- (d) einen Aufsichtsmechanismus durch unabhängige Inspektorinnen und Inspektoren einrichten, um das ordnungsgemäße Funktionieren des Justizsystems zu gewährleisten und jede Diskriminierung von Frauen zu bekämpfen, die von Beschäftigten der Justiz begangen wird.

17. Hinsichtlich der Zugänglichkeit der Justizsysteme empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:

- (a) ökonomische Barrieren zum Zugang zur Justiz durch Prozesskostenhilfe beseitigen und sicherstellen, dass die Gebühren für die Ausstellung und Einreichung von Dokumenten sowie die Gerichtskosten für Frauen mit niedrigem Einkommen gesenkt und für Frauen, die in Armut leben, erlassen werden;
- (b) Sprachbarrieren beseitigen, indem sie bei Bedarf unabhängige und professionelle Übersetzungs- und Dolmetschdienste bereitstellen und Frauen mit Analphabetismus individuelle Unterstützung gewähren, um ihr vollständiges Verständnis der gerichtlichen und quasi-richterlichen Prozesse zu gewährleisten;
- (c) gezielte Outreach-Aktivitäten entwickeln und, zum Beispiel durch spezielle für Frauen eingerichtete Einheiten oder Stellen, Informationen über die Justizmechanismen, Verfahren und Rechtsbehelfe verbreiten, die in verschiedenen Formaten und auch in Community-Sprachen verfügbar sind. Solche Aktivitäten und Informationen sollten für alle ethnischen Gruppen und Minderheiten in der Bevölkerung passend sein und in enger Zusammenarbeit mit Frauen aus diesen Gruppen und insbesondere mit Frauen- und anderen relevanten Organisationen konzipiert werden;
- (d) den Zugang zum Internet und zu anderen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sicherstellen, um den Zugang von Frauen zu den Justizsystemen auf allen Ebenen zu verbessern, und die Entwicklung der Internetinfrastruktur, einschließlich Videokonferenzen, in Betracht ziehen, um die Durchführung von Gerichtsverhandlungen und Datensowie Informationsaustausch, -sammung und -unterstützung zwischen den Stakeholdern zu erleichtern;



- (e) sicherstellen, dass die physische Umgebung und der Standort von gerichtlichen und gerichtsähnlichen Einrichtungen und anderen Diensten für alle Frauen einladend, sicher und zugänglich sind, wobei die Errichtung von Einheiten speziell für Genderfragen als Teil von Justizinstitutionen in Betracht gezogen wird und besonderes Augenmerk auf die Übernahme der Kosten für den Transport zu gerichtlichen und gerichtsähnlichen Einrichtungen und anderen Dienstleistungen für Frauen ohne ausreichende Mittel gelegt wird;
  - (f) Justizzugangszentren errichten, wie beispielsweise zentrale Anlaufstellen (englisch: „one-stop centres“), die eine Reihe von Rechts- und Sozialdiensten integrieren, um die Anzahl der Etappen zu verringern, die eine Frau nehmen muss, um Zugang zur Justiz zu erhalten. Solche Zentren könnten Rechtsberatung und Hilfe leisten, Gerichtsverfahren einleiten und die Unterstützungsdienste für Frauen in Bereichen wie Gewalt gegen Frauen, Familienangelegenheiten, Gesundheit, soziale Sicherheit, Beschäftigung, Eigentum und Einwanderung koordinieren. Diese Zentren müssen für alle Frauen zugänglich sein, auch für diejenigen, die in Armut und/oder in ländlichen und abgelegenen Gebieten leben;
  - (g) besonderes Augenmerk auf den Zugang von Frauen mit Behinderungen zu den Justizsystemen legen.
18. Im Hinblick auf die gute Qualität der Justizsysteme empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass die Justizsysteme von guter Qualität sind und den internationalen Standards für Kompetenz, Effizienz, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit sowie der internationalen Rechtsprechung entsprechen;
  - (b) Indikatoren zur Messung des Zugangs von Frauen zur Justiz festlegen;<sup>6</sup>
  - (c) einen innovativen und transformativen Justizansatz und -rahmen gewährleisten, einschließlich, falls erforderlich, Investitionen in umfassendere institutionelle Reformen;
  - (d) rechtzeitig angemessene und wirksame Rechtsbehelfe bereitstellen, die durchgesetzt werden und zu einer nachhaltigen geschlechtssensiblen Streitbeilegung für alle Frauen führen;
  - (e) Mechanismen einführen, um sicherzustellen, dass Beweisregeln, Untersuchungen und andere rechtliche und quasi-richterliche Verfahren unparteiisch sind und nicht durch Geschlechterstereotypen oder Vorurteile beeinflusst werden;
  - (f) so es zum Schutz der Privatsphäre, der Sicherheit und anderer Menschenrechte von Frauen erforderlich ist, sicherstellen, dass, im Einklang mit einem ordnungsgemäßen Verfahren und fairen Prozessen, Gerichtsverfahren ganz oder teilweise nicht öffentlich durchgeführt werden können oder dass Zeuginnaussagen außerhalb des Gerichtssaals oder unter Verwendung von Kommunikationsmitteln gemacht werden können, sodass nur die betroffenen Parteien Zugang zu ihren Inhalten erhalten. Die Verwendung von Pseudonymen oder anderen Maßnahmen

6 Siehe beispielsweise die Indikatoren der Vereinten Nationen für Gewalt gegen Frauen (E/CN.3/2009/13) und die Fortschrittsindikatoren zur Messung der Umsetzung des am 21. Mai 2013 angenommenen Interamerikanischen Übereinkommens zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen (Übereinkommen von Belém do Pará).

zum Schutz der Identität dieser Frauen in allen Phasen des Gerichtsverfahrens sollte zulässig sein. Die Vertragsstaaten sollten die Möglichkeit gewährleisten, Maßnahmen zum Schutz der Privatsphäre und Bildern der Opfer durch das Verbot von Bildfassung und -übertragung in Fällen zu ergreifen, in denen dies die Würde, den emotionalen Zustand und die Sicherheit von Mädchen und Frauen verletzen kann;

- (g) Beschwerdeführerinnen, Zeuginnen, weibliche Angeklagte und inhaftierte Frauen vor Drohungen, Belästigungen und anderen Formen des Schadens vor, während und nach Gerichtsverfahren schützen und die erforderlichen Hausmittel, Ressourcen, Leitlinien, Überwachungs- und Rechtsrahmen bereitstellen, um ein wirksames Funktionieren der Schutzmaßnahmen zu gewährleisten.<sup>7</sup>

19. Hinsichtlich der Bereitstellung von Rechtsbehelfen/Abhilfemaßnahmen (englisch: *remedies*) empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:

- (a) geeignete und rechtzeitige Rechtsbehelfe gegen die Diskriminierung von Frauen bereitstellen und gewährleisten, dass Frauen Zugang zu allen verfügbaren gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfen haben;
- (b) sicherstellen, dass Abhilfemaßnahmen angemessen, wirksam, unverzüglich gewährt, ganzheitlich und proportional zur Schwere des erlittenen Schadens sind. Die Abhilfemaßnahmen sollten gegebenenfalls Rückerstattung (Wiedereinsetzung), Entschädigung (unabhängig

davon, ob sie in Form von Geld, Waren oder Dienstleistungen erbracht werden) und Rehabilitation (medizinische und psychologische Betreuung und andere soziale Dienste) einschließen.<sup>8</sup> Wiedergutmachung für zivilrechtliche Schäden und strafrechtliche Sanktionen sollten sich nicht gegenseitig ausschließen;

- (c) die unbezahlten häuslichen und Sorgearbeiten betreffenden Tätigkeiten von Frauen bei der Bewertung von Schäden umfassend dahingehend berücksichtigen, dass angemessene Entschädigung für Schäden in allen Zivil-, Straf-, Verwaltungs- oder anderen Verfahren ermittelt wird;
- (d) frauenspezifische Fonds errichten, um sicherzustellen, dass Frauen in solchen Situationen eine angemessene Entschädigung erhalten, in denen die Personen oder Einrichtungen, die für die Verletzung ihrer Menschenrechte verantwortlich sind, nicht in der Lage oder nicht bereit sind, eine solche Entschädigung zu leisten;
- (e) in Fällen sexueller Gewalt in Konflikt- oder Postkonfliktsituationen institutionelle Reformen durchführen, diskriminierende Rechtsvorschriften aufheben und solche Rechtsvorschriften erlassen, die angemessene Sanktionen im Einklang mit den internationalen Menschenrechtsnormen vorsehen, und in enger Zusammenarbeit mit Frauenorganisationen und der Zivilgesellschaft Wiedergutmachungsmaßnahmen festlegen, um zur Überwindung der dem Konflikt vorausgehenden Diskriminierung beizutragen;<sup>9</sup>

7 Internationale Leitlinien und bewährte Verfahren zum Schutz der Opfer und ihrer Familien vor Einschüchterung, Vergeltung und wiederholter Viktimisierung sollten befolgt werden. Siehe beispielsweise Artikel 56 des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt.

8 Siehe Absatz 32 der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28, der besagt, dass „solche Rechtsbehelfe verschiedene Formen der Wiedergutmachung umfassen sollten, wie zum Beispiel finanzielle Entschädigung, Rückerstattung, Rehabilitation und Wiedereinsetzung; Maßnahmen zur Befriedigung, wie öffentliche Entschuldigungen, öffentliche Gedenkstätten und Garantien für die Nichtwiederholung; Änderungen der einschlägigen Gesetze und Praktiken; und die Verursacher von Verletzungen der Menschenrechte von Frauen vor Gericht stellen“.

9 Siehe die Erklärung von Nairobi über das Recht von Frauen und Mädchen auf Heilung und Wiedergutmachung.

- (f) sicherstellen, dass außergerichtliche Rechtsbehelfe, wie öffentliche Entschuldigungen, öffentliche Gedenkstätten und Garantien für die Nichtwiederholung, die von Wahrheits-, Justiz- und Versöhnungskommissionen gewährt werden, nicht als Ersatz für Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Täter beziehungsweise Täterinnen verwendet werden, wenn Menschenrechtsverletzungen in Konflikt- oder Postkonfliktkontexten auftreten; Amnestien für geschlechtsspezifische Menschenrechtsverletzungen, wie sexuelle Gewalt gegen Frauen, und rechtliche Beschränkungen für die Verfolgung solcher Verletzungen ablehnen (siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 30 zu Frauen in Konfliktprävention, Konflikt- und Postkonfliktsituationen);
- (g) wirksame und rechtzeitige Rechtsbehelfe bereitstellen und sicherstellen, dass sie auf die verschiedenen Arten von Verletzungen von Frauen reagieren, sowie angemessene Entschädigung und Gewährleistung der Beteiligung von Frauen an der Gestaltung aller Wiedergutmachungsprogramme, wie in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 angegeben.<sup>10</sup>
20. Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht der Justizsysteme empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Wirksame und unabhängige Mechanismen zur Beobachtung und Überwachung des Zugangs von Frauen zur Justiz entwickeln, um sicherzustellen, dass die Justizsysteme den Grundsätzen der Justiziabilität, der Verfügbarkeit, der Zugänglichkeit, der guten Qualität und der Wirksamkeit von Rechtsbehelfen entsprechen, einschließlich der regelmäßigen Auditierung/Überprüfung der Autonomie, der Effizienz und der Transparenz der Justiz-, Gerichts- und Verwaltungsorgane, die Entscheidungen treffen, die die Rechte der Frauen berühren;
- (b) sicherstellen, dass Fälle von festgestellten diskriminierenden Praktiken und Handlungen von Angehörigen der Justiz durch Disziplinar- und andere Maßnahmen wirksam bekämpft werden;
- (c) eine spezifische Stelle schaffen, die Beschwerden, Petitionen und Vorschläge in Bezug auf alle Personen entgegennimmt, die die Arbeit der Justiz unterstützen, einschließlich Sozial- und Gesundheitspersonal sowie technischen Expertinnen beziehungsweise Experten;
- (d) Daten sollten Folgendes beinhalten, müssen aber nicht darauf beschränkt sein:
- (i) die Anzahl und geografische Verteilung der gerichtlichen und quasi-richterlichen Einrichtungen;
- (ii) die Zahl der Männer und Frauen, die in Strafverfolgungsbehörden und gerichtlichen und gerichtsähnlichen Einrichtungen auf allen Ebenen arbeiten;
- (iii) die Anzahl und geografische Verteilung der Anwältinnen und Anwälte (Männer und Frauen), einschließlich der Anwältinnen und Anwälte für Rechtshilfe;
- (iv) die Art und Anzahl der Fälle und Beschwerden, die bei gerichtlichen, gerichtsähnlichen und bei Verwaltungsorganen eingereicht werden, aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht der beschwerdeführenden Person;
- (v) die Art und Anzahl der von der formellen und informellen Justiz behandelten Fälle, aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht der beschwerdeführenden Person;

<sup>10</sup> Siehe auch A/HRC/14/22.

- (vi) die Art und Anzahl der Fälle, in denen Prozesskostenhilfe und/oder öffentliche Verteidigung verlangt, akzeptiert und erbracht wurden, aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht der beschwerdeführenden Person;
- (vii) die Dauer der Verfahren und ihre Ergebnisse, aufgeschlüsselt nach dem Geschlecht der beschwerdeführenden Person;
- (e) in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und akademischen Einrichtungen qualitative Studien und kritische Gender-Analysen aller Justizsysteme durchführen und erleichtern, um Praktiken, Verfahren und Rechtsprechung hervorzuheben, die den uneingeschränkten Zugang von Frauen zur Justiz fördern oder einschränken;
- (f) die Erkenntnisse dieser Analysen systematisch nutzen, um Prioritäten, Politiken, Rechtsvorschriften und Verfahren zu entwickeln, um sicherzustellen, dass alle Komponenten des Justizsystems geschlechtssensibel, benutzungsfreundlich und rechenschaftspflichtig sind.

## B. Diskriminierende Rechtsvorschriften, Verfahren und Praktiken

21. Häufig verfügen die Vertragsstaaten über Verfassungsbestimmungen, Rechtsvorschriften, Verordnungen, Verfahren, Bräuche und Praktiken, die auf traditionellen Geschlechterstereotypen und -normen beruhen und daher diskriminierend sind, und Frauen den vollen Genuss ihrer Rechte nach dem Übereinkommen verweigern. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten daher regelmäßig in seinen Abschließenden Bemerkungen auf, ihren Rechtsrahmen zu überprüfen und Bestimmungen zur Diskriminierung von Frauen zu ändern und/oder aufzuheben. Dies steht im Einklang mit Artikel 2 des Übereinkommens, der die Verpflichtung der Vertragsstaaten festschreibt, geeignete rechtliche und andere Maßnahmen zu ergreifen, um alle Formen der Diskriminierung von Frauen durch Behörden und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure, seien es Einzelpersonen, Organisationen oder Unternehmen, zu beseitigen.
22. Frauen haben jedoch viele Schwierigkeiten beim Zugang zur Justiz aufgrund direkter und indirekter Diskriminierung, wie sie in Absatz 16 der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 definiert ist. Eine solche Ungleichheit zeigt sich nicht nur am diskriminierenden Inhalt und/oder den Auswirkungen von Rechtsvorschriften, Verordnungen, Verfahren, Gepflogenheiten (englisch: *customs*) und Praktiken, sondern auch an den mangelnden Kapazitäten und dem mangelnden Bewusstsein der gerichtlichen und quasi-gerichtlichen Institutionen, Verletzungen der Menschenrechte von Frauen angemessen anzugehen. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 stellt der Ausschuss daher fest, dass die Justizbehörden den im Übereinkommen verankerten Grundsatz der substantiellen oder *de facto* Gleichstellung (englisch: *principle of substantive or de-facto equality*) anwenden und Rechtsvorschriften, einschließlich nationaler, religiöser und Gewohnheitsrechte, im Einklang mit dieser Verpflichtung auslegen müssen. Artikel 15 enthält Verpflichtungen für die Vertragsstaaten, sicherzustellen, dass Frauen in allen Rechtsbereichen eine materielle Gleichheit (englisch: *substantive equality*) mit Männern genießen.
23. Viele der Abschließenden Bemerkungen und Ansichten des Ausschusses im Rahmen des Fakultativprotokolls zeigen jedoch, dass diskriminierende Verfahrens- und Beweisregeln und ein Mangel an der erforderlichen Sorgfalt bei der Verhütung, Untersuchung, Verfolgung, Bestrafung und Bereitstellung von Rechtsbehelfen bei Verletzungen der Rechte der Frau zu einer Missachtung der Verpflichtungen führen, den gleichberechtigten Zugang von Frauen zur Justiz sicherzustellen.

24. Besonderes Augenmerk ist auf Mädchen (gegebenenfalls auch sehr junge und jugendliche Mädchen) zu richten, da sie auf besondere Barrieren beim Zugang zur Justiz stoßen. Ihnen fehlt oft die soziale oder rechtliche Fähigkeit, wichtige Entscheidungen über ihr Leben in den Bereichen Bildung, Gesundheit sowie sexuelle und reproduktive Rechte zu treffen. Sie können zur Ehe gezwungen oder anderen schädlichen Praktiken und verschiedenen Formen der Gewalt ausgesetzt werden.
25. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass der Grundsatz der Gleichheit (englisch: *principle of equality*) vor dem Gesetz wirksam wird, indem Maßnahmen ergriffen werden, um alle bestehenden Rechtsvorschriften, Verfahren, Verordnungen, Rechtsprechung, Gepflogenheiten und Praktiken abzuschaffen, die Frauen direkt oder indirekt diskriminieren, insbesondere in Bezug auf ihren Zugang zur Justiz, und um diskriminierende Hindernisse für den Zugang zur Justiz zu beseitigen, einschließlich:
    - (i) der Verpflichtung oder Notwendigkeit für Frauen, die Erlaubnis von Familien- oder Gemeinchaftsmitgliedern einzuholen, bevor sie rechtliche Schritte einleiten;
    - (ii) der Stigmatisierung von Frauen, die für ihre Rechte kämpfen, durch aktive Beteiligte in der Justiz;
    - (iii) Bekräftigungsregeln (englisch: *corroboration rules*), die Frauen als Zeuginnen, Beschwerdeführerinnen und Angeklagte diskriminieren, indem sie sie verpflichten, eine höhere Beweislast als Männer zu tragen, um eine Straftat festzustellen oder Abhilfe zu schaffen;
    - (iv) Verfahren, die die Aussage von Frauen ausschließen oder unterordnen;
    - (v) fehlender Maßnahmen zur Gewährleistung gleicher Bedingungen zwischen Frauen und Männern bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Fällen;
    - (vi) unzureichender Fallverwaltung und Beweisaufnahme in Fällen, die von Frauen angestrengt werden, was zu systematischen Fehlern bei der Untersuchung von Fällen führt;
    - (vii) Hindernisse bei der Sammlung von Beweisen für auftretende Verletzungen der Rechte von Frauen, die online und durch den Einsatz von IKT und sozialen Medien auftreten;
  - (b) sicherstellen, dass Mädchen unabhängige, sichere, wirksame, zugängliche und kindgerechte Beschwerde- und Berichtsmechanismen zur Verfügung stehen. Diese Mechanismen sollten in Übereinstimmung mit internationalen Normen, insbesondere dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes, eingerichtet und mit entsprechend ausgebildeten Beschäftigten besetzt werden, die wirksam und geschlechtersensibel arbeiten, gemäß der Allgemeinen Bemerkung Nummer 14 des Ausschusses für die Rechte des Kindes, sodass das Wohl der betroffenen Mädchen an erster Stelle Berücksichtigung findet;
  - (c) Maßnahmen ergreifen, um die Marginalisierung von Mädchen aufgrund von Konflikten und Entmachtung in ihren Familien und die daraus resultierende mangelnde Unterstützung ihrer Rechte zu verhindern, und Regeln und Praktiken abschaffen, die eine elterliche oder eheliche Genehmigung für den Zugang zu Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit, einschließlich sexueller und reproduktiver Gesundheit, sowie zu Rechtshilfen und Justizsystemen erfordern;

- (d) **Frauen und Mädchen vor der Auslegung religiöser Texte und traditioneller Normen zu schützen, die ihren Zugang zur Justiz behindern und zu Diskriminierung führen.**

### **C. Stereotypisierung und geschlechtsspezifische Vorurteile im Justizsystem und die Bedeutung von Kapazitätsaufbau**

26. Stereotypisierung und geschlechtsspezifische Vorurteile (englisch: *gender bias*) im Justizsystem haben weitreichende Folgen für Frauen im Hinblick auf den vollständigen Genuss ihrer Menschenrechte. Sie behindern den Zugang von Frauen zur Justiz auf allen Rechtsgebieten und können sich besonders negativ auf weibliche Opfer und Überlebende von Gewalt auswirken. Stereotypisierung verzerrt die Wahrnehmung und führt zu Entscheidungen, die auf vorgefassten Überzeugungen und Mythen statt auf maßgeblichen Tatsachen basieren. Häufig legen Richter beziehungsweise Richterinnen strenge Maßstäbe darüber an, was sie für ein angemessenes Verhalten von Frauen halten, und bestrafen diejenigen, die nicht stereotypenkonform sind. Stereotypisierung beeinflusst auch die Glaubwürdigkeit von Äußerungen von Frauen, ihren Argumenten und Aussagen als Parteien und Zeuginnen. Solche Stereotypisierungen können dazu führen, dass Richter beziehungsweise Richterinnen Rechtsvorschriften falsch interpretieren oder anwenden. Dies hat weitreichende Folgen, zum Beispiel im Strafrecht, wo es dazu führt, dass Täter beziehungsweise Täterinnen rechtlich nicht für Verletzungen der Frauenrechte verantwortlich gemacht werden und damit eine Kultur der Straffreiheit aufrechterhalten wird. Auf allen Rechtsgebieten kompromittiert die Stereotypisierung die Unparteilichkeit und Integrität der Justiz, was wiederum zu Justizirrtümern führen kann, einschließlich der Reviktimisierung von Beschwerdeführerinnen.
27. Richterinnen und Richter, Magistrate und Magistrate sowie Schiedsrichterinnen und Schiedsrichter sind nicht die einzigen Akteurinnen und Akteure im Justizsystem, die Stereotypen anwenden, verstärken und aufrechterhalten. Staatsanwaltschaften, Strafverfolgungsbehörden und andere Akteurinnen und Akteure lassen oft zu, dass Stereotypen Einfluss auf Ermittlungen und Gerichtsverfahren nehmen, insbesondere in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt, mit der Folge, dass Stereotypen die Ansprüche des Opfers/der Überlebenden untergraben und gleichzeitig die Verteidigung des mutmaßlichen Täters unterstützen. Stereotypisierung kann daher sowohl die Untersuchungs- als auch die Prozessphasen durchziehen und das endgültige Urteil beeinflussen.
28. Frauen sollten sich auf ein Justizsystem ohne Mythen und Stereotypen und auf eine Justiz verlassen können, deren Unparteilichkeit durch solche voreingenommenen Annahmen nicht kompromittiert wird. Die Beseitigung von Stereotypen im Justizsystem ist ein entscheidender Schritt, um Gleichstellung und Gerechtigkeit für Opfer und Überlebende sicherzustellen.
29. **Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:**
- (a) **Maßnahmen, einschließlich Sensibilisierungs- und Kapazitätsbildungsprogramme, für alle Beschäftigten des Justizwesens und Jurastudierende, ergreifen, um geschlechtsspezifische Stereotypen zu beseitigen und eine Genderperspektive in alle Aspekte des Justizsystems einbeziehen;**
  - (b) **andere Fachkräfte, insbesondere Gesundheitsversorgerinnen und -versorger sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die potenziell eine wichtige Rolle in Fällen von Gewalt gegen Frauen und in Familienangelegenheiten spielen, in die Programme zur Sensibilisierung und zum Kapazitätsaufbau einbeziehen;**



- (c) sicherstellen, dass die Programme zum Kapazitätsaufbau insbesondere Folgendes adressieren:
- (i) die Frage der Glaubwürdigkeit und des Gewichts, das den Aussagen, Argumenten und Bezeugungen von Frauen als Parteien und Zeuginnen beigemessen wird;
  - (ii) die starren Maßstäbe, die häufig von Richtern beziehungsweise Richterinnen und Staatsanwälten beziehungsweise Staatsanwältinnen für das erstellt werden, was sie als angemessenes Verhalten von Frauen erachten;
- (d) die Förderung eines Dialogs zu den negativen Auswirkungen von Stereotypisierung und geschlechtsspezifischen Vorurteilen im Justizsystem und die Notwendigkeit verbesserter rechtlicher Resultate (englisch: *justice outcomes*) für Frauen in Betracht ziehen, die Opfer und Überlebende von Gewalt sind;
- (e) für die negativen Auswirkungen von Stereotypisierung und geschlechtsspezifischen Vorurteilen sensibilisieren und Lobbyarbeit stärken, um Stereotypisierung und geschlechtsspezifische Vorurteile in Justizsystemen, insbesondere in Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt, anzugehen;
- (f) Programme zum Aufbau von Kapazitäten für Richter beziehungsweise Richterinnen, Staatsanwälte beziehungsweise Staatsanwältinnen, Rechtsanwälte beziehungsweise Rechtsanwältinnen und Strafverfolgungspersonal über die Anwendung internationaler Rechtsinstrumente zu den Menschenrechten, einschließlich des Übereinkommens und der Jurisprudenz des Ausschusses, sowie über die Anwendung von Rechtsvorschriften zum Verbot der Diskriminierung von Frauen vorsehen.

## D. Bildung und Sensibilisierung zur Auswirkung von Stereotypen

30. Die Bereitstellung von Bildungsangeboten mit einer Genderperspektive und die Sensibilisierung der Öffentlichkeit durch die Zivilgesellschaft, die Medien und den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind von essenzieller Bedeutung, um die vielfältigen Formen von Diskriminierung und Stereotypisierung zu überwinden, die sich auf den Zugang zur Justiz auswirken, und um die Wirksamkeit und Effizienz der Justiz für alle Frauen zu gewährleisten.
31. Artikel 5 Buchstabe (a) des Übereinkommens sieht vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen müssen, um soziale und kulturelle Verhaltensmuster zu ändern, um Vorurteile und traditionelle und alle anderen Praktiken zu beseitigen, die auf der Idee der Unterlegenheit oder Überlegenheit eines Geschlechts beruhen. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 betonte der Ausschuss, dass alle Bestimmungen des Übereinkommens in Verbindung miteinander gelesen werden müssen, um sicherzustellen, dass alle Formen geschlechtsspezifischer (englisch: *gender-based*) Diskriminierung verurteilt und abgeschafft werden.<sup>11</sup>

### 1. Bildung aus der Genderperspektive

32. Frauen, die ihre Menschenrechte nicht kennen, können keinen Anspruch auf die Erfüllung dieser Rechte erheben. Der Ausschuss hat insbesondere bei der Prüfung der von den Vertragsstaaten vorgelegten periodischen Berichte festgestellt, dass sie oft nicht gewährleisten, dass Frauen einen gleichberechtigten Zugang zu Bildungs-, Informations- und Rechtsbildungsprogrammen haben. Darüber hinaus ist das Bewusstsein der Männer für die Menschenrechte der Frauen auch unerlässlich, um Nichtdiskriminierung und Gleichberechtigung zu garantieren und insbesondere den Zugang der Frauen zur Justiz zu gewährleisten.

11 In Absatz 7 wurde festgestellt, dass Artikel 2 der Konvention in Verbindung mit den Artikeln 3, 4, 5 und 24 und im Lichte der in Artikel 1 enthaltenen Definition von Diskriminierung zu lesen ist.

33. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) Gender-Expertise ausbauen, auch durch Erhöhung der Zahl der Genderberaterinnen und -berater, unter Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft, akademischen Einrichtungen und Medien;
- (b) Material in multiplen Formaten verbreiten, um Frauen über ihre Menschenrechte und die Verfügbarkeit von Mechanismen für den Zugang zur Justiz zu informieren, und Frauen über ihre Berechtigung zur Unterstützung, Rechtshilfe und Sozialdienstleistungen, die mit den Justizsystemen verbunden sind, informieren;
- (c) Bildungsprogramme zu den Rechten der Frau und Gleichstellung der Geschlechter in die Lehrpläne auf allen Bildungsebenen integrieren, einschließlich Programmen zur Vermittlung von Rechtskenntnissen, die die entscheidende Rolle des Zugangs von Frauen zur Justiz und die Rolle von Männern und Jungen als Fürsprecher und Stakeholder hervorheben.

## 2. Sensibilisierung durch die Zivilgesellschaft, die Medien und die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)

34. Zivilgesellschaft, Medien und IKT spielen eine wichtige Rolle bei der Stärkung und Reproduktion von Geschlechterstereotypen sowie bei deren Überwindung.

35. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) die Rolle hervorheben, die die Medien und die IKT beim Abbau kultureller Stereotypen über Frauen im Zusammenhang mit ihrem Recht auf Zugang zur Justiz spielen können, und dabei besonders darauf achten, dass kulturelle Stereotypen über geschlechtsspezifische Diskriminierung und Gewalt, einschließlich häuslicher Gewalt, Vergewaltigung und anderer Formen sexueller Gewalt, abgebaut werden;
- (b) Maßnahmen zur Sensibilisierung der Medien und der Bevölkerung in enger Zusammenarbeit mit den *Communities* und zivilgesellschaftlichen Organisationen für das Recht der Frauen auf Zugang zur Justiz erarbeiten und durchführen. Solche Maßnahmen sollten multidimensional sein und sich an Mädchen und Frauen sowie an Jungen und Männer richten und der Relevanz und dem Potenzial der IKT zur Transformation kultureller und sozialer Stereotypen Rechnung tragen;
- (c) Medieneinrichtungen und mit IKT arbeitende Menschen darin unterstützen und einbeziehen, in einen kontinuierlichen öffentlichen Dialog über die Menschenrechte von Frauen im Allgemeinen und im Rahmen des Zugangs zur Justiz im Besonderen zu treten;
- (d) Maßnahmen zur Förderung einer Kultur und eines sozialen Umfelds ergreifen, in dem es als legitim und akzeptabel angesehen wird, wenn Frauen den Rechtsweg einschlagen, und nicht als Ursache für zusätzliche Diskriminierung und/oder Stigmatisierung.

### E. Prozesskostenhilfe und Pflichtverteidigung

36. Ein wesentliches Element, um zu gewährleisten, dass die Justizsysteme für Frauen ökonomisch zugänglich sind, ist die Bereitstellung von kostenlosem oder kostengünstigem Rechtsbeistand, Beratung und Prozessvertretung in gerichtlichen und quasi-gerichtlichen Verfahren in allen Rechtsgebieten.

37. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) Systeme für Prozesskostenhilfe und Pflichtverteidigung institutionalisieren, die zugänglich, nachhaltig und auf die Bedürfnisse von Frauen ausgerichtet sind; gewährleisten, dass diese Dienstleistungen in allen Phasen gerichtlicher oder quasi-richterlicher Verfahren, einschließlich alternativer Streitbeilegungsverfahren und opferorientierter Gerichtsverfahren, rechtzeitig, kontinuierlich und wirksam erbracht werden, und den ungehinderten Zugang der Rechtsbeistände und Pflichtverteidigerinnen beziehungsweise -verteidiger zu allen relevanten Dokumenten und anderen Informationen gewährleisten, einschließlich der Aussagen von Zeuginnen und Zeugen;
- (b) sicherstellen, dass Rechtsbeistände und Pflichtverteidiger oder Pflichtverteidigerinnen kompetent und geschlechtersensibel sind, die Vertraulichkeit wahren und ihnen eine angemessene Frist zur Verteidigung ihrer Mandantinnen eingeräumt wird;
- (c) Informations- und Sensibilisierungsprogramme für Frauen über das Vorhandensein von Prozesskostenhilfe und Pflichtverteidigung und die Voraussetzungen für deren Erhalt mittels effektiver Nutzung von IKT durchführen, um solche Programme zu erleichtern;

(d) Partnerschaften mit kompetenten nichtstaatlichen Anbietern beziehungsweise Anbieterinnen von Rechtsbeistand aufbauen und/oder juristische Hilfskräfte ausbilden, um Frauen Informationen und Unterstützung zu bieten, sich in Gerichts- und quasi-richterlichen Prozessen und traditionellen Justizsystemen zurechtzufinden;

(e) in Fällen von Familienkonflikten oder wenn eine Frau keinen gleichberechtigten Zugang zum Familieneinkommen hat, sollte die Anwendung von Bedürftigkeitsprüfungen zur Feststellung der Berechtigung für Prozesskostenhilfe und Pflichtverteidigung auf das tatsächliche Einkommen oder das verfügbare Vermögen der Frau gestützt werden.<sup>12</sup>

### F. Ressourcen

38. Hochqualifizierte Personalressourcen in Verbindung mit angemessenen technischen und finanziellen Ressourcen sind unerlässlich, um die Justiziabilität, Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, gute Qualität, Bereitstellung von Rechtsbehelfen für die Opfer und die Rechenschaftspflicht der Justizsysteme zu gewährleisten.

39. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) angemessene Haushalts- und technische Hilfe und hochqualifizierte Personalausstattung für alle Teile der Justizsysteme bereitstellen, einschließlich spezialisierter Justiz-, Quasi-Gerichts- und Verwaltungsbehörden, alternativer Streitbeilegungsmechanismen, nationaler Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsstellen;

12 Grundsätze und Leitlinien der Vereinten Nationen für den Zugang zur Rechtshilfe in Strafjustizsystemen, Leitlinie 1 (f): „Wird der Bedürftigkeitstest auf der Grundlage des Haushaltseinkommens einer Familie berechnet, aber einzelne Familienmitglieder stehen im Konflikt miteinander oder haben keinen gleichberechtigten Zugang zum Familieneinkommen, so wird für die Zwecke des Bedürftigkeitstests nur das Einkommen der um Prozesskostenhilfe ersuchenden Person verwendet.“

- (b) **Unterstützung von externen Quellen, wie den Sonderorganisationen des Systems der Vereinten Nationen, der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft, ersuchen, wenn die nationalen Ressourcen begrenzt sind, und gleichzeitig sicherstellen, dass mittel- und langfristig angemessene staatliche Mittel für die Justizsysteme bereitgestellt werden, um ihre Nachhaltigkeit zu gewährleisten.**

### III. Empfehlungen für bestimmte Rechtsgebiete

40. Angesichts der Vielfalt der Institutionen und Rechtsordnungen auf der ganzen Welt können einige Elemente, die in einem Rechtsgebiet eines Landes angesiedelt sind, an anderer Stelle in einem anderen Land angesiedelt sein. So kann beispielsweise die Definition von Diskriminierung in der Verfassung aufgenommen sein oder auch nicht; Schutzanordnungen können im Familien- oder im Strafrecht erscheinen; Asyl- und Flüchtlingsfragen können von Verwaltungsgerichten oder von quasi-gerichtlichen Organen behandelt werden. Die Vertragsstaaten werden gebeten, die folgenden Absätze in diesem Lichte zu berücksichtigen.

#### A. Verfassungsrecht

41. Der Ausschuss hat festgestellt, dass in der Praxis Vertragsstaaten, die verfassungsmäßige Garantien in Bezug auf die materielle Gleichheit (englisch: *substantive equality*) zwischen Männern und Frauen verabschiedet und die das humanitäre Völkerrecht, einschließlich des Übereinkommens, in ihre nationalen Rechtsordnungen integriert haben, besser gerüstet sind, um die Gleichberechtigung der Geschlechter beim Zugang zur Justiz zu gewährleisten. Nach Artikel 2 (a) und 15 des

Übereinkommens haben die Vertragsstaaten den Gleichheitsgrundsatz von Männern und Frauen in ihren nationalen Verfassungen oder anderen geeigneten Rechtsvorschriften zu verankern, auch durch die Einrichtung zuständiger nationaler Gerichte und anderer öffentlicher Institutionen, und sie haben Maßnahmen zu ergreifen, um die Verwirklichung dieses Grundsatzes in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens sowie in allen Rechtsbereichen sicherzustellen.

42. **Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:**

- (a) **einen ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Schutz der formalen und materiellen Gleichheit (englisch: *formal and substantive equality*) und der Nichtdiskriminierung im öffentlichen und privaten Bereich, auch in allen Fragen des Personenstands-, Familien-, Ehe- und Erbrechts, sowie in allen Rechtsgebieten gewährleisten;**
- (b) **wenn Bestimmungen des Völkerrechts nicht unmittelbar anwendbar sind, die Menschenrechte vollständig in ihre Verfassungs- und Rechtsrahmen einbeziehen, um den Zugang von Frauen zur Justiz wirksam zu gewährleisten;**
- (c) **die notwendigen Strukturen schaffen, um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Mechanismen zur gerichtlichen Überprüfung und Überwachung der Umsetzung aller Grundrechte, einschließlich des Rechts auf materielle/substanzielle Gleichstellung der Geschlechter, zu gewährleisten.**

## B. Zivilrecht

43. In einigen Gemeinschaften ist es Frauen nicht möglich, sich ohne Hilfe eines männlichen Verwandten an Justizsysteme zu wenden, und soziale Normen behindern ihre Möglichkeit auf Autonomie außerhalb des Haushalts. Artikel 15 des Übereinkommens sieht vor, dass Frauen und Männer vor dem Gesetz gleich sein müssen und dass die Vertragsstaaten den Frauen eine mit Männern identische Rechtsfähigkeit in Zivilangelegenheiten und die gleichen Möglichkeiten zur Ausübung dieser Rechtsfähigkeit einräumen müssen. Die zivilrechtlichen Verfahren und Rechtsbehelfe, zu denen Frauen Zugang haben müssen, umfassen die Bereiche Verträge, Privatanstellung, Körperverletzung, Verbraucherschutz, Erbrecht, Land- und Eigentumsrechte.
44. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) alle geschlechtsspezifischen Barrieren für den Zugang zu zivilrechtlichen Verfahren beseitigen, wie zum Beispiel die Verpflichtung, dass Frauen vor der Einleitung eines Gerichtsverfahrens die Erlaubnis von Gerichts- oder Verwaltungsbehörden oder Familienangehörigen einholen oder Dokumente über die Identität oder das Eigentum an Eigentum vorlegen müssen;
  - (b) die in Artikel 15 (3) des Übereinkommens enthaltenen Bestimmungen durchsetzen, dass alle Verträge und alle anderen privaten Instrumente jeglicher Art mit Rechtswirkung, die auf die Beschränkung der Rechtsfähigkeit von Frauen abzielen, als null und nichtig gelten;
  - (c) positive Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Freiheit der Frauen, Verträge und andere privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen, durchgesetzt wird.

## C. Familienrecht

45. Ungleichheit in der Familie liegt allen anderen Aspekten der Diskriminierung von Frauen zugrunde und wird oft im Namen von Ideologie, Tradition und Kultur gerechtfertigt. Der Ausschuss hat wiederholt betont, dass das Familienrecht und die Mechanismen seiner Anwendung dem in den Artikeln 2, 15 und 16 des Übereinkommens verankerten Grundsatz der Gleichheit entsprechen müssen.<sup>13</sup>
46. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) **schriftliche Familiengesetzbücher oder Personenstandsgesetze annehmen, die den gleichberechtigten Zugang zur Justiz zwischen Eheleuten oder Partnern beziehungsweise Partnerinnen unabhängig von ihrer religiösen oder ethnischen Identität oder Gemeinschaft vorsehen, in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen und den Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses;**
  - (b) **die Schaffung gendersensibler familiengerichtlicher oder quasi-gerichtlicher Mechanismen innerhalb desselben institutionellen Rahmens in Betracht ziehen, um Fragen wie Eigentumsaus-einandersetzung, Landrechte, Erbschaft, Auflösung der Ehe und Sorgerecht zu behandeln; und**
  - (c) **in Situationen, in denen es kein einheitliches Familienrecht gibt und in denen multiple Familienrechtssysteme existieren, wie zum Beispiel zivile, indigene, religiöse und Gewohnheitsrechtssysteme, sicherstellen, dass Personenstandsgesetze eine individuelle Wahl des anwendbaren Familienrechts in jeder Phase der Beziehung vorsehen. Die staatlichen Gerichte sollten die diesbezüglichen Entscheidungen aller anderen Organe überprüfen.**

13 Siehe insbesondere die Allgemeine Empfehlung Nummer 29 zu Artikel 16 der Konvention (wirtschaftliche Folgen der Ehe, Familienbeziehungen und deren Auflösung).

## D. Strafrecht

47. Das Strafrecht ist besonders wichtig, um sicherzustellen, dass Frauen ihre Menschenrechte, einschließlich ihres Rechts auf Zugang zur Justiz, auf Basis des Gleichheitsgrundsatzes ausüben können. Die Vertragsstaaten sind nach den Artikeln 2 und 15 des Übereinkommens verpflichtet, dafür zu sorgen, dass Frauen Zugang zum Schutz durch und den Rechtsbehelfen des Strafrechts haben und dass sie im Rahmen dieser Mechanismen keiner Diskriminierung ausgesetzt sind, weder als Opfer noch als Täterin von Straftaten. Einige Strafgesetzbücher oder -gesetze und/oder Strafprozessordnungen diskriminieren Frauen durch:
- (a) Straftatbestände, die nicht gleichermaßen kriminalisiert oder bestraft werden, wenn sie von Männern begangen werden;
  - (b) Kriminalisierung von Verhaltensweisen, die nur von Frauen ausgeübt werden können, wie zum Beispiel Schwangerschaftsabbruch;
  - (c) mangelnde Strafbewehrung oder Handeln ohne gebotene Sorgfalt, um Verbrechen zu verhindern und Wiedergutmachung für solche Straftaten zu leisten, die unverhältnismäßig oder ausschließlich Frauen betreffen;
  - (d) Inhaftierung von Frauen wegen geringfügiger Straftaten und/oder der Unfähigkeit, in solchen Fällen eine Kaution zu zahlen.
48. Der Ausschuss hat auch hervorgehoben, dass Frauen unter Diskriminierung in Strafsachen leiden, weil es keine geschlechtssensiblen, nicht freiheitsentziehenden Alternativen zur Inhaftierung gibt, weil die besonderen Bedürfnisse von inhaftierten Frauen nicht erfüllt werden und weil es keine geschlechtssensiblen Monitoring- und unabhängigen Überprüfungsmechanismen gibt.<sup>14</sup> Die neuerliche Viktimisierung (englisch: *secondary victimiza-*
- tion*) von Frauen durch das Strafrechtssystem hat Auswirkung auf ihren Zugang zur Justiz aufgrund ihrer höheren Gefährdung für psychischen und physischen Missbrauch und Bedrohungen während Festnahme, Befragung und Inhaftierung.
49. Frauen werden auch unverhältnismäßig aufgrund ihrer Situation oder ihres Status diskriminiert, zum Beispiel wenn sie der Prostitution nachgehen, Migrantinnen sind, des Ehebruchs beschuldigt worden sind, eine lesbische, bisexuelle, transgender oder intersexuelle Identität haben, einen Schwangerschaftsabbruch vorgenommen haben oder anderen Gruppen angehören, die Diskriminierung ausgesetzt sind.
50. Der Ausschuss stellt fest, dass in vielen Ländern ein akuter Mangel an ausgebildetem Polizei-, Rechts- und Forensikpersonal besteht, dass in der Lage ist, die Anforderungen von Strafermittlungen zu erfüllen.
51. **Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:**
- (a) **die gebotene Sorgfalt anwenden, um alle Verbrechen an Frauen, die von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren an Frauen begangen werden, zu verhindern, zu untersuchen, zu bestrafen und zu entschädigen;**
  - (b) **sicherstellen, dass Verjährungsfristen konform mit den Interessen der Opfer sind;**
  - (c) **wirksame Maßnahmen ergreifen, um Frauen in ihren Interaktionen mit Strafverfolgungs- und Justizbehörden vor neuerlicher Viktimisierung zu schützen, und die Einrichtung spezialisierter Einheiten für Genderfragen (englisch: *gender units*) innerhalb der Rechtsdurchsetzungs-, Strafrechts- und Strafverfolgungssysteme in Betracht ziehen;**

14 Mitteilung Nummer 23/2009, *Abramova gegen Weißrussland*, Stellungnahmen vom 25. Juli 2011; siehe auch die Regeln der Vereinten Nationen für die Behandlung von weiblichen Gefangenen und nicht freiheitlichen Maßnahmen für Straftäterinnen (die *Bangkok Rules*), die von der Generalversammlung in ihrer Resolution 65/229 angenommen wurden.



- (d) geeignete Maßnahmen ergreifen, um ein unterstützendes Umfeld zu schaffen, das Frauen ermutigt, ihre Rechte geltend zu machen, Verbrechen gegen sie zu melden und sich aktiv an Strafprozessen zu beteiligen, und Maßnahmen ergreifen, um Vergeltungsmaßnahmen gegen Frauen zu verhindern, die sich an die Justiz wenden. Es sollten Konsultationen mit Frauengruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen angestrebt werden, um Rechtsvorschriften, Maßnahmen und Programme in diesen Bereichen zu entwickeln;
- (e) Maßnahmen, einschließlich der Verabschiedung von Rechtsvorschriften, ergreifen, um Frauen vor Internetverbrechen und -vergehen zu schützen;
- (f) davon absehen, die Voraussetzung für eine Bereitstellung von Unterstützung und Hilfe für Frauen, einschließlich der Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen, von der Zusammenarbeit mit den Justizbehörden in Fällen von Menschenhandel und organisierter Kriminalität abhängig zu machen;<sup>15</sup>
- (g) einen geschlechtssensiblen und die Vertraulichkeit achtenden Ansatz verfolgen, um Stigmatisierung, einschließlich sekundärer Viktimisierung in Gewaltfällen, während aller Gerichtsverfahrensschritte zu verhindern, einschließlich Befragung, Beweisaufnahme und anderer Verfahren im Zusammenhang mit der Untersuchung;
- (h) Beweisregeln und ihre Umsetzung überprüfen, insbesondere in Fällen von Gewalt gegen Frauen, und Maßnahmen unter gebührender Berücksichtigung der Rechte von Opfern und Angeklagten auf ein faires Strafverfahren erlassen, um sicherzustellen, dass die Beweiserfordernisse nicht zu restriktiv, starr oder von Geschlechterstereotypen beeinflusst sind;
- (i) die strafrechtlichen Reaktionen auf häusliche Gewalt verbessern, einschließlich durch Aufzeichnung von Notrufen, Annahme fotografischer Beweise für die Zerstörung von Eigentum und Anzeichen von Gewalt, und durch Berücksichtigung von Berichten von Ärzten beziehungsweise Ärztinnen oder Sozialarbeiterinnen beziehungsweise Sozialarbeitern, die zeigen können, dass Gewalt, auch wenn sie ohne Zeuginnen beziehungsweise Zeugen begangen wird, wesentliche Auswirkungen auf das körperliche, geistige und soziale Wohlergehen der Opfer hat;
- (j) Schritte einleiten, um zu gewährleisten, dass bei der Beantragung von Schutzanordnungen Frauen keine unangemessenen Verzögerungen erleiden und dass alle Fälle von geschlechtsspezifischer Diskriminierung, die dem Strafrecht unterliegen, einschließlich Fälle von Gewalt, rechtzeitig und unparteiisch gehört werden;
- (k) Verfahrensvorgaben für Polizei und Gesundheitsdienstleisterinnen und -dienstleister zur Sammlung und Aufbewahrung forensischer Beweise bei Gewalt gegen Frauen entwickeln und eine ausreichende Anzahl von Polizei-, Rechts- und Forensikpersonal ausbilden, um kompetent strafrechtliche Ermittlungen durchzuführen;
- (l) diskriminierende Kriminalisierung abschaffen und alle strafrechtlichen Verfahrensweisen überprüfen und überwachen, um sicherzustellen, dass sie Frauen nicht direkt oder indirekt diskriminieren; Verhaltensweisen entkriminalisieren, die, wenn sie von Männern ausgeführt werden, nicht strafrechtlich verfolgt oder weniger hart bestraft werden; Verhaltensweisen entkriminalisieren, die nur von Frauen ausgeführt werden können, wie Schwangerschaftsabbruch; und mit der gebotenen Sorgfalt handeln, um Verbrechen

15 Siehe *Empfohlene Grundsätze und Leitlinien zu Menschenrechten und Menschenhandel* (Publikation der Vereinten Nationen, Sales Number E.10.XIV.1).

zu verhindern, die Frauen unverhältnismäßig oder ausschließlich betreffen, unabhängig davon, ob sie von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren begangen werden, und Wiedergutmachung zu leisten;

- (m) Strafzumessungsverfahren genau überwachen und jede Diskriminierung von Frauen bei den für bestimmte Straftaten und Ordnungswidrigkeiten vorgesehenen Strafmaßen sowie bei der Feststellung der Möglichkeit von Bewährung oder vorzeitiger Haftentlassung beseitigen;
- (n) sicherstellen, dass Mechanismen zum Monitoring der Haftanstalten vorhanden sind, der Situation von weiblichen Strafgefangenen besondere Aufmerksamkeit geschenkt und internationale Leitlinien und Normen für die Behandlung von Frauen in Haft angewendet werden;<sup>16</sup>
- (o) genaue Daten und Statistiken über die Zahl von Frauen an jedem Haftstandort, die Gründe und die Dauer ihrer Inhaftierung, ob sie schwanger sind oder von einem Baby oder Kind begleitet werden, ihren Zugang zu Rechts-, Gesundheits- und Sozialdiensten und ihre Berechtigung für und Nutzung von verfügbaren Verfahren zur Überprüfung von Fällen, Alternativen zum Freiheitsentzug und Ausbildungsmöglichkeiten aufbewahren;
- (p) die Vorbeugehaft als letztes Mittel und für so kurze Zeit wie möglich nutzen und eine vorbeugende oder nachträgliche Inhaftierung für geringfügige Straftaten und das Unvermögen, in solchen Fällen eine Kaution zu zahlen, vermeiden.

## E. Verwaltungs-, Sozial- und Arbeitsrecht

52. Gemäß den Artikeln 2 und 15 des Übereinkommens sollte Frauen auf Basis des Gleichheitsgrundsatzes die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit gerichtlicher und quasi-gerichtlicher Mechanismen und Rechtsbehelfe nach dem Verwaltungs-, Sozial- und Arbeitsrecht garantiert werden. Zu den Themenbereichen, die in den Anwendungsbereich des Verwaltungs-, Sozial- und Arbeitsrechts fallen und für Frauen von besonderer Bedeutung sind, gehören das Gesundheitswesen, Ansprüche auf soziale Sicherung, Beschäftigungsbelange, einschließlich gleicher Vergütung, Chancengleichheit bei Einstellung und Beförderung, Entgeltgleichheit für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, Wohnungswesen und Bauleitplanung, Beihilfen (englisch: *grants*), Zuschüsse (englisch: *subsidies*) und Stipendien, Ausgleichsfonds, Verwaltung von Internetressourcen und Politiken sowie Migration und Asyl.<sup>17</sup>
53. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass eine unabhängige Überprüfung aller Entscheidungen von Verwaltungsbehörden im Einklang mit internationalen Standards zur Verfügung steht;
  - (b) sicherstellen, dass eine Entscheidung über die Ablehnung eines Antrags begründet ist und dass die Antragstellerin in der Lage ist, bei einer zuständigen Stelle gegen die Entscheidung Berufung einzulegen, und dass die Umsetzung früherer Verwaltungsentscheidungen bis zur weiteren gerichtlichen Überprüfung ausgesetzt wird. Dies ist besonders wichtig im Bereich des Asyl- und Migrationsrechts, wo Beschwerdeführerinnen abgeschoben werden können, bevor sie die Möglichkeit haben, ihre Fälle zu verhandeln;

16 Siehe die Bangkok-Regeln und auch die Leitlinien für die Justiz in Angelegenheiten, die Kinderopfer und Zeuginnen und Zeugen von Straftaten betreffen, die vom Wirtschafts- und Sozialrat in seiner Resolution 2005/20 angenommen wurden.

17 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 32 zu den geschlechtsspezifischen Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit von Frauen.

- (c) die Verwaltungshaft nur ausnahmsweise als letztes Mittel für eine begrenzte Zeit, wenn dies im Einzelfall notwendig und angemessen ist, im Verhältnis zu einem legitimen Zweck und im Einklang mit dem nationalen Recht und den internationalen Normen, in Anspruch nehmen; dass sie sicherstellen, dass jedwede geeigneten Maßnahmen, einschließlich wirksamem Rechtsbeistand und Verfahrensweisen vorhanden sind, damit Frauen die Rechtmäßigkeit ihrer Inhaftierung infrage stellen können; dass sie regelmäßige Überprüfungen dieser Inhaftierung in Anwesenheit des Häftlings sicherstellen und gewährleisten, dass die Bedingungen für die Verwaltungshaft den einschlägigen internationalen Normen für den Schutz der Rechte von Frauen entsprechen, denen ihre Freiheit entzogen wurde.

#### IV. Empfehlungen für spezifische Mechanismen

##### A. Spezialisierte gerichtliche/quasi-gerichtliche Systeme und internationale/regionale Justizsysteme

54. Andere spezialisierte gerichtliche und quasi-gerichtliche Mechanismen,<sup>18</sup> einschließlich Arbeits-,<sup>19</sup> Bodenrechts-, Wahl- und Militärgerichten, Aufsichtsbehörden und Verwaltungsbehörden,<sup>20</sup> sind ebenfalls verpflichtet, die internationalen Standards der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Effizienz sowie die Bestimmungen der internationalen Menschenrechte, einschließlich der Artikel 2, 5 (a) und 15 des Übereinkommens, einzuhalten.
55. Übergangs- und Postkonfliktsituationen können zu erhöhten Herausforderungen für Frauen führen, die ihr Recht auf Zugang zur Justiz geltend machen wollen. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 hob

der Ausschuss die besonderen Verpflichtungen der Vertragsstaaten im Zusammenhang mit dem Zugang von Frauen in solchen Situationen zum Recht hervor.

##### 56. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass alle spezialisierten gerichtlichen und quasi-gerichtlichen Mechanismen für Frauen verfügbar und zugänglich sind und ihre Mandate unter den gleichen Vorschriften wie die allgemeinen Gerichte ausüben;
- (b) ein unabhängiges Monitoring und Überprüfung der Entscheidungen spezialisierter gerichtlicher und quasi-gerichtlicher Mechanismen vorsehen;
- (c) Programme, Politiken und Strategien zur Erleichterung und Gewährleistung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen an diesen spezialisierten gerichtlichen und quasi-richterlichen Mechanismen einführen;
- (d) die Empfehlungen für den Zugang von Frauen zur Justiz in Übergangs- und Postkonfliktsituationen, die in Absatz 81 der Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 enthalten sind, umsetzen und dabei einen umfassenden, inklusiven und partizipativen Ansatz für Mechanismen der Übergangsjustiz verfolgen;
- (e) die nationale Umsetzung internationaler Instrumente und Beschlüsse der internationalen und regionalen Justizsysteme im Zusammenhang mit den Frauenrechten sicherstellen und Monitoringmechanismen für die Umsetzung des internationalen Rechts einrichten.

18 Je nach Land werden die Bereiche von der allgemeinen oder spezialisierten Justiz abgedeckt.

19 In Bezug auf den Zugang von Frauen zum Recht sind die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) maßgebend: das Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht, 1947 (Nummer 81), das Übereinkommen über die Migration zur Beschäftigung (revidiert), 1949 (Nummer 97), das Übereinkommen über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969 (Nummer 129), das Übereinkommen über Indigene und Stammesvölker, 1989 (Nummer 169) und das Übereinkommen über die Hausangestellten, 2011 (Nummer 189).

