



CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis

Das Übereinkommen CEDAW und sein internationales Mitteilungsverfahren

Nützliches und Wissenswertes für die Anwaltspraxis

Ein Online-Tool der EKF: www.frauenkommission.ch > Publikationen

Teil 2 Der CEDAW-Ausschuss

Das Wesentliche im Überblick

Überwachung Die Behörden der Vertragsstaaten sind, wie für internationale Übereinkommen üblich, für die Umsetzung der Bestimmungen verantwortlich. Das Übereinkommen setzte einen internationalen Ausschuss aus Expertinnen und Experten ein, der die Fortschritte in den einzelnen Staaten vor allem anhand von Berichten der Vertragsstaaten prüft.

Auslegung Viele Bestimmungen des Übereinkommens und die daraus folgenden Verpflichtungen der Vertragsstaaten haben in der Praxis des Ausschusses zunehmend klarere Konturen gewonnen. Die Allgemeinen Empfehlungen («General Recommendations») zu einzelnen Bestimmungen, die Abschliessenden Bemerkungen («Concluding Observations») zu den Staatenberichten und die Ansichten («Views») zu individuellen Beschwerden zeigen, welche konkreten Dimensionen das internationale Diskriminierungsverbot in den unterschiedlichen Kontexten der Vertragsstaaten heute hat.

Beschwerdemöglichkeit Seit Ende 2008 steht Frauen und Mädchen aus der Schweiz die Möglichkeit offen, eine Beschwerde («Mitteilung», «Communication») an den Ausschuss zu richten, wenn sie sich in ihren im Übereinkommen garantierten Rechten verletzt fühlen.

Inhalt Teil 2

[2.1 Der Ausschuss CEDAW](#)

[2.2 Staatenberichte](#)

[2.3 Individuelle Mitteilungen](#)

[2.4 Die Allgemeinen Empfehlungen und die Auslegung von CEDAW](#)

2.1 Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Ausschuss CEDAW)

Überwachung In Anwendung von Art. 17 CEDAW wurde zur «Prüfung der Fortschritte» bei der Umsetzung der Verpflichtungen in den einzelnen Vertragsstaaten ein Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau geschaffen. 23 Sachverständige werden von den Vertragsstaaten unter ihren Staatsangehörigen ausgewählt und sind in persönlicher Eigenschaft tätig. Wie die anderen Vertragsorgane, die mit der Überwachung von menschenrechtlichen Übereinkommen betraut sind, tagt der Ausschuss seit seinem Wegzug aus New York mehrheitlich in Genf. Gestützt auf das Übereinkommen und das fakultative Zusatzprotokoll stehen dem Ausschuss in Anlehnung an andere universelle Menschenrechtsübereinkommen verschiedene Verfahren zur Verfügung, die ihm eine Überwachung der Umsetzung erlauben.

Informationen zum Ausschuss und seinen Tätigkeiten:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>

Die Arbeitsmethoden des Ausschusses:

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/WorkingMethods.aspx>

Die aktuellen Verfahrensvorschriften («Rules of procedure») des Ausschusses, inkl. Abänderungen für Behandlung der individuellen Mitteilungen:

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/Part%20of%20HRI_GEN_3_Rev-3_7080_E.pdf

Staatenberichte Das Staatenberichtsverfahren verpflichtet alle Vertragsstaaten, dem Ausschuss regelmässige Berichte abzuliefern (Art. 18 CEDAW, vgl. unten, Ziff. 2.2).

Schiedsverfahren Das Schiedsverfahren (Art. 29 CEDAW), das für Konflikte zwischen Vertragsstaaten hinsichtlich der Auslegung und Anwendung des Übereinkommens vorgesehen ist, hat bis heute keine praktische Bedeutung erlangt.

Individuelle «Mitteilung» Das individuelle Mitteilungsverfahren ist ein Beschwerdeverfahren, das Frauen und Mädchen aus jenen Staaten offen steht, welche auch das Zusatzprotokoll CEDAW ratifiziert haben, vgl. dazu unten, Ziff. 2.3 sowie Teil 6.

