

Die Mühsal der Frauenrechtskonvention

Staatliche Pflichten und gesellschaftliche Hemmnisse

Theodor Rathgeber

Der UN-Fachausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) veröffentlichte am 2. März seine Ergebnisse zu den Ländern Afghanistan, Bulgarien, Eritrea, Kiribati, Lettland, Pakistan, Republik Moldau und Simbabwe. Die Ergebnisse enthielten positive Aspekte zur Umsetzung des Übereinkommens, überwiegend jedoch Besorgnis erregende Aspekte und Empfehlungen (*concluding observations*) zur Verbesserung. Zu Pakistan gab es einiges auszuführen.

Pakistan ratifizierte die Frauenrechtskonvention CEDAW im Jahr 1996 mit dem Vorbehalt, dass die CEDAW-Bestimmungen von den Vorgaben der pakistanischen Verfassung abhängig gemacht werden. Dies betrifft insbesondere die Gültigkeit der Scharia-Gesetzgebung und die darauf fußenden Benachteiligungen für Frauen etwa beim Personenstandsrecht oder der Entscheidungen über die Bildung der Kinder. Laut nationaler Kommission für den Status der Frauen (NCSW) hat Pakistan bis heute keinen Rechtsrahmen für die Umsetzung der CEDAW-Bestimmungen in innerstaatliches Recht verabschiedet.¹ Darüber hinaus blieb es dem Großteil der Bevölkerung unbekannt, dass Pakistan die CEDAW ratifiziert hat. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben bislang die Kärnnerarbeit geleistet.

Positive Bewertungen zu Pakistan

Im Februar 2020 verhandelte der CEDAW-Fachausschuss unter anderem zu Pakistan. Den UN-Expertinnen lagen der 5. Staatenbericht Pakistans² sowie Schattenberichte von insgesamt 19 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) vor, darunter 15 aus Pakistan oder in Kooperation mit pakistanischen NGOs.³ Der Fachausschuss hob im Abschnitt B seiner abschließenden Bemerkungen⁴ mehrere Fort-

schritte hervor, die Pakistans Regierung seit dem 4. Bericht im Jahr 2013⁵ bei der Umsetzung der Frauenrechtskonvention erzielen konnte. Der Ausschuss erwähnte Gesetzesreformen wie die Strafrechtsänderungen und –verschärfungen im Jahr 2016 zu Ehrenmorden und zu Straftaten im Zusammenhang mit Vergewaltigung, oder das Gesetz zum Jugendgerichtssystem 2018, das ein Programm zur Prävention jugendlicher Straftäter/-innen einführt.

Anerkennung fand ebenso die Gesetzesänderung zum Recht von Transgender-Personen, ihre geschlechtliche Identität frei zu wählen (*Transgender Persons (Protection of Rights) Act*, Gesetz Nr. XIII von 2018). Das Gesetz verbietet überdies die Diskriminierung und Belästigung von Transgender- und Intersex-Personen. CEDAW vermerkte außerdem positiv die Änderung des Wahlgesetzes im Jahr 2017, das Frauen den gleichberechtigten Zugang zur Wahlregistrierung gewährleisten soll sowie die Verschärfung des *Acid and Burn Crime Act* im Jahr 2018, wodurch Anschläge mittels ätzender Substanzen kriminalisiert und staatlicher Beistand und Schutz für Opfer von Säure- und Verbrennungsangriffen vorgesehen werden. Der Ausschuss begrüßte weiterhin die Tatsache, dass Pakistan 2016 das Fakultativprotokoll zum UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ratifiziert hatte, das die Betei-

ligung von Kindern an bewaffneten Konflikten ächtet und den Staat verpflichtet, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Kritische Bewertungen und Empfehlungen

In den Empfehlungen im Abschnitt D Ziffer 9 kritisierte der Ausschuss den fortbestehenden Vorbehalt des Vertragsstaates, die Frauenrechtskonvention nur in Übereinstimmung mit der Verfassung umzusetzen und keine Anstalten zu unternehmen, die Verfassung an den internationalen Rechtsstandard anzupassen. In Ziffer 11 erneuerte der Ausschuss seine Sorge über die Auswirkungen der 18. Verfassungsänderung im Jahr 2010, die die Entscheidungsbefugnisse in Fragen der Frauenförderung von der Zentralregierung auf die Provinzen übertrug. Diese Anmerkung bezog sich auf Berichte, dass die Dezentralisierung insbesondere in Provinzen und Distrikten mit traditionell konstituierten Institutionen Frauenrechte de facto eher ausgebremst statt gefördert hatte.

Der Ausschuss begrüßte den verbesserten Zugang von Frauen und Mädchen zur Justiz (Ziffer 19) und dabei vor allem die Einrichtung eines Senats für geschlechtsspezifische Gewalt beim Obersten Gerichtshof von Lahore im Jahr 2017 sowie von 16 Familienge-

richten im Punjab. Kritisch beobachtet der Ausschuss die Ambivalenz der alternativen Streitschlichtung (2017), das parallele Rechtssysteme und informelle Streitschlichtungen durch Dorfgremien wie *Jirgas* und *Panchayats* formell anerkennt. Ein Streitschlichtungsmechanismus, der durch die Einbettung in das lokale, tradierte und männlich dominierte Institutionensystem Frauen und Mädchen leicht diskriminieren kann.

