



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

Das Fakultativprotokoll  
zum  
Übereinkommen zur  
Beseitigung jeder Form  
von **Diskriminierung**  
der Frau.



## Inhalt

|   |    |
|---|----|
| <b>Vorwort</b> .....  | 5  |
| <b>I. Erläuterungen</b> .....   | 8  |
| Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau .....   | 8  |
| Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau .....   | 15 |
| <b>II. Text des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979</b> .....                        | 23 |
| <b>III. Text des Fakultativprotokolls vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau</b> ..... | 38 |
| <b>IV. Anhang</b>   |    |
| Denkschrift zum Fakultativprotokoll .....   | 45 |
| 1. Allgemeines .....  | 45 |
| 1.1 Entstehungsgeschichte des Fakultativprotokolls .....  | 45 |
| 1.2 Verhältnis zu anderen Übereinkommen .....   | 48 |
| 1.3 Würdigung des Fakultativprotokolls .....  | 50 |
| 2. Im Einzelnen .....   | 53 |
| Zu Artikel 1 .....  | 53 |
| Zu Artikel 2 .....  | 53 |
| Zu Artikel 3 .....  | 57 |
| Zu Artikel 4 .....  | 57 |
| Zu Artikel 5 .....  | 59 |
| Zu Artikel 6 .....  | 60 |
| Zu Artikel 7 .....  | 60 |
| Zu Artikel 8 .....  | 62 |

## 4 INHALT

|   |    |
|---|----|
| Zu Artikel 9 .....  | 64 |
| Zu Artikel 10 .....   | 64 |
| Zu Artikel 11 .....   | 65 |
| Zu Artikel 12 .....   | 65 |
| Zu Artikel 13 .....   | 66 |
| Zu Artikel 14 .....   | 67 |
| Zu den Artikeln 15 bis 21 .....   | 67 |
| <br>  |    |
| Text des Gesetzes zum Fakultativprotokoll<br>vom 3. Dezember 2001 ..... | 68 |

## Vorwort

Die Menschenrechte von Frauen werden heute als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. Mit dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtsübereinkommen), das am 3. September 1981 völkerrechtlich und für die Bundesrepublik am 9. August 1985 in Kraft getreten ist, wurde erstmals ein alle Lebensbereiche von Frauen umfassendes Menschenrechtsübereinkommen geschaffen. Damit der in diesem Übereinkommen verankerte Menschenrechtsschutz von Frauen auch tatsächlich wirksam werden kann, bedarf es wirkungsvoller Kontrollmechanismen. Die weltweite Achtung und Wahrung der Menschenrechte von Frauen ist leider auch heute noch keineswegs Realität. Nach wie vor besteht die Herausforderung, diese Menschenrechte einzufordern und ihre Umsetzung wirksam zu überprüfen.



Das Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau leistet deshalb aus meiner Sicht einen bedeutsamen Beitrag zur Verbesse-

rung des weltweiten Schutzes der Menschenrechte von Frauen. Es ist völkerrechtlich am 22. Dezember 2000 und für die Bundesrepublik Deutschland am 15. April 2002, drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, in Kraft getreten. Damit ist das Fakultativprotokoll unmittelbar geltendes Recht in Deutschland.

Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls unterstreicht, dass die Bundesregierung das mit dem Fakultativprotokoll verfolgte Ziel eines verbesserten Schutzes der Menschenrechte von Frauen mit Nachdruck unterstützt. Die Ratifizierung entspricht auch der in der Koalitionsvereinbarung zur Menschenrechtspolitik erklärten Absicht, um wirkungsvolle internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte bemüht zu sein. Schließlich kommt der Ratifizierung eine nicht zu unterschätzende Signalfunktion im Hinblick auf andere Staaten zu, die noch zögern, dieses Fakultativprotokoll zu ratifizieren bzw. ihm beizutreten.

Mit dem Fakultativprotokoll wird nicht nur ein dem Standard anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen vergleichbares Individualbeschwerdeverfahren eingeführt, das es ermöglicht, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs einen eventuellen persönlichen Diskriminierungsfall vom Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau überprüfen zu lassen. Durch das nach dem Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehene Untersuchungsverfahren kann der Ausschuss darüber hinaus bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte hinweisen, auch von sich aus tätig werden und die Vertragsstaaten zur Stellungnahme auffordern. Dieses Untersuchungsverfahren stellt eine wichtige Ergänzung zum Individualbeschwerdeverfahren dar.

Um auch in der Praxis wirksam zu werden, verlangt das Fakultativprotokoll von den Vertragsstaaten seine Bekanntmachung und Ver-

breitung. Gleiches gilt für das Frauenrechtsübereinkommen selbst. Es ist mir ein besonderes Anliegen, dieser Verpflichtung mit Herausgabe dieser Broschüre nachzukommen, um eine interessierte Öffentlichkeit hierüber zu informieren. Denn je verbreiteter die Kenntnis über diese Menschenrechtsinstrumente ist, umso besser können wir gemeinsam – Bürgerinnen und Bürger, Menschenrechtsorganisationen, Bundesregierung, Länder und Kommunen – den Rechten von Frauen zu größerer Wirksamkeit verhelfen.



DR. CHRISTINE BERGMANN  
BUNDESMINISTERIN FÜR FAMILIE, SENIOREN,  
FRAUEN UND JUGEND

# I.

## Erläuterungen

### Das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

#### Bedeutung des Frauenrechtsübereinkommens

Die Bemühungen der Vereinten Nationen um die Gleichberechtigung von Frauen und Männern lassen sich bis zu ihrer Gründung zurückverfolgen. Schon in der **Charta der Vereinten Nationen vom Juni 1945** sind der Grundsatz der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie das geschlechtsspezifische Diskriminierungsverbot niedergelegt. Letzteres findet sich auch in der **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948 und den beiden Menschenrechtspakten vom 19. 12. 1966 über bürgerliche und politische Rechte und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte**. Beide Menschenrechtspakte verpflichten die Vertragsstaaten darüber hinaus, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller von ihnen garantierten Rechte sicherzustellen.

Einen Höhepunkt in dem weltweiten Bemühen um Gleichberechtigung und Gleichstellung bildet das **Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979** (Frauenrechtsübereinkommen/Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW). Erstmals wurde ein umfassendes, internationales Menschenrechtsinstrument für Frauen geschaffen, das die Dis-

kriminierung von Frauen in allen Lebensbereichen verbietet und die Staaten zu einer Vielzahl von Maßnahmen auffordert, um die rechtliche und tatsächliche Gleichberechtigung herzustellen.

Dieses Übereinkommen zählt heute zu den weltweit grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte von Frauen. 169 Staaten haben das Übereinkommen inzwischen ratifiziert bzw. sind ihm beigetreten (Stand: Mai 2002). Aufgrund dieses hohen Ratifizierungs-/Beitrittsstands hat das Übereinkommen eine große Reichweite und Bedeutung für das Leben von Frauen in aller Welt erlangt. In zahlreichen Vertragsstaaten hat es zu Gesetzesänderungen und Maßnahmen, zur Beseitigung frauendiskriminierender Bestimmungen, zur Verbesserung der Stellung von Frauen und zur Einrichtung frauenpolitischer Institutionen geführt.

Zu den Gewährleistungen der Menschenrechte von Frauen gehören in der Bundesrepublik Deutschland, für die das Übereinkommen am 9. August 1985 (BGBl II S. 1234) in Kraft getreten ist, insbesondere

- das Grundrecht auf Gleichberechtigung von Männern und Frauen sowie die Verpflichtung der Bundesrepublik, deren Durchsetzung zu fördern (Artikel 3 Abs. 2 Grundgesetz),
- das Bundesgleichstellungsgesetz aus dem Jahr 2001 mit dem Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern im Bundesdienst,
- die Verbote der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei den Arbeitsbedingungen und beim Entgelt gemäß den §§ 611a, 612 des Bürgerlichen Gesetzbuches,
- die Vereinbarung der Bundesregierung mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft vom Juli 2001, in der sich die Wirtschaftsverbände erstmals verpflichtet haben, eine aktive Gleichstellungspolitik in den Unternehmen voranzutreiben,
- das seit 1994 geltende Beschäftigtenschutzgesetz mit dem Verbot der sexuellen Belästigung am Arbeitsplatz,



- das Gesetz zur Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse vom März 1999 sowie das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge vom Januar 2001 zur Verbesserung der Chancengleichheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesen Beschäftigungsverhältnissen,
- das Zweite Gesetz zur Änderung des Dritten Sozialgesetzbuches vom August 2001, mit dem u. a. die Situation der Berufsrückkehrerinnen und Berufsrückkehrer verbessert wurde,
- die Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes vom Juli 2001, mit der u. a. Betriebs- und Abteilungsversammlungen eine Berichtspflicht zum Stand der Gleichstellung von Frauen und Männern im Betrieb auferlegt wird und die vorsieht, dass Frauen im Betriebsrat entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis in der Belegschaft vertreten sein müssen, sowie die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur allgemeinen Aufgabe des Betriebsrates macht,
- die Rentenreform, die eine Verbesserung für Kindererziehende und eine bessere Alterssicherung für Frauen mit sich bringt,
- das Gewaltschutzgesetz vom Dezember 2001 mit dem Ziel der Bekämpfung häuslicher Gewalt,
- der verbesserte strafrechtliche Schutz durch die Neuregelung der Strafbarkeit der ehelichen Vergewaltigung,
- das Reformgesetz zum Erziehungsgeld und zur Elternzeit vom Januar 2001, welches die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für junge Eltern und die gemeinsame Betreuung ihres Kindes erleichtert.
- Hinzu kommen zahlreiche weitere Programme zur beruflichen Förderung von Frauen, insbesondere im IT-, Forschungs- und Lehrbereich.

