

UNO zu Gender-Fragen

Mittelbare Erfolgsmöglichkeiten

Theodor Rathgeber

Dass Diskriminierung von und Gewalt gegen Frauen oder Personen mit freigewählter sexueller Identität gesellschaftlich nicht mehr akzeptiert, mancherorts verboten sind, hat auch damit zu tun, dass entsprechende Normen geschaffen und für Regierungshandeln als Richtschnur verbindlich erklärt wurden. Das internationale Menschenrechtssystem verbietet etwa Geschlechterstereotypen, die die Inanspruchnahme von Menschenrechten und Grundfreiheiten untergraben. Staaten sind im Rahmen des Völkerrechts verpflichtet, solche Stereotypen von Frauen und Männern in allen Bereichen ihres Lebens zu beseitigen. Nun sind die UNO und ihr Menschenrechtssystem für viele weit weg, für manche auch unbekannt. Dass davon unbeschadet gleichwohl Wirkungen bis in lokale Milieus ausgehen, skizziert der nachfolgende Text.

Die Integration von Gender-Fragen in den Lebensalltag eines Staates und seiner Gesellschaft betrifft nicht nur Rechtsvorschriften und Politikansätze. Menschenrechte gegen Diskriminierung, Stereotypisierung oder Gewalt stellen ein Strukturprinzip dar, damit Frauen, Männer, Lesben, Schwule, Transgender oder intersexuelle Personen ihren Lebensentwurf gleichberechtigt mit anderen realisieren können und Ungleichheit nicht verewigt wird. Als die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und viele der heute bestehenden internationalen Menschenrechtsverträge ausgearbeitet und verabschiedet wurden, gab es kaum Debatten um Gender-Fragen. Diese Abkommen enthalten jedoch alle das Prinzip, das diese Verträge heute so aktuell sein lässt wie früher: Das Recht auf die grundsätzlich freie Entscheidung des Individuums, sein oder ihr Leben ohne Furcht, unbedrängt von sozialer Not, Kraft eigener Überzeugung gestalten und dafür werben zu können. Bei Gender-Fragen, das heißt bei der Überwindung von Diskriminierung gegen Personen auf der

Grundlage ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität, ist dies nicht anders als bei der Meinungsfreiheit oder dem Recht auf Nahrungssicherheit.

Damit dies nicht alles hehres Prinzip bleibt, und auch die Rechte anderer nicht unter die Räder kommen, haben die Vereinten Nationen zur Kontrolle der Umsetzung unabhängige Fachgremien und Expert(inn)en zur Verfügung. Diese stellen fest, inwieweit die einzelne Person oder spezifische Bevölkerungsgruppen wie Minderheiten oder indigene Völker gleichberechtigt an der Gestaltung der sie umgebenden Gemeinschaft und Gesellschaft teilhaben können. Für den Fokus dieser SÜDASIEN-Ausgabe kommen vor allem der UN Vertragsausschuss zu Frauenrechten CEDAW¹ und Expert(inn)en beim Menschenrechtsrat² zu den Themen Gewalt gegen Frauen oder sexuelle Identität in Frage. Aus ihren Berichten und Kommentaren gegenüber den Staaten in Südasien greife ich exemplarisch drei Länder heraus und versuche aufzuzeigen, wieviel Relevanz für die Praxis darin steckt.

Indien

Seit Ende der 1990er Jahre behandelt der Vertragsausschuss zu Frauenrechten Gewalt gegen Frauen durch Sicherheitskräfte im Nordosten des Landes unter dem Sondergesetz des *Armed Forces (Special Powers) Act, 1958* (AFSPA). AFSPA erlaubt etwa Militärangehörigen, in Ausübung ihres Dienstes straflos schwere Menschenrechtsverletzungen zu begehen. CEDAW zitierte in seinem Bericht von 2014 (CEDAW/C/IND/CO/4-5) Massenvergewaltigungen, sexuelle Übergriffe und andere Formen der Belästigung. CEDAW sprach der indischen Regierung die Empfehlungen aus, AFSPA abzuschaffen, einen militärischen Verhaltenskodex zu entwickeln, der die Rechte der Frau bei jeder militärischen Operation achtet, die Verbreitung von Kleinwaffen zu begrenzen, weil sie insbesondere die Sicherheit von Frauen beeinträchtigen, sowie Frauen an den Waffenstillstandsverhandlungen mit aufständischen Gruppen im Nordosten Indiens zu beteiligen. CEDAW empfahl mit Blick auf die Unruhen 2002 nach Zerstörung der Babri-Moschee im Bundes-

staat Gujarat, nach praktischen Wegen zu suchen, um Opfer von Vergewaltigung zumindest zu entschädigen; auch zwölf Jahre nach der Tat.

Die UN Sonderberichterstatterin zum Thema Gewalt gegen Frauen führte im Jahr 2013 (Rashida Manjoo) eine Untersuchung in Indien durch und erstellte in ihrem Abschlussbericht (A/HRC/26/38/Add.1) eine lange Liste an Empfehlungen an die Regierung auf, darunter vergleichbare wie CEDAW aber auch spezifischere wie eine eigenständige Untersuchungskompetenz und Anklagemöglichkeit der nationalen Frauenkommission, wenn Frauenrechte verletzt worden sind.

