

Frauenrechte in der Bundesrepublik Deutschland durchsetzen – die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen CEDAW

20.09.2007, [Rhoda Tretow](#)

Das rechtsverbindliche, internationale Übereinkommen CEDAW bietet im Vergleich mit anderen Antidiskriminierungsinstrumenten mehrere Vorteile: es erlaubt zeitweilige Sondermaßnahmen zu Gunsten von Frauen, es ist frauenspezifisch, inhaltlich umfassend und so formuliert, dass auch neu entstehende Diskriminierungstatbestände geahndet werden können. Anlässlich der Veröffentlichung des 6. Staatenberichts der Bundesrepublik Deutschland wird im Folgenden anhand von Beispielen aus der vergangenen Berichtsperiode skizziert, wie verschiedene gesellschaftliche AkteurInnen dazu beitragen können, CEDAW zum Prüfstein jeder Entscheidung öffentlicher Gremien und politischer Maßnahmen avancieren zu lassen.

Im Juni 2007 veröffentlichte die Bundesregierung den [6. Staatenbericht \(PDF\)](#) zum Übereinkommen der Vereinten Nationen (VN) zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, nach seiner englischen Abkürzung [CEDAW \(PDF\)](#) genannt.

In der Bundesrepublik Deutschland wird derzeit vor allem zwei anderen Antidiskriminierungsinstrumenten Beachtung geschenkt: der Strategie des [Gender Mainstreaming \(GM\)](#) und dem [Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz \(AGG\)](#), das dieser Tage seinen ersten Geburtstag feiert.

GM, seit 1999 per Bundeskabinettsbeschluss als offizielle Gleichstellungsstrategie etabliert, wird zunehmend mit Diversity Management verschränkt. Diese holistische Herangehensweise kann zu einer Qualitätssteigerung führen, birgt jedoch auch die Gefahr einer Verwässerung feministischer Perspektiven (vgl. [femina politica 1/2007](#)). Zudem kristallisiert sich seit längerem heraus, dass GM-Maßnahmen, trotz aller Warnungen, Frauenförderung eher ablösen als ergänzen (vgl. [Stiegler 2000](#), 5.3) wobei dieser Effekt nicht GM immanent ist, sondern wohl eher auf Fehlinterpretationen der Strategie beruht.

Das AGG wiederum deckt, entsprechend der EU-Richtlinien auf denen es basiert, nur einen Bruchteil aller Diskriminierungstatbestände ab und ist nicht frauenspezifisch. Hinzu kommen Umsetzungsmängel ([siehe Juristinnenbund](#)). Ob und wann die Bundesregierung diese nachbessern wird, ist unklar.

In dieser Situation gewinnt als drittes Instrument die rechtsverbindliche, internationale Übereinkunft CEDAW an Gewicht, die jede Form der Diskriminierung auf allen gesellschaftlichen Ebenen und in allen Lebensbereichen von Frauen verbietet. Zeitweilige Sondermaßnahmen, welche die Benachteiligung von Frauen verhindern bzw. aufheben, sind ausdrücklich erlaubt. Das Übereinkommensmandat ist so weit gefasst, dass CEDAW flexibel auf sich verändernde und neue Diskriminierungstatbestände eingehen kann. Zudem gelten die in CEDAW verbrieften Rechte für alle Menschen, die sich in der Bundesrepublik aufhalten, ob sie dies nun legal oder illegalisiert tun.

In der DDR trat CEDAW 1980, in der Bundesrepublik Deutschland fünf Jahre später in Kraft. Das 2002 in der Bundesrepublik in Kraft getretene [Fakultativprotokoll](#) zu CEDAW stellt weitere Kontrollmechanismen zur Verfügung: das Individualbeschwerde- sowie das Untersuchungsverfahren.