Die unbestreitbare Aufwertung der Menschenrechte von Frauen durch das Frauenrechtsübereinkommen darf aber nicht zu dem Trugschluss führen, dass die Menschenrechte von Frauen tatsächlich in aller Welt geachtet und eingehalten werden. Nach wie vor

werden die Menschenrechte von Frauen in zahlreichen Staaten tagtäglich verletzt und missachtet. Deshalb besteht die unverminderte Herausforderung, die Achtung und Verwirklichung dieser Menschenrechte einzufordern und ihre Umsetzung wirksam zu überprüfen.

## Die Regelungen des Frauenrechtsübereinkommens im Überblick

### **Definition der Diskriminierung der Frau**

Das Übereinkommen definiert zunächst umfassend den Begriff „Diskriminierung der Frau“. „Diskriminierung der Frau“ bedeutet gemäß Art. 1 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. Der Begriff der Diskriminierung erfasst neben unmittelbaren und gewollten auch mittelbare und ungewollte Ungleichbehandlungen. Es handelt sich dabei um Regelungen, die geschlechtsneutral formuliert sind, also zunächst sowohl Frauen als auch Männer erfassen, im Ergebnis Frauen aber aufgrund ihrer unterschiedlichen Lebensmuster wesentlich stärker als Männer betreffen und im Ergebnis benachteiligen.

### **Verpflichtungen der Vertragsstaaten**

Zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau verpflichten sich die Vertragsstaaten nicht nur, durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, ggfs. auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten (Art. 2 b), sondern auch, für die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Mann und Frau zu sorgen (Art. 2 a). Die Vertragsstaaten sind des Weiteren dazu verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen zu gewährleisten, dass

Frauen die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit Männern ausüben und genießen können (Art. 3).

Nach dem Frauenrechtsübereinkommen sind Sondermaßnahmen ausdrücklich zulässig, um die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu verwirklichen. Dies bedeutet, dass eine bewusste Bevorzugung von Frauen in diesem Fall keine Diskriminierung der Männer darstellt, vorausgesetzt, sie wird nur solange angewendet, bis die Ziele der Chancengleichheit erreicht sind (Art. 4 Abs. 1). Diese Ermächtigung ist die erste in einem internationalen Übereinkommen und hat große Bedeutung für die in der Bundesrepublik nicht unumstrittenen Quotenregelungen zugunsten von Frauen. Zulässige Sondermaßnahmen sind auch Maßnahmen zum Schutz der Mutterschaft (Art. 4 Abs. 2).

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

### **Bürgerliche und politische Rechte**

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

## **Ehe- und Familienrecht**

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

## **Arbeits- und Wirtschaftsleben**

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

## **Bildungswesen und kulturelles Leben**

- gleicher Zugang zu Bildungseinrichtungen (Art. 10 a) und Weiterbildungsprogrammen (Art. 10 e)
- Chancengleichheit bei Erlangung von Stipendien und sonstigen Ausbildungshilfen (Art. 10 d)
- gleiches Recht auf Teilnahme an Freizeitbeschäftigungen, Sport und an allen Aspekten des kulturellen Lebens (Art. 10 c)

### **Die Überwachung der Einhaltung des Frauenrechtsübereinkommens**

Menschenrechtliche Garantien genügen nicht, wenn ihnen nicht hinreichend wirksame Kontrollmechanismen zur Seite stehen. Zu den häufigsten Kontrollmechanismen von Menschenrechtsübereinkommen auf der Ebene der Vereinten Nationen gehören die Staatenberichte, die von den Vertragsstaaten der jeweiligen Übereinkom-

men den damit betrauten Vertragsorganen in regelmäßigen Abständen vorgelegt werden müssen. Auch das Frauenrechtsübereinkommen sieht in den Artikeln 17 bis 22 eine solche Berichtspflicht und ein Berichtsprüfungsverfahren durch den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) vor.

Diesem Ausschuss gehören 23 Expertinnen und Experten an. Sie sind unabhängig und werden von den Regierungen der Vertragsstaaten vorgeschlagen und sodann von den Mitgliedstaaten gewählt. Der Ausschuss hat die Berichte der Vertragsstaaten zu prüfen, die ihm in regelmäßigen Abständen vorgelegt werden müssen. In ihnen legen die Vertragsstaaten Rechenschaft über die zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Maßnahmen und diesbezügliche Fortschritte ab. Der Ausschuss berichtet der Generalversammlung der Vereinten Nationen jährlich durch den Wirtschafts- und Sozialrat über seine Tätigkeit. Aufgrund der Prüfung der von den Vertragsstaaten eingegangenen Berichte und Auskünfte kann der CEDAW-Ausschuss Vorschläge machen oder allgemeine Empfehlungen abgeben. Diese werden zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der Vertragsstaaten in den Bericht aufgenommen. Der Ausschussbericht wird der Kommission für die Rechtsstellung der Frau zugeleitet. Die Bundesrepublik ist weiterhin mit einer Expertin in dem Ausschuss vertreten und hat inzwischen ihren vierten Bericht im Jahr 2000 vorgelegt.

Der CEDAW-Ausschuss hat durch Allgemeine Empfehlungen wichtige Beiträge zur Interpretation des Frauenrechtsübereinkommens geleistet. Auch wenn es sich bei derartigen Empfehlungen nicht um förmlich rechtsverbindliche Meinungsäußerungen handelt, so wirken sie dennoch kraft ihrer Autorität auf die Auslegung der ihr zugrunde liegenden Verträge durch die Vertragsstaaten ein, indem sie ihre Ziele zum Ausdruck bringen, abstrakte Rechte und Pflichten konkretisieren oder einzelne Handlungen als zulässig oder unzulässig bewerten.

Im Gegensatz zu anderen Menschenrechtsübereinkommen fehlte dem Frauenrechtsübereinkommen die Möglichkeit einer direkten Beschwerde von Betroffenen. Mit dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich und für die Bundesrepublik Deutschland am 15. April 2002 in Kraft getreten ist, erfolgte ein wichtiger Schritt zur Beseitigung dieser Schwachstelle.

### Das Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

#### Die Bedeutung des Fakultativprotokolls

Schon frühzeitig wurde der unzureichende Schutz der Menschenrechte von Frauen kritisiert. Im Vergleich zu den Verfahrensinstrumenten anderer Übereinkommen schienen die VN mit der Ausgestaltung des Frauenrechtsübereinkommens einen „zahnlosen Tiger“ geschaffen zu haben und damit den Menschenrechten von Frauen keinen gleichen Stellenwert beizumessen. In diesem Zusammenhang kam dem Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW-Ausschuss) eine im Vergleich zu anderen Ausschüssen nur untergeordnete Rolle zu, weil das Frauenrechtsübereinkommen mit keinem Rechtsbehelf und damit auch keinem wirksamen Kontrollmechanismus ausgestattet war. Dies führte dazu, dass einzelfallspezifische Verletzungen von Frauenrechten nicht erfasst und geahndet werden konnten. Man sprach von einer so genannten „Ghettoisierung“ der Belange der Frauen im VN-Menschenrechtssystem.

Mit der Bekräftigung auf der Weltfrauenkonferenz in Peking im September 1995, dass Frauenrechte Menschenrechte sind, und der Wiederholung der bereits in Wien auf der Zweiten Menschenrechtsweltkonferenz von 1993 getroffenen Feststellung, dass diese

Frauenrechte ein unveräußerlicher, integraler und untrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte sind, wurden wichtige Impulse zur Schaffung des Fakultativprotokolls gegeben. In der Folge hat eine von der VN-Frauenrechtskommission eingesetzte Arbeitsgruppe das Fakultativprotokoll in den Jahren 1996 bis 1999 erarbeitet. Im März 1999 wurde es von der 43. Frauenrechtskommission angenommen und damit – unter maßgeblicher Beteiligung der Bundesrepublik im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft und als Inhaberin des Vorsitzes der Frauenrechtskommission – erfolgreich abgeschlossen. Dies zeigt die langsame, aber letztlich erfolgreiche Bewusstseinsänderung der Vertragsstaaten in Bezug auf die Durchsetzung der Menschenrechte von Frauen.

Das Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 ist am 22. Dezember 2000 völkerrechtlich und für die Bundesrepublik Deutschland am 15. April 2002, drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen, in Kraft getreten. Damit ist das Fakultativprotokoll unmittelbar geltendes Recht in Deutschland. Bisher haben es 74 Staaten unterzeichnet. 40 haben es ratifiziert bzw. sind ihm beigetreten und sind damit Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls (Stand: Mai 2002). Das Fakultativprotokoll ergänzt das Frauenrechtsübereinkommen um zwei Kontrollmechanismen: das Verfahren der Individualbeschwerde sowie das Untersuchungsverfahren.

Das Fakultativprotokoll verschafft den Frauen in den Vertragsstaaten ein mit anderen VN-Menschenrechtsübereinkommen vergleichbares Individualbeschwerdeverfahren, in dessen Rahmen der CEDAW-Ausschuss ihren persönlichen Diskriminierungsfall überprüft. Des Weiteren sieht das Fakultativprotokoll ein Untersuchungsverfahren bei schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen des Frauenrechtsübereinkommens vor. Der CEDAW-Ausschuss kann diese Fälle durch Sachverständige untersuchen und mit Zustimmung des

betreffenden Vertragsstaates auch Nachforschungen in dem jeweiligen Hoheitsgebiet anstellen.

