

GIP

Gleichstellung in der Praxis

4/2009



Themenschwerpunkt: Entgeltgleichheit

- Aufsatz: Diskriminierung und Diskriminierungsschutz aus Sicht der Bevölkerung – Ergebnisse der Sinus Milieustudie
- Praxisbericht: Frauenrechte sind Menschenrechte – Zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung und den entsprechenden Alternativbericht der NGO's an den CEDAW-Ausschuss
- Praxisbericht: Work-life-competence: Qualifizierung an der Schnittstelle von Beruf und Privatleben
- Praxisbericht: Der „Arbeitskreis Frauen in Forschungszentren (akfifz)“ der Helmholtz Gemeinschaft



R. v. Decker

Frauenrechte sind Menschenrechte –

Zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung und dem entsprechenden Alternativbericht der NGO's an den CEDAW-Ausschuss

1. Das CEDAW-Abkommen

Eines von neun internationalen Menschenrechtsabkommen ist die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (englisch abgekürzt **CEDAW** für „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women“)¹.

Deutschland hat dieses Abkommen **1985** ratifiziert und sich damit verpflichtet, jede Form von Diskriminierung von Frauen zu beseitigen bzw. zu verhindern.

Diese Konvention ist das wichtigste verbindliche internationale Instrument für die Stärkung und Verwirklichung von Frauenrechten. Die Anforderungen des CEDAW-Abkommens an die Gleichstellungspolitik erstrecken sich auf **alle Lebensbereiche**:

Das heißt Gleichstellung

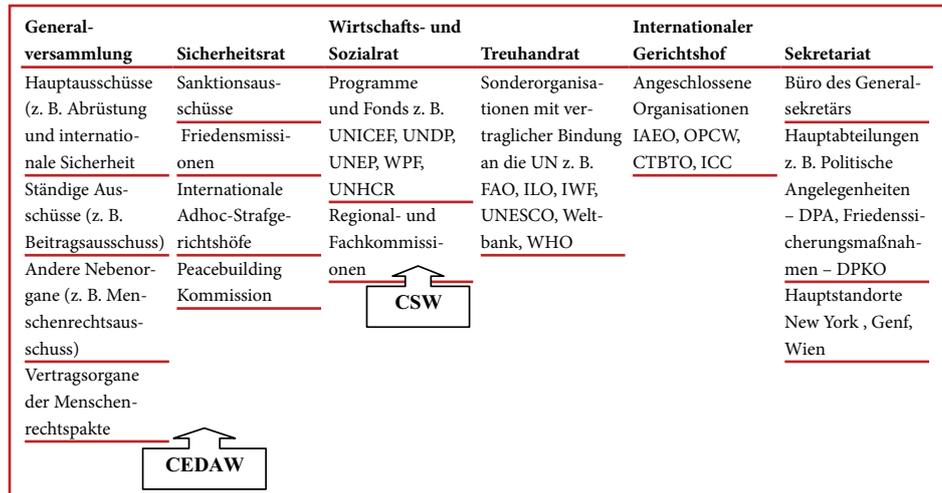
- vor dem Gesetz,
- in Ehe und Familie,
- im wirtschaftlichen und sozialen Leben, im Berufs- und Arbeitsleben,
- im politischen und öffentlichen Leben,
- im Bildungsbereich
- und im Gesundheitswesen.

Gleichstellung ist für CEDAW eine **Querschnittsaufgabe** und mehr als die bloße Verhinderung von Diskriminierung von Frauen. So ist in Art. 5 z.B. festgeschrieben, dass die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, die auf Stereotypen und Vorurteilen beruhen. Ausdrücklich werden **„zeitweilige Sondermaßnahmen“** zur Beschleunigung der Herstellung einer

defacto-Gleichberechtigung von Mann und Frau benannt.

