

Katja Rodi

UN Frauenrechtskonvention CEDAW – Follow-up Alternativbericht 2011

Die Verabschiedung der UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW¹) vor über 30 Jahren fiel in eine für Frauenrechte auf internationaler Ebene sehr fruchtbare Phase; 1975 war von der UNO zum „Jahr der Frau“ erklärt worden, im gleichen Jahr fand die erste Weltfrauenkonferenz in Mexiko City statt und 1976 bis 1985 war die erste Weltfrauendekade der UNO. CEDAW verkörperte damals einen fortschrittlichen Frauenrechtsansatz. Sie ging von einer universellen Geltung von Frauenrechten auch im privaten und familiären Bereich aus. Die Konvention verdeutlicht außerdem die aktive Gewährleistungsfunktion des Staates für die Menschenrechte.² Und sie benennt in ihrem Art. 5 ganz explizit die Notwendigkeit einer Bekämpfung von Geschlechterstereotypen. Auch wenn Frauenmensenrechte damals schon in den anderen Menschenrechtsverträgen geschützt waren und auch die beiden Weltpakete von 1966³ ein Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechts (jeweils Art. 2) und die Verpflichtung zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (jeweils Art. 3) regeln, erwiesen sich diese Normen als unzureichend,⁴ um einen ausreichend effektiven und umfassenden Schutz vor Diskriminierungen von Frauen zu gewährleisten. Das Schaffen einer Konvention speziell zum Schutz von Frauenrechten war daher wichtig.⁵

Leider entfaltet die Konvention bis heute in Deutschland ihre Potentiale nur ansatzweise, da sie anders als z.B. die Behinderten- oder die Kinderrechtskonvention nach wie vor selbst unter Jurist/innen nur ungenügend bekannt ist. Daher spielt sie in der Rechtsprechung kaum eine Rolle, wie auch der CEDAW-Sachverständigenausschuss wiederholt kritisch festgestellt hat.⁶ Trotz dieser Kritik sind Ansätze für eine breitere Information der Öffentlichkeit oder eine entsprechende Ergänzung der juristischen Ausbildungen in der deutschen Politik bedauerlicherweise nicht erkennbar.

2011 ist ein ganz besonderes Jahr für CEDAW. Die Konvention feierte im September den dreißig-

jährigen Geburtstag ihres Inkrafttretens und die Bundesrepublik musste in diesem Jahr außerhalb des normalen Turnus einen speziellen Bericht (sog. genannter Follow-up Bericht) beim CEDAW-Ausschuss einreichen.

Überblick über den Inhalt von CEDAW

Die Konvention ist ähnlich wie die anderen Menschenrechtsverträge aufgebaut. Im Teil I sind allgemein die Verpflichtungen der Vertragsstaaten geregelt, rechtliche und tatsächliche Diskriminierung von Frauen zu beseitigen (Art. 2), auf die Gleichstellung der Geschlechter hinzuwirken (Art. 3) und kulturelle Konzepte (Art. 5) zu verändern. Die nachfolgenden drei Teile legen für die verschiedenen Lebens- und Politikbereiche wie öffentliches und politisches Leben (Teil II), Bildung, Beruf und Soziales (Teil III) und Ehe und Familie (Teil IV) fest, wie Geschlechtergleichheit herzustellen ist. Rudolf⁷ spricht wegen der detaillierten Ausgestaltung der einzelnen Vorschriften von „Checklisten“, die den Akteuren „an die Hand“ gegeben würden. Der Vertragstext schließt mit verfahrensrechtlichen Vorschriften über den CEDAW-Sachverständigenausschuss und das Staatenberichtsverfahren in Teil V und technischen Vorschriften zu Vorbehalten, Streitschlichtung und zum Inkrafttreten in Teil VI ab. Diese Bestimmungen werden seit Ende 2000 durch das Fakultativprotokoll⁸ ergänzt, das insbesondere die Möglichkeit einer Individualbeschwerde⁹ und eines sogenannten Untersuchungsverfahrens eingeführt hat.

Das Staatenberichtsverfahren

Das Staatenberichtsverfahren ist nach wie vor das wichtigste Kontrollinstrument der Konvention. Ebenso wie die anderen Menschenrechtsabkommen verpflichtet CEDAW seine Mitgliedsstaaten, in periodischen Abständen Staatenberichte abzugeben. In diesen Berichten müssen die Staaten Rechenschaft über die nationale Umsetzung des Übereinkommens, über getroffene Maßnahmen und die tatsäch-

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women vom 18.12.1979, völkerrechtlich in Kraft seit 3.9.1981, für die Bundesrepublik Deutschland seit 9.8.1985, BGBl. 1985 II, S. 648.

2 Siehe insbesondere Art. 2 und 3 CEDAW.

3 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, völkerrechtlich und national in Kraft seit 23.3.1976, BGBl. 1973 II, S. 1534, und Intern. Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, völkerrechtlich und national in Kraft seit 3.1.1976, BGBl. 1973 II, S. 1570.

4 Siehe Rudolf, Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), djbZ 2009, S. 2.

5 Allerdings wurde bis 1993 die Bekämpfung der Diskriminierung der Frau nicht als menschenrechtliches Problem angesehen, sondern als Teil der Entwicklungsförderung (s. Rudolf, aaO, S. 3).

6 Zuletzt in Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Germany, 12. Februar 2009, CEDAW/C/DEU/CO/06.

7 AaO., S. 4.

8 Vom 6.10.1999, völkerrechtlich in Kraft seit dem 22.12.2000, in Deutschland seit dem 15.04.2002, BGBl. 2001 II, S. 1238.