Hervorzuheben ist schließlich, dass das Fakultativprotokoll auch Beschwerden gegen staatliches Unterlassen notwendiger Schutzmaßnahmen zur Unterbindung nichtstaatlicher Diskriminierungen von Frauen zulässt. Bedeutsam ist dies unter anderem in dem Bereich häuslicher Gewalt gegen Frauen. Diesem Problem wird in Deutschland durch das Gewaltschutzgesetz vom Dezember 2001 sowie durch den verbesserten strafrechtlichen Schutz durch die Neuregelung der Strafbarkeit der ehelichen Vergewaltigung begegnet. Es gibt jedoch viele Staaten, in denen dieser Bereich als nicht gesetzlich regelbar angesehen wird. Denn vielfach wird dieses Problem als eine Privatangelegenheit betrachtet und ein Nichteinschreiten mit dem Hinweis auf die zu respektierende Privatsphäre gerechtfertigt. Hiervon betroffene Frauen können nunmehr vor dem CEDAW-Ausschuss die staatliche Akzeptanz derartiger Gewaltausübung sowie ein entsprechendes Nichteingreifen seitens des Staates prüfen lassen.

Die Bundesrepublik war konstruktiv an den Verhandlungen zum Entwurf des Fakultativprotokolls beteiligt und hat als einer der ersten Staaten das Protokoll unverzüglich unterzeichnet, um mit gutem Beispiel voranzugehen. Besondere Bedeutung hat das Fakultativprotokoll für Frauen in den Ländern, in denen ihnen kein hinreichend ausgestaltetes Rechtssystem mit gesetzlich garantierten Frauenrechten und eröffnetem Rechtsweg zur Verfügung steht.

### Die Bestimmungen des Fakultativprotokolls – ein Überblick

#### **Der CEDAW-Ausschuss (Art. 1 des Fakultativprotokolls)**

Art. 1 des Fakultativprotokolls regelt die Zuständigkeit des CEDAW-Ausschusses für die Individualbeschwerden. Er besteht aus 23 Ex-



pertinnen und Experten, die von den Vertragsstaaten gewählt werden. Hervorzuheben ist, dass derzeit anders als bei anderen VN-Ausschüssen – bis auf eine Ausnahme – alle Ausschussmitglieder Frauen sind.

## **Das Beschwerdeverfahren (Art. 2 bis 7 des Fakultativprotokolls)**

### **Beschwerdeberechtigung und Beschwerdegegenstand**

Nach Art. 2 des Fakultativprotokolls steht das Recht einer Beschwerde („Mitteilung“) zu: Einzelpersonen, Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Übereinkommen niedergelegten Rechts durch den Vertragsstaat zu sein, sowie Dritten (Personen oder Organisationen) im Namen von Einzelpersonen oder Personengruppen, in der Regel mit deren Zustimmung. Dabei können sich nicht nur betroffene Frauen nach der Erschöpfung des nationalen Rechtsweges an den CEDAW-Ausschuss wenden, sondern auch Gruppen oder Menschenrechtsvereinigungen, denen damit die Möglichkeit gegeben wird, stellvertretend für das oder die Opfer zu handeln.

Des Weiteren regelt Art. 2, dass nur die in dem Frauenrechtsübereinkommen niedergelegten Rechte Gegenstand der Beschwerde sein können, nicht aber solche Bestimmungen, die den Vertragsstaaten für ihre Umsetzung einen Gestaltungsspielraum einräumen. Rechtsverletzungen können durch positives Handeln des Vertragsstaats oder auch durch ein bloßes Unterlassen notwendiger Maßnahmen erfolgen.

### **Form der Beschwerde**

Nach Art. 3 des Fakultativprotokolls sind die Beschwerden schriftlich einzureichen. Sie dürfen nicht anonym erfolgen, sondern müssen die Identität der Beschwerdeführerin erkennen lassen. Andernfalls nimmt der CEDAW-Ausschuss die Beschwerde nicht an. Die Identität wird gemäß Art. 6 des Fakultativprotokolls dem Vertrags-

staat zum Schutz vor Repressalien aber nur mit Einwilligung bekannt gegeben.

### **Unzulässigkeit der Beschwerde**

Art. 4 Abs. 1 des Fakultativprotokolls legt den so genannten Grundsatz der Rechtswegerschöpfung fest. Dies bedeutet, dass der CEDAW-Ausschuss nur tätig wird, wenn die Beschwerdeführerin in ihrem Vertragsstaat alle zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe erfolglos eingelegt und alle Instanzen durchschritten hat. Die Rechtswegerschöpfung bedeutet, dass zum Beispiel gegen einen Bescheid der Verwaltung sowohl zunächst der Verwaltungsrechtsweg bis hin zu den Verwaltungsgerichten als auch zuletzt der Weg zum Bundesverfassungsgericht mittels der Verfassungsbeschwerde erfolglos beschrritten werden muss. Eine Ausnahme wird vorliegend nur gemacht, wenn die nationalen Verfahren zu lange dauern und keine wirksame Abhilfe zu erwarten ist.

Nach Art. 4 Abs. 2 a) des Fakultativprotokolls ist eine Beschwerde unzulässig, wenn sich der CEDAW-Ausschuss bereits zuvor mit der behaupteten Verletzung des Frauenrechtsübereinkommens befasst hat bzw. diese Verletzung in einem anderen internationalen Verfahren geprüft worden ist oder geprüft wird. Grund dieser Regelung ist es, unnötige Überschneidungen mit anderen Beschwerderechten zu vermeiden.

Nach Art. 4 Abs. 2 b) des Fakultativprotokolls ist eine Beschwerde unzulässig, wenn sie den Bestimmungen des Frauenrechtsübereinkommens widerspricht. Dies bedeutet, dass Gegenstand der Beschwerde nur die Rechte aus dem Frauenrechtsübereinkommen sein können.

Nach Art. 4 Abs. 2 c) des Fakultativprotokolls muss die Beschwerde die Rechtsverletzung hinreichend genau darlegen und begründen.

Nach Art. 4 Abs. 2 d) des Fakultativprotokolls darf die Beschwerde nicht rechtsmissbräuchlich sein. Dies ist der Fall bei querulatorischer Inanspruchnahme des CEDAW-Ausschusses, falscher Behauptung einer Rechtsverletzung oder Ähnlichem.

Art. 4 Abs. 2 e) des Fakultativprotokolls regelt den Stichtag, ab dem Tatsachen, die eine Verletzung der Rechte aus dem Frauenrechtsübereinkommen begründen, einer Beschwerde zugrunde gelegt werden können. Dies ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Fakultativprotokolls, also der 22. Dezember 2000. Eine Beschwerde kann demnach nur auf einen Sachverhalt gestützt werden, der später geschehen ist bzw. früher, sofern er über den Zeitpunkt hinaus fortwirkt.

### **Vorläufige Maßnahmen**

Nach Art. 5 des Fakultativprotokolls kann der CEDAW-Ausschuss, noch bevor er eine Entscheidung in der Sache trifft, vorläufige Maßnahmen treffen. Voraussetzung ist, dass ein nicht wieder gutzumachender Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Rechtsverletzung zu befürchten ist. Erlässt der Ausschuss gegenüber dem Vertragsstaat entsprechende Maßnahmen, so hat dies aber keine Aussagekraft für die Zulässigkeit oder Begründetheit der späteren Entscheidung in der Sache selbst. Die Anordnung vorläufiger Maßnahmen dient allein der Abwendung unmittelbar drohender Gefahren.

### **Weiteres Verfahren**

Art. 6 und 7 des Fakultativprotokolls regeln das weitere Verfahren. Der CEDAW-Ausschuss setzt den betreffenden Vertragsstaat vertraulich in Kenntnis, sobald er die Beschwerde angenommen hat. Voraussetzung ist aber, dass die Beschwerdeführerin in die Bekanntgabe ihrer Identität eingewilligt hat. Fehlt die Einwilligung, endet hier das Verfahren. Andernfalls muss der Vertragsstaat binnen sechs Monaten eine Stellungnahme zu der Sache

abgeben. Sodann hat der CEDAW-Ausschuss die von der Beschwerdeführerin und dem Vertragsstaat gemachten Angaben, die der jeweils anderen Partei zuzuleiten sind, zu prüfen. Der Ausschuss berät nicht öffentlich. Er übermittelt den Parteien im Anschluss seine Auffassungen und etwaige Empfehlungen. Der Vertragsstaat hat sodann weitere sechs Monate Zeit, um eine Antwort zu formulieren. Anschließend kann der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die er als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaigen Empfehlungen des Ausschusses ergriffen hat, in den nach dem Frauenrechtsübereinkommen vorgesehenen Staatenbericht aufzunehmen.

### **Das Untersuchungsverfahren (Art. 8 bis 10 des Fakultativprotokolls)**

Art. 8 und 9 des Fakultativprotokolls regeln das Untersuchungsverfahren. Es ist ein von dem Beschwerdeverfahren zu trennendes, weiteres Kontrollverfahren. In den Fällen schwerwiegender oder systematischer Verletzungen der in dem Frauenrechtsübereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat kann der Ausschuss von sich aus gegen den Vertragsstaat vorgehen. Möglich sind Untersuchungen durch Sachverständige, mit Zustimmung des Vertragsstaats auch in dessen Hoheitsgebiet. Voraussetzung ist nur, dass der Ausschuss von Angaben Kenntnis erlangt, die auf derartige Verstöße hinweisen. Das Untersuchungsverfahren sieht die Kooperation mit dem jeweiligen Vertragsstaat vor. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, bei der Überprüfung der ihm bekannt gewordenen Angaben mitzuwirken und Stellung zu nehmen. Das weitere Kooperationsverfahren zwischen Ausschuss und Vertragsstaat entspricht im Wesentlichen dem Verfahren der Individualbeschwerde.