Untersuchung («Inquiry») Das fakultative Zusatzprotokoll CEDAW sieht überdies ein Untersuchungsverfahren («Inquiry Procedure») vor. Es erlaubt dem Ausschuss, von sich aus aktiv zu werden, wenn er zuverlässige Hinweise auf schwere oder systematische Verletzungen der in dem Übereinkommen niedergelegten Rechte erhält. Diese Ermächtigung des Ausschusses kann allerdings von den Vertragsstaaten mittels einer entsprechenden Erklärung aufgehoben werden.

Das erste Untersuchungsverfahren betraf im Jahre 2005 die ausserordentliche Häufung von Morden an Frauen im Norden Mexikos. In einem zweiten Verfahren untersuchte der Ausschuss das Verschwinden und die Ermordung von indigenen Frauen und Mädchen in Kanada und kam 2015 zum Schluss, dass die kanadischen Behörden schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben, weil sie die weitverbreitete und intensive Gewalt gegen indigene Frauen nicht prompt und eingehend untersucht haben. Schliesslich untersuchte der Ausschuss den Vorwurf an die philippinischen Behörden, sie hätten den Zugang von Frauen zu Gesundheitsdiensten im Bereich reproduktiver Gesundheit verhindert. Im Jahr 2015 stellte der Ausschuss auch hier schwere und systematische Menschenrechtsverletzungen fest. Die knappen finanziellen und personellen Ressourcen, die dem Ausschuss zur Verfügung stehen, hindern ihn allerdings daran, dieses Instrument häufiger einzusetzen.

Berichte zu den Untersuchungsverfahren

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=3&DocTypeCategoryID=7

Hinweise zum CEDAW Inquiry Procedure

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/InquiryProcedure.aspx>

2.2 Staatenberichte

Pflicht zu regelmässigen Berichten

Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, dem Ausschuss in vierjährigen Berichtszyklen regelmässige Berichte «über die zur Durchführung dieses Übereinkommens getroffenen gesetzgeberischen, gerichtlichen, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen», der diesbezüglichen Fortschritte und der bei der Umsetzung auftretenden Schwierigkeiten abzuliefern (Art. 18 CEDAW). Der Ausschuss diskutiert den eingereichten Staatenbericht mit den Regierungsdelegierten in einem sogenannten «Dialog». Dafür zieht er auch Informationen aus nicht-staatlichen Quellen zur Situation im betreffenden Staat in Betracht (meist auf der Grundlage von «Schattenberichten», welche Nichtregierungsorganisationen aus den betreffenden Staaten zusammenstellen). Der einzelne Berichtszyklus wird mit «Abschliessenden Bemerkungen» («Concluding Observations») des Ausschusses beendet, welche konkrete Empfehlungen zu künftigen Massnahmen des betroffenen Vertragsstaates formulieren. Diese Bemerkungen sind keine völkerrechtlich verbindlichen Urteile, aber sie haben in zahlreichen Vertragsstaaten den politischen Willen für Reformen gestärkt und sachliche Leitplanken für Reformprozesse gesetzt. Wie das Schweizer Bundesgericht festhält, bringen die Empfehlungen «die übereinstimmende Auffassung des Ausschusses als eines von den Vertragsstaaten eingesetzten und mit besonderer Autorität ausgestatteten Expertengremiums über die sich aus dem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen eines Staates zum Ausdruck und sind insofern eine wichtige Erkenntnisquelle für die Auslegung der Konvention» (BGE 137 I 305, E.6.5) Seit 2007 werden die berichterstattenden Vertragsstaaten im

Rahmen einer Nachbearbeitung («follow-up») gebeten, zu einzelnen prioritären Empfehlungen schon innert zwei Jahren anstatt wie üblich im Rhythmus von vier Jahren Bericht zu erstatten.