9 Art. 2 ff. und 8 f. Fakultativprotokoll zu CEDAW; siehe hierzu genauer Rodi, Was hat das CEDAW-Instrumentarium bisher gebracht – welche Aufgaben stehen an? Loccumer Protokolle 2011.

lichen Fortschritte bei der nationalen Verwirklichung der Frauenrechte ablegen.¹⁰ Grundsätzlich betragen die Abstände zwischen Berichten 4 Jahre. Die Bundesrepublik hat ihren letzten Bericht im Herbst 2007 abgegeben. Diese Staatenberichte werden von dem Vertragsausschuss von CEDAW – z.T. auch Fachausschuss genannt – geprüft und dann im Rahmen eines so genannten „konstruktiven Dialogs“ verhandelt.¹¹ Der Vertragsausschuss ist mit 23 unabhängigen Expertinnen und Experten international besetzt.¹² Das Verfahren wird abgeschlossen mit einer schriftlichen Bewertung der Verhandlungen durch den Ausschuss, die seit 2009 „concluding observations“ genannt¹³ und zusammen mit allen damit zusammenhängenden Dokumenten auf den Internetseiten des Hohen Kommissars für Menschenrechte veröffentlicht¹⁴ werden. Seit einigen Jahren macht der Ausschuss vermehrt von seinem Recht Gebrauch, bei schwerwiegenden Verletzungen die Staaten aufzufordern außerhalb des normalen Turnus gesonderte (Zwischen)Berichte, sogenanntes Follow-up, einzureichen.

Mitwirkung von Frauenrechtsverbänden

Eine Mitwirkung der Zivilgesellschaft, das heißt insbesondere von Nichtregierungsorganisationen (NGO's), war ursprünglich weder bei CEDAW noch bei den anderen Menschenrechtskonventionen vorgesehen. Dies hat sie aber nicht davon abgehalten, sich insbesondere durch kritische Gegenberichte – zunächst Schatten- und später Alternativberichte genannt – in die Verfahren einzubringen. In Anerkennung ihrer Bedeutung für die Überwachung der innerstaatlichen Durchsetzung der in CEDAW verbriefenen Rechte und als weitere Erkenntnisquelle für den Sachverständigenausschuss wurden die NGO's mit Beschluss in 1997 ausdrücklich aufgefordert, an den Verhandlungen des Ausschusses teilzunehmen und vorbereitend zu den Verhandlungen Alternativberichte zu Staatenberichten ihrer jeweiligen Regierungen einzureichen.¹⁵ Mittlerweile hat sich auch die

Praxis etabliert, dass Vertreterinnen von Frauenverbänden bei den Verhandlungen der Staatenberichte vor dem Ausschuss anwesend sind und dass sie am Rande dieser Verhandlungen offiziell von Ausschussmitgliedern angehört werden. Deutsche Verbände haben zu allen deutschen Staatenberichten Schattenberichte verfasst und bei den letzten beiden Verhandlungen dieser Berichte vor dem CEDAW-Ausschuss mitgewirkt.¹⁶ Die abschließenden Bemerkungen des Ausschusses, besonders zum letzten Staatenbericht, fielen vergleichsweise kritisch aus und es ist auffällig, wie viele der Kritikpunkte aus den Alternativberichten sich dort wieder finden.

Follow-up Verfahren

Als Folge der Prüfung des letzten deutschen Staatenberichts wurde die Bundesregierung Anfang 2009 zur Abgabe eines Follow-up Berichts innerhalb von zwei Jahren aufgefordert. Hierin sollte die Bundesregierung einerseits konkrete Maßnahmen darstellen, mit denen der Lohnungleichheit bzw. den Einkommensunterschieden zwischen Frauen und Männern entgegen gewirkt wird. Hierbei sollte insbesondere über die Einführung nichtdiskriminierender Arbeitsbewertungsmethoden und den Erlass eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft beziehungsweise eine entsprechende Ergänzung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) berichtet werden.

Andererseits sollte die Bundesregierung ihre Maßnahmen zur Aufnahme der Kommunikation mit Verbänden der transsexuellen und intersexuellen Frauen darstellen. Seiner Berichtspflicht ist Deutschland leicht verspätet Anfang August 2011 nachgekommen.¹⁷ Ein Anfang Juli gegründeter Arbeitskreis von Frauenverbänden zur Abgabe eines Alternativberichtes¹⁸ musste dann sehr schnell arbeiten, denn die Verhandlung des deutschen Berichtes wurde bereits für die Sitzungsperiode vom 3.-21. Oktober 2011 auf die Tagesordnung des CEDAW-Sachverständigenausschusses gesetzt. Die Beratung der Follow-up

10 Parallel zu diesen Verfahren ist seit 2006 mit Errichtung des UN-Menschenrechtsrats durch die Resolution 60/251 auch ein neues Prüfverfahren für die Menschenrechte allgemein eingeführt, Universal Periodic Review (UPR), das die Staaten verpflichtet, alle vier Jahre vor dem Menschenrechtsrat über die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu berichten. Deutschlands Erstbericht vom 10.11.2008 wurde in der 4. Sitzung des Menschenrechtsrats am 2.02.2009 verhandelt.

11 Während einer Sitzungsperiode werden regelmäßig 8 Staatenberichte verhandelt; in Sitzungen, auf denen in zwei Kammern verhandelt wird, sind es 16 Staatenberichte.

12 Die deutsche Expertin Beate Schöpp-Schilling war bis kurz vor ihrem Tod 20 Jahre als Sachverständige in diesem Gremium.

13 Früher Concluding Comments; seit Juli 2003 enthalten die Concluding Observations den Hinweis, wann der nächste Staatenbericht abzugeben ist.

14