20 Siehe den Entwurf von Grundsätzen für die Rechtspflege durch Militärgerichte (siehe E/CN.4/2006/58).

## B. Alternative Streitbelegungsverfahren

57. Viele Gerichtsbarkeiten haben verbindliche oder optionale Systeme für Mediation, Einigung, Schlichtung und gemeinschaftliche Streitbeilegung sowie für Moderation und interessenbezogene Verhandlungen eingeführt. Dies gilt insbesondere in den Bereichen Familienrecht, häusliche Gewalt, Jugendjustiz und Arbeitsrecht. Alternative Streitbelegungsverfahren werden manchmal als informelle Justiz bezeichnet, die mit formellen Gerichtsverfahren verbunden sind, aber außerhalb davon operieren. Informelle alternative Streitbelegungsverfahren umfassen auch nicht-formale indigene Gerichte und auf dem Häuptlingsprinzip basierende alternative Streitbelegungsverfahren, bei denen Häuptlinge und andere Führungspersonen der Gemeinschaft zwischenmenschliche Streitigkeiten, einschließlich Scheidung, Kinderbetreuung und Landstreitigkeiten, lösen. Solche Prozesse können zwar mehr Flexibilität bieten und die Kosten und zeitlichen Verzögerungen für Frauen, die nach Gerechtigkeit suchen, verringern, aber sie können auch zu weiteren Verletzungen ihrer Rechte und Straffreiheit für die Täter und Täterinnen führen, da sie oft auf der Grundlage patriarchalischer Werte operieren und sich dadurch negativ auf den Zugang von Frauen zu Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln auswirken.
58. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Frauen über ihr Recht auf Mediation, Einigung, Schlichtung und gemeinschaftliche Streitbeilegung informieren;
  - (b) sicherstellen, dass alternative Streitbelegungsverfahren den Zugang von Frauen zu gerichtlichen oder anderen Rechtsbehelfen in allen Rechtsgebieten nicht einschränken und nicht zu weiteren Verletzungen ihrer Rechte führen;
  - (c) sicherstellen, dass Fälle von Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, unter keinen Umständen an ein alternatives Streitbelegungsverfahren verwiesen werden.

## C. Nationale Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsstellen

59. Die Schaffung nationaler Menschenrechtsinstitutionen und Ombudsstellen kann Frauen weitere Möglichkeiten eröffnen, Zugang zur Justiz zu erhalten.
60. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:
- (a) Schritte unternehmen:
    - (i) angemessene Mittel für die Schaffung und das nachhaltige Funktionieren unabhängiger nationaler Menschenrechtsinstitutionen im Einklang mit den Grundsätzen für den Status nationaler Institutionen zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte (die Pariser Grundsätze) bereitzustellen;
    - (ii) sicherzustellen, dass die Zusammensetzung und die Tätigkeiten dieser Organe geschlechtssensibel ausgerichtet sind;
  - (b) den nationalen Menschenrechtsinstitutionen ein umfassendes Mandat und die Befugnis erteilen, Beschwerden über die Menschenrechte von Frauen zu prüfen;
  - (c) den Zugang von Frauen zu einzelnen Petitionsverfahren innerhalb von Büros von Ombudspersonen und nationalen Menschenrechtsinstitutionen auf Basis der Gleichbehandlung (englisch: *on a basis of equality*) erleichtern und Frauen die Möglichkeit geben, Klagen einzureichen, die multiple und intersektionale Formen der Diskriminierung betreffen; und
  - (d) nationale Menschenrechtsinstitutionen und Büros von Ombudspersonen mit angemessenen Ressourcen und Unterstützung für die Durchführung von Forschungsarbeiten ausstatten.

#### D. Plurale Rechtssysteme

61. Der Ausschuss stellt fest, dass staatliche Gesetze, Vorschriften, Verfahrensweisen und Entscheidungen innerhalb eines bestimmten Vertragsstaats manchmal mit religiösen, gebräuchlichen, indigenen oder gemeinschaftlichen Gesetzen und Praktiken koexistieren können. Dies führt zur Existenz pluraler Justizsysteme. Es gibt also mehrere Rechtsquellen, die formal als Teil der nationalen Rechtsordnung anerkannt werden können oder ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage funktionieren. Die Vertragsstaaten sind nach Artikel 2, 5 (a) und 15 des Übereinkommens und nach anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die Rechte der Frauen gleichermaßen geachtet werden und dass Frauen durch alle Komponenten pluraler Justizsysteme vor Verletzungen ihrer Menschenrechte geschützt sind.<sup>21</sup>
62. Die Existenz pluraler Justizsysteme kann an sich den Zugang von Frauen zur Justiz einschränken, indem sie diskriminierende soziale Normen aufrechterhalten und verstärken. In vielen Bereichen, in denen es mehrere Zugangswege zum Recht innerhalb der pluralen Justizsysteme gibt, sind Frauen ungeachtet dessen nicht in der Lage, eine Wahl des Forums effektiv zu treffen. Der Ausschuss hat festgestellt, dass in einigen Vertragsstaaten, in denen Systeme des Familien- und/oder des öffentlichen Personenrechts, die auf Bräuchen, Religionen oder Gemeinschaftsnormen beruhen, neben zivilrechtlichen Systemen bestehen, einzelne Frauen möglicherweise nicht so vertraut mit beiden Systemen sind oder nicht die Freiheit haben, entscheiden zu können, welches System für sie gilt.
63. Der Ausschuss hat eine Reihe von Modellen beobachtet, mit denen Praktiken, die in pluralen Justizsystemen eingebettet sind, mit dem Übereinkommen harmonisiert werden können, um Rechtskollisionen zu minimieren und zu gewährleisten, dass Frauen Zugang zur Justiz haben. Dazu gehören die Annahme von Rechtsvorschriften, die das Verhältnis zwischen den bestehenden pluralen Justizsystemen klar definiert, die Schaffung staatlicher Überprüfungsmechanismen und die formelle Anerkennung und Kodifizierung religiöser, gewohnheitsrechtlicher, indigener, gemeinschaftlicher und anderer Systeme. Gemeinsame Anstrengungen von Vertragsstaaten und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren werden erforderlich sein, um zu prüfen, wie die pluralistischen Justizsysteme zusammenarbeiten können, um den Schutz der Frauenrechte zu festigen.<sup>22</sup>
64. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren:
- (a) Sofortmaßnahmen, einschließlich des Aufbaus von Kapazitäten und Ausbildungsprogrammen für das Justizpersonal, ergreifen, um sicherzustellen, dass die religiösen, gewohnheitsrechtlichen, indigenen und gemeinschaftlichen Justizsysteme ihre Normen, Verfahren und Praktiken mit denen im Übereinkommen und anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten verankerten Menschenrechtsstandards in Einklang bringen;
  - (b) Rechtsvorschriften zur Regelung der Beziehungen zwischen den Mechanismen innerhalb der pluralen Justizsysteme erlassen, um das Konfliktpotenzial zu verringern;

21 Siehe insbesondere die Allgemeine Empfehlung Nummer 29.

22 Organisation für internationales Entwicklungsrecht, *Zugang zum Recht: Modelle, Strategien und bewährte Praktiken zur Stärkung der Rolle der Frau* (Rom, 2013).

- (c) Schutzvorkehrungen gegen Verletzungen der Menschenrechte von Frauen ergreifen, indem staatliche Gerichte oder Verwaltungsbehörden die Überprüfung der Tätigkeiten aller Komponenten der pluralen Justizsysteme unter besonderer Berücksichtigung von Dorfgerichten und traditionellen Gerichten ermöglichen;
- (d) sicherstellen, dass Frauen eine echte und informierte Wahl bezüglich des anwendbaren Rechts und des Gerichtsstands haben, innerhalb dessen sie es vorziehen würden, dass ihr Fall verhandelt wird;
- (e) Verfügbarkeit von Rechtsberatungsdiensten für Frauen sicherstellen, damit sie ihre Rechte innerhalb der verschiedenen pluralen Justizsysteme geltend machen können, indem sie qualifiziertes lokales Unterstützungspersonal für diese Hilfe hinzuziehen;
- (f) gleiche Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen in den Organen sicherstellen, die zum Monitoring, zur Evaluation und Berichterstattung über die Tätigkeiten der pluralen Justizsysteme eingerichtet wurden;
- (g) den konstruktiven Dialog zwischen den verschiedenen Justizsystemen fördern und die Verbindungen zwischen ihnen formalisieren, auch durch die Einführung von Verfahren für den Informationsaustausch zwischen ihnen.

## V. Rücknahme von Vorbehalten gegen das Übereinkommen

65. Viele Länder haben Vorbehalte gegenüber:
- (a) Artikel 2 (c), der vorsieht, dass sich die Vertragsstaaten verpflichten, den rechtlichen Schutz der Rechte von Frauen auf Basis der Gleichheit mit Männern zu verankern und durch zuständige nationale Gerichte und andere öffentliche Einrichtungen den wirksamen Schutz von Frauen vor jeder Form von Diskriminierung zu gewährleisten;
  - (b) Artikel 5 (a), der vorsieht, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die sozialen und kulturellen Verhaltensmuster von Männern und Frauen in der Absicht zu ändern, die Beseitigung von Vorurteilen und gewohnheitsrechtlichen und allen anderen Praktiken zu erreichen, die auf der Idee der Unterlegenheit oder Überlegenheit eines Geschlechts oder auf stereotypen Rollen von Männern und Frauen beruhen;
  - (c) Artikel 15, der vorsieht, dass die Vertragsstaaten den Frauen eine mit Männern identische Rechtsfähigkeit in Zivilangelegenheiten und die gleichen Möglichkeiten zur Ausübung dieser Rechtsfähigkeit einräumen, und dass sie den Frauen gleiche Rechte beim Abschluss von Verträgen und bei der Verwaltung von Eigentum einräumen und sie in allen Phasen des Verfahrens vor Tribunalen und Gerichten gleich behandeln;
  - (d) Artikel 16, der vorsieht, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Diskriminierung von Frauen in allen Fragen im Zusammenhang mit Ehe und Familienbeziehungen zu beseitigen.



66. In Anbetracht der grundlegenden Bedeutung des Zugangs von Frauen zum Recht empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten, ihre Vorbehalte gegen das Übereinkommen, insbesondere gegen Artikel 2 (c), Artikel 5 (a), Artikel 15 und 16, zurückzuziehen.

#### VI. Ratifizierung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen

67. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen hat einen zusätzlichen völkerrechtlichen Mechanismus geschaffen, der es Frauen ermöglicht, Beschwerden über angebliche Verletzungen der in dem Übereinkommen festgelegten Rechte einzureichen, und der Ausschuss kann Untersuchungen über angebliche schwere oder systematische Verletzungen der in dem Übereinkommen festgelegten Rechte durchführen, wodurch das Recht der Frauen auf Zugang zur Justiz gestärkt wird. Durch seine Entscheidungen über Individualbeschwerden im Rahmen des Fakultativprotokolls hat der Ausschuss eine bemerkenswerte Jurisprudenz in Bezug auf den Zugang von Frauen zum Recht, einschließlich in Bezug auf Gewalt gegen Frauen,<sup>23</sup> Frauen in Haft,<sup>24</sup> Gesundheit<sup>25</sup> und Beschäftigung<sup>26</sup>, entwickelt.

68. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten:

- (a) das Fakultativprotokoll ratifizieren;
- (b) die Etablierung von Programmen, Ressourcen und Aktivitäten zu *Outreach* und Bildung in verschiedenen Sprachen und Formaten ausführen und stärken, um Frauen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Institutionen über die Verfahren zu informieren, die zur Verfügung stehen, um den Zugang von Frauen zum Recht durch das Fakultativprotokoll zu fördern.

23 Siehe Mitteilung Nummer 19/2008, *Kell gegen Kanada*, Stellungnahmen vom 28. Februar 2012; Mitteilung Nummer 20/2008, *V.K. gegen Bulgarien*, Stellungnahmen vom 25. Juli 2011; Mitteilung Nummer 18/2008, *Vertido gegen Philippinen*, Stellungnahmen vom 16. Juli 2010; Mitteilung Nummer 6/2005, *Yildirim gegen Österreich*, Stellungnahmen vom 6. August 2007; Mitteilung Nummer 5/2005, *Goekce gegen Österreich*, Stellungnahmen vom 6. August 2007 und Mitteilung Nummer 2/2003, *A.T. gegen Ungarn*, Stellungnahmen vom 26. Januar 2005.

24 Siehe Mitteilung Nummer 23/2009, *Abramova gegen Belarus*, Stellungnahmen vom 25. Juli 2011.

25 Siehe Mitteilung Nummer 17/2008, *Teixeira gegen Brasilien*, Stellungnahmen vom 25. Juli 2011.

26 Siehe Mitteilung Nummer 28/2010, *R.K.B. gegen Türkei*, Stellungnahmen vom 24. Februar 2012.

### 7.3.13 Allgemeine Empfehlung Nummer 34 (CEDAW-Ausschuss) 7. März 2016

#### Zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten (63. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Der Ausschuss für die Beseitigung von Diskriminierung der Frau erkennt die wichtigen Leistungen von Frauen in ländlichen Gebieten und die dringende Notwendigkeit an, die Anerkennung und den Schutz ihrer Menschenrechte zu verbessern. Durch seine früheren Abschließenden Bemerkungen und Allgemeinen Empfehlungen hat der Ausschuss verschiedene Arten identifiziert, wie Frauen in ländlichen Gebieten weiterhin mit Diskriminierung konfrontiert sind. In der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung präzisiert der Ausschuss die Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten zu gewährleisten, mit Fokus auf Artikel 14 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, der die einzigartige Situation von Frauen in ländlichen Gebieten anerkennt und die spezifischen Verpflichtungen der Vertragsstaaten bei Anerkennung, Förderung und Schutz ihrer Rechte hervorhebt.
2. Artikel 14 ist die einzige Bestimmung in einem internationalen Menschenrechtsvertrag, die sich speziell mit Frauen in ländlichen Gebieten befasst. Allerdings gelten alle Rechte des Übereinkommens für Frauen in ländlichen Gebieten und Artikel 14 muss im Gesamtzusammenhang des Übereinkommens ausgelegt werden. Bei ihrer Berichterstattung sollten die Vertragsstaaten alle Artikel einbeziehen, die sich auf den Genuss der Rechte durch Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten auswirken. Entsprechend untersucht die vorliegende Empfehlung die Verbindung zwischen Artikel 14 und den Bestimmungen des Übereinkommens. Da sich viele der Ziele

CEDAW/EGC04	
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	
	Date: General 7 March 2016 Original: English
Committee on the Elimination of Discrimination against Women	
General recommendation No. 34 (2016) on the rights of rural women	
Contents	
I. Introduction	Page 2
II. Background	2
III. Overarching State party obligations to respect, protect and fulfil the rights of rural women	3
A. Application of articles 1 and 2	3
B. Article 14, paragraph 1	6
C. Article 14, paragraph 1, read alongside articles 3, 4, paragraph 1, 5, paragraph (a), 6, 9, 15 and 16	7
IV. State party obligations in relation to specific dimensions of the rights of rural women	10
A. Right to participate in and benefit from rural development (art. 14, para. 2 (a))	10
B. Healthcare services (art. 14, para. 2 (b), read alongside art. 13)	10
C. Economic and social life (art. 14, para. 2 (c), read alongside art. 11, paras. 1 (c) and 2 (b), and art. 13 (a))	12
D. Education (art. 14, para. 2 (d), read alongside art. 10 (a))	12
E. Employment (art. 14, para. 2 (e), read alongside art. 11)	14
F. Political and public life (art. 14, paras. 2 (e) and 2 (f), read alongside art. 7)	16
G. Land and natural resources (art. 14, para. 2 (g), read alongside art. 13)	17
H. Adequate living conditions (art. 14, para. 2 (h))	22
I. Rural women in developed countries	23
V. Data on the situation of rural women	24
VI. Reservations and declarations	25
VII. Dissemination and reporting	25

Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

für nachhaltige Entwicklung mit der Situation von Frauen in ländlichen Gebieten befassen und eine gute Möglichkeit eröffnen, sowohl Prozess- als auch Ergebnisindikatoren weiterzuentwickeln, besteht die spezielle Absicht der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung darin, den Vertragsstaaten Orientierung bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen im Hinblick auf Frauen in ländlichen Gebieten zu geben. Obwohl sich die Allgemeine Empfehlung Nummer 34 auf Frauen in ländlichen Gebieten in Entwicklungsländern konzentriert, sind einige der darin erwähnten Aspekte auch auf die Situation von Frauen in ländlichen Gebieten entwickelter Länder anwendbar. Es ist anerkannt, dass Frauen in ländlichen Gebieten auch entwickelter Länder in unterschiedlichen Bereichen Diskriminierung und Herausforderungen gegenüberstehen, darunter wirtschaftliche Stärkung, Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben, Zugang zu Dienstleistungen und Ausbeutung der Arbeitskraft von Wanderarbeitnehmerinnen (englisch: *rural migrant women workers*) in ländlichen Gebieten.

## II. Hintergrund

3. Derzeit stellen Frauen in ländlichen Gebieten ein Viertel der Weltbevölkerung. Sie spielen eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der Lebensverhältnisse in ländlichen Gebieten und bei der Stärkung der dortigen Gemeinschaften. In den vergangenen Jahren hat der Ausschuss, insbesondere durch Abschließende Bemerkungen, einen beachtlichen Katalog der Rechtsauslegungsarbeit zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten und den Herausforderungen, denen sie gegenüberstehen, entwickelt. Mehrere Konferenzen der Vereinten Nationen würdigten die Rolle der Frauen in ländlichen Gebieten bei Landwirtschaft, ländlicher Entwicklung, Nahrung und Ernährung sowie Verminderung von Armut.<sup>1</sup> Deshalb bedarf es also weiterer, besonderer Aufmerksamkeit für Frauen in ländlichen Gebieten, wie sie in den Zielen für nachhaltige Entwicklung anerkannt sind.
4. Der Ausschuss erkennt an, dass Frauen in ländlichen Gebieten weiterhin mit systematischen und anhaltenden Hindernissen konfrontiert sind, um in den vollen Genuss ihrer Menschenrechte zu gelangen, und dass sich in vielen Fällen die Verhältnisse verschlechtert haben. In vielen Staaten werden die Rechte und Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten in Rechtsvorschriften, bei nationalen und kommunalen politischen Maßnahmen, in Haushalts- und Investitionsstrategien auf allen Ebenen weiterhin unzureichend berücksichtigt oder gar ignoriert. Selbst wenn sie existieren, werden Rechtsvorschriften und Maßnahmen, die die Situation von Frauen in ländlichen Gebieten berücksichtigen und besondere Maßnahmen zur Bewältigung vorsehen, oft nicht umgesetzt.
5. Weltweit, und mit wenigen Ausnahmen, schneiden Frauen in ländlichen Gebieten bei jedem geschlechts- und entwicklungs-spezifischen Indikator, für den Daten verfügbar sind, weitaus schlechter ab als Männer in ländlichen Gebieten und als Frauen und Männer in städtischen Gebieten,<sup>2</sup> und Frauen in ländlichen Gebieten leiden unverhältnismäßig häufig unter Armut und Ausgrenzung. Sie sind systemischer Diskriminierung bei Zugang zu Land und natürlichen Ressourcen ausgesetzt. Sie tragen den größten Teil der Bürde unbezahlter Arbeit aufgrund von stereotypen Geschlechterrollen, von Ungleichheit im Haushalt und dem Mangel an Infrastruktur und Dienstleistungen, auch in Bezug auf die Nahrungsherstellung und Betreuungsaufgaben. Auch wenn sie sich in einem formellen Arbeitsverhältnis befinden, verrichten sie häufiger prekäre gefährliche und schlecht bezahlte Arbeit ohne soziale Absicherung. Sie haben weniger häufig Bildung genossen, sind einer höheren Gefahr des Menschenhandels und der Zwangsarbeit ausgesetzt und werden häufiger zu Kinder- oder Zwangsehen oder anderen schädlichen Praktiken genötigt (siehe CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18). Sie sind einer höheren Gefahr von Krankheiten und Mangelernährung ausgesetzt, sterben aus vermeidbaren Gründen und sind in Bezug auf Zugang zu Gesundheitsversorgung besonders benachteiligt.
6. Frauen in ländlichen Gebieten sind außerdem auch häufiger von Führungs- und Entscheidungspositionen aller Ebenen ausgeschlossen. Sie sind überproportional von geschlechtsspezifischer Gewalt betroffen und haben keinen ausreichenden Zugang zu Justiz und Rechtsmitteln. Es ist klar ersichtlich, dass der Stellenwert des Empowerments der Frauen in ländlichen Gebieten, ihrer Selbstbestimmung und ihrer Rolle bei Entscheidungsfindung und in Führungspositionen nicht ignoriert werden darf. Anderenfalls behindern Staaten ihren eigenen Fortschritt.

1 Der 15. Oktober wurde zum Internationalen Tag der Frauen in ländlichen Gebieten erklärt. Das Hauptthema der 56. Sitzung der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen (FRK) war außerdem die Stärkung von Frauen in ländlichen Gebieten und ihre Rolle bei der Bekämpfung von Armut und Hunger, Entwicklung und aktuellen Herausforderungen.

2 Siehe *The World's Women 2010: Trends and statistics* (Publikation der Vereinten Nationen, Sales Number E.10.XVII.11).

### **III. Übergreifende Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten zu achten, zu schützen und zu erfüllen**

#### **A. Anwendung der Artikel 1 und 2**

7. Die Definition der Diskriminierung in Artikel 1 des Übereinkommens bezieht sich auf alle Frauen und betrifft alle Formen der Diskriminierung, sodass ihre Anwendung auf Frauen in ländlichen Gebieten daher selbstverständlich ist. Artikel 2 sieht vor, dass die Vertragsstaaten die Diskriminierung der Frau in jeder Form verurteilen, und ist untrennbar mit allen anderen wesentlichen Bestimmungen des Übereinkommens verbunden, auch mit Artikel 14. Um Artikel 2 in Bezug auf Frauen in ländlichen Gebieten einzuhalten, müssen die Vertragsstaaten von Handlungen und Unterlassungen absehen, die eine Diskriminierung gegenüber ihnen darstellt.
8. Diskriminierende oder anderweitig ungeeignete rechtliche Regelwerke, komplexe Rechtssysteme, Gegebenheiten während oder nach Konflikten, Mangel an Information und soziokulturelle Zwänge können insgesamt dazu führen, dass der Zugang zur Justiz Frauen in ländlichen Gebieten verschlossen ist. Die Faktoren, die zu diskriminierenden Stereotypen und Verfahrensweisen beitragen, können, insbesondere in ländlichen Gebieten, das gleichzeitige Vorhandensein sich häufig überschneidender und widersprechender gesetzlicher, gewohnheitsmäßiger und religiöser Rechtsvorschriften und Obrigkeiten umfassen. Viele Frauen und Mädchen leben in Gemeinschaften, in denen Streitigkeiten mittels informeller rechtlicher Mechanismen beigelegt werden. Auch wenn informelle Rechtswege besser zugänglich sein mögen, sind Regeln und Mechanismen, die mit dem Übereinkommen nicht konform sind, mit diesem und mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33 (2015) über das Recht des Zugangs von Frauen zur Justiz in Einklang zu bringen.
9. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass rechtliche Rahmenwerke nicht diskriminierend sind, und sie sollten den Zugang zur Justiz, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33, allen Landfrauen gewährleisten, einschließlich durch:
  - (a) geschlechtsspezifische Analyse zur Folgenabschätzung bestehender Rechtsvorschriften, um ihre Auswirkungen auf Frauen in ländlichen Gebieten zu bewerten;
  - (b) Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Regelung der Beziehungen unterschiedlicher Mechanismen pluraler Rechtssysteme zueinander, damit Konflikte zwischen rechtlichen Vorschriften vermieden werden und der Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu Rechtsmitteln gewährleistet ist;
  - (c) Stärkung des Bewusstseins und der Rechtskenntnisse von Frauen in ländlichen Gebieten durch Bereitstellung von Informationen zu ihren Rechten und über das Bestehen pluraler Rechtssysteme (wo zutreffend);
  - (d) Gewährleistung eines unentgeltlichen oder bezahlbaren Zugangs zu juristischen Dienstleistungen und Rechtsbeistand;
  - (e) rechtliche Stärkung der Frauen in ländlichen Gebieten, unter anderem durch Genderspezifika berücksichtigende quasi-juristische und juristische Verfahren;
  - (f) Abbau von Hindernissen für den Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zur Justiz durch Gewährleistung, dass ihnen formelle und informelle juristische Instrumente sowie alternative Streitbelegungsverfahren zur Verfügung stehen;

- (g) Gewährleistung des physischen Zugangs zu Gerichten und anderen Justizmechanismen, beispielsweise durch die Bereitstellung mobiler Gerichte, die für Frauen im ländlichen Raum zugänglich sind;
- (h) Schulungen zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten und zu den negativen Auswirkungen ihrer Diskriminierung für Justizangehörige, Anwältinnen und Anwälte, Beschäftigte in der Strafverfolgung, Rechtsanwaltsgehilfinnen und -gehilfen, traditionelle Führungspersonen und andere relevanten Behörden und Offizielle in ländlichen Gebieten.
10. Die Diskriminierung von Frauen in ländlichen Gebieten ist nicht zur Gänze zu verstehen, ohne die makroökonomischen Wurzeln von Geschlechterungleichheit zu berücksichtigen. Staaten würdigen häufig nicht die Rolle der Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten bei unbezahlter Arbeit und ihren Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt und damit zu einer nachhaltigen Entwicklung. Bilaterale und multilaterale Vereinbarungen zu Handel, Steuern und anderen wirtschaftlichen und fiskalischen Politiken können einen bedeutenden negativen Einfluss auf das Leben von Frauen in ländlichen Gebieten haben. Umweltprobleme, einschließlich Klimawandel und Naturkatastrophen, häufig hervorgerufen durch nicht nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen sowie durch unzulängliches Abfallmanagement, besitzen negative Auswirkungen auf das Wohlergehen von Frauen in ländlichen Gebieten. Nicht geschlechtsspezifische Maßnahmen, Reformen und Rechtsvorschriften können vorhandene Ungleichheiten hinsichtlich oben genannter Themenfelder aufrechterhalten und verstärken.
11. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass makroökonomische Politiken, einschließlich solcher im Bereich Handel, Finanzen und Investitionen, sowie bilaterale und multilaterale Vereinbarungen auf die Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten eingehen und die Investitionskapazitäten von Kleinproduzentinnen stärken. Sie sollten die negativen und unterschiedlichen Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf das Leben der Frauen im ländlichen Raum und die Erfüllung ihrer Rechte, einschließlich der Liberalisierung des Agrar- und allgemeinen Handels, der Privatisierung und der Kommodifizierung von Land, Wasser und natürlichen Ressourcen, adressieren. Ebenso sollten die Partnerinnen und Partner in der Entwicklungszusammenarbeit gewährleisten, dass sich ihre Entwicklungsmaßnahmen speziell auf die Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten fokussieren.
12. Die Vertragsstaaten sollten die besonderen Bedrohungen, denen Frauen in ländlichen Gebieten ausgesetzt sind, gezielt angehen. Hierzu gehören Bedrohungen durch Klimawandel, Naturkatastrophen, Land- und Bodenzerstörung, Wasserverschmutzung, Dürren, Überschwemmungen, Wüstenbildung, Pestizide und Agrochemikalien, Rohstoffgewinnende Industrie, Monokulturen, Biopiraterie und Verlust der biologischen Vielfalt, insbesondere der Biodiversität in der Landwirtschaft. Sie sollten diese Bedrohungen abmildern und vermindern und eine sichere, saubere und gesunde Umwelt für Frauen in ländlichen Gebieten sicherstellen. Sie sollten die Auswirkungen dieser Gefahren auf Frauen in ländlichen Gebieten auf wirksame Weise bei der Planung und Umsetzung all ihrer Politiken in den Bereichen Umwelt, Klimawandel, Risikominderung, Vorsorge und Management einbeziehen und die vollumfängliche Partizipation von Frauen in ländlichen Gebieten bei der Entwicklung, Planung und Umsetzung der diesbezüglichen Politiken sicherstellen. Die Vertragsstaaten sollten auch den Schutz und die Sicherheit von Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten in allen Katastrophen- und Krisenphasen sicherstellen – von der Frühwarnung bis zu Soforthilfe, Erholung, Rehabilitation und Wiederaufbau.



13. **Die Vertragsstaaten sollten die Tätigkeiten inländischer, nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure in ihrer Hoheitsgewalt regulieren, auch wenn sie extraterritorial tätig sind. Die Allgemeine Empfehlung Nummer 28 (2010) zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 bekräftigt die Verpflichtung gemäß Artikel 2 (e), Diskriminierung durch alle öffentlichen oder privaten Akteurinnen und Akteure zu beseitigen, was sich auch auf nationale Unternehmen erstreckt, die extraterritorial agieren. Die Vertragsstaaten sollten ihre extraterritorialen Verpflichtungen im Hinblick auf Frauen in ländlichen Gebieten unter anderem wie folgt einhalten: weder direkt noch indirekt den Genuss ihrer Rechte behindern; Regulierungsmaßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass eine oder ein ihrer Rechtshoheit unterworfenen Akteurin oder unterworfenen Akteur, einschließlich Privatpersonen, Unternehmen und öffentlicher Einrichtungen, die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten außerhalb ihres Hoheitsgebiets verletzt oder missbraucht; sicherstellen, dass internationale Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe, ob bi- oder multilateral, die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten außerhalb ihres Hoheitsgebiets fördern. So ein Staat seine extraterritorialen Verpflichtungen verletzt, sollten angemessene und wirksame Abhilfemaßnahmen (englisch: *remedies*) für betroffene Frauen in ländlichen Gebieten zur Verfügung stehen.**
14. Im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 sollten die Vertragsstaaten anerkennen, dass es sich bei Frauen in ländlichen Gebieten um keine homogene Gruppe handelt und sie intersektionaler Diskriminierung ausgesetzt sind. Viele indigene Frauen und Frauen afrikanischer Abstammung, die in ländlichen Gebieten wohnen, erfahren Diskriminierung aufgrund ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Sprache und ihrer traditionellen Lebensweise. Frauen in ländlichen Gebieten, die anderen ethnischen oder religiösen Minderheiten angehören, Haushaltsvorstände sind, können darüber hinaus in höherem Maße unter Armut und anderen Formen der sozialen Ausgrenzung leiden. Ebenfalls unverhältnismäßig häufig unter intersektionaler Diskriminierung
- leiden Frauen, die in ländlichen Gebieten arbeiten, wie (Klein-)Bäuerinnen (englisch: *peasants*), Viehhüterinnen, Wanderarbeitnehmerinnen, Fischerinnen und Frauen ohne Grundbesitz. Wie in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 18 (1991) zu Frauen mit Behinderungen festgestellt, stehen Frauen mit Behinderungen ganz besonderen Herausforderungen in allen Lebensbereichen gegenüber. Das trifft speziell auf Frauen in ländlichen Gebieten zu. Diskriminierung kann in ländlichen Gebieten noch verschärft werden durch Mangel an angemessenem Zugang zu, unter anderem, Wasser, sanitären Einrichtungen, Elektrizität, Gesundheitsversorgung, Betreuung von Kindern und Pflege Älterer sowie fehlender inklusiver und kultursensibler Bildung. Wie die Allgemeine Empfehlung Nummer 27 (2010) über ältere Frauen und den Schutz ihrer Menschenrechte feststellt, können ältere Frauen und Witwen in ländlichen Gebieten unter Stigmatisierung und Isolation leiden, was sie einer größeren Gefahr von Misshandlung aussetzt. Darüber hinaus sind Landfrauen, einschließlich Frauen, die Oberhaupt des Haushalts sind, in Konfliktgebieten mit Sicherheitsproblemen und anderen Hindernissen, die dem Genuss ihrer Rechte im Wege stehen, konfrontiert.
15. **Die Vertragsstaaten sollten alle Formen der Diskriminierung von benachteiligten und marginalisierten Gruppen von Frauen in ländlichen Gebieten beseitigen. Beispielsweise sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass benachteiligte und marginalisierte Gruppen von Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich indigener, ethnischer oder religiöser Minderheiten oder Frauen mit afrikanischer Abstammung, Haushaltsvorstände, (Klein-)Bäuerinnen, Viehhüterinnen, Fischerinnen, Frauen ohne Grundbesitz, Wanderarbeitnehmerinnen und Frauen in ländlichen Konfliktgebieten, vor intersektionalen Formen der Diskriminierung geschützt sind und Zugang zu Bildung, Beschäftigung, Wasser sowie sanitären Einrichtungen und Gesundheitsversorgung, um nur einige zu nennen, besitzen. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen und Programme entwickeln, um den gleichberechtigten Genuss der Rechte der Frauen mit Behinderungen in**



ländlichen Gebieten zu gewährleisten, unter anderem durch Sicherstellung der Zugänglichkeit von Infrastruktur und Dienstleistungen. Auf ähnliche Weise sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass älteren Frauen in ländlichen Gebieten Zugang zu sozialen Einrichtungen und einem angemessenen sozialen Schutz sowie wirtschaftliche Ressourcen und die Befähigung zu einem Leben in Würde haben, auch durch Zugang zu Finanzdienstleistungen und sozialer Sicherheit.

### B. Artikel 14 Absatz 1

16. Gemäß Artikel 14 Absatz 1 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die besonderen Probleme, mit denen Frauen in ländlichen Gebieten konfrontiert sind, und die entscheidende Rolle, die sie beim wirtschaftlichen Überleben von Familien – auch durch ihre Arbeit auf den nicht monetarisierten Gebieten der Wirtschaft – spielen, zu berücksichtigen. Inklusiv und nachhaltige Entwicklung muss die Rechte der Frauen in ländlichen Gebieten wahren, deren Rolle als Hauptakteurinnen unterstreichen und den ökonomischen Wert ihrer bezahlten und unbezahlten Arbeit wertschätzen.

17. Die Vertragsstaaten sollten inklusive und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, die Frauen in ländlichen Gebieten den Genuss ihrer Rechte ermöglicht, fördern und:

(a) ihren entscheidenden Beitrag zur lokalen und nationalen Wirtschaft, zur Nahrungsmittelproduktion und zum Wohlergehen ihrer Familien und Gemeinschaften, unter anderem durch ihre unbezahlte Sorgearbeit und Arbeit in landwirtschaftlichen Familienbetrieben, anerkennen, und zwar im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 17 (1991) bezüglich der Messung und Quantifizierung der unvergüteten häuslichen Tätigkeiten von Frauen und deren Anerkennung im Bruttosozialprodukt;

(b) ihr Empowerment unterstützen und ihre wirtschaftliche und soziale Unabhängigkeit sicherstellen, insbesondere durch Schaffung eines befähigenden Umfelds im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25 (2004) zu zeitweiligen Sondermaßnahmen, unter anderem durch Programme und Politiken, die auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Frauen in ländlichen Gebieten abzielen;

(c) sicherstellen, dass sie wirksam und direkt von wirtschaftlichen und sozialen Programmen profitieren, indem sie in die Planung und Entwicklung aller relevanten Pläne und Strategien, wie solchen zu Gesundheit, Bildung, Beschäftigung und sozialer Sicherheit, einbezogen werden.

### C. Artikel 14 Absatz 1, in Verbindung mit Artikeln 3, 4 Absatz 1, 5 (a), 6, 9, 15 und 16

18. Artikel 3 sieht vor, dass die Vertragsstaaten auf allen Gebieten, einschließlich der Gesetzgebung, alle geeigneten Maßnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung von Frauen treffen.

19. Die Vertragsstaaten sollten wirksame Gesetze, Maßnahmen, Vorschriften, Programme, Verwaltungsabläufe und institutionelle Strukturen auf den Weg bringen, um die Entfaltung und Förderung von Frauen in ländlichen Gebieten sicherzustellen, und zwar mit dem Ziel, dass sie die Garantie haben, ihre Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann auszuüben und genießen zu können.

20. Artikel 4 Absatz 1 sieht das Ergreifen zeitweiliger Sondermaßnahmen durch die Vertragsstaaten zur Beschleunigung tatsächlicher Gleichstellung (englisch: *accelerate substantive equality*) vor. Zu derartigen Maßnahmen kann die Umverteilung von Entscheidungspositionen und Ressourcen gehören. Die Allgemeine Empfehlung Nummer 25 betont, dass diese Maßnahmen – wo notwendig – auf Frauen abzielen sollen, die mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind, einschließlich Frauen in ländlichen Gebieten.

21. Die Vertragsstaaten sollten zeitweilige Sondermaßnahmen entwickeln und umsetzen, um das Erreichen tatsächlicher Gleichstellung von Frauen in ländlichen Gebieten zu beschleunigen. Das gilt für alle Bereiche, in denen sie unterrepräsentiert oder benachteiligt sind, wie beispielsweise im politischen und öffentlichen Leben, bei Bildung, Gesundheit und Beschäftigung.
22. Artikel 5 (a) adressiert die Beseitigung von diskriminierenden Stereotypen und Praktiken, die in ländlichen Gebieten häufig stärker hervortreten. Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten werden häufig durch schädliche Praktiken benachteiligt (siehe CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18, Absatz 9), dazu zählen Kinder- und/oder Zwangsehen, Polygamie und weibliche Genitalverstümmelung, die ihre Gesundheit und ihr Wohlergehen gefährden und sie, um sie zu umgehen, zur Flucht zwingen können, wodurch sie wiederum anderen Gefahren ausgesetzt sind. Außerdem werden sie durch Praktiken wie das Vererben von Schulden benachteiligt, welches zu einem ständigen Kreislauf der Armut führt, und durch diskriminierende Stereotypen und ähnliche Praktiken, wie das Erstgeborenenrecht in männlicher Linie und die Enteignung des Besitzes von Witwen, die ihnen das Recht auf Land, Wasser und natürliche Ressourcen verwehren.
23. Gemäß der Allgemeinen Empfehlung Nummer 31 (2014) zu schädlichen Praktiken sollten die Vertragsstaaten schädliche Praktiken beseitigen, darunter Kinder- und/oder Zwangsehen, weibliche Genitalverstümmelung und das Vererben von Schulden, die sich auf Gesundheit, Wohlergehen und Würde von Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten negativ auswirken. Sie sollten diskriminierende Stereotypen beseitigen, einschließlich solcher, die die gleichen Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Land, Wasser und andere natürliche Ressourcen kompromittieren. Diesbezüglich sollten die Vertragsstaaten in Zusammenarbeit mit traditionellen Anführern und der Zivilgesellschaft eine Vielzahl von Maßnahmen durchführen, darunter Outreach- und Förderprogramme, Sensibilisierungs- und Medienkampagnen, damit schädlichen Praktiken und Stereotypen ein Ende gesetzt wird.
24. In der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 (1992) zu Gewalt gegen Frauen heißt es, dass Frauen in ländlichen Gebieten aufgrund traditioneller Einstellungen zur untergeordneten Rolle der Frau, die in vielen ländlichen Gemeinschaften weiter vorherrscht, von Gewalt bedroht sind. Mädchen aus ländlichen *Communities* sind einer besonderen Gefahr von Gewalt, sexueller Ausbeutung und Belästigung ausgesetzt, wenn sie die ländlichen *Communities* verlassen und Arbeit in den Städten suchen. Menschenrechtlerinnen auf dem Lande, die die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten verteidigen, sind bei ihrer Arbeit häufig von Gewalt bedroht, wenn sie beispielsweise Opfer schützen, lokale Bräuche verändern oder Rechte auf natürliche Ressourcen absichern wollen.
25. Die Vertragsstaaten sollten alle Formen der Gewalt gegen Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten verhindern und beseitigen und im Einklang mit den Allgemeinen Empfehlungen Nummer 19 und Nummer 33:
- (a) das Bewusstsein aller Frauen und Männer, Mädchen und Jungen sowie lokaler religiöser und öffentlicher Führungspersonen in ländlichen Gebieten bezüglich der Rechte von Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten stärken, mit dem Ziel, diskriminierende Ansichten und Praktiken zu beseitigen, insbesondere solche, die geschlechtsspezifische Gewalt dulden;
  - (b) wirksame Maßnahmen zur Prävention, Untersuchung, Strafverfolgung und Bestrafung von Akten der Gewalt gegen Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten, einschließlich gegen Wanderarbeitnehmerinnen, ergreifen, ob begangen durch staatliche Stellen, nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure oder Privatpersonen;

- (c) sicherstellen, dass Opfer, die in ländlichen Gebieten leben, effektiven Zugang zum Rechtssystem, einschließlich Rechtsbeistand, sowie zu finanziellem Ausgleich (englisch: *compensation*) und anderen Formen von Wiedergutmachung oder Entschädigung (englisch: *redress or reparation*) haben und Behörden aller Ebenen in ländlichen Gebieten, einschließlich Justiz, Justizverwaltung und Bediensteten des Staates, die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen und sie den entsprechenden politischen Willen haben, auf Gewalt gegen Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten zu reagieren und sie vor Vergeltungsmaßnahmen zu schützen, wenn sie Missbrauchsfälle anzeigen;
- (d) gewährleisten, dass integrierte Serviceangebote für weibliche Opfer, wie Notunterkünfte und umfassende Gesundheitsversorgung, für Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten zugänglich sind. Solche Serviceangebote sollten Stigmatisierung vermeiden sowie die Privatsphäre und Würde der Opfer schützen;
- (e) Maßnahmen zu Vermeidung und Bekämpfung von Gewaltandrohung gegen und Angriffen auf Menschenrechtlerinnen, die sich für Frauen in ländlichen Gebieten einsetzen, implementieren. Dabei ist besonderes Augenmerk auf diejenigen zu legen, die sich Problemen bezüglich Land und natürlicher Ressourcen, Frauengesundheit, einschließlich sexueller und reproduktiver Rechte, Beseitigung diskriminierender Bräuche und Praktiken sowie geschlechtsspezifischer Gewalt widmen.
26. Artikel 6 über die Zerschlagung des Frauenhandels und die Ausbeutung der Prostitution von Frauen hat besondere Relevanz für Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten, einschließlich indigener Frauen und Mädchen, die in abgelegenen Gebieten besonders gefährdet sind. Die wirtschaftliche Härte des Lebens auf dem Land in Verbindung mit einem Mangel an Informationen über Menschenhandel und wie Menschenhändler beziehungsweise -händlerinnen operieren, machen diese Frauen besonders vulnerabel, vor allem in Konfliktgebieten.
27. Die Vertragsstaaten sollten die Grundursachen des Frauenhandels angehen, indem sie die Frauen im ländlichen Raum wirtschaftlich stärken und das Bewusstsein für die Risiken, von Menschenhändlern und -händlerinnen angelockt zu werden, und über die Art und Weise, wie diese vorgehen, schärfen. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Gesetzgebung gegen Menschenhandel die sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen, mit denen Frauen und Mädchen im ländlichen Raum konfrontiert sind, berücksichtigt und sie sollten auf Genderbezogene eingehende Schulungen zu Präventionsmaßnahmen, Schutz und Unterstützung der Opfer für Justizangehörige, Polizei, Grenzschutzkräfte, andere Strafverfolgungsbeschäftigte und Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen, insbesondere in ländlichen Gebieten und indigenen Gemeinschaften, anbieten.
28. Artikel 9 sieht vor, dass die Vertragsstaaten Frauen die gleichen Rechte wie Männern bei Erwerb, Wechsel oder Beibehaltung ihrer Staatsangehörigkeit garantieren. Frauen in ländlichen Gebieten und ihren Kindern können ihre Rechte vorenthalten bleiben, wenn sie nicht als Staatsangehörige ihres Landes anerkannt sind. Ihre Staatenlosigkeit ist häufig die Folge diskriminierender Rechtsvorschriften, aufgrund derer sie ihre Staatsangehörigkeit nicht auf ihre Kinder und ausländischen Ehepartnerinnen oder Ehepartner übertragen können oder Gefahr laufen, ihre Staatsangehörigkeit aufgrund der Eheschließung mit einem einer Ausländerin oder einem Ausländer oder infolge einer Scheidung zu verlieren. Darüber hinaus kann es sich in ländlichen Gebieten als schwieriger erweisen, Ausweisdokumente zu erlangen, insbesondere aufgrund des Fehlens von Geburts- oder Heiratsurkunden, Scheidungs- oder Sterbedokumenten.

29. **Im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 32 (2014) zu geschlechtsspezifischen Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit von Frauen sollten die Vertragsstaaten sicherstellen, dass Frauen in ländlichen Gebieten ihre Staatsangehörigkeit erwerben, wechseln, beibehalten oder ablegen können oder sie ihren Kindern und ausländischem Ehegatten oder Ehegattin (englisch: *spouse*) unter denselben Bedingungen wie Männer übertragen können und dass sie über ihre diesbezüglichen Rechte informiert sind. Die Vertragsstaaten sollten Frauen in ländlichen Gebieten auch den Zugang zu Ausweisdokumenten (wie Personalausweisen, Reisepässen und Sozialversicherungsnummern) ermöglichen und sicherstellen, dass die behördlichen Meldeverfahren, beispielsweise für Geburten, Eheschließung, Scheidung und Tod, in ländlichen Gebieten zugänglich sind.**
30. Artikel 15 stellt die Gleichheit von Frauen und Männern vor dem Gesetz und dieselbe Rechtsfähigkeit in zivilrechtlichen Fragen fest, sodass beispielsweise Frauen dieselbe Rechtsfähigkeit wie Männer besitzen, Verträge zu schließen und Grundbesitz zu verwalten – unabhängig von ihrem Ehemann oder einem männlichen Vormund.
31. **Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Frauen in ländlichen Gebieten vor dem Gesetz gleichberechtigt sind und dieselbe Rechtsfähigkeit in zivilrechtlichen Fragen besitzen wie Männer, einschließlich der Fähigkeit, Verträge zu schließen und Grundbesitz unabhängig von ihrem Ehemann oder einem männlichen Vormund zu verwalten.**
32. Artikel 16 sieht die Gleichberechtigung von Frauen in Ehe und Familienbeziehungen vor, die viele Frauen in ländlichen Gebieten aufgrund diskriminierender sozialer Normen, Praktiken und Gesetze, gegebenenfalls pluraler Rechtssysteme oder mangelnder Durchsetzung einschlägiger Gesetze nicht genießen können. Mädchen aus ländlichen *Communi-*
- ties* sind einer besonderen Gefahr von Kinder- und/oder Zwangsehen und früher Schwangerschaft ausgesetzt. Frauen in ländlichen Gebieten sind unverhältnismäßig häufig von Polygamie betroffen, was die Gleichberechtigung in Ehe- und Familienbeziehungen stark beeinträchtigt.
33. **Die Vertragsstaaten sollten ihre Gesetzgebung zu Personenstands- und Familienrecht mit Artikel 16 harmonisieren, und zwar im Einklang mit den Allgemeinen Empfehlungen Nummer 21 (1994) zu Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen und Nummer 29 (2013) zu den wirtschaftlichen Folgen von Ehe, Familienbeziehungen und deren Auflösung. Darüber hinaus sollten sie sicherstellen, dass Frauen in ländlichen Gebieten in der Ehe die gleichen Rechte genießen, einschließlich gleicher Rechte an ehelichem Eigentum bei Scheidung oder Tod ihres Ehegatten oder der Gattin (englisch: *their spouse*) und auf Versorgung oder Unterhalt, und sie sollten das Bewusstsein für die Rechte von Frauen in der Ehe in ländlichen Gebieten stärken.**
34. **Die Vertragsstaaten sollten Schritte ergreifen, um Kinder- und/oder Zwangsehen unter Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten zu verhindern und zu verbieten, einschließlich durch Reform und Durchsetzung von Rechtsvorschriften, die derartige Praktiken in ländlichen Gebieten untersagen, ferner durch Medienkampagnen, die insbesondere auf die Bewusstseinsförderung von Männern abzielen, durch Präventionsprogramme an Schulen, einschließlich umfassender altersgerechter Bildungsangebote zu sexueller und reproduktiver Gesundheit, sowie durch die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und Gesundheitsversorgung für verheiratete Mädchen in ländlichen Gebieten und solche Mädchen, die von Kinder- und/oder Zwangsehen bedroht sind. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten die in ländlichen Gebieten unter Umständen häufigere Praxis der Polygamie zu verhindern versuchen und verbieten.**

#### **IV. Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf die spezifischen Dimensionen der Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten**

##### **A. Recht auf Teilhabe an ländlicher Entwicklung und Profitieren von dieser Entwicklung (Artikel 14 Absatz 2 (a))**

35. Frauen in ländlichen Gebieten sind als Triebkräfte nachhaltiger Entwicklung (englisch: *drivers of sustainable development*) anzusehen. Ungeachtet der entscheidenden Rolle von Frauen in ländlichen Gebieten für Landwirtschaft und Entwicklung sind Strategien und Initiativen häufig nicht geschlechtergerecht (englisch: *gender-responsive*) angelegt und Frauen in ländlichen Gebieten profitieren in vielen Fällen nicht von befähigenden Rahmenbedingungen. Auch werden die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten bei Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsbemühungen während oder nach Konflikten häufig nicht berücksichtigt.
36. Die Vertragsstaaten sollten institutionelle, rechtliche und politische Rahmen schaffen, um sicherzustellen, dass die ländliche Entwicklung, Agrar- und Wasserpolitik, einschließlich in den Bereichen Forstwirtschaft, Viehhaltung, Fischerei und Aquakultur, geschlechterorientiert ausgerichtet (englisch: *gender-responsive*) ist und über angemessene Budgets verfügt. Die Vertragsstaaten sollten Folgendes sicherstellen:
- (a) Integration und Mainstreaming einer Genderperspektive in allen landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklungsstrategien, -plänen (einschließlich operativer Pläne) und -programmen, um Frauen in ländlichen Gebieten zu befähigen, als Stakeholder, Entscheiderinnen und Nutznießerinnen zu agieren und sichtbar zu werden, und zwar im Einklang mit den Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen nationaler Ernährungssicherheit, den

Freiwilligen Leitlinien für nachhaltige Kleinfischerei im Rahmen der Ernährungssicherheit und der Beseitigung von Armut, der Allgemeinen Empfehlung Nummer 23 (1997) zu politischem und öffentlichem Leben und den Zielen für nachhaltige Entwicklung. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass diese Politiken, Strategien, Pläne und Programme ein evidenzbasiertes Monitoring und klare Rahmenpläne zur Evaluation besitzen;

- (b) die Einrichtung von Referaten für Genderfragen (englisch: *gender units*) mit hochrangigen Fachkräften in den für die ländliche Entwicklung zuständigen Ministerien, unterstützt durch angemessene Haushaltsmittel, institutionelle Verfahren, Regelwerke der Rechenschaftslegung und wirksame Koordinierungsmechanismen;
- (c) Schutz der Rechte von Frauen im ländlichen Raum, insbesondere bei der Planung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Zusammenhang mit Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsmaßnahmen in Konfliktumgebungen und nach Konflikten im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 (2013) zu Frauen in Konfliktprävention, Konflikt- und Postkonfliktsituationen.

##### **B. Gesundheitliche Versorgungsleistungen (Artikel 14 Absatz 2 (b) in Verbindung mit Artikel 12)**

37. Der Zugang zu Gesundheitsversorgung, einschließlich zu sexueller und reproduktiver Gesundheitsversorgung, ist häufig für Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich älterer Frauen und Frauen mit Behinderungen, aufgrund der vorherrschenden sozialen Normen und patriarchalischen Einstellungen, unzureichender Mittelzuweisungen für die ländlichen Gesundheitsdienste, des Mangels an



Infrastruktur und geschultem Personal, des Mangels an Informationen über moderne Methoden der Empfängnisverhütung, der Abgeschiedenheit und des fehlenden Verkehrs oft äußerst eingeschränkt. Fehlender Zugang zu geeigneten Lebensmitteln und Ernährung, sicherem Trinkwasser, sanitären Einrichtungen und Abfallentsorgungseinrichtungen führen zu erhöhten Risiken für die Gesundheit. Auch einige Krankheitsbilder, wie obstetrische Fisteln, kommen unter Frauen in ländlichen Gebieten häufiger vor und resultieren direkt aus mangelnder Notfallversorgung, die in der Lage ist, Kaiserschnitte durchzuführen, und indirekt aus frühen Schwangerschaften und Mangelernährung.

38. Müttersterblichkeit und Erkrankungsdaten von Müttern sind in vielen ländlichen Gebieten deutlich erhöht. Kinderehen setzen Mädchen in ländlichen Gebieten frühen Schwangerschaften aus und tragen, vor allem in Entwicklungsländern, erheblich zur Müttersterblichkeit bei. Weltweit betrachtet stehen in ländlichen Gebieten weniger ausgebildete Geburtshelferinnen und Geburtshelfer als in städtischen Gebieten zur Verfügung, was zu schlechter pränataler, perinataler und postnataler Versorgung führt. Aufgrund von Armut, Informationsmangel und begrenzter Verfügbarkeit von und Zugänglichkeit zu entsprechenden Diensten besteht ein größerer unerfüllter Bedarf an Servicestellen zur Familienplanung und an Verhütungsmitteln. Frauen in ländlichen Gebieten greifen eher auf unsichere Methoden des Schwangerschaftsabbruchs zurück als Frauen in der Stadt, ein Umstand, der ihre Leben in Gefahr bringt und ihrer Gesundheit schadet. Selbst in Ländern, in denen der Schwangerschaftsabbruch legal ist, erschweren restriktive Bedingungen, einschließlich unverhältnismäßig langer Wartezeiten, den Zugang dazu für Frauen in ländlichen Gebieten. Wenn Schwangerschaftsabbrüche nicht legal sind, sind die gesundheitlichen Auswirkungen sogar noch erheblicher.

39. Die Vertragsstaaten sollten eine angemessene Gesundheitsversorgung für Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten absichern und gewährleisten:

- (a) dass qualitativ hochwertige Gesundheitsversorgung und Dienste für Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich älterer Frauen, Haushaltsvorstände und Frauen mit Behinderungen (wo notwendig kostenlos) erreichbar und bezahlbar, für sie kulturell akzeptabel und mit geschultem medizinischem Personal ausgestattet sind. Die Dienste sollten Folgendes bieten: medizinische Grundversorgung, einschließlich Familienplanung; Zugang zu Verhütungsmitteln, einschließlich Notfallverhütung, und zu sicherem Schwangerschaftsabbruch und fachgerechter Versorgung nach Abbrüchen, unabhängig davon, ob der Schwangerschaftsabbruch legal ist; pränatale, perinatale, postnatale und geburtshilfliche Versorgung; HIV-Prävention und -Behandlung, einschließlich Noteingriffen nach Vergewaltigungen; psychische Gesundheitsversorgung; Beratung zu Ernährung, Kleinkinder- und Kinderernährung; Mammografie und andere gynäkologische Untersuchungen; Prävention und Behandlung nicht ansteckender Krankheiten wie Krebs; Zugang zu essenziellen Medikamenten, einschließlich Schmerzmitteln, und Palliativversorgung;
- (b) eine angemessene finanzielle Ausstattung der Gesundheitsversorgungssysteme in ländlichen Gebieten, insbesondere im Hinblick auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte;
- (c) dass Rechtsvorschriften außer Kraft gesetzt werden, die dem Zugang zu Gesundheitsversorgung für Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich zu Serviceangeboten, die ihre sexuelle und reproduktive Gesundheit betreffen, im Wege stehen, insbesondere Rechtsvorschriften, die Schwangerschaftsabbruch kriminalisieren oder Wartezeiten und die Zustimmung Dritter zu einem Schwangerschaftsabbruch erfordern;



- (d) systematische und regelmäßige Kontrollen von Gesundheit und Ernährungszustand bei schwangeren Frauen und Müttern im Wochenbett, insbesondere bei jugendlichen Müttern und ihren Kindern. Im Falle von Mangelernährung oder fehlendem Zugang zu sauberem Trinkwasser sind schwangeren Frauen und Stillenden systematisch eigene Essensrationen und Trinkwasser zur Verfügung zu stellen;
- (e) dass Einrichtungen zur Gesundheitsversorgung in ländlichen Gebieten über geeignete Wasserversorgung und sanitäre Anlagen verfügen;
- (f) dass Informationen zu Gesundheitsfragen großflächig und in lokalen Sprachen und Dialekten über unterschiedliche Kanäle verbreitet werden, und zwar in Schriftform, in Bildern und mündlich, und dass darin nützliche Hinweise unter anderem zu folgenden Themen enthalten sind: Hygiene, Vermeidung von ansteckenden, nicht ansteckenden und sexuell übertragbaren Krankheiten; gesunde Lebensführung und Ernährung; Familienplanung und Vorteile späterer Mutterschaft; Gesundheit während der Schwangerschaft; Stillen und dessen Auswirkungen auf die Gesundheit von Kind und Mutter sowie zur Notwendigkeit zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen, einschließlich sexualisierter und häuslicher Gewalt und schädlicher Praktiken;
- (g) wirkungsvolle Regulierung der Bewerbung von Muttermilch-Ersatzprodukten sowie Umsetzung und Überwachung des Internationalen Kodexes zur Vermarktung von Muttermilch-Ersatzprodukten;
- (h) die geschlechts- und kultursensibel ansprechende Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Gesundheitswesen der Gemeinden und der traditionellen Geburtshelferinnen und -helfer, Bereitstellung mobiler Kliniken mit bezahlbaren Gesundheitsdienstleistungen in abgelegenen ländlichen Gebieten sowie verbesserte Bildung der Landbe-

völkerung zu gesundheitlichen Themen, einschließlich Bildung zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit und den sexuellen und reproduktiven Rechten von Frauen und Männern;

- (i) Investitionen in kommunale und Mikrokrankenversicherungssysteme zur Unterstützung von Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich Pflegepersonal, zur Deckung ihres Gesundheitsversorgungsbedarfs.