Art. 10 des Fakultativprotokolls hat für die Bundesrepublik keine Bedeutung. Er enthält eine so genannte „Opting-out“-Klausel, nach der die Vertragsstaaten nicht verpflichtet sind, das Untersuchungs-

verfahren für sich zu akzeptieren. Die Bundesregierung hat das Protokoll ohne diese Einschränkung ratifiziert.

### **Diskriminierungsverbot (Artikel 11 des Fakultativprotokolls)**

Art. 11 des Fakultativprotokolls enthält ein Diskriminierungsverbot und dient dem Schutz der Beschwerdeführerin, die sich aufgrund des Fakultativprotokolls an den Ausschuss gewandt hat, vor Misshandlungen oder Einschüchterungen. Der Vertragsstaat ist danach verpflichtet, solche Misshandlungen oder Einschüchterungen gegenüber dem geschützten Personenkreis weder selbst vorzunehmen noch zuzulassen.

### **Weitere Bestimmungen (Art. 12 bis 21 des Fakultativprotokolls)**

Art. 12 bis 14 des Fakultativprotokolls regeln die Erweiterung bereits bestehender Berichtspflichten des CEDAW-Ausschusses, die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Bekanntmachung und Verbreitung des Fakultativprotokolls sowie die Bestimmung der Geschäftsordnung des Ausschusses.

Art. 15 bis 21 des Fakultativprotokolls enthalten Schlussbestimmungen. Sie 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.

## II.

### Text des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (BGBl. 1985 II S. 648)

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 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, Rassen-diskriminierung, Kolonialismus, Neokolonialismus, Aggression, ausländischer Besetzung und Fremd-

herrschaft 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 Voraus-

setzung 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, in 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 von Frauen durch Prostitution.

## **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 nicht-staatlichen 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, allgemein bildende 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 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 Umschu-

lung, 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 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 Dienalters oder sozialer Zula- gen;

- c) zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflich- ten mit ihren beruflichen Aufga- ben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinba- ren, insbesondere durch Förde- rung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrich- tungen zur Kinderbetreuung;
- d) zur Gewährung besonderen Schutzes für Frauen während der Schwangerschaft bei Beschäfti- gungsarten, 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 wissen- schaftlichen und technischen Er- kenntnisse überprüft und erforderli- chenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.

**Artikel 12**

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseiti- gung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesund- heitsdiensten, einschließlich derje- nigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 sor- gen die Vertragsstaaten für ange- messene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Ent- bindung und für die ausreichende Ernährung während der Schwan- gerschaft und der Stillzeit.

**Artikel 13**

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseiti- gung der Diskriminierung der Frau in anderen Bereichen des wirt- schaftlichen und sozialen Lebens, um der Frau nach dem Gleichheits- grundsatz die gleichen Rechte wie dem Mann zu gewährleisten, insbe- sondere

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

**Artikel 14**

(1) Die Vertragsstaaten berücksichti- gen die besonderen Probleme der Frauen auf dem Lande und die wichtige Rolle dieser Frauen für das wirtschaftliche Überleben ihrer Familien, einschließlich ihrer Arbeit in nichtmonetären Wirtschaftsbe- reichen, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um dafür zu sorgen,

dass die Bestimmung 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) Organisierung von Selbsthilfegruppen und Genossenschaften zur Erlangung wirtschaftlicher Chancengleichheit durch selbst-

ständige oder unselbstständige Arbeit;

- f) Teilnahme an allen Gemeinschaftsbeschäftigungen;
- 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 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 Entschei-

dung 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“ bezeichnet) Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau eingesetzt; er besteht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens aus achtzehn, nach Ratifikation oder Beitritt des fünfunddreißigsten Vertragsstaats aus dreiundzwanzig 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 geographische 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 fünfunddreißigsten 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 Einrichtung zur Verfügung, deren dieser zur wirksamen Wahrnehmung seiner Aufgaben nach diesem Übereinkommen bedarf.

#### **Artikel 18**

(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Generalsekretär der Ver-

einten 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 dreißigsten Tag nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in Kraft.

(2) Für jeden Staat, der nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikations- oder Beitrittsurkunde dieses Übereinkommen ratifiziert oder ihm beitrifft, tritt es am dreißigsten 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 unvereinbare Vorbehalte sind 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.

### III.

## Text des Fakultativprotokolls vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (BGBl. 2001 II S. 1237)

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 Menschenrechts-

pakte 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:

**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 weiterbestehen.

**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 wieder gutzumachenden 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 Emp-

fehlungen 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.

kungen 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 Generalversamm-

lung 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.

# IV.

## Anhang

### Denkschrift zum Fakultativprotokoll

#### 1. Allgemeines

##### **1.1 Entstehungsgeschichte des Fakultativprotokolls**

Die Vereinten Nationen haben sich seit ihrer Gründung für die Gleichberechtigung von Frauen eingesetzt. Bereits die Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (BGBl. 1973 II S. 430) beinhaltet den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihrer Präambel. Die am 10. Dezember 1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Res. 217 (III) VN Dok. A/810) legt in Artikel 2 das allgemeine Diskriminierungsverbot auch im Hinblick auf das Geschlecht fest. Ebenso fand der Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau Eingang in Artikel 3 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1973 II S. 1533) und die Artikel 2 Abs. 2 und 3 des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (BGBl. 1973 II S. 1569). Die völkerrechtliche Anerkennung der Gleichberechtigung von Mann und Frau kommt außer in diesen allgemeinen Menschenrechtsübereinkommen auch in einer Reihe frauenspezifischer Übereinkommen zum Ausdruck, deren Reichweite auf bestimmte Gebiete beschränkt bleibt. Es sind dies das Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau vom 31. März 1953 (BGBl. 1969 II S. 1929), das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verhei-

rateter Frauen vom 20. Februar 1957 (BGBl. 1973 II S. 1249) sowie das Übereinkommen über die Erklärung des Ehwillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen vom 10. Dezember 1962 (BGBl. 1969 II S. 161).

Mit dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647), das am 3. September 1981 völkerrechtlich und für die Bundesrepublik Deutschland am 9. August 1985 (BGBl. II S. 1234) in Kraft getreten ist, wurde erstmals ein alle Lebensbereiche von Frauen umfassendes Menschenrechtsübereinkommen geschaffen. Dieses Übereinkommen zählt heute zu den weltweit grundlegenden Rechtsinstrumenten im Bereich der Menschenrechte von Frauen. 168 Staaten haben das Übereinkommen mittlerweile ratifiziert bzw. sind dem Übereinkommen beigetreten (Stand: Juni 2001). Das Übereinkommen enthält eine Begriffsbestimmung der Diskriminierung der Frau (vgl. Artikel 1) und verurteilt jede Form von Diskriminierung der Frau (vgl. Artikel 2). Es verpflichtet die Vertragsstaaten, effektive gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen zum Abbau rechtlicher und tatsächlicher Ungleichheiten insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem und sonstigem Gebiet zu ergreifen (Artikel 2 bis 16). Zeitweilige Sondermaßnahmen, die die De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau beschleunigen sollen, gelten nicht als Diskriminierung im Sinne dieses Übereinkommens (Artikel 4).

Zu den Kontrollinstrumenten des Übereinkommens gehören, wie auch bei anderen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, ein Berichtsprüfungsverfahren (Artikel 18) sowie das Verfahren der Staatenbeschwerde (Artikel 29).

Im Unterschied zu anderen VN-Menschenrechtsübereinkommen verfügt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau aber bislang über keine weiteren Kontrollins-

trumente wie ein Individualbeschwerdeverfahren oder ein Untersuchungsverfahren.

Ein entscheidender Impuls zur Beseitigung dieses kodifikatorischen Rückstands, der eine Schwäche gegenüber ähnlichen Rechtsinstrumenten darstellt, ging 1993 von der 2. Menschenrechtsweltkonferenz in Wien aus. Hier wurden die Menschenrechte von Frauen ausdrücklich als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte benannt. Der Schutz vor Gewalt, Benachteiligung und Diskriminierung als ein Menschenrecht der Frauen wurde zu einem gemeinsamen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben. In der Schlussdeklaration von Wien wird deshalb die Ausarbeitung eines Individualbeschwerdeverfahrens im Rahmen eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ausdrücklich erwähnt (VN Dok. A/CONF. 157/24 (1993)). Gleiches gilt für die Aktionsplattform und Schlusserklärung der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking, die die universelle Geltung der Menschenrechte von Frauen als integraler Bestandteil der Menschenrechte fortschreibt und die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zum baldmöglichsten Zeitpunkt anstrebt (VN Dok. A/CONF. 177/20 (1995), Rdnr. 230/k).

Ausgehend von den Vorarbeiten eines Experten- und Expertinnen-treffens an der Universität Limburg (Niederlande) machte der Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau 1995 eine Empfehlung zum möglichen Inhalt eines Fakultativprotokolls, die als wesentliche Elemente ein Individualbeschwerdeverfahren und ein Untersuchungsverfahren beinhaltete. Aufgrund der Resolution des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen vom Juli 1995 begannen 1996 die Verhandlungen zu einem Fakultativprotokoll in einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen. Diese wurden am 10. März 1999 mit der Annahme des Entwurfs eines Fakultativpro-

tokolls durch die 43. Frauenrechtskommission erfolgreich abgeschlossen (VN Dok. E/CN.6 1999/WG/L.2).

Die Bundesrepublik Deutschland war an diesen Verhandlungen konstruktiv beteiligt und hat im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft sowie ihres Vorsitzes in der Frauenrechtskommission Anfang 1999 maßgeblich an deren erfolgreichem Abschluss mitgewirkt.