Die indischen Regierungen haben auf all diese Empfehlungen zum Teil gar nicht erst reagiert. Außer, dass die diplomatische Vertretung in Genf beim Menschenrechtsrat 2014 der Sonderberichterstatterin jegliche Kompetenz absprach, sich über Frauenrechte in Indien äußern zu können. Die Wirkungen solcher Berichte und Empfehlungen zeigen sich mittelbarer. In der Zusammenarbeit mit UN-Einrichtungen wie dem Entwicklungs- (UNDP) oder Umweltprogramm (UNEP) passt die indische Regierung ihre Programme an deren Vorgaben an, die inzwischen deutliche Vorgaben zur Beteiligung von Frauen und Gender-sensible Methoden der Umsetzung ausweisen.

Ein Teil der Presse in Indien hat die Kritik von CEDAW oder der Sonderberichterstatterin an der Regierung jeweils breit aufgenommen und ähnliche Forderungen aus der Zivilgesellschaft bestärkt und dadurch als legitim geadelt. Der *Supreme Court* in Delhi hat 2016 nicht zuletzt durch die Berichte aus Genf ein Verfahren zu AFSPA und zur Rechtmäßigkeit der Straflosigkeit eröffnet.

Lokale Initiativen und NGOs haben die Möglichkeit verstanden, eigene Recherchen zur Gewalt gegen Frauen

oder LGBTI-Personen durchzuführen, diese Bericht nach Genf zu schicken und so über Bande den Diskurs nach einem Ende der Diskriminierung und nach Gleichberechtigung in der indischen Gesellschaft zu beeinflussen. Nach dem Urteil des *Supreme Court* gegen die Strafbarkeit von Homosexualität haben Selbstorganisationen die Verweigerung der indischen Regierung gegenüber den Menschenrechtsinstitutionen in Genf mit Erfolg in der englischsprachigen Presse breit streuen können und die Regierung in Erklärungsnotwendigkeiten gestürzt.

Pakistan

Im jüngsten Abschlussbericht von CEDAW im Jahr 2013 (CEDAW/C/PAK/CO/4) kritisieren die Expert(inn)en die drakonischen Gesetze von 1979 zur Islamisierung des Strafrechts (*Hudood Ordinances*) sowie die Fortdauer obskurantistischer Gewohnheitsrechte, die als grundlegende Hindernisse gegen die Emanzipation pakistanischer Frauen wirken. Insbesondere das islamisierte Strafrecht würde sogar von Gesetzes wegen signifikante Unterschiede zwischen Männern und Frauen zementieren und bestärken. Von der Regierung wurden andererseits weitreichende Strukturformen erwartet, um zumindest in staatlichen Einrichtungen die Voreingenommenheit zu überwinden, die Frauen auf einen Paria-Status reduziert. Angesprochen und kritisiert von CEDAW wurden außerdem Kinderehen, sogenannte Ehrenmorde, Benachteiligungen beim Familien- und Erbschaftsrecht oder die unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten für Frauen zu Bildung und Gesundheit.

Interessanterweise sind in Pakistan prominente Frauen wie Hina Jilani gerade im Bereich Frauenrechte aktiv, die dafür sorgen, dass solche Feststellungen nicht hinter verschlossenen Türen bleiben. Mit ei-

genen NGOs und interessierter Presse gelingt es ihnen in Pakistan, den einseitig patriarchalen Diskurs zu durchbrechen. Erfolgreiche Einflussnahmen vergleichbar zu Indien lassen sich in Pakistan nicht herleiten, weil notgedrungen vieles auch im Verborgenen stattfinden muss.

Sri Lanka

Der Unabhängige Experte (*Independent Expert*) zum Thema sexuelle Orientierung und Identität wird Ende Mai, Anfang Juni nach Sri Lanka reisen, um dort einschlägige Untersuchungen durchzuführen. Im Vorfeld seiner Reise hat er zum einen für dortige NGOs einen Fragebogen erarbeitet, um vorab auf die dringendsten Probleme aufmerksam zu werden. Der Fragebogen ist auf der Webseite des UN Hochkommissariats abrufbar und erreicht so viele potenzielle Augenzeug(inn)en. Zum anderen setzt sich sein Büro mit ausgewählten Gruppen in Verbindung, um eine Reiseroute zu besonders markanten Orten auszuarbeiten, an denen Menschenrechtsverletzungen gegen Lesben, Schwule oder Transgender stattfanden. Während der Visite sind darüber hinaus vertrauliche Treffen in der Hauptstadt und einer Provinzstadt geplant.

Diese Erfahrungen gibt es auch für andere Länder in Südasien. Sie belegen: Wenngleich nicht spektakulär, wird hier Geschichte gestaltet.

Zum Autor



Theodor Rathgeber ist Redakteur der Zeitschrift SÜDASIEN.

Endnoten

- ¹ Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW).
- ² In Form von Sonderberichterstatter/-innen und Unabhängige Expert(inn)en.