### C. Wirtschaftliches und soziales Leben (Artikel 14 Absatz 2 (c) in Verbindung mit Artikel 11 Absätze 1 (e) und 2 (b) sowie Artikel 13 (a))

40. Artikel 14 Absatz 2 (c) sieht vor, dass die Vertragsstaaten gewährleisten, dass Frauen in ländlichen Gebieten unmittelbar von Programmen der sozialen Sicherheit profitieren. Die Mehrzahl der Frauen in ländlichen Gebieten besitzt jedoch nur begrenzt Zugang zum formellen Arbeitsmarkt und führt eher Tätigkeiten aus, die nicht durch arbeitsrechtliche Bestimmungen und Sozialgesetzgebung im Zusammenhang mit formeller Beschäftigung reguliert sind. Sie sind daher verstärkt Risiken ausgesetzt und bedürfen Maßnahmen zu sozialem Schutz, die ihrer Situation Rechnung tragen.

41. Um die Diskriminierung von Frauen in ländlichen Gebieten im wirtschaftlichen und sozialen Leben zu beseitigen, sollten die Vertragsstaaten:

- (a) sicherstellen, dass Frauen in ländlichen Gebieten, die unbezahlter Arbeit nachgehen oder im informellen Sektor tätig sind, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 16 (1991) zu unbezahlten weiblichen Arbeitskräften in ländlichen und städtischen Familienunternehmen Zugang zu beitragsfreiem sozialem Schutz haben und dass diejenigen, die im formellen Arbeitsmarkt tätig sind, unabhängig von ihrem Familienstand Zugang zu eigenständigen beitragsunabhängigen Leistungen der sozialen Sicherheit haben;

- (b) geschlechtergerechten (englisch: *gender-responsive*) sozialen Basisschutz einführen, damit sichergestellt ist, dass alle Frauen in ländlichen Gebieten Zugang zu einer gesundheitlichen Basisversorgung, zu Kinderbetreuungseinrichtungen und Einkommenssicherheit haben, und zwar im Einklang mit Artikel 14 Absatz 2 (b) und (h) und der ILO-Empfehlung Nummer 202 (2012) betreffend den innerstaatlichen sozialen Basisschutz.

#### D. Bildung (Artikel 14 Absatz 2 (d) in Verbindung mit Artikel 10 (a))

42. Weltweit besitzen Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten niedrigere Alphabetisierungsraten und sind bei Zugang zu Bildung und Ausbildung benachteiligt. Mädchen in ländlichen Gebieten können Opfer von Kinder- und/oder Zwangsehen sein sowie sexuelle Belästigung und Gewalt innerhalb und außerhalb von Bildungseinrichtungen erfahren, was sie zum Verlassen von Schulen zwingen kann. Ihre Anwesenheit in der Schule wird ebenfalls häufig durch häusliche Verpflichtungen eingeschränkt, darunter Haushalts- und Sorgearbeit, darunter Kochen, Kinderbetreuung, Feldarbeit, Wasserholen und Holzsammeln, und auch durch lange Schulwege und den Mangel an angemessener Versorgung mit Wasser, Toiletten und sanitären Anlagen in den Schulen, die den Bedürfnissen menstruierender Mädchen nicht gerecht werden. In einigen Regionen sind Schülerinnen sowie Lehrerinnen und Lehrer in Mädchenschulen Bedrohungen und Angriffen von Gegnerinnen und Gegnern der Beschulung von Mädchen ausgesetzt.
43. Die Vertragsstaaten sollten das Recht auf Bildung von Mädchen und Frauen in ländlichen Gebieten schützen und sicherstellen, dass:
- (a) hochwertige Bildung für Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten, darunter solche mit Behinderungen, zugänglich und bezahlbar ist, indem sie die Bildungsinfrastruktur in ländlichen Gebieten verbessern, die Anzahl qualifizierter Lehrkräfte, einschließlich Lehrerinnen, erhöhen und eine verpflichtende Grundschulbildung einführen und diese kostenlos sowie in lokalen Sprachen und auf kulturell angemessene Weise zur Verfügung stellen;
- (b) das Lehrpersonal auf allen Bildungsebenen systematisch zu den Rechten von Mädchen und Frauen in ländlichen Gebieten und zu der Notwendigkeit des Kampfes gegen diskriminierende, auf das biologische und sozial konstruierte Geschlecht bezogene (englisch: *sex-based and gender-based*), ethnische und andere Stereotypen, die die Bildungsmöglichkeiten für Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten einschränken, geschult wird. Curricula sollten dahingehend überarbeitet werden, dass sie diskriminierende Stereotypen über Rollen und Verantwortung von Frauen und Männern in Familie und Gesellschaft beseitigen;
- (c) Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung umgesetzt werden, um negative Einstellungen in ländlichen Gebieten zur Bildung von Mädchen zu verändern, und Anreize zur Kompensation von direkten und indirekten Bildungskosten für Mädchen in ländlichen Gebieten und ihre Eltern geboten werden, einschließlich Stipendien und finanzieller Unterstützung, Darlehen und Geldtransfers sowie Transport;
- (d) Programme innerhalb und außerhalb des Schulsystems vorhanden sind, die die Einbindung von Mädchen in ländlichen Gebieten bei unbezahlter Sorgearbeit, die eine Barriere für den Schulbesuch darstellt, reduzieren, und die Mädchen in ländlichen Gebieten vor Arbeitsausbeutung, Kinder- und/oder Zwangsehen und geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt und Missbrauch, schützen;

- (e) der Schutz von Bildungseinrichtungen eine hohe Priorität für Sicherheitskräfte besitzt, wenn Mädchen und Lehrerinnen und Lehrern Angriffen von Gegnerinnen und Gegnern der Beschulung von Mädchen ausgesetzt sind;
- (f) Mädchen und Frauen in ländlichen Gebieten ermutigt werden, nicht traditionelle Ausbildungs- und Studiengänge und Karrieren einzuschlagen, wie Mathematik, Informatik und Agrarwissenschaften und Technologie. Dies kann unter anderem durch Berufsberatung und akademische Beratungsprogramme geschehen, die auch bei häuslichen oder *Community*-basierten mikrounternehmerischen Aktivitäten angewendet werden können;
- (g) schwangere Mädchen in ländlichen Schulen während der Schwangerschaft nicht von der Schule ausgeschlossen werden und nach der Geburt zurückkehren dürfen und dass Kinderbetreuungseinrichtungen und Stillräume sowie Beratung zu Kindererziehung und zum Stillen angeboten werden;
- (h) Schulen in ländlichen Gebieten über ausreichend Wasser und getrennte, sichere und geschützte Toiletten für Mädchen verfügen und Erziehung zu Hygiene sowie Mittel zur Menstruationshygiene anbieten, wobei ein besonderes Augenmerk auf Mädchen mit Behinderungen zu legen ist;
- (i) Alphabetisierungsprogramme für erwachsene Frauen in ländlichen Gebieten bereitgestellt werden;
- (j) Aus- und Fortbildung am Arbeitsplatz (englisch: *on-the-job training*) zielgerichtet auf die beruflichen Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten abgestimmt ist und sie einen gleichberechtigten Zugang zu technischer und beruflicher Ausbildung sowie Qualifizierung, wie zum Beispiel in nachhaltigen Anbaumethoden, Tiergesundheit und effektiven Methoden bei Ackerbau und Viehzucht, haben.
44. Zusätzlich zu Bildung und Ausbildung sieht Artikel 14 Absatz 2 (d) auch vor, dass Frauen in ländlichen Gebieten gemeindliche Dienstleistungen und Angebote zur Erweiterung des Fachwissens in Anspruch nehmen können, die eine wichtige Rolle bei der Weiterbildung von Landwirtinnen und Landwirten, der Produktivität landwirtschaftlicher Betriebe und bei der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen spielen. Derartige Service-Angebote sind häufig nicht wirkungsvoll auf die Prioritäten, Kapazitäten und Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten angepasst und bieten ihnen nur in unzureichendem Maß Zugang zu technischem Fachwissen.
45. Die Vertragsstaaten sollten Dienstleistungen zur qualitativ hochwertigen Erweiterung des landwirtschaftlichen Fachwissens und Beratungsdienstleistungen in ländlichen Gebieten hinsichtlich der Konzeptionierung und Vermittlung verbessern und Frauen als Landwirtinnen und Kundinnen berücksichtigen. Es sollte sichergestellt werden, dass das weibliche und männliche Personal, das Dienstleistungen zur Erweiterung des Fachwissens und Beratungsdienstleistungen in ländlichen Gebieten anbietet, in geschlechtergerechter (englisch: *gender-responsive*) Programmgestaltung und -umsetzung ausgebildet ist und regelmäßig zu den Rechten von Frauen, Geschlechtergleichstellung, -analyse und geschlechtergerechten Programmen geschult wird. Die Vertragsstaaten sollten Strategien und Programme zur Erweiterung des landwirtschaftlichen Fachwissens und Beratungsdienstleistungen in ländlichen Gebieten einführen und sie regelmäßig überwachen und evaluieren.

46. **Die Vertragsstaaten sollten die Repräsentation von Frauen in ländlichen Gebieten in den Angeboten zur Erweiterung des landwirtschaftsbezogenen Fachwissens fördern, indem sie bei der Wissensvermittlung und Beratung eine größere Zahl an Frauen beschäftigen und sicherstellen, dass der organisatorische Rahmen die Rechte, Bedürfnisse und Wünsche von Frauen unterstützt. Die Vertragsstaaten sollten außerdem den im Rahmen von Dienstleistungen zur Erweiterung des Fachwissens vermittelten Teil der Bildungsinhalte, der für Frauen in ländlichen Gebieten relevant ist, erweitern, indem sie zusätzliche Wissenschaftlerinnen im Bereich landwirtschaftlicher Forschung einstellen.**
47. **Die Vertragsstaaten sollten insbesondere den Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu technischem Wissen über Anbau, Haltbarmachen, Lagern, Verarbeiten, Verpacken, Vermarkten von Nahrungsmitteln sowie zu Kenntnissen über unternehmerisches Handeln fördern.**
- E. Arbeit (Artikel 14 Absatz 2 (e) in Verbindung mit Artikel 11)**
48. Frauen in ländlichen Gebieten haben begrenzte vergütete Beschäftigungsmöglichkeiten und tendieren dazu, extrem lange Arbeitszeiten in gering qualifizierten, in Teilzeit-, saisonalen, schlecht bezahlten oder unbezahlten Jobs, häusliche Tätigkeiten und landwirtschaftliche Arbeit für den Eigenbedarf zu verrichten. Sie sind unverhältnismäßig stark auf dem informellen Sektor vertreten und genießen keine soziale Absicherung. Der nicht gleichberechtigte Zugang zu Möglichkeiten der Einkommensdiversifizierung führt dazu, dass Frauen in ländlichen Gebieten ärmer sind als Männer in ländlichen Gebieten.
49. Frauen sind in vielen ländlichen Gebieten unter den in der Landwirtschaft Beschäftigten überrepräsentiert, was sie erhöhten Risiken für die Gesundheit in Verbindung mit nicht fachgerechtem und übermäßigem Einsatz von Pestiziden durch unterschiedliche Akteurinnen und Akteure aussetzt. Dies führt zu Krankheiten, vorzeitigem Tod, Schwangerschaftskomplikationen, fetalen Erkrankungen sowie physischen Erkrankungen und Entwicklungsstörungen bei Kleinkindern und Kindern. Diese Risiken werden verstärkt durch ihre Unterrepräsentierung bei landwirtschaftlichen Kooperativen, Landwirtschafts- und Erzeugerorganisationen, Landverwaltungen und Organisationen der Landarbeiterinnen und Landarbeiter sowie durch ihren eingeschränkten Zugang zu Angeboten zur Erweiterung ihres Fachwissens.
50. **Im Einklang mit den Allgemeinen Empfehlungen Nummer 13 (1989) zu gleichem Entgelt für gleichwertige Arbeit und Nummer 23 sollten die Vertragsstaaten das Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen und das Prinzip des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit umfassend in ihren politischen und Rechtsrahmen aufnehmen, wobei die Situation und die Repräsentanz von weiblichen Erwerbstätigen in ländlichen Gebieten besonders zu berücksichtigen sind.**
51. **Die Vertragsstaaten sollten die lokale ländliche Wirtschaft stärken, unter anderem durch Förderung sozialer und solidarischer Ökonomien, und lokale Arbeitsmöglichkeiten und Existenzgrundlagen für Frauen in ländlichen Gebieten in Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung schaffen. Sie sollten die entsprechenden Gesetze, Bestimmungen und Maßnahmen (englisch: *policies*), die den Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu angemessener Arbeit einschränken, überprüfen und Vorgehensweisen beseitigen, die Frauen auf dem Arbeitsmarkt diskriminieren, wie beispielsweise Frauen für bestimmte Arbeit nicht einzustellen.**

52. Die Vertragsstaaten sollten darüber hinaus das Recht auf Arbeit von Frauen in ländlichen Gebieten sicherstellen durch:
- (a) Erleichterung des Übergangs von der informellen zur formellen Wirtschaft, einschließlich im Landwirtschaftssektor, für Frauen in ländlichen Gebieten durch die Umsetzung der Empfehlung betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Nummer 204 (2015), wobei Möglichkeiten zur Einkommenssicherung und Verbesserung der Lebensgrundlagen sicherzustellen sind;
  - (b) Ausbau der Möglichkeiten für Frauen in ländlichen Gebieten, Geschäfte und andere Unternehmen zu führen, unter anderem durch Mikrokredit-Einrichtungen;
  - (c) Verbesserung der Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten, unter anderem durch bezahlten Mutterschutz/Elternzeit, den Lebensunterhalt sichernde Löhne mit besonderem Augenmerk auf den informellen Sektor sowie durch Schritte zur Verhinderung sexueller Belästigung, Ausbeutung und anderen Formen des Missbrauchs am Arbeitsplatz;
  - (d) Schutz der Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Kollektivverhandlungen zur Sicherung angemessener Arbeitsbedingungen;
  - (e) Schutz von Frauen in ländlichen Gebieten im Hinblick auf Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz durch gesetzgeberische und andere Maßnahmen, die sie vor schädlichen Chemikalien schützen. Sie sollten Informationen erhalten über die gesundheitlichen und umweltbezogenen Auswirkungen des Einsatzes von und des Ausgesetzt-Seins gegenüber Chemikalien, insbesondere bezüglich gefährlicher Chemikalien, Pestizide und anderer Produkte, die in der Landwirtschaft, Rohstoffgewinnung und anderen Industrien eingesetzt werden. Die Vertragsstaaten sollten Programme zur Aufklärung der Öffentlichkeit über diese Auswirkungen und entsprechende Alternativen entwickeln und umsetzen sowie sicherstellen, dass keine Verwendung, Lagerung oder Entsorgung schädlicher Materialien oder Substanzen ohne die ausdrückliche Zustimmung der Frauen in ländlichen Gebieten und ihrer *Communities* geschieht;
  - (f) Gewährleistung sozialer Sicherheit für Frauen in ländlichen Gebieten, einschließlich bei Krankheit oder Invalidität;
  - (g) Förderung des aktiven und wirksamen Engagements von Frauen in ländlichen Gebieten als Produzentinnen, Unternehmerinnen, Lieferantinnen, Arbeiterinnen und Konsumentinnen im Rahmen lokaler und globaler Wertschöpfungsketten und Märkte, auch durch Vermittlung von Kenntnissen bezüglich Qualitätssicherung und Standards sowie öffentliche Auftragsvergabe;
  - (h) Anbieten von Kinderbetreuung und anderen Pflege- und Betreuungsdiensten in ländlichen Gebieten, einschließlich solidarischer und gemeinschaftsbasierter Dienste, um die Bürde unbezahlter Arbeit für Frauen in ländlichen Gebieten zu mildern, die Aufnahme bezahlter Arbeit zu ermöglichen und das Stillen während der Arbeitszeit zu gewährleisten;
  - (i) Entwerfen und Umsetzen gezielter Maßnahmen zur Förderung umgebungsnahe Erwerbsbeschäftigung von Frauen in ländlichen Gebieten, insbesondere durch Schaffung einkommensgenerierender Tätigkeiten.



**F. Politisches und öffentliches Leben  
(Artikel 14 Absatz 2 (a) und 2 (f) in Verbindung  
mit Artikel 7)**

53. Frauen in ländlichen Gebieten haben ein Recht, sich an Entscheidungen aller Ebenen und an kommunalen Diskussionen mit hochrangigen Stellen zu beteiligen. Sie sind jedoch als gewählte Vertreterinnen, als Beamtinnen, in der Landwirtschaftsförderung, bei Leistungen für Wasser- und Forstwirtschaft sowie Fischerei, in Kooperativen und bei Gemeinde- und Ältestenräten nicht angemessen repräsentiert. Ihre eingeschränkte Teilhabe kann ursächlich durch Mangel an Bildung, Einschränkungen bei Sprachkenntnissen und Alphabetisierung, Mobilität und Transportmöglichkeiten, mit konflikt- und sicherheitsbezogenen Problemen, mit diskriminierenden geschlechtsspezifischen Normen und Stereotypen sowie durch Zeitmangel aufgrund von Kinderbetreuung, Aufgaben wie Wasserholen und anderer Verantwortlichkeiten begründet sein. Eingeschränkte Kenntnis der relevanten rechtlichen, politischen und institutionellen Verfahren kann ebenfalls ihre effektive Teilhabe an Entscheidungsfindungsprozessen limitieren.

54. Um die aktive, freie, erfolgreiche, sinnvolle und informierte Teilhabe von Frauen in ländlichen Gebieten am politischen und öffentlichen Leben auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung zu gewährleisten, sollten die Vertragsstaaten die Allgemeinen Empfehlungen Nummer 23 und 25 umsetzen und insbesondere:

- (a) Quoten und Ziele zu Repräsentanz von Frauen in ländlichen Gebieten an Entscheidungspositionen festlegen, insbesondere in Parlamenten und Regierungsorganen aller Ebenen, einschließlich solcher, die zuständig sind für Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Wasser und Rohstoffmanagement. Diesbezüglich sollten klare Ziele und Zeitrahmen zum Erreichen tatsächlicher Gleichstellung von Frauen und Männern definiert werden;
- (b) gewährleisten, dass Frauen in ländlichen Gebieten und deren Organisationen die Formulierung, Umsetzung und Überwachung von Politiken auf allen Ebenen und in allen sie betreffenden Bereichen beeinflussen können, auch durch Mitgliedschaft in politischen Parteien sowie auf kommunaler Ebene und in Organen der Selbstverwaltung, wie Gemeinde- und Dorfräten. Die Vertragsstaaten sollten Wege und Werkzeuge finden und umsetzen, um die Teilhabe von Frauen in ländlichen Gebieten in allen öffentlichen Einrichtungen mit dem Ziel der Beseitigung von Diskriminierung überprüfen;
- (c) die ungleichen Machtverhältnisse zwischen Frauen und Männern, auch bei Entscheidungsfindungs- und politischen Prozessen auf Gemeindeebene, gezielt angehen und die Barrieren, denen Frauen in ländlichen Gebieten bei der Teilhabe am Leben in der Gemeinde gegenüberstehen, durch die Schaffung wirksamer und geschlechterorientierter (englisch: *gender-responsive*) ländlicher Entscheidungsfindungsstrukturen beseitigen. Die Vertragsstaaten sollten Aktionspläne entwickeln, die sich der Beseitigung der praktischen Barrieren für die Teilhabe von Frauen in ländlichen Gebieten am gemeinschaftlichen Leben widmen, und bewusstseinsbildende Kampagnen zur Vermittlung der Wichtigkeit ihrer Teilhabe an Entscheidungsfindungsprozessen in der Gemeinde durchführen;
- (d) die Teilhabe der Frauen in ländlichen Gebieten an der Entwicklung und Umsetzung aller landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklungsstrategien sicherstellen und gewährleisten, dass sie erfolgreich an Planungen und Entscheidungen bezüglich ländlicher Infrastruktur und Versorgungsleistungen, einschließlich Wasser, sanitärer Versorgung, Transport und Energie sowie bei landwirtschaftlichen Kooperativen und Erzeugergemeinschaften, Organisationen der in der Landwirtschaft



**Beschäftigten, Selbsthilfegruppen und landwirtschaftlichen Verarbeitungseinrichtungen, mitwirken. Frauen in ländlichen Gebieten und ihre Repräsentantinnen sollten direkt an der Bewertung, Analyse, Planung, am Entwurf, der Budgetierung, Finanzierung, Umsetzung, dem Monitoring und der Evaluation aller landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklungsstrategien mitwirken können;**

- (e) **sicherstellen, dass Entwicklungsprojekte in ländlichen Gebieten erst dann umgesetzt werden, wenn vorher partizipative Gender- und Umwelt-Folgeabschätzungen unter umfassender Beteiligung von Frauen in ländlichen Gebieten sowie nur mit deren aus freiem Willen gegebener, vorheriger und informierter Zustimmung durchgeführt wurden. Die Ergebnisse partizipativer Auswertungsverfahren sollten als grundlegendes Kriterium jeder Entscheidung zur Frage der Umsetzung derartiger Projekte angesehen werden. Zur Abmilderung möglicher negativer geschlechts- oder umweltbezogener Auswirkungen sollten wirksame Maßnahmen getroffen werden;**
- (f) **im Falle von Vertragsstaaten, die sich in Konfliktsituationen oder nach Konflikten befinden, die Beteiligung von Frauen in ländlichen Gebieten als Entscheidungsträgerinnen an den Bemühungen und Prozessen der Friedensstiftung im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 sicherstellen.**

#### **G. Land und natürliche Ressourcen (Artikel 14 Absatz 2 (g) in Verbindung mit Artikel 13)**

55. Frauen in ländlichen Gebieten besitzen häufig nur eingeschränkte Rechte auf Land und natürliche Ressourcen. In vielen Gegenden leiden sie unter Diskriminierung in Bezug auf Landrechte, auch im Hinblick auf Gemeindefeld, das weitgehend von Männern kontrolliert wird.

#### **1. Land und natürliche Ressourcen**

- 56. Der Ausschuss betrachtet die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Land, natürliche Ressourcen, einschließlich Wasser, Saatgut und Wälder sowie Fischereigebiete als fundamentale Menschenrechte. Zu den Hindernissen, die sie vom Genuss dieser Rechte ausschließen, zählen häufig diskriminierende Rechtsvorschriften, mangelnde Harmonisierung von Rechtsvorschriften und deren ineffektive Implementierung auf nationaler und lokaler Ebene sowie diskriminierende kulturelle Einstellungen und Praktiken.
- 57. Die Vertragsstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen, ergreifen, um substantielle Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) von Frauen in ländlichen Gebieten in Bezug auf Land und natürliche Ressourcen zu erreichen, und eine umfassende Strategie gegen diskriminierende Stereotypen, Einstellungen und Praktiken, die die Inanspruchnahme ihrer Rechte auf Land und natürliche Ressourcen behindern, entwerfen und umsetzen.
- 58. Die Vertragsstaaten sollten besondere Aufmerksamkeit auf gewohnheitsrechtliche Systeme legen, die insbesondere in ländlichen Gebieten häufig Management, Verwaltung und Übertragung von Land regeln, und sicherstellen, dass sie keine diskriminierende Wirkung gegenüber Frauen in ländlichen Gebieten entfalten. Sie sollten bei traditionellen, religiösen und für das Brauchtum zuständigen Obrigkeiten (englisch: *traditional, religious and customary leaders*), Abgeordneten, Justiz, Strafverfolgungsbehörden, Landverwaltenden, Medien und anderen relevanten Akteurinnen und Akteuren das Bewusstsein hinsichtlich der Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Land, Wasser und andere natürliche Ressourcen stärken.

59. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die Rechtsvorschriften Frauen in ländlichen Gebieten die gleichen Rechte wie Männern auf Land, Wasser und andere natürliche Ressourcen garantieren, unabhängig von ihrem Personen- und Familienstand oder männlichem Vormund oder Bürger, und dass sie vollständige Rechtsfähigkeit besitzen. Sie sollten sicherstellen, dass indigene Frauen in ländlichen Gebieten den gleichen Zugang wie indigene Männer haben zu Besitz und Eigentum von und Kontrolle über Land, Wasser, Wälder, Fischereigebiete, Aquakultur und andere Ressourcen, die sie traditionsgemäß besitzen, bewohnen oder anderweitig verwenden oder sich angeeignet haben. Dazu gehört auch der Schutz vor Diskriminierung und Enteignung. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten:

- (a) den Zugang zu und die wirksame Beteiligung von Frauen in ländlichen Gebieten an landwirtschaftlichen Kooperativen, bei denen Frauen als Mitglieder zugelassen oder alleinige Mitglieder sind, fördern;
- (b) die Rolle von Frauen in ländlichen Gebieten bei Fischerei und Aquakultur sowie ihre Kenntnisse zu nachhaltiger Nutzung von Fischereigebieten stärken und ihren Zugang zu Wäldern und nachhaltiger Waldwirtschaft fördern, darunter auch sicherer Zugang zu Brennholz und zu Ressourcen des Waldes jenseits von Holz;
- (c) gewohnheitsrechtliche und gesetzliche Institutionen und Mechanismen zur Verteidigung oder zum Schutz der Rechte von Frauen auf Land, Wasser und andere natürliche Ressourcen stärken, darunter die befassten Stellen der Gemeinde.

## 2. Landwirtschafts- und Bodenpolitik sowie ökologischer Landbau

60. Die Folgen industrieller Landwirtschaft haben sich häufig nachteilig auf Bäuerinnen auf dem Lande ausgewirkt und beinhalteten Bodenverschlechterung und Erosion, Wasserknappheit und die Verwendung von Nutzpflanzen zum Nachteil der lokalen Nahrungsmittelpflanzen. Die umstrittene Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen und die Patentierung von gentechnisch veränderten Pflanzen sind ebenfalls mit einer zunehmenden landwirtschaftlichen Industrialisierung verbunden. Frauen im ländlichen Raum sind jedoch häufiger an ökologischen und nachhaltigen Anbaumethoden beteiligt.

61. Weltweite Ernährungs-, Energie-, Finanz- und Umweltkrisen haben verstärkt zu Verkauf und Verpachtung von Land im Eigentum des Staates oder anderer Akteurinnen und Akteure an lokale, nationale oder ausländische Investoren und Investorinnen geführt. Derartige Vereinbarungen, die häufig mit Enteignungen verbunden sind, haben Frauen in ländlichen Gebieten der Gefahr von Zwangsräumungen und verstärkter Armut ausgesetzt sowie ihren Zugang zu und ihre Kontrolle über Land, Territorien und natürliche Ressourcen, wie Wasser, Brennholz und Heilpflanzen, weiter verringert. Vertreibung wirkt sich auf Frauen in ländlichen Gebieten auf unterschiedliche Arten negativ aus und sie erleiden in diesem Zusammenhang häufig geschlechtsspezifische Gewalt.

62. Die Vertragsstaaten sollten Agrarpolitiken umsetzen, die Landwirtinnen unterstützen, das natürliche Gemeinwesen anerkennen und schützen, den ökologischen Landbau fördern und Frauen auf dem Land vor schädlichen Pestiziden und Düngemitteln schützen. Sie sollten sicherstellen, dass Frauen in ländlichen Gebieten effektiven Zugang zu landwirtschaftlichen Ressourcen haben, einschließlich hochwertigem Saatgut, Werkzeugen, Know-how und Informationen sowie Ausrüstung und Ressourcen für den ökologischen Landbau. Darüber hinaus sollten die Vertragsstaaten:

- (a) das traditionelle und umweltfreundliche Wissen von Frauen in ländlichen Gebieten in Bezug auf Landwirtschaft anerkennen und schützen, insbesondere das Recht der Frauen, traditionelles und heimisches Saatgut zu konservieren, einzusetzen und zu tauschen;
- (b) einheimische und endemische Pflanzenarten und Artenvielfalt als Quelle für Nahrung und Medizin schützen und erhalten sowie Patentierungen durch nationale und transnationale Unternehmen in einem die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten bedrohenden Ausmaß verhindern. Die Vertragsstaaten sollten Vertragsklauseln verbieten, die zum Kauf von Saatgut verpflichten, aus dem Pflanzen entstehen, deren Samen steril sind („Terminator-Saatgut“), wodurch Frauen in ländlichen Gebieten kein fruchtbares Saatgut erzeugen können;
- (c) gewährleisten, dass Landerwerb, einschließlich Verpachtungen, nicht die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten verletzt oder zu Zwangsräumungen führt, und Frauen in ländlichen Gebieten vor den negativen Auswirkungen von Landerwerb durch nationale oder transnationale Unternehmen, Entwicklungsprojekte, Rohstoffindustrien und Megaprojekte schützen;
- (d) die aus freiem Willen gegebene, informierte Einwilligung von Frauen in ländlichen Gebieten vor der Zustimmung zu Verkäufen oder Projekten, die Land, ländliche Gebiete oder Ressourcen betreffen, einholen, einschließlich zu solchen, die Verpachtung oder Verkauf von Land, Landenteignung und Umsiedlung betreffen. Wenn derartige Landkäufe stattfinden, sollten sie im Einklang mit internationalen Standards stehen und Frauen in ländlichen Gebieten sollten angemessen entschädigt werden;
- (e) Rechtsvorschriften und Politiken erlassen und wirksam umsetzen, die Menge und Art des zum Verkauf oder zur Verpachtung an Drittländer oder Unternehmen angebotenen Landes beschränken.

### 3. Lebensmittel und Ernährung

- 63. Frauen in ländlichen Gebieten spielen eine entscheidende Rolle bei der Ernährungssicherheit, der Verringerung von Armut, Mangelernährung und Hunger und der Förderung der ländlichen Entwicklung. Dennoch wird ihr Beitrag häufig nicht vergütet, nicht anerkannt und nur in geringem Umfang unterstützt. Frauen in ländlichen Gebieten gehören zu den am meisten von Ernährungsunsicherheit, Instabilität bei Preisen für Nahrungsmittel, Mangelernährung und Hunger betroffenen Personenkreisen und sie leiden in verstärktem Maße, wenn Preise für Nahrungsmittel in die Höhe schnellen (siehe A/HRC/22/50).
- 64. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass das Recht von Frauen in ländlichen Gebieten auf Lebensmittel und Ernährung im Rahmen der Ernährungssouveränität umgesetzt wird, und sicherstellen, dass sie in der Lage sind, ihre natürlichen Ressourcen selbst zu verwalten und zu überwachen.
- 65. Die Vertragsstaaten sollten den Ernährungsbedürfnissen von Frauen in ländlichen Gebieten, insbesondere von schwangeren und stillenden Frauen, besondere Beachtung schenken sowie, unter Einbeziehung der Freiwilligen Leitlinien für die Realisierung des Rechts auf Nahrung im Kontext der nationalen Ernährungssicherung, wirksame Strategien (englisch: *policies*) in Kraft setzen, die sicherstellen, dass Frauen in ländlichen Gebieten Zugang zu angemessenen Lebensmitteln und Ernährung besitzen.

66. Die Vertragsstaaten sollten Rechtsvorschriften, Strategien und politische Maßnahmen verabschieden, die die unterschiedlichen lokalen Anbaumethoden sowie die Produkte der Frauen in ländlichen Gebieten und deren Marktzugang fördern und schützen. Sie sollten die Vielfalt der Nutz- und Heilpflanzen sowie den Zugang zu Nutztieren sicherstellen, um die Nahrungssicherheit und Gesundheit von Frauen in ländlichen Gebieten zu verbessern.

#### 4. Finanzdienstleistungen, einschließlich landwirtschaftlicher Kredite, Darlehen und Versicherung

67. Zugang zu Finanzdienstleistungen zu fairen Bedingungen ist entscheidend für die Entwicklung der Unternehmen von Frauen in ländlichen Gebieten und für ihre Strategien zur Erzielung von Einkommen und Lebensunterhalt als Produzentinnen und Unternehmerinnen. Zu den Hindernissen für den Zugang zu Finanzdienstleistungen von Frauen zählen: gesetzliche und politische Barrieren, die Frauen möglicherweise nicht erlauben, in eigenem Namen Kredite zu beantragen; diskriminierende Einstellungen, die Frauen davon abhalten, Bankkonten zu führen oder Verträge ohne die Zustimmung männlicher Verwandter einzugehen; erforderliche Sicherheiten, die Frauen in ländlichen Gebieten unter Umständen nicht vorweisen können.

68. Die Vertragsstaaten sollten den Übergang zu formalen Finanzdienstleistungen fördern und gewährleisten, dass Frauen in ländlichen Gebieten in gleicher Weise wie Männer in ländlichen Gebieten Zugang zu Krediten, Darlehen, ehelichen Ersparnissen, Versicherungs- und anderen Zahlungen haben, und ihre Kompetenzen in den Bereichen Wirtschaft, Finanzen und Unternehmertum fördern. Die Vertragsstaaten sollten den Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten gewährleisten zu:

- (a) von der Gemeinde verwalteten und mobilen Finanzdienstleistungen, die auf die Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten eingehen sollten, beispielsweise

se durch Geldverleih an Frauen, die keine Sicherheiten vorweisen können, durch vereinfachte, kostengünstige Geschäftsabläufe der Banken und durch einfacheren Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu formellen Anbietern von Dienstleistungen;

- (b) Informationen über Finanzdienstleistungen und entsprechende Einrichtungen;
- (c) Weiterbildungsprogrammen in Sachen Finanzen unter Zuhilfenahme innovativer Methoden, die die Probleme mit Analphabetismus berücksichtigen.

69. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass Finanzdienstleistungen, einschließlich Kredite und Darlehen, geschlechtsspezifische Mechanismen beinhalten und Frauen in ländlichen Gebieten nicht vorenthalten werden, weil ihnen ein männlicher Bürge fehlt. Antragsverfahren sollten Probleme mit Zeit und Mobilität berücksichtigen, mit denen viele Frauen in ländlichen Gebieten konfrontiert sind. Landwirtschaftliche Kredite und Darlehen sollten die Tatsache, dass viele Frauen ihre landwirtschaftlichen Kleinbetriebe ohne festes Beschäftigungsverhältnis führen, berücksichtigen, damit Frauen, die formal keine Besitzrechte haben, dennoch Zugang zu ihnen erhalten.

#### 5. Märkte und Vermarktungsmöglichkeiten

70. Landwirtinnen und Produzentinnen in ländlichen Gebieten benötigen Zugang zu Märkten und Vermarktungsstrukturen und müssen Marketingkompetenzen erwerben, damit sie ihre Waren und Produkte verkaufen können. Diskriminierung durch Öffentlichkeit und Einzelpersonen sowie Einschränkungen bei Mobilität und Zeit können jedoch Frauen in ländlichen Gebieten von der Nutzung von Vermarktungseinrichtungen und Lieferketten ausschließen. Frauen in ländlichen Gebieten sind dazu häufig in Marktgremien unterrepräsentiert und besitzen wenig Einfluss auf Gestaltung, Schaffung, Nutzung und Verbesserung lokaler Vermarktungsmöglichkeiten.

71. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass Frauen in ländlichen Gebieten Zugang zu Märkten und Vermarktungsstrukturen besitzen und dass sie als Landwirtinnen und Produzentinnen ausdrücklich hinsichtlich ihrer Probleme mit Zugang zu und Nutzung von Märkten beteiligt werden, damit die Vermarktungsstrukturen ihren Bedürfnissen besser gerecht werden. Die Vertragsstaaten sollten sich außerdem darum bemühen, ihre Marketingkompetenzen und ihre Fähigkeit zu verbessern, einen Mehrwert für ihre Produkte zu schaffen.
72. Die Vertragsstaaten sollten darüber hinaus spezielle Programme zu Unterstützung und Erweiterung des landwirtschaftlichen Fachwissens sowie Beratungsangebote entwickeln, um die wirtschaftlichen und unternehmerischen Kompetenzen von Frauen in ländlichen Gebieten zu fördern und ihre Fähigkeit, Zugang zu Märkten und Wertschöpfungsketten zu erlangen, zu vergrößern.

## 6. Technologie

73. Für Frauen in ländlichen Gebieten besitzt die Verringerung von Arbeitszeit und Arbeitsaufwand durch infrastrukturelle und technologische Innovationen entscheidende Bedeutung. Diesbezüglich haben sie Bedarf an Technologien für Landwirtschaft, Bewässerung und Wassernutzung sowie an arbeitssparenden landwirtschaftlichen Geräten. Darüber hinaus ist für Frauen in ländlichen Gebieten der Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien (kurz: IKT) sowie mobilen Netzwerken genauso wichtig wie die Verbesserung ihrer Marketing- und weiteren Kompetenzen.
74. Die Vertragsstaaten sollten gewährleisten, dass arbeitssparende und umweltverträgliche Technologien, einschließlich Technologien für Landwirtschaft, Bewässerung und Wassernutzung, sowie Technologien zur Verringerung der Belastung durch unbezahlte häusliche und Produktionsarbeit für Frauen in ländlichen Gebieten verfügbar und zugänglich sind, und sollten befähigende Rahmenbedingungen schaffen, die ihren

Zugang zu Technologien, auch IKT, in ländlichen Gebieten verbessern. Frauen in ländlichen Gebieten sollten bei der Entwicklung derartiger Technologien konsultiert werden und ihr Zugang zu diesen innovativen technologischen Lösungen sollte gefördert werden.

## 7. Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT)

75. IKT (einschließlich Radio, Fernsehen, Mobiltelefone, Computer und Internet) spielt eine wichtige Rolle bei der Stärkung von Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten, indem sie sie mit der Außenwelt verbindet und einfachen Zugang zu Informationen und Bildung ermöglicht. Unterschiedliche Technologien können verschiedene Bedürfnisse befriedigen, vom Mitmachen bei *Online-Communities* bis hin zum Fernstudium. Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten sind jedoch unverhältnismäßig häufig von geschlechtsspezifischen Lücken (englisch: *gender gaps*) beim Zugang zu IKT betroffen, was eine wichtige Dimension der digitalen Kluft darstellt. Für Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten können Armut, geografische Isolierung, Sprachbarrieren, mangelnde Computerkenntnisse und diskriminierende Stereotypen den Zugang zu IKT behindern.
76. Die Vertragsstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um Gleichstellung der Geschlechter im Bereich IKT zu fördern und den Zugang von Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten zu IKT zu verbessern. Außerdem sollten sie Initiativen ins Leben rufen oder ausweiten, die ihre IKT-Kenntnisse verbessern, beispielsweise durch die Entwicklung von kommunalen Wissenszentren auf Dorf- oder Gemeindeebene. Die Vertragsstaaten sollten Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Schulungen via Mobiltelefon erschließen. Diese Technologie birgt das Potenzial, Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten zu erreichen.



## 8. Boden- und Agrarreformen, Landerwerb und Umsiedlungen

77. Boden- und Agrarreformen finden häufig ohne Einbeziehung der Frauen in ländlichen Gebieten statt und werden nicht in geschlechtergerechter (englisch: *gender-responsive*) Art und Weise durchgeführt. Maßnahmen zu Bodenreformen finden gelegentlich einseitig zugunsten von Männern statt, wie beispielsweise Landregistrierungen auf den Namen der Männer, Ausgleichszahlungen auf ihren Namen oder Ausgleich für Nutzungseinschränkungen (die zu Verlust von Land, zu Verlust der Nutzung und zu Wertverlust führen) ausschließlich basierend auf den Tätigkeiten der Männer.

78. Die Vertragsstaaten sollten bei Boden- und Agrarreformen der Gleichberechtigung von Frauen in ländlichen Gebieten Priorität einräumen und dies als ein spezifisches und zentrales Ziel der Bodenreform betrachten. Sie sollten:

- (a) sicherstellen, dass Programme für Boden- und Agrarreformen geschlechtsspezifische Ziele, Vorgaben und Maßnahmen einbeziehen und formalrechtliche und tatsächliche Gleichstellung vorantreiben. Dies kann beispielsweise durch gemeinsame Besitztitel, das Erfordernis der Zustimmung der Ehefrau zum Verkauf oder zur Verpachtung von im gemeinsamen Besitz befindlichem Land oder ihrer Zustimmung zu mit diesem Land in Verbindung stehenden Finanztransaktionen erfolgen;
- (b) die gleichen Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Land anerkennen und bei Systemen zur Landverteilung, Registrierung und Übertragung oder Zertifizierung von Eigentumsrechten berücksichtigen;
- (c) Gesetze, Traditionen, Bräuche und Grundbesitzsysteme indigener Frauen offiziell anerkennen und überprüfen, und zwar mit dem Ziel, diskriminierende Bestimmungen zu beseitigen;
- (d) Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen, entwickeln und umsetzen, um Frauen in ländlichen Gebieten zu ermöglichen, von Verteilung an die Öffentlichkeit, Verpachtung oder Nutzung von Land, Gewässern, Fischereigebieten und Wäldern sowie von Agrarreformen, Investitionen in ländliche Gebiete und dem Management natürlicher Ressourcen zu profitieren. Frauen in ländlichen Gebieten ohne Landbesitz sollte bei der Verteilung von öffentlichem Land, Fischereigebieten und Wäldern der Vorzug gegeben werden.

## H. Angemessene Lebensbedingungen (Artikel 14 Absatz 2 (h))

### 1. Wohnen

79. Das Recht auf angemessenes Wohnen ist in ländlichen Gebieten, in denen grundlegende Infrastruktur und Dienstleistungen häufig unerreichbar oder von unzureichender Qualität sind, von besonderer Bedeutung. Viele der Maßnahmen, die die Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten auf Land schützen (beispielsweise die Anerkennung ihrer Rechtsfähigkeit, die Anerkennung des Grundbesitzes und die Beseitigung von Diskriminierung gegen Frauen bei Registrierungen und Übertragung von Eigentumsrechten) können angewendet werden, um auch ihr Recht auf Wohnen zu schützen (siehe A/HRC/19/53). Es können jedoch zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden, um ländliche Wohnbedingungen aus geschlechtergerechter Sicht zu verbessern.



**80. Die Vertragsstaaten sollten das Thema Wohnen als Teil der übergeordneten Gesamtentwicklung ländlicher Räume behandeln und sicherstellen, dass Maßnahmen unter Einbeziehung der Frauen in ländlichen Gebieten erarbeitet werden. Die Vertragsstaaten sollten die Qualität des Wohnens in ländlichen Gebieten durch Entwicklung und Umsetzung gezielter Strategien und Programme, die die besonderen Bedürfnisse von Frauen in ländlichen Gebieten berücksichtigen, verbessern. Derartige Anstrengungen sollten im Einklang mit den internationalen Standards zum Recht auf Wohnen stehen, einschließlich der Grundprinzipien und Leitlinien für entwicklungsbedingte Zwangsräumungen und Vertreibungen (A/HRC/4/18, Anlage I), und sollten zwingende Maßnahmen enthalten, die Frauen in ländlichen Gebieten wirksam vor Zwangsräumungen durch staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure schützen.**

## 2. Wasser, sanitäre Versorgung und Energie

81. Die Rechte von Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten auf Wasser und sanitäre Versorgung stellen nicht nur für sich selbst gesehen Grundrechte dar, sie sind auch der Schlüssel für die Verwirklichung einer großen Anzahl weiterer Rechte, darunter die Rechte auf Gesundheit, Nahrung, Bildung und Teilhabe.

82. Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten gehören zu denen, die am meisten von Wasserknappheit betroffen sind; eine Situation, die durch ungleichen Zugang zu natürlichen Ressourcen und Mangel an Infrastruktur und Dienstleistungen noch erschwert wird. Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten müssen häufig lange Strecken zurücklegen, um Wasser zu holen, wobei sie einer erhöhten Gefahr von sexueller Gewalt und Angriffen ausgesetzt sein können. Infolge unzureichender ländlicher Infrastruktur und Dienstleistungen in vielen Gebieten verbrin-

gen Frauen in ländlichen Gebieten häufig vier bis fünf Stunden pro Tag (oder mehr) damit, Wasser zu holen, das teilweise von minderewertiger Qualität ist, schwere Behältnisse zu tragen und dabei unter akuten körperlichen Problemen zu leiden, und sind darüber hinaus Krankheiten ausgesetzt, die durch Verwenden unsicheren Trinkwassers verursacht sind. Es sind unterschiedliche Arten kostengünstiger und wirksamer Technologien vorhanden, die die Belastung verringern könnten, darunter das Bohren von Brunnen, Wassergewinnungssysteme, Technologien zur Wiederverwendung von Abwasser, arbeitssparende Bewässerungstechnologie, Regenwassersammlung und Systeme zur Brauchwasseraufbereitung und -reinigung.

83. Bei fehlenden Toiletten oder Latrinen müssen Frauen und Mädchen auf der Suche nach Privatsphäre weite Wege zurücklegen. Der Mangel an angemessener sanitärer Versorgung erhöht zudem die Erkrankungsgefahr. Um Abhilfe zu schaffen, müssen Frauen und Mädchen in ländlichen Gebieten physisch und wirtschaftlich Zugang zu sanitärer Versorgung haben, die sicher, hygienisch und auch sozial und kulturell akzeptabel ist.

84. Der Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu Elektrizität und anderen Energieformen ist häufig eingeschränkt. Die Verantwortung für das Sammeln von Biomasse und deren Verwendung zur Energieerzeugung sowie die damit verbundenen Gesundheits- und Sicherheitsrisiken liegen vornehmlich bei Frauen und Mädchen. Sie sind traditionell zuständig für die Versorgung des Haushalts mit Energie und sind als Hauptverbraucherinnen von häuslicher Energie auch eher direkt von Kostensteigerungen oder Ressourcenknappheit betroffen. Während Elektrizität in Artikel 14 Absatz 2 (h) ausdrücklich erwähnt wird, ist es wichtig zu berücksichtigen, dass Frauen in ländlichen Gebieten auch andere Energieformen benötigen können, beispielsweise zum Kochen, Heizen, Kühlen und für den Transport.

85. Die Vertragsstaaten sollten den Zugang von Frauen in ländlichen Gebieten zu grundlegenden Leistungen und öffentlichen Gütern gewährleisten, darunter:
- (a) ausreichendes, sicheres, brauchbares und physisch zugängliches sowie bezahlbares Wasser für Haushalt, persönlichen Bedarf und Bewässerung;
  - (b) angemessene sanitäre Versorgung und Hygiene, die es Frauen und Mädchen ermöglicht, ihre Menstruationshygiene zu erledigen und Zugang zu Monatsbinden zu erlangen;
  - (c) nachhaltige und erneuerbare Energiequellen, Ausweitung von Netzdiensten auf ländliche Gebiete und Entwicklung von Solarenergie und anderen nachhaltigen Energiequellen mit kostengünstigen Technologien.

### 3. Transport

86. Der Zugang zu Transport und Straßen stellt eine signifikante Herausforderung für Frauen in ländlichen Gebieten dar und hat Auswirkung auf den Genuss verschiedener Rechte, wie Zugang zu Bildung, Chancen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Gesundheitsversorgung. Geografische Entfernungen, unwirtliches Gelände, fehlende Infrastruktur und Mangel an öffentlichen Verkehrsmitteln können auf die tägliche Mobilität einschränkend wirken. Selbst wenn in ländlichen Gebieten Transportalternativen vorhanden sind, können die damit verbundenen Reisekosten oder Gefahren sexueller Belästigung und Gewalt Frauen in ländlichen Gebieten weitgehend davon abhalten, diese zu nutzen. Als Konsequenz legen sie häufig lange Wege zu Fuß zurück, was zu anderen Problemen, wie Zeitmangel und Gefahren hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit, führt.

87. Die Vertragsstaaten sollten die Nachfrage nach Verkehrsangeboten in ländlichen Gebieten nach Geschlechtern differenziert analysieren; sicherstellen, dass verkehrspolitische Strategien und Programme dem Mobilitätsbedarf von Frauen in ländlichen Gebieten entsprechen, und ihnen sichere, bezahlbare und zugängliche Transportmittel bieten.

### I. Frauen in ländlichen Gebieten entwickelter Länder

88. Frauen in ländlichen Gebieten entwickelter Länder und in Entwicklungsländern stehen häufig ähnlichen Herausforderungen hinsichtlich Armut und Ausgrenzung gegenüber und können ähnliche Bedarfe bezüglich des Zugangs zu Dienstleistungen, sozialem Schutz und wirtschaftlicher Stärkung haben. Wie in vielen Entwicklungsländern tendiert die ländliche Wirtschaft entwickelter Länder dazu, Männer zu bevorzugen, und ländliche Entwicklungsstrategien in entwickelten Ländern widmen zuweilen Bedürfnissen und Rechten von Frauen nur geringe Aufmerksamkeit. Frauen in ländlichen Gebieten entwickelter Länder (und in Entwicklungsländern) benötigen weiterhin zielgerichtete Strategien und Programme, die den Genuss ihrer Rechte fördern und garantieren. Viele der Empfehlungen in den vorangehenden Abschnitten besitzen ebenfalls Geltung für die Situation von Frauen in ländlichen Gebieten entwickelter Länder. Dennoch gibt es spezifische Probleme, die besondere Beachtung verdienen.
89. Beispielsweise sind in entwickelten Ländern viele Wanderarbeiterinnen in der Landwirtschaft tätig, wobei sie häufig mit schweren Verletzungen ihrer Grundrechte konfrontiert sind, wie mit Gewalt, Ausbeutung und fehlendem Zugang zu Dienstleistungen, einschließlich Gesundheitsversorgung. Außerdem hat die Umstellung auf industrielle Landwirtschaft in vielen entwickelten Ländern zu einer Marginalisierung bäuerlicher Kleinbetriebe geführt, was unverhältnismäßig große Auswirkungen auf Frauen in ländlichen Gebieten hat. Es besteht daher der Bedarf, alternative,

geschlechtergerechte (englisch: *gender-responsive*) landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme zu fördern und zu unterstützen, die Kleinproduzentinnen befähigen, an der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung teilzuhaben und von ihr zu profitieren. Auch wenn ländliche Gemeinschaften in entwickelten Ländern häufig gut mit sozialen Dienstleistungen ausgestattet sind und Zugang zur Verkehrsinfrastruktur, Wasser, sanitärer Versorgung, Technologie, Bildung, Gesundheitssystemen und anderem haben, ist die Situation nicht in allen ländlichen Gemeinschaften gleich. Vielerorts fehlt es spürbar an solchem Zugang und Frauen in diesen ländlichen Gemeinden erfahren nicht nur den Mangel an diesen Rechten, sie spüren auch einen Anstieg der Belastung durch Sorgearbeit in dessen Folge. Dies betrifft vor allem dezentrale und abgelegene ländliche Gemeinschaften, einschließlich indigener Gemeinschaften, die isoliert gelegen sind und ein größeres Maß an Armut aufweisen.

90. Die Vertragsstaaten sollten die Umsetzung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 26 (2008) zu Wanderarbeitnehmerinnen gewährleisten, mit besonderem Augenmerk auf Frauen in ländlichen Gebieten, die als saisonale Wanderarbeitnehmerinnen in der Landwirtschaft tätig sind. Sie sollten diesbezüglich den gesetzlichen Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmerinnen in ländlichen Gebieten sicherstellen sowie Zugang zu Rechtsbehelfen, die sowohl legale als auch undokumentierte Wanderarbeitnehmerinnen vor Diskriminierung und geschlechtsspezifischer Ausbeutung oder Missbrauch schützen.
91. Die Vertragsstaaten sollten alternative, geschlechtergerechte landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme fördern und unterstützen, die Kleinproduzentinnen befähigen, an der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung teilzuhaben und von ihr zu profitieren. Derartige Programme sollten von Frauen geführte landwirtschaftliche Betriebe und Frauen als Landwirtinnen unterstützen sowie traditionelle landwirtschaftliche Praktiken von Frauen fördern.
92. Die Vertragsstaaten sollten die Lebenssituation von Frauen in ländlichen Gebieten, insbesondere indigener Frauen, die in peripheren Randgebieten wohnen, fördern, da sie mit größerer Armut, stärkerer Isolation und geringerer Anbindung an soziale Serviceangebote konfrontiert sind. Sie sollten der Entwicklung dieser ländlichen Gemeinden Priorität einräumen und Frauen vor Ort bei Konzeption und Umsetzung ländlicher Entwicklungspläne einbeziehen.

### V. Daten zur Lage von Frauen in ländlichen Gebieten

93. Eine grundlegende Herausforderung zur Umsetzung von Artikel 14 besteht in dem allgemeinen Fehlen aufgeschlüsselter Daten zur Situation von Frauen in ländlichen Gebieten, was eine angemessene Überwachung und Durchsetzung ihrer Rechte gemäß Übereinkommen verhindert.

94. Die Vertragsstaaten sollten Daten zur Situation von Frauen in ländlichen Gebieten, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, geografischer Lage, Behinderungen, sozioökonomischem Status, Minderheiten- oder anderem Status, erheben, analysieren, nutzen und verbreiten. Diese Daten sollten neben ihrer Verwendung als Indikatoren für die nachhaltigen Entwicklungsziele als Grundlage für Information und Planung von Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen, eingesetzt werden, die auf das Erreichen tatsächlicher Gleichstellung der Frauen in ländlichen Gebieten in allen Lebensbereichen abzielen. Diese Daten sollten auch Informationen zur Lage der Frauen in ländlichen Gebieten beinhalten, einschließlich der Gruppen von Frauen in ländlichen Gebieten, die mit intersektionalen Formen der Diskriminierung und besonderen Hürden beim Zugang zu ihren Rechten konfrontiert sind.

## VI. Vorbehalte und Erklärungen

95. Vorbehalte gegen bestimmte Artikel des Übereinkommens, insbesondere Artikel 2 (f), 5 (a), 7, 9 und 14 bis 16, können unverhältnismäßige Auswirkungen auf Frauen in ländlichen Gebieten mit sich bringen. Als Beispiele sind Vorbehalte zu nennen, die den Genuss ihrer Rechte auf Wohnen sowie auf Land und Eigentum, wie diejenigen bezüglich Erbfolge und Erbschaften, einschränken oder anderweitig negativ beeinflussen, sowie Vorbehalte, die ihr Recht auf politische Teilhabe einschränken.
96. Vertragsstaaten, die Vorbehalte angebracht haben, sollten in ihren periodischen Staatenberichten an den Ausschuss Informationen zu den spezifischen Auswirkungen dieser Vorbehalte auf den Genuss der Rechte von Frauen in ländlichen Gebieten, wie im Überkommen vorgesehen, zur Verfügung stellen und die Schritte aufzeigen, anhand derer sie ihre Vorbehalte überprüfen, und zwar mit dem Ziel, diese so bald wie möglich zurückzuziehen.

## VII. Verbreitung und Berichterstattung

97. Der Ausschuss legt den Vertragsstaaten nahe, die vorliegende Allgemeine Empfehlung in nationale und regionale Sprachen, einschließlich indigener Sprachen und Minderheitensprachen, zu übersetzen und sie umfassend bei allen Regierungsstellen, der Zivilgesellschaft, den Medien, akademischen Einrichtungen und Frauenorganisationen, einschließlich Organisationen von Frauen in ländlichen Gebieten, zu verbreiten. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten bei der Vorbereitung ihrer periodischen Staatenberichte, insbesondere im Hinblick auf Artikel 14, Zusammenschlüsse von Landfrauen, einschließlich Organisationen der Landwirtinnen, Produktionsgemeinschaften und landwirtschaftliche Kooperativen, beratend hinzuziehen.