Der Entwurf des Fakultativprotokolls wurde am 6. Oktober 1999 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Konsens angenommen (VN. Dok. A/54/L.4 (1999)). Das Fakultativprotokoll wurde am 10. Dezember 1999 zur Zeichnung aufgelegt und bei dieser Gelegenheit von der Bundesrepublik Deutschland und weiteren 25 Staaten unterzeichnet.

## **1.2 Verhältnis zu anderen Übereinkommen**

Das vorliegende Fakultativprotokoll ergänzt das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 um zwei Kontrollverfahren. Durch das Fakultativprotokoll wird der bei den Vereinten Nationen nach Teil V des Übereinkommens bereits eingerichtete Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau ermächtigt, Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch einen Vertragsstaat zu sein, entgegenzunehmen (Artikel 2 des Fakultativprotokolls) und in einem im Einzelnen in den Artikeln 3 bis 7 des Fakultativprotokolls geregelten Verfahren zu prüfen. Bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte durch einen Vertragsstaat hinweisen, erhält der Ausschuss zusätzlich die Kompetenz, ein Untersuchungsverfahren durchzuführen (Artikel 8, 9 des Fakultativprotokolls), wobei die Vertragsstaaten nicht verpflichtet sind, das vorgesehene Untersuchungsverfahren anzuerkennen (Artikel 10 des Fakultativprotokolls, „Opting-out“-Regelung).

Das Fakultativprotokoll enthält keine materiell-rechtlichen Regelungen, sondern sieht ein rein prozedurales Instrumentarium für ein Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren vor. Beide Verfahren sind existierenden Verfahrensregelungen anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen nachempfunden. Artikel 1 des 1. Fakultativprotokolls vom 19. Dezember 1966 zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (BGBl. 1992 II S. 1246), Artikel 14 des Internationalen Übereinkommens vom 7. März 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (BGBl. 1969 II S. 961) und Artikel 22 des Übereinkommens vom 10. Dezember 1984 gegen Folter und andere grausame, unmenschliche Behandlung oder Strafe (BGBl. 1990 II S. 246) sehen entsprechende Individualbeschwerdeverfahren vor. Die Regelung des Untersuchungsverfahrens des Fakultativprotokolls ist Artikel 20 des zuletzt genannten Übereinkommens nachgebildet.

Durch das Kumulationsverbot des Artikels 4 Abs. 2 a des Fakultativprotokolls wird eine Überschneidung mit anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren ausgeschlossen.

Die Kompetenzen des Ausschusses bei Prüfung einer Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll bestehen darin, seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen den betreffenden Parteien zu übermitteln. Zusätzlich kann der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern, weitere Angaben über alle Maßnahmen, die er als Reaktion auf die Auffassungen oder etwaige Empfehlungen des Ausschusses getroffen hat, ggf. auch im Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens, vorzulegen (Artikel 7 Abs. 5 des Fakultativprotokolls). Die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses sind für die Regierung des betroffenen Vertragsstaates nicht bindend. Sie muss die ihr zugegangene Meinungsäußerung des Ausschusses nicht notwendig zum Anlass nehmen, Maßnahmen z. B. auf dem Gebiete der Gesetzgebung einzuleiten, wenn sie die Meinung des Ausschusses nicht teilt. Der



Vertragsstaat ist lediglich verpflichtet, die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung zu ziehen und diesem innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort zu unterbreiten, die auch alle unter Berücksichtigung der Auffassung und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen (Artikel 7 Abs. 4 des Fakultativprotokolls) beinhaltet. Dagegen sind die Vertragsstaaten im Verfahren aufgrund der Europäischen Menschenrechtskonvention vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nach Artikel 46 Abs. 1 der Konvention verpflichtet, in allen Rechtssachen, in denen sie Partei sind, das endgültige Urteil des Gerichtshofs zu befolgen.

### **1.3 Würdigung des Fakultativprotokolls**

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 leistet aus Sicht der Bundesregierung einen bedeutsamen Beitrag zum weltweiten Menschenrechtsschutz von Frauen. Die Menschenrechte von Frauen werden heute als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. Zur Überprüfung ihrer Wahrung sollten wirksamere Kontrollverfahren geschaffen werden. Mit dem Fakultativprotokoll werden Frauen nicht nur ein dem Standard anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen vergleichbares Individualbeschwerdeverfahren erhalten, das es ihnen ermöglicht, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs einen eventuellen persönlichen Diskriminierungsfall vom Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau überprüfen zu lassen. Durch das nach dem Fakultativprotokoll ebenfalls vorgesehene Untersuchungsverfahren kann der Ausschuss darüber hinaus bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte hinweisen, auch von sich aus tätig werden und die Vertragsstaaten zur Stellungnahme auffordern. Dieses Untersuchungsverfahren stellt eine wichtige Ergänzung zum Individualbeschwerdeverfahren dar.

Auswirkungen des Fakultativprotokolls auf das deutsche Rechtssystem und die Rechtspraxis können sich durch etwaige Empfehlungen des Ausschusses bei einschlägigen Individualbeschwerden oder Untersuchungsverfahren gegen Deutschland ergeben. Die Bundesregierung wird entsprechend ihrer bisher gehandhabten Praxis des Umgangs mit den Empfehlungen der verschiedenen sog. Vertragsorgane (d. h. den nach anderen Menschenrechtsübereinkommen gebildeten Ausschüssen) und aufgrund der Verpflichtungen aus diesem Fakultativprotokoll solche Empfehlungen sorgfältig unter Beteiligung aller zuständigen Stellen prüfen. Sie hat in der Vergangenheit mehrfach Empfehlungen dieser Vertragsorgane umgesetzt und wird dies, wenn immer möglich, auch in Zukunft tun. Falls diese Empfehlungen aus Sicht der Bundesregierung nicht sachgerecht oder praktikabel sind oder ihr Ziel durch andere Maßnahmen besser erreicht werden kann, erläutert die Bundesregierung dies in der Regel gegenüber dem betreffenden Vertragsorgan (BT-Drs. 14/3892).

Die Bundesregierung geht im Übrigen davon aus, dass die Ratifikation des Zusatzprotokolls kaum zu einer nennenswerten Zahl einschlägiger Beschwerden gegen Deutschland führen wird. Diese Einschätzung belegen Erfahrungen mit existierenden Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen der Vereinten Nationen. Von der nach dem 1. Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (BGBl. 1992 II S. 1246) eröffneten Individualbeschwerde ist seither so gut wie kein Gebrauch gemacht worden. Das Gleiche gilt für Antidiskriminierungsbeschwerden allgemeinerer Art, die schon seit längerem nach der Resolution 1503 (XL VIII) des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen vom 27. Mai 1970 erhoben werden können. Dies dürfte im Wesentlichen auf die effektiveren Rechtsschutzmöglichkeiten nach der Europäischen Menschenrechtskonvention zurückzuführen sein (vgl. A II Verhältnis zu anderen Übereinkommen), sodass generell davon auszugehen ist,

dass für Menschenrechtsbeschwerden gegen Staaten, die sich dem EMRK-System unterworfen haben, die im Rahmen der Vereinten Nationen insoweit bestehenden Möglichkeiten nur selten genutzt werden.

Gemäß seinem Artikel 16 Abs. 1 ist das Fakultativprotokoll drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunde für die Staaten, die bis zu diesem Zeitpunkt beigetreten sind bzw. ratifiziert haben, am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten. Vertragsstaaten sind derzeit (Stand: Mai 2001) Aserbaidschan, Bangladesch, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Italien, Kroatien, Mali, Namibia, Neuseeland, Österreich, Panama, Paraguay, Peru, Senegal, Slowakei, Thailand, Tschechische Republik, Ungarn.

Die Bundesregierung hat den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau bei der Erarbeitung von Verfahrensregeln für das Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren unterstützt. Auf ihre Einladung hin fand vom 27. bis 30. November 2000 in Berlin ein Expertinnen- und Expertenseminar unter Beteiligung der Ausschussmitglieder statt, in dem die nach Artikel 14 des Fakultativprotokolls erforderlichen Verfahrensregeln erarbeitet wurden.

Mit der von der Bundesregierung nunmehr angestrebten Ratifizierung des Übereinkommens wird unterstrichen, dass das mit dem Fakultativprotokoll verfolgte Ziel eines verbesserten Schutzes der Menschenrechte von Frauen mit Nachdruck unterstützt wird. Die Ratifizierung entspricht auch der in der Koalitionsvereinbarung zur Menschenrechtspolitik erklärten Absicht, um wirkungsvolle internationale Instrumente zum Schutz der Menschenrechte bemüht zu sein. Schließlich kommt der Ratifizierung eine nicht zu unterschätzende Signalfunktion im Hinblick auf andere Staaten zu, die noch zögern, diesem Fakultativprotokoll beizutreten.

## 2. Im Einzelnen

### **Zu Artikel 1**

Nach dieser Bestimmung erkennen die Vertragsstaaten die Zuständigkeit des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau, der gemäß Artikel 17 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau eingerichtet wurde, zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen nach dem vorliegenden Fakultativprotokoll an. Die Vorschrift entspricht den Regelungen anderer Individualbeschwerdeverfahren nach VN-Menschenrechtsübereinkommen. Sie soll die Kontinuität der Zuständigkeit für das Übereinkommen durch den Ausschuss sicherstellen und die Sachkompetenz eines bereits existierenden Menschenrechtsgremiums nutzen. Gemäß Artikel 17 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau besteht der Ausschuss aus 23 Sachverständigen von hohem sittlichen Rang und großer Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfassten Gebiet. Diese werden von den Vertragsstaaten in geheimer Wahl für eine vierjährige Amtszeit aus einer Liste von Personen gewählt, die von den Vertragsstaaten nominiert wurden. Schon bisher hatte der Ausschuss eine wichtige Rolle bei der Auslegung des Übereinkommens. Neben der Prüfung von Staatenberichten gemäß Artikel 20 Abs. 1 des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau kann der Ausschuss u. a. gemäß Artikel 21 Abs. 1 des genannten Übereinkommens allgemeine Empfehlungen aufgrund der Berichtsprüfungen abgeben. Daher sprechen auch Kostenargumente für die Übertragung der Zuständigkeit auf einen bereits bestehenden Ausschuss.