Zur Überprüfung der Fortschritte bei der Durchführung des Abkommens erstatten die Vertragsstaaten dem entsprechenden UN-Ausschuss **alle vier Jahre Bericht** und stellen sich dessen Fragen. Hierbei soll dargestellt werden, wie sich die Lage der Frauen entwickelt hat, welche Maßnahmen ergriffen wurden und welche Umsetzungsprobleme auftraten. Die „Abschließenden Bemerkungen“ (concluding comments) des Ausschusses zu dem jeweiligen Landesbericht stellen problematische Punkte und Entwicklungen heraus und enthalten diesbezügliche Handlungsempfehlungen.

Der **CEDAW-Ausschuss** berichtet dann über den Wirtschafts- und Sozialrat an die Generalversammlung, weiter erhält die Frauenrechtskommission der UN Kenntnis.



Organe der Vereinten Nationen²

2. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGO's)

Nichtregierungsorganisationen (NGO's) können diesem CEDAW-Ausschuss in sog. **Alternativ- oder**

Schattenberichten weitere Informationen und Kritikpunkte an den vorgelegten Staatenberichten zukommen lassen.

Nachdem der 6. Bericht der Bundesrepublik Deutschland im Juni 2007 erschienen ist³ hat sich eine **Allianz von 29 Frauenverbänden** gebildet, um einen Alternativbericht zu erarbeiten und diesen bei der 43. Sitzung des CEDAW – Ausschuss im Januar/Februar 2009 in Genf zu vertreten.

Beteiligte Frauenorganisationen:

Agisra e.V. – Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung

AG Frauenrechte im Forum Menschenrechte

BAG-FORSA – Bundesarbeitsgemeinschaft Feministischer Projekte gegen Sexuelle Gewalt an Mädchen und Frauen e.V.

BAG-SHI – Bundesarbeitsgemeinschaft der Erwerbslosen- und Sozialhilfeinitiativen e.V.

Ban Ying e.V. – Beratungs- und Koordinierungsstelle gegen Menschenhandel

BIG – Berliner Interventionszentrale bei häuslicher Gewalt e.V.

BIG Budget – Bundesinitiative Gender Budgeting

bff – Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V.

DÄB – Deutscher Ärztinnenbund e.V.

DF – Deutscher Frauenrat e.V.

DFR – Deutscher Frauenring e.V.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund / Abteilung Frauen

dfb – Demokratischer Frauenbund e.V.

djb – Deutscher Juristinnenbund e.V.

DStV – Deutscher Staatsbürgerinnen-Verband e.V., Landesverband Nordrhein-Westfalen

EFiD – Evangelische Frauen in Deutschland e.V.

Frauenhauskoordination e.V.

GMEI – Gender Mainstreaming Experts International

Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin

KDFB – Katholischer Deutscher Frauenbund e.V.

KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.

Landesfrauenrat Sachsen-Anhalt e.V.

LSVD – Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e.V.

Medica Mondiale e.V.

mitgedacht e.V. – feministische Perspektiven auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

Pro Familia e.V.

TERRE DES FEMMES e.V. – Menschenrechte für die Frau

Weibernetz e.V. – Politische Interessenvertretung behinderte Frauen

ZIF – Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser

Im vorbereitenden Treffen wurde auch beschlossen, dass wegen der speziellen Thematik und der begrenzten Seitenzahl des Allianz-Berichtes die Interessengemeinschaft Menschenrecht und Transsexualität, der Verein Intersexuelle Menschen e.V./XY-Frauen und Wunschkind e.V. jeweils eigene Alternativberichte erstellen.⁴

3. Der Alternativbericht oder sog. „Schattenbericht“ der Allianz

Wichtig war die Klärung des Procedere (beteiligte Gruppen, zu bearbeitende Themenfelder, Umfang des Berichtes, Abstimmungsmodus, Bildung einer Redaktionsgruppe, Akquise von Fördermitteln und Sponsorengeldern, usw.). Nach umfangreichen inhaltlichen Arbeiten, Diskussionen und diversen Abstimmungen konnte am **15.12.2008** auf einer Veranstaltung der fertige Alternativbericht dem für den Staatenbericht federführenden BMFSFJ übergeben werden.