### 7.3.14 Allgemeine Empfehlung Nummer 35 (CEDAW-Ausschuss) 26. Juli 2017

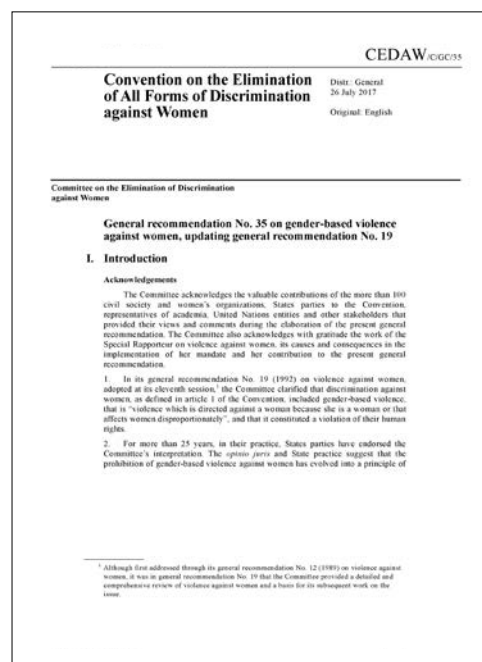
#### Zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen – Aktualisierung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 (67. Sitzung)

##### I. Einleitung

##### Danksagungen

Der Ausschuss würdigt die wertvollen Beiträge der mehr als 100 Organisationen der Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen, der Vertragsstaaten des Übereinkommens, der Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft, der Einrichtungen der Vereinten Nationen und anderer Interessengruppen, die ihre Ansichten und Bemerkungen bei der Erarbeitung der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung abgegeben haben. Der Ausschuss würdigt auch mit Dankbarkeit die Arbeit der Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen bei der Umsetzung ihres Mandats und ihren Beitrag zur vorliegenden Allgemeinen Empfehlung.

1. In seiner auf der 11. Sitzung verabschiedeten Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 (1992) zu Gewalt gegen Frauen<sup>1</sup> stellte der Ausschuss klar, dass die Diskriminierung von Frauen im Sinne von Artikel 1 des Übereinkommens geschlechtsspezifische (englisch: *gender-based*) Gewalt einschließt, das heißt „Gewalt, die sich gegen eine Frau richtet, weil sie eine Frau ist oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“ (Allgemeine Empfehlung Nummer 19 Absatz 6), und dass sie eine Verletzung ihrer Menschenrechte darstellt.



Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

1 Obwohl er sich zunächst mit seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 12 (1989) zu Gewalt gegen Frauen befasste, war es in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19, dass der Ausschuss eine detaillierte und umfassende Überprüfung zu Gewalt gegen Frauen und eine Grundlage für seine spätere Arbeit an diesem Thema vorlegte.

## 7 Allgemeine Empfehlungen des Frauenrechtsausschusses (CEDAW-Ausschuss)

2. Die Vertragsstaaten haben seit mehr als 25 Jahren in ihrer Praxis die Auslegung des Ausschusses unterstützt. Die *opinio juris* und die staatliche Praxis legen nahe, dass sich das Verbot geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu einem Prinzip des Völkergewohnheitsrechts entwickelt hat. Die Allgemeine Empfehlung Nummer 19 war ein wesentlicher Katalysator für diesen Prozess.<sup>2</sup>
3. In Anerkennung dieser Entwicklungen und der Arbeit der Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen sowie der menschenrechtlichen Vertragsorgane<sup>3</sup> und der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu Sonderverfahren (englisch: *special procedures mandate holders*) des UN-Menschenrechtsrates,<sup>4</sup> hat der Ausschuss beschlossen, den 25. Jahrestag der Verabschiedung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 zu begehen, indem er den Vertragsstaaten weitere Leitlinien an die Hand gibt, um die Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu beschleunigen.
4. Der Ausschuss erkennt an, dass für zivilgesellschaftliche Gruppen, insbesondere Frauen-Nichtregierungsorganisationen, die Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen oberste Priorität hat; ihre Aktivitäten hatten tiefgreifende soziale und politische Auswirkungen und trugen zur Anerkennung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und zur Verabschiedung von Gesetzen und Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung bei.

- .....
- 2 In den Jahrzehnten seit der Annahme der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 haben die meisten Vertragsstaaten ihre rechtlichen und politischen Maßnahmen verbessert, um verschiedene Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen anzugehen. Siehe den Bericht des Generalsekretärs über die Überprüfung und Bewertung der Umsetzung der Erklärung und der Aktionsplattform von Peking und die Ergebnisse der 23. Sondersitzung der Generalversammlung (E/CN.6/2015/3), Absätze 120–139. Darüber hinaus beinhalten die Beweise in der Praxis der Nicht-Vertragsparteien, Iran (Islamische Republik), Palau, Somalia, Sudan, Tonga und die Vereinigten Staaten von Amerika, Folgendes: Verabschiedung nationaler Rechtsvorschriften über Gewalt gegen Frauen (USA 1994; Somalia 2012), Einladungen an die Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Folgen (Besuche in den USA 1998 und 2011; Somalia 2011; und im Sudan 2015); Annahme der verschiedenen Empfehlungen zur Stärkung des Schutzes von Frauen vor Gewalt, die im Rahmen des universellen Mechanismus zur regelmäßigen Überprüfung des Menschenrechtsrates abgegeben wurden, und Billigung wichtiger Entschlüsse des Menschenrechtsrates zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, einschließlich der Resolution 32/19 vom 1. Juli 2016. Die staatliche Praxis zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen spiegelt sich auch in wegweisenden politischen Dokumenten und regionalen Verträgen wider, die 1993 in multilateralen Foren verabschiedet wurden, wie der Wiener Erklärung und dem Aktionsprogramm, der Erklärung zur Beseitigung der Gewalt gegen Frauen 1993, der Erklärung von Peking 1995 und der Pekinger Erklärung und Aktionsplattform 1995 sowie ihren fünfjährigen Überprüfungen; und in regionalen Übereinkommen und Aktionsplänen, wie das Interamerikanische Übereinkommen zur Verhütung, Bestrafung und Beseitigung von Gewalt gegen Frauen im Jahr 1994, das Protokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und Rechte der Völker über die Rechte der Frauen in Afrika im Jahr 2003 und das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt im Jahr 2011. Weitere einschlägige internationale Instrumente sind die Erklärung zur Beseitigung von Gewalt gegen Frauen und zur Beseitigung von Gewalt gegen Kinder im Verband südostasiatischer Nationen, die Arabische Strategie zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, 2011–2030; und die vereinbarten Schlussfolgerungen der 57. Tagung der Kommission über den Status von Frauen zur Beseitigung und Verhütung aller Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen (E/2013/27, Kapitel I, Abschnitt A). Das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, die Resolution des Sicherheitsrates 1325 (2000) und nachfolgende Resolutionen zu Frauen, Frieden und Sicherheit sowie viele Resolutionen des Menschenrechtsrates, darunter die Resolution 32/19 vom 1. Juli 2016, enthalten spezifische Bestimmungen über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen. Auch Gerichtsentscheidungen internationaler Gerichte, die ein subsidiäres Mittel zur Bestimmung des Völkergewohnheitsrechts sind, belegen eine solche Entwicklung (siehe A/71/10, Kapitel V, Abschnitt C, Schlussfolgerung 13). Beispiele sind der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, *Opuz gegen die Türkei* (Klage Nummer 33401/02), Urteil vom 9. Juni 2009, in dem der Gerichtshof von dem beeinflusst wurde, was er als „die Entwicklung von Normen und Prinzipien im Völkerrecht“ (Ziffer 164) durch eine Reihe von internationalen und vergleichenden Materialien zur Gewalt gegen Frauen bezeichnet; und der Interamerikanische Gerichtshof für Menschenrechte, *González et al. („Cotton Field“) gegen Mexiko*, Urteil vom 16. November 2009.
  - 3 Siehe zum Beispiel Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nummer 28 (2000) zur Gleichberechtigung von Männern und Frauen; Ausschuss gegen Folter, Allgemeiner Kommentar Nummer 2 (2007) zur Umsetzung von Artikel 2 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe; Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nummer 22 (2016) über das Recht auf sexuelle und reproduktive Gesundheit; und den Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Allgemeine Bemerkung Nummer 3 (2016) zu Frauen und Mädchen mit Behinderungen.
  - 4 Insbesondere die Arbeitsgruppe zur Frage der Diskriminierung von Frauen in Recht und Praxis und die Sonderberichterstatterin für Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe.



5. In seinen Abschließenden Bemerkungen zu den periodischen Berichten der Vertragsstaaten des Übereinkommens<sup>5</sup> und den damit verbundenen Follow-up-Verfahren, in den Allgemeinen Empfehlungen, Stellungnahmen und Haltungsäußerungen und Empfehlungen, die als Reaktion auf Mitteilungen<sup>6</sup> und Untersuchungen<sup>7</sup> im Rahmen des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen abgegeben wurden, verurteilt der Ausschuss geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen in all ihren Formen, wo immer sie auftritt. Durch diese Mechanismen hat der Ausschuss auch die Normen für die Beseitigung dieser Gewalt und die diesbezüglichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten verdeutlicht.
6. Trotz dieser Fortschritte ist geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, unabhängig davon, ob sie von Staaten, zwischenstaatlichen Organisationen oder nichtstaatlichen Akteuren oder Akteurinnen, einschließlich Privatpersonen und bewaffneten Gruppen, begangen wird,<sup>8</sup> in allen Ländern nach wie vor weitverbreitet und in hohem Maße ungehört. Sie manifestiert sich in einem Kontinuum aus vielfältigen, miteinander verbundenen und wiederkehrenden Formen, in einem Spektrum von Settings, von privat bis öffentlich, einschließlich technologisch vermittelten Settings<sup>9</sup>, und in der heutigen globalisierten Welt überschreitet sie nationale Grenzen.
7. In vielen Staaten sind Rechtsvorschriften zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen nicht vorhanden, unzureichend oder schlecht umgesetzt. Eine Erosion der rechtlichen und politischen Rahmenwerke zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung oder Gewalt, die oft im Namen von Tradition, Kultur, Religion oder fundamentalistischer Ideologie gerechtfertigt wird, und eine deutliche Kürzung der öffentlichen Ausgaben, oft im Rahmen sogenannter „Austeritätsmaßnahmen“ nach Wirtschafts- und Finanzkrisen, schwächen die Reaktionen der Staaten weiter. Im Kontext der Schrumpfung demokratischer Räume (englisch: *shrinking democratic spaces*) und der damit einhergehenden Verschlechterung der Rechtsstaatlichkeit, tragen all diese Faktoren zur Verbreitung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen bei und führen zu einer Kultur der Straffreiheit.

### II. Geltungsbereich

8. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung komplementiert und aktualisiert die in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 enthaltenen Leitlinien für Vertragsstaaten und sollte im Zusammenhang mit ihr gelesen werden.

5 Fast 600 Abschließende Bemerkungen wurden vom Ausschuss seit der Annahme der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 verabschiedet, von denen die meisten ausdrückliche Hinweise auf geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen enthalten.

6 Insbesondere die Mitteilungen Nummer 2/2003, *A.T. gegen Ungarn*, Stellungnahmen vom 26. Januar 2005; Nummer 4/2004, *A.S. gegen Ungarn*, Stellungnahmen vom 14. August 2006; Nummer 6/2005, *Yildirim (verstorben) gegen Österreich*, Stellungnahmen vom 6. August 2007; Nummer 5/2005, *Goekce (verstorben) gegen Österreich*, Stellungnahmen vom 6. August 2007; Nummer 18/2008, *Vertido gegen Philippinen*, Stellungnahmen vom 16. Juli 2010; Nummer 20/2008, *V.K. gegen Bulgarien*, Stellungnahmen vom 25. Juli 2011; Nummer 23/2009, *Abramova gegen Weißrussland*, Stellungnahmen vom 25. Juli 2011; Nummer 19/2008, *Kell gegen Kanada*, Stellungnahmen vom 28. Februar 2012; Nummer 32/2011, *Jallow gegen Bulgarien*, Stellungnahmen vom 23. Juli 2012; Nummer 31/2011, *S.V.P. gegen Bulgarien*, Stellungnahmen vom 12. Oktober 2012; Nummer 34/2011, *R.P.B. gegen Philippinen*, Stellungnahmen vom 21. Februar 2014; Nummer 47/2012, *González Carreño gegen Spanien*, Stellungnahmen vom 16. Juli 2014; Nummer 34/2011, 24/2009, *X. und Y. gegen Georgien*, Stellungnahmen vom 13. Juli 2015; Nummer 45/2012, *Belousova gegen Kasachstan*, Stellungnahmen vom 13. Juli 2015; Nummer 46/2012, *M.W. gegen Dänemark*, Stellungnahmen vom 22. Februar 2016; und Nummer 58/2013, *L.R. gegen Republik Moldau*, Stellungnahmen vom 28. Februar 2017.

7 Siehe den vom Ausschuss gemäß Artikel 8 des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen erstellten Bericht über Mexiko und die Antwort der Regierung von Mexiko; Bericht zur Untersuchung bezüglich Kanada (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); und Zusammenfassung der Untersuchung zu den Philippinen (CEDAW/C/OP.8/PHL/1).

8 Dies umfasst alle Arten von bewaffneten Gruppen, wie Rebellentruppen, Banden und paramilitärische Gruppen.

9 Siehe Resolution der Generalversammlung 68/181, mit dem Titel „Förderung der Erklärung über das Recht und die Verantwortung von Einzelpersonen, Gruppen und Organen der Gesellschaft zur Förderung und zum Schutz allgemein anerkannter Menschenrechte und Grundfreiheiten: Schutz von Menschenrechtsverteidigerinnen“; Bericht der Arbeitsgruppe für Breitband und Geschlecht der Breitbandkommission für nachhaltige Entwicklung unter dem gemeinsamen Vorsitz des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen – Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung der Geschlechter und Teilhabe von Frauen (UN-Women) – mit dem Titel „Cybergewalt gegen Frauen und Mädchen: Ein weltweiter Weckruf“; Oktober 2015; und vereinbarte Schlussfolgerungen der 57. Sitzung der Frauenrechtskommission (kurz: FRK, Kommission über den Status der Frau) (E/2013/27, Kapitel I, Abschnitt A).

9. Das Konzept „Gewalt gegen Frauen“, wie es in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 und anderen internationalen Instrumenten und Dokumenten definiert ist, betont die Tatsache, dass diese Gewalt geschlechtsspezifisch (englisch: *gender-based*) ist. Dementsprechend wird in der vorliegenden Empfehlung der Begriff „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ (englisch: *gender-based violence against women*) als präziserer Begriff verwendet, der die vergeschlechtlichten Ursachen und Auswirkungen der Gewalt deutlich macht. Der Begriff stärkt das Verständnis von Gewalt als gesellschaftliches – und nicht individuelles – Problem, das umfassende Antworten erfordert, die über spezifische Gewaltereignisse, einzelne Täter und Täterinnen sowie Opfer/Überlebende hinausgehen.
10. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen eines der grundlegenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Mittel ist, mit denen die untergeordnete Stellung der Frau gegenüber dem Mann und ihre stereotypen Rollen aufrechterhalten wird. Während seiner gesamten Arbeit hat der Ausschuss deutlich gemacht, dass solche Gewalt ein entscheidendes Hindernis für die Verwirklichung der substanziellen Gleichheit zwischen Frauen und Männern (englisch: *achievement of substantive equality between women and men*) und für den Genuss der Menschenrechte und Grundfreiheiten von Frauen ist, wie sie in dem Übereinkommen verankert sind.
11. In der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 (2010) zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens wird darauf hingewiesen, dass die Verpflichtungen der Staaten darin bestehen, die Rechte der Frauen auf Nichtdiskriminierung zu achten, zu schützen und zu erfüllen sowie ihren Genuss von **de jure** und **de facto** Gleichheit (englisch: *equality*).<sup>10</sup> Der Geltungsbereich dieser Verpflichtungen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, die in bestimmten Kontexten auftritt, wird in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 und anderen Allgemeinen Empfehlungen behandelt, einschließlich der Allgemeinen Empfehlung Nummer 26 (2008) zu Wanderarbeitnehmerinnen; der Allgemeinen Empfehlung Nummer 27 (2010) zu älteren Frauen und dem Schutz ihrer Menschenrechte; der Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 (2013) zu Frauen in der Konfliktverhütung, Konflikt- und Postkonfliktsituationen; der gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung Nummer 31 des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau/Allgemeine Bemerkung Nummer 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes (2014) zu Beseitigung schädlicher Praktiken; Allgemeine Empfehlung Nummer 32 (2014) zu den geschlechtsspezifischen Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit von Frauen; Allgemeine Empfehlung Nummer 33 (2015) zum Zugang von Frauen zur Justiz und Allgemeine Empfehlung Nummer 34 (2016) zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten. Weitere Einzelheiten zu den relevanten Elementen der hierin genannten Allgemeinen Empfehlungen finden Sie in diesen Empfehlungen.
12. In der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33 bestätigte der Ausschuss, dass die Diskriminierung von Frauen untrennbar mit anderen Faktoren verbunden ist, die ihr Leben beeinflussen. Der Ausschuss hat in seiner Rechtsauslegung hervorgehoben, dass zu diesen Faktoren unter anderem gehören: ethnische Zugehörigkeit/Rasse, indigener oder Minderheitenstatus, Hautfarbe, sozioökonomischer Status und/oder Kaste, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politische Anschauung, nationale Herkunft, Familienstand und/oder Elternstatus, Alter, städtischer oder ländlicher Standort, Gesundheitszustand, Behinderung, Grundbesitz, lesbisch, bisexuell, transgender oder intersexuell zu sein, Analphabetismus, Frauenhandel, bewaffneter Konflikt, asylsuchend oder Flüchtling zu sein, Binnenvertreibung, Staatenlosigkeit, Migration, Haushaltsvorstand zu sein, Witwenstand, Leben

<sup>10</sup> Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 9. Auch andere Menschenrechtsvertragsorgane verwenden diese Typologie, darunter der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seiner Allgemeinen Bemerkung Nummer 12 (1999) über das Recht auf angemessene Ernährung.

mit HIV/AIDS, Freiheitsentzug, in der Prostitution tätig zu sein, geografische Abgelegenheit und Stigmatisierung von Frauen, die für ihre Rechte kämpfen, einschließlich Menschenrechtsverteidigerinnen.<sup>11</sup> Da Frauen unterschiedliche und intersektionale Formen der Diskriminierung erleben, die noch verschärfende negative Auswirkungen haben, erkennt der Ausschuss an, dass geschlechtsspezifische Gewalt einige Frauen in unterschiedlichen Ausmaßen oder auf unterschiedliche Art und Weise betreffen kann, was bedeutet, dass angemessene rechtliche und politische Reaktionen erforderlich sind.<sup>12</sup>

13. Der Ausschuss erinnert an Artikel 23 des Übereinkommens, in dem darauf hingewiesen wird, dass alle Bestimmungen in nationalen Rechtsvorschriften oder anderen internationalen Verträgen als dem Übereinkommen, die zur Herbeiführung von Gleichberechtigung von Mann und Frau besser geeignet sind, Vorrang vor den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen und somit den Empfehlungen aus der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung haben. Der Ausschuss merkt an, dass die Maßnahmen der Vertragsstaaten zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen durch Vorbehalte betroffen sind, die sie gegenüber dem Übereinkommen geltend machen.

Er merkt außerdem an, dass der Ausschuss als menschenrechtliches Vertragsorgan (englisch: *human rights treaty body*) die Zulässigkeit von Vorbehalten beurteilen kann, die von den Vertragsstaaten formuliert wurden,<sup>13</sup> und bekräftigt seine Auffassung, dass Vorbehalte insbesondere zu Artikel 2 oder Artikel 16<sup>14</sup>, deren Einhaltung für die Bemühungen zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen besonders entscheidend ist, mit dem Ziel und dem Zweck des Übereinkommens unvereinbar und daher nach Artikel 28 Absatz 2 unzulässig sind.<sup>15</sup>

14. Geschlechtsspezifische Gewalt betrifft Frauen im gesamten Verlauf ihres Lebens<sup>16</sup> und dementsprechend beziehen sich die in diesem Dokument enthaltenen Hinweise auf Frauen auch auf Mädchen. Solche Gewalt hat vielfältige Erscheinungsformen, einschließlich Handlungen oder Unterlassungen, die den Tod<sup>17</sup> oder physischen, sexuellen, psychologischen oder wirtschaftlichen Schaden oder Leiden von Frauen, die Androhung solcher Handlungen, Belästigung, Nötigung und willkürlichen Freiheitsentzug verursachen oder bewirken sollen oder könnten.<sup>18</sup> Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen wird durch kulturelle, wirtschaftliche, ideologische, technologische, politische, religiöse,

- 11 Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 8 und 9. Weitere Allgemeine Empfehlungen, die für intersektionale Formen der Diskriminierung relevant sind, sind die Allgemeine Empfehlung Nummer 15 (1990) zur Vermeidung der Diskriminierung von Frauen in nationalen Strategien zur Prävention und Bekämpfung von AIDS, die Allgemeine Empfehlung Nummer 18 (1991) zu behinderten Frauen, die Allgemeine Empfehlung Nummer 21 (1994) zur Gleichstellung in Ehe und Familienbeziehungen, die Allgemeine Empfehlung Nummer 24 (1999) zu Frauen und Gesundheit, die Allgemeine Empfehlung Nummer 26 (2008) zu Wanderarbeiterinnen, die Allgemeine Empfehlung Nummer 27 (2010) zu älteren Frauen und dem Schutz ihrer Menschenrechte, die Allgemeine Empfehlung Nummer 30, die gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31 des CEDAW-Ausschusses/Allgemeine Bemerkung Nummer 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes, die Allgemeine Empfehlung Nummer 32 und die Allgemeine Empfehlung Nummer 34. Der Ausschuss hat sich auch mit intersektionalen Formen der Diskriminierung befasst, und zwar in seinen Stellungnahmen zu *Jallow gegen Bulgarien, S. V. P. gegen Bulgarien, Kell gegen Kanada, A. S. gegen Ungarn, R. P. B. gegen Philippinen und M. W. gegen Dänemark*, sowie Untersuchungen, insbesondere zu Mexiko, von 2005 und Kanada, von 2015 (siehe Fußnote 7).
- 12 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 18; und Bericht über die Untersuchung betreffend Kanada (CEDAW/C/OP.8/CAN/1), Absatz 197.
- 13 Internationale Rechtskommission, Leitfaden für die Praxis der Vorbehalte gegen Verträge (A/65/10/Add.1, Kapitel I, Abschnitt F, Absatz 3.2). (Aktualisierter Link zum Dokument: <https://legal.un.org/ilc/guide/gfra.shtml>, Seitenaufruf: Juli 2020)
- 14 Erklärung des Ausschusses für Vorbehalte (A/53/38/Rev.1, Teil II, Kapitel I, Abschnitt A, Absatz 12); siehe auch Allgemeine Empfehlung Nummer 29 (2013) zu den wirtschaftlichen Folgen der Ehe, zu familiären Beziehungen und deren Auflösung, Absatz 54–55. In seinen Abschließenden Bemerkungen zu den Berichten der Vertragsstaaten des Übereinkommens hat der Ausschuss auch darauf hingewiesen, dass Vorbehalte zu den Artikeln 2, 7, 9 und 16 sowie zu allgemeinen Vorbehalten mit dem Ziel und dem Zweck des Übereinkommens unvereinbar sind.
- 15 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 41–42.
- 16 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 27 und gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31/Allgemeine Bemerkung Nummer 18.
- 17 Todesfälle infolge geschlechtsspezifischer Gewalt sind Morde, Morde im Namen der sogenannten „Ehre“ und erzwungene Selbstmorde. Siehe den Bericht über die Untersuchung betreffend Mexiko; und den Bericht über die Untersuchung betreffend Kanada (CEDAW/C/OP.8/CAN/1); sowie die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den folgenden regelmäßigen Berichten der Vertragsstaaten: Chile (CEDAW/C/CHL/CO/5-6 und Korr. 1); Finnland (CEDAW/C/FIN/CO/7); Guatemala (CEDAW/C/GUA/CO/7); Honduras (CEDAW/C/HND/CO/7-8); Irak (CEDAW/C/IRQ/CO/4-6); Mexiko (CEDAW/C/MEX/CO/7-8); Namibia (CEDAW/C/NAM/CO/4-5); Pakistan (CEDAW/C/PAK/CO/4); Südafrika (CEDAW/C/ZAF/CO/4); Türkei (CEDAW/C/TUR/CO/7); und Vereinigte Republik Tansania (CEDAW/C/TZA/CO/7-8), unter anderem. (Hinweis BMFSF): Die einzelnen hier aufgeführten Bezugsdokumente und Staatenberichte sind abrufbar über die *Treaty Body*-Datenbank des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) unter: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx).
- 18 Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 6 und Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 19.

- soziale und ökologische Faktoren beeinflusst und oft verschärft, wie sich unter anderem im Kontext von Vertreibung, Migration, der zunehmenden Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten, einschließlich globaler Lieferketten, der Rohstoff- und Offshore-Industrie, der Militarisierung, der ausländischen Besatzung, bewaffneter Konflikte, gewalttätigem Extremismus und Terrorismus zeigt. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ist auch von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Krisen, zivilen Unruhen, humanitären Not-situationen, Naturkatastrophen und der Zerstörung oder Degradierung natürlicher Ressourcen betroffen. Schädliche Praktiken<sup>19</sup> und Verbrechen gegen Menschenrechtsverteidigerinnen, Politikerinnen,<sup>20</sup> Aktivistinnen oder Journalistinnen sind auch Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, die von solchen kulturellen, ideologischen und politischen Faktoren beeinflusst sind.
15. Das Recht der Frauen auf ein Leben ohne geschlechtsspezifische Gewalt ist unteilbar und hängt von anderen Menschenrechten ab, einschließlich des Rechts auf Leben, Gesundheit, Freiheit und Sicherheit der Person, Gleichberechtigung und gleichen Schutz innerhalb der Familie, Freiheit von Folter, grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung sowie Meinungs-, Bewegungs-, Partizipations-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.
16. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen kann unter bestimmten Umständen Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen, einschließlich bei Fällen von Vergewaltigung, häuslicher Gewalt oder schädlichen Praktiken.<sup>21</sup> In bestimmten Fällen können einige Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen auch internationale Verbrechen darstellen.<sup>22</sup>
17. Der Ausschuss unterstützt die Auffassung anderer Menschenrechtsvertragsorgane und Mandatstragenden in Sonderverfahren, dass bei der Bestimmung, wann<sup>23</sup> geschlechtsspezifische Gewalttaten gegen Frauen Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen, ein gendersensibler Ansatz erforderlich ist, um das Ausmaß von Schmerz und Leid der Frauen zu verstehen,<sup>24</sup> und dass der Zweck und die Absichtserfordernis für die Klassifizierung solcher Handlungen als Folter erfüllt sind, wenn Handlungen oder Unterlassungen geschlechtsspezifisch (englisch: *gender-specific*) sind oder gegen eine Person aufgrund des biologischen Geschlechts (englisch: *on the basis of sex*) verübt werden.<sup>25</sup>

19 Gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31 CEDAW-Ausschuss/Allgemeine Bemerkung Nummer 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes.

20 Siehe den Brief der Interparlamentarischen Union mit dem Titel „Sexismus, Belästigung und Gewalt gegen Parlamentarierinnen“ (Oktober 2016).

21 Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (A/HRC/31/57); Bericht des Sonderberichterstatters (A/HRC/7/3), Absatz 36; Abschließende Bemerkungen des Ausschusses gegen Folter zu den folgenden periodischen Berichten von Vertragsstaaten des Übereinkommens gegen Folter: Burundi (CAT/C/BDI/CO/1); Guyana (CAT/C/GUY/CO/1); Mexiko (CAT/C/MEX/CO/4); Peru (CAT/C/PER/CO/5–6); Senegal (CAT/C/SEN/CO/3); Tadschikistan (CAT/C/TJK/CO/2); und Togo (CAT/C/TGO/CO/1); Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nummer 28 (2000) über die Gleichberechtigung von Männern und Frauen; Abschließende Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses zu den folgenden regelmäßigen Berichten der Vertragsstaaten des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte: Slowakei (CCPR/CO/78/SVK); Japan (CCPR/C/79/Add.102); und Peru (CCPR/CO/70/PER), unter anderem. (Hinweis BMFSPF: Die einzelnen hier aufgeführten Bezugsdokumente und Staatenberichte sind abrufbar über die Treaty Body-Datenbank des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) unter: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx)).

22 Einschließlich solcher Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen wie Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Zwangsprostitution, Zwangsschwangerschaft, Zwangssterilisation oder jede andere Form sexueller Gewalt von vergleichbarer Schwere gemäß Artikel 7 (1) (g), 8 (2) (b) (xxii) und 8 (2) (e) (vi) des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

23 Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (A/HRC/31/57), Absatz 11.

24 Zum Beispiel zu verstehen, dass „schweres Leiden des Opfers der Vergewaltigung inhärent ist, auch wenn es keine Anzeichen für körperliche Verletzungen oder Krankheiten gibt ... Frauen, die Opfer von Vergewaltigungen sind, erleben auch komplexe Folgen psychologischer und sozialer Natur“, Interamerikanischer Gerichtshof für Menschenrechte, *Fernández Ortega et al. gegen Mexico*, Urteil vom 30. August 2010, Absatz 124. Siehe auch die Berichte des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (A/HRC/31/57), Absatz 8 und (A/HRC/7/3), Absatz 36.

25 Ausschuss gegen Folter, Mitteilung Nummer 262/2005, *V.L. gegen Schweiz*, Stellungnahmen vom 20. November 2006; Berichte des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (A/HRC/31/57), Absatz 8, und (A/HRC/7/3).

18. Verletzungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte von Frauen, wie Zwangssterilisation, Zwangsschwangerschaftsabbruch, Zwangsschwangerschaft, Kriminalisierung von Schwangerschaftsabbruch, Verweigerung oder Verzögerung von sicherem Schwangerschaftsabbruch und/oder Betreuung nach Schwangerschaftsabbruch, erzwungene Fortsetzung der Schwangerschaft sowie Missbrauch und Misshandlung von Frauen und Mädchen, die Informationen, Produkte und Dienstleistungen zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit suchen, sind Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, die je nach den Umständen Folter oder grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung darstellen können.<sup>26</sup>
19. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen auf sozial konstruierten geschlechtsbezogenen (englisch: *gender-related*) Faktoren beruht, wie der Ideologie des Anspruchs und der Privilegien von Männern gegenüber Frauen, sozialen Normen in Bezug auf Männlichkeit und der Notwendigkeit, männliche Kontrolle oder Macht geltend zu machen, Geschlechterrollen durchzusetzen oder das als inakzeptabel angesehene, weibliche Verhalten zu verhindern, zu entmühen oder zu bestrafen. Diese Faktoren tragen auch zur expliziten oder impliziten sozialen Akzeptanz geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen bei, die oft noch als Privatangelegenheit angesehen wird, und zur weitverbreiteten Straffreiheit in dieser Hinsicht.
20. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen tritt in allen Räumen und Bereichen menschlicher Interaktion auf, ob öffentlich oder privat, einschließlich in Kontexten der Familie, der Gemeinschaft, des öffentlichen Raums, des Arbeitsplatzes, der Freizeit, der Politik, des Sports, der Gesundheitsdienste und des Bildungswesens sowie der Neudefinition von

öffentlich und privat durch technologiegestützte Umgebungen,<sup>27</sup> wie moderne Formen von Gewalt, die online und in anderen digitalen Umgebungen auftreten. In all diesen Settings kann geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen aus Handlungen oder Unterlassungen staatlicher oder nichtstaatlicher Akteurinnen oder Akteure resultieren, die territorial oder extraterritorial handeln, einschließlich extraterritorialer militärischer Aktionen von Staaten, einzeln oder als Mitglieder internationaler oder zwischenstaatlicher Organisationen oder Koalitionen,<sup>28</sup> oder extraterritorialer Operationen von Privatunternehmen.<sup>29</sup>

### III. Verpflichtungen der Vertragsstaaten in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen

21. Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen stellt eine Diskriminierung von Frauen nach Artikel 1 dar und betrifft daher alle Verpflichtungen aus dem Übereinkommen. Artikel 2 sieht vor, dass die übergeordnete Verpflichtung der Vertragsstaaten darin besteht, mit allen geeigneten Mitteln und unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, einschließlich geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, zu verfolgen. Das ist eine Verpflichtung mit sofortiger Wirkung; Verzögerungen können aus keinem Grund gerechtfertigt werden, auch nicht aus wirtschaftlichen, kulturellen oder religiösen Gründen. In der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 wird darauf hingewiesen, dass die Verpflichtung im Hinblick auf geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zwei Aspekte der staatlichen Verantwortung für solche Gewalt umfasst, die sich aus den Handlungen oder Unterlassungen sowohl des Vertragsstaats oder seiner Akteurinnen oder Akteure auf der einen Seite als auch der nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteure auf der anderen Seite ergeben.

26 Bericht des Sonderberichterstatters über Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (A/HRC/31/57); Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen, Mitteilung Nummer 22/2009, *L. C. gegen Peru*, Stellungnahmen vom 17. Oktober 2011, Ziffer 8.18; und Menschenrechtsausschuss, Mitteilungen Nummer 2324/2013, *Mellet gegen Irland*, Stellungnahmen vom 31. März 2016, Ziffer 7.4 und Nummer 2425/2014, *Whelan gegen Irland*, Stellungnahmen vom 17. März 2017.

27 Siehe den Bericht des Generalsekretärs mit dem Titel „Vertiefte Studie über alle Formen von Gewalt gegen Frauen“ (A/61/122/Add.1 und Korr. 1).

28 Zum Beispiel als Teil einer internationalen Friedenstruppe. Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 30 Absatz 9.

29 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die periodischen Berichte der Schweiz (CEDAW/C/CHE/CO/4-5) und Deutschlands (CEDAW/C/DEU/CO/7-8).



### A. Verantwortung für Handlungen oder Unterlassungen staatlicher Akteure und Akteurinnen

22. Ein Vertragsstaat ist nach dem Übereinkommen und dem allgemeinen Völkerrecht für Handlungen oder Unterlassungen seiner Organe und Vertretungspersonen verantwortlich, die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen darstellen.<sup>30</sup> Dies umfasst Handlungen oder Unterlassungen von Amtspersonen in seinen Exekutiv-, Legislativ- und Justizorganen. Artikel 2 (d) des Übereinkommens sieht vor, dass die Vertragsstaaten und ihre Organe und Vertretungspersonen von jeder Handlung oder Praxis der direkten oder indirekten Diskriminierung von Frauen Abstand nehmen und sicherstellen, dass Behörden und Institutionen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln. Die Vertragsstaaten müssen gemäß Artikel 2 (c) und (g) nicht nur sicherstellen, dass Rechtsvorschriften, Politiken, Programme und Verfahren Frauen nicht diskriminieren, sondern auch über einen wirksamen und zugänglichen Rechts- und Dienstleistungsrahmen verfügen, um alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, die von staatlichen Akteurinnen oder Akteuren begangen werden, sei es auf ihrem Hoheitsgebiet oder extraterritorial.
23. Die Vertragsstaaten sind dafür verantwortlich, solche Handlungen oder Unterlassungen durch ihre eigenen Organe und Vertretungspersonen zu verhindern, einschließlich durch Fortbildungen und die Verabschiedung, Umsetzung und Überwachung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften und Verhaltenskodizes, und für die Untersuchung, Verfolgung und Anwendung geeigneter rechtlicher und

disziplinarischer Sanktionen sowie für die Entschädigung in allen Fällen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, einschließlich derjenigen, die internationale Verbrechen darstellen, und in Fällen von Versagen, Fahrlässigkeit oder Unterlassung seitens der Behörden.<sup>31</sup> Dabei sollten die Diversität von Frauen und die Risiken intersektionaler Formen der Diskriminierung berücksichtigt werden.

### B. Verantwortung für Handlungen oder Unterlassungen nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen

24. Nach allgemeinem Völkerrecht sowie nach internationalen Verträgen können Handlungen oder Unterlassungen eines privaten Akteurs oder einer Akteurin in bestimmten Fällen zur internationalen Verantwortung des Staates führen. Hierzu gehören:

#### 1. Handlungen oder Unterlassungen von nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen, die dem Staat zuzurechnen sind

- (a) Die Handlungen oder Unterlassungen privater Akteurinnen und Akteure, die nach dem Recht dieses Staates befugt sind, staatliche Hoheitsgewalt auszuüben, einschließlich privater Stellen, die öffentliche Dienstleistungen wie Gesundheitsversorgung oder Bildung erbringen oder Haftanstalten betreiben, gelten als Handlungen, die dem Staat selbst zuzurechnen sind,<sup>32</sup> ebenso wie die Handlungen oder Unterlassungen privater Akteure und Akteurinnen, die auf Anweisung oder unter der Leitung oder Kontrolle dieses Staates handeln,<sup>33</sup> auch bei Tätigkeiten im Ausland.

30 Siehe Völkerrechtskommission, Artikel über die Verantwortung der Staaten für international unrechtmäßige Handlungen, Artikel 4, Verhalten der Organe eines Staates. Siehe auch Protokoll zur Ergänzung der Genfer Konventionen vom 12. August 1949 und zum Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte, Artikel 91.

31 Siehe Fußnote 6 und Allgemeine Empfehlung Nummer 33.

32 Siehe Völkerrechtskommission, Artikel über die Verantwortung der Staaten für international unrechtmäßige Handlungen, Artikel 5, Verhalten von Personen oder Körperschaften, die Elemente staatlicher Autorität ausüben.

33 Ebenda, Artikel 8, Verhalten, das von einem Staat geleitet oder kontrolliert wird.



## 2. Sorgfaltspflichten für Handlungen oder Unterlassungen von nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen

(b) Artikel 2 (e) des Übereinkommens sieht ausdrücklich vor, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen ergreifen müssen, um die Diskriminierung von Frauen durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu beseitigen.<sup>34</sup> Diese Verpflichtung, die häufig als Sorgfaltspflicht bezeichnet wird, untermauert das Übereinkommen als Ganzes<sup>35</sup> und dementsprechend werden die Vertragsstaaten zur Verantwortung gezogen, wenn sie nicht alle geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung, Ermittlung, Bestrafung und Wiedergutmachung für Handlungen oder Unterlassungen von nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen ergreifen, die zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen führen,<sup>36</sup> einschließlich Maßnahmen von Konzernen, die extraterritorial tätig sind. Insbesondere sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen im Ausland durch Konzerne zu verhindern, auf die sie Einfluss nehmen können,<sup>37</sup> sei es durch regulatorische Mittel oder durch den Einsatz von Anreizen, einschließlich wirtschaftlicher Anreize.<sup>38</sup> Im Rahmen der Sorgfaltspflicht müssen die Vertragsstaaten verschiedene Maßnahmen zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, die von nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren begangen werden, ergreifen und umsetzen, einschließlich der Existenz von Rechtsvorschriften, Institutionen und eines Systems zur Bekämpfung dieser Gewalt und zur Sicherstellung, dass sie in der Praxis wirksam funktionieren und von allen staatlichen

Vertretungspersonen und Stellen unterstützt werden, die die Rechtsvorschriften gewissenhaft durchsetzen.<sup>39</sup> Das Versäumnis eines Vertragsstaats, alle geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in Fällen zu ergreifen, in denen seine Behörden das Risiko einer solchen Gewalt kennen oder kennen sollten, oder das Versäumnis, zu ermitteln, anzuklagen und zu bestrafen und Opfer/Überlebende solcher Handlungen zu entschädigen, stellt eine stillschweigende Erlaubnis oder Ermutigung dar, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zu begehen.<sup>40</sup> Solche Versäumnisse oder Unterlassungen stellen Menschenrechtsverletzungen dar.

25. Darüber hinaus haben sowohl das humanitäre Völkerrecht als auch die Menschenrechte die direkten Verpflichtungen nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen unter bestimmten Umständen, auch als Parteien eines bewaffneten Konflikts, anerkannt. Zu diesen Verpflichtungen gehört das Verbot der Folter, das Teil des Völkergewohnheitsrechts ist und zu einer zwingenden Norm geworden ist (*jus cogens*).<sup>41</sup>
26. Die vorstehend beschriebenen allgemeinen Verpflichtungen umfassen alle Bereiche des staatlichen Handelns, einschließlich der Legislative, Exekutive und Judikative sowie auf föderaler, nationaler, subnationaler, kommunaler und dezentraler Ebene, sowie das Handeln staatlicher Gewalt durch privatisierte staatliche Dienste. Sie erfordern die Erarbeitung von Rechtsnormen, auch auf verfassungsrechtlicher Ebene, sowie die Entwicklung öffentlicher Politiken, Programme, institutioneller Rahmenbedingungen und Überwachungsmechanismen, die darauf

34 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 36.

35 Ebenda, Absatz 13.

36 Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 9.

37 Siehe Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nummer 16 (2013) zu den staatlichen Verpflichtungen bezüglich der Auswirkungen des Unternehmenssektors auf die Rechte des Kindes, Absatz 43-44, und die Maastrichter Grundsätze für die extraterritorialen Verpflichtungen der Staaten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

38 Siehe zum Beispiel Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nummer 14 (2000) über das Recht auf den höchsten erreichbaren Gesundheitsstandard, Absatz 39.

39 *Goekce (verstorben) gegen Österreich*, Absatz 12.1.2, und *V.K. gegen Bulgarien*, Absatz 9.4.

40 Allgemeine Empfehlung Nummer 19, Absatz 9.

41 Allgemeine Empfehlung Nummer 30.

abzielen, alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu beseitigen, unabhängig davon, ob sie von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren begangen werden. Sie verlangen auch im Einklang mit Artikel 2 (f) und 5 (a) des Übereinkommens die Verabschiedung und Umsetzung von Maßnahmen zur Beseitigung von Vorurteilen, Stereotypen und Praktiken, die die Hauptursachen für geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen sind. Im Allgemeinen und unbeschadet der spezifischen Empfehlungen im folgenden Abschnitt umfassen die Verpflichtungen Folgendes:

(a) **auf Ebene der Legislative** sind die Staaten nach Artikel 2 (b), (c), (e), (f) und (g) sowie 5 (a) verpflichtet, Rechtsvorschriften zu erlassen, die alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen und das nationale Recht mit dem Übereinkommen harmonisieren. In der Gesetzgebung sollten Frauen, die Opfer oder Überlebende solcher Gewalt sind, als Rechtsinhaberinnen betrachtet werden. Sie sollte alters- und geschlechtsspezifische Bestimmungen und einen wirksamen Rechtsschutz enthalten, einschließlich Sanktionen gegen Täter und Täterinnen und Entschädigungen für Opfer/Überlebende. Das Übereinkommen sieht vor, dass alle bestehenden Normen der religiösen, gewohnheitsrechtlichen, indigenen und gemeinschaftsbasierten Justizsysteme mit ihren Normen in Einklang zu bringen sind und dass alle Gesetze, die eine Diskriminierung von Frauen darstellen, einschließlich derjenigen, die geschlechtsspezifische Gewalt verursachen, fördern oder rechtfertigen oder die Straflosigkeit für solche Handlungen aufrechterhalten, aufzuheben sind. Diese Normen können Teil des Gesetzes-, Gewohnheits-, religiösen, indigenen Rechts oder Common Law, des Verfassungs-, Zivil-, Familien-, Straf- oder Verwaltungsrechts oder des Beweis- und Verfahrensrechts sein, wie beispielsweise Bestim-

mungen, die auf diskriminierenden oder stereotypen Einstellungen oder Praktiken beruhen, die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ermöglichen oder in diesem Zusammenhang strafmildernd wirken;

(b) **auf Ebene der Exekutive** sehen Artikel 2 (c), (d) und (f) und 5 (a) vor, dass die Vertragsstaaten in Abstimmung mit den zuständigen staatlichen Stellen angemessene Haushaltsmittel für verschiedene institutionelle Maßnahmen beschließen und bereitstellen. Zu diesen Maßnahmen gehören die Gestaltung einer zielgerichteten öffentlichen Politik, die Entwicklung und Umsetzung von Monitoringmechanismen sowie die Einrichtung und/oder Finanzierung von zuständigen nationalen Gerichten. Die Vertragsstaaten sollten zugängliche, bezahlbare und angemessene Serviceleistungen bereitstellen, um Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen, deren Wiederholung zu verhindern und für alle Opfer/Überlebende Mittel für Entschädigungen bereitstellen oder gewährleisten.<sup>42</sup> Die Vertragsstaaten müssen auch die institutionellen Praktiken und das individuelle Auftreten und Verhalten von Amtsträgern beseitigen, die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen darstellen oder solche Gewalt tolerieren und die einen Kontext für fehlende oder fahrlässige Reaktionen bieten. Dazu gehören angemessene Untersuchungen und Sanktionierung bei Ineffizienz, Komplizenschaft und Fahrlässigkeit durch Beschäftigte von Behörden, die für die Registrierung, Verhütung oder Untersuchung solcher Gewalttaten oder für die Erbringung von Serviceleistungen für Opfer/Überlebende zuständig sind. Geeignete Maßnahmen zur Änderung oder Beseitigung von Gebräuchen und Praktiken, die eine Diskriminierung von Frauen darstellen, einschließlich solcher, die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen rechtfertigen oder fördern, müssen auch auf der Exekutiveebene ergriffen werden;<sup>43</sup>

42 Siehe Fußnote 5 und Allgemeine Empfehlung Nummer 33.

43 Siehe gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31/Allgemeine Bemerkung Nummer 18.

- (c) **auf Ebene der Justiz** sind gemäß Artikel 2 (d) und (f) und 5 (a) alle Justizorgane verpflichtet, sich an keiner Handlung oder Praxis der Diskriminierung oder geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu beteiligen und alle strafrechtlichen Bestimmungen, die diese Gewalt ahnden, strikt anzuwenden und sicherzustellen, dass alle rechtlichen Verfahren in Fällen, in denen Anschuldigungen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen erhoben werden, unparteiisch, gerecht und ohne Einfluss von Geschlechterstereotypen oder der diskriminierenden Auslegung von Rechtsvorschriften, einschließlich des internationalen Rechts, sind.<sup>44</sup> Die Anwendung von vorgefassten und stereotypen Vorstellungen davon, was geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen konstituiert, wie Frauen auf solche Gewalt reagieren sollten und welcher Beweisstandard dafür erforderlich ist, um entsprechende Vorfälle zu substantivieren, kann das Recht der Frauen auf Gleichheit vor dem Gesetz, ein faires Verfahren und einen wirksamen Rechtsbehelf, wie in den Artikeln 2 und 15 des Übereinkommens festgelegt, beeinträchtigen.<sup>45</sup>
28. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten ferner, nachfolgende Maßnahmen in den Bereichen Prävention, Schutz, Strafverfolgung und Bestrafung, Wiedergutmachung, Datenerhebung und Monitoring sowie internationale Zusammenarbeit zu ergreifen, um die Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu beschleunigen. Alle Maßnahmen sollten mit einem auf die Opfer/Überlebenden zentrierten Ansatz durchgeführt werden und Frauen als Rechtsinhaberinnen anerkennen und ihre Handlungsmacht und Autonomie fördern, einschließlich der sich entwickelnden Fähigkeiten von Mädchen, von der Kindheit bis zur Jugend. Darüber hinaus sollten die Maßnahmen unter Beteiligung von Frauen konzipiert und durchgeführt werden, wobei die besondere Situation von Frauen zu berücksichtigen ist, die von intersektionalen Formen der Diskriminierung betroffen sind.

### A. Allgemeine gesetzgeberische Maßnahmen

## IV. Empfehlungen

27. Aufbauend auf der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 und der Arbeit des Ausschusses seit seiner Annahme, fordert der Ausschuss die Vertragsstaaten nachdrücklich auf, die Umsetzung ihrer Verpflichtungen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zu verstärken, sei es in ihrem Hoheitsgebiet oder extraterritorial. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten erneut auf, dass Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zu ratifizieren und alle noch bestehenden Vorbehalte gegen das Übereinkommen mit dem Ziel auf deren Rücknahme zu prüfen.
29. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden gesetzgeberischen Maßnahmen umzusetzen:
- (a) sicherstellen, dass alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in allen Bereichen, die einer Verletzung ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität gleichkommen, unter Strafe gestellt werden und unverzüglich rechtliche Sanktionen entsprechend der Schwere der Straftat sowie zivilrechtliche Rechtsbehelfe einführen oder verschärfen;<sup>46</sup>
  - (b) sicherstellen, dass alle Rechtssysteme, einschließlich pluraler Rechtssysteme, Opfer/Überlebende geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen schützen und sicherstellen, dass sie Zugang zur Justiz und zu einem wirksamen Rechtsbehelf haben, im Einklang mit den Leitlinien der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33;

44 *Vertido gegen Philippinen*, Ziffer 8.9 (b); *R.P.B. gegen Philippinen*, Ziffer 8.3; und Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 18 (e), 26 und 29.

45 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 33.

46 Siehe Fußnote 5.

- (c) Aufhebung aller Rechtsvorschriften, die Frauen diskriminieren und dadurch jede Form geschlechtsspezifischer Gewalt festschreiben, ermutigen, erleichtern, rechtfertigen oder tolerieren, einschließlich gewohnheitsrechtlicher, religiöser und indigener Rechtsvorschriften.<sup>47</sup> Aufhebung insbesondere des/der Folgenden:
- (i) Vorschriften, die Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, einschließlich Kinder-<sup>48</sup> oder Zwangsehe und andere schädliche Praktiken, zulassen, tolerieren oder dulden; Bestimmungen, die es ermöglichen, medizinische Maßnahmen an Frauen mit Behinderungen ohne ihre informierte Zustimmung durchzuführen, und Bestimmungen, die Schwangerschaftsabbruch,<sup>49</sup> weibliche Homosexualität, Bisexualität oder Transgender, weibliche Prostitution und Ehebruch oder alle anderen strafrechtlichen Bestimmungen, die Frauen überproportional betreffen, kriminalisieren, einschließlich solcher, die zur diskriminierenden Anwendung der Todesstrafe für Frauen führen;<sup>50</sup>
- (ii) diskriminierende Beweisregeln und -verfahren, einschließlich Verfahren, die zulassen, die Freiheit auf Schutz vor Gewalt von Frauen einzuschränken, Praktiken, die sich auf „Jungfräulichkeit“ konzentrieren, und Verteidigungsgründe oder mildernde Faktoren, die auf Kultur, Religion oder männlichem Privileg beruhen, wie die Verteidigung der sogenannten „Ehre“, traditionelle Entschuldigungen, Begnadigungen von den Familien der Opfer/Überlebenden oder die anschließende Heirat des Opfers/der Überlebenden sexueller Gewalt mit dem Täter; Verfahren, die zu den härtesten Strafen führen, einschließlich Steinigung, Peitschenhiebe und Tod, die oft Frauen vorbehalten sind, und Justizpraktiken, die eine Vorgeschichte geschlechtsspezifischer Gewalt zum Nachteil von weiblichen Angeklagten ignorieren;<sup>51</sup>
- (iii) alle Rechtsvorschriften, die Frauen daran hindern oder abschrecken, geschlechtsspezifische Gewalt zu melden, wie zum Beispiel Vormundschaftsgesetze, die Frauen der Rechtsfähigkeit berauben oder die Möglichkeit von Frauen mit Behinderungen als Zeuginnen auszusagen, einschränken; die Praxis der sogenannten „Schutzhaft“; restriktive Einwanderungsgesetze, die Frauen, einschließlich Hausangestellten mit Migrationshintergrund, davon abhalten, solche Gewalt zu melden, und Gesetze, die doppelte Verhaftungen in Fällen von häuslicher Gewalt oder zur Verfolgung von Frauen bei Freispruch des Täters oder der Täterin ermöglichen;
- (d) Prüfung geschlechtsneutraler Gesetze und Politiken, um sicherzustellen, dass sie keine Ungleichheiten erzeugen oder existierende Ungleichheiten aufrechterhalten, und Aufhebung oder Änderung, wenn sie dies tun;<sup>52</sup>

47 Einhaltung der in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33 vorgesehenen Leitlinien.

48 Artikel 16 (2) des Übereinkommens; und gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31/Allgemeine Bemerkung Nummer 18 zu schädlichen Praktiken, Absatz 42 und Absatz 55 (f) in Bezug auf die Bedingungen, unter denen eine Ehe im Alter von weniger als 18 Jahren unter außergewöhnlichen Umständen zulässig ist.

49 Siehe die Zusammenfassung der Untersuchung betreffend die Philippinen (CEDAW/C/OP.8/PHL/1); Mitteilung Nummer 22/2009, T.P.F. gegen Peru, Stellungnahmen vom 17. Oktober 2011; und Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Allgemeine Bemerkung Nummer 22.

50 Der Ausschuss erinnert an die Beschlüsse der Generalversammlung 62/149, 63/168, 65/206, 67/176, 69/186 und 71/187, in der die Versammlung alle Staaten, die die Todesstrafe noch beibehalten haben, aufforderte, ein Moratorium für Hinrichtungen im Hinblick auf ihre Abschaffung festzulegen.

51 Siehe unter anderem die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den folgenden periodischen Berichten der Vertragsstaaten: Afghanistan (CEDAW/C/AFG/CO/1-2); Jordanien (CEDAW/C/JOR/CO/6); Papua Neuguinea (CEDAW/C/PNG/CO/3); und Südafrika (CEDAW/C/ZAF/CO/4); und den Bericht des Sonderberichterstatters über außergerichtliche, summarische oder willkürliche Hinrichtungen (A/HRC/35/23).

52 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 16.

- (e) Sicherstellung, dass sexuelle Übergriffe, einschließlich Vergewaltigungen, als Verbrechen gegen das Recht auf persönliche Sicherheit und körperliche, sexuelle und psychische Integrität<sup>53</sup> eingestuft werden und dass die Definition von Sexualverbrechen, einschließlich Vergewaltigung in der Ehe und durch Bekannte (englisch: *marital and acquaintance/date rape*) auf dem Fehlen einer freiwillig erteilten Zustimmung beruht und Zwangsumstände berücksichtigt.<sup>54</sup> Jede Fristbegrenzung, sofern vorhanden, sollte die Interessen der Opfer/Überlebenden prioritär behandeln und Umstände berücksichtigen, die ihre Fähigkeit behindern, die erlittene Gewalt den zuständigen Diensten oder Behörden zu melden.<sup>55</sup>

### B. Prävention

30. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Präventivmaßnahmen umzusetzen:
- (a) Verabschiedung und Implementierung wirksamer gesetzgeberischer und anderer geeigneter Präventivmaßnahmen, um die zugrunde liegenden Ursachen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen anzugehen, einschließlich patriarchalischer Einstellungen und Stereotypen, Ungleichheit in der Familie und die Vernachlässigung oder Verweigerung der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte von Frauen, und um das *Empowerment*, die Handlungsmacht und die Stimme von Frauen zu fördern;
- (b) Entwicklung und Implementierung wirksamer Maßnahmen unter aktiver Beteiligung aller relevanten Interessengruppen, wie Vertreterinnen von Frauenorganisationen und marginalisierten Gruppen von Frauen und Mädchen, um die in Artikel 5 des Übereinkommens dargelegten Stereo-

typen, Vorurteile, Bräuche und Praktiken, die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen dulden oder fördern und die strukturelle Ungleichheit von Frauen und Männern untermauern, anzugehen und zu beseitigen. Diese Maßnahmen sollten Folgendes einschließen:

- (i) Integration von Inhalten zur Gleichstellung der Geschlechter in die Lehrpläne aller Bildungsebenen, sowohl des öffentlichen als auch des privaten Bildungswesens, von der frühen Kindheit an sowie in Bildungsprogramme mit einem Menschenrechtsansatz. Der Inhalt sollte auf stereotype Geschlechterrollen abzielen und die Werte der Gleichstellung der Geschlechter und Nichtdiskriminierung, einschließlich gewaltloser Maskulinität, fördern und eine altersgerechte, evidenzbasierte und wissenschaftlich korrekte, umfassende Sexualerziehung für Mädchen und Jungen gewährleisten;
- (ii) Sensibilisierungsprogramme, die das Verständnis darüber fördern, dass geschlechtsspezifische Gewalt inakzeptabel und schädigend ist sowie Informationen über verfügbare rechtliche Mittel gegen geschlechtsspezifische Gewalt bereitstellen und die Berichterstattung über solche Gewalt und die Intervention von Unbeteiligten fördern; die erlebte Stigmatisierung der Opfer/Überlebenden solcher Gewalt angehen und die gängigen Überzeugungen zu Opfer-Schuldzuweisung (englisch: *victim-blaming beliefs*), nach denen Frauen für ihre eigene Sicherheit und für die von ihnen erlebte Gewalt verantwortlich sind, abbauen. Die Programme sollten Frauen und Männer auf allen Ebenen der Gesellschaft als Zielgruppe haben; in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales und Strafverfolgung

53 Siehe *Vertido gegen Philippines*.

54 Siehe *Vertido gegen Philippines* und *R.P.B. gegen Philippines*.

55 Siehe *L.R. gegen Republik Moldau* und Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 51 (b). Insbesondere sollte die Situation von Mädchen, die Opfer oder Überlebende sexueller Gewalt sind, berücksichtigt werden.