Mit der Ratifizierung von CEDAW geht eine 4-jährliche Berichtspflicht einher, der die Bundesregierung mit der aktuellen Veröffentlichung beinahe pünktlich nachgekommen ist, obwohl sich die Übersetzung ins Englische und damit die Übergabe an die VN verzögert. In ihrem Bericht beschreibt sie, welche Maßnahmen sie ergriffen hat, um die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern zu gewährleisten. Wie schon in den vorhergegangenen Berichtsperioden wird der CEDAW-Ausschuss der VN den Bericht untersuchen, ihn im Rahmen eines konstruktiven Dialoges mit der Bundesregierung verhandeln und so genannte Abschließende Bemerkungen verfassen, nach denen die Bundesregierung zukünftige frauenpolitische Maßnahmen ausrichten soll.

Der Ausschuss begrüßt Stimmen aus der Zivilgesellschaft, die ihn darin unterstützen, sich ein regierungsunabhängiges Bild von der menschenrechtlichen Lage in einem Vertragsstaat zu verschaffen. Nichtregierungsorganisationen (NROen) kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Sie können auf Grundlage des Fakultativprotokolls im Namen einzelner Diskriminierungsopfer Beschwerde führen und darüber hinaus so genannte Schattenberichte verfassen, die auf Lücken in den Regierungsberichten hinweisen und inhaltliche Korrekturen vornehmen. Schattenberichte gewinnen an politischem Gewicht, je mehr NROen an ihrer Erstellung beteiligt sind. Im Juli 2003 wurde eine Sammlung von sieben Schattenberichten an den CEDAW-Ausschuss und im Dezember 2003 im Rahmen einer öffentlichen Fachtagung an die Bundesregierung übergeben.

VertreterInnen von NROen haben während der Sitzung des CEDAW-Ausschusses, in der eine Regierungsdelegation dem Ausschuss Rede und Antwort steht, die Möglichkeit, mündlich Stellung zu nehmen, sowie in Gesprächen mit einzelnen Ausschussmitgliedern Informationen zu aktualisieren. 2004 erfüllte eine dreiköpfige NRO-Delegation diese Watchdog-Funktion und hörte Erstaunliches aus Regierungsmund: zum Beispiel, dass die Hartz-Reformen die Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt verbessern würden (Sitzungsmittschnitt, Seite 3 Punkt 8). (Für eine Liste der bis 2004 feststellbaren Verschlechterungen für Frauen s. Fuchsloch, Christine: "Frauen als Verliererinnen der Hartzreformen".)

Von dem im Fakultativprotokoll geregelten Individualbeschwerdeverfahren machte u.a. die bundesdeutsche NRO Ban Ying Gebrauch. Sie prangerte die auf Grund diplomatischer Immunität der ArbeitgeberInnen quasi rechtlose Situation von Angestellten in diplomatischen Haushalten in der Bundesrepublik an. Ihre Beschwerde veranlasste das Auswärtige Amt die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zu prüfen und auszuschöpfen, ein Erfolg zivilgesellschaftlicher Intervention der hier exemplarisch für viele genannt sei und der im Bericht auf Seite 48 ausführlich nachzulesen ist.

Der Fall behandelt nur eine Facette des Diskriminierungsspektrums, die eine Gruppe von Frauen betreffen, die umgangssprachlich unter der Überschrift "Frauen mit Migrationshintergrund" zusammengefasst werden. Das Beispiel lässt erahnen, wie wenig homogen diese Gruppe tatsächlich ist und wie entsprechend vielfältig frauenpolitische Maßnahmen in diesem Bereich sein müssen. NROen arbeiten unermüdlich daran, migrantinnenspezifische Belange als Querschnittsthemen auf die Agenden aller politischen Diskurse zu setzen – oft mit Erfolg. Jüngstes Beispiel ist der Sammelband zum Thema Zwangsverheiratung, den das Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Soziales (BMFSFJ) im September 2007 herausgab und der besonderen Augenmerk auf die Situation von Migrantinnen richtet.

Aber auch gesamtgesellschaftlich sind Frauen in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor benachteiligt. Diese Aussage sei anhand einiger bundesdeutscher Arbeitsmarktfakten exemplarisch belegt: Das durchschnittliche Einkommen von Frauen liegt so weit unter dem von Männern, dass die Bundesrepublik bezüglich des Lohngefälles im europäischen Vergleich (EU) regelmäßig auf einem der letzten Plätze rangiert. In dem Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern des BMFSFJ heißt es 2002, Frauen seien von registrierter Arbeitslosigkeit und nicht realisierten Erwerbswünschen überdurchschnittlich betroffen. Frauen arbeiten zudem immer häufiger Teilzeit, wobei auch Frauen, die nur ein paar Stunden pro Woche erwerbstätig sind, in den Statistiken als "beschäftigt" geführt werden. Mit einem Wechsel in die Teilzeitarbeit sinkt nicht nur das Gesamteinkommen, sondern die soziale Absicherung insgesamt. Besonders gravierend wirkt sich Teilzeitarbeit in einkommensabhängigen Rentensystemen auf die Altersabsicherung aus. (Für eine Diskussion frauenspezifischer Altersarmut s. Rust, Ursula: "Rentenreform: Auswirkungen impliziter Diskriminierung", S. 35-41.)

Der gleichstellungspolitische Handlungsbedarf in diesem und in zahlreichen anderen Bereichen ist

also enorm. Umso schwerer nachzuvollziehen ist die chronische Unterfinanzierung der zivilgesellschaftlichen CEDAW-Arbeit. Anfragen für finanzielle Unterstützung wurden 2003 vom BMFSFJ abschlägig beschieden. Im Juli 2007 heißt es in einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage (PDF) im Bundestag, eine Förderung von NROen komme nur in eingeschränktem Maße in Betracht. Die Finanzierung bundesweiter Arbeitsgruppen, die thematisch umfassender als bisher und frühzeitig vor Erscheinen des Berichts tätig werden, sowie die einer Koordinierungsstelle nach niederländischem Vorbild (Shadow Report NL), scheint in weite Ferne gerückt.

So verwundert es nicht, dass noch heute, drei Monate nach Erscheinen des 6. Berichts, nicht feststeht, ob und wenn ja von wem die dringend notwendigen Kommentare geschrieben werden. Eine umfassende Beschreibung aller Missstände wird auch dieses Mal wohl kaum realisierbar sein. Immerhin plant das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) (L14) im Herbst 2007 einen Aktivierungsworkshop für zivilgesellschaftliche AkteurInnen.

Das DIMR war es auch, das dem Follow-up Prozess, der zur Überprüfung der Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen dient, ein Forum verlieh und damit maßgeblich zur Kontinuität der CEDAW-Arbeit beitrug.

NROen fordern mit unverminderter Vehemenz, dass CEDAW bei allen Entscheidungen öffentlicher Gremien und politischer Maßnahmen als Prüfstein verwendet wird. Dabei appellieren sie auch an politisch verantwortungsvolle Einzelpersonen, die Bundesregierung an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen im Rahmen von CEDAW zu erinnern. Sie können dem Übereinkommen Gewicht verleihen, indem sie sich in Veröffentlichungen und Vorträgen sowie vor allem in politischen Eingaben und Fördermittelanträgen auf die relevanten CEDAW-Artikel berufen. Wem der Gesetzestext (PDF) zu umfangreich ist, die/ der findet eine Zusammenfassung der Artikel auf einem Flyer, der über [info\[at\]frauenrechte.de](mailto:info[at]frauenrechte.de) unentgeltlich bezogen werden kann.

Weiterführende Links

- für CEDAW-Dokumente: www.institut-fuer-menschenrechte.de/webcom/show_article.php/_c-503/_nr-2/i.html
- für aktuelle Kritik des Deutschen Juristinnenbunds am AGG: www.djb.de
- für Fragen zu Gender Mainstreaming: www.genderkompetenz.info