

Frauenpower via UNO

Pakistan im Spiegel des UN-Frauenrechtsausschusses

Theodor Rathgeber

Pakistan feiert am 12. Februar jeden Jahres den nationalen Frauentag. Es gibt Anwältinnen, Unternehmerinnen, Lehrerinnen, Frauenuniversitäten und eine Frauenquote, die 33 Prozent der Sitze im nationalen Parlament für die weibliche Bevölkerung vorsieht. Im Jahr 2010 nahm das Parlament ein Gesetz gegen Belästigung am Arbeitsplatz an. Sind es nur Lippenbekenntnisse, institutionelle Trugbilder, um Erwartungen an einen modernen Staat zu genügen? Anstöße zur praktischen Frauenpolitik kommen über Menschenrechtsinstitutionen der Vereinten Nationen in Genf und mithin eine kritische Öffentlichkeit im Land, die diese Anstöße durch Medien, Frauenorganisationen und Frauenverbände aufgreift. Eine Übersicht über Themen und jüngste Nachfragen aus Genf an die Regierung.

Pakistan ratifizierte 1996 das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Das CEDAW-Zusatzprotokoll, das individuelle Beschwerden vor einem Fachausschuss in Genf ermöglicht, wurde allerdings gar nicht erst signiert. Seit 2005 kommt die Regierung – durchaus regelmäßig – seiner Berichtspflicht an den UN-Fachausschuss für die Frauenrechtskonvention vertragsgemäß nach. Im Jahr 2020 wird es die nächste Überprüfung durch den CEDAW-Fachausschuss geben.

Was die UN-Frauenrechtskonvention zu Pakistan besagt

Mit der Ratifizierung als Vertragspartei von CEDAW übernahm Pakistan die Verpflichtung, Frauen vor sexueller und anderer Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen, die sowohl von staatlichen als auch von privaten Akteuren ausgeübt wird. Die pakistanische Regierung hat die verbindliche Zusage gegeben, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskri-

minierung aufgrund des Geschlechts etwa im Strafrechtssystem zu beseitigen und der Straffreiheit bei Verletzung von Frauenrechten ein Ende zu setzen. So ist es für eine Frau in Pakistan extrem schwierig, kompliziert und oft sogar unmöglich, ihren Ehepartner zu verlassen. Als mit der Konvention unvereinbar gelten ebenso das gesetzliche Alter von 16 Jahren für die Ehe von Mädchen, die Nichtanerkennung von Vergewaltigungen in der Ehe als Verbrechen und das Verweigern von Eigentumsrechten von Frauen im Falle einer Trennung.

Die Expert(inn)en des CEDAW-Fachausschusses befragten die pakistanische Regierung ausführlich zum Verkauf und Handel von Kleinwaffen, die vielerlei Gewalt gegen Frauen im häuslichen Kontext zugrunde liegen. Die Antwort der Regierung bei der mündlichen Anhörung 2013, die meisten Waffen seien aus dem Kriegsgeschehen in Afghanistan nach Pakistan geflossen und schwer zu verhindern, genügte nicht. Der Fachausschuss erinnerte die Regierungsvertreter/-innen daran, dass im Rahmen der vertraglichen Sorgfaltspflicht etwa die Regeln zum

Halten und Tragen von Waffen strenger gehandhabt werden können. Die Befragung zu den Kleinwaffen während der Sitzung des CEDAW-Ausschusses wurde in Pakistan von mehreren Medien aufgegriffen, die darauf hinwiesen, dass die Rechte der Frauen nicht getrennt von Friedens- und Sicherheitsfragen umgesetzt werden können und mithin einen umfassenden Politikansatz erfordern.

Zum Thema der Ehrenmorde wies der Fachausschuss auf Leerstellen im Strafgesetz hin. Die Täter könnten für solche Verbrechen nicht nur nicht zur Verantwortung gezogen werden. Die Urteile der Familiengerichte nach dem islamischen Gewohnheitsrecht (*Qisas* und *Diyat*) würden Ehrenmorde sogar fördern, da die Bestimmungen einen Kompromiss oder eine Begnadigung des Mörders durch die Erben des Verstorbenen ermöglichen. Diese Bestimmung wird insbesondere im ländlichen Raum vor allem für Fälle von Ehrenmorden verwendet, da Täter und Opfer oft derselben Familie angehören. Hier forderte der Ausschuss nicht nur eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen sondern auch ein aktives

Regierungshandeln, das mittels sozialer Kampagnen dieser Denktradition entgegentritt. Ähnlich argumentierte der Ausschuss beim Thema Säureattentate zur Entstellung oder Tötung von Frauen. Strafrechtliche Maßnahmen und Gesetze zum besseren Schutz durch staatliche Behörden seien sicherlich begrüßenswert. Aus Sicht der Opfer seien jedoch ebenso staatliche Vorgaben bei Entschädigungsregeln notwendig, die damalige Gesetzentwürfe ausgespart hatten (und bis heute haben).