- sowie andere Fachkräfte und Einrichtungen, auch auf lokaler Ebene, die an Präventions- und Schutzmaßnahmen beteiligt sind; traditionelle und religiöse Führungspersonen; sowie Täter und Täterinnen jeder Form geschlechtsspezifischer Gewalt, um wiederholte Straftaten zu verhindern;
- (c) Entwicklung und Umsetzung wirksamer Maßnahmen, um den öffentlichen Raum für alle Frauen und Mädchen sicher und zugänglich zu machen, auch durch Förderung und Unterstützung gemeinschaftsbasierter Maßnahmen, die unter Beteiligung von Frauengruppen verabschiedet werden. Zu den Maßnahmen sollte auch die Gewährleistung einer angemessenen physischen Infrastruktur, einschließlich der Beleuchtung in städtischen und ländlichen Gebieten, gehören, insbesondere in und um Schulen;
- (d) Verabschiedung und Umsetzung wirksamer Maßnahmen zur Ermutigung der Medien, Diskriminierung gegenüber Frauen zu beseitigen, einschließlich der schädlichen und stereotypen Darstellung von Frauen oder bestimmten Gruppen von Frauen, wie zum Beispiel Menschenrechtsverteidigerinnen, von ihren Aktivitäten, Praktiken und Leistungen, einschließlich in der Werbung, im Internet und in anderen digitalen Umgebungen. Die Maßnahmen sollten Folgendes einschließen:
- (i) Animierung der Medien, einschließlich Online- oder Social-Media-Plattformen, Selbstregulierungsmechanismen zu schaffen oder zu stärken, mit dem Ziel, Geschlechterstereotypen in Bezug auf Frauen und Männer oder bestimmte Gruppen von Frauen zu beseitigen, und geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen, die durch ihre Dienste und Plattformen stattfindet;
- (ii) Leitlinien für eine angemessene Berichterstattung der Medien über Fälle von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen;
- (iii) Aufbau oder Stärkung der Kapazitäten der nationalen Menschenrechtsinstitutionen, um Beschwerden über Medien, die geschlechtsdiskriminierende Bilder oder Inhalte darstellen, die Frauen objektivieren oder erniedrigen oder gewalttätige Männlichkeit fördern, zu prüfen oder zu überwachen;<sup>56</sup>
- (e) Bereitstellung eines obligatorischen, wiederkehrenden und wirksamen Kapazitätsaufbaus, Aus- und Weiterbildung für Angehörige der Justiz, Anwältinnen und Anwälte und Strafverfolgungsbehörden, einschließlich forensischen medizinischen Personals, Gesetzgebern und Fachkräften im Gesundheitswesen,<sup>57</sup> auch im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, insbesondere der sexuell übertragbaren Infektionen und HIV-Präventions- und Behandlungsdienste, sowie für sämtliche Beschäftigte im Bildungs, Wohlfahrts- und Sozialwesen, einschließlich derjenigen, die mit Frauen in Einrichtungen wie Altenpflegeheimen, Asylzentren und Gefängnissen arbeiten,<sup>58</sup> um sie in die Lage zu versetzen, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen angemessen zu verhindern und anzugehen. Eine solche Aus- und Weiterbildung sollte das Verständnis zu Folgendem fördern:

56 Abschließende Bemerkungen des Ausschusses zu den kombinierten regelmäßigen Berichten Kroatiens (CEDAW/C/HRV/CO/4-5).

57 Siehe Fußnote 5 und die klinischen und politischen Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation zur Reaktion auf Gewalt in engen Partnerschaften und sexuelle Gewalt gegen Frauen (2013).

58 Siehe *Abramova gegen Belarus*; Mitteilung Nummer 53/2013, *A. gegen Dänemark*, Stellungnahmen vom 19. November 2015; und Resolution der Generalversammlung 65/229 zu den Regeln der Vereinten Nationen für die Behandlung von weiblichen Häftlingen und nicht freiheitlichen Maßnahmen für weibliche Straftäter (die Bangkok-Regeln).



- (i) der Frage, wie Geschlechterstereotypen und Voreingenommenheit zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und zu unzureichenden Reaktionen darauf führen;<sup>59</sup>
- (ii) Trauma und seinen Auswirkungen, der Beziehungs-/Intimpartnergewalt charakterisierenden Machtdynamik und den verschiedenen Situationen von Frauen, die unterschiedliche Formen geschlechtsspezifischer Gewalt erleben, was intersektionale Formen der Diskriminierung einschließen sollte, die bestimmte Gruppen von Frauen betreffen, und angemessene Formen der Interaktion mit Frauen im Rahmen ihrer Arbeit umfassen sollte sowie die Beseitigung von Faktoren, die zu ihrer Reviktimisierung führen und ihr Vertrauen in staatliche Institutionen und Akteurinnen und Akteure schwächen;<sup>60</sup>
- (iii) nationalen Rechtsvorschriften und nationalen Institutionen über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, den Rechten und Ansprüchen von Opfern/Überlebenden, internationalen Standards und den dazugehörigen Mechanismen und deren Verantwortlichkeiten in diesem Kontext, die eine angemessene Koordination und Verweisung zwischen verschiedenen Stellen und eine angemessene Dokumentation dieser Gewalt einschließen sollten, und zwar mit gebotenen Respekt der Privatsphäre und des Rechts der Frauen auf Vertraulichkeit sowie mit der freien und informierten Zustimmung der Opfer/Überlebenden;
- (f) Förderung des Engagements des Privatsektors, einschließlich Unternehmen und transnationaler Konzerne, auch durch Anreize und Modelle der unternehmerischen Verantwortung und anderer Mechanismen, bei den Bemühungen zur Beseitigung aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und zur Stärkung seiner Verantwortung für diese Gewalt im Rahmen seiner Tätigkeit,<sup>61</sup> was Protokolle und Verfahren einschließen sollte, die sich mit allen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt befassen, die am Arbeitsplatz auftreten oder weibliche Beschäftigte betreffen können, einschließlich wirksamer und zugänglicher interner Beschwerdeverfahren, deren Anwendung den Rückgriff auf Strafverfolgungsbehörden nicht ausschließen sollte, und die auch die Ansprüche von Opfern und Überlebenden am Arbeitsplatz adressieren sollten.

### C. Schutz

31. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Schutzmaßnahmen umzusetzen:
  - (a) Verabschiedung und Umsetzung wirksamer Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung von den Erstattenden von Anzeigen und Zeuginnen und Zeugen geschlechtsspezifischer Gewalt vor, während und nach Gerichtsverfahren, auch durch:
    - (i) Schutz ihrer Privatsphäre und Sicherheit im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33, auch durch geschlechtssensible Gerichtsverfahren und -Maßnahmen unter Berücksichtigung der Rechte von Opfern/Überlebenden, Zeuginnen beziehungsweise Zeugen und Beschuldigten;

59 Siehe unter anderem *Belousova gegen Kasachstan*, *R.P.B. gegen Philippinen*, *Jallow gegen Bulgarien* und *L.R. gegen Republik Moldau*.

60 Siehe *M.W. gegen Dänemark*, *R.P.B. gegen Philippinen*, *Jallow gegen Bulgarien* und *V.K. gegen Bulgarien*.

61 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 28. Siehe „Leitsätze für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen für Schutz, Achtung und Abhilfe“ (A/HRC/17/31).

- (ii) Bereitstellung angemessener und zugänglicher Schutzmechanismen zur Verhinderung weiterer oder potenzieller Gewalt, ohne die Voraussetzung, dass Opfer/Überlebende rechtliche Schritte einleiten, auch durch Beseitigung von Kommunikationsbarrieren für Opfer mit Behinderungen.<sup>62</sup> Die Mechanismen sollten eine sofortige Risikobewertung und einen sofortigen Schutz einschließen, der ein breites Spektrum wirksamer Maßnahmen umfasst, und gegebenenfalls die Erteilung und Überwachung von Räumungs-, Schutz-, Einstufungs- oder Notverbotsanordnungen gegen mutmaßliche Täter beziehungsweise Täterinnen, einschließlich angemessener Sanktionen bei Nichteinhaltung. Schutzmaßnahmen sollten vermeiden, Frauen, die Opfer oder Überlebende sind, eine übermäßige finanzielle, bürokratische oder persönliche Belastung aufzuerlegen. Die Rechte oder Ansprüche von Tätern beziehungsweise Täterinnen oder mutmaßlichen Tätern beziehungsweise Täterinnen während und nach Gerichtsverfahren, einschließlich die auf Eigentum, Privatsphäre, Sorgerecht für Kinder, Zugang, Kontakt und Besuch, sollten im Lichte der Menschenrechte von Frauen und Kindern auf Leben und körperliche, sexuelle und psychische Integrität festgelegt und vom Grundsatz des Kindeswohls geleitet werden;<sup>63</sup>
- (iii) Gewährleistung des Zugangs zu finanzieller Unterstützung, kostenloser oder kostengünstiger, qualitativ hochwertiger Rechtshilfe,<sup>64</sup> medizini-

schen, psychosozialen und beratenden Dienstleistungen,<sup>65</sup> Bildung, bezahlbarem Wohnen, Eigentum, Kinderbetreuung, Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen, die Opfer/Überlebende und deren Familienmitglieder sind. Die Gesundheitsdienste sollten auf Traumata reagieren und rechtzeitige und umfassende psychische, sexuelle und reproduktive Gesundheitsdienste einbeziehen,<sup>66</sup> einschließlich Notfallverhütung und HIV-Prophylaxe nach Exposition. Die Staaten sollten bei Bedarf spezialisierte Unterstützungsdienstleistungen für Frauen wie kostenlose Notrufe, die rund um die Uhr erreichbar sind, und eine ausreichende Anzahl sicherer und angemessen ausgestatteter Krisen-, Unterstützungs- und Überweisungszentren sowie angemessene Frauenhäuser für diese, ihre Kinder und andere Familienmitglieder bereitstellen;<sup>67</sup>

- (iv) Bereitstellung von Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen in Bezug auf geschlechtsspezifische Gewalt für Frauen in Einrichtungen, einschließlich in Altenpflegeheimen, Asylzentren und Orten der Freiheitsberaubung;<sup>68</sup>
- (v) Einrichtung und Implementierung geeigneter multisektoraler Verweismechanismen, um einen effektiven Zugang zu umfassenden Dienstleistungen für Überlebende solcher Gewalttaten zu gewährleisten und die uneingeschränkte Beteiligung von und die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Frauenorganisationen sicherstellen;

62 Beispielsweise erlauben Schutzmaßnahmen in einigen Ländern das Verbot von Reisen von Menschen, von denen angenommen wird, dass sie der Gefahr einer Genitalverstümmelung bei Frauen ausgesetzt sind.

63 *Yildirim gegen Österreich, Goekce gegen Österreich, González Carreño gegen Spanien, M.W. gegen Dänemark und Jallow gegen Bulgarien.*

64 Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 37, und Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 34; siehe auch *Kell gegen Kanada, Vertido gegen Philippinen, S.V.P. gegen Bulgarien und L.R. gegen Republik Moldau*, unter anderem.

65 Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 16.

66 Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, allgemeine Bemerkung Nummer 22.

67 Siehe gemeinsame Allgemeine Empfehlung Nummer 31/Allgemeine Bemerkung Nummer 18.

68 Siehe Fußnote 54.

- (b) Sicherstellung, dass alle Gerichtsverfahren, Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen und -dienste, die Opfer und Überlebende betreffen, deren Autonomie respektieren und stärken. Sie sollten allen Frauen zugänglich sein, insbesondere denjenigen, die von intersektionalen Formen der Diskriminierung betroffen sind, alle spezifischen Bedürfnisse ihrer Kinder und anderer unterhaltsberechtigter Personen berücksichtigen,<sup>69</sup> im gesamten Vertragsstaat verfügbar sein und unabhängig vom Aufenthaltsstatus oder der Fähigkeit oder Bereitschaft zur Mitarbeit in Gerichtsverfahren gegen den mutmaßlichen Täter beziehungsweise die Täterin bereitgestellt werden.<sup>70</sup> Die Staaten sollten auch den Grundsatz der Nichtabschiebung respektieren;<sup>71</sup>
- (c) Adressieren von Faktoren, die das Risiko für Frauen erhöhen, schweren Formen geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt zu sein, wie zum Beispiel die leichte Zugänglichkeit und Verfügbarkeit von Schusswaffen, einschließlich ihrer Ausführung,<sup>72</sup> eine hohe Kriminalitätsrate und weitgehende Straffreiheit, die in Situationen bewaffneter Konflikte oder erhöhter Unsicherheit zunehmen können.<sup>73</sup> Es sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Säuren und anderen Substanzen, die zur Attackierung von Frauen eingesetzt werden, zu kontrollieren;
- (d) Entwicklung und Verbreitung zugänglicher Informationen durch verschiedenartige und zugängliche Medien und Community-Dialog über die den Opfern/Überlebenden zur Verfügung stehenden

rechtlichen und sozialen Ressourcen, einschließlich Wiedergutmachung, die sich an Frauen richtet, insbesondere an diejenigen, die von intersektionalen Formen der Diskriminierung betroffen sind, wie zum Beispiel Frauen mit Behinderungen, Analphabetinnen oder solche Frauen, die keine oder nur begrenzte Kenntnisse der Amtssprachen eines Landes haben.

#### D. Strafverfolgung und Bestrafung

32. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Maßnahmen zur Strafverfolgung und Bestrafung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu implementieren:
- (a) Gewährleistung eines effektiven Zugangs der Opfer zu Gerichten und dass die Behörden angemessen auf alle Fälle geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen reagieren, auch durch Anwendung des Strafrechts und gegebenenfalls von Amts wegen, um mutmaßliche Täter beziehungsweise Täterinnen in fairer, unparteiischer, zeitnaher und zügiger Weise vor Gericht zu bringen und angemessene Strafen zu verhängen.<sup>74</sup> Gebühren oder Gerichtskosten sollten den Opfern/Überlebenden nicht auferlegt werden;<sup>75</sup>
- (b) Sicherstellen, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen nicht zwingend auf alternative Streitbeilegungsverfahren, einschließlich Mediation und Schlichtung, verwiesen wird.<sup>76</sup> Die Anwendung dieser Verfahren sollte streng geregelt und nur dann erlaubt sein, wenn eine vorherige Evaluation durch ein spezialisiertes Team

69 R.P.B. gegen Philippinen, Jallow gegen Bulgarien und V.K. gegen Bulgarien.

70 Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 10.

71 In Übereinstimmung mit dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dem Übereinkommen gegen Folter. Siehe auch Allgemeine Empfehlung Nummer 32 und A. gegen Dänemark.

72 Siehe Artikel 7 (4) des Waffenhandelsabkommens. Siehe auch die Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zu den folgenden regelmäßigen Berichten der Vertragsstaaten: Pakistan (CEDAW/C/PAK/CO/4); Demokratische Republik Kongo (CEDAW/C/COD/CO/6-7); Frankreich (CEDAW/C/FRA/CO/7-8); Schweiz (CEDAW/C/CHE/CO/4-5); Deutschland (CEDAW/C/DEU/CO/7-8) und des Menschenrechtsausschusses, Allgemeine Bemerkung Nummer 35 (2014) über die Freiheit und Sicherheit der Person, Absatz 9.

73 Allgemeine Empfehlung Nummer 30.

74 Siehe unter anderem *Vertido gegen Philippinen*, *S.V.P. gegen Bulgarien* und *L.R. gegen Republik Moldawien*.

75 Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 17 (a).

76 Wie in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33, Absatz 58 (c) angegeben.

die freie und informierte Zustimmung der Opfer/Überlebenden gewährleistet und keine Indikatoren für weitere Risiken für die Opfer/Überlebenden oder ihre Familienangehörigen vorliegen. Die Verfahren sollten die Opfer/Überlebenden stärken (englisch: *empower*) und durch Fachleute bereitgestellt werden, die speziell geschult sind, um geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zu verstehen und angemessen bei Fällen von geschlechtsspezifischer Gewalt zu intervenieren, wobei ein angemessener Schutz der Rechte von Frauen und Kindern gewährleistet sein und die Interventionen ohne Stereotypisierung oder Reviktimisierung von Frauen durchgeführt werden sollten. Alternative Streitbeilegungsverfahren sollten kein Hindernis für den Zugang von Frauen zur formellen Justiz darstellen.

### E. Wiedergutmachung

33. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Wiedergutmachungsmaßnahmen umzusetzen:

- (a) Angebot wirksamer Wiedergutmachung für Opfer/Überlebende von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen. Die Wiedergutmachung sollte verschiedene Maßnahmen umfassen, wie zum Beispiel einen finanziellen Ausgleich, die Bereitstellung von Rechts-, Sozial- und Gesundheitsdiensten, einschließlich sexueller, reproduktiver und psychischer Gesundheitsdienste für eine vollständige Genesung, sowie die Befriedigung und Gewährleistung der Nichtwiederholung gemäß der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28, der Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33. Solche Wiedergutmachung sollte angemessen, unverzüglich gewährt, ganzheitlich und in einem angemessenen Verhältnis zur Schwere des erlittenen Leids stehen;<sup>77</sup>

- (b) Etablierung spezifischer Fonds zur Entschädigung oder Zuwendungen in den Haushaltstiteln bestehender Fonds, auch im Rahmen von Mechanismen der Übergangsgerechtigkeit, für Entschädigungen an Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen. Die Vertragsstaaten sollten administrative Wiedergutmachungsmechanismen implementieren, unbeschadet der Rechte der Opfer/Überlebenden, Rechtsbehelfe zu verfolgen. Sie sollten transformative Wiedergutmachungsprogramme entwerfen, die dazu beitragen, die zugrunde liegende Diskriminierung oder benachteiligte Position, die die Verletzung verursacht oder wesentlich dazu beigetragen hat, unter Berücksichtigung der individuellen, institutionellen und strukturellen Aspekte zu adressieren. Priorität sollte der Handlungsmacht, den Wünschen, Entscheidungen, der Sicherheit, der Würde und der Integrität der Opfer/Überlebenden gegeben werden.

### F. Koordinierung, Monitoring und Datensammlung

34. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Maßnahmen zur Koordinierung und zum Monitoring sowie zur Sammlung von Daten über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen vorzunehmen:

- (a) Erarbeitung von und Evaluation aller Rechtsvorschriften, Politiken und Programme in Abstimmung mit Organisationen der Zivilgesellschaft, insbesondere Frauenorganisationen, einschließlich derjenigen, die Frauen vertreten, die von intersektionalen Formen der Diskriminierung betroffen sind. Die Vertragsstaaten sollten die Zusammenarbeit zwischen allen Ebenen und Zweigen des Justizsystems und den Organisationen bestärken, die sich für den Schutz und die Unterstützung von Opfern und Überlebenden geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen einsetzen, unter Berücksichtigung

<sup>77</sup> Siehe Fußnote 5 und Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 19.

ihrer Ansichten und ihres Sachverstands.<sup>78</sup> Die Vertragsstaaten sollten die Arbeit von Menschenrechtsorganisationen und nicht-staatlichen Frauenorganisationen stärken;<sup>79</sup>

- (b) Einrichtung eines Systems zur regelmäßigen Erhebung, Analyse und Veröffentlichung statistischer Daten über die Zahl der Beschwerden über alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, einschließlich technologiebasierter Gewalt, die Anzahl und Art der erteilten Schutzanordnungen, die Abweisungs- und Zurückziehungsraten von Strafanzeigen, Strafverfolgung und Verurteilung sowie die Verfahrensdauer. Das System sollte Informationen über die gegen Täter beziehungsweise Täterinnen verhängten Strafen und die Entschädigungen, einschließlich der Entschädigung, die den Opfern/Überlebenden gewährt werden, enthalten. Alle Daten sollten nach Art der Gewalt, Beziehung zwischen dem Opfer/Überlebenden und dem Täter beziehungsweise der Täterin sowie in Bezug auf intersektionale Formen der Diskriminierung von Frauen und andere relevante soziodemografische Merkmale, einschließlich des Alters des Opfers/Überlebenden, aufgeschlüsselt werden. Die Analyse der Daten sollte es ermöglichen, Mängel beim Schutz zu erkennen, und dazu dienen, Präventivmaßnahmen zu verbessern und weiterzuentwickeln, die erforderlichenfalls die Einrichtung oder Benennung von Beobachtungsstellen für die Erhebung von Verwaltungsdaten über die geschlechtsspezifischen Tötungen von Frauen, die auch als „Femizid“ oder „Feminizid“ bezeichnet werden, und versuchte Tötungen von Frauen umfassen sollten;
- (c) Untersuchungen, Forschungsprogramme und Studien über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen durchführen oder unterstützen, um unter anderem die Prävalenz geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und die sozialen oder kulturellen Überzeugungen, die diese Gewalt verschärfen und die Geschlechterverhältnisse gestalten, zu bewerten. Studien und Erhebungen sollten intersektionale Formen der Diskriminierung auf der Grundlage des Grundsatzes der Selbstidentifikation berücksichtigen;
- (d) Sicherstellung, dass der Prozess der Datensammlung und -vorhaltung über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen den etablierten internationalen Standards<sup>80</sup> und den Schutzbestimmungen, einschließlich der Datenschutzgesetze, entspricht. Die Erhebung und Verwendung von Daten und Statistiken sollte den international anerkannten Normen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie den ethischen Grundsätzen entsprechen;
- (e) Errichtung eines Mechanismus oder eines Organs oder Beauftragung eines bestehenden Mechanismus oder eines bestehenden Organs, um die nationale, regionale und lokale Umsetzung und Wirksamkeit der Maßnahmen, einschließlich der in der vorliegenden Empfehlung und anderen einschlägigen regionalen und internationalen Normen und Leitlinien empfohlenen, regelmäßig zu koordinieren, zu überwachen und zu bewerten, um alle Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu verhindern und zu beseitigen;

78 *Yildirim gegen Österreich* und *Goekce (verstorben) gegen Österreich*.

79 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 36.

80 Generalversammlungsbeschluss 68/261 zu den Grundprinzipien der amtlichen Statistik.

- (f) Bereitstellung geeigneter personeller und finanzieller Ressourcen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, um Rechtsvorschriften und Maßnahmen zur Verhütung aller Formen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, Schutz und Unterstützung von Opfern und Überlebenden, Untersuchung von Fällen, Strafverfolgung von Tätern beziehungsweise Täterinnen und Bereitstellung von Entschädigungen für Opfer/Überlebende wirksam umzusetzen, einschließlich Unterstützung von Frauenorganisationen.

### G. Internationale Zusammenarbeit

35. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Maßnahmen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen umzusetzen:

- (a) wo notwendig, Unterstützung von externen Quellen, wie den Sonderorganisationen des Systems der Vereinten Nationen, der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft ersuchen, um den Menschenrechtsverpflichtungen nachzukommen, indem alle geeigneten Maßnahmen konzipiert und durchgeführt werden, die erforderlich sind, um geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen zu beseitigen und darauf zu reagieren,<sup>81</sup> unter Berücksichtigung insbesondere der sich entwickelnden globalen Zusammenhänge und des zunehmend transnationalen Charakters solcher Gewalt, einschließ-

lich in technologiebasierten Umgebungen und anderen extraterritorialen Operationen einheimischer nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen.<sup>82</sup> Die Vertragsstaaten sollten die Akteure und Akteurinnen der Wirtschaft, deren Verhalten sie beeinflussen können, auffordern, die Staaten, in denen sie tätig sind, bei ihren Bemühungen um die vollständige Verwirklichung des Rechts der Frauen auf Gewaltfreiheit zu unterstützen;

- (b) Priorisierung der Umsetzung der relevanten VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung, insbesondere Ziel Nummer 5, um die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung aller Frauen und Mädchen zu erreichen, und Ziel Nummer 16, um friedliche und inklusive Gesellschaften für nachhaltige Entwicklung zu fördern, Zugang zur Justiz zu schaffen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufzubauen; und die nationalen Pläne zur geschlechtsspezifischen Umsetzung aller Ziele im Einklang mit den vereinbarten Schlussfolgerungen der 60. Tagung der VN-Frauenrechtskommission zum Empowerment von Frauen und der Verbindung zu einer nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen, eine sinnvolle Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Frauenorganisationen an der Umsetzung der Ziele und der Folgeprozesse zu ermöglichen und die internationale Unterstützung und Zusammenarbeit für den Wissensaustausch sowie einen effektiven und gezielten Kapazitätsaufbau zu verstärken.<sup>83</sup>

81 Allgemeine Empfehlung Nummer 28, Absatz 29, und Allgemeine Empfehlung Nummer 33, Absatz 38 und 39.

82 Allgemeine Empfehlung Nummer 34, Absatz 13.

83 Generalversammlungsbeschluss 70/1 mit dem Titel „Unsere Welt verändern: Agenda für nachhaltige Entwicklung von 2030“.



### 7.3.15 Allgemeine Empfehlung Nummer 36 (CEDAW-Ausschuss) 27. November 2017

#### Zum Recht von Mädchen und Frauen auf Bildung (68. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Bildung spielt eine zentrale, transformative und stärkende Rolle bei der Förderung menschenrechtlicher Grundwerte und wird als der Weg zur Geschlechtergleichstellung und dem Empowerment von Frauen angesehen.<sup>1</sup> Sie ist auch eine wesentliche Grundlage der persönlichen Entwicklung und der Entwicklung einer starken Erwerbsbevölkerung und Zivilgesellschaft (englisch: *citizenry*), die zu staatsbürgerlicher Verantwortungsübernahme und zu nationaler Entwicklung beitragen kann. Folglich haben die Mitgliedsstaaten mit Indossierung der Millenniumserklärung im September 2000 beschlossen sicherzustellen, dass bis zum Jahr 2015 Kinder in der ganzen Welt eine Grundschulbildung vollständig abschließen können und Mädchen wie Jungen gleichberechtigten Zugang zu allen Bildungsebenen haben sollen (A/B5/L2 55/2).
2. Trotz beträchtlicher Fortschritte wurde dieses Ziel nicht erreicht. Bildung für Mädchen und Frauen gilt als eine der wirksamsten Investitionen für eine nachhaltige und inklusive Entwicklung; im Jahr 2012 wurden jedoch weltweit 32 Millionen Mädchen im Grundschulalter nicht beschult, was 53 Prozent aller nicht beschulten Kinder entspricht; gleiches gilt für 31,6 Millionen heranwachsender Mädchen (50,2 Prozent) im Alter der frühen Sekundarstufenbildung (englisch: *lower secondary school age*).<sup>2</sup> Auch dort, wo Bildungsmöglichkeiten gegeben sind, bestehen Ungleichheiten fort, die Frauen und Mädchen



Link zur englischen Textfassung unter:  
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

davon abhalten, diese Möglichkeiten in vollem Umfang in Anspruch zu nehmen. Im September 2013 berichtete die Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO),<sup>3</sup> dass weltweit 773,5 Millionen Erwachsene (15 Jahre und älter) nicht lesen und schreiben können, wovon 61,3 Prozent Frauen sind, wobei unter den Jugendlichen (15 bis 24 Jahre) 125,2 Millionen nicht lesen und schreiben können und 61,3 Prozent dieser Bevölkerungsgruppe Frauen und Mädchen sind. Mädchen und Frauen sind während ihrer Bildungslaufbahn unverhältnismäßig stark von Diskriminierung betroffen, und zwar in Bezug auf Zugang, Verbleib, Abschluss, Behandlung und Lernergebnisse sowie Berufswahl, was zu einer Benachteiligung führt, die über die Schule und das schulische Umfeld hinausgeht.

1 Azza Karam, „Education as the pathway towards gender equality“, *UN Chronicle*, Band L, Nummer 4 (2013).  
 2 UNESCO-Institut für Statistik und Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen, *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-School Children* (2015).  
 3 UNESCO-Institut für Statistik, *Adult and youth literacy fact sheet Nummer 26*, September 2013. Abrufbar unter [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en\\_1.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs26-adult-and-youth-literacy-2013-en_1.pdf) (Seitenabruf: April 2020).

3. Das Erfordernis, inklusive und hochwertige Bildung sicherzustellen und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle zu fördern, ist ein Schwerpunkt des Ziels Nummer 4 (SDG) der Post-2015 Agenda für nachhaltige Entwicklung, die von 189 der 192 Regierungsoberhäupter der Vereinten Nationen mit der Intention einen grundlegenden Wandel in der Welt bis 2030 zu erreichen, verabschiedet wurde. Zwei entscheidende Bildungsziele bestehen darin, sicherzustellen, (a) dass alle Mädchen und Jungen eine kostenlose gleichberechtigte und hochwertige Grund- und Sekundarschulbildung abschließen, die zu relevanten und effektiven (englisch: *relevant and effective*) Lernergebnissen führt; und (b) dass geschlechtsspezifische Disparitäten in der Bildung beseitigt werden und der gleichberechtigte Zugang von vulnerablen [Gruppen] zu allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung sichergestellt wird, einschließlich von Menschen mit Behinderungen, Angehörigen indigener Völker und Kindern in vulnerablen Situationen.<sup>4</sup> Im Aktionsrahmen zur Bildungsagenda 2030 (englisch: *Education 2030 Framework for Action*), dem die globale Bildungsgemeinschaft am 4. November 2015 als Ergänzung zu den nachhaltigen Entwicklungszielen zugestimmt hat, wird festgestellt, dass Geschlechtergleichstellung mit dem Recht auf Bildung für alle untrennbar verbunden ist und dessen Erreichung einen rechtebasierten Ansatz erfordert. Dieser Ansatz stellt sicher, dass alle Lernenden nicht nur Zugang zum kompletten Bildungsangebot erhalten, sondern auch auf gleiche Weise für und mittels Bildung befähigt (englisch: *empowered*) werden.
4. Einige Faktoren halten Mädchen und Frauen unverhältnismäßig häufig davon ab, ihr grundlegendes Menschenrecht auf Bildung einzufordern und in Anspruch zu nehmen. Diese Faktoren umfassen Zugangsbarrieren für Mädchen und Frauen aus benachteiligten und marginalisierten Gruppen, verstärkt durch Armut und wirtschaftliche Krisen, Geschlechterstereotypen bei Lehrinhalten,

Schulbüchern und Lehrmethoden, Gewalt gegen Mädchen und Frauen innerhalb und außerhalb der Schule sowie strukturelle und weltanschauliche Einschränkungen ihrer Betätigung in von Männern dominierten akademischen und beruflichen Bereichen.

5. Die Kluft zwischen der gesetzlichen Anerkennung des Rechts auf Bildung von Mädchen und Frauen bleibt weiterhin kritisch und die wirksame Umsetzung dieses Rechts erfordert weitere Anleitung und Maßnahmen zu Artikel 10 des Übereinkommens, wie in dieser Allgemeinen Empfehlung erläutert wird. Alle vorliegenden Empfehlungen basieren auf vorhandener CEDAW-Rechtsauslegungsarbeit (englisch: *jurisprudence*), einschließlich der Abschließenden Bemerkungen und der bereits vorhandenen Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses, sowie auf Basis von Informationen aus Eingaben und mündlichen Präsentationen der Vertragsstaaten und einer breit gefächerten Anzahl von Interessengruppen, darunter Nichtregierungs- und zivilgesellschaftliche Organisationen und sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auf einer vorab durchgeführten halbtägigen Konsultation im Juli 2014.<sup>5</sup>

## II. Justiziabilität des Rechts auf Bildung

6. Seit der Verabschiedung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* durch die Generalversammlung im Dezember 1948 ist Bildung als grundlegendes Menschenrecht anerkannt. In der Folge wurde in mehreren internationalen, regionalen und nationalen Instrumenten und Gerichtsentscheidungen<sup>6</sup> festgestellt, dass das Recht justiziabel und daher rechtlich durchsetzbar ist. Demzufolge verstehen diese Instrumente den Schutz vor Diskriminierung im Bereich der Bildung als wesentliches Grundprinzip der Menschenrechtsnormen (englisch: *underlying and basic principle in human rights law*).

4 Hinweis des BMFSFJ: Hier wurde SDG 4.5 wortgetreu übersetzt.

5 Siehe [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Womensrighttoeducation.aspx) (Seitenaufruf: April 2020).

6 Siehe *SERAP gegen Nigeria*, Urteil, Gericht der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) (Verfahren Nummer ECW/CCJ/APP/12/07; Urteil Nummer ECW/CCJ/JUD/07/10 (30. November 2010)).

7. Im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33 (2015) zum Zugang von Frauen zum Recht haben also alle Vertragsstaaten die Verpflichtung, Mädchen und Frauen vor jeder Form von Diskriminierung zu schützen, die ihnen den Zugang zu allen Bildungsebenen verwehrt, und sicherzustellen, dass ihnen erforderlichenfalls Wege zu ihren Rechten (englisch: *avenues to justice*) offenstehen.

### III. Recht auf Bildung: vorhandenes normatives Rahmenwerk

8. Zusätzlich zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (UDHR) ist das Recht auf Bildung in einer Reihe weiterer **internationaler und regionaler**<sup>7</sup> rechtlich bindender Instrumente festgeschrieben. Die Vertragsstaaten haben daher eine Verpflichtung, das Recht auf Bildung, das in den **jeweiligen nationalen Rechtssystemen** justiziabel zu sein hat, zu achten, zu schützen und zu erfüllen.
9. Als Menschenrecht fördert Bildung die Inanspruchnahme anderer Menschenrechte und Freiheiten, bringt signifikante Entwicklungsvorteile, erleichtert die Gleichstellung der Geschlechter und fördert Frieden. Sie vermindert zudem Armut, stärkt wirtschaftliches Wachstum und führt zu höheren Einkommen, erhöht die Chancen auf ein gesundes Leben, verringert Kinderehen und Müttersterblichkeit und versetzt Einzelpersonen in die Lage, Krankheiten wie HIV/AIDS zu bekämpfen.
10. Obwohl international, auch von der UNESCO, anerkannt wird, dass Bildung entsprechend der verfügbaren Ressourcen schrittweise verwirklicht werden kann, sind die entsprechenden Teilbereiche der nationalen Gesetzgebung, die den Kern des Rechts auf Bildung darstellen, unverzüglich umzusetzen, darunter das Sicherstellen des Rechts auf Zugang zu öffentlichen Bildungseinrichtungen und -programmen ohne Diskriminierung, das Sicherstellen der Konformität der Bildung mit internationalen Standards, das Anbieten einer Grundschulbildung für alle, das Verabschieden und Umsetzen einer nationalen Bildungsstrategie, die Grund- und Sekundarschulbildung sowie höhere Bildung umfasst, sowie das Sicherstellen der freien Bildungswahl ohne Einmischung des Staates oder Dritter, unter der Maßgabe der Einhaltung minimaler Bildungsstandards.<sup>8</sup>
11. Zu den rechtlich bindenden internationalen Instrumenten zum Recht auf Bildung zählen unter anderem: der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Artikel 13); das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (Artikel 5); die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Artikel 30); das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Artikel 24); das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Artikel 28); die Internationale Charta für Leibeseziehung, körperliche Aktivität und Sport der UNESCO (Artikel 1) und das Übereinkommen über die berufliche Bildung der UNESCO.
12. Nicht bindende politische Commitments und globale Strategien bekräftigen die Verantwortung der Regierungen, Bildung als Katalysator für eine beschleunigte nationale Entwicklung und sozialen Wandel anzuerkennen. Sie fordern die Vertragsstaaten dazu auf, strategische Maßnahmen zur Beseitigung von Ungleichheiten und Unzulänglichkeiten beim Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung und Ausbildung zu ergreifen. Zu ihnen gehören: Das Aktionsprogramm der Weltbevölkerungskonferenz, 1994; die Aktionsplattform von Peking, 1995; die Ziele der Initiative *Bildung für alle*, die 1990 in Jomthein (Thailand) erstellt und 2000 in Dakar (Senegal) bestätigt wurden; die *Millenniums-*

7 Die Arabische Charta der Menschenrechte, die Charta der Organisation Amerikanischer Staaten, die Amerikanische Erklärung der Rechte und Pflichten der Menschen, die Afrikanische Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker, die Afrikanische Charta der Rechte und des Wohlergehens des Kindes, das Zusatzprotokoll zur Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Rechte der Völker über den Schutz der Rechte der Frauen in Afrika, das erste Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer.

8 UNESCO, „The right to education: law and policy review guidelines“ (2014). Abrufbar unter <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002284/228491e.pdf>.

*entwicklungsziele* (MDGs), 2000 und die 2015 verabschiedete Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die auch Ziele und Vorgaben (englisch: *goals and targets*) einschließt, die auf die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen und Mädchen abzielen.

### IV. Geltungsbereich der Allgemeinen Empfehlung: der dreigliedrige menschenrechtliche Rahmen

13. Bildung, die Mädchen und Frauen stärkt, verleiht ihnen die Fähigkeit, umfassendere sozioökonomische, kulturelle und politische Rechte einzufordern und auszuüben, und zwar gleichberechtigt mit Jungen und Männern in den jeweiligen Gesellschaften. Um die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen, sollten alle Aspekte des Bildungssystems, Rechtsvorschriften und Strategien (englisch: *policies*), Bildungsinhalte, Pädagogik und Lernumgebungen gendersensibel ausgelegt sein, geschlechtergerecht (englisch: *gender responsive*) die Bedürfnisse von Mädchen und Frauen berücksichtigen und für alle transformativ wirken.
14. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung stützt sich auf einen menschenrechtlichen Rahmen für Bildung, der drei Dimensionen in den Fokus nimmt: Die erste ist das **Recht auf Zugang zu Bildung**; die zweite umfasst **Rechte in der Bildung** und die dritte betrifft **Rechte durch Bildung**. Dieser dreigliedrige Rahmen entspricht weitgehend den Rechten, die der Sonderberichterstatter für das Recht auf Bildung im „4As“-Rahmenwerk zu den Verpflichtungen von Regierungen bezüglich Zugänglichkeit (englisch: *accessibility*), Verfügbarkeit (englisch: *availability*), Akzeptabilität (englisch: *acceptability*) und Anpassungsfähigkeit (englisch: *adaptability*) darlegt,<sup>9</sup> wie in nachstehenden Absätzen aufgeführt.
15. Das **Recht auf Zugang zu Bildung** betrifft Teilhabe und spiegelt sich wider in dem Maß, in dem Mädchen und Jungen und Frauen und Männer gleich stark repräsentiert sind, und in dem Maß, in dem eine geeignete Infrastruktur auf den unterschiedlichen Bildungsebenen vorhanden ist, um die jeweiligen Altersgruppen zu versorgen. Anwesenheit, Verbleib an Schulen und Übergänge zwischen Bildungsebenen stellen weitere Indikatoren für die Achtung des Rechts auf Zugang zu Bildung dar.
16. **Rechte in der Bildung** reichen über zahlenmäßige Gleichheit (englisch: *numerical equality*) hinaus und zielen auf die Förderung tatsächlicher Geschlechtergleichstellung (englisch: *substantive gender equality*) im Bildungswesen ab. Sie betreffen Gleichbehandlung und Chancengleichheit ebenso wie die Art der Geschlechterbeziehungen zwischen weiblichen und männlichen Lernenden (englisch: *students*) und weiblichen und männlichen Lehrenden (englisch: *teachers*) im Bildungsumfeld. Diese Dimension der Gleichstellung ist von besonderer Bedeutung, da es die Gesellschaft ist, die geschlechtsspezifische Ungleichheiten über soziale Institutionen formt und reproduziert, und da Bildungsinstitutionen in dieser Hinsicht entscheidende Akteurinnen und Akteure sind. Anstatt sich fest verwurzelten, diskriminierenden, geschlechtsspezifischen Normen und Praktiken entgegenzustellen, verstärken Schulen in vielen Gesellschaften Geschlechterstereotypen und sie tragen zum Erhalt der gesellschaftlichen Geschlechterordnung bei, was sich durch die Reproduktion der Hierarchien weiblich/männlich, untergeordnet/übergeordnet sowie der Dichotomien reproduktiv/produktiv, privat/öffentlich ausdrückt.

9 Siehe E/CN.4/1999/49.

17. **Rechte durch Bildung** beschreibt die Art und Weise, in der sich Beschulung auf Rechte und Geschlechtergleichstellung außerhalb des Bildungssektors auswirkt. Das Fehlen dieser Rechte wird besonders deutlich, wenn Bildung, die transformativ wirken sollte, die Rolle von Frauen in sozialen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen nicht spürbar voranbringt, wodurch ihnen der umfassende Genuss ihrer Rechte in diesen Bereichen versagt bleibt. Eine zentrale Frage besteht darin, ob Abschlüsse denselben Wert und dieselbe soziale Bedeutung für Frauen wie für Männer besitzen. Der weltweite Trend deutet darauf hin, dass Männer in vielen Fällen, selbst wenn sie schlechtere Leistungen im Bildungsbereich aufweisen als Frauen, bessere Positionen in diesen Bereichen erlangen.
18. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung zielt darauf ab, sicherzustellen, dass regionale Unterschiede und innerstaatliche Ungleichheiten durch mehrfache und intersektionale Formen der Diskriminierung, die Mädchen und Frauen vom Genuss ihrer Rechte auf, in und durch Bildung abhalten, angegangen und letztendlich beseitigt werden. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung reicht daher über Artikel 10 des Übereinkommens hinaus und verbindet ihn mit allen anderen Artikeln und den entsprechenden Allgemeinen Empfehlungen, um die Wechselwirkung zwischen dem Recht auf Bildung und der Inanspruchnahme (englisch: *enjoyment*) anderer unter dem Übereinkommen zustehender Rechte aufzuzeigen.
19. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung richtet sich unter anderem an folgende Zielgruppen: alle staatlichen Bediensteten mit der Aufgabe der Formulierung und Umsetzung gesetzlicher und politischer Entscheidungen zu öffentlicher und privater Bildung auf allen Ebenen; Wissenschaft und Forschung; Schülerinnen und Schüler, Studierende, Lehrkräfte sowie Elternvereinigungen; mit Bildung für Mädchen und Frauen befasste Regierungsstellen und Nichtregierungsorganisationen; traditionelle und religiöse (englisch: *faith-based*) Organisationen; die Medien sowie Unternehmen und Gewerkschaften.

## V. Adressierung geschlechtsspezifischer Diskriminierung im Bildungsbereich

20. Das CEDAW-Übereinkommen stellt die internationale Menschenrechtscharta für Frauen (englisch: *international bill of rights for women*) dar und besitzt völkerrechtlich bindenden Charakter für die 189 Staaten, die es, Stand Juni 2017, ratifiziert haben. Artikel 10 schreibt den Rechtsanspruch von Frauen und Mädchen auf Bildung fest und verlangt, dass die Vertragsstaaten „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau [ergreifen], um ihr im Bildungsbereich die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten“. Damit erfordert er, dass die Vertragsstaaten die Diskriminierung von Frauen im Bildungsbereich über die gesamte Lebensspanne und über alle Bildungsebenen hinweg beseitigen. Um das Kriterium der Nichtdiskriminierung zu erfüllen, muss Bildung sowohl dem Gesetz nach als auch in der Praxis für alle Frauen und Mädchen zugänglich sein, auch für solche aus benachteiligten und marginalisierten Gruppen, ohne jede Diskriminierung aus einem unzulässigen Grund.
21. **Artikel 1** des CEDAW-Übereinkommens definiert Diskriminierung als „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 Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“. Die Vertragsstaaten sind demnach nicht nur verpflichtet sicherzustellen, dass Bildung als Menschenrecht anerkannt wird, sondern auch, dass angemessene Bedingungen hergestellt werden, die die vollständige und freie **Inanspruchnahme** (englisch: *enjoyment*) und **Ausübung dieses Rechts** durch Mädchen und Frauen ermöglichen.



22. Bei der Präzisierung von Situationen und Anforderungen, hinsichtlich derer die Vertragsstaaten die Verwirklichung der Rechte von Männern und Frauen sowie deren gleichberechtigte Inanspruchnahme sicherstellen müssen, bekräftigt Artikel 2 des Übereinkommens sowohl negative als auch positive Pflichten. Im Kern steht das Verbot der Diskriminierung, was besagt, dass die Vertragsstaaten die umfassende Inanspruchnahme des Rechts auf Bildung durch Mädchen und Frauen weder direkt noch indirekt behindern dürfen – die Achtungspflicht. Entsprechend müssen die Vertragsstaaten positive Schritte unternehmen, um ihre Pflicht zu erfüllen, indem sie die Rechte auf, in der und durch Bildung, mit dem Ziel der vollständigen Entwicklung des Potenzials von Mädchen und Frauen gleichberechtigt mit Männern, sicherstellen.
23. Die zahlenmäßige Zunahme von Mädchen und Frauen im Bildungsbereich in einigen Regionen der Welt verstellt den Blick auf ihre fortwährende Diskriminierung trotz formell vorhandener gesetzlicher und politischer Rahmenwerke, die auf die Förderung einer De-facto-Gleichstellung abzielen. Der Schutz, der formalen Gleichstellungsinstrumenten innewohnt, ist nur wirksam, wenn er im Einklang mit den Bestimmungen in Artikeln 1 und 2 des Übereinkommens durchgesetzt wird.
24. **Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten folgende Maßnahmen umsetzen (englisch: *institute*), um die Rechte von Mädchen und Frauen auf, in der und durch Bildung zu achten, zu schützen und zu erfüllen:**
- (a) **Verbesserung der Einhaltung des Artikels 10 des Übereinkommens und Förderung des gesellschaftlichen Bewusstseins bezüglich des Stellenwerts der Bildung als grundlegendes Menschenrecht und als Fundament für Empowerment von Frauen;**
  - (b) **Ergänzen schulischer Lehrpläne aller Ebenen mit altersgerechter Bildung zu den Grundrechten von Frauen und zum CEDAW-Übereinkommen;**
  - (c) **Vornehmen von Verfassungsänderungen und/oder anderen geeigneten gesetzgeberischen Maßnahmen zur Sicherstellung des Schutzes und zur Durchsetzung der Rechte von Mädchen und Frauen auf, in der und durch Bildung;**
  - (d) **Erlassen von Rechtsvorschriften, die das Recht auf Bildung für alle Mädchen und Frauen, einschließlich benachteiligter Gruppen von Mädchen und Frauen, über die gesamte Lebensspanne festschreiben;**
  - (e) **Abschaffung und/oder Reform von Politiken (englisch: *policies*), institutionellen, administrativen und gesetzlichen Bestimmungen und Praktiken, die Mädchen und Frauen im Bildungssektor direkt oder indirekt diskriminieren;**
  - (f) **Erlassen von Gesetzen, die das Mindestalter für Eheschließungen von Mädchen auf 18 Jahre und das Mindestalter für die Arbeitsaufnahme gemäß internationaler Standards entsprechend dem Ende der Schulpflicht festsetzen.**
  - (g) **Prüfung beziehungsweise Abschaffung von Rechtsvorschriften und Politiken (englisch: *policies*), die den Verweisschwangerer Mädchen und Lehrerinnen ermöglichen, und Gewährleistung ihres Rückkehrrechts nach der Geburt;**
  - (h) **Anerkennung der Rechte in der Bildung als rechtlich durchsetzbar, wobei bei Verletzung dieser Rechte Mädchen und Frauen gleichberechtigter und effektiver Zugang zur Justiz zusteht und ein Recht auf Abhilfe (englisch: *remedies*), einschließlich Wiedergutmachung (englisch: *reparation*);**



- (i) **Monitoring der Umsetzung nationaler, regionaler und internationaler Bestimmungen bezüglich des Rechts von Mädchen und Frauen auf Bildung und Sicherstellung des Rechts auf Abhilfe bei entsprechenden Verletzungen;**
- (j) **Zusammenarbeit mit der internationalen Gemeinschaft und der Zivilgesellschaft zur Förderung und Entwicklung des Rechts von Mädchen und Frauen auf Bildung.**

## VI. Bekämpfung von Geschlechterstereotypen

25. Diskriminierung von Mädchen und Frauen im Bildungsbereich besitzt ideologische und strukturelle Komponenten. Die ideologische Dimension wird in **Artikel 5** und **10 (c)** des Übereinkommens behandelt, wonach die Vertragsstaaten einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken haben, die auf einer stereotypen Auffassung in Bezug auf die Rolle von Mann und Frau beruhen. Dies ist von überragender Bedeutung für die Gewährleistung, dass Mädchen und Frauen ihre Rechte auf, in Zusammenhang mit und durch Bildung in Anspruch nehmen können, und grundlegend wichtig, da diese diskriminierenden Praktiken nicht nur auf individueller Ebene erfolgen, sondern sich darüber hinaus in Rechtsvorschriften, Strategien (englisch: *policies*) und Programmen wiederfinden und auf diese Weise durch den Staat ausgeübt und durchgesetzt werden.
26. **Artikel 5 (a)** adressiert die strukturelle Dimension der Diskriminierung als verwurzelt in „Vorurteilen sowie [in] herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken“. Hier verlangt das Übereinkommen von den Vertragsstaaten, dass Maßnahmen für eine echte Veränderung von Chancen, Einrichtungen und Systemen getroffen werden, damit diese sich nicht länger auf männlichen bestimmten Machtparadigmen und Lebensmustern begründen, die sich historisch entwickelt haben. Das Bildungssystem ist ein Beispiel für einen Bereich, in dem Wandel, wenn er erreicht ist, positive Änderungen in anderen Bereichen beschleunigen kann.
27. **Im Einklang mit den Artikeln 5 und 10 (c) des Übereinkommens empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten ihre Anstrengungen verstärken und proaktive Maßnahmen ergreifen, um Geschlechterstereotypen im Bildungsbereich, die auf Mädchen und Frauen direkt und indirekt diskriminierend wirken, zu beseitigen, indem sie:**
- (a) **patriarchalische Denkweisen und Strukturen, die Mädchen und Frauen in der freien und vollständigen Ausübung ihrer Rechte auf, in Zusammenhang mit und durch Bildung einschränken, infrage stellen und ändern;**
  - (b) **Politiken (englisch: *policies*) und Programme, einschließlich bewusstseinsbildender Maßnahmen und Aufklärungskampagnen zum Übereinkommen, zu Geschlechterbeziehungen und Geschlechtergleichstellung, auf allen Bildungsebenen und innerhalb der Gesamtgesellschaft entwickeln und umsetzen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken und Vorurteile sowie herkömmliche Praktiken im Einklang mit Artikel 5 (a) des Übereinkommens zu beseitigen;**
  - (c) **die Medien darin bestärken, positive, nicht-sexualisierte Bilder von Frauen zu zeichnen, darunter auch Frauen und Mädchen aus ethnischen Minderheiten, ältere Frauen und Frauen und Mädchen mit Behinderungen, und der Öffentlichkeit den Wert der Geschlechtergleichstellung (englisch: *gender equality*) für die Gesamtgesellschaft nahezubringen;**

- (d) Curricula, Lehrbücher und Unterrichtsmaterialien ohne stereotype Auffassungen überarbeiten und entwickeln, um herkömmliche Geschlechterstereotypen zu beseitigen, die geschlechtsspezifische Diskriminierung von Mädchen und Frauen reproduzieren und verstärken, und um ein ausgewogeneres, treffenderes, gesünderes und positiveres Frauenbild zu fördern;
- (e) verpflichtende Schulungen für das Lehrpersonal auf allen Bildungsebenen zur Geschlechterproblematik und Sensibilität gegenüber Geschlechterfragen institutionalisieren, sowie zu den Auswirkungen geschlechtsspezifischer Verhaltensweisen auf Lehr- und Lernprozesse.

## VII. Das Recht auf Zugang zu Bildung

28. Das Recht von Mädchen und Frauen auf Zugang zu hochwertiger Bildung basiert auf der Verfügbarkeit geeigneter Infrastruktur, die ihren Bedürfnissen entspricht. Ohne eine solche Verfügbarkeit ist das Recht auf Zugang kompromittiert (englisch: *compromised*). Besitzen Mädchen und Frauen keinen Zugang zu hochwertiger Bildung, sind sie vor beträchtliche Schwierigkeiten gestellt, einschließlich fehlender persönlicher Autonomie und Wahlmöglichkeiten; einschließlich [fehlender] Kontrolle über ihre Gesundheit und ihre Sexualität betreffende sowie reproduktive Entscheidungen zur Familienplanung; schlechterer Gesundheitsversorgung für sich und ihre Kinder; generationenübergreifender Armut und nicht stattfindender Machtaufteilung und Teilhabe auf mit Jungen und Männern gleichgestellter Basis sowohl in privaten als auch in öffentlichen Bereichen. Bei der Gewährleistung dieses Rechts ist gebührender Wert zu legen auf physische, technologische und wirtschaftliche Zugänglichkeit, insbesondere für benachteiligte Gruppen und solche Personen in prekären Situationen.

### Physischer Zugang: Verfügbarkeit geeigneter Infrastruktur

29. *Verfügbarkeit* (englisch: *availability*) bezeichnet die Bereitstellung funktionierender Bildungseinrichtungen und -programme in ausreichender Zahl, um dem Bedarf von Mädchen und Frauen innerhalb des Hoheitsgebiets des Vertragsstaats, unabhängig von ihrem Standort (**Artikel 14**) oder jedem anderen Faktor, zu genügen. Der *Zugang* (englisch: *access*) zu Bildungseinrichtungen muss darüber hinaus innerhalb sicherer Reichweite für Mädchen und Frauen gegeben sein, entweder durch Zugänglichkeit an einem geografischen Standort in zumutbarer Entfernung oder über technologische Mittel. Nahe gelegene Schulen sind vor allem in ländlichen Regionen in Betracht geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Mädchen und Frauen im öffentlichen Raum und der Gefahren auf den Wegen zur und von der Schule von entscheidender Wichtigkeit. Die Entfernung der Schule kann eine bedeutende Barriere für die Teilnahme am Unterricht darstellen, insbesondere in ländlichen Regionen, wo 80 Prozent der nicht beschulten Kinder (englisch: *out-of-school children*) zu Hause sind.

30. Des Weiteren beziehen sich wesentliche Überlegungen, um eine angemessene Infrastruktur innerhalb der Bildungseinrichtungen vorzuhalten, auf die Beseitigung von Barrieren für einen erfolgreichen Schulabschluss, denen Mädchen gegenüberstehen, wenn sie das Menstruationsalter erreicht haben. Ein nicht befähigendes Schulumfeld, einschließlich unangemessener Versorgung mit nach Geschlechtern getrennten Wasser-, Sanitär und Hygieneeinrichtungen (WASH), ungeschulten und unmotivierten Personals, Mangels an sanitären Hilfsmitteln und fehlenden Informationen zu Pubertät und Menstruation, trägt zu sozialer Ausgrenzung, verringerter Unterrichtsteilnahme, Lernunwilligkeit und geringerem Schulbesuch bei.