Die Nichtregierungsorganisationen beziehen sich hier weitgehend auf den **6. Staatenbericht der Bundesregierung** und die in CEDAW – Artikel 1 bis 16 benannten Themenfelder, weiter auf die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum 5. Staatenbericht⁵.

Nach **Einschätzung der Frauenverbände** konzentriert sich das Regierungshandeln fast ausschließlich auf Familienpolitik, die Instrumente von Gleichstellungspolitik wie Gender Mainstreaming und Gender Budgeting werden verlassen, eine „Neuorientierung der Gender-Mainstreaming-Konzeption“ soll Gleichstellungspolitik angeblich attraktiver machen⁶. Konkretes dazu findet sich nicht.

Entgegen den Abschließenden Bemerkungen (Nr. 40) ist auch **keine Beratung** mit den unabhängigen Frauenorganisationen erfolgt. Weiter kritisiert die Allianz, dass die Bundesregierung wenig getan hat, um den **Bekanntheitsgrad des CEDAW-Abkommens** in Deutschland zu fördern.

4. Zu den einzelnen Handlungsfeldern

4.1 Arbeitsmarkt – Gleichstellung im Berufsleben

Frauen sind auf dem Arbeitsmarkt nach wie vor benachteiligt, die Reformen in der Arbeitsmarkt-, Sozialversicherungs- und Steuerpolitik führen zunehmend zu einer **strukturellen Benachteiligung** und erhöhen deren Armutsrisiko. Sie verdienen in Deutschland durchschnittlich 22 Prozent weniger als Männer, in Führungspositionen ist der Frauenanteil immer noch sehr gering, etc. All diese – den frauen- und gleichstellungspolitisch Engagierten bekannten – Fakten stellt die Allianz den Aussagen der Bundesregierung gegenüber und lässt neben den beleuchteten die „Schattenseiten“ sichtbar werden.

Das **fehlende Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft** wird beklagt, ebenso die Benachteiligung von Frauen bei der **Aktiven Arbeitsmarktförderung**. Auffallend ist auch, dass bereits in den Abschließenden Bemerkungen von 2000 die Überprüfung der Auswirkungen des **Ehegattensplittings** gefordert wurde. Das ist immer noch nicht erfolgt und auch darauf verweist der Alternativbericht.

4.2 Gesundheit und Pflege

Zu Gesundheit und Pflege wird u.a. gefordert, die Bundesregierung müsse sicherstellen, dass dem nach wie vor in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung bestehenden erheblichen Bedarf an **geschlechtsdifferenzierter Forschung** Genüge getan wird. Dasselbe gilt für geschlechtssensible Gesundheitsförderung, Prävention, Diagnostik, Therapie, Rehabilitation, Pflege und die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Gesundheitsberufe. Weiter muss der **barrierefreie Zugang** zu medizinischer und therapeutischer Hilfe für alle – insbesondere auch für Betroffene von Frauenhandel – ein Rechtsanspruch werden. Auch hat die Bundesregierung dafür Sorge zu tragen, dass bei der **Pränataldiagnostik** das Recht auf informierte Zustimmung (informed consent) vor jeder diagnostischen Maßnahme gewahrt ist, ebenso wie das Recht auf Nichtwissen. Frauen müssen die Möglichkeit haben, auf eigenen Wunsch nur therapierelevante Informationen über das werdende Kind zu erhalten.

Angeprangert wird das fehlende Verständnis von geschlechtsdifferenzierendem Blick in Studien des BMFSFJ und auch im Staatenbericht selbst, wo die Frauen als die mit den „anderen“ Symptomen und Krankheiten beschrieben werden. Damit wird das

Paradigma vom Mann als Norm fortgeschrieben und die Geschlechtsblindheit lediglich um den Tunnelblick auf das „Untypische“ erweitert.