Obwohl Pakistan beim Thema Frauenhandel sowohl Transit- als auch Zielland ist, bemängelte der Ausschuss das Fehlen präziser Rechtsvorschriften insbesondere bei der Entschädigung, Rehabilitation und dem Schutz der Opfer. Den Vorhalt einiger Mitglieder des Ausschusses zur mangelnden Umsetzung der CEDAW-Konvention beantwortete die Delegation Pakistans damit, dass die meisten diskriminierenden Gesetze noch aus Zeiten früherer Militärrégime stamme und nicht durch demokratische Prozesse zustande kamen. Die Aufhebung solcher Gesetze würde einen politischen Konsens erfordern, der nach Ansicht der Delegation schwierig zu erreichen sei.

Die Mitglieder des Ausschusses befragten eingehend den Zugang von Mädchen zur Schule und den Zugang von Mädchen und Frauen zur Gesundheitsversorgung. Mit Bezug auf die Friedensnobelpreisträgerin Malala Yousafzai thematisierten sie Bildungsmöglichkeiten insbesondere in abgelegenen ländlichen Gebieten Pakistans. Familien mit begrenzten Ressourcen ziehen dort Jungen den Mädchen beim Schulbesuch vor. Religiöse Aussagen grundsätzlicher Art gegen die Bildung von Mädchen erschweren den notwendigen Mentalitätswechsel. Die Regierung könne nicht allein auf die Ausbreitung urbaner Milieus setzen, sondern müsse aktiver das Recht auf Bildung für Mädchen fördern.

Gleiches gelte für eine umfassende medizinische Versorgung einschließlich Familienplanung für Frauen. Der CEDAW-Ausschuss äußerte sich besorgt über die hohe Müttersterblichkeit, die durch die Entfernung von ländlichen Dörfern zu Pflegezentren und durch den Mangel an Informationen für schwangere Frauen zu erklären ist. Der Ausschuss forderte ein höheres Budget für die Gesundheitsversorgung sowie mehr Aufklärung und Information über Verhütungsmittel und Schwangerschaft.

Was sich verändert

Im Fragenkatalog des Ausschusses an die Regierung zur Vorbereitung der nächsten mündlichen Anhörung im Jahr 2020¹ werden mehr Details zur konkreten Umsetzung vormaliger Themen wie Kleinwaffen, Frauenquote von 33 Prozent, Ehrenmorde, Säureattentate, Personenstandsrecht, Gewalt in der Ehe als Straftatbestand und Menschenhandel angefordert. Der Ausschuss will ebenso wissen, welche Reformen die Regierung durchgeführt hat, damit Frauen einen besseren Zugang zur Justiz erhalten, einschließlich Prozesskostenhilfe und Opferschutz. Nachgefragt wird außerdem, inwieweit die Regierung inzwischen die Zuständigkeit der obersten Gerichte für das gesamte Hoheitsgebiet des Vertragsstaats garantieren kann, oder ob insbesondere in ländlichen Gebieten noch traditionelle und informelle Justizsysteme vorherrschen.

Der Ausschuss spricht sich nicht grundsätzlich gegen lokale Streitlichtungsmechanismen aus, betont aber den Vorrang eines einheitlichen Justizsystems und die überparteiliche Rechtsprechung durch höhere Gerichtsinstanzen. Es geht dabei etwa um die Frage, ob die Definition der Diskriminierung von Frauen im Sinne der Konvention im pakistanischen Rechtssystem systematisch angewendet wird. Außerdem sieht der Ausschuss die Notwendigkeit, dass *Jirgas*

und *Panchayats* (Dorfräte) vom Parlament zwecks alternativer Streitbeilegung legitimiert sind und der Staat ihre Mechanismen reguliert. Ebenso müsse abgeklärt werden, inwieweit die lokalen Gerichte sowohl Zivil- als auch Strafsachen behandeln können. Es sind dies nach Auffassung des CEDAW-Ausschusses grundsätzliche Klärungen zugunsten des ungehinderten Zugangs zu einem fairen Justizverfahren gerade für Frauen.

Hier wird nicht fernab der sozialen Wirklichkeit um Frauenrechte gerungen. Der Ausschuss legt größten Wert darauf, dass die Ergebnisse möglichst in jeden Winkel des Landes transportiert werden. Es ist dem Ausschuss bekannt, dass auf die Regierung dabei nicht unbedingt Verlass ist. Daher sind in das Überprüfungsverfahren zur Umsetzung der Konvention zivilgesellschaftliche Organisationen und Institutionen wie die pakistanische Nationale Kommission für die Stellung der Frau unabdingbar einbezogen. Und der Ausschuss fragt nach, ob für die Arbeit dieser Kommission zum Beispiel ausreichend Finanzmittel in den Staatshaushalt eingestellt worden sind. Die Auseinandersetzungen mit den Genfer UN-Instrumentarien werden allerdings nur dann fruchtbar, wenn sie in Pakistan ein Echo in der Zivilgesellschaft und den Medien finden und einen kontinuierlichen Prozess initiieren. Mindestens für urbane Gebiete ist dies ein Stück weit gelungen.

Zum Autor



Theodor Rathgeber ist Redakteur der Zeitschrift SÜDASIEN.

Endnote

¹ CEDAW: *List of issues in relation to the fifth periodic report of Pakistan*, Dokument CEDAW/C/PAK/Q/5 vom 26. Juli 2019.