31. Der Ausschuss empfiehlt, dass die Vertragsstaaten die folgenden Maßnahmen ergreifen, um die Verfügbarkeit physischer Einrichtungen für die Bildung von Mädchen und Frauen sicherzustellen:
- (a) ausreichende finanzielle, personelle und administrative Ressourcen für ein angemessenes Angebot bei Grund- und Sekundarschulbildung für alle Mädchen der entsprechenden Altersgruppen zur Verfügung stellen;
  - (b) Ungleichgewichtungen bei der Finanzmittelzuweisung für aufgrund ihres sozioökonomischen Status, ihres Standorts, ihrer ethnischen Zugehörigkeit und ihrer religiösen Überzeugung benachteiligte und marginalisierte Gruppen von Mädchen und Frauen beheben;
  - (c) Ergreifen zeitweiliger Sondermaßnahmen im Einklang mit Artikel 4 des Übereinkommens, um die Zahl qualifizierter Lehrender und dort, wo der Lehrkörper mehrheitlich aus Männern besteht, vor allem [die Zahl] der Lehrerinnen zu erhöhen, auch durch Bereitstellen geeigneter Weiterbildungsangebote;
  - (d) Monitoring der Implementierung des Rechts von Mädchen und Frauen auf Bildung durch regelmäßige Datenerhebungen zum Zugang auf allen Bildungsebenen, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Standort, Alter, Schulart und ethnische Gruppen, einschließlich folgender Indikatoren: Anzahl der angemeldeten Schülerinnen und Schüler, als Anteil an der Gesamtzahl der schulpflichtigen Bevölkerung, nach Bildungsebenen; Verweildauer, Abbrüchen, Anwesenheit und Wiederholhäufigkeit; durchschnittliche Dauer der Beschulung von Schülerinnen und Schülern in Jahren; Prozentsatz der erfolgreichen Wechsel zwischen Schulebenen, einschließlich Übergang von frühkindlicher Bildung zur Grundschule, von der Grundschule zur Sekundarschule und von der Sekundarschule zu tertiärer Bildung oder beruflicher Ausbildung; Anzahl der Lehrerinnen und Lehrer, das heißt Parität unter den Lehrkräften; und die Alphabetisierungsrate bei Frauen und Männern unterschiedlicher Altersstufen. Diese Informationen sind für informierte Entscheidungsfindung, der Formulierung von Strategien und regelmäßige Berichte an den Ausschuss über Barrieren für Mädchen und Frauen beim Zugang zu Bildung zu nutzen;
  - (e) Verabschiedung von Strategien zur Förderung und Überprüfung von Schulanmeldungen, Anwesenheitszeiten, Verweildauer und Wiedereingliederung nach Abbrüchen auf Grundlage der aufgeschlüsselten Daten;
  - (f) Verbesserung der sanitären Einrichtungen durch Bereitstellen von nach Geschlechtern getrennten Toiletten und Waschräumen in Schulen sowie Zugang zu sicherem Trinkwasser.
32. Um allen Mädchen und Frauen den Zugang zu Bildung zu ermöglichen, empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten die folgenden Maßnahmen umsetzen:
- (a) Sicherstellung, dass Mädchen und Frauen in ländlichen und abgelegenen Gebieten Zugang zu Bildung besitzen, wie in Artikel 4 und 14 (d) des Übereinkommens festgelegt, sowie gegebenenfalls (englisch: *when appropriate*) Einführung zeitweiliger Sondermaßnahmen zur Unterstützung ihres Rechts auf Bildung;
  - (b) Sicherstellung, dass Schulen physisch zugänglich und innerhalb sicherer Entfernungen zum Wohnort der Schülerinnen und Schüler gelegen sind, insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten;

- (c) **Bereitstellung von Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildungsprogrammen, darunter Programme für erwachsene Analphabetinnen und Analphabeten und zur funktionellen Alphabetisierung, insbesondere zur möglichst baldigen Verringerung jeden Bildungsgefälles zwischen Mann und Frau (Artikel 10 (e));**
- (d) **Einführung strategischer Initiativen, darunter Programmen zu sozialem Schutz, Initiativen für Schulspeisung und Bereitstellung von sanitären Hilfsmitteln zur Hygiene, zur Steigerung der Unterrichtsanzwesenheit, insbesondere in ländlichen und abgelegenen Gebieten;**
- (e) **Bereitstellung von Unterkünften und Transportmitteln für Mädchen, bei denen die Entfernung zwischen Wohnort und Schule den Zugang zu Bildung verhindert, und Sicherstellung des Schutzes von Mädchen in diesen Einrichtungen vor sexuellem und anderem Missbrauch;**
- (f) **Schulung der Lehrkräfte in der Schaffung eines unterstützenden Umfelds und einer Kultur, die es Mädchen in der Pubertät ermöglicht, selbstbewusst am Lerngeschehen teilzuhaben, ohne Furcht, Scham oder Risiko.**

### Technologische Zugänglichkeit

33. Wenn die finanziellen Mittel eingeschränkt sind, können als Alternative zum physischen Zugang zu Bildungseinrichtungen Informations- und Kommunikationstechnologien im Rahmen von Fernunterricht und offenem Lernen (englisch: *open learning settings*) eingesetzt werden. Derartige Ansätze bieten klare Vorteile für Mädchen und Frauen mit eingeschränktem Zugang zu konventionellen Bildungs- und Ausbildungsformen, eingeschlossen diejenigen, die aufgrund der Entfernung zu Schulen in ländlichen Gebieten, aufgrund von Haushaltsarbeit oder elterlichen Verantwortungen, insbesondere im Falle von Kinderehen und frühen Schwangerschaften, und aufgrund anderer sozialer oder kultureller Barrieren ausgeschlossen sind. Auch Frauen, die sich neben Arbeit und Haushaltsverpflichtungen weiterbilden möchten, ziehen Nutzen aus diesen Möglichkeiten.
34. Weitere Vorzüge der Verwendung von Technologien für offenes Lernen liegen in der Entwicklung neuer Lehr- und Lernmuster, der Begünstigung einer neuen Lernkultur, größerer Flexibilität für erwachsene Lernende, Möglichkeiten für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, kostengünstige berufliche Weiterbildung neben der Arbeit anzubieten, und Möglichkeiten für Regierungen, Kosteneffizienz und Kapazitäten bei Bildung und Ausbildung zu steigern.
35. **Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen, wenn für Mädchen und Frauen keine Zugangsmöglichkeiten zu Bildung über Fernunterricht und offenes Lernen vorhanden sind:**
- (a) **Prüfung der Machbarkeit, Zugang zu höherer Sekundarschulbildung und tertiärer Bildung über Einrichtungen, die Abschlüsse auf dem Wege des offenen Lernens vergeben, zu schaffen;**
  - (b) **Erweiterung der Kenntnisse und Kompetenzen von Lehrerinnen und Lehrern in der Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und Bereitstellen von Schulungen zur Aneignung der für offene Lernumgebungen erforderlichen Fähigkeiten;**
  - (c) **Sicherstellung, dass Mädchen und Frauen aus benachteiligten Gruppen, aus ländlichen Gemeinden und mit geringen Schreib- und Lesefähigkeiten (englisch: *with low levels of literacy*) von diesen Möglichkeiten nicht ausgeschlossen sind, weil ihnen der Zugang zu den Mitteln und zu den erforderlichen Fähigkeiten für eine sinnvolle (englisch: *meaningful*) Teilnahme fehlen.**

### Wirtschaftliche Zugänglichkeit

36. Bildung muss für alle bezahlbar sein, ohne jede Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder aus einem anderen unzulässigen Grund, und sollte unentgeltlich und verpflichtend von der Vorschule bis zur Sekundarschule angeboten werden und schrittweise auch unentgeltlich bis zur tertiären Bildung. Trotz vorhandener Verpflichtung zu unentgeltlicher Schulbildung bis zu einem bestimmten Alter oder einer bestimmten Stufe, werden in vielen Vertragsstaaten in öffentlichen Schulen zusätzliche Gebühren erhoben, um die öffentlichen Mittel aufzustocken. Darüber hinaus haben Eltern versteckte Kosten zu tragen für Uniformen, Transportmittel, Lehrbücher und andere Schulmaterialien, Mittagessen sowie unterschiedliche Beiträge und Gebühren, wobei das ärmste Fünftel der Schüler am stärksten betroffen ist und häufig stigmatisiert wird.
37. Die Monetarisierung des Zugangs durch Gebühren zwingt [finanziell] arme Eltern dazu, zu entscheiden, welches ihrer Kinder sie zur Schule schicken, und häufig geben sie dabei Jungen den Vorzug vor Mädchen. Sie treffen ihre Entscheidung auf der Grundlage dessen, was sie in Bezug auf ihre Investition in Bildung langfristig für den maximalen wirtschaftlichen Nutzen für die Familie halten. Aufgrund tief verwurzelter Ungleichheit der Geschlechter werden auf dem Arbeitsmarkt in der Regel Männer bevorzugt. Daraus schließen Eltern, dass es sinnvoller ist, Jungen Bildung zukommen zu lassen, die nach ihrem Schulabschluss bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt besitzen. Die Entscheidungen der Eltern sind auch von Stereotypen beeinflusst, die Mädchen in der häuslichen Sphäre verorten.
38. Im Zusammenhang mit Wirtschaftskrisen sparen viele Vertragsstaaten Sozialleistungen ein und Bildung wird an private Träger übergeben oder durch nichtstaatliche Organisationen, wie Religionsgemeinschaften, gemeinnützige Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen, bereitgestellt. Es ist erwiesen, dass die Privatisierung konkrete negative Folgen für Mädchen und Frauen mit sich bringt, insbesondere für Mädchen aus ärmeren Familien, die dadurch von Bildung ausgeschlossen werden.
39. **Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten durch Umsetzung der nachfolgenden Maßnahmen, alle Maßnahmen zu ergreifen, die sicherstellen, dass Gebühren und versteckte Kosten keine negativen Auswirkungen auf den Zugang zu Bildung von Mädchen und Frauen mit sich bringen:**
- (a) **universelle, kostenlose und verpflichtende Bildung von Grund- bis Sekundarschule, unabhängig von sozioökonomischem Status für Bürgerinnen und Bürger des Vertragsstaats sowie für Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund und Flüchtlingsstatus;**
  - (b) **bezahlbare, tertiäre Bildung durch geringere Gebühren sowie verringerte indirekte und zusätzliche Kosten;**
  - (c) **Einführung von sozialen Sicherungsnetzen (englisch: *safety nets*) und anderer Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Mädchen und Frauen aus unteren sozioökonomischen Schichten der Zugang zu keiner der Bildungsstufen mangels nicht möglicher Bezahlung von Gebühren und/oder wegen versteckter Kosten verwehrt ist;**
  - (d) **Sicherstellung, dass private Akteurinnen und Akteure als Bedingung für das Leiten von akademischen Einrichtungen (englisch: *in order to run academic institutions*) dieselben Standards hinsichtlich der Nichtdiskriminierung von Mädchen und Frauen achten wie öffentliche Bildungseinrichtungen;**
  - (e) **an Eltern und die breite Öffentlichkeit gerichtete Kampagnen zur Überwindung der Bevorzugung von Jungen und Männern im Bildungsbereich und zur Anerkennung des Stellenwerts der Bildung von Mädchen.**



### Benachteiligte Gruppen von Mädchen und Frauen

40. Viele Mädchen und Frauen werden von Bildung ausgeschlossen und ausgegrenzt, da sie gleichzeitig und intersektional unterschiedlichen Formen der Diskriminierung ausgesetzt sind, die Lehrpläne nicht angemessen sind, der Unterricht nur in der Mehrheitsprache stattfindet oder sie unter Gewalt, Stigmatisierung oder Armut leiden. Zu diesen benachteiligten und besonders verletzlichen Gruppen zählen:

#### *Mädchen und Frauen aus ethnischen Minderheiten und indigenen Gruppen*

41. Die Mehrzahl der Mädchen, die die Grundschule nicht besuchen, gehört ethnischen Minderheiten und anderen ausgegrenzten Gruppen an. Die bestimmenden Faktoren für den Zugang zu Bildung dieser Gruppen stellen Armut, Diskriminierung, mangelnde kulturelle Relevanz sowie häufig ausschließlich in der Mehrheitsprache durchgeführter Unterricht dar, was zu schlechteren schulischen Leistungen, höheren Abbruchraten, Verlust tradierter Sprachen und geringer Selbstwertschätzung führt.

#### *Geflüchtete, asylsuchende, staatenlose, papierlose, binnenvertriebene und Mädchen und Frauen mit Migrationshintergrund*

42. Unter Zwang entwurzelte Mädchen und Frauen landen in Lagern ohne Schulen oder mit provisorischen Schulen mit begrenzten Kapazitäten, ohne Lehrpläne oder Unterricht in ihren Sprachen. Vertreibung stellt eine Barriere für das Lernen dar; Personal kann verloren gehen und physische Infrastruktur zerstört werden und auf der Flucht können Kinder ihre offiziellen Ausweispapiere verlieren, wodurch sie sich nicht an neuen Schulen anmelden können. Mädchen können von Vertreibung besonders betroffen sein, wenn eine verstärkt unsichere Lage Eltern dazu zwingt, Mädchen zu Hause zu behalten.

#### *Mädchen und Frauen mit Behinderungen*

43. Millionen von Mädchen und Frauen mit Behinderungen wird das Recht auf Bildung aufgrund von Mehrfachdiskriminierung, durch Geschlecht und Behinderung, vorenthalten. Laut UNESCO sind ein Drittel der unbeschulten Kinder weltweit Kinder mit Behinderungen.<sup>10</sup>
44. Offiziell fördern viele Regierungen inklusive Bildung; in der Praxis werden Kinder mit Behinderungen, insbesondere Mädchen, entweder ausgeschlossen oder in Sonderschulen ausgegrenzt. Die geringen Schulbesuchsraten von Kindern mit Behinderungen, insbesondere Mädchen, haben weltweit ähnliche Ursachen, dazu zählen fehlende physische Zugänglichkeit, Weigerung von Lehrkräften oder Schulleitungen, Anmeldungen dieser Kinder anzunehmen, mangelnde Anpassung an ihre Bedürfnisse in Lehrplänen und Unterrichtsmaterialien und, allgemeiner, Stigmatisierung und mangelndes Bewusstsein der Eltern und der Gemeinden (englisch: *communities*), die zu negativen Ansichten bezüglich der Lernfähigkeit von Frauen und Mädchen mit Behinderungen führen. Darüber hinaus ist die Zahl der im Umgang mit Lernenden mit besonderen Bedürfnissen geschulten Lehrerinnen und Lehrer häufig unzureichend.

#### *Lesbische, bisexuelle, transgender und intersexuelle (LBTI) Lernende*

45. Schikanen, Belästigung und Bedrohung dieser Lernenden durch andere Mitschülerinnen, Mitschüler und Lehrpersonal bilden Barrieren für ihr Recht auf Bildung. Schulen halten soziale Vorurteile aufrecht und verstärken sie, häufig als Ergebnis unzureichender Umsetzung von Strategien (englisch: *policies*) durch Schulbehörden sowie unregelmäßiger Durchsetzung von Nichtdiskriminierungsstrategien (englisch: *non-discrimination policies*) durch Lehrkräfte, Schulleitungen und andere Autoritäten. Unzureichende Bildung und kulturelle Tabus gehören zu den Faktoren, die

10 Siehe <https://en.unesco.org/themes/inclusion-in-education>.



lesbische, bisexuelle, transgender und intersexuelle Lernende in ihrer sozialen Mobilität einschränken und ihre Vulnerabilität gegenüber Gewalt erhöhen.

46. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Bildung für alle Kategorien benachteiligter und ausgegrenzter Gruppen durch folgende Maßnahmen zur Beseitigung von Stereotypen und Diskriminierung sowie Zugangsbarrieren sicherzustellen:

- (a) Bekämpfung (englisch: *address*) der Stereotypisierung, insbesondere von indigenen Mädchen und Frauen sowie solchen aus Minderheitengruppen, die ihren Zugang zu Bildung gefährden und sie in der Schule, in der Gemeinschaft und auf dem Schulweg Gewalt aussetzen, insbesondere in abgelegenen Gebieten;
- (b) Bekämpfung von niedrigem sozioökonomischem Status und schlechten Lebensbedingungen, insbesondere von indigenen Mädchen und Frauen sowie solchen aus Minderheitengruppen, die ihren Zugang zu Bildung gefährden, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass bei knappen finanziellen Mitteln für den Schulbesuch häufig Jungen der Vorzug gegeben wird;
- (c) Sicherstellung geeigneter Vorkehrungen für Bildung und Sicherheit aller benachteiligten Gruppen von Mädchen und Frauen, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Spenderinnen und Spendern und humanitären Organisationen;
- (d) Sicherstellung, dass das Vorhandensein einer verpflichtenden Kleiderordnung und das Verbot bestimmter Kleidungsstücke den Zugang zu inklusiver Bildung, insbesondere für Personen mit Migrationshintergrund, nicht erschweren;
- (e) Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen durch Identifizierung und Beseitigung gesetzlicher, physischer, sozialer, finanzieller, einstellungsbezogener (englisch: *attitudinal*) Kommunikations- und Sprachbarrieren innerhalb von Bildungseinrichtungen und im Gemeinwesen;
- (f) Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur Gewährleistung der Nichtdiskriminierung von Mädchen und Frauen mit Behinderungen auf allen Bildungsebenen durch inklusive Bildung in einem Lernumfeld mit geeigneten Einrichtungen (englisch: *reasonable accommodation*);
- (g) Sicherstellung der physischen Zugänglichkeit zu Bildungsinstitutionen, Verhinderung von Ablehnungen der Anmeldungen von insbesondere Schülerinnen mit Behinderungen durch Schulleitungen und Sicherstellung, dass Lehrpläne, Lehrmaterialien und pädagogische Herangehensweisen auf die individuellen Bedürfnisse von Personen zugeschnitten sind, die von unterschiedlichen Formen von Behinderungen betroffen sind;
- (h) im Einklang mit Artikel 4 des Übereinkommens zu zeitweiligen Sondermaßnahmen Anreize setzen (englisch: *institute incentives*), um Lehrerinnen und Lehrern in Sonderpädagogik auf allen Bildungsebenen anzulocken und weiterzubilden;
- (i) Bekämpfung der Diskriminierung von lesbischen, bisexuellen und transgender Frauen und Mädchen sowie intersexuellen Personen durch Umsetzen von Politiken (englisch: *policies*), die die Hindernisse für ihren Zugang zu Bildung beseitigen.

### Zugang zu Bildung während Konflikten und Naturkatastrophen

47. Ein weiterer Faktor, der den Zugang zu Bildung von Mädchen und Frauen einschränkt, ist der vollständige Zusammenbruch der öffentlichen Dienstleistungsinfrastruktur aufgrund bewaffneter Konflikte, die die Bereitstellung grundlegender Leistungen für die Bevölkerung verhindern. In Konfliktregionen werden Schulen aus Sicherheitsgründen geschlossen, von staatlichen oder nichtstaatlichen bewaffneten Truppen besetzt oder zerstört, was alles den Schulbesuch von Mädchen verhindert. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 30 (2013) über Frauen in der Konfliktprävention, in Konflikt- und Postkonfliktsituationen führt der Ausschuss weitere Faktoren auf, die den Zugang von Mädchen zu Bildung verhindern, darunter gezielte Angriffe und Bedrohungen der Mädchen und ihrer Lehrerinnen und Lehrer durch nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen sowie die zusätzlichen Sorge- und Haushaltspflichten, die sie erledigen müssen.
48. Laut der *Global Coalition to Protect Education from Attack* (GCPEA) wurden in den Jahren 2005 bis 2012 in mindestens 24 Ländern auf vier Kontinenten Bildungsinstitutionen in Konflikte einbezogen. Zusätzlich zu der Gefahr zu sterben oder bei Angriffen ernsthaft verletzt zu werden, können Schülerinnen und Schüler in von Truppen besetzten Klassen physischem oder sexuellem Missbrauch ausgesetzt sein, wobei Mädchen stärker gefährdet sind als Jungen. Die Präsenz bewaffneter Männer hält Familien häufig davon ab, Mädchen zur Schule zu schicken, aus Furcht, sie könnten Opfer sexueller Gewalt oder sexueller Belästigungen werden. In dem Glauben, sie erhielten dadurch Schutz, verheirateten sie ihre Töchter häufig in jungem Alter. Allgemein haben Angriffe auf Bildungseinrichtungen (englisch: *attacks on education*) und die Nutzung von Schulen und Universitäten durch Militärangehörige oder bewaffnete Gruppen unverhältnismäßige oder diskriminierende Auswirkungen auf Mädchen und Frauen.
49. Frauen und Kinder sind auch bei Naturkatastrophen die vulnerabelsten Gruppen. Die Zerstörung von Schulen oder deren Nutzung als Gemeinschaftsunterkünfte (englisch: *community shelters*) haben schwerwiegende Folgen für den Zugang zu Bildung. Sie führen zu Verlust von Unterrichtszeit und hohen Abbruchsraten.
50. **Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen bei Konflikten und Naturkatastrophen, um deren Auswirkungen auf den Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung gering zu halten und ihre Rechte auf Bildung und Sicherheit zu schützen:**
- (a) **Erlass von Rechtsvorschriften, Änderung militärischer Praktiken und Strategien und Einführung von Schulungen, um nationalen Streitkräften und bewaffneten Gruppen zu verbieten, Schulen, Schulgelände oder andere Bildungseinrichtungen und -institutionen auf eine Weise zu nutzen oder zu besetzen, die humanitäres Völkerrecht und/oder das Recht auf Bildung durch die internationalen Menschenrechtsnormen verletzt;**
  - (b) **Ergreifen von Maßnahmen zum Schutz von Schülerinnen und Lehrerinnen vor physischem und sexuellem Missbrauch durch staatliche und nichtstaatliche Akteure und Akteurinnen, die Bildungseinrichtungen besetzen;**
  - (c) **Bewertung und Adressierung der Auswirkungen bewaffneter Konflikte auf den Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung;**
  - (d) **unter Hinweis auf die Resolution 1325 (2000) des VN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit und nachfolgender Resolutionen zu Frauen, Frieden und Sicherheit, proaktives Commitment durch Ergreifen notwendiger Maßnahmen zeigen, um gezielte Angriffe auf Bildungseinrichtungen zu verhindern und Frauen und Mädchen zu schützen;**

- (e) Sicherstellung der maßgeblichen Einbeziehung (englisch: *meaningful participation*) von Frauen in das Monitoring von Angriffen und in die Entwicklung präventiver, schützender und friedensstiftender Maßnahmen und Sicherstellung der Einbeziehung von Frauen, auch solcher aus benachteiligten Gruppen, in deren Entwicklung;
- (f) Ausarbeitung wirksamer, koordinierter, wiederaufbauender und schneller Reaktionen, einschließlich rechtlicher und nicht rechtlicher Maßnahmen zur Rechenschaftslegung (englisch: *accountability measures*), um Täter und Täterinnen zur Verantwortung zu ziehen;
- (g) im Einklang mit internationalen Standards systematische Ermittlungen und Strafverfolgung der Personen, die verantwortlich sind für das Befehlen von, die Teilnahme an oder das Tragen von Führungsverantwortung bei jeder Verletzung der internationaler Menschenrechte, des humanitären Völkerrechts und des internationalen Strafrechts, die Angriffe auf Bildung darstellen;
- (h) Sicherstellung, dass der Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung nicht unangemessen eingeschränkt ist, wenn Schulen zerstört oder als Unterkünfte bei Naturkatastrophen genutzt werden;
- (i) vorrangiger Wiederaufbau von durch Naturkatastrophen betroffenen Schulen, insbesondere denjenigen, die benachteiligte Mädchen und Frauen versorgen;
- (j) Sicherstellung, dass alle Schulneubauten den Bauvorschriften entsprechen und Katastrophenresilienz einbeziehen, und Durchführen regelmäßiger Audits für vorhandene Schulen.

### Kulturelle Barrieren

- 51. Auch wenn eine angemessene Bereitstellung erfolgt und Zugänglichkeit keinen einschränkenden Faktor darstellt, können kulturelle Normen und Praktiken, die auf fortbestehenden patriarchalen Systemen und Mädchen und Frauen zugeschriebenen traditionellen Rollen basieren, schwer überwindbare Barrieren für die Inanspruchnahme des Rechts auf Bildung durch Mädchen und Frauen bilden.
- 52. Wenn Mädchen nicht zur Schule gehen, werden sie eher zur Eheschließung gezwungen. Die diskriminierende und schädliche Praxis von Kinder- und/oder Zwangsehen, die in einigen Gesellschaften mit religiösen und kulturellen Praktiken assoziiert ist, besitzt negative Auswirkungen auf das Recht auf Bildung. Wenn Mädchen ihre Schulbildung aufgrund von Kinder- beziehungsweise Zwangsehen und Schwangerschaften nicht abschließen können, entstehen für sie zudem faktisch Barrieren, darunter erzwungenes Fernbleiben von der Schule, soziale Normen, die Mädchen an das Zuhause binden, und Stigmatisierung. Kinderehen führen auch zu einer erhöhten Gefahr von häuslicher Gewalt, Risiken für die reproduktive Gesundheit und Einschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit. Wenn Regierungen Kinderehen nicht eindämmen können, versagen sie ihrer Pflicht, den gleichen Zugang zu Bildung für Mädchen wie für Jungen sicherzustellen.
- 53. In einigen Regionen der Welt behindert und/oder beendet die verbreitete Praxis der weiblichen Genitalverstümmelung (FGM) die Bildung von Mädchen. Komplikationen infolge dieses Eingriffs führen dazu, dass Mädchen in der Schule weniger konzentriert sind oder fehlen, mit der Folge schlechter Leistungen und letztendlich des vorzeitigen Abbruchs. In einigen Ländern wirken sich die mit dem Eingriff verbundenen hohen Kosten auf die Fähigkeit der Eltern aus, die Ausgaben für die Schulbildung zu tragen, mit der Folge, dass die Mädchen die Schule abbrechen. Zwangsehen nach dem Eingriff, der als Eintritt in das Erwachsenenalter angesehen wird, können

aufgrund von Schwangerschaft oder vermehrter Verantwortung für den Haushalt zu einem Schulabbruch führen.

54. Armut, in Verbindung mit kulturellen Praktiken, drängt Kinder in die bezahlte und unbezahlte Arbeit. Ein Bericht zu Kinderarbeit und Bildung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) aus dem Jahr 2015<sup>11</sup> weist darauf hin, dass 168 Millionen Kinder im Alter zwischen fünf und 17 Jahren zu Kinderarbeit gezwungen sind. Mädchen sind besonders stark im Sektor Pflege und Betreuung eingebunden, sowohl im eigenen als auch in anderen Haushalten, und sind der Doppelbelastung der Arbeit zu Hause und außerhalb ausgesetzt, was ihnen häufig wenig oder keine Zeit für Schulbildung lässt. Bei denen, die in der Lage sind, Schule und Arbeit zu kombinieren, leiden häufig die Leistungen, was zum Schulabbruch führt. In vielen Gebieten ist die Praxis der Kinderarbeit auch kulturell begründet, wobei Kinder saisonal oder an bestimmten Wochentagen in die Arbeit der Familie eingebunden sind.

55. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen, um die Auswirkungen kultureller und religiöser Praktiken auf den Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung abzumildern:

- (a) Schutz von Mädchen und Frauen davor, dass ihnen das Recht auf Bildung aufgrund patriarchaler, religiöser und kultureller Normen und Praktiken vorenthalten wird, und zwar im Einklang mit der gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung Nummer 31 des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau/Allgemeinen Bemerkung Nummer 18 des Ausschusses für die Rechte des Kindes (2014) zu schädlichen Praktiken;
- (b) Ermöglichen des Dialogs mit religiösen und traditionellen Führungspersonen zum Wert der Bildung von Mädchen und zur Notwendigkeit, Praktiken und Bräuche anzugehen, die eine Barriere für

ihre Teilhabe auf allen Bildungsebenen darstellen;

- (c) Sicherstellung des Mindestalters von 18 Jahren für Eheschließungen mit oder ohne Zustimmung der Eltern, im Einklang mit der gemeinsamen Allgemeinen Empfehlung Nummer 31/Allgemeinen Bemerkung Nummer 18;
- (d) Integrierung des Themas weibliche Genitalverstümmelung (englisch: *female genital mutilation* (FGM)) in die formelle und informelle Bildung, um eine offene Diskussion zum Thema ohne Stigmatisierung zu erreichen und Mädchen und Frauen genaue Informationen zu den abträglichen und schädlichen Auswirkungen dieser Praktik zur Verfügung zu stellen, und zwar im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 14 (1990) zur Beschneidung von Mädchen und Frauen (englisch: *in keeping GR 14 on Female Circumcision*);
- (e) Schulung von Lehrkräften, Vermittlungspersonen und Personen die mit Jugendlichen arbeiten, damit sie in die Lage versetzt werden, Mädchen über FGM aufzuklären und diejenigen zu unterstützen, die Gefahr laufen, diesem Eingriff unterzogen zu werden oder ihm bereits unterzogen wurden;
- (f) Ermutigung von religiösen Führungspersonen und Gemeindevorständen, der Praktik der weiblichen Genitalverstümmelung entgegenzutreten, und ihre Gemeinden über die Gefahren, die diese Praktik mit sich bringt, zu informieren und aufzuklären;
- (g) Formulierung von Strategien (englisch: *policies*) zum Wiedereintritt und zu inklusiver Bildung, die es schwangeren Mädchen, jungen Müttern und verheirateten Mädchen unter 18 Jahren ermöglichen, in der Schule zu verbleiben oder unverzüglich zurückzukehren, und

11 ILO, *World Report on Child Labour 2015: Paving the way to decent work for young people* (2015).

**Sicherstellung, dass diese Strategien an allen Bildungseinrichtungen und an alle Verantwortlichen verbreitet werden und auch Eltern und Gemeinschaften (englisch: *communities*) bekannt werden;**

- (h) Bekämpfung von Praktiken, die den Zugang zu Bildung verhindern, wie beispielsweise die unbezahlte Arbeit von Mädchen im Haushalt;**
- (i) Sicherstellung, dass alle Kinder, insbesondere Mädchen, die noch nicht das arbeitsfähige Alter erreicht haben, in Vollzeit die Schule besuchen. Dazu zählen gegebenenfalls auch, wenn es die entsprechenden internationalen Arbeitsstandards erlauben, technische Schulen und Berufsschulen.**

### VIII. Rechte in der Bildung

56. Die Rechte von Mädchen und Frauen im Zusammenhang mit Bildung beziehen sich auf die Pflicht der Regierungen, das „A“ von Akzeptanz für Bildung zu schaffen.<sup>12</sup> Akzeptabilität betrifft Fragen der Gestalt (Inhalt) und der Substanz (Qualität) von Bildung in Bezug auf den schulischen Rahmen sowie Bildungsinhalte und Methoden. Für die Verwirklichung der Rechte in Zusammenhang mit Bildung ist es erforderlich, dass die Regierung finanzielle Mittel, die notwendige Infrastruktur sowie Unterstützung und Hilfsmittel für Lernende wie Lehrende zur Verfügung stellt. Es ist auch erforderlich, dass Mädchen den gleichen Zugang zu hochwertiger Bildung erhalten wie Jungen, und zwar in Bezug auf Qualität von Lehrenden und Ausstattung, und eine Lernumgebung gesichert ist, die sich dadurch auszeichnet, dass Mädchen und Frauen die Möglichkeit haben, ihre Ziele hinsichtlich Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung zu erreichen. Die Rechte in der Bildung umfassen dementsprechend Achtung vor und Förderung der Menschenrechte von Mädchen und Frauen während des gesamten Bildungswegs.

57. Der Mangel an Respekt und Würde, den Mädchen und Frauen in Bildungsinstitutionen in Abhängigkeit vom Genderregime der Schule erfahren, spiegelt die breitere Gesellschaftsordnung wider. Ein solches Umfeld ist häufig durch tief verwurzelte patriarchale Ideologien, Praktiken und Strukturen gekennzeichnet, die die täglichen Erfahrungen von Lehrenden und Lernenden bestimmen. Wenn Mädchen einem solchen Umfeld, das über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren physischen, emotionalen und sexuellen Missbrauch beinhalten kann, ausgesetzt sind, bleiben ihnen in der Folge ihre Rechte im Bildungsbereich vorenthalten. Es sind Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen notwendig, um sicherzustellen, dass Mädchen und Frauen, einschließlich weiblicher Lehrkräfte, gleichberechtigt behandelt werden und gleiche Chancen erhalten können.

### Schichtungsgefüge (englisch: *stratification*) von Schulen und Wissen (Artikel 10 (a) und (b))

58. Allgemein sind Bildungssysteme in Bezug auf die Einordnung der Lernenden höchst differenziert ausgelegt, was insbesondere für den Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe und in Schulen beziehungsweise für Bildungswege mit Schwerpunkt auf beruflicher oder akademischer Bildung gilt. In einigen Systemen stellt der Wechsel zwischen beruflichem und akademischem Bildungsweg nach erfolgter Einordnung eine große Herausforderung dar. Der sozioökonomische Status besitzt starken Einfluss auf die Einordnung in die unterschiedlichen Schularten. Lernende mit hohem ökonomischem Status besuchen eher akademisch ausgerichtete Schulen mit einer hochwertigen Wissensvermittlung, was einen direkten Weg zu tertiärer Bildung darstellt. Stark differenzierte Bildungssysteme festigen daher sozioökonomische Ungleichheiten bereits in einem sehr frühen Lebensabschnitt, lange bevor Lernende ihren Bildungsweg abschließen und in die Arbeitswelt eintreten.

12 Siehe Absatz 14.



59. Innerhalb dieser differenzierten Bildungssysteme bestehen deutliche Unterschiede bei den Finanzmitteln, die den Schulen zur Vermittlung der Lerninhalte zugewiesen werden. Schulen in Gemeinschaften mit geringerem sozioökonomischem Status sind in der Regel hinsichtlich materieller Ausstattung und Qualität des Lehrpersonals schlechter versorgt als solche mit höherem sozioökonomischem Status, wobei Lernende in letzteren eher von elterlicher Unterstützung profitieren können, um unzureichende öffentliche Mittel auszugleichen.
60. Zwischen den und innerhalb der Schularten werden Schülerinnen und Schüler auch anhand von Auffassungen über geeignete Schulfächer für jedes Geschlecht differenziert. Im akademischen Bildungsbereich finden sich Mädchen gehäuft in den Geisteswissenschaften und sind bei Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik (STEM- beziehungsweise MINT-Fächer) unterrepräsentiert, während Frauen und Mädchen in Berufsschulen vorwiegend in den Bereichen Nahrung und Ernährung, Kosmetik und Bürowesen (englisch: *clerical studies*) anzutreffen sind. Die Stratifizierung von Lernenden und Wissen führt letztendlich dazu, dass Mädchen in Richtung beruflicher Beschäftigung gedrängt werden, die gesellschaftlich einen niedrigen Status hat. Eine solche Stratifizierung kann sich potenziell in nach Geschlechtern getrennten Schulen festigen, in denen häufig nur die Fächer unterrichtet werden, die für das betreffende Geschlecht als geeignet angesehen werden. Das führt dazu, dass Mädchenschulen beispielsweise keinen Unterricht in Holzarbeiten oder Bauwesen anbieten. Ein Erleichtern der Verwirklichung der gleichen Rechte von Mädchen und Frauen auf hochwertige Bildung, wie sie Jungen und Männer besitzen, beinhaltet, in Schulen dieselbe Bandbreite an akademischen und beruflichen Fächern anzubieten ohne gleichzeitig die Geschlechtersegregation des Curriculums zu verfestigen.
61. Ein entscheidender technischer Berufsbereich, in dem Mädchen und Frauen unterrepräsentiert sind, ist der der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT). Sechzig Prozent der Weltbevölkerung, in der Mehrzahl Mädchen und Frauen, bleibt das Recht auf Zugang zur transformativen Macht des Internets versagt. Um die digitale Spaltung zwischen Männern und Frauen bei der Nutzung neuer Technologien zu überwinden und Frauen mit gleichem Zugang zu Informationen und Arbeitsmöglichkeiten in diesen Bereichen auszustatten, müssen Schulen die Barrieren, die zu ihrem Ausschluss führen, beseitigen.
62. Das Übereinkommen (**Artikel 10 (g)**) sieht vor, dass die Vertragsstaaten sicherzustellen haben, dass Mädchen und Frauen die gleichen Möglichkeiten zu aktiver sportlicher Betätigung und Teilnahme am Sportunterricht besitzen wie Jungen und Männer. Aufgrund vorherrschender Stereotypen werden jedoch positive Ergebnisse für das Empowerment von Frauen und Geschlechtergleichstellung in diesem Bereich durch Diskriminierung auf allen Gebieten des Sports und der körperlichen Aktivitäten behindert. Die Geschlechtertrennung besteht fort, und die Teilhabe von Frauen an Entscheidungsprozessen (englisch: *decision making*) ist auf nationalen wie internationalen Ebenen begrenzt. Darüber hinaus wird Frauensport ein geringerer Wert beigemessen, was zu unangemessener Bereitstellung von Ressourcen zur Förderung ihrer Teilhabe sowie zu geringerer Bezahlung [von Sportlerinnen] führt. Die mediale Darstellung von Frauen im Sport beeinflusst ebenfalls vorherrschende Stereotypen. Gewalt gegen Frauen, Ausbeutung und Belästigung im Sportbereich spiegeln auch die traditionelle, männliche Vormachtstellung in der Welt des Sports wider.



63. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten, die folgenden Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Bildungssysteme beiden Geschlechtern (englisch: *both sexes*) die gleichen Chancen und die freie Wahl von Unterrichtsfächern und Berufen (englisch: *career choices*) eröffnen:
- (a) Reform und gegebenenfalls Vereinheitlichung des Bildungssystems, um eine ausgewogene Verteilung aller Ressourcen im Bildungswesen auf alle Schulen, unabhängig von ihrem Standort und von dem bedienten Klientel, sicherzustellen;
  - (b) Beseitigung ideologischer und struktureller Barrieren in koedukativen Schulen, insbesondere in Sekundarschulen, einschließlich Barrieren wie Stundenpläne, die nach Geschlechtern getrennte Fächer zum selben Zeitpunkt anbieten, was Lernende zur Teilnahme an getrenntem Unterricht zwingt und Interaktionen und Diskussionen zwischen Mädchen und Jungen zu diesem Themenbereich verhindert, sowie Ansichten von Lehrenden, die Mädchen davon abhalten, hinsichtlich Fächerwahl und Kursoptionen freie Auswahlen zu treffen;
  - (c) Qualifizierung (englisch: *Equip [...] to provide for*) von Lehramtsanwärterinnen und -anwärtern sowie Lehrenden, um Berufsberatung für Lernende und Eltern anzubieten, die festgefahrene Auffassungen hinsichtlich geeigneter Fächer und Berufe für das jeweilige Geschlecht adressiert und sie verändert;
  - (d) Ergreifen von Maßnahmen zur Erhöhung der Teilnahme von Frauen an Bildungsgängen aller Ebenen in Wissenschaft, Technologie, Ingenieurwesen und Mathematik durch bestimmte Anreize, wie Stipendien und zeitweilige Sondermaßnahmen, im Einklang mit Artikel 4 des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25 (2004) zu zeitweiligen Sondermaßnahmen;
  - (e) Sicherstellung, dass in nach Geschlechtern getrennten Schulen die gesamte Palette an Unterrichtsfächern, insbesondere im technischen und beruflichen Bereich, angeboten wird und damit Mädchen die Gelegenheit haben, in männlich dominierten Bereichen aktiv zu werden (englisch: *participate*) und umgekehrt, um ein weiteres Spektrum an beruflichen Möglichkeiten zu eröffnen;
  - (f) Entwicklung nationaler Pläne oder Strategien im Bereich IKT mit konkreten Zielvorgaben zur Erreichung von Geschlechtergerechtigkeit (englisch: *gender equity*) beim Zugang zu IKT in Schulen und in der tertiären Bildung, die von speziellen Programmen flankiert werden, die mit angemessenen Budgets und einem Plan zur Erhebung von nach Geschlecht aufgeschlüsselten Daten ausgestattet sind, um die Zielerreichung zu überwachen;
  - (g) Ergreifen klarer gesetzlicher und politischer Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Mädchen und Frauen bei Teilnahme an männlich dominierten Fächern (englisch: *disciplines*) und Aktivitäten an Bildungsinstitutionen vor sexueller Belästigung und Gewalt geschützt sind;
  - (h) Eröffnen der gleichen Möglichkeiten für Mädchen und Frauen in Bildungseinrichtungen, beim Sport und körperlichen Aktivitäten frei zu wählen, wo sie sich betätigen möchten, und von dem mit solcher Betätigung in Verbindung stehenden gesundheitlichen und psychischen Nutzen zu profitieren;
  - (i) Bekämpfung tradiert Stereotypen und Bereitstellung von Einrichtungen, die die Teilnahme von Mädchen und Frauen an von Männern dominierten körperlichen Aktivitäten und Sportarten ermöglichen, sowohl in koedukativen als auch in Bildungseinrichtungen ausschließlich für Mädchen und Frauen;

- (j) **Ergreifen von positiven Maßnahmen, Vorzugsbehandlung und Quotenregelungen in den Bereichen Sport, Kultur und Freizeit, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25, und gegebenenfalls Ausrichten dieser Maßnahmen auf Mädchen und Frauen, die unter Mehrfachdiskriminierung leiden, einschließlich Frauen in ländlichen Regionen, im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 34 (2016) zu den Rechten von Frauen in ländlichen Regionen.**

### Ungleichheit der Geschlechter, Missbrauch und sexuelle Gewalt an Schulen

64. Ungleichheit der Geschlechter im Bildungsbereich umfasst unterschiedliche Behandlung, bei der ein Geschlecht bevorzugt behandelt oder bevorzugten Zugang zu Belohnungen durch das Schulsystem erhält, und zwar in Form von Aufmerksamkeit, Noten, Möglichkeiten und Anerkennung sowie leichteren Strafen bei Fehlverhalten. Ungleichheit der Geschlechter zeigt sich auch in ungleichem Zugang zu ideellem Status und Macht im Rahmen der Beziehungen zwischen Lehrenden und Lernenden. Die Art und Weise, in der Mädchen diese Ungleichheiten im Umfeld der Bildung erfahren, ist von verschiedenen Merkmalen beeinflusst, darunter ihr Geschlecht, ihr sozioökonomischer Status, ihre rassische oder ethnische Zugehörigkeit, ihre Zugehörigkeit zu einer Minderheitengruppe, ihr Erscheinungsbild und Sprachmuster (englisch: *language patterns*).
65. Ein weiterer Bereich, der negative Auswirkungen auf Mädchen und Frauen besitzt, besteht in sexualisierten Praktiken (englisch: *sexual politics*), mit denen sie im Rahmen ihrer Bildungsteilnahme konfrontiert sind. Sexualisierte Praktiken in Schulen beziehen sich Geschlechterbeziehungen, die durch unangemessene sexuelle Anspielungen und Aussagen gekennzeichnet sind. Ein verbreitetes Beispiel ist die sexuelle Belästigung von Mädchen in Schulen und/oder auf dem Schulweg. Sie können mit sexueller Belästigung und Missbrauch durch [männliche] Schüler, Lehrer und Angehörige der Gemeinschaft sowie mit vorurteilsbehafteter Behandlung (englisch: *biased treatment*) in der Schule konfrontiert sein. Sexuelle Übergriffe und andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt in Schulen tragen in großem Maß zu geringem Selbstwertgefühl und schlechten schulischen Leistungen bei und haben negative Langzeitauswirkungen auf Gesundheit und Wohlergehen. Als Folge von Gewalt werden Mädchen der Schulbesuch ferngehalten, brechen Mädchen die Schule ab oder besuchen den Unterricht nur unregelmäßig. Gewalt beginnt häufig mit verbalen Beleidigungen und drohenden Gesten, denen, sofern sie nicht von den Autoritäten unterbunden werden, gewalttätige Übergriffe (englisch: *violent acts*) folgen.
66. Benachteiligte Gruppen von Mädchen sind aufgrund der mehrfachen Formen der Diskriminierung, mit denen sie konfrontiert sind, einer besonderen Gefahr ausgesetzt, in der Schule Gewalt zu erleiden. Insbesondere HIV-Infektion, Kaste, ethnische Herkunft, Rasse und Religion erhöhen die Gefahr von Missbrauch und beeinflussen die Art der erfahrenen Gewalt. Mädchen mit Behinderungen werden sowohl aufgrund ihres Geschlechts als auch ihrer Behinderung diskriminiert, während lesbische, bisexuelle, transgender und intersexuelle Mädchen sowohl Sexismus als auch Homophobie erfahren.
67. Obwohl sexuelle Belästigung und Missbrauch von Mädchen in Bildungseinrichtungen so verbreitet sind und sie eine der wichtigsten Barrieren für das Recht auf und in der Bildung darstellen, wird diese Tatsache in Bildungspolitik und -programmen nicht systematisch berücksichtigt. In vielen Fällen herrscht keine strenge Rechenschaftspflicht (englisch: *accountability mechanism*) und die Angelegenheit wird in den Schulen ignoriert, die Opfer beschuldigt und Täter beziehungsweise Täterinnen bleiben ungestraft.

68. Sexueller Missbrauch von Mädchen kann zu ungewollten Schwangerschaften führen, deshalb sind vor allem heranwachsende Mädchen auf das Problem und dessen Folgen aufmerksam zu machen. Als wichtige Reaktion auf das Ausmaß des Problems in der häuslichen Umgebung, in der Schule und in der Gemeinschaft sind daher im Einklang mit **Artikel 10 (h) und 12** des Übereinkommens, der **Allgemeinen Empfehlung Nummer 24 (1999) zu Frauen und Gesundheit** und der **Allgemeinen Empfehlung Nummer 35 (2017) zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen** auf allen Bildungsebenen verpflichtende, altersgerechte Lehrpläne zu einer umfassenden Sexualerziehung zu erstellen, die die sexuelle und reproduktive Gesundheit und die sexuellen und reproduktiven Rechte (englisch: *sexual and reproductive health and rights*), eine verantwortungsvolle Sexualität, die Vermeidung früher Schwangerschaften und die Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten umfassen. Lehrkräfte sollten für eine altersgerechte Unterweisung adäquat geschult werden. Wenn der Lehrkörper vorwiegend aus Männern besteht, wie beispielsweise auf Ebene der Sekundarstufen, sollten Anstrengungen unternommen werden, Lehrerinnen anzuwerben, auszubilden und einzustellen, damit sie als Vorbilder dienen und Klassenräume für Mädchen und junge Frauen zu sichereren und sie befähigenden Orten machen.
69. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen, um Gewalt gegen Mädchen und Frauen in Verbindung mit Bildungsinstitutionen und Schulen zu vermindern und dadurch ihr Recht auf respekt- und würdevolle Behandlung zu schützen:
- (a) Erlass und Durchsetzung geeigneter Rechtsvorschriften, Strategien und Verfahren, um Gewalt gegen Mädchen und Frauen in und um Bildungseinrichtungen zu verbieten und zu bekämpfen, einschließlich verbalem und emotionalem Missbrauch, Stalking, sexueller Belästigung und sexueller Gewalt, physischer Gewalt und Ausbeutung;
  - (b) Anwerbung, Ausbildung und Anstellung von mehr Lehrerinnen in Bildungseinrichtungen, deren Lehrkörper überwiegend männlich ist;
  - (c) Sicherstellung, dass von Gewalt an Schulen betroffene Mädchen und Frauen effektiven Zugang zur Justiz und zu Abhilfe (englisch: *remedy*) besitzen;
  - (d) Reagieren auf Fälle von Gewalt gegen Mädchen und Frauen in Bildungseinrichtungen mittels vertraulicher und unabhängiger Berichtsmechanismen, wirksamer Untersuchungen, gegebenenfalls Strafverfolgung und angemessener Bestrafung der Täter beziehungsweise Täterinnen sowie Leistung von Hilfestellungen für Opfer und Überlebende;
  - (e) Sicherstellung, dass alle Fälle von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Bildungseinrichtungen dokumentiert und aufgezeichnet werden, dass Strafregister des Schulpersonals vor dessen Einstellung überprüft werden und ein für das Schulpersonal und alle Lernenden gültiger Verhaltenskodex entwickelt und durchgesetzt wird.
  - (f) Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans zur Bekämpfung von schulbezogener Gewalt gegen Mädchen, einschließlich Richtlinien für Schulen und verpflichtender Schulungen zur Früherkennung für Lehrkräfte sowie Schülerinnen und Schüler, um sexuelle Belästigung und Gewalt gegen Mädchen zu bekämpfen;
  - (g) einen Mechanismus auf Regierungsebene (englisch: *government mechanism*) zur Prävention und zur Untersuchung von Gewalt in Bildungseinrichtungen bestimmen und entsprechende öffentliche Mittel zur Bekämpfung des Problems bereitstellen;

- (h) Bereitstellung von Hilfeleistungen für Mädchen, die Opfer von Gewalt geworden sind, einschließlich Beratung, medizinischer Behandlung, Informationen zu und Behandlung von HIV/AIDS;
- (i) Entwicklung und Einführung altersgerechter, evidenzbasierter, wissenschaftlich genauer, verpflichtender Lehrpläne auf allen Bildungsebenen, die umfassende Informationen zu sexueller/sexuellen und reproduktiver/reproduktiven Gesundheit und Rechten, verantwortungsvoller Sexualität (englisch: *responsible sexual behaviour*), Vermeidung früher Schwangerschaften und Vermeidung sexuell übertragbarer Krankheiten beinhalten.

### Cybermobbing (englisch: *cyberbullying*)

70. Durch die Nutzung von Technologie sowie unterschiedlichen Social-Media-Plattformen ist Cybermobbing (englisch: *cyberbullying*) eine weitere Form des Missbrauchs (englisch: *abuse*), mit der Mädchen konfrontiert sind, um sie einzuschüchtern, zu bedrohen oder zu belästigen. Obwohl sowohl Jungen als auch Mädchen in Cybermobbing involviert sind, zeigen Studien, dass bei Mädchen, vor allem heranwachsenden Mädchen, die Wahrscheinlichkeit, sowohl Opfer als auch Täterin zu sein, doppelt so hoch ist wie bei Jungen. Heranwachsende Mädchen können auf unterschiedliche Weise über das Internet zu Opfern werden, unter anderem durch Beschimpfungen (englisch: *name calling*), Verbreitung von Gerüchten, Drohungen, Offenlegen vertraulicher Informationen, Bilder und Videos, Rachepornos (englisch: *revenge porn*), sexuelle Belästigung und sexuelle Annäherungsversuche, häufig durch Fremde.
71. Cybermobbing hat eine große Bandbreite von Auswirkungen auf heranwachsende Mädchen, darunter: leichte oder starke emotionale Auswirkungen; das Gefühl von Unsicherheit und Furcht sowie in einigen Fällen nicht nur herbeigeführte Suizidgedanken, sondern tatsächliche Suizide.
72. Obwohl Cybermobbing nicht immer seinen Ursprung im schulischen Umfeld hat, empfiehlt der Ausschuss den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen in Schulen zum Schutz der Mädchen:
- (a) Eltern auf das weitverbreitete Phänomen des Cybermobbings und seine möglichen Auswirkungen auf Mädchen aufmerksam machen;
  - (b) Entwicklung umfassender Programme für Lehrkräfte, Schülerschaft und Eltern, die zu den Formen von Cybermobbing und dessen möglichen Auswirkungen informieren, sowie Beratung und Unterstützung von Lernenden, die Opfer von Cybermobbing sind;
  - (c) Verankerung von Strategien, die sicherstellen, dass die in Schulen verfügbaren Technologien nicht zum Zweck des Cybermobbings verwendet werden, und Überwachung ihrer Umsetzung;
  - (d) Einrichtung verschiedener, leicht zugänglicher Kanäle, damit Schülerinnen und Schüler derartige Vorfälle melden können, und zwar durch Beratungsangebote unter Mitschülern und Mitschülerinnen (englisch: *peer counselling services*) sowie durch Lehrkräfte, durch sichere Orte in den Schulen und durch Hotlines für anonyme Beschwerden;
  - (e) Mädchen über die Konsequenzen des Ausübens von Cybermobbing für Gesundheit und das Wohlergehen der Opfer informieren sowie über Sanktionen, die (gegen Täter und Täterinnen) verhängt werden können;
  - (f) Erlassen von Rechtsvorschriften, die die Belästigung unter Verwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie Online-Belästigung von Frauen und Mädchen in ihren verschiedenen Formen definieren und unter Strafe stellen.

**Gleichberechtigte (englisch: *equitable*) weibliche Teilhabe an Managementstrukturen**

73. Das Geschlechterregime in Bildungsinstitutionen wirkt sich negativ auf Mitarbeiterinnen aus, insbesondere auf Ebenen der Sekundar- und Tertiärbildung. Diese Auswirkungen werden vor allem deutlich an ihren begrenzten beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und dem Anteil von Frauen beim Wechsel in Entscheidungspositionen. Obwohl schulische Lehre (englisch: *teaching*) als weiblicher Beruf gilt, ist der Anteil von Frauen in gehobenen und hohen Leitungspositionen auf allen Bildungsebenen weltweit unverhältnismäßig gering.

74. Verschiedene Faktoren sind für den geringeren Frauenanteil in Leitungs- und Entscheidungspositionen auf allen Bildungsebenen verantwortlich. Zu ihnen zählen: eingeschränkter Zugang zu Bildung, insbesondere fehlende Möglichkeiten zur Erlangung höherer Abschlüsse für diejenigen, die auf unteren Ebenen unterrichten, diskriminierende Praktiken bei Ernennungen und Beförderungen, familienbezogene Einstellungen (englisch: *family attitudes*), Unterbrechungen der Laufbahn, kulturelle Stereotypen, Distanzierung (englisch: *alienation*) von der männlichen Kultur des Netzwerkes und der Vetternwirtschaft sowie andauernder Widerstand gegen die Aufnahme von Frauen in Führungspositionen.<sup>13</sup>

75. **Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen zur Schließung der Kluft zwischen den Geschlechtern in Leitungspositionen auf allen Bildungsebenen, um die Beseitigung der diesbezüglichen Diskriminierung von Frauen sicherzustellen:**

- (a) **Steigerung der beruflichen Mobilität von Frauen an höheren Bildungseinrichtungen durch Zuschüsse und/oder Stipendien zur Erreichung von erweiterten Postgraduiertenabschlüssen und Einführen von Anreizen und Programmen zu deren Beibehaltung;**

- (b) **Verstärkung der Anstrengungen zur Erhöhung des Frauenanteils in Leitungspositionen auf allen Bildungsebenen, insbesondere bei Universitätsprofessorinnen in allen Disziplinen durch entsprechende Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen im Einklang mit Artikel 4 (1) des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25;**

- (c) **Überprüfung der Verfahren bei Ernennungen und Beförderungen und Beseitigung aller diskriminierenden Bestimmungen, die der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an Leitungspositionen in Bildungseinrichtungen entgegenstehen, und Bekämpfung diskriminierender Praktiken bei Ernennungen und Beförderungen;**

- (d) **Bekämpfung vorherrschender Kulturen in Organisationen, die sich negativ auf die Aufstiegsmöglichkeiten von Frauen im Lehrberuf auswirken;**

- (e) **Zielvorgaben innerhalb eines gesetzten Zeitrahmens (englisch: *targets, within a given timeline*) setzen, um Parität (englisch: *parity*) bei Positionen im höheren Bildungswesen, wie Leitungspositionen, Professuren und als Rektorinnen oder stellvertretende Rektorinnen von Universitäten, sicherzustellen;**

- (f) **Einführung von Maßnahmen (englisch: *policies*) und Geschlechterquoten zur gleichberechtigten Vertretung (englisch: *equal representation*) von Frauen in Leitungsorganen der höheren Bildung (englisch: *governing bodies in higher education*), wie beispielsweise in Senaten und Räten/Gremien (englisch: *councils*), und in Forschungseinrichtungen (englisch: *research bodies*).**

13 Siehe Dokument der UNESCO, ED.99/HEP/WCHE/Vol. IV-12, *Proceedings of the World Conference on Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action* (Paris 5.–9. Oktober 1998, Volume IV. Abrufbar unter [http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=117320&set=005A51B380\\_3\\_203&gp=1&lin=1&ll=1](http://www.unesco.org/ulis/cgi-bin/ulis.pl?catno=117320&set=005A51B380_3_203&gp=1&lin=1&ll=1) (Seitenaufwurf: April 2020).



## IX. Rechte durch Bildung

76. Seit 1985 haben sich mehrere internationale Konferenzen der Vereinten Nationen schwerpunktmäßig mit Menschenrechten, Frauen, sozialen Fragen und nachhaltiger Entwicklung befasst und zahlreiche Initiativen (englisch: *actions*) zur Förderung der Geschlechtergleichstellung und zum Empowerment von Frauen ausgearbeitet. Viele dieser Konferenzen identifizierten Bildung als Mittel zum Erreichen dieser Ziele und zur Verbesserung der Stellung der Frau in der Gesellschaft. Bildung soll Einzelpersonen mit der Fähigkeit ausstatten, sich an die Erfordernisse im Wandel befindlicher Gesellschaften anzupassen, und sollte daher einen Multiplikatoreffekt bei der Befähigung von Frauen entfalten, ihre Rechte in allen Bereichen über Bildung hinaus einzufordern. Die Rechte von Frauen durch Bildung sind jedoch weit davon entfernt, verwirklicht zu sein.