4.3 Rollenstereotype

In der Bundesrepublik ist, wie auch im 6. Regierungsbericht gleich zu Beginn festgestellt, nach wie vor ein **traditionelles Rollenverständnis vorherrschend**, das Frauen immer noch die Hauptverantwortung für die Familienarbeit und Männern die Zuständigkeit für den Familienunterhalt zuschreibt.

Auch das Bemühen um Veränderung der allgegenwärtigen stereotypen und konservativen Ansichten über die Rolle und Aufgaben von Frauen und Männern erschöpft sich in Einzelmaßnahmen – wie das seit 2007 eingeführte Elterngeld – und es erfolgt immer noch **kein gesamtgesellschaftlicher Diskurs** darüber. Dem fehlenden flächendeckenden Kinderbetreuungsangebot steht die Erwerbsobliegenheit des unterhaltsberechtigten Elternteils – in der Regel der Mutter – gegenüber.

4.4 Familienpolitik

Durch das seit 2007 gezahlte Elterngeld werden erste positive Anreize gegen die rollenstereotypen Verhaltensweisen von Müttern und Vätern in Deutschland gesetzt. Allerdings wird das nunmehr geplante **Betreuungsgeld**, das Eltern auch gezahlt werden soll, wenn sie ihre Kinder ausschließlich zu Hause betreuen, einen entgegen gesetzt wirkenden Fehlanreiz darstellen.

In der Bundesrepublik fehlt es erheblich an einem flächendeckenden und **hochwertigen Angebot an Kindertageseinrichtungen**, besonders für Kinder unter 3 Jahren und für Schulkinder.

Die Maßnahmen, die die Bundesregierung gegen **Zwangsverheiratungen** ergriffen hat, sind nicht ausreichend beziehungsweise zum Teil nicht geeignet, um Zwangsverheiratungen zu vermeiden. Grundlegende Änderungen im Zuwanderungsrecht sind notwendig, um ihnen einen gesicherten Aufenthalt zu gewährleisten, z.B. durch Einführung eines eheunabhängigen Aufenthaltsrecht und eines Rückkehrrechtes.

Gleichgeschlechtliche Partnerschaften sind auch nach der Novelle des Lebenspartnerschaftsrechts 2004 in wesentlicher Hinsicht heterosexuellen Partnerschaften nicht gleichgestellt. Dies geht vor Allem zu Lasten von Kindern in diesen Partnerschaften.

4.5 Gewalt gegen Frauen

Zum Thema Gewalt gegen Frauen merkt der Schattenbericht an, dass die begrüßenswerten Maßnahmen der letzten Jahre leider durch fehlende **nachhaltige Finanzierung** von Unterstützungsangeboten für betroffene Frauen geschwächt werden. Es werden eindeutige gesetzliche Grundlagen zur Finanzierung eines effizienten Schutzes für Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt gefordert, die eine verbindliche, ausreichende, barrierefreie und planungssichere Absicherung des Hilfesystems vorsehen.

Gefordert werden auch **aussagekräftige Zahlen** zum Ausmaß von häuslicher und sexualisierter Gewalt, insbesondere von Tötungsdelikten, von Zwangsverheiratchungen sowie von Gewalt in Einrichtungen (Behinderteneinrichtungen, Psychiatrien etc.) und in der Pflege.

Einen angemessenen Umgang mit Betroffenen von **Frauenhandel** sehen die Frauenverbände nach wie vor nicht gewährleistet. Ein Aufenthaltstitel für die Betroffenen aus Drittstaaten hängt von ihrer Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden ab und es fehlt an einer bedarfsgerechten Versorgung im Hinblick auf ihre Grundversorgung, Unterbringung und medizinische Versorgung.