Seit 2018 steht den Vertragsstaaten ein **vereinfachtes Verfahren zur Berichterstattung** an den CEDAW-Ausschuss offen, wenn sie bereits einen ausführlichen Anfangsbericht sowie ein aktuelles Dokument mit menschenrechtlichen Grundinformationen («Common Core Document») abgeliefert haben. Der Ausschuss übermittelt den betreffenden Staaten eine Liste mit Themen («List of issues prior to reporting» LOIPR), zu denen die Vertragsstaaten sich in ihrem kurzen Bericht (max. 21'200 Wörter) äussern sollen. Der Ausschuss erhofft sich davon eine fokussiertere Berichterstattung und eine Arbeitserleichterung angesichts seiner eigenen knappen Ressourcen.

Vereinfachtes Verfahren

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/ReportingProcedures.aspx>

Berichterstattung der einzelnen Staaten

<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>, unter «key documents relating to the reporting cycle».

Berichte der Schweiz

Die Schweiz hat bis heute drei Staatenberichte zur Umsetzung des Übereinkommens eingereicht, einen kombinierten Ersten/Zweiten Bericht im Jahre 2001, einen Dritten Bericht im Jahre 2008 und einen Vierten/Fünften Bericht im Februar 2015. Die offiziellen Staatenberichte werden jeweils begleitet von einem Bericht der Eidgenössischen Kommission von Frauenfragen EKF, welche als unabhängige Menschenrechtsinstitution vom Ausschuss zur Ergänzung der Schweizer Berichterstattung eingeladen wird. Ebenso wurden «Schattenberichte» aus der Feder von interessierten Nichtregierungsorganisationen eingereicht, welche sich ebenfalls informell am Dialog und der Beratung des Berichtes beteiligten. Auf Verlangen des Ausschusses hat die Schweiz zudem kurze Zwischenberichte abgeliefert (2012 zu Gewalt und Migration, 2018 zum Stand der Diskussionen zu einer nationalen Gleichstellungstrategie, zu Gleichstellungsinstitutionen, zu einem nationalen Aktionsplan gegen Gewalt und zu den Auswirkungen des Rentenregimes auf arme Frauen).

Für die Schweiz bot das Staatenberichtsverfahren immer wieder Gelegenheit, die verfügbaren (statistischen) Informationen zur Gleichstellungssituation zusammenzustellen und regelmässig zu aktualisieren sowie die getroffenen und geplanten Massnahmen von Bund und Kantonen zusammenzutragen und mit den interessierten Institutionen und Organisationen zu diskutieren. Die Staatenberichte bieten im Besonderen Hinweise auf strukturelle Probleme der Gleichstellung, die es zum Beispiel erst ermöglichen, einen individuellen Sachverhalt als indirekte Diskriminierung erkennen und qualifizieren zu können. Die Abschliessenden Bemerkungen listen

auch für die Schweiz zahlreiche Aspekte auf, welche der Verbesserung bedürfen.

Die Schweiz hat im Dezember 2018 ihr Common Core Document aktualisiert. Die nächste Berichtsrunde 2020 findet demnach im vereinfachten Verfahren statt.

Zur **Schweizer Berichterstattung**:

<https://www.ebg.admin.ch/ebg/de/home/themen/recht/internationales-recht/uno/cedaw.html>, unter «Dokumente»

Zu den schriftlichen und mündlichen **Stellungnahmen der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF** an den Ausschuss zur Berichterstattung der Schweiz:

<https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/themen/frauenrechte---menschrechte.html>

Zu den ergänzenden «**Schattenberichten**» der **Nichtregierungsorganisationen**:

<https://www.postbeijing.ch/de/frauenrechte/cedaw-die-frauenkonvention/cedaw-die-schattenberichte-der-schweiz.html?zur=25>

Gemeinsames Grundlagendokument («Common Core Document») der Schweiz von 2016 (aktualisiert am 3. Dezember 2018),

<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2016/2016-10-120/common-core-document-d.pdf>

2.3 Individuelle Mitteilungen

Für Opfer von Verletzungen

Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 6. Oktober 1999 ein Zusatzprotokoll zum Übereinkommen, das dem Ausschuss zwei neue Instrumente in die Hand gibt: ein Untersuchungsverfahren sowie ein individuelles Beschwerdeverfahren. Das Fakultativprotokoll ermächtigt den Überwachungsausschuss zur Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen (Beschwerden) von Einzelnen oder Gruppen, die Opfer einer Diskriminierung im Sinne des Übereinkommens geworden sind. Das Fakultativprotokoll ist am 22. Dezember 2000 in Kraft getreten und bisher von 109 Staaten ratifiziert worden (Stand: 1.1.2019). Die Schweiz hat das Zusatzprotokoll am 29. September 2008 ratifiziert. Es ist für unser Land am 29. Dezember 2008 in Kraft getreten.