In die gleiche Richtung zielt die kritische Bewertung der Frauenförderung (Ziffer 21), die fortdauernde Stereotypisierung (Ziffer 29) und die faktische Diskriminierung in Eigentumsfragen (Ziffer 45). Der Ausschuss zeigte sich besorgt über den Mangel an Kapazitäten und Ressourcen etwa der nationalen Kommission zur Stellung der Frau (NCSW) und deren Mandat zum Schutz der Frauenrechte und der Gleichstellung der Geschlechter. In Bezug auf das Recht auf Eigentum von Frauen habe Pakistan zwar 2019 ein Gesetz verabschiedet, das ein solches Eigentumsrecht anerkennt. Der Ausschuss verweist jedoch auf das Fortbestehen vieler und tiefsitzender, diskriminierender Bräuche und Praktiken, die Frauen daran hindern, Land und anderen Besitz zu erben oder zu erwerben.

Gewalt gegen Frauen und sogenannte Ehrenmorde sind in Pakistan noch weit verbreitet, Verurteilungen der Täter dagegen eher selten. Oft verüben Familienmitglieder das Verbrechen. Eine Gesetzeslücke ermöglichte es den gesetzlichen Erben des Opfers bis 2017, die Täter (auf der Grundlage eines Deals) zu begnadigen. Das Schlupfloch der Begnadigung wurde zwar teilweise beseitigt, aber der lokale, öffentliche Druck zur Begnadigung der Täter dauert unvermindert an. Es gibt keine überprüfbaren Zahlen, zumal Ehrenmorde oft als Selbstmord oder von Familienmitgliedern als natürlicher Tod gemeldet werden. Schätzungen gehen von rund 1000 Ehrenmorden pro Jahr aus, das heißt knapp drei pro Tag.⁶

Im Kontext geschlechtsspezifischer Gewalt bemängelte der Ausschuss, dass Vergewaltigung in der Ehe weiterhin nicht als Straftat bewertet wird sowie die gesellschaftliche Akzeptanz häuslicher Gewalt und mithin die Straflosigkeit der Täter (Ziffer 31). Dieser Mangel herrsche auch bei Richtern, Staatsanwälten, Polizeibeamten und medizinischem Personal vor, so dass diese gar nicht in der Lage seien, wirksam und geschlechtersensibel auf solche Fälle zu reagieren. Gleiches gelte in Bezug auf die unzureichende Anzahl und Kapazität von Unterkünften für Frauen und Mädchen, die Opfer von geschlechtsspezifischer Gewalt geworden sind, und ebenso der Mangel an medizinischen und psychologischen Rehabilitationsdiensten.

Kritisch äußerte sich CEDAW ebenso zur Bildungssituation von Mädchen (Ziffer 39). Viele haben schlichtweg keinen Zugang zu Bildung. Statistiken der Vereinten Nationen zufolge gehen 32 Prozent der Mädchen im Grundschulalter nicht in die Schule.⁷ Zu den Faktoren, die Mädchen vom Schulbesuch abhalten, zählen fehlende Schulen, körperliche Züchtigung, Kinderheirat, sexuelle Belästigung, Kinderarbeit, geschlechtsspezifische Diskriminierung oder teilweise bewaffnete Angriffe auf Schulen, die die Ausbildung von Mädchen besonders fördern.

Dringend verbesserungswürdig erachtet der Ausschuss das Mindestalter für die Heirat von Mädchen (Ziffer 49). In Pakistan werden 21 Prozent der Mädchen vor ihrem 18. Geburtstag, drei Prozent vor dem Alter von 15 Jahren verheiratet. Kinderheirat, Mütter im Kindesalter oder häusliche Gewalt gegen verheiratete Mädchen sind in marginalisierten Gemeinschaften weit verbreitet. Das geltende Gesetz legt das Heiratsalter für Mädchen auf mindestens 16 Jahre fest. Die pakistanische Nationalversammlung hatte zuletzt im Mai 2019 einen Gesetzentwurf abgelehnt, der das Mindestalter auf 18 Jahre festgelegt hätte.⁸

Frauenrechte in Pakistan könnten auch durch die Europäische Union (EU) stärker gefördert werden. Pakistan ist Vertragspartner der EU zu einem Zollpräferenzsystem (*Generalised System of Preferences Plus (+), GSP+*).⁹ GSP+ gewährt Zollsenkungen, wenn Pakistan im Gegenzug 27 internationale Standardübereinkommen zu Menschen- und Arbeitsrechten ratifiziert und effektiv umsetzt. Eines der Übereinkommen ist die UN-Frauenrechtskonvention und mithin nach Artikel 16 der Auftrag an den Staat, Maßnahmen zu ergreifen, um die Diskriminierung von Frauen im Ehe-, Scheidungs- und Familienrecht zu beseitigen. Die EU müsste im Rahmen des Handelsvertrags (GSP+) energischer auf Menschenrechte drängen. Da scheint eine Reform durch die pakistanische Regierung fast schon wahrscheinlicher.

Zum Autor

Siehe Artikel auf Seite 42.

Endnoten

- ¹ Siehe www.ncsw.gov.pk.
- ² Dokument CEDAW/C/PAK/5 vom Oktober 2018 und Dokument CEDAW/C/PAK/RQ/5 zu Nachfragen vom Dezember 2019.
- ³ Zur Übersicht siehe https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PAK&Lang=EN.
- ⁴ *Concluding Observations*, in: Dokument CEDAW/C/PAK/CO/5 vom 2. März 2020.
- ⁵ Dokument CEDAW/C/PAK/CO/4.
- ⁶ Siehe Schattenbericht von *Human Rights Watch* zur CEDAW-Staatenprüfung via https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=PAK&Lang=EN.
- ⁷ Ebda.
- ⁸ Siehe ebenso *Human Rights Watch*, Endnote 7.
- ⁹ Siehe <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>.