Dr. Regine Rapp-Engels und Dr. Katja Roch bei der Arbeit

5. Die 43. Sitzung des CEDAW-Ausschusses

Dieser Überprüfungsausschuss zum CEDAW-Abkommen tagte vom **19.1. – 7.2.2009** in Genf. Die Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen (NGO's) ist auch hierbei ausdrücklich vorgesehen. Und so war bereits bei der Vorbesprechung des CEDAW-Ausschusses im Juni 2008 eine deutsche Delegation gehört worden.

In Genf zeigten die Ausschussmitglieder weiterhin ein hohes Interesse an den **NGO's** und deren Arbeit. Am Montag, den 26.1.2009 war die gesamte Nachmittagsitzung dem Austausch mit den NGO's vorbehalten. Neben Kamerun, Guatemala, Haiti und Ruanda standen Deutschland 10 Minuten für die Statements zur Verfügung, danach folgten die Fragen des Ausschusses. Sie betrafen Themen wie Arbeitsmarkt, Geschlechtsdifferenzen in der Entlohnung, Allg. Gleichbehandlungsgesetz usw. Viel Interesse galt auch den von den Verbänden der Trans- und Intersexuellen beklagten Menschenrechtsverletzungen.



Uno-Fahnen

Die Befragung der Bundesregierung am Montag, den 2.2. bildete für die Allianz und die anderen deutschen NGO's den Abschluss der Arbeit, denn hier fanden sich viele ihrer kritischen Anmerkungen in den Fragen der Ausschussmitglieder wieder. Die Antworten der Bundesregierung – vertreten durch Frau Welskop-Deffaa, Abteilungsleiterin im BMFSFJ – stellten die Ausschussmitglieder an einigen Punkten nicht zufrieden, was in den inzwischen veröffentlichten **„Abschließenden Bemerkungen“**⁷ festgehalten ist.

Hier wird neben der Würdigung des Erreichten dezidiert auf Problembereiche eingegangen. So fordert z.B. der CEDAW-Ausschuss die Bundesrepublik als Vertragsstaat *„eindringlich auf, sich mit Nachdruck den bisher noch nicht umgesetzten vorherigen Empfehlungen ... zu widmen“*⁸. Zu allen o.g. Bereichen gibt der Ausschuss explizite Empfehlungen, anbei exemplarisch die zum Bereich Gesundheit.

CEDAW – Abschließende Bemerkungen vom 10.2.2009

Hauptproblembereiche und Empfehlungen zum Thema Gesundheit

- Der geschlechtsspezifische Ansatz soll in alle Gesundheitsprogramme, die Gesundheitsversorgung und -politik Eingang finden.

- Männer und Frauen sollen überall in Deutschland angemessenen und gleichen Zugang zu Gesundheitsversorgung haben.
- Die adäquate Repräsentanz von Frauen in Entscheidungsgremien ist sicherzustellen, damit die Bedürfnisse und Blickwinkel von Frauen besser berücksichtigt werden.
- Ein HIV/AIDS Aktionsplan ist zu implementieren, detaillierte statistische Daten zu Frauen und HIV/AIDS sollen im nächsten Staatenbericht vorgelegt werden.
- Die von der Zivilgesellschaft erhobene Besorgnis bez. reproduktiver Behandlungen ist anzugehen.
- Differenzierte Daten zum Zugang zur Gesundheitsversorgung von Migrantinnen, Asylsuchenden und Flüchtlingsfrauen sind im nächsten Staatenbericht vorzusehen.
- Eben solche Daten zu Schwangerschaftsabbruch sollen im kommenden Staatenbericht mitgeteilt werden.

6. Wie geht's weiter?

Die Abschließenden Bemerkungen vom 10.2.2009 sind nicht nur ein Fundus, sondern vor allem auch eine **Argumentationshilfe** für die politische Arbeit von Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, Frauenverbänden usw. Als Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung kann frau sich darauf berufen, dass Deutschland mit der Ratifizierung des CEDAW-Abkommens sich zu dessen Umsetzung verpflichtet hat.