77. Trotz regionaler Unterschiede zeigen weltweit erhobene Daten, dass mehr Frauen als Männer höhere Bildungsabschlüsse besitzen und daher eine bessere Quelle an Humankapital darstellen. Bei bestimmten Arbeitsplätzen und Positionen werden jedoch Männer mit niedrigeren Abschlüssen Frauen mit höheren Abschlüssen vorgezogen, was zu dem weltweiten Phänomen horizontaler und vertikaler geschlechtsspezifischer Segregation auf Arbeitsmärkten beiträgt. Abschlüssen kommt daher für Frauen nicht die gleiche soziale Bedeutung zu wie für Männer. Außerdem genießen Männer in der Arbeitswelt häufig auch dann eine bevorzugte Behandlung, wenn beide Geschlechter den gleichen Ausbildungsstand besitzen.<sup>14</sup>

78. Diese systemischen Muster sind tief verwurzelt, insbesondere im Arbeitsmarkt, der nach der „männlichen Ernährer“-Ideologie (englisch: *man as breadwinner*) operiert, was dazu führt, dass Männer in der Erwerbsarbeit die beherrschenden Positionen einnehmen. Das führt dazu, dass Frauen in den meisten

Gesellschaften niedrigere Beschäftigungsraten und höhere Arbeitslosenraten und höhere Armutsraten aufweisen; häufiger in Teilzeit arbeiten; im Durchschnitt weniger verdienen als Männer; bei prekärer Beschäftigung überrepräsentiert sind und geringere Chancen auf angemessene Arbeitsbedingungen besitzen. Frauen sind in Führungspositionen auf allen Ebenen sozialer und politischer Institutionen unterrepräsentiert und es mangelt ihnen an persönlicher Autonomie. Obwohl sich die Lebensbedingungen von Frauen und ihren Kindern dank gestiegenem Zugang zu Bildung verbessert haben, ist das derzeitige Potenzial von Bildung, das Machtgleichgewicht im wirtschaftlichen, politischen und sozialen Bereich zu verschieben und die strategische Ausgangslage im Sinne des Empowerments von Frauen zu verbessern, aufgrund kultureller Überzeugungen und Praktiken, die tief verwurzelte Ideologien, Strukturen und Systeme reproduzieren, noch nicht ausgeschöpft.

79. Die Haupterklärung für dieses konsistente Muster ist verbunden mit Prozessen der Geschlechtersozialisation, die eine vergeschlechtlichte Arbeitsteilung (englisch: *sexual division of labour*) aufrechterhalten, die definiert, was weiblich und was männlich ist, und wiederum verbunden ist mit einer Dichotomie Öffentliches/Private. In diesem System dominiert der Mann die öffentliche Sphäre und die Frau die private Sphäre. Das führt dazu, dass das institutionalisierte Schulwesen, anstatt transformativ zu wirken, zu einem staatlichen Mittel wird, die Geschlechterordnung zu reproduzieren und die Hierarchien von männlich/weiblich, übergeordnet/untergeordnet und öffentlich/privat zu erhalten.<sup>15</sup>

80. Der Trend setzt sich in Bezug auf den Grad der Beteiligung von Frauen an politischen Prozessen und Entscheidungen fort, wo sie, da Frauen weiterhin unterrepräsentiert sind, die sie betreffende Politik nicht wirksam beeinflussen können. Im Jahr 2017 betrug das Verhältnis von Frauen und Männern in

14 Siehe dazu die Aussage des ehemaligen Ausschussmitglieds Barbara Bailey im Rahmen des hochrangig besetzten Runden Tisches am Rande der 55. Sitzung der Frauenrechtskommissions (FRK). Abrufbar unter [www.un.org/+womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf](http://www.un.org/+womenwatch/daw/csw/csw55/panels/HLRTA-Bailey-Barbara.pdf) (Stand: 2017).

15 Ebenda.



gewählten oder ernannten Posten (englisch: *representative posts*) ungefähr 1:4. In Unterhäusern von Parlamenten stellen Frauen 23,4 Prozent, in Oberhäusern 22,9 Prozent. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich beim Anteil von Frauen als Vorstandsmitglieder und -vorsitzende im öffentlichen und privaten Sektor. Frauen sind weiterhin in der Politik und in Vorstands-/Aufsichtsgremien (englisch: *boardrooms*) aufgrund diskriminierender Gesetzgebung, Praktiken, Einstellungen und geschlechtsspezifischer Stereotypen weitgehend an den Rand gedrängt.

81. Der Ausschuss empfiehlt den Vertragsstaaten die Umsetzung der folgenden Maßnahmen, um eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an sozialen, wirtschaftlichen und politischen Prozessen sowie an Entscheidungspositionen in allen Bereichen zu erzielen:
- (a) Schulung des Lehrpersonals in konstruktivistischer Didaktik, um Mädchen und Frauen zu kritischem Denken zu befähigen und ihnen positives Selbstwertgefühl und Selbstvertrauen zu verleihen, damit sie in gleicher Weise wie Männer an hochrangigen Entscheidungspositionen im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereich teilhaben;
  - (b) Anpassung der Wahlmöglichkeiten und Bildungsinhalte für Mädchen und Frauen, insbesondere auf der höheren Bildungsebene, um ihre Teilnahme an Studiengängen der Bereiche Wissenschaft, Technik und Management und dadurch ihre Qualifikationen zu erhöhen, um ihren Zugang zu Führungs- und Entscheidungspositionen sicherzustellen, insbesondere in männlich dominierten Berufen und Positionen;
  - (c) Stärkung (staats-)bürgerlicher Bildung an Schulen und kontinuierlicher geschlechtergerechter (englisch: *gender-responsive*) Alphabetisierungsprogramme für Erwachsene, mit dem Ziel der Verbesserung der Rolle der Frau und ihrer Teilhabe an Familie und Gesellschaft;
  - (d) Anerkennung des Stellenwerts der Stärkung von Frauen durch Bildung und Ausbildung in Regierungsarbeit, öffentlicher Politik, Wirtschaft, Informations- und Kommunikationstechnologie und Wissenschaft, damit sie die erforderlichen Kenntnisse und Kompetenzen erlangen, um in allen Bereichen des öffentlichen Lebens vollumfänglich ihren Beitrag zu leisten;
  - (e) Schützen des Rechts von Frauen auf gute Arbeit (englisch: *decent work*) durch Aufbrechen der festgefahrenen horizontalen Segregation des Arbeitsmarktes, bei der Männer privilegiert werden und überwiegend in Beschäftigungssektoren mit höherem Ansehen anzutreffen sind, und zwar eher aufgrund von Patronage als aufgrund Leistung;
  - (f) Verbessern und Erweitern des Zugangs von Frauen zu Informations- und Kommunikationstechnologien, einschließlich E-Government-Tools, um politische Teilhabe zu ermöglichen und Engagement in breiter angelegten demokratischen Prozessen zu fördern, wobei diese Technologien auch hinsichtlich der Bedürfnisse von Frauen anzupassen sind, einschließlich von Frauen aus Randgruppen;
  - (g) Entwicklung geeigneter Tools, Kompetenzen und Schulungsprogramme in Zusammenarbeit mit Frauen, um sie für die Teilhabe an Führungspositionen und die Übernahme von Verantwortung im öffentlichen Leben zu befähigen;
  - (h) Ergreifen aller geeigneten Maßnahmen, um Vorurteile und Geschlechterstereotypen zu beseitigen, die den Zugang von Frauen zu einer umfassenden Teilhabe in sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen behindern.

## X. Verantwortung des Staates: Umsetzung und Monitoring

82. Die Informationen der vorangehenden Abschnitte der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung verdeutlichen, dass, obwohl Fortschritte bei der Verwirklichung des Rechts von Mädchen und Frauen *auf* Bildung zu verzeichnen sind, ihre **Rechte** in allen drei Bereichen – *auf*, *in* und *durch* – bisher nicht vollständig verwirklicht sind. Die hierin enthaltenen Empfehlungen formulieren Benchmarks für die Verabschiedung und die Reform politischer und gesetzlicher Rahmenwerke sowie für die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen, um die Rechte von Mädchen und Frauen auf jeder der drei Ebenen zu gewährleisten und zu schützen. Wenn Bildung letztendlich das Instrument zur persönlichen, sozialen, wirtschaftlichen und politischen Stärkung von Frauen darstellt und das Mittel ist, das sie Möglichkeiten ergreifen lässt, um ihren direkten Beitrag zu nationalen und regionalen Entwicklungsprozessen zu leisten, dann ist die Beachtung dieser Maßnahmen nicht als freiwillig, sondern als verpflichtend anzusehen. Ein Wandel von Systemen und Strukturen kann jedoch nur erreicht werden, wenn der **politische Wille** dazu besteht. Die Vertragsstaaten müssen verbindlich zusagen (englisch: *need to commit*), ihre international bindenden Verpflichtungen aus Verträgen (englisch: *conventions*) wie CEDAW, unterstützt durch die Allgemeinen Empfehlungen, insbesondere Allgemeine Empfehlung Nummer 28 (2010) zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten, zu erfüllen.

83. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten nachdrücklich dazu auf, die folgenden Maßnahmen (englisch: *actions*) zu ergreifen, um die zeitnahe Umsetzung und Monitoring der in der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung enthaltenen Empfehlungen zum Schutz des Rechts von Mädchen und Frauen auf Zugang zu Bildung und ihrer Rechte *in der* und *durch* Bildung sicherzustellen, die Artikel 10 des Übereinkommens weiter erläutern und die Verbindungen zu anderen Artikeln des Übereinkommens sowie anderen Allgemeinen Empfehlungen herstellen:

- (a) Sicherstellung der umfassenden Verbreitung der Allgemeinen Empfehlung an alle Interessengruppen, einschließlich aller mit dem Bildungssektor und verwandten Sektoren befassten Regierungsvertretungen, Lehrende aller Ebenen des Bildungssystems, Schülerinnen und Schüler, Studierende, Eltern, Medien und entsprechende Organisationen auf nationaler und regionaler Ebene;
- (b) soweit erforderlich, Übersetzung des Dokuments in Landessprachen und in die von ethnischen Minderheiten in den Vertragsstaaten verwendeten Sprachen;
- (c) Aufbau einer nationalen, multisektoralen Taskforce mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen maßgeblichen, in die Bereitstellung von Bildung und Bildungsangeboten involvierten Regierungssektoren (englisch: *all major government sectors*) sowie mit in der Bildung engagierten Nichtregierungs-Stakeholdern, um eine umfassende Strategie zur Umsetzung und zum Monitoring zu entwickeln – mit klaren Zeitvorgaben, Benchmarks zur Messung der Zielerreichung und Übertragung der Verantwortlichkeit zur Überwachung bestimmter Aspekte der Strategie auf individuelle Personen;
- (d) Sicherstellung, dass geeignete quantitative und qualitative Daten vorhanden und zugänglich sind, um die Ergebnisse zu überwachen; Optimierung der Ergebnisse durch Harmonisierung der Umsetzung der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung mit den Anforderungen anderer internationaler, regionaler und nationaler Instrumente zu den Rechten von Mädchen und Frauen *auf*, *in der* und *durch* Bildung, die im Einklang mit dem vorliegenden Dokument (englisch: *this instrument*) stehen.

### 7.3.16 Allgemeine Empfehlung Nummer 37 (CEDAW-Ausschuss) 13. März 2018

#### Zu den geschlechtsbezogenen Dimensionen der Verringerung des Katastrophenrisikos im Kontext von Klimawandel (69. Sitzung)

##### I. Einleitung

1. Der Klimawandel verschärft sowohl das Risiko als auch die Auswirkungen von Naturkatastrophen weltweit, indem er die Häufigkeit und Schwere von Wetter- und Klimagefahren erhöht, was die Anfälligkeit von Gemeinschaften (englisch: *communities*) für diese Gefahren verstärkt.<sup>1</sup> Es gibt wissenschaftliche Belege dafür, dass ein großer Teil der extremen Wetterereignisse auf der ganzen Welt auf den vom Menschen verursachten Klimawandel zurückzuführen ist.<sup>2</sup> Die Folgen solcher Naturkatastrophen für die Menschenrechte zeigen sich in Form von politischer und wirtschaftlicher Instabilität, zunehmender Ungleichheit, abnehmender Nahrungsmittel- und Wassersicherheit und zunehmender Bedrohung der Gesundheit und der Lebensgrundlagen (englisch: *livelihoods*).<sup>3</sup> Obwohl der Klimawandel alle betrifft, sind diejenigen Länder und Bevölkerungsgruppen, die am wenigsten zum Klimawandel beigetragen haben, einschließlich der Menschen, die in Armut leben, junger Menschen und künftiger Generationen, am anfälligsten für seine Auswirkungen.
2. Frauen, Mädchen, Männer und Jungen sind von Klimawandel und Naturkatastrophen

CEDAW/C/2018/37	
Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women	
	Date: General 13 March 2018 Original: English
Committee on the Elimination of Discrimination against Women	
General recommendation No. 37 (2018) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change	
Contents	
I. Introduction	Page 2
II. Objective and scope	4
III. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and other relevant international frameworks	6
IV. General principles of the Convention applicable to disaster risk reduction and climate change	7
A. Substantive equality and non-discrimination	8
B. Participation and empowerment	9
C. Accountability and access to justice	10
V. Specific principles of the Convention relevant to disaster risk reduction and climate change	11
A. Assessment and data collection	11
B. Policy coherence	12
C. Extraterritorial obligations, international cooperation and resource allocation	13
D. Non-State actors and extraterritorial obligations	14
E. Capacity development and access to technology	15
VI. Specific areas of concern	16
A. Right to live free from gender-based violence against women and girls	16
B. Rights to education and to information	17
C. Rights to work and to social protection	18
D. Right to health	19
E. Right to an adequate standard of living	21
F. Right to freedom of movement	22
VII. Dissemination and reporting	24

Link zur englischen Textfassung unter:

<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>

unterschiedlich betroffen, wobei viele Frauen und Mädchen größeren Risiken, Belastungen und Auswirkungen ausgesetzt sind.<sup>4</sup> Krisensituationen verschärfen die bereits bestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und verstärken die intersektionalen Formen der Diskriminierung unter anderem von Frauen, die in Armut leben, indigenen Frauen, Frauen, die ethnischen, rassischen, religiösen und sexuellen Minderheiten angehören, Frauen mit Behinderungen, geflüchteten und asylsuchenden Frauen, binnenvertriebenen Frauen, staatenlosen Frauen und Migrantinnen, Frauen in ländlichen Gebieten, unverheirateten Frauen, Jugendlichen und älteren Frauen, die im Vergleich zu Männern oder anderen Frauen oft überproportional betroffen sind.<sup>5</sup>

1 Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaveränderungen, *Climate Change 2014: Synthesebericht – Beitrag der Arbeitsgruppen I, II und III zum Fünften Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaveränderungen* (Genf, 2013). Der Ausschuss definiert Klimawandel/ Klimaveränderung wie folgt: „Klimaveränderung bezieht sich auf eine Änderung des Klimazustands, die aufgrund einer Änderung im Mittelwert und/oder im Schwankungsbereich seiner Eigenschaften identifiziert werden kann (zum Beispiel mithilfe von statistischen Tests) und die über einen längeren Zeitraum anhält, typischerweise Jahrzehnte oder länger“.

2 Susan J. Hassol et al. „(Un)Natural disasters: communicating linkages between extreme events and climate change“, *WMO Bulletin*, Band 65, Nummer 2 (Genf, Weltorganisation für Meteorologie, 2016).

3 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), „*Climate change and disaster risk reduction*“, 23. März 2016.

4 Siehe Kommission für die Rechtsstellung der Frau, Resolutionen 56/2 und 58/2 zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Ermächtigung von Frauen bei Naturkatastrophen, die im März 2012 und März 2014 einvernehmlich gefasst wurden.

5 Siehe zum Beispiel die Allgemeine Empfehlung Nummer 27 (2010) zu älteren Frauen und den Schutz ihrer Menschenrechte.

3. In vielen Kontexten schränken Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern die Kontrolle ein, die Frauen und Mädchen über ihre Lebensentscheidungen haben, ebenso wie ihren Zugang zu Ressourcen wie Nahrung, Wasser, landwirtschaftlichen Betriebsmitteln, Land, Kredit, Energie, Technologie, Bildung, Gesundheitswesen, angemessenem Wohnraum, Sozialschutz und Beschäftigung.<sup>6</sup> Aufgrund dieser Ungleichheiten sind Frauen und Mädchen eher katastrophenbedingten Risiken und Verlusten im Zusammenhang mit ihren Lebensgrundlagen ausgesetzt und können sich weniger an veränderte klimatische Bedingungen anpassen. Obwohl Klimaschutz- und Anpassungsprogramme neue Beschäftigungs- und Lebenschancen in Bereichen wie der Agrarproduktion, der nachhaltigen Stadtentwicklung und der sauberen Energie bieten können, wird die fehlende Überwindung der strukturellen Hindernisse, mit denen Frauen beim Zugang zu ihren Rechten konfrontiert sind, die geschlechtsbezogenen Ungleichheiten (englisch: *gender-based inequalities*) und intersektionalen Formen der Diskriminierung verstärken.
4. Die Sterblichkeits- und Morbiditätsraten in Katastrophenfällen sind bei Frauen und Mädchen höher.<sup>7</sup> Aufgrund geschlechtsspezifischer wirtschaftlicher Ungleichheiten sind Frauen und insbesondere weibliche Haushaltsvorstände einem höheren Armutsrisiko ausgesetzt und leben eher in inadäquaten Unterkünften in städtischen und ländlichen Gebieten mit geringem Bodenwert, die anfällig für die Auswirkungen klimabedingter Ereignisse wie Überschwemmungen, Stürme, Lawinen, Erdbeben, Erdbeben und andere Gefahren sind.<sup>8</sup> Frauen und Mädchen in Konfliktsituationen sind insbesondere Risiken im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und dem Klimawandel ausgesetzt. Die höhere Sterblichkeit und Morbidität von Frauen während und nach Naturkatastrophen ist auch das Ergebnis der Ungleichheiten, denen sie beim Zugang zu angemessener Gesundheitsversorgung, ausreichenden Lebensmitteln und Ernährung, Wasser und sanitären Einrichtungen, Bildung, Technologie und Informationen ausgesetzt sind.<sup>9</sup> Darüber hinaus führt das Versäumnis, eine geschlechterorientierte (englisch: *gender-responsive*) Katastrophenplanung und -umsetzung durchzuführen, oft zu Schutzeinrichtungen und -infrastrukturen, wie Frühwarnmechanismen, Unterkünfte und Hilfsprogramme, die die spezifischen Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen von Frauen, einschließlich Frauen mit Behinderungen, älterer Frauen und indigener Frauen, vernachlässigen.<sup>10</sup>
5. Frauen und Mädchen sind auch einem erhöhten Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt während und nach Naturkatastrophen ausgesetzt. In Ermangelung von Sozialschutzsystemen und in Situationen, in denen Ernährungsunsicherheit mit Straffreiheit für geschlechtsspezifische Gewalt zusammentritt, sind Frauen und Mädchen oft sexueller Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt, wenn sie versuchen, Zugang zu Lebensmitteln und anderen Grundbedürfnissen für Familienmitglieder und sich selbst zu erhalten. In Lagern und temporären Siedlungen führen der Mangel an körperlicher Sicherheit sowie das Fehlen sicherer und zugänglicher Infrastrukturen und Dienstleistungen, einschließlich Trinkwasser und sanitärer Einrichtungen, ebenfalls zu einem Anstieg der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Frauen und Mädchen mit Behinderungen sind während und nach Naturkatastrophen wegen Diskriminierung aufgrund körperlicher Einschränkungen und Kommunikationsbarrieren sowie wegen der Unzugänglichkeit grund-

6 Für die Zwecke dieser Allgemeinen Empfehlung sollten alle Verweise auf „Frauen“ so gelesen werden, dass sie sowohl Frauen als auch Mädchen umfassen, sofern nicht anders angegeben.

7 Eric Neumayer und Thomas Plümper, „*The gendered nature of natural disasters: the impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002*“, *Annals of the Association of American Geographers*, Band 97, Nummer 3 (2007).

8 Vereinte Nationen, *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015: Making Development Sustainable – The Future of Disaster Risk Management* (New York, 2015); *Disasters without Borders: Regional Resilience for Sustainable Development: Asia-Pacific Disaster Report 2015* (Veröffentlichung der Vereinten Nationen, Verkaufsnummer E.15.II.F.13).

9 C. Bern et al., „*Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991*“, *Bulletin of the World Health Organization*, Band 71, Nummer 1 (1993).

10 Tripartite Core Group, „*Post-Nargis joint assessment*“, Juli 2008; Lorena Aguilar et al., „*Training manual on gender and climate change*“ (San José, Weltnaturschutzunion, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen und die Gender and Water Alliance, 2009).

- gender Dienstleistungen und Einrichtungen besonders von geschlechtsspezifischer Gewalt und sexueller Ausbeutung bedroht. Häusliche Gewalt, frühe und/oder Zwangsehe, Menschenhandel und Zwangsprostitution treten während und nach Naturkatastrophen ebenfalls häufiger auf.
6. Da die höhere Vulnerabilität und Gefährdung von Frauen und Mädchen gegenüber Katastrophenrisiken und dem Klimawandel wirtschaftlich, sozial und kulturell bedingt sind, können sie reduziert werden. Solche Vulnerabilitäten können je nach Art der Katastrophe und dem geografischen und soziokulturellen Kontext variieren.
  7. Die Kategorisierung von Frauen und Mädchen als passive „vulnerable Gruppen“, die schutzbedürftig vor den Auswirkungen von Naturkatastrophen sind, ist ein negatives Geschlechterstereotyp, das die wichtigen Beiträge von Frauen in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos, Katastrophennachsorge sowie Klimaschutz- und Anpassungsstrategien nicht anerkennt.<sup>11</sup> Gut durchdachte Initiativen zur Katastrophenvorsorge und zum Klimawandel, die eine umfassende und wirksame Beteiligung von Frauen vorsehen, können die substantielle Gleichstellung der Geschlechter (englisch: *substantive equality*) sowie das Empowerment der Frauen fördern und gleichzeitig sicherstellen, dass Ziele der nachhaltigen Entwicklung, der Katastrophenvorsorge und des Klimawandels erreicht werden.<sup>12</sup> Es sollte betont werden, dass die Gleichstellung der Geschlechter eine Voraussetzung für die Verwirklichung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung ist.
  8. Angesichts der großen Herausforderungen und Möglichkeiten in Bezug auf die Verwirklichung der Menschenrechte der Frauen, die sich aus dem Klimawandel und dem Katastrophenrisiko ergeben, hat der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (der Ausschuss) besondere Leitlinien für die Vertragsstaaten bei der Umsetzung ihrer Verpflichtungen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zur Verfügung gestellt. In seinen abschließenden Bemerkungen zu den Berichten der Vertragsstaaten und in mehreren seiner Allgemeinen Empfehlungen hat der Ausschuss betont, dass die Vertragsstaaten und andere Interessengruppen verpflichtet sind, spezifische Maßnahmen zu ergreifen, um Diskriminierung von Frauen in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos und Klimawandel durch die Annahme gezielter Rechtsvorschriften, Politiken, Minderungs- und Anpassungsstrategien, Haushalte und andere Maßnahmen zu bekämpfen.<sup>13</sup> In seiner Erklärung zu Geschlecht und Klimawandel betonte der Ausschuss, dass alle Interessengruppen sicherstellen sollten, dass Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und zur Verringerung des Katastrophenrisikos geschlechtsspezifisch sind und sensibel auf indigene Wissenssysteme reagieren und dass sie die Menschenrechte achten. Das Recht der Frauen auf Beteiligung auf allen Entscheidungsebenen muss in den Politiken und Programmen zum Klimawandel gewährleistet sein (A/65/38, Teil 1, Anlage II).

11 Vereinte Nationen, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2015; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, „Clean development mechanism: exploring the gender dimensions of climate finance mechanisms“, November 2010; Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, „Ensuring gender equity in climate change financing“ (New York, 2011).

12 Senay Habtezion, „Gender and disaster risk reduction“, Gender and Climate Change Asia and the Pacific Policy Brief, Nummer 3 (New York, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, 2013); Weltgesundheitsorganisation (WHO), „Gender, climate change and health“ (Genf, 2010).

13 Für zusammenfassende Feststellungen siehe CEDAW/C/SLB/CO/1-3, Absatz 40-41; CEDAW/C/PER/CO/7-8, Absatz 37-38; CEDAW/C/GIN/CO/7-8, Absatz 53; CEDAW/C/GRD/CO/1-5, Absatz 35-36; CEDAW/C/JAM/CO/6-7, Absatz 31-32; CEDAW/C/SYC/CO/1-5, Absatz 36-37; CEDAW/C/TGO/CO/6-7, Absatz 17; CEDAW/C/DZA/CO/3-4, Absatz 42-43; CEDAW/C/NLZ/CO/7, Absatz 9 und 36-37; CEDAW/C/CHI/CO/5-6, Absatz 38-39; CEDAW/C/BLR/CO/7, Absatz 37-38; CEDAW/C/LKA/CO/7, Absatz 38-39; CEDAW/C/NPL/CO/4-5, Absatz 38; und CEDAW/C/TUV/CO/2, Absatz 55-56. Siehe auch die Allgemeine Empfehlung Nummer 27 (2010) zu älteren Frauen und dem Schutz ihrer Menschenrechte, Absatz 25 und die Allgemeine Empfehlung Nummer 28 (2010) zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens, Absatz 11.



9. Der Ausschuss stellt fest, dass andere Menschenrechtsgremien der Vereinten Nationen, einschließlich des Menschenrechtsrates und der Mandatsträger für Sonderverfahren, des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des Ausschusses für die Rechte des Kindes, immer häufiger auf die negativen Folgen des Klimawandels, der Umweltzerstörung und Naturkatastrophen verweisen. Diese Gremien haben auch die Verpflichtungen der Regierungen und anderer Interessengruppen bekräftigt, unverzüglich gezielte Maßnahmen zu ergreifen, um die negativen Auswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen auf die Menschenrechte zu verhindern und abzuschwächen und technische und finanzielle Unterstützung für die Verringerung des Katastrophenrisikos und Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel zu leisten.
11. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung kann auch dazu verwendet werden, um die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen, internationalen und regionalen zwischenstaatlichen Organisationen, pädagogischen Fachkräften, der wissenschaftlichen Gemeinschaft, medizinischem Personal, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und anderen Stakeholdern, die an Aktivitäten im Zusammenhang mit der Katastrophenrisikominderung und dem Klimawandel beteiligt sind, zu unterstützen.

### II. Ziel und Geltungsbereich

10. Gemäß Artikel 21 (1) des Übereinkommens dient die vorliegende Allgemeine Empfehlung den Vertragsstaaten als Orientierungshilfe für die Umsetzung ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in Bezug auf die Katastrophenrisikominderung und den Klimawandel. In ihren dem Ausschuss gemäß Artikel 18 vorgelegten Berichten sollten die Vertragsstaaten allgemeine Verpflichtungen zur Gewährleistung der substantiellen Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) zwischen Frauen und Männern in allen Lebensbereichen sowie die spezifischen Garantien in Bezug auf diese Rechte im Rahmen des Übereinkommens ansprechen, die besonders von Klimawandel und Naturkatastrophen, wie etwa extreme Wetterereignisse wie Überschwemmungen und Hurrikane, sowie langsam auftretende Phänomene wie das Abschmelzen von Polkappen und Gletschern, Dürre und der Meeresspiegelanstieg, betroffen sein können.
12. Ziel der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung ist es, die Dringlichkeit der Abschwächung der negativen Auswirkungen des Klimawandels zu unterstreichen und die Schritte hervorzuheben, die zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter erforderlich sind, deren Verwirklichung die Widerstandsfähigkeit von Einzelpersonen und Gemeinschaften weltweit im Kontext von Klimawandel und Naturkatastrophen stärken wird. Sie soll auch zur Kohärenz, Rechenschaftspflicht und der gegenseitigen Stärkung internationaler Agenden zur Katastrophenrisikominderung und Anpassung an den Klimawandel beitragen, indem sie sich auf die Auswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen auf die Menschenrechte von Frauen konzentriert.
13. In der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung behandelt der Ausschuss weder die geschlechtsspezifischen Aspekte von Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen erschöpfend noch unterscheidet er zwischen Naturkatastrophen, die im Zusammenhang mit dem Klimawandel stehen, und anderen Naturkatastrophen. Es ist jedoch hervorzuheben, dass ein großer Teil der heutigen Naturkatastrophen auf vom Menschen verursachtem Klimawandel zurückgeführt werden kann und dass die hierin enthaltenen Empfehlungen auch für Gefahren, Risiken und Naturkatastrophen gelten, die nicht direkt mit dem Klimawandel zusammenhängen.



Für die Zwecke der vorliegenden Allgemeinen Empfehlung sind Naturkatastrophen so definiert, dass sie auch kleine und große, häufige und seltene, plötzliche und langsam eintretende Ereignisse umfassen, die durch natürliche oder von Menschen verursachte Gefahren verursacht werden, sowie damit zusammenhängende ökologische, technologische und biologische Gefahren und Risiken, die im Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge 2015–2030 angegeben sind, sowie alle anderen chemischen, nuklearen und biologischen Gefahren und Risiken. Zu diesen Gefahren und Risiken zählen auch die Prüfung und der Einsatz aller Arten von Waffen durch staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure.

14. Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten, die negativen Auswirkungen des Klimawandels wirksam abzumildern und sich an sie anzupassen, um das erhöhte Katastrophenrisiko zu verringern, wurden von internationalen Menschenrechtsorganen anerkannt. Die Begrenzung des Einsatzes fossiler Brennstoffe und der Treibhausgasemissionen sowie der schädlichen Umweltauswirkungen von mineralgewinnenden Industrien wie Bergbau und Fracking und die Bereitstellung von Klimafinanzierungen gelten als entscheidende Schritte zur Minderung der negativen Auswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen auf die Menschenrechte. Alle Minderungs- oder Anpassungsmaßnahmen sollten in Übereinstimmung mit den Menschenrechtsgrundsätzen der tatsächlichen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, der Teilhabe und Ermächtigung, der Rechenschaftspflicht und des Zugangs zur Justiz, der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit konzipiert und durchgeführt werden.

15. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung konzentriert sich auf die Verpflichtungen der Vertragsstaaten und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteure, wirksame Maßnahmen zur Verhütung und Abschwächung der negativen Auswirkungen von Naturkatastrophen und dem Klimawandel zu ergreifen und darauf zu reagieren und in diesem Zusammenhang sicherzustellen, dass die Menschenrechte von Frauen und Mädchen im Einklang mit dem Völkerrecht geachtet, geschützt und erfüllt werden. Es werden drei sich gegenseitig verstärkende Aktionsbereiche der Interessengruppen identifiziert, die sich auf die allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens, die für Katastrophenrisiken und Klimawandel anwendbar sind und auf spezifische Maßnahmen, um die Verringerung des Katastrophenrisikos und den Klimawandel und spezifische Problembereiche anzugehen, konzentrieren.

### **III. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und weitere einschlägige internationale Rahmenwerke**

16. Das Übereinkommen fördert und schützt die Menschenrechte der Frauen und dies sollte so verstanden werden, dass es in allen Phasen des Klimawandels und der Katastrophenverhütung, der Schadensminderung, der Reaktion, der Wiederherstellung und der Anpassung gilt. Neben dem Übereinkommen regeln mehrere spezifische internationale Rahmenwerke die Verringerung des Katastrophenrisikos, die Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel, die humanitäre Hilfe, die nachhaltige Entwicklung und einige von ihnen befassen sich auch mit der Gleichstellung der Geschlechter. Diese Instrumente sollten zusammen mit den Bestimmungen des Übereinkommens gelesen werden.

17. In der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (1992), die im Abschlussdokument der Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung mit dem Titel „Die Zukunft, die wir wollen“ von 2012 erneut bekräftigt wurde, wurde die besonders anfällige Situation der kleinen Inselentwicklungsstaaten anerkannt und der Grundsatz der Gleichstellung der Geschlechter und die Notwendigkeit einer wirksamen Beteiligung von Frauen und indigenen Völkern an allen Initiativen im Zusammenhang mit dem Klimawandel sicherzustellen, bekräftigt.
18. Im Sendai Rahmenwerk über die Verringerung des Katastrophenrisikos (2015–2030) wurde betont, dass „Frauen und ihre Beteiligung entscheidend für ein effektives Katastrophenrisikomanagement und die Konzeption, Bereitstellung und Umsetzung geschlechtersensibler Politiken, Pläne und Programme zur Verringerung des Katastrophenrisikos sind; und angemessene Maßnahmen zum Aufbau von Kapazitäten ergriffen werden müssen, um Frauen für die Vorsorge zu stärken (englisch: *empower*) und ihre Fähigkeit aufzubauen, alternative Lebensgrundlagen in Situationen nach Katastrophen zu sichern“. Hervorgehoben wurde auch, dass es zentral ist Frauen zu stärken, gleichstellungsorientierte (englisch: *gender-responsive*) und allgemein zugängliche Maßnahmen für Reaktion, Wiederherstellung, Rehabilitation und Wiederaufbau in der Öffentlichkeit anzuleiten und zu fördern“.<sup>14</sup>
19. Im Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC) wurden die Vertragsstaaten aufgefordert, Maßnahmen gegen den Klimawandel auf der Grundlage der Gerechtigkeit/Gleichwertigkeit (englisch: *equity*) und im Einklang mit ihren gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Fähigkeiten zu ergreifen. Das UNFCCC erkennt an, dass der Klimawandel zwar alle Menschen betrifft, aber die Länder, die am wenigsten zu den Treibhausgasemissionen beigetragen haben, sowie die Menschen, die in Armut leben, Kinder und künftige Generationen am stärksten betroffen sind. Klimagerechtigkeit (englisch: *climate equity*) erfordert, dass bei den globalen Bemühungen, die negativen Auswirkungen des Klimawandels abzuschwächen und sich an ihn anzupassen, die Bedürfnisse von Ländern, Gruppen und Einzelpersonen, einschließlich Frauen und Mädchen, die für seine negativen Auswirkungen am anfälligsten sind, vorrangig berücksichtigt werden.
20. Im Jahr 2014 verabschiedete die Konferenz der Vertragsparteien (COP) des UNFCCC den Beschluss 18/CP.20 mit dem Titel Lima-Arbeitsprogramm zu Genderfragen (englisch: *Lima work programme on gender*), in dem sie einen Plan zur Förderung des Gleichgewichts der Geschlechter (englisch: *gender balance*) und zur Verwirklichung geschlechtergerechter (englisch: *gender-responsive*) Klimastrategien festlegten, die entwickelt wurden, um die effektive Beteiligung von Frauen in den im Rahmen des Übereinkommens geschaffenen Gremien zu unterstützen. Im Jahr 2017 verabschiedete die Konferenz der Vertragsparteien den Beschluss 3/CP.23 mit dem Titel „Establishment of a gender action plan“ (Erstellung eines Gender-Maßnahmenplans), in dem sie sich darauf einigte, die volle, gleichberechtigte und sinnvolle Beteiligung von Frauen voranzutreiben und eine geschlechtergerechte Klimapolitik sowie die Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in alle Elemente des Klimaschutzes zu fördern.
21. Das Pariser Abkommen, das die Konferenz der Vertragsparteien als Teil des UNFCCC verabschiedete, stellte fest, dass die Vertragsparteien bei ihren Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels ihre jeweiligen Verpflichtungen in Bezug auf die Menschenrechte, das Recht auf Gesundheit, die Rechte indigener Völker, lokaler Gemeinschaften, von Migrantinnen und Migranten, von Kindern, von Menschen mit Behinderungen und Menschen in vulnerablen Situationen und das Recht auf Entwicklung sowie die Gleichstellung der Geschlechter, das Empowerment von Frauen und die Generationengerechtigkeit (englisch:

14 Resolution der Generalversammlung 69/283, Anlage II, Absatz 36 (a) (i) und 32.

*intergenerational equity*) beachten, fördern und berücksichtigen sollten. Sie erkannten auch an, dass die Anpassung, einschließlich des Aufbaus von Kapazitäten für Minderungs- und Anpassungsmaßnahmen, geschlechterorientiert (englisch: *gender-responsive*), partizipativ und völlig transparent sein sollte und dass dabei vulnerable Gruppen, Gemeinschaften und Ökosysteme berücksichtigt werden sollten.

22. Die VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung für den Zeitraum 2015–2030 enthalten wichtige Ziele für die Gleichstellung der Geschlechter, einschließlich derjenigen in den Zielen 3, 4 und 5, 6, 10, sowie in Bezug auf Klimawandel und Verringerung des Katastrophenrisikos in Zielen 11 und 13.
23. Auf der dritten internationalen Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung, die 2015 in Addis Abeba stattfand, verabschiedeten die Teilnehmenden Dokumente, die Geschlechtergleichstellung und Frauenrechte mit der Anpassung an den Klimawandel und der Verringerung des Katastrophenrisikos verbinden (englisch: *link*), und sie forderten die Staaten auf, diese Fragen in die Entwicklungsfinanzierung einzubeziehen.
24. Die Teilnehmenden des Humanitären Weltgipfels im Jahr 2016 forderten, dass Geschlechtergleichstellung, Empowerment von Frauen und die Rechte der Frauen zu Grundpfeilern humanitärer Maßnahmen werden sollten, einschließlich der Katastrophenvorsorge und -reaktion. Ebenfalls 2016 erkannten die Teilnehmenden der Konferenz „Habitat III“ der Vereinten Nationen (Konferenz über Wohnungsbau und nachhaltige Stadtentwicklung) in der Neuen Städteagenda (englisch: *New Urban Agenda*) die Notwendigkeit geschlechtergerechter Maßnahmen an, um sicherzustellen, dass die Stadtentwicklung nachhaltig und belastbar ist und zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel beiträgt.

### IV. Allgemeine Grundsätze der Frauenrechtskonvention zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel

25. Mehrere Querschnittsgrundsätze und -bestimmungen des Übereinkommens sind von entscheidender Bedeutung und sollten als Orientierungshilfe bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, Politiken, Aktionsplänen, Programmen, Haushalten und anderen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel dienen.
26. **Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass alle Politiken, Rechtsvorschriften, Pläne, Programme, Haushalte und anderen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel geschlechtergerecht ausgerichtet sind und auf menschenrechtsbasierten Grundsätzen beruhen, einschließlich der folgenden:**
  - (a) **Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, wobei den am stärksten marginalisierten Gruppen von Frauen und Mädchen oberste Priorität gegeben wird, zum Beispiel Angehörige von indigenen, rassischen, ethnischen und sexuellen Minderheiten, Frauen und Mädchen mit Behinderungen, Jugendliche, ältere Frauen, unverheiratete Frauen, weibliche Haushaltsvorstände, Witwen, Frauen und Mädchen sowohl in ländlichen als auch in städtischen Gebieten, die in Armut leben, Frauen in der Prostitution und binnenvertriebene, staatenlose, geflüchtete, asylsuchende Frauen und Migrantinnen;**
  - (b) **Teilhabe und Empowerment durch die Einführung wirksamer Prozesse und die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen, um sicherzustellen, dass unterschiedliche Frauengruppen die Möglichkeit haben, sich an jeder Phase der Entwicklung, Umsetzung und dem Monitoring von Politiken auf jeder Regierungsebene, auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene zu beteiligen;**

(c) **Rechenschaftspflicht (englisch: *accountability*) und Zugang zur Justiz, die die Bereitstellung angemessener und korrekter Informationen und Mechanismen erfordern, um sicherzustellen, dass alle Frauen und Mädchen, deren Rechte direkt und indirekt von Naturkatastrophen und dem Klimawandel betroffen sind, mit angemessenen und rechtzeitigen Hilfsmitteln (englisch: *remedies*) versorgt werden.**

27. Diese drei allgemeinen Grundsätze – Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, Teilhabe und Empowerment, Rechenschaftspflicht und Zugang zur Justiz – sind von grundlegender Bedeutung, um sicherzustellen, dass alle Maßnahmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos im Zusammenhang mit dem Klimawandel im Einklang mit dem Übereinkommen durchgeführt werden.

### A. Substantielle Gleichstellung und Nichtdiskriminierung

28. Die Vertragsstaaten sind nach Artikel 2 des Übereinkommens verpflichtet, gezielte und spezifische Maßnahmen zu ergreifen, um die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern zu garantieren, einschließlich der Annahme partizipativer und geschlechtergerechter Politiken (englisch: *gender-responsive policies*), Strategien und Programme zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel in allen Sektoren. In Artikel 2 werden die besonderen Kernverpflichtungen (englisch: *core obligations*) der Vertragsstaaten festgelegt, um die substantielle Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen unter das Übereinkommen fallenden Bereichen zu gewährleisten und zu diesem Zweck legislative, politikbasierte und andere Maßnahmen zu ergreifen.<sup>15</sup> Die Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen, auch im Hinblick auf die Gesetzgebung, in allen Bereichen zu ergreifen, um die volle Entfaltung und Förderung von Frauen auf der Grundlage der Gleichstellung mit Männern zu garantieren,

wird in den Artikeln 3 und 24 des Übereinkommens ausführlicher behandelt.

29. Intersektionale Formen der Diskriminierung können den Zugang bestimmter Frauengruppen zu Informationen, politischer Macht, Ressourcen und Vermögenswerten einschränken, die ihnen helfen würden, die negativen Auswirkungen von Naturkatastrophen und Klimawandel abzuschwächen. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 (2010) zu den wesentlichen Verpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens sowie in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 32 (2014) zu den geschlechtsspezifischen Dimensionen von Flüchtlingsstatus, Asyl, Staatsangehörigkeit und Staatenlosigkeit von Frauen, in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 33 (2015) zum Zugang von Frauen zur Justiz, in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 34 (2016) zu den Rechten von Frauen in ländlichen Gebieten, in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 35 (2017) zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, in der Aktualisierung seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 19 und in seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 36 (2017) zum Recht auf Bildung für Mädchen und Frauen bekräftigte der Ausschuss, dass die Diskriminierung von Frauen untrennbar mit anderen Faktoren verbunden ist, die ihr Leben beeinflussen.

30. Die vorliegende Allgemeine Empfehlung enthält keine vollständige Liste jeder Gruppe von Berechtigten, für die die Achtung ihrer Rechte in Rechtsvorschriften, Politiken, Programmen und Strategien zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel integriert werden muss. Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der substantiellen Gleichstellung, die die Grundlage des Übereinkommens bilden, verlangen, dass die Vertragsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass direkte und indirekte Diskriminierung sowie intersektionale Formen der Diskriminierung beseitigt werden. Spezifische Maßnahmen, einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen, Rechtsvorschriften

15 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 28 (2010) zu den Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten nach Artikel 2 des Übereinkommens.

ten, die intersektionale Formen der Diskriminierung und Ressourcenzuweisung verbieten, sind notwendig, um sicherzustellen, dass alle Frauen und Mädchen in der Lage sind, sich an der Entwicklung, Umsetzung und dem Monitoring von Maßnahmen (englisch: *policies*) und Plänen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und Naturkatastrophen zu beteiligen.

31. Wie in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 28 dargelegt, sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber allen Frauen hinsichtlich aller Formen der Diskriminierung in allen Bereichen, auch in den nicht ausdrücklich in dem Übereinkommen genannten, zu achten, zu schützen und zu erfüllen und die gleichberechtigte Entwicklung und Förderung von Frauen in allen Bereichen sicherzustellen. Um tatsächliche Gleichstellung (englisch: *substantive equality*) von Frauen und Männern im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel sicherzustellen, sollten die Vertragsstaaten spezifische, gezielte und messbare Maßnahmen in Bezug auf folgende Punkte ergreifen:

(a) Identifizieren und Beseitigen aller Formen der Diskriminierung, einschließlich intersektionaler Formen der Diskriminierung, in Rechtsvorschriften, Politiken, Programmen, Plänen und anderen Aktivitäten im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel. Vorrang sollte der Bekämpfung von Diskriminierungen in Bezug auf Eigentum, Zugang, Nutzung, Veräußerung, Kontrolle, Verwaltung und Erbschaft von Eigentum, Land und natürlichen Ressourcen sowie von Hindernissen eingeräumt werden, die die Ausübung der vollen Rechtsfähigkeit und Autonomie der Frauen in Bereichen wie der Freizügigkeit und dem gleichberechtigten Zugang zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, einschließlich Lebensmitteln, Gesundheit, Arbeit und Sozialschutz, behindern.

Frauen und Mädchen sollten durch spezifische Politiken, Programme und Strategien befähigt werden, damit sie von ihrem Recht Gebrauch (englisch: *exercise their right*) machen können, Informationen über Klimawandel und Verringerung des Katastrophenrisikos zu suchen, zu erhalten und weiterzugeben;

(b) Schaffen wirksamer Mechanismen, um zu garantieren, dass die Rechte von Frauen und Mädchen bei der Ausarbeitung von Maßnahmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene im Vordergrund stehen. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass qualitativ hochwertige Infrastrukturen und kritische Dienste auf einer Basis der Gleichheit (englisch: *on a basis of equality*) für alle Frauen und Mädchen verfügbar, zugänglich und kulturell akzeptabel sind.

### B. Teilhabe und Empowerment

32. Die Teilhabe verschiedener Gruppen von Frauen und Mädchen und die Entwicklung ihrer Führungsfähigkeiten auf verschiedenen Regierungsebenen und innerhalb lokaler Gemeinschaften ist von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Verhütungs- und Reaktionsmaßnahmen in Bezug auf Naturkatastrophen und in Bezug auf die negativen Auswirkungen des Klimawandels wirksam sind und Perspektiven aus allen Bereichen der Gesellschaft einbeziehen. Die Förderung der Teilhabe von Mädchen und jungen Frauen an der Erstellung, Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Strategien (englisch: *policies*) und Plänen im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Verringerung des Katastrophenrisikos ist von wesentlicher Bedeutung, da diese Gruppen oft übersehen werden, auch wenn sie von den Auswirkungen dieser Phänomene während ihres gesamten Lebens betroffen sein werden.



33. Frauen leisten wichtige Beiträge zur Haushaltswirtschaft, der lokalen, nationalen, regionalen und internationalen Wirtschaft sowie zum Umweltmanagement, zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Widerstandsfähigkeit gegen den Klimawandel auf verschiedenen Ebenen. Auf lokaler Ebene ist das traditionelle Wissen der Frauen in den landwirtschaftlichen Regionen in dieser Hinsicht besonders wichtig, denn diese Frauen sind gut positioniert, um Veränderungen in der Umwelt zu beobachten und auf sie durch adaptive Praktiken bei der Pflanzenauswahl, dem Pflanzen, der Ernte, den Techniken des Bodenschutzes und sorgfältiger Wasserwirtschaft zu reagieren.
34. Der Zwischenstaatliche Ausschuss für Klimaänderungen [„Weltklimarat“ oder englisch abgekürzt: *IPCC*] hat festgestellt, dass die meisten lokalen Gemeinschaften Anpassungspraktiken entwickeln, die identifiziert und befolgt werden könnten und sollten, um effektive Anpassungs- und Reaktionsstrategien im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel maßgeschneidert zu gestalten.<sup>16</sup> Im Pariser Abkommen hat die Konferenz der Vertragsparteien anerkannt, dass die Anpassung an den Klimawandel von den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen und, wo zweckmäßig, von den traditionellen, indigenen und lokalen Wissenssystemen angeleitet werden sollte, eine Auffassung die im Einklang mit den zahlreichen Bestimmungen des Übereinkommens, einschließlich der Artikel 7, 8 und 14, die vorsehen, dass die Vertragsstaaten sicherstellen sollten, dass allen Frauen sinnvolle Möglichkeiten zur Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen und Entwicklungsplanungen gegeben werden, steht.
35. In den Artikeln 7 und 8 des Übereinkommens ist vorgesehen, dass Frauen im politischen und öffentlichen Leben auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene gleichgestellt sein sollten, und in Artikel 14 wird bekräftigt, dass Frauen im ländlichen Raum das Recht haben, an der Entwicklungsplanung und an Agrarreformaktivitäten teilzunehmen. Diese Garantie der politischen Gleichstellung umfasst Frauen in Führungspositionen und die Vertretung und Beteiligung der Frauen, was wesentliche Bestandteile für die Entwicklung und Durchführung wirksamer Programme und Maßnahmen (englisch: *policies*) zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel, die den Bedürfnissen der Bevölkerung, insbesondere der Frauen, Rechnung tragen, sind.
36. **Um sicherzustellen, dass Frauen und Mädchen die gleichen Möglichkeiten erhalten, um bei Aktivitäten im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel Führungspositionen einzunehmen und daran mitzuarbeiten und sich an diesbezüglichen Entscheidungen zu beteiligen, empfiehlt der Ausschuss, dass die Vertragsstaaten:**
- gezielte Maßnahmen, wie zum Beispiel zeitweilige Sondermaßnahmen, einschließlich Quoten, wie in Artikel 4 des Übereinkommens und in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 25 (2004) zu zeitweiligen Sondermaßnahmen vorgesehen, als ein Element einer koordinierten und regelmäßig überwachten Strategie verabschieden, um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an allen Entscheidungs- und Entwicklungsplanungen im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel zu erreichen;<sup>17</sup>**
  - Programme entwickeln, um die Beteiligung und Führung(spositionen) von Frauen am/im politischen Leben sicherzustellen (englisch: *ensure participation and leadership by women*), auch durch zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere Frauenorganisationen, auf verschiedenen Ebenen, insbesondere im Kontext von lokaler und gemein-**

16 Zwischenstaatlicher Ausschuss für Klimaveränderungen, Klimaveränderung 2007: Synthesebericht – Beitrag der Arbeitsgruppen I, II und III zum Vierten Sachstandsbericht des Zwischenstaatlichen Ausschusses für Klimaveränderungen (Genf, 2007).

17 Siehe CEDAW/C/TUV/CO/2, Absatz 55–56.



schaftsbasierter (englisch: *community*) Planung und des Klimawandels sowie der Katastrophenvorsorge, der Katastrophenbewältigung und dem Wiederaufbau nach Katastrophen;

- (c) **die gleichberechtigte Vertretung (englisch: *equal representation*) von Frauen in Foren und Mechanismen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und für den Klimawandel auf kommunaler, lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene sicherstellen, damit sie an der Entwicklung von Politiken, Rechtsvorschriften und Plänen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel und deren Umsetzung teilhaben und diese beeinflussen können. Die Vertragsstaaten sollten auch positive Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Mädchen, junge Frauen und Frauen, die indigenen und anderen marginalisierten Gruppen angehören, die Möglichkeit erhalten, in diesen Mechanismen vertreten zu sein;**
- (d) **nationale Institutionen stärken, die sich mit geschlechtsbezogenen (englisch: *gender-related*) Fragen und den Rechten von Frauen befassen, die Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen, und Versorgung dieser mit angemessenen Ressourcen, Fähigkeiten und Befugnissen für die Leitung, Beratung, das Monitoring und die Durchführung von Strategien zur Verhütung und Reaktion auf Naturkatastrophen und zur Abschwächung der negativen Auswirkungen des Klimawandels;**
- (e) **angemessene Ressourcen für den Aufbau der Führungskapazitäten von Frauen bereitstellen und ein günstiges Umfeld für die Stärkung ihrer aktiven Rolle bei der Verringerung des Katastrophenrisikos und der Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels auf allen Ebenen und in allen relevanten Sektoren schaffen.**

### C. Rechenschaftspflicht und Zugang zur Justiz

- 37. Gemäß Artikel 15 (1) des Übereinkommens sollte Frauen die Gleichberechtigung vor dem Gesetz (englisch: *equality before the law*) gewährt werden, was in Katastrophenfällen und im Zusammenhang mit dem Klimawandel äußerst wichtig ist, da Frauen, die oft mit Hindernissen für den Zugang zur Justiz konfrontiert sind, bei der Geltendmachung von Entschädigungen und anderen Formen der Wiedergutmachung auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen können, um ihre Verluste abzumildern und sich an den Klimawandel anzupassen. Die Anerkennung der Rechtsfähigkeit von Frauen als identisch mit der von Männern und als gleich zwischen Frauengruppen, einschließlich Frauen mit Behinderungen und indigenen Frauen, sowie ihr gleichberechtigter Zugang zur Justiz sind wesentliche Elemente der Politiken und Strategien in Bezug auf Naturkatastrophen und den Klimawandel.<sup>18</sup>
- 38. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass die rechtlichen Rahmenwerke nicht-diskriminierend sind und dass alle Frauen im Einklang mit der Allgemeinen Empfehlung Nummer 33, einschließlich durch die folgenden Punkte, effektiven Zugang zur Justiz haben:
  - (a) Durchführen einer Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen (englisch: *gender impact analysis*) der geltenden Rechtsvorschriften unter Einbeziehung derjenigen, die in pluralen Rechtssystemen angewandt werden, einschließlich der gewohnheitsrechtlichen, traditionellen und religiösen Normen und Praktiken, um ihre Auswirkungen auf Frauen im Hinblick auf ihre Anfälligkeit für Katastrophenrisiken und den Klimawandel zu bewerten und Rechtsvorschriften, Normen und Praktiken entsprechend zu erlassen, aufzuheben oder zu ändern;

18 Siehe auch die Allgemeine Empfehlung Nummer 33 (2015) über den Zugang von Frauen zur Justiz.

- (b) Erhöhung des Bewusstseins von Frauen für die verfügbaren Rechtsbehelfe und Streitbeilegungsmechanismen und Verbesserung ihrer juristischen Kompetenzen, indem sie über ihre Rechte sowie über Strategien und Programme zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel informiert und befähigt werden, ihr Recht auf Information in diesem Zusammenhang auszuüben;
- (c) Sicherstellung eines bezahlbaren oder, so notwendig, kostenlosen Zugangs zu Rechtsdienstleistungen (englisch: *legal services*), einschließlich Rechtsbeistand (englisch: *legal aid*), sowie zu amtlichen Dokumenten wie Geburts-, Sterbe- und Heiratsurkunden sowie Grundbuchdokumenten und Urkunden. Es sollten zuverlässige und kostengünstige Verwaltungssysteme eingerichtet werden, um diese Dokumente für Frauen in Katastrophenfällen zugänglich und verfügbar zu machen, damit sie Dienstleistungen wie Hilfszahlungen und Entschädigungen in Anspruch nehmen können;
- (d) Abbau von Hindernissen für den Zugang von Frauen zur Justiz durch Sicherstellung, dass formelle und informelle Justizmechanismen, einschließlich alternativer Streitbeilegungsmechanismen mit dem Übereinkommen in Einklang stehen und verfügbar und zugänglich gemacht sind, damit Frauen in der Lage sind, ihre Rechte geltend zu machen. Es sollten auch Maßnahmen zum Schutz von Frauen vor Repressalien bei der Geltendmachung ihrer Rechte entwickelt werden;
- (e) Minimierung von Störungen der Rechts- und Justizsysteme, die sich aus Naturkatastrophen und dem Klimawandel ergeben können, durch die Entwicklung von Reaktionsplänen, die den Einsatz mobiler oder spezialisierter Berichtsmechanismen, Ermittlungsteams und Gerichte vorsehen. Flexible und zugängliche rechtliche und gerichtliche Mechanismen sind von besonderer Bedeutung für Frauen und Mädchen, die Vorfälle geschlechtsspezifischer Gewalt melden wollen.

## V. Spezifische Grundsätze (englisch: *principles*) des Übereinkommens, die für die Verringerung des Katastrophenrisikos und den Klimawandel relevant sind

### A. Bewertung und Datensammlung (englisch: *assessment and data collection*)

- 39. Die geschlechtsspezifischen Dimensionen der Verringerung des Katastrophenrisikos und der Auswirkungen des Klimawandels werden oft nicht gut verstanden. Begrenzte technische Kapazitäten auf nationaler und lokaler Ebene haben zu einem Mangel an Daten, die nach Geschlecht, Alter, Behinderung, ethnischer Zugehörigkeit und geografischer Lage aufgeschlüsselt sind, geführt, was die Entwicklung geeigneter und gezielter Strategien zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimaschutz weiterhin behindert.
- 40. Die Vertragsstaaten sollten:
  - (a) bestehende nationale und lokale Mechanismen zur Erhebung, Analyse und Verwaltung und Anwendung von Daten, die nach Geschlecht, Alter, Behinderung, ethnischer Zugehörigkeit und Region aufgeschlüsselt sind, einrichten oder identifizieren. Diese Daten sollten öffentlich zugänglich gemacht und zur Information über gleichstellungsorientierte (englisch: *gender-responsive*) nationale und regionale Katastrophenvorsorge- und Klimaschutzgesetze, -politiken, -programme und -haushalte verwendet werden;
  - (b) auf der Grundlage aufgeschlüsselter Daten spezifische und geschlechterorientierte (englisch: *gender-responsive*) Indikatoren und Überwachungsmechanismen entwickeln, die es den Vertragsstaaten ermöglichen, Ausgangswerte festzulegen und Fortschritte in Bereichen wie der Beteiligung von Frauen an Initiativen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel sowie in politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen zu messen. Die Integration und Koordinierung bei der Umsetzung anderer bestehender Rahmenwerke, wie dem Rahmenüber-

einkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und dem Sendai Rahmenwerk, sind von wesentlicher Bedeutung, um einen kohärenten und wirksamen Ansatz zu gewährleisten;

- (c) Stärkung, Aufbau von Kapazitäten und Bereitstellung von Ressourcen, gegebenenfalls durch Geberunterstützung, für die nationalen Institutionen, die für die Erhebung, Konsolidierung und Analyse disaggregierter Daten in allen relevanten Sektoren zuständig sind, wie Wirtschaftsplanung, Katastrophenrisikomanagement, Planung und Überwachung der Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung, auch auf lokaler Ebene;
- (d) Klimainformationen in die Katastrophenplanung und Entscheidungsprozesse auf subnationaler und nationaler Ebene einbeziehen, indem sichergestellt wird, dass unterschiedliche Gruppen von Frauen als wertvolle Hilfsquellen für das Wissen der Gemeinschaft über den Klimawandel konsultiert werden.