### **Zu Artikel 2**

Die Bestimmung legt zum einen den Personenkreis fest, der nach dem Fakultativprotokoll berechtigt ist, Mitteilungen an den Ausschuss einzureichen, zum anderen bestimmt Artikel 2, welche Regelungen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von

Diskriminierung der Frau Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens sein können.

Die Aktivlegitimation zur Einreichung von Mitteilungen an den Ausschuss wird sowohl Einzelpersonen als auch Personengruppen eingeräumt. Mitteilungen von Einzelpersonen oder Personengruppen können auch von deren Vertreterinnen oder Vertretern eingereicht werden. Die Möglichkeit der Vertretung ist besonders wichtig, da vielen Frauen vor allem in Ländern der Dritten Welt oftmals die fachlichen oder juristischen Kenntnisse sowie die technischen oder finanziellen Mittel fehlen, um selbst eine Mitteilung einzubringen. Durch die Vertretungsregelung kann insbesondere auch internationalen Frauen- und Menschenrechtsgruppen die Befugnis übertragen werden, Mitteilungen in Vertretung dieser Frauen bei dem Ausschuss vorzubringen, wobei diese Vertreterinnen und Vertreter nicht der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates unterstehen müssen. Durch diese Möglichkeit wird unter Berücksichtigung der spezifischen Lebenssituationen von Frauen die effektive Nutzung des Fakultativprotokolls gewährleistet.

Sofern Mitteilungen nicht von den betroffenen Einzelpersonen oder Personengruppen selbst eingebracht werden, kann dies nur mit deren Zustimmung geschehen. Da viele Fälle denkbar sind, in denen es Beschwerdeführerinnen unmöglich ist, ihre ausdrückliche Zustimmung zu geben (z. B. Verhinderung von Kontakt mit Außenstehenden, Angst vor Repressalien z. B. gegenüber der Familie, Versklavung), sieht Artikel 2 Satz 2 vor, dass eine Mitteilung auch von Dritten eingereicht werden kann, sofern die Verfasserin bzw. der Verfasser rechtfertigen kann, auch ohne ausdrückliche Zustimmung im Namen der Beschwerdeführerin zu handeln.

Im Namen der Europäischen Union und der assoziierten Staaten gab die deutsche Delegation als amtierende EU-Präsidentschaft nach Annahme des Fakultativprotokolls im März 1999 in Bezug auf

Artikel 2 folgende interpretative Erklärung ab:

„.... (a) the delegations referred to above understand the second sentence of article 2 in the light of the practice of existing human rights treaty bodies, as reflected in their rules of procedure, namely the rules of procedure of the Human Rights Committee, rule 90 (b), the rules of procedure of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Rule 91 (b), and the rules of procedure of the Committee against Torture, Rule 107 (1) (b).

(b) We, the delegations referred to above, in accordance with general principles of International Law, understand the reference to ‘violation’ in the first sentence of article 2 and the reference to ‘violations’ in the first paragraph of article 8 of any of the rights set forth in the Convention to include an act as well as a failure to act by the State Party concerned.“<sup>1)</sup> (Bericht der 43. VN-Frauenrechtskommission, E/1999/7, S. 63 f).

Mit Buchstabe a dieser Erklärung hält die EU fest, dass die Interpretation der Rechtfertigung der Vertretung ohne expliziten Auftrag im Sinne der existierenden VN-Menschenrechtsinstrumente zu verstehen ist und mit der Formulierung im zweiten Satz des Artikels 2 keine höhere formale Anforderung an dieses Vertretungsrecht eingeführt wird. Des Weiteren hält die Erklärung der

---

<sup>1</sup> „... (a) Die vorgenannten Delegationen verstehen Artikel 2 Satz 2 im Lichte der Handhabung der bestehenden Menschenrechtsinstrumente, wie in ihren Verfahrensregeln, den Verfahrensregeln des Menschenrechtsausschusses, Regel 90 (b), den Verfahrensregeln des Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung, Regel 91 (b) und den Verfahrensregeln des Ausschusses gegen Folter, Vorschrift 107 (1) (b), wiedergegeben.

(b) Wir, die vorgenannten Delegationen, verstehen gemäß den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts den Bezug auf die ‚Verletzung‘ in Artikel 2 Satz 1 und den Bezug auf die ‚Verletzung‘ in Artikel 8 Satz 1 eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts dahingehend, dass sie sowohl eine Handlung als auch eine unterlassene Handlung durch den betreffenden Vertragsstaat umfasst.“

EU mit Buchstabe b fest, dass eine Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts sowohl durch eine Handlung als auch durch ein Unterlassen des betreffenden Vertragsstaates bewirkt werden kann.

Der Ausschuss wird die Erklärung der EU in der Beurteilung von Mitteilungen berücksichtigen.

Artikel 2 legt des Weiteren fest, wozu der Ausschuss berechtigt ist, nämlich Mitteilungen entgegenzunehmen zu behaupteten Verletzungen von Rechten nach dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau durch den Vertragsstaat. Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau begründet Staatenverpflichtungen, wonach die Vertragsstaaten das Übereinkommen und die in ihm anerkannten Frauenrechte in ihrem innerstaatlichen Recht umsetzen müssen. Soweit Artikel 2 des Fakultativprotokolls von „einer Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat“ spricht, können damit nur solche Bestimmungen des Übereinkommens gemeint und Gegenstand einer Mitteilung sein, die zugleich im Konkretisierungsgrad Individualrechten entsprechen. Davon zu unterscheiden sind solche Bestimmungen des Fakultativprotokolls, die Zielvorgaben beschreiben, für deren Umsetzung dem Vertragsstaat ein Ermessensspielraum politischer Gestaltung zusteht. Für diese Sichtweise spricht nicht nur der Wortlaut der Bestimmung, sondern auch seine Verhandlungsgeschichte, bei der man sich des Unterschiedes zwischen Rechten (rights) und sonstigen Bestimmungen (provisions) des Übereinkommens sehr bewusst war. Dabei wird zunächst dem Ausschuss die Auslegung obliegen, welche Bestimmungen hinreichend konkrete Rechte enthalten, die nach dem Fakultativprotokoll beschwerdefähig sind, und welche sonstigen Staatenverpflichtungen nach Teil V des Übereinkommens überprüft werden.

### **Zu Artikel 3**

Diese Bestimmung regelt die Formerfordernisse für Mitteilungen an den Ausschuss und die Passivlegitimation. Danach sind Mitteilungen schriftlich abzufassen, sie dürfen nicht anonym sein. Infolge des fakultativen Charakters können Mitteilungen nur gegen Vertragsstaaten des Fakultativprotokolls eingebracht werden. Mitteilungen gegen andere Staaten darf der Ausschuss nicht entgegennehmen.

Diese Erfordernisse entsprechen dem Standard existierender Individualbeschwerdeverfahren.

### **Zu Artikel 4**

Nach Artikel 4 Abs. 1 ist Voraussetzung für die Prüfung einer Mitteilung durch den Ausschuss die Ausschöpfung aller innerstaatlich zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe. Welche Rechtsbehelfe ergriffen werden müssen, muss letztlich im Einzelfall unter Berücksichtigung des jeweiligen nationalen Rechtssystems und der konkreten Umstände des Falls entschieden werden. Dabei sind grundsätzlich alle gerichtlichen und administrativen Möglichkeiten auszuschöpfen, die eine begründete Chance auf Abhilfe bieten. Der nach dem Fakultativprotokoll zur Prüfung berufene Ausschuss kann sich daher mit Fällen aus der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich nur befassen, wenn sie innerstaatlich rechtskräftig entschieden sind und bei denen auch eine Verfassungsbeschwerde erfolglos geblieben ist.

Sofern das Verfahren bei der Anwendung solcher Rechtsbehelfe unangemessen lange dauert oder falls keine wirksame Abhilfe von den in Anspruch genommenen Rechtsbehelfen zu erwarten wäre, muss das Erfordernis der Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausnahmsweise nicht erfüllt werden.

Artikel 4 Abs. 2 regelt in den Buchstaben a bis e im Einzelnen verschiedene Gründe für die Unzulässigkeit einer Mitteilung.



Nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe a ist eine Mitteilung unzulässig, wenn dieselbe Sache bereits von dem Ausschuss untersucht worden ist oder in einem anderen internationalen Untersuchungs- oder Streitregelungsverfahren geprüft worden ist oder geprüft wird. Dieses Kumulationsverbot bezweckt unnötige Überschneidungen mit Beschwerderechten nach anderen Menschenrechtsübereinkommen. Die Bestimmung ist Regelungen anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen nachgebildet, z. B. Artikel 22 Abs. 5 a des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984.

„International“ bezieht sich nicht nur auf gleichwertige Untersuchungs- und Streitbeilegungsverfahren der Vereinten Nationen, sondern auch auf Verfahren, wie sie beispielsweise für den Europäischen Rechtskreis nach der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgesehen sind.

Gemäß Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe b kann eine Mitteilung zurückgewiesen werden, wenn sie „unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens“ ist. Da sich der Gegenstand von Mitteilungen gemäß Artikel 2 auf die im Übereinkommen niedergelegten Rechte beschränkt, sind Mitteilungen, die die Verletzung anderer Rechte behaupten, *ratione materie* unvereinbar mit den Bestimmungen des Übereinkommens.