Aktueller Ratifikationsstand:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en

Praxis

Der Ausschuss ist in den letzten Jahren auf zahlreiche Mitteilungen eingegangen und hat entsprechende «Auffassungen» (Englisch: «Views», Französisch: «constatations») zu solchen individuellen Mitteilungen publiziert. Auf zahlreiche Mitteilungen ist er aus formellen Gründen nicht eingetreten. Für die Schweiz sind bis heute vier Mitteilungen registriert worden, aber der Ausschuss hat noch nicht entschieden (Stand anfangs 2019).

Weitere Informationen in Teil 6.

2.4 Die Allgemeinen Empfehlungen und die Auslegung von CEDAW

Auslegung

Die Allgemeinen Empfehlungen befassen sich mit Form und Inhalt der Staatenberichte, welche die Vertragsstaaten abliefern sollten, aber auch mit Fragen zur Auslegung der einzelnen substantiellen Bestimmungen, allerdings in unterschiedlicher Dichte und Tiefe. Wie andere Überwachungsausschüsse nutzt der Ausschuss gegen die Diskriminierung der Frau das Instrument der Allgemeinen Empfehlungen («General Recommendations» oder «General Comments»), um Bedeutung und Tragweite einzelner Vertragsbestimmungen unabhängig von Länderkontexten oder von Einzelfallentscheiden zu klären.

Themen

So hat der Ausschuss Allgemeine Empfehlungen zu folgenden Themen verabschiedet:

- **Tragweite der Verpflichtungen** zur Bekämpfung von Diskriminierung (Art. 2 CEDAW): Allgemeine Empfehlung Nr. 28/2010;
- **Gleichstellung im Recht und vor Gericht**: Allgemeine Empfehlung Nr. 33 zum Zugang von Frauen zur Justiz;
- Sammlung von relevanten **statistischen Daten**: Allgemeine Empfehlung Nr. 9/1989
- Schaffung von wirksamen **nationalen Mechanismen und Publizität**: Allgemeine Empfehlungen Nr. 6/1988, Nr. 3/1987;
- Verpflichtungen gegenüber **besonders benachteiligten Gruppen**: Allgemeine Empfehlungen Nr. 18/1991 zu behinderten Frauen, Nr. 26/2008 zu Arbeitsmigrantinnen, Nr. 27/2010 zu älteren Frauen; Nr. 32/2014 zu Flüchtlingsstatus, Asyl, Nationalität und Staatenlosigkeit; Nr. 34/2016 zu den Rechten von Frauen auf dem Lande;
- **Temporäre Sondermassnahmen** für die Förderung der Gleichberechtigung (Art. 4): Allgemeine Empfehlungen Nr. 5/1988 und 25/2004;
- Bekämpfung von **geschlechtsspezifischer Gewalt** gegen Frauen: Allgemeine Empfehlungen Nr. 35/2017, Nr. 19/1992, Nr. 12/1989;
- Politisches und öffentliches Leben: Allgemeine Empfehlungen Nr. 23/1997, Nr. 8/1988 zu Art. 8 CEDAW;