## B. Politikkohärenz

41. Erst in jüngster Zeit wurden konzertierte Anstrengungen unternommen, um Politiken in den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter, Verringerung des Katastrophenrisikos, Klimawandel und nachhaltige Entwicklung zu koordinieren. Während bestimmte Politikdokumente, wie die Agenda 2030 und die UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung, diese Ziele in ihre Rahmen für die Umsetzung integrieren, bleibt auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene noch viel zu tun, um die Politiken anzugleichen. Aktionsprogramme, Budgets und Strategien sollten sektorübergreifend koordiniert werden, einschließlich Handel, Entwicklung, Energie, Umwelt, Wasser, Klimawissenschaft, Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit und Planung sowie auf Regierungsebenen, einschließlich lokaler und subnationaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebenen, um einen wirksamen und menschenrechtsbasierten Ansatz für die Verringerung des Katastrophenrisikos und die

Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel zu gewährleisten.

### 42. Die Vertragsstaaten sollten:

- (a) eine umfassende Prüfung der Politiken und Programme in allen Sektoren und Bereichen, einschließlich Klima, Handel und Investitionen, Umwelt und Planung, Wasser, Ernährung, Landwirtschaft, Technologie, Sozialschutz, Bildung und Beschäftigung, durchführen, um den Grad der Integration einer Gleichstellungsperspektive und etwaige Inkonsistenzen festzustellen, um die Anstrengungen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Eindämmung des und Anpassung an den Klimawandel zu verstärken;
- (b) die Koordinierung zwischen den Sektoren verbessern, einschließlich derjenigen, die an Katastrophenrisikomanagement, Klimawandel, Geschlechtergleichstellung, Gesundheitsversorgung, Bildung, Sozialschutz, Landwirtschaft, Umweltschutz und Stadtplanung beteiligt sind, durch Maßnahmen wie die Annahme integrierter nationaler Strategien und Pläne zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel, die eine Perspektive der Gleichstellung der Geschlechter ausdrücklich in ihre Ansätze integrieren;
- (c) Abschätzungen der geschlechtsspezifischen Folgen (englisch: *gender impact assessments*) während der Entwurfs-, Umsetzungs- und Überwachungsphase von Plänen und Politiken zur Katastrophenvorsorge und in Bezug auf den Klimawandel durchführen;
- (d) praktische Instrumente, Informationen und bewährter Verfahren und Methoden für die wirksame Einbeziehung der Perspektive der Gleichstellung der Geschlechter in Rechtsvorschriften, Politiken und Programme in allen für die Verringerung des Katastrophenrisikos und den Klimawandel relevanten Bereichen entwickeln, zusammenstellen und austauschen;

- (e) **die entscheidende Rolle der subnationalen Regierungen bei der Verringerung des Katastrophenrisikos, der Bereitstellung von Dienstleistungen, der Notfallmaßnahmen, der Flächennutzungsplanung und dem Klimawandel fördern und stärken. Zu diesem Zweck sollten angemessene Haushaltsmittel bereitgestellt und Mechanismen entwickelt werden, um die Umsetzung von Rechtsvorschriften und Maßnahmen (englisch: *policies*) auf subnationaler Ebene zu überwachen.**

### C. Extraterritoriale Verpflichtungen, internationale Zusammenarbeit und Bereitstellung von Ressourcen

43. Die Vertragsstaaten sind sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Hoheitsgebiete verpflichtet, die vollständige Umsetzung des Übereinkommens sicherzustellen, auch in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos und Eindämmung des und Anpassung an den Klimawandel. Maßnahmen wie die Begrenzung des Einsatzes fossiler Brennstoffe, die Verringerung der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung und der Treibhausgasemissionen sowie die Förderung des Übergangs zu erneuerbaren Energiequellen gelten als entscheidende Schritte zur Eindämmung der negativen Menschenrechtsauswirkungen von Klimawandel und Naturkatastrophen weltweit. In seinen Resolutionen 26/27 und 29/15 stellte der VN-Menschenrechtsrat fest, dass der globale Charakter des Klimawandels eine möglichst umfassende Zusammenarbeit aller Länder und ihre Beteiligung an einer wirksamen und angemessenen internationalen Reaktion erfordert.<sup>19</sup>
44. Derzeit sind die Zuweisungen an Mitteln für die Bewältigung der zugrunde liegenden strukturellen Ursachen der Ungleichheit der Geschlechter, die die Gefährdung der Frauen durch Katastrophenrisiken und die Auswirkungen des Klimawandels erhöht, sowie für die Entwicklung geschlechtergerechter Programme (englisch: *gender-responsive programmes*) in diesen Bereichen unzureichend. Länder mit niedrigem Einkommen und klimabedingter Gefährdung stehen vor besonderen Herausforderungen bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung geschlechtergerechter Strategien (englisch: *gender-responsive policies*) und Programme zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Verhütung, Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel sowie bei der Förderung des Zugangs zu erschwinglichen Technologien aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit nationaler öffentlicher Mittel und Entwicklungshilfe.
45. Im Einklang mit dem Übereinkommen und anderen internationalen Menschenrechtsinstrumenten muss eine angemessene und wirksame Zuweisung finanzieller und technischer Ressourcen für geschlechtergerechte (englisch: *gender-responsive*) Naturkatastrophen- und Klimawandelverhütung, -eindämmung und -anpassung sowohl durch nationale Haushalte als auch durch internationale Zusammenarbeit gewährleistet sein. Alle Maßnahmen, die von den Vertragsstaaten ergriffen werden, um den Klimawandel und Naturkatastrophen in ihren eigenen Hoheitsgebieten oder extraterritorial zu verhindern, abzuschwächen und darauf zu reagieren, müssen sich fest auf die Menschenrechtsgrundsätze der substantiellen Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, der Teilhabe und des Empowerments, der Rechenschaftspflicht und des Zugangs zur Justiz, der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit (englisch: *rule of law*) stützen.

<sup>19</sup> In seinem Bericht 2016 (A/HRC/31/52, Fußnote 27) stellte der Sonderberichterstatter für Menschenrechte und Umwelt fest, dass „das Versäumnis der Staaten, Maßnahmen zur wirksamen Eindämmung des Klimawandels durch internationale Zusammenarbeit zu setzen, die einzelnen Staaten daran hindern würde, ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz und zur Erfüllung der Menschenrechte der Menschen in ihren eigenen Hoheitsgebieten nachzukommen“.

46. Die Vertragsstaaten sollten einzeln und in Zusammenarbeit mit anderen:

- (a) wirksame Schritte zur gerechten Verwaltung (englisch: *equitably manage*) gemeinsamer natürlicher Ressourcen, insbesondere Wasser, ergreifen, und zur Begrenzung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, der Nutzung fossiler Brennstoffe, der Entwaldung, der oberflächennahen Permafrostverschlechterung, der Bodenverschlechterung und der grenzüberschreitenden Verschmutzung, einschließlich der Deponierung giftiger Abfälle, sowie aller anderen ökologischen, technologischen und biologischen Gefahren und Risiken, die zu Klimawandel und Naturkatastrophen beitragen, die sich auf Frauen und Mädchen unverhältnismäßig negativ auswirken.
- (b) dedizierte Mittelzuweisungen auf internationaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene erhöhen, um auf geschlechtsspezifische Erfordernisse bei Verhütung, Vorsorge, Eindämmung, Wiederherstellung und Anpassung in Bezug auf Naturkatastrophen und Klimawandel im Infrastruktur- und Dienstleistungssektor zu reagieren;
- (c) in Anpassungsfähigkeit investieren, in Anpassungsfähigkeit investieren, indem Lebensgrundlagen identifiziert und unterstützt werden, die widerstandsfähig gegen Katastrophen und Klimawandel, nachhaltig und stärkend für Frauen sind (englisch: *empowering for women*) sowie in geschlechterorientierte Dienstleistungen (englisch: *gender-responsive services*), die es Frauen ermöglichen, Zugang zu diesen Lebensgrundlagen zu erhalten und von ihnen zu profitieren;
- (d) Zugang für Frauen zu geeigneten Risikominderungsmaßnahmen wie Sozialschutz, Diversifizierung der Lebensgrundlagen und Versicherung verbessern;
- (e) eine Gleichstellungsperspektive in relevante internationale, regionale, nationa-

le, sektorale und lokale Programme und Projekte einbeziehen, auch solche, die mit internationalen Klimamitteln und Mitteln für nachhaltige Entwicklung finanziert werden;

- (f) Ressourcen, Wissen und Technologien zum Aufbau von Kapazitäten zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Anpassung an den Klimawandel bei Frauen und Mädchen austauschen, auch durch Bereitstellung angemessener, wirksamer und transparenter Finanzmittel, die im Rahmen partizipativer, rechenschaftspflichtiger und nicht diskriminierender Prozesse verwaltet werden;
- (g) sicherstellen, dass Staaten, internationale Organisationen und andere Einrichtungen, die technische und finanzielle Ressourcen für die Verringerung des Katastrophenrisikos, die nachhaltige Entwicklung und den Klimawandel bereitstellen, bei der Konzeption, Umsetzung und dem Monitoring aller Programme eine Gleichstellungsperspektive und eine Frauenrechtsperspektive einbeziehen und geeignete und wirksame Mechanismen zur Rechenschaftspflicht im Bereich der Menschenrechte einrichten.

#### D. Nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure und extraterritoriale Verpflichtungen

47. Der Privatsektor und die Organisationen der Zivilgesellschaft können eine wichtige Rolle bei der Verringerung des Katastrophenrisikos, der Klimaresistenz und der Förderung der Geschlechtergleichstellung auf nationaler Ebene und bei transnationaler Tätigkeit spielen. Die Entwicklung von öffentlich-privaten Partnerschaften wird durch eine Reihe von Mechanismen gefördert, unter anderem im Rahmen der Agenda 2030. Diese Partnerschaften können die finanziellen und technischen Mittel bereitstellen, die erforderlich sind, um die Schaffung neuer Infrastrukturen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Sicherung von klimabeständigen Lebensgrundlagen zu ermöglichen.



48. In den Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte ist festgelegt, dass Unternehmen eine direkte Verantwortung für die Achtung und den Schutz der Menschenrechte tragen, mit der gebotenen Sorgfalt handeln müssen, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und um wirksame Abhilfemaßnahmen für Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten bereitzustellen. Um sicherzustellen, dass die Aktivitäten des Privatsektors in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos und Klimawandel die Menschenrechte der Frauen achten und schützen, müssen sie Rechenschaftslegung garantieren und partizipativ, geschlechtergerecht sein sowie regelmäßiger menschenrechtsbasierter Überwachung und Evaluation unterworfen sein.
49. Die Vertragsstaaten sollten die Tätigkeiten nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure in ihrem Hoheitsgebiet regulieren, auch wenn sie extraterritorial tätig sind. Die Allgemeine Empfehlung Nummer 28 bekräftigt die Anforderung des Artikels 2 (e), um die Diskriminierung durch öffentliche oder private Akteurinnen und Akteure zu beseitigen, die sich auf Handlungen von nationalen Unternehmen erstreckt, die extraterritorial tätig sind.
50. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die lokal und international tätig sind, manchmal in Partnerschaft mit Regierungsbehörden und dem Privatsektor, tragen ebenfalls die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass ihre Aktivitäten in den Bereichen Klimawandel und Verringerung des Katastrophenrisikos und Katastrophenrisikomanagement der lokalen Bevölkerung keinen Schaden zufügen, und diese Organisationen sollten Maßnahmen ergreifen, um den Schaden zu minimieren, den sie versehentlich einfach durch ihr Präsenz und das Leisten von Hilfe verursachen könnten.<sup>20</sup>
51. **In Bezug auf nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure sollten die Vertragsstaaten:**
- (a) **Schaffung eines Umfelds, das für geschlechtergerechte (englisch: *gender-responsive*) Investitionen in die Verhütung und Eindämmung von und Anpassung an Katastrophen und Klimawandel förderlich ist, unter anderem durch nachhaltige städtische und ländliche Entwicklung, die Förderung erneuerbarer Energien und Sozialversicherungssysteme;**
  - (b) **Unternehmertum von Frauen fördern und Anreize für Frauen schaffen, sich an Unternehmen zu beteiligen, die in der nachhaltigen Entwicklung und in klimabeständigen Aktivitäten zur Sicherung des Lebensunterhalts in Bereichen wie dem Sektor der sauberen Energien und den agroökologischen Ernährungssystemen tätig sind. Die in diesen Bereichen tätigen Unternehmen sollten auch ermutigt werden, die Zahl der von ihnen beschäftigten Frauen zu erhöhen, insbesondere in Führungspositionen;**
  - (c) **Analysen der geschlechtsspezifischen Auswirkungen (englisch: *gender impact analyses*) von allen geplanten öffentlich-privaten Partnerschaften (englisch: *public-private partnerships*) in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos und Klimawandel durchführen und sicherstellen, dass unterschiedliche Gruppen von Frauen an ihrer Konzeption, Umsetzung und ihrem Monitoring beteiligt sind. Besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden zu garantieren, dass alle Gruppen von Frauen physischen und wirtschaftlichen Zugang zu allen Infrastrukturen und Dienstleistungen haben, die im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften bereitgestellt werden;**

.....  
<sup>20</sup> Siehe A/HRC/28/76, Absatz 40 (g), 99 und 104.



- (d) **Regulierungsmaßnahmen zum Schutz von Frauen vor Menschenrechtsverletzungen durch private Wirtschaftsakteurinnen und -akteure verabschieden und sicherstellen, dass ihre eigenen Aktivitäten, einschließlich derjenigen, die in Partnerschaft mit dem Privatsektor und der Zivilgesellschaft durchgeführt werden, die Menschenrechte achten und schützen und dass wirksame Rechtsbeihilfe zur Verfügung stehen, wenn Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den Aktivitäten nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure auftreten. Diese Maßnahmen sollten auf Tätigkeiten angewendet werden, die sowohl innerhalb als auch außerhalb des Hoheitsgebiets des betreffenden Vertragsstaats stattfinden.**

#### **E. Kapazitätsaufbau (englisch: *capacity development*) und Zugang zu Technologien**

52. Die mangelnde aktive Beteiligung von Frauen an Programmen in Bezug auf Verringerung des Katastrophenrisikos und Klimawandel, insbesondere auf lokaler Ebene, behindert Fortschritte bei der Umsetzung von Gleichstellungs-Commitments und der Entwicklung koordinierter und wirksamer Politiken und Strategien zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Klimaresistenz. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Kapazität und Fähigkeiten von Frauen, Frauenrechtsorganisationen und staatlichen Einrichtungen zur Teilnahme an geschlechterorientierten (englisch: *gender-responsive*) Katastrophenrisiko- und Klimaanalysen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene auszubauen.
53. In seiner Erklärung zu Geschlecht und Klimawandel stellte der Ausschuss fest, dass Politiken, die die Gleichstellung der Geschlechter beim Zugang zu und bei der Nutzung und Kontrolle von Wissenschaft und Technologie sowie der formalen und informellen Bildung und Ausbildung fördern, die Fähigkeiten eines Landes in den Bereichen Katastrophenverringering, Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel verbessern würden (A/65/38, Teil Eins, Anlage II). Allzu oft konnten Frauen jedoch aufgrund geschlechtsspezifischer Ungleichheiten keinen Zugang zu Technologien, Ausbildungsmöglichkeiten und Informationen erhalten.
54. Die Vertragsstaaten sollten:
- (a) die Beteiligung von Frauen an der Entwicklung von Plänen in Bezug auf die Verringerung des Katastrophenrisikos und den Klimawandel verstärken, indem sie ihre technischen Kapazitäten unterstützen und angemessene Ressourcen für diesen Zweck bereitstellen;
  - (b) die Führungsrolle von Frauen (englisch: *leadership by women*) auf allen Ebenen der Katastrophenverhütung und -vorsorge institutionalisieren, einschließlich bei der Entwicklung und Verbreitung von Frühwarnsystemen, Reaktion (englisch: *response*) und Wiederherstellung (englisch: *recovery*) sowie Eindämmung des und Anpassung an den Klimawandel;
  - (c) sicherstellen, dass Frühwarninformationen unter Einsatz moderner, kulturell geeigneter, zugänglicher und inklusiver Technologien bereitgestellt werden, wobei die Bedürfnisse unterschiedlicher Frauengruppen berücksichtigt werden. Insbesondere der Ausbau der Internet- und Mobilfunkabdeckung sowie anderer zuverlässiger und kostengünstiger Kommunikationstechnologien wie Funkgeräte (englisch: *radios*) und die Zugänglichkeit dieser Technologie für alle Frauen, einschließlich Frauen, die indigenen Gruppen und Minderheiten angehören, älterer Frauen und Frauen mit Behinderungen, sollten im Rahmen von Programmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel aktiv gefördert werden;

- (d) sicherstellen, dass Frauen Zugang zu Technologien haben, um die nachteiligen Auswirkungen von Naturkatastrophen und Klimawandel auf Nutzpflanzen, Viehbestand, Privathaushalte und Unternehmen zu verhindern und abzuschwächen, und dass sie die Anpassungs- und Eindämmungstechnologie an den Klimawandel nutzen und wirtschaftlich davon profitieren können, auch im Zusammenhang mit erneuerbaren Energien und nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktion;
- (e) das Verständnis, die Anwendung und die Nutzung der traditionellen Kenntnisse und Fähigkeiten von Frauen in den Bereichen Verringerung des Katastrophenrisikos und Katastrophenreaktion sowie Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel fördern;
- (f) die Beiträge von Frauen zur Konzeption, Entwicklung und Nutzung von Katastrophenvorsorge und klimawissenschaftlichen Technologien fördern und erleichtern.

## VI. Spezifische Problembereiche (englisch: *specific areas of concern*)

### A. Recht auf ein Leben frei von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen

55. In seiner Allgemeinen Empfehlung Nummer 35 stellte der Ausschuss fest, dass geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen (englisch: *gender-based violence*) eines der grundlegenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Mittel ist, mit denen die untergeordnete Stellung der Frauen gegenüber Männern und ihre stereotypen Rollen aufrechterhalten werden. Es wurden auch Katastrophenfälle sowie die Verschlechterung

und Zerstörung der natürlichen Ressourcen als Faktoren hervorgehoben, die die geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen beeinflussten und verschärften.

56. Der Ausschuss hat auch festgestellt, dass sexuelle Gewalt in humanitären Krisen häufig vorkommt und nach einer nationalen Katastrophe akut werden kann. In einer Zeit erhöhten Stresses, der Gesetzlosigkeit und Obdachlosigkeit sind Frauen mit einer erhöhten Gewaltgefahr konfrontiert (A/65/38, Teil Zwei, Anlage II, Absatz 6).<sup>21</sup>
57. In Übereinstimmung mit der Frauenrechtskonvention und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 35 sollten die Vertragsstaaten:
- (a) Politiken und Programme zur Bewältigung bestehender und neuer Risikofaktoren für geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, sexueller Gewalt, wirtschaftlicher Gewalt, Menschenhandel und Zwangsehe, im Zusammenhang mit der Verringerung des Katastrophenrisikos und dem Klimawandel entwickeln sowie die Beteiligung und Führungsrolle von Frauen in ihrer Entwicklung fördern;
  - (b) sicherstellen, dass das gesetzliche Mindestalter der Ehe 18 Jahre für Frauen und Männer beträgt. Die Vertragsstaaten sollten Schulungen über die Prävalenz von Früh- und Zwangsehe für alle Mitarbeitenden, die an Katastrophenreaktionsmaßnahmen beteiligt sind, miteinbeziehen. In Partnerschaft mit Frauenverbänden und anderen Interessengruppen sollten im Rahmen lokaler und regionaler Katastrophenbewältigungspläne Mechanismen zur Verhütung, Überwachung und Bekämpfung von Früh- und Zwangsehen eingerichtet werden;

21 Siehe auch Allgemeine Empfehlung Nummer 19 (1992) über Gewalt gegen Frauen und Allgemeine Empfehlung Nummer 35 (2017) über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen, Aktualisierung der Allgemeinen Empfehlung Nummer 19, Absatz 14.

- (c) zugängliche, vertrauliche, unterstützende und wirksame Mechanismen für alle Frauen, die geschlechtsspezifische Gewalt melden wollen, bereitstellen;
- (d) in Zusammenarbeit mit einem breiten Spektrum von Interessengruppen, einschließlich Frauenverbänden, ein regelmäßiges Monitoring- und Evaluationsystem der Interventionen/Maßnahmen (englisch: *interventions*) zur Verhütung und Reaktion auf geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen innerhalb von Programmen zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zum Klimawandel entwickeln;
- (e) Schulung, Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung der Behörden, der Rettungskräfte und anderer Gruppen über die verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt, die in Katastrophenfällen weitverbreitet sind, sowie darüber, wie man sie verhindern und bekämpfen kann, anbieten. Die Schulung sollte Informationen über die Rechte und Bedürfnisse von Frauen und Mädchen, einschließlich indigener Gruppen und Minderheitengruppen, von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, lesbischen, bisexuellen und transsexuellen Frauen und Mädchen und intersexuellen Personen, sowie darüber enthalten, wie sie möglicherweise geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt und von ihr betroffen sind;
- (f) langfristige Politiken und Strategien zur Bekämpfung der Grundursachen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen in Katastrophenfällen verabschieden, auch durch Zusammenarbeit mit Männern und Jungen, den Medien, traditionellen und religiösen Führungskräften und Bildungseinrichtungen, um soziale und kulturelle Stereotypen über den Status von Frauen zu identifizieren und zu beseitigen.

## B. Rechte auf Bildung und Information

- 58. Artikel 10 des Übereinkommens betrifft die Beseitigung von Diskriminierungen im Bildungswesen.<sup>22</sup> Bildung verbessert die Fähigkeit (englisch: *capacity*) von Frauen zur Teilhabe in ihren Haushalten, Familien, Gemeinden und Unternehmen und die Mittel zur Verringerung des Katastrophenrisikos, zur Eindämmung des Klimawandels, zur Entwicklung effektiverer Wiederherstellungsstrategien und damit zum Aufbau widerstandsfähigerer Gemeinschaften zu identifizieren. Bildung verbessert auch den Zugang zu Chancen, Ressourcen, Technologien und Informationen, die zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Entwicklung wirksamer Politiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel beitragen. Die Verhütung und Eindämmung von Naturkatastrophen und des Klimawandels erfordern gut ausgebildete Frauen und Männer in Bereichen wie Wirtschaft, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Klimatologie, Ingenieurwesen, Recht, Telekommunikation und Rettungsdienste.
- 59. Nach Naturkatastrophen können Mädchen und Frauen, deren Zugang zur Bildung oft schon durch soziale, kulturelle und wirtschaftliche Barrieren eingeschränkt ist, aufgrund der Zerstörung der Infrastruktur, des Mangels an Lehrkräften und anderen Ressourcen, aufgrund wirtschaftlicher Not und aufgrund von Sicherheitsbedenken mit noch größeren Hindernissen für die Teilnahme an der Bildung konfrontiert sein.
- 60. Gemäß Artikel 10 des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 36 sollten die Vertragsstaaten:

22 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 36 (2017) zum Recht von Mädchen und Frauen auf Bildung.

- (a) durch regelmäßige Inspektionen sicherstellen, dass die Bildungsinfrastruktur sicher und widerstandsfähig genug ist, um Naturkatastrophen standzuhalten, und dass angemessene Ressourcen für den Schutz von Lehrenden und Lernenden vor den Folgen des Klimawandels und von Naturkatastrophen bereitgestellt werden;
- (b) angemessene Ressourcen und Haushaltsmittel bereitstellen, damit Schulen und andere Bildungseinrichtungen so gebaut werden, dass sie Gefahren standhalten, auf der Grundlage einer fundierten Katastrophenrisikobewertung und Bauvorschriften wieder aufgebaut und nach Naturkatastrophen so schnell wie möglich in Betrieb genommen werden können. Die Wiedereingliederung von Mädchen und anderen Gruppen, für die Bildung traditionell nicht als wichtig erachtet wurde, sollte durch spezifische Sensibilisierungsprogramme priorisiert werden, um sicherzustellen, dass Mädchen und Frauen nach Naturkatastrophen nicht von der Bildung ausgeschlossen werden;
- (c) sicherstellen, dass Frauen und Mädchen gleichberechtigten Zugang zu Informationen, einschließlich wissenschaftlicher Forschung, und Bildung über Naturkatastrophen und Klimawandel haben. Diese Informationen sollten Teil der Kernbildungsinhalte auf jeder Unterrichtsstufe sein;
- (d) innovative und flexible geschlechtergerechte (englisch: *gender-responsive*) Bildungsprogramme priorisieren, auch auf Gemeinschaftsebene, damit Frauen die erforderlichen Fähigkeiten entwickeln können, um sich an den Klimawandel anzupassen und sich an Initiativen für nachhaltige Entwicklung zu beteiligen. Es sollten spezifische Pro-

gramme und Stipendien eingerichtet werden, um Mädchen und Frauen bei der Aus- und Weiterbildung in allen Bereichen der Verringerung des Katastrophenrisikos und des Katastrophenmanagements sowie der Umwelt- und Klimawissenschaften zu unterstützen.

### C. Rechte auf Arbeit und auf Sozialschutz

- 61. Naturkatastrophen und der Klimawandel treffen Frauen, insbesondere diejenigen, die in Armut leben, direkt, indem sie sich auf ihre Lebensgrundlagen auswirken. Wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern werden durch Diskriminierung gefestigt und verstärkt, dazu zählen etwa Beschränkungen des Eigentums und der Kontrolle von Land und Immobilien, ungleiche Entlohnung, die Konzentration von Frauen in prekären, informellen und instabilen Beschäftigungsverhältnissen, sexuelle Belästigung und andere Formen der Gewalt am Arbeitsplatz, schwangerschaftsbedingte Diskriminierung am Arbeitsplatz, geschlechtsspezifische Aufteilung der Haushaltsarbeit und Unterbewertung der Beiträge von Frauen in der Haushalts-, Gemeinschafts- und Sorgearbeit (englisch: *domestic, community and care work*) sowie Diskriminierung am Arbeitsplatz, einschließlich Arbeitsausbeutung und sexueller Ausbeutung, Landnahme und Umweltzerstörung durch missbräuchliche Rohstoffindustrien und aufgrund unregelter industrieller und/oder agroindustrieller Aktivitäten. All solche geschlechtsspezifische Diskriminierung schränkt die Fähigkeit (englisch: *capacity*) von Frauen ein, den durch Katastrophen und Klimawandel verursachten Schaden zu verhindern und sich daran anzupassen.
- 62. Die Belastung durch Sorge- und Hausarbeit nimmt für Frauen nach Naturkatastrophen oft zu. Die Zerstörung von Lebensmittelvorräten, Wohnraum und Infrastruktur wie

Wasser- und Energieversorgung sowie das Fehlen von Sozialschutzsystemen und Gesundheitsdiensten haben spezifische Folgen für Frauen und Mädchen. Das Ergebnis dieser geschlechtsspezifischen Ungleichheiten (englisch: *gendered inequalities*) ist die erhöhte Vulnerabilitäts- und Sterblichkeitsrate von Frauen und Mädchen und ihnen bleibt häufig weniger Zeit, um wirtschaftliche Tätigkeiten auszuüben oder Zugang zu den für die Erholung und Anpassung notwendigen Ressourcen, einschließlich Information und Bildung, zu erhalten.<sup>23</sup>

63. Soziale und rechtliche Ungleichheiten schränken die Fähigkeit von Frauen, in sicherere, weniger katastrophenanfällige Gebiete zu ziehen, weiter ein und können möglicherweise das Recht von Frauen auf Zugang zu Finanzdienstleistungen, Krediten, Sozialleistungen und sicheren Besitz von Land und anderen Produktionsressourcen einschränken.<sup>24</sup>

64. Die Vertragsstaaten sollten:

- (a) in geschlechtergerechte (englisch: *gender-responsive*) Sozialschutzsysteme und Sozialdienste investieren, die wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen Frauen und Männern verringern und es Frauen ermöglichen, Katastrophenrisiken zu mindern und sich an die negativen Auswirkungen des Klimawandels anzupassen. Die Förderkriterien für Sozialschutzsysteme sollten genau überwacht werden, um sicherzustellen, dass sie für alle Frauengruppen zugänglich sind, einschließlich weiblicher Haushaltsvorstände, unverheirateter Frauen, binnenvertriebener Frauen, Migrantinnen und geflüchteter Frauen sowie Frauen mit Behinderungen;
- (b) die Katastrophenresilienz von Arbeitsplätzen und kritischen Infrastrukturen, einschließlich Kernreaktoren und Atomkraftwerken, durch regelmäßige

Inspektionen und die Verabschiedung von baulichen Sicherheitskodizes (englisch: *building safety codes*) und anderen Systemen sicherstellen, um zu gewährleisten, dass diese Infrastrukturen, insbesondere diejenigen, die für die Generierung von Einkommen und für häusliche Tätigkeiten erforderlich sind, nach Naturkatastrophen so schnell wie möglich in Betrieb genommen werden können;

- (c) das gleiche Recht der Frauen auf menschenwürdige und nachhaltige Beschäftigungsmöglichkeiten, wie in Artikel 11 des Übereinkommens vorgesehen, und Anwendung dieses Rechts im Rahmen der Katastrophenverhütung, -bewältigung und -wiederherstellung sowie im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel in städtischen und ländlichen Gebieten garantieren;
- (d) den gleichberechtigten Zugang von Frauen zu Märkten, Finanzdienstleistungen, Kredit- und Versicherungssystemen und Regulierung der Schattenwirtschaft erleichtern, um sicherzustellen, dass Frauen Renten und andere arbeitsbezogene Sozialversicherungsansprüche geltend machen können;
- (e) die ungleiche Belastung durch unbezahlte Sorgearbeit von Frauen, auch im Rahmen der Katastrophen- und Klimapolitik, anerkennen und bekämpfen. Es sollten Politiken und Programme entwickelt werden, um die geschlechtsspezifische Belastung (englisch: *gendered burdens*) durch Sorge-/Pflegeaufgaben zu bewerten, zu verringern und diese umzuverteilen, wie Sensibilisierungsprogramme zur gleichen Verteilung von häuslicher Arbeit und unbezahlter Sorgearbeit, die Einführung zeitsparender Maßnahmen und die Einbeziehung geeigneter Technologien, Dienstleistungen und Infrastrukturen;

23 Siehe zum Beispiel A/55/38, Absatz 339.

24 Siehe Allgemeine Empfehlung Nummer 29 (2013) zu den wirtschaftlichen Folgen der Ehe, der familiären Beziehungen und ihrer Auflösung sowie die Allgemeine Empfehlung Nummer 34 (2016) zu den Rechten der Frauen in ländlichen Gebieten.



- (f) **das Recht der Frauen auf Zugang zur Ausbildung in nicht traditionellen Arbeitsbereichen, auch innerhalb der Umweltwirtschaft (englisch: *green economy*), und auf nachhaltige Existenzgrundlagen schützen und fördern, die es ihnen ermöglichen würden, Katastrophen- und Klimaschutzverhütung, -vorsorge, -eindämmung und -anpassung zu konzipieren, sich daran zu beteiligen, diese zu verwalten und zu überwachen und sie besser in die Lage zu versetzen, von solchen Maßnahmen zu profitieren.**

### D. Recht auf Gesundheit

65. Nach Artikel 12 des Übereinkommens sollen die Vertragsstaaten die substanzielle Gleichstellung von Frauen und Männern bei der Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen, einschließlich der Dienste für sexuelle und reproduktive Gesundheit sowie der Dienste für geistige und psychische Gesundheit, garantieren. Die Maßnahmen, die die Vertragsstaaten nach Artikel 12 ergreifen müssen, um das Recht auf Gesundheit für alle Frauen zu achten, zu schützen und zu erfüllen, sind in der Allgemeinen Empfehlung Nummer 24 (1999) des Ausschusses zu Frauen und Gesundheit aufgeführt. Gesundheitsdienste und -systeme, einschließlich der Dienste der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, sollten verfügbar, zugänglich, akzeptabel und von guter Qualität sein, auch im Zusammenhang mit Naturkatastrophen.<sup>25</sup> Zu diesem Zweck sollten Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass geschlechtergerechte Politiken, Budgets und Überwachungstätigkeiten in Bezug auf den Klimawandel und die Widerstandsfähigkeit gegen Naturkatastrophen vollständig in die Gesundheitsdienste und -systeme integriert werden.<sup>26</sup>
66. Klimawandel und Naturkatastrophen, einschließlich Pandemien, beeinflussen die Prävalenz, Verteilung und Schwere neuer und erneut auftauchender Krankheiten. Die Anfälligkeit von Frauen und Mädchen für Krankheiten wird durch Ungleichheiten beim Zugang zu Lebensmitteln, Ernährung und Gesundheitsversorgung und durch die sozialen Erwartungen, dass Frauen als die vorrangig Sorgetragenden (englisch: *primary caregivers*) für Kinder, ältere Menschen und Kranke tätig werden, erhöht.
67. Die Vertragsstaaten sollten sicherstellen, dass detaillierte Politiken und Mittelzuweisungen zur Förderung, zum Schutz und zur Erfüllung des Rechts der Frauen auf Gesundheit, einschließlich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, und zu einer umfassenden, altersgerechten Sexualerziehung, der geistigen und psychologischen Gesundheit, Hygiene und Sanitärversorgung erfolgen. Bestimmungen für die pränatale und postnatale Versorgung, wie zum Beispiel die geburtshilfliche Notfallversorgung und die Unterstützung des Stillens, sollten Teil von Strategien, Plänen und Programmen im Zusammenhang mit Klimawandel und Naturkatastrophen sein.
68. **Insbesondere sollten die Vertragsstaaten:**
- (a) **die Beteiligung, auch in Entscheidungspositionen, unterschiedlicher Gruppen von Frauen und Mädchen an der Planung, Durchführung und Überwachung von Gesundheitspolitiken und -programmen sowie an der Gestaltung und Verwaltung integrierter Gesundheitsdienste für Frauen im Rahmen des Katastrophenrisiko-Managements und des Klimawandels sicherstellen;**
  - (b) **in klima- und katastrophenresiliente Gesundheitssysteme und -dienste investieren und das Maximum ihrer verfügbaren Ressourcen den zugrunde liegenden Gesundheitsfaktoren wie sauberem Wasser, angemessener Ernährung und sanitären Einrichtungen und Menstruationshygienemanagement**

25 WHO, „Gender inequities in environmental health“, EUR/5067874/151 (2008).

26 Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability – Part A: Global and Sectoral Aspects*, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (New York, Cambridge University Press, 2014), Seite 733.



- zuweisen. Diese Investitionen sollten darauf ausgerichtet sein, die Gesundheitssysteme so zu verändern, dass sie auf die sich ändernden Bedürfnisse der Gesundheitsversorgung infolge von Klimawandel und Naturkatastrophen reagieren und ausreichend widerstandsfähig sind, um diesen neuen Anforderungen gerecht zu werden;
- (c) die Beseitigung aller Hindernisse für den Zugang von Frauen und Mädchen zu Gesundheitsdiensten, Bildung und Information, auch in den Bereichen mentale und psychische Gesundheit, onkologische Behandlung sowie sexuelle und reproduktive Gesundheit, und insbesondere Bereitstellung von Mitteln für Krebsvorsorge, psychische Gesundheit und Beratungsprogramme und Programme zur Verhütung und Behandlung von sexuell übertragbaren Infektionen, einschließlich HIV, und zur Behandlung von AIDS vor, während und nach Naturkatastrophen sicherstellen;
- (d) die Bereitstellung von Informationen und Diensten zur Familienplanung und zur sexuellen und reproduktiven Gesundheit im Rahmen von Katastrophenvorsorge- und Reaktionsprogrammen Priorität einräumen, einschließlich des Zugangs zu Notfallverhütungsmitteln, zur Postexpositionsprophylaxe von HIV, zur Behandlung von AIDS und zum sicheren Schwangerschaftsabbruch, und die Müttersterblichkeit durch sichere Mutterschaftsdienste, die Bereitstellung qualifizierter Hebammen und pränatale Hilfe senken;
- (e) die Bereitstellung von Gesundheitsdienstleistungen für Frauen durch öffentliche, nichtstaatliche und private Organisationen überwachen, um einen gleichberechtigten Zugang zu hochwertiger Gesundheitsversorgung sicherzustellen, die den spezifischen Gesundheitsbedürfnissen verschiedener Frauengruppen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und Klimawandel gerecht wird;
- (f) verlangen, dass alle Gesundheitsdienste, die in Katastrophenfällen tätig sind, die Menschenrechte von Frauen fördern, einschließlich der Rechte auf Autonomie, Privatsphäre, Vertraulichkeit, informierte Zustimmung, Nichtdiskriminierung und Wahlmöglichkeiten. Spezifische Maßnahmen zur Sicherstellung der Förderung und des Schutzes der Rechte von Frauen und Mädchen mit Behinderungen, Frauen und Mädchen, die indigenen Gruppen und Minderheiten angehören, lesbischen, bisexuellen und transsexuellen Frauen und Mädchen, intersexuellen Personen, älteren Frauen sowie Frauen und Mädchen, die anderen marginalisierten Gruppen angehören, sollten ausdrücklich in die Gesundheitspolitiken und -normen für Katastrophenfälle aufgenommen werden;
- (g) sicherstellen, dass die Ausbildungsinhalte für das Gesundheitspersonal, einschließlich der Rettungsdienste, umfassende, verbindliche und genderbewusste (englisch: *gender-responsive*) Kurse über die Gesundheit von Frauen und die Menschenrechte, insbesondere geschlechtsspezifische Gewalt, umfassen. Gesundheitsdienstleistende sollten auf die Zusammenhänge zwischen erhöhtem Katastrophenrisiko, Klimawandel und dem wachsenden Potenzial für Notfälle im Gesundheitswesen infolge sich ändernder Krankheitsbilder aufmerksam gemacht werden. Die Schulung sollte auch Informationen über die Rechte von Frauen mit Behinderungen und Frauen umfassen, die indigenen Gruppen, Minderheiten und anderen marginalisierten Gruppen angehören;

**(h) Daten über geschlechtsspezifische Unterschiede bezüglich der Anfälligkeit für infektiöse und nichtinfektiöse Krankheiten, die in Katastrophenfällen und als Folge des Klimawandels auftreten, erheben und austauschen. Diese Informationen sollten für die Entwicklung integrativer, auf Rechten basierender Aktionspläne und Strategien für Naturkatastrophen und den Klimawandel genutzt werden.**

### E. Recht auf einen angemessenen Lebensstandard

#### Lebensmittel, Land, Wohnen, Wasser und sanitäre Einrichtungen

69. Die Auswirkungen des Klimawandels sind in vielen Bereichen bereits zu spüren, und zwar im Zusammenhang mit einer geringeren Ernährungssicherheit, der Bodendegradation und einer begrenzteren Verfügbarkeit von Wasser und anderen natürlichen Ressourcen. Es gibt Hinweise darauf, dass die Auswirkungen der Nahrungsmittel-, Land- und Wasserunsicherheit nicht geschlechtsneutral sind und dass Frauen in Zeiten der Nahrungsmittelknappheit eher unter Unterernährung und Fehlernährung leiden.<sup>27</sup> Es hat sich auch gezeigt, dass Frauen und Mädchen, die in vielen Gesellschaften die Hauptverantwortung für den Anbau, das Sammeln und die Zubereitung von Lebensmitteln sowie das Sammeln von Brennstoff und Wasser tragen, überproportional von einem Mangel an verfügbarem, erschwinglichem, sicherem und zugänglichem Trinkwasser und Brennstoffquellen betroffen sind. Die zusätzliche Belastung von Frauen und Mädchen durch eine solche klimabedingte Ressourcenknappheit kostet Zeit, verursacht körperliche Entbehrungen, erhöht die Aussetzung zu dem Risiko von Gewalt und erhöht den Stress.<sup>28</sup>
70. Frauen, insbesondere Frauen in ländlichen Gebieten und indigene Frauen, sind als Nahrungsmittelproduzentinnen und als Landarbeiterinnen direkt von Naturkatastrophen und dem Klimawandel betroffen, weil sie die Mehrheit der Klein- und Subsistenzlandwirtinnen und -landwirte der Welt und einen erheblichen Teil der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte ausmachen. Aufgrund diskriminierender Rechtsvorschriften und sozialer Normen haben Frauen nur begrenzten Zugang zu sicherem Landbesitz und die ihnen zugeteilten Anbauflächen sind in der Regel von minderwertiger Qualität und anfälliger für Überschwemmungen, Erosion oder andere widrige Klimaereignisse. Aufgrund der zunehmenden Abwanderung von Männern aus Gebieten, die vom Klimawandel betroffen sind, verbleibt die alleinige Verantwortung für die Landwirtschaft bei Frauen, die jedoch nicht über das rechtliche und sozial anerkannte Grundeigentum verfügen, das für eine effektive Anpassung an die sich ändernden klimatischen Bedingungen erforderlich ist. Frauen sind auch indirekt von den Auswirkungen wetterbedingter Ereignisse auf Lebensmittelpreise betroffen.
71. Die Artikel 12 und 14 des Übereinkommens enthalten spezifische Garantien für die Ernährung und die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen an Entscheidungen über die Herstellung und den Konsum von Lebensmitteln. Darüber hinaus sind die in Artikel 2 dargelegten Kernverpflichtungen der Vertragsstaaten zur Beseitigung von Diskriminierung, um kulturelle Verhaltensmuster auf der Grundlage diskriminierender Stereotypen zu ändern (in Artikel 5 Buchstabe a), um die Gleichheit vor dem Gesetz sicherzustellen (in Artikel 15) und um die Gleichstellung in Ehe- und Familienbeziehungen zu garantieren (in Artikel 16) von zentraler Bedeutung für das Adressieren der Rechte von Frauen auf Land und produktive Ressourcen, die für die Sicherstellung des Rechts auf Nahrung und eine nachhaltige Existenzgrundlage von entscheidender Bedeutung sind.

<sup>27</sup> Siehe zum Beispiel CEDAW/C/NPL/CO/4-5.

<sup>28</sup> WHO, „Gender, climate change and health“.

72. Die Vertragsstaaten sollten:

- (a) die gleichen Rechte der Frauen in Bezug auf Nahrung, Wohnen, sanitäre Einrichtungen, Land und natürliche Ressourcen, einschließlich angemessenes Trinkwasser, Wasser für den häuslichen Gebrauch und für die Nahrungsmittelproduktion, fördern und schützen und positive Maßnahmen ergreifen, um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit dieser Rechte auch in Zeiten der Knappheit zu gewährleisten. Der Sicherstellung, dass Frauen, die in Armut leben, insbesondere in informellen Siedlungen in städtischen und ländlichen Gebieten, Zugang zu angemessenem Wohnraum, Trinkwasser, sanitären Einrichtungen und Lebensmitteln haben, insbesondere im Zusammenhang mit Naturkatastrophen und dem Klimawandel, sollte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden;
- (b) die Widerstandsfähigkeit gegen die Auswirkungen von Naturkatastrophen und des Klimawandels bei Frauen erhöhen durch Identifizierung und Unterstützung nachhaltiger und befähigender Lebensgrundlagen (englisch: *empowering livelihoods*) und Entwicklung geschlechtergerechter Dienste, einschließlich Beratungsdienste zur Unterstützung von Landwirtinnen, die es Frauen ermöglichen, Zugang zu diesen Lebensgrundlagen zu erhalten und von ihnen zu profitieren;
- (c) partizipative, geschlechtergerechte (englisch: *gender-responsive*) Entwicklungspläne und -politiken entwickeln, die einen menschenrechtsbasierten Ansatz integrieren, um einen nachhaltigen Zugang zu angemessenem Wohnraum, ausreichenden Nahrungsmitteln, Wasser

und sanitären Einrichtungen zu garantieren. Der Sicherstellung der Zugänglichkeit von Dienstleistungen für alle Frauen sollte Vorrang eingeräumt werden;

- (d) Rechtsvorschriften, Programme und Politiken verabschieden und Mittel zur Beseitigung der Obdachlosigkeit und zur Sicherstellung, dass angemessene und katastrophenresistente Unterkünfte für alle Frauen, einschließlich derjenigen mit Behinderungen, verfügbar und zugänglich sind, bereitstellen. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um Frauen vor Zwangsräumungen zu schützen und sicherzustellen, dass öffentliche Wohn- und Mietbeihilfen Vorrang haben und auf die besonderen Bedürfnisse von Frauengruppen eingehen.

## F. Recht auf Freizügigkeit

- 73. Die zunehmende Häufigkeit und Intensität von extremen Wetterereignissen und Umweltschäden infolge des Klimawandels wird wahrscheinlich zu einer erheblichen Vertreibung der Bevölkerung sowohl innerhalb der Länder als auch über die Grenzen hinweg führen.<sup>29</sup>
- 74. Der Ausschuss und viele andere internationale Menschenrechtsorgane, darunter der Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, haben anerkannt, dass Naturkatastrophen und der Klimawandel zu den Antriebsfaktoren für Migration, insbesondere bei Frauen, gehören.<sup>30</sup> In mehreren Regionen tragen Klimawandel und Naturkatastrophen zu einem Anstieg der Migration von Frauen ohne Begleitung in Sektoren bei, in denen überwiegend Frauen arbeiten, um Familienmitglieder zu unterstützen, die keine lokalen Existenzgrundlagen mehr haben.

29 Einheit der Vereinten Nationen für die Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen, „Addressing gender dimensions in large-scale movements of refugees and migrants“ (Berücksichtigung der Geschlechterdimensionen bei großen Flüchtlings- und Migrantenbewegungen), gemeinsame Erklärung des Ausschusses zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau, der Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen und des Büros des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, 19. September 2016.

30 Ebenda; siehe auch die Allgemeine Empfehlung Nummer 26 (2008) zu Wanderarbeitnehmerinnen.

75. Migrantinnen sind einem erhöhten Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt, einschließlich Menschenhandel, und anderer Formen der Diskriminierung bei der Durchreise, in Lagern, an Grenzen und in Zielländern ausgesetzt. Frauen können auch während der Migration und am Zielort spezifischen Menschenrechtsverletzungen ausgesetzt sein, da es an angemessenen Diensten für sexuelle, reproduktive und psychische Gesundheit mangelt und sie beim Zugang zu Beschäftigung, sozialer Sicherheit, Bildung, Wohnen, rechtlichen Dokumenten wie Geburts- oder Heiratsurkunden und Justiz diskriminiert werden. Migrantinnen (Frauen und Mädchen) sind häufig intersektionalen Formen der Diskriminierung ausgesetzt. Frauen, die migrieren, können auch für die Auswirkungen des Klimawandels in Zielgebieten, insbesondere in städtischen Zentren in Entwicklungsländern, anfällig sein.
76. In vielen Kontexten werden Frauen jedoch daran gehindert, Regionen zu verlassen, die ein hohes Katastrophen- oder Migrationsrisiko darstellen, um ihre Lebensverhältnisse nach extremen Klimaereignissen wiederherzustellen.<sup>31</sup> Geschlechtsspezifische Stereotypen, Verantwortung für den Haushalt, diskriminierende Rechtsvorschriften, fehlende wirtschaftliche Ressourcen und der begrenzte Zugang zu Sozialkapital schränken häufig die Migrationsfähigkeit von Frauen ein.
77. Frauen, die bei der Migration männlicher Familienangehöriger zurückgelassen werden, müssen möglicherweise auch nicht-traditionelle Führungsaufgaben in der Wirtschaft und den Kommunen übernehmen, auf die sie wenig vorbereitet oder geschult waren, zum Beispiel beim Auftreten von Naturkatastrophen, bei denen Frauen die Hauptverantwortung für die Koordination von Maßnahmen zur Eindämmung, Wiederherstellung und Anpassung übernehmen müssen.
78. Gemäß dem Übereinkommen und der Allgemeinen Empfehlung Nummer 26 (2008) zu Wanderarbeitnehmerinnen sowie der Allgemeinen Empfehlung Nummer 32 sollten die Vertragsstaaten:
- (a) sicherstellen, dass die Migrations- und Entwicklungspolitiken geschlechtergerecht ausgerichtet sind und dass sie fundierte Überlegungen zum Katastrophenrisiko beinhalten und Naturkatastrophen und den Klimawandel als wichtige Impulsfaktoren für Binnenvertreibung und Migration anerkennen. Diese Informationen sollten in die nationalen und lokalen Pläne zum Monitoring und zur Unterstützung der Rechte von Frauen und Mädchen während der Migration und Vertreibung aufgenommen werden;
  - (b) die Beteiligung von Migrantinnen, einschließlich derjenigen, die aufgrund von Naturkatastrophen und des Klimawandels vertrieben wurden, an der Entwicklung, Umsetzung und dem Monitoring von Politiken zum Schutz und zur Förderung ihrer Menschenrechte in allen Phasen der Migration erleichtern. Besondere Anstrengungen müssen unternommen werden, um Migrantinnen in die Gestaltung geeigneter Dienstleistungen in Bereichen wie psychische Gesundheit und psychosoziale Unterstützung, sexuelle und reproduktive Gesundheit, Bildung und Ausbildung, Beschäftigung, Wohnen und Zugang zur Justiz einzubeziehen;
  - (c) ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis (englisch: *gender balance*) bei Grenzpolizei, Militärpersonal und Regierungsbediensteten, die für die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten verantwortlich sind, sicherstellen und Schulung dieser Gruppen über die geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, denen Migrantinnen ausgesetzt sein können, einschließlich des erhöhten Gewaltrisikos;

31 Asiatische Entwicklungsbank, Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger (Mandaluyong, Philippinen, 2013), Seite 12.

- (d) Überlegungen zur menschlichen Mobilität in die Politiken zur Verringerung des Katastrophenrisikos und zur Eindämmung des Klimawandels und zur Anpassung daran unter Berücksichtigung der spezifischen Rechte und Bedürfnisse von Frauen und Mädchen, einschließlich unverheirateter Frauen und weiblicher Haushaltsvorstände, vor, während und nach Naturkatastrophen einbeziehen.

## VII. Verbreitung und Berichterstattung

79. Um die Auswirkungen von Naturkatastrophen und des Klimawandels wirksam zu verhindern und abzuschwächen, sollten die Vertragsstaaten und andere Interessengruppen messbare und gezielte Maßnahmen ergreifen, um Informationen und Daten über die Entwicklung von Strategien, Politiken und Programmen zur Bewältigung geschlechtsspezifischer Ungleichheiten, um Katastrophenrisiken zu verringern und die Widerstandsfähigkeit gegen die negativen Auswirkungen des Klimawandels zu erhöhen, zu sammeln, zu analysieren und zu verbreiten.
80. Es sollten kooperative Netzwerke zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter tätig sind, und Organisationen, die in den Bereichen humanitäre Hilfe, Verringerung des Katastrophenrisikos und Klimawandel tätig sind, aufgebaut werden, zu denen nationale Menschenrechtsinstitutionen, Regierungsstellen auf allen Ebenen und internationale Organisationen gehören sollten.
81. Um sicherzustellen, dass wirksame Monitoring- und Berichterstattungssysteme eingerichtet werden, sollten die Vertragsstaaten:
- (a) zuverlässige Mechanismen zur Erhebung und Analyse von Daten und zum Monitoring und zur Verbreitung der Ergebnisse in allen Bereichen, die für die Verringerung des Katastrophenrisikos, den Klimawandel und die Gleichstellung der Geschlechter relevant sind, konzipieren und institutionalisieren;
  - (b) die Beteiligung von Frauen auf subnationaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene an der Datenerhebung und -analyse sowie am Monitoring und der Verbreitung der Ergebnisse sicherstellen;
  - (c) Informationen in ihre regelmäßigen Berichte an den Ausschuss über die Rechtsrahmen, Strategien, Haushalte und Programme aufnehmen, die sie umgesetzt haben, um sicherzustellen, dass die Menschenrechte von Frauen im Rahmen der Politiken in Bezug auf Klimawandel und Verringerung des Katastrophenrisikos gefördert und geschützt werden;
  - (d) die vorliegende Allgemeine Empfehlung in nationale und lokale Sprachen, einschließlich indigener Sprachen und Minderheitensprachen, übersetzen und sie in allen Bereichen der Regierung, der Zivilgesellschaft, den Medien, akademischen Einrichtungen und Frauenorganisationen umfassend verbreiten.



Quellen und  
ausgewählte Links





**Deutscher Juristinnenbund e. V.**

<https://www.djb.de/>

**Europarat und Gleichstellungspolitik**

<https://www.coe.int/en/web/genderequality>

**Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen  
(European Institute for Gender Equality – EIGE)**

<https://eige.europa.eu/>

**Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR)**

<https://www.ohchr.org/EN/pages/home.aspx>

**Human Rights Watch**

<https://www.hrw.org/>

**OHCHR – Datenbank der Vertragsorgane der Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen mit Suchfunktion (UN Treaty Body Database)**

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

**OHCHR – CEDAW-Startseite**

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>

**OHCHR – UN Treaty Body Database – Startseite mit Suchfunktion in der Datenbank**

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx)

**The European Women’s Lobby**

<https://www.womenlobby.org/>

**UNICEF – Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (United Nations Children’s Fund)**

[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

**UN Women Nationales Komitee Deutschland e. V.**

<https://www.unwomen.de/>

**UN Women New York**

<https://www.unwomen.org/en>



## Impressum

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

### Herausgeber:

Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Referat Öffentlichkeitsarbeit  
11018 Berlin  
www.bmfsfj.de



### Bezugsstelle:

Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09, 18132 Rostock  
Tel.: 030 18 272 2721  
Fax: 030 18 10 272 2721  
Gebärdentelefon: gebaerdentelefon@sip.bundesregierung.de  
E-Mail: publikationen@bundesregierung.de  
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser  
Servicetelefon: 030 20 179 130  
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr  
Fax: 030 18 555-4400  
E-Mail: info@bmfsfj.service.bund.de  
Einheitliche Behördennummer: 115\*

**Artikelnummer:** 4BR235

**Stand:** September 2020, 1. Auflage

**Gestaltung:** www.zweiband.de

**Dokumentennachweis zu englischen Originalausgaben der Allgemeinen Empfehlungen  
in Kapitel 7.3:** CEDAW-Ausschuss (OHCHR), Vereinte Nationen

**Bildnachweis Dr. Franziska Giffey:** Bundesregierung/Jesco Denzel

**Bildnachweis Prof. Dr. Beate Rudolf:** Deutsches Institut für Menschenrechte/Anke Illing

**Bildnachweis Titelseiten Bundesgesetzblatt:** Seite 41 und 53 Bundesanzeiger Verlag

**Bildnachweise:** Seite 9, 13, 19, 33, 343 BMFSFJ/Thomas Köhler; Seite 59 Gunnar Bergby;  
Seite 60 Julia Lenfers

**Druck:** MKL Druck GmbH & Co. KG

\* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 zur Verfügung. In den teilnehmenden Regionen erreichen Sie die 115 von Montag bis Freitag zwischen 8 und 18 Uhr. Die 115 ist sowohl aus dem Festnetz als auch aus vielen Mobilfunknetzen zum Ortstarif und damit kostenlos über Flatrates erreichbar. Gehörlose haben die Möglichkeit, über die SIP-Adresse 115@gebaerden-telefon.d115.de Informationen zu erhalten. Angaben dazu, ob in Ihrer Region die 115 erreichbar ist, und weitere Informationen zur einheitlichen Behördenrufnummer finden Sie unter <http://www.d115.de>.



 Engagement

 Familie

 Ältere Menschen

 Gleichstellung

 Kinder und Jugend