Unzulässig ist nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe c auch eine Mitteilung, die offensichtlich unbegründet ist oder nicht hinreichend begründet wird. Hierbei handelt es sich insbesondere um solche Mitteilungen, bei denen die behaupteten Rechtsverletzungen nicht oder nicht ausreichend mit Tatsachen untermauert sind.

Nach Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe d ist eine Mitteilung des Weiteren unzulässig, wenn sie rechtsmissbräuchlich ist. Dieser Zurückwei-

sungsgrund kann herangezogen werden, wenn mit der Mitteilung z. B. offensichtlich querulatorische Absichten verfolgt werden oder ihr bewusst falsche Angaben zugrunde liegen, die eine Irreführung des Ausschusses bezwecken.

Artikel 4 Abs. 2 Buchstabe e sieht schließlich vor, dass das Beschwerderecht nicht rückwirkend anwendbar ist, d. h. dass Vorfälle vor dem Inkrafttreten des Protokolls für den betreffenden Vertragsstaat, die nicht ab diesem Zeitpunkt fortbestehen, keinen Beschwerdgrund gemäß Artikel 2 des Fakultativprotokolls abgeben können.

## **Zu Artikel 5**

Artikel 5 Abs. 1 ermächtigt den Ausschuss zu Interimsmaßnahmen. Danach kann der Ausschuss jederzeit nach Eingang einer Mitteilung und bevor er in der Sache selbst entschieden hat, dem betreffenden Vertragsstaat ein Gesuch zur sofortigen Prüfung übermitteln und ihn auffordern, die gegebenenfalls erforderlichen vorläufigen Maßnahmen zu treffen, um einen möglichen, nicht wieder gutzumachenden Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung abzuwenden. Bei der Beurteilung, was ein „nicht wieder gutzumachender Schaden für das oder die Opfer der behaupteten Verletzung ist“, steht dem Ausschuss ein Ermessen zu. Bei Ausübung dieses Ermessens wird er sich an der Praxis der in den Verfahrensordnungen anderer Menschenrechtsübereinkommen enthaltenen Regelungen zu Interimsmaßnahmen orientieren. Wesentliches Kriterium für die Annahme eines „nicht wieder gutzumachenden Schadens“ wird demnach die Schwere und Irreversibilität der Folgen für das oder die Opfer sein, die eine spätere Entscheidung des Ausschusses in der Sache selbst obsolet machen könnte.

Artikel 5 Abs. 2 stellt klar, dass ein Gesuch des Ausschusses zu vorläufigen Maßnahmen keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Mitteilung oder in der Sache selbst bedeutet.

## **Zu Artikel 6**

Artikel 6 Abs. 1 legt das weitere Verfahren zur Behandlung zulässiger Mitteilungen durch den Ausschuss fest. Sobald der Ausschuss eine Mitteilung zur Behandlung annimmt, bringt er sie dem betreffenden Vertragsstaat vertraulich zur Kenntnis. Voraussetzung dafür ist aber, dass das oder die Opfer der behaupteten Verletzung eines im Übereinkommen niedergelegten Rechts in die Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem Vertragsstaat einwilligen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Opfer sich der notwendigen Offenlegung ihrer Identität gegenüber dem Vertragsstaat bewusst sind. Verweigert ein Opfer die Offenlegung, endet das Verfahren an dieser Stelle.

Artikel 6 Abs. 2 verpflichtet den Vertragsstaat, dem Ausschuss innerhalb von sechs Monaten seine Sicht der Sachlage und gegebenenfalls von ihm getroffene Abhilfemaßnahmen schriftlich zu übermitteln. Die Regelung entspricht dem Standard anderer VN-Menschenrechtsübereinkommen, z. B. Artikel 4 Abs. 2 des 1. Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte. In seiner Gegenäußerung kann der Vertragsstaat außer zur Begründetheit der Mitteilung auch zu deren Zulässigkeit nach Artikel 4 des Fakultativprotokolls Stellung nehmen, die der Ausschuss dann im Lichte dieser Gegenäußerung erneut prüfen kann.

## **Zu Artikel 7**

Die Vorschrift regelt die abschließende Behandlung von Mitteilungen durch den Ausschuss.

Nach Artikel 7 Abs. 1 prüft der Ausschuss die ihm nach Artikel 2 zugegangenen Mitteilungen und nach Artikel 6 übermittelten Erklärungen des betreffenden Vertragsstaates unter Berücksichtigung aller ihm von den Parteien unterbreiteten Angaben, wobei der Ausschuss verpflichtet ist, diese Angaben den betreffenden Parteien zuzuleiten.

Die Vorschrift soll die Entscheidungsfindung des Ausschusses auf breiter Grundlage sichern, da die Prüfung nicht nur auf die Mitteilung und die Gegenäußerung des Vertragsstaates beschränkt ist, sondern darüber hinaus auch alle von den Parteien und ihren Vertretern unterbreiteten zusätzlichen Angaben einfließen müssen. Die Zuleitung dieser Angaben an alle Parteien sichert die „Waffengleichheit“ und Fairness des Verfahrens.

Absatz 2 verpflichtet den Ausschuss, über die Mitteilungen in nicht öffentlicher Sitzung zu beraten.

Nach Absatz 3 übermittelt der Ausschuss nach einer abschließenden Prüfung der Mitteilung den betreffenden Parteien seine Auffassungen zusammen mit etwaigen Empfehlungen. Der Ausschuss kann zu der Auffassung gelangen, dass eine Verletzung von im Übereinkommen niedergelegten Rechten vorliegt und kann dann dem Vertragsstaat auch Empfehlungen zur Abhilfe übermitteln. Nach den Erfahrungen mit existierenden VN-Beschwerdeverfahren kann es sich bei den Empfehlungen um Vorschläge zu Gesetzesänderungen, verbesserten Schulungen für ausführende Organe, vermehrte Öffentlichkeitsarbeit oder auch Entschädigungszahlungen an das oder die Opfer handeln. Während die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte völkerrechtlich bindend sind, gibt der Ausschuss nach diesem Fakultativprotokoll zu einer Mitteilung lediglich Einschätzungen und Empfehlungen ab. Sie sind ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit und lösen daher für den betroffenen Staat keine rechtliche Handlungsverpflichtung aus.

Gemäß Absatz 4 hat der Vertragsstaat die Auffassungen des Ausschusses zusammen mit etwaigen Empfehlungen gebührend in Erwägung zu ziehen und unterbreitet ihm innerhalb von sechs Monaten eine schriftliche Antwort, einschließlich der Angaben über alle unter Berücksichtigung der Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses getroffenen Maßnahmen. Der Vertrags-

staat hat auch zu berichten, wenn und warum Empfehlungen des Ausschusses nicht nachgekommen wird.

Die Vorgaben dieser Regelung entsprechen grundsätzlich der von der Bundesregierung gehandhabten Praxis des Umgangs mit den Empfehlungen der verschiedenen bereits existierenden Menschenrechtsausschüsse (vgl. A III Würdigung des Fakultativprotokolls).

Absatz 5 sieht einen so genannten Follow-up-Mechanismus vor, der dem „kritischen Dialog“ mit den Vertragsstaaten und der Evaluierung der Ausschussempfehlungen dient. Da davon auszugehen ist, dass die meisten Maßnahmen, die ein Vertragsstaat in Zusammenhang mit den Empfehlungen des Ausschusses zu einer Mitteilung ggf. in Gang setzt, nicht kurzfristig wirksam werden, kann der Ausschuss nach dieser Regelung mit dem Vertragsstaat in Kontakt bleiben. Zu dem Follow-up gehört auch, dass der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern kann, in seinen Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens auf die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Individualbeschwerdeverfahren einzugehen.

### **Zu Artikel 8**

Von dem in den Artikeln 2 bis 7 geregelten Beschwerdeverfahren ist das in den Artikeln 8 bis 10 vorgesehene Untersuchungsverfahren zu unterscheiden, das dem Artikel 20 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame und unmenschliche Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 nachgebildet ist.

Artikel 8 sieht ein vertrauliches Untersuchungsverfahren durch den Ausschuss in mehreren Verfahrensstufen vor, wobei die Mitwirkung des Vertragsstaates auf allen Verfahrensstufen anzustreben ist (Artikel 8 Abs. 5). Nach Artikel 8 Abs. 1 kann der Ausschuss aufgrund von zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der in dem Übereinkommen festgelegten Rechte durch den Vertragsstaat hinweisen, auf der ersten

Verfahrensstufe den Vertragsstaat auffordern, bei der Prüfung dieser Angaben mitzuwirken und dazu Stellung zu nehmen. Anknüpfungspunkt für die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens durch den Ausschuss sind damit zuverlässige Angaben, die sich alternativ auf schwerwiegende oder systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen beziehen. Schwerwiegende Verletzungen sind in erster Linie die Bedrohung des Lebens, der körperlichen und geistigen Integrität oder der Sicherheit einer Person. Bei systematischen Verletzungen, die unterhalb dieser Schwelle liegen können, wird es sich insbesondere um weit verbreitete oder zielgerichtete Diskriminierungspraktiken handeln.

Unter Berücksichtigung der von dem Vertragsstaat abgegebenen Stellungnahmen sowie aller sonstigen ihm zur Verfügung stehenden Informationen kann der Ausschuss gemäß Artikel 8 Abs. 2 auf der zweiten Verfahrensstufe eines oder mehrere seiner Mitglieder mit einer Untersuchung beauftragen, die mit Zustimmung des Vertragsstaats auch einen Besuch seines Hoheitsgebietes einschließen kann.

Artikel 8 Abs. 3 sieht vor, dass die Ergebnisse, zu denen der Ausschuss aufgrund einer solchen Untersuchung gelangt, zusammen mit etwaigen Bemerkungen und Empfehlungen an den betreffenden Vertragsstaat weitergeleitet werden, der gemäß Artikel 8 Abs. 4 innerhalb von sechs Monaten dem Ausschuss seine Stellungnahme übermittelt.

Das Untersuchungsverfahren stellt eine wichtige Ergänzung des Beschwerdeverfahrens dar, um auch ohne Vorliegen einer Individual- oder Gruppenbeschwerde gegen schwerwiegende und systematische Verletzungen von Menschenrechten vorgehen zu können. In solchen Fällen kann es besonders schwierig sein, eine Mitteilung einzubringen. Einzelpersonen oder auch Personengruppen sind in Fällen schwerwiegender oder systematischer Menschenrechtsverletzungen oftmals akuten Gefahren oder Bedrohun-

gen ausgesetzt, was ihre Möglichkeiten zu einer Mitteilung einschränkt. Darüber hinaus dürfte dem Untersuchungsverfahren auch eine gewisse Präventivfunktion zukommen. Allein die Möglichkeit eines Untersuchungsverfahrens durch den Ausschuss kann dazu beitragen, schwerwiegenden oder systematischen Menschenrechtsverletzungen durch einen Vertragsstaat vorzubeugen.

### **Zu Artikel 9**

Artikel 9 sieht zwei so genannte Follow-up-Mechanismen für das Untersuchungsverfahren vor. Parallel zu Artikel 7 Abs. 5 regelt Artikel 9 Abs. 1, dass der Ausschuss den Vertragsstaat auffordern kann, in seinem Staatenbericht gemäß Artikel 18 des Übereinkommens auch auf die Umsetzung der Empfehlungen aus dem abgeschlossenen Untersuchungsverfahren einzugehen.

Artikel 9 Abs. 2 sieht entsprechend zu Artikel 7 Abs. 5 einen weiteren Follow-up-Mechanismus vor, nach dem der Ausschuss mit dem Vertragsstaat nach Übermittlung von dessen Stellungnahme gemäß Artikel 8 Abs. 4 in der Phase der Umsetzung der Empfehlungen in Kontakt bleibt.

### **Zu Artikel 10**

Die Vertragsstaaten sind nicht verpflichtet, das in Artikel 8 und 9 des Fakultativprotokolls vorgesehene Untersuchungsverfahren anzuerkennen (sog. „Opting-out“-Klausel). Zu diesen Artikeln sind somit trotz der in Artikel 17 des Fakultativprotokolls enthaltenen Klausel, welche die generelle Unzulässigkeit von Vorbehalten zu diesem Fakultativprotokoll vorsieht, einseitige Erklärungen der Vertragsstaaten zum Zeitpunkt der Unterzeichnung, der Ratifikation oder des Beitritts zulässig, wonach die in den Artikeln 8 und 9 vorgesehene Zuständigkeit des Ausschusses nicht anerkannt wird.

Die Bundesregierung hat anlässlich der Zeichnung am 10. Dezember 1999 eine solche Erklärung nicht abgegeben und beabsichtigt

ebenso wenig wie die Mitgliedsstaaten der EU, die das Fakultativprotokoll bereits ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind (Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Österreich), eine solche Erklärung anlässlich der Ratifikation abzugeben.

Dieser Verzicht auf eine entsprechende Erklärung entspricht im Übrigen der Haltung der Bundesrepublik zu anderen Untersuchungsverfahren. Eine Opt-out-Möglichkeit enthält bereits Artikel 28 Abs. 1 des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (BGBl. 1990 II S. 246). Deutschland hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

### **Zu Artikel 11**

Die Bestimmung bezweckt den Schutz von Personen, die sich aufgrund dieses Fakultativprotokolls an den Ausschuss gewandt haben, vor Misshandlungen oder Einschüchterungen. Der geschützte Personenkreis umfasst sowohl die in Artikel 2 genannten Einzelpersonen und Personengruppen, deren Vertreterinnen und Vertreter auch als Auskunftspersonen des Ausschusses z. B. in einem Untersuchungsverfahren nach Artikel 8, die der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaats unterstehen. Artikel 11 begründet eine umfassende Schutzpflicht des Vertragsstaats für diesen Personenkreis vor Misshandlungen oder Einschüchterungen. Der Vertragsstaat ist danach verpflichtet, Misshandlungen oder Einschüchterungen gegenüber diesem Personenkreis weder selbst vorzunehmen noch zuzulassen.

### **Zu Artikel 12**

Die Bestimmung erweitert bestehende Berichtspflichten des Ausschusses. Nach Artikel 21 des Übereinkommens ist der Ausschuss verpflichtet, der Generalversammlung der Vereinten Nationen über den Wirtschafts- und Sozialrat jährlich einen Bericht über seine Tätigkeit vorzulegen. Gemäß Artikel 12 des Fakultativprotokolls



soll dieser Jahresbericht auch eine Zusammenfassung seiner Tätigkeit nach diesem Fakultativprotokoll, d. h. im Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren, enthalten.

### **Zu Artikel 13**

Artikel 13 enthält die Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Bekanntmachung und Verbreitung des Übereinkommens sowie dieses Fakultativprotokolls. Die Vorschrift ist insoweit dem Artikel 42 des VN-Übereinkommens vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (BGBl. 1992 II S. 121) nachgebildet. Des Weiteren sind die Vertragsstaaten verpflichtet, den Zugang zu Angaben über die Auffassungen und Empfehlungen des Ausschusses, insbesondere in den den Vertragsstaat betreffenden Sachen, zu erleichtern.<sup>2</sup>

Die Bundesregierung hat an anderer Stelle (BT-Drs. 14/3892) dargelegt, dass derzeit geprüft wird, wie die Publizierung der Empfehlungen der Menschenrechtsausschüsse in den (ggf. mit Querverweisen auszustattenden) Webseiten der Bundesregierung verbessert werden kann. So enthält die Webseite des Auswärtigen Amtes seit einiger Zeit in deutscher Sprache die VN-Menschenrechtsübereinkommen, die jeweils jüngsten deutschen Staatenberichte und die Empfehlungen/Schlussfolgerungen der Ausschüsse dazu. Auch im Zusammenhang mit der Errichtung des Deutschen Instituts für Menschenrechte gibt es Überlegungen, wie die Deutschland betreffenden Empfehlungen und die hierzu abgegebenen Stellungnahmen der Bundesregierung öffentlich zugänglich gemacht werden können.

---

<sup>2</sup> Der Text des Übereinkommens sowie des Fakultativprotokolls in seiner vorläufigen amtlichen Übersetzung sind der interessierten deutschen Öffentlichkeit bereits durch die Broschüre „20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ zugänglich gemacht worden.

### **Zu Artikel 14**

Die Bundesregierung hat den Ausschuss bei der Erarbeitung von nach dieser Bestimmung erforderlichen Verfahrensregeln unterstützt. Auf ihre Einladung hin fand vom 27. bis 30. November 2000 in Berlin ein Expertinnen- und Expertenseminar unter Beteiligung der Ausschussmitglieder statt, auf dem diese Verfahrensregeln erarbeitet wurden. Auf deren Grundlage verfährt der Ausschuss seit seiner Sitzung vom 26. Januar 2001, auf der diese Verfahrensregeln förmlich angenommen worden sind.

### **Zu den Artikeln 15 bis 21**

Die Artikel 15 bis 21 haben als Schlussbestimmungen vertragstechnischen Charakter. Nach dem Vorbild anderer Übereinkommen werden Einzelheiten insbesondere des Beitritts zu dem Fakultativprotokoll (Artikel 15), des Inkrafttretens (Artikel 16), der Änderung (Artikel 18) und der Kündigung (Artikel 19) des Fakultativprotokolls geregelt. Für Deutschland wird das Fakultativprotokoll drei Monate nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde völkerrechtlich in Kraft treten.

Artikel 20 betrifft Unterrichtungspflichten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen hinsichtlich des Fakultativprotokolls.

Artikel 21 regelt die Hinterlegung des Fakultativprotokolls in allen amtlichen Sprachfassungen der Vereinten Nationen sowie die Übermittlung der beglaubigten Abschriften des Fakultativprotokolls an die Vertragsstaaten.

Nach Artikel 17 sind Vorbehalte zu dem Fakultativprotokoll nicht zulässig, mit Ausnahme der in Artikel 10 Abs. 1 ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit des „opting-out“ aus dem Untersuchungsverfahren nach den Artikeln 8 und 9.

Text des Gesetzes zu dem Fakultativprotokoll vom  
6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseiti-  
gung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom  
18. Dezember 1979 (BGBl. II 2001 S. 1237)

Vom 3. Dezember 2001

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

Dem in New York am 10. Dezember 1999 von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichneten Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (BGBl. 1985 II S. 647) wird zugestimmt. Das Fakultativprotokoll wird nachstehend mit einer amtlichen deutschen Übersetzung veröffentlicht.

### Artikel 2

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.
  
- (2) Der Tag, an dem das Fakultativprotokoll nach seinem Artikel 16 Abs. 2 für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft tritt, ist im Bundesgesetzblatt bekannt zu geben.

Notizen

## Impressum:

Herausgeber:

Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
11018 Berlin

Bezugsstelle:

Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
53107 Bonn  
Tel.: 01 80/5 32 93 29  
E-Mail: [broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de](mailto:broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de)  
Internet: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Stand:

Frühjahr 2002

Herstellung:

KIWI, Osnabrück

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung; sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.