- **Beruf und Arbeit:** Allgemeine Empfehlungen Nr. 13/1989 zur Lohn- gleichheit, Nr. 16/1991 zur unbezahlten Arbeit, Nr. 17/1991 zur Quantifizierung unbezahlter Hausarbeit, Nr. 26/2008 zu Arbeits- migrantinnen;
- **Gesundheit:** Allgemeine Empfehlungen Nr. 14/1990 zur Beschnei- dung von Frauen, Nr. 15/1990 zu AIDS/HIV, Nr. 24/1999 zu Art. 12 CEDAW im Allgemeinen;
- Allgemeine Empfehlung Nr. 31/2014 CRC/CEDAW zu den Rechten des Kindes mit Bezug auf **schädliche Praktiken**.
- **Bildung und Erziehung:** Allgemeine Empfehlung Nr. 36/2017 zum Recht von Mädchen und Frauen auf Bildung;
- **Ehe und Familie:** Allgemeine Empfehlung Nr. 21/1994; Allgemeine Empfehlung Nr. 29/2013 zu den wirtschaftlichen Folgen von Ehe, Familienbeziehungen und ihrer Auflösung;
- Gleichstellung von Frauen in der **Konfliktprävention**, in Konflikten und in Postkonfliktsituationen: Allgemeine Empfehlungen Nr. 30/2013;
- Geschlechtsspezifische Aspekte der Verminderung von **Katastrophen-Risiken im Zusammenhang mit Klimawandel**, Allgemeine Empfehlung Nr. 37/2018;

Aktuelle Liste aller 37 Allgemeinen Empfehlungen/General Comments:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.asp>
[X](#)

Dynamische Auslegung

Die internationalen Ausschüsse sind zwar nicht befugt, einzelne Staaten wegen Verletzung von Vertragsbestimmungen formell zu verurteilen; sie tragen aber massgeblich zur Entwicklung und Auslegung der internationalen Verpflichtungen bei. Internationale Übereinkommen sind dynamische Instrumente. Nicht nur der CEDAW-Ausschuss, sondern auch die Überwachungsausschüsse der beiden UNO-Menschenrechtspakte äussern sich immer wieder zur Bedeutung des Diskriminierungsverbots und den daraus folgenden Pflichten der Vertragsstaaten und verändern und konkretisieren damit die Bedeutung der einzelnen Bestimmungen. Die erwähnten Allgemeinen Empfehlungen, aber auch die Abschliessenden Bemerkungen zur Umsetzung von Verpflichtungen in den einzelnen Ländern sowie die Anwendung des Übereinkommens auf Einzelfälle tragen zu diesem dynamischen Auslegungsprozess bei.

Beispiel Gewalt

Ein Beispiel für die dynamische Auslegung von Verpflichtungen ist die Anwendung des Übereinkommens auf Gewalt gegen Frauen. Der Text des Übereinkommens erwähnt den Begriff der Gewalt überhaupt nicht. Hingegen ist unterdessen auf internationaler und nationaler Ebene allgemein anerkannt, dass Gewalt gegen Frauen eine besondere Form von Diskriminierung ist und besondere Schutzverpflichtungen der Staaten impliziert. Dies spiegelt sich in vielen Abschliessenden Bemerkungen des Ausschusses zu

Länderberichten, in zahlreichen Ansichten des Ausschusses zu den eingereichten Mitteilungen sowie in den drei Allgemeinen Empfehlungen zu diesem Thema.

Redaktionsschluss Teil 2: 1. Januar 2019

Impressum

CEDAW-Leitfaden für die Rechtspraxis. Das Übereinkommen CEDAW und sein internationales Mitteilungsverfahren. Nützliches und Wissenswertes für die Anwaltspraxis. Ein Online-Tool der EKF. Bern, erste elektronische Veröffentlichung 2012, aktualisiert 1. Januar 2019.

Herausgeberin: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF.

Erarbeitet von Dr. iur. Erika Schläppi, Rechtsanwältin, in enger Zusammenarbeit mit den Rechtsexpertinnen und Rechtsanwältinnen Dr. iur. Kathrin Arioli, lic. iur. Jeanne DuBois, lic. iur. Myriam Grütter, lic. iur. Christina Hausammann, lic. iur. Charlotte Iselin, Prof. Dr. iur. Regula Kägi-Diener, Dr. iur. Stephanie Motz, Dr. iur. Caterina Nägeli, DAS in Law Luzia Siegrist und Prof. Dr. iur. Judith Wyttenbach.

Veröffentlichung ausschliesslich auf: www.frauenkommission.ch > Publikationen
Verfügbar auf Deutsch und Französisch.