

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Waltraud Schoppe, Rita Griebhaber und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
– Drucksache 13/11230 –

Durchsetzungsmechanismen für die Frauendiskriminierungskonvention

In diesem Jahr jährt sich die allgemeine Erklärung der Menschenrechte zum 50sten Mal. Die Menschenrechte von Frauen werden international durch verschiedene Abkommen geschützt. Durch die Annahme des Übereinkommens zum Schutz der Frauen vor jeder Form der Diskriminierung (Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women – CEDAW) durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1979 wurden die Menschenrechte von Frauen vor fast 20 Jahren erstmals international anerkannt und gestärkt. Bis heute ist es das einzige menschenrechtlich orientierte Abkommen, das die Durchsetzung der Rechte von Frauen zum Ziel hat.

Das Übereinkommen trat am 3. September 1981 in Kraft und wurde bis heute von 139 Staaten unterzeichnet. Die Konvention hat den umfassenden Schutz von Frauen zum Ziel. Sie erkennt die reproduktiven Rechte von Frauen an. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich, die Diskriminierung von Frauen in jeder Form zu unterbinden und die tatsächliche Gleichberechtigung herzustellen. Die Konvention wurde bereits 1985 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und ist in Deutschland unmittelbar geltendes Recht.

Im Unterschied zu anderen menschenrechtlich orientierten Abkommen – wie beispielsweise das „Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlungen und Strafen“ – sieht die Frauendiskriminierungskonvention kein Recht zur Beschwerde und keine Untersuchungskompetenz vor. Die in der Konvention geregelten Rechte können nicht eingeklagt werden. Durch die Konvention sind die Unterzeichnerstaaten lediglich verpflichtet, regelmäßig Bericht zu erstatten.

Einstimmig hat die Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 erklärt, daß Frauen Möglichkeiten erhalten müssen, existierende Menschenrechtsübereinkommen und deren Strukturen zu nutzen. Für dringend notwendig erachtet wurde die Schaffung von Durchsetzungsmechanismen für die Frauendiskriminierungskonvention. Bekräftigt wurde dies von der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995. Auf der Grundlage eines von Expertinnen und Experten ausgearbeiteten Entwurfs wird seitdem ein Fakultativprotokoll zu CEDAW beraten. Auch in diesem Jahr fanden Beratungen über das Fakultativprotokoll parallel zu den Verhandlungen der Frauenkommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen vom 2. bis zum 13. März 1998 in New York statt, die jedoch nicht abgeschlossen werden konnten.

Wesentliche Punkte wie die Ausgestaltung der Klagebefugnis oder eines Beschwerderechts sind noch immer ungeklärt. Das Protokoll wird jedoch nur dann die Durchsetzung von Menschenrechten von Frauen unter-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 16. Juli 1998 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

stützen, wenn es möglichst von vielen Frauen genutzt werden kann. Dafür ist es notwendig, die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und ihre begrenzten Ressourcen zu berücksichtigen.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung mißt der Wahrung der Frauenrechte im Rahmen der Menschenrechte herausragende Bedeutung zu. Sie hat maßgeblich zu den Ergebnissen der 2. Menschenrechtsweltkonferenz beigetragen. Erstmals wurden hier die Menschenrechte von Frauen ausdrücklich als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte benannt. Der Schutz der Menschenrechte von Frauen, d. h. insbesondere der Schutz von Frauen vor Gewalt, Benachteiligung und Diskriminierung, wurde zu einem gemeinsamen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben. Die 2. Menschenrechtsweltkonferenz hat darüber hinaus auch der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking entscheidende Impulse gegeben:

Mit der Aktionsplattform und der Erklärung von Peking liegt – aufbauend auf dem VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (CEDAW) – erstmals ein in sich geschlossenes Konzept zur Gleichberechtigung von Frauen und Männern vor. Die universelle Geltung der Menschenrechte von Frauen als integraler Bestandteil der Menschenrechte wird damit weiter fortgeschrieben. Die Beschlüsse von Peking stellen eine wichtige Grundlage für die Rechtssituation von Frauen sowie einen politischen wie ökonomischen Handlungsrahmen für die Verantwortlichen in den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen dar.

1. Zu welchem Ergebnis sind die Verhandlungen zum Fakultativprotokoll zu CEDAW in New York in diesem Jahr gekommen?

Bei den diesjährigen Verhandlungen über einen Entwurf des CEDAW-Fakultativprotokolls (vom 2. bis 13. März 1998 in New York) wurden große Fortschritte bei der Arbeit am Text erzielt. Die Vielzahl der ursprünglichen Textvarianten konnte erheblich reduziert werden. Auf das VN-Dokument (VN-Dok. E/CN.6 1998/WG/L.2 „Limited“ vom 12. März 1998) wird verwiesen.

Allerdings konnten die Verhandlungen nicht abgeschlossen werden. Dies ist in erster Linie der obstruktiven Verhandlungsführung verschiedener Staaten zuzuschreiben. Einige Länder zielten vor allem darauf ab, deutlich hinter den Standard existierender Instrumente zum Schutz der Menschenrechte zurückzufallen. Vor diesem Hintergrund war aus der Sicht der Mehrheit der Delegationen, ebenso wie nach Auffassung von Nichtregierungsorganisationen, ein Abschluß der Verhandlungen im Rahmen der diesjährigen Frauenrechtskommission nicht mehr möglich.

2. Welche grundsätzlichen Standpunkte bestehen bei den verhandelnden Staaten hinsichtlich
 - a) der Frage der Prozeßstandschaft,

- b) der Frage der Gruppenbeschwerde,
 - c) der Frage der Justiziabilität der Rechte der Konvention (CEDAW),
 - d) der Frage der Untersuchungsbefugnis,
 - e) der Frage der no-restriction-clause?
3. Welche Positionen wurden hinsichtlich der oben angegebenen Punkte 2 a) bis e) von der deutschen Delegation vertreten?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Hinsichtlich der Standpunkte zu den einzelnen Fragen kann nur die Position der Bundesrepublik Deutschland dargelegt werden, da mangels gesonderter Abstimmungen zu den einzelnen Fragen die grundsätzlichen Standpunkte der anderen verhandelnden Staaten nicht genau deutlich geworden sind.

- a) Die Bundesregierung sieht in der Frage der Prozeßstandschaft keine Probleme.
- b) siehe Antwort zu Frage 5.
- c) Das Übereinkommen enthält eine Reihe von Programmsätzen, die nach Auffassung der Bundesregierung nicht Gegenstand eines Individualbeschwerdeverfahrens sein können (s. auch Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Gertrud Dempwolf vom 11. März 1997 zur Frage der Abgeordneten Margot von Renesse, Drucksache 13/7218). Nach der von der Bundesregierung vorgeschlagenen – und den anderen EU-Partnern mitgetragenen – Fassung von Artikel 2 des Entwurfs wird angestrebt, das Beschwerderecht auf individuelle und justitiable Rechte zu beschränken.
- d) Ein Untersuchungsverfahren unterliegt nach dem Entwurf der Ausschlußmöglichkeit durch die einzelnen Staaten. Die Bundesregierung hat Zweifel am Nutzen eines solchen Untersuchungsverfahrens.
- e) Soweit damit die Frage der Vorbehaltsklausel angesprochen ist, ist diese innerhalb der Bundesregierung noch nicht abschließend geklärt. Ein dringender Entscheidungsbedarf ergibt sich im übrigen in dieser Frage erst dann, wenn innerhalb der Staatengemeinschaft Einvernehmen über die übrigen Bestimmungen des Textes hergestellt ist.

4. Haben sich während der Verhandlungen in New York in diesem Jahr Veränderungen in der deutschen Position bez. der oben genannten Punkte 2 a) bis e) ergeben?

Nein.

5. Lehnt die Bundesregierung die Möglichkeit der Gruppenbeschwerde, wie sie auch Artikel 25 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorsieht, für ein Fakultativprotokoll ab?
Wenn ja, aus welchen Gründen?

Die Möglichkeit der Gruppenbeschwerde erscheint nicht als geeignetes Institut zur Geltendmachung von Rechten innerhalb von

Individualbeschwerdeverfahren. Wenn neben der durch die Rechtsverletzung beschwerten Person auch Gruppen beschwerdeberechtigt wären, könnte der Ausschuß in die Lage gebracht werden, daß er aufgrund einer Beschwerde unabhängig von der Verletzung individueller Rechte die Gleichberechtigungspolitik einschließlich der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik eines Staates einer umfassenden Prüfung unterziehen müßte. Dies erfolgt zweckmäßigerweise bereits jetzt im Rahmen der Prüfung der von den Vertragsstaaten gemäß Artikel 18 des Übereinkommens vorzulegenden Durchführungsberichte. Eine solche umfassende Prüfung verschiedener Politikbereiche eines Staates würde über das Ziel eines Individualbeschwerdeverfahrens, nämlich dem einzelnen zur besseren Durchsetzung seiner Rechte zu verhelfen, hinausgehen.

6. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, z. B. des Deutschen Juristenbundes, daß alle Bestimmungen der Konvention justitiabel sind?

Wenn nein, welche Bestimmungen hält die Bundesregierung für nicht justitiabel, und was sind die Gründe hierfür?

Die in dem Übereinkommen aufgeführten programmatischen Staatenverpflichtungen sind nicht justitiabel. Durch derartige Programmsätze wird nur der Staat aufgefordert, bestimmte soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Rahmenbedingungen zu schaffen, deren Durchsetzbarkeit im Rahmen nationaler Rechtsordnungen für den einzelnen Bürger in der Regel nicht gegeben ist. Dies gilt insbesondere für die Artikel 2 a, 2 b, 3 bis 5 und 10 c, 10 f des Übereinkommens.

7. Hegt die Bundesregierung Vorbehalte gegen die Einrichtung einer Untersuchungsbefugnis für die Kommission nach der derzeit zur Diskussion stehenden Artikel 10 und 11 des Entwurfs?

Wenn ja, aus welchen Gründen?

Auf die Antwort zu Frage 2 d) wird verwiesen.

8. Unterstützt die Bundesregierung die Fassung des Artikels 2 des Textentwurfs (Klagebefugnis), die von Nichtregierungsorganisationen in den Verhandlungen im Frühjahr 1998 in New York auf der Grundlage der dortigen Diskussionen befürwortet wurde: „Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups under the jurisdiction of a State Party claiming to be victims of a violation of any of the provisions set forth in the Convention through an act or a failure to act by that State Party.“?

Wenn nein, aus welchen Gründen nicht, und welche Fassung wird von der Bundesregierung getragen?

Im Hinblick auf die Gruppenbeschwerde und die Justitiabilität wird auf die Antworten zu den Fragen 5 und 6 verwiesen. Im übrigen entspricht der Text im wesentlichen dem von der Bundesregierung eingebrachten Vorschlag zu Artikel 2 des Entwurfs.

9. Welche Positionen wurden von den anderen EU-Staaten, insbesondere von Großbritannien, hinsichtlich der oben dargestellten Punkte 2 a) bis e) vertreten?

Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

10. Trifft es zu, daß die Bundesregierung es bei den Verhandlungen in New York ablehnte, gemeinsame Positionen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten zu vertreten und statt dessen mit Ländern stimmte, deren Haltung in Menschenrechtsfragen stark kritisiert wird?

Die deutsche Verhandlungsposition war im Kreise der EU-Partner ganz überwiegend konsensfähig. Insbesondere beruht die von den EU-Partnern mitgetragene Formulierung von Artikel 2 des Entwurfs, wie sie im wesentlichen dem gegenwärtigen Verhandlungsstand entspricht, auf einem deutschen Vorschlag.

11. Wenn ja, an welchen Punkten und aus welchen Gründen hat die Bundesregierung von ihren EU-Partnern abweichende Positionen vertreten?

Dies trifft nur für die Frage der Vorbehalte zu, die noch geklärt werden muß (s. Antwort zu Frage 2 e).

12. Wann ist mit dem Abschluß der Verhandlungen zu rechnen?
Beabsichtigt die Bundesregierung, auf die zügige Verabschiedung des Fakultativprotokolls zur CEDAW hinzuwirken, und wenn ja, was wird sie unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen?

Die Verhandlungen werden im März 1999 in New York in einer Arbeitsgruppe parallel zu der dann stattfindenden Sitzung der Frauenrechtskommission der VN weitergeführt. Innerhalb der EU wird zu diesem Zeitpunkt Deutschland die Präsidentschaft innehaben und voraussichtlich im Februar 1999 ein informelles EU-Vorbereitungstreffen leiten. Eine zügige Verabschiedung des Fakultativprotokolls hängt nicht von der Bundesrepublik Deutschland ab, sondern von der in der Antwort zu Frage 1 beschriebenen Haltung einiger Staaten.