Heftige Debatten gab es bereits im Bundestag am 5.3.2009, als unter TOP 19 die Bundesregierung zum 6. CEDAW-Bericht Bericht erstattete⁹. Dort wurde z.B. das schwierige **Verhältnis der Bundesregierung zum Begriff „Gender Mainstreaming“** thematisiert (S.2242).

Sechs kleine Anfragen zur Umsetzung der Forderungen der Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands zum 6. CEDAW-Bericht der Bundesregierung stellten Abgeordnete und die Fraktion DIE LINKE im Bundestag am 3.3.2009. Die Antworten inzwischen vor.¹⁰ Sie bringen keine neuen Erkenntnisse, die Tendenzen des Staatenberichtes finden sich wieder, wie die ausführliche Darstellung der Erfolge der Familienpolitik, die Ablehnung von Gender Budgeting und wiederholt erfolgt der Verweis auf Länder- und kommunale Zuständigkeiten. Doch gerade zu letzterem Punkt hatte der CEDAW-Ausschuss in Genf auch deutlich kritische Worte gefunden, die in den Empfehlungen Nr. 12, 15 und 16 entsprechend fixiert sind:

Die Bundesregierung sei für die Sicherstellung der Umsetzung des Übereinkommens auf allen Ebenen verantwortlich, auch wenn die Zuständigkeit für die Umsetzung der auf Bundesebene beschlossenen Maßnahmen häufig bei den Ländern liege. Im nächsten Bericht möge ein umfassendes Bild sämtlicher auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene ergriffenen Maßnahmen vorliegen.

Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte werden bei der Beantwortung der kleinen Anfrage zur aktiven Umsetzung von Gender Mainstreaming von der Bundesregierung ebenfalls benannt. Neben § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung und bekannten Arbeitshilfen wird eine ministerienübergreifende Arbeitsstruktur nicht für erforderlich gehalten. Zudem förderten und überwachten die Gleichstellungsbeauftragten den Vollzug des BGleG und es gäbe die interministerielle Arbeitsgruppe der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden.¹¹

Die Gleichstellungsarbeit geht also weiter, auch bei den NGO's – obwohl deren verabredete Arbeit zu CEDAW und damit die Allianz nun beendet sind. Über Vernetzung und Austausch kann der mühsame Weg zur Gleichberechtigung auch auf der Menschenrechtsebene gegangen werden. Wie gesagt: Frauenrechte sind Menschenrechte.

Dr. Regine Rapp-Engels, Gleichstellungsbeauftragte der Deutschen Rentenversicherung Westfalen und Vizepräsidentin des Deutschen Ärztinnenbundes und als solche federführend für das Kapitel Gesundheit und Pflege im Alternativbericht sowie Mitglied der deutschen NGO-Delegation

Anmerkungen

- 1 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/index.htm>
- 2 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ABCVN.pdf>, S.119
- 3 BT-Drucks. 16/5807
- 4 Auf diese Berichte kann hier nicht eingegangen werden.
- 5 <http://frauenrat.de/deutsch/infopool/informationen/informationetail/back/11/article/cedaw-2009.html>
- 6 http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_5_2002_cobs_2004_de.pdf
- 7 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-DEU-CO6.pdf>
- 8 Eine nicht redigierte Vorabfassung der deutschen Übersetzung findet sich auf der Website des Deutschen Frauenrates: [http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/informationen/informationetail/article/cedaw-alternativbericht-2.html?tx_ttnews\[backPid\]=8&cHash=2d6b85134](http://www.frauenrat.de/deutsch/infopool/informationen/informationetail/article/cedaw-alternativbericht-2.html?tx_ttnews[backPid]=8&cHash=2d6b85134), S. 3
- 9 Plenarprotokoll 16/208
- 10 BT-Drucks. 16/12834, 16/12835, 16/12836,16/12837, 16/12838, 16/12839
- 11 BT-DS 16/12834, Frage 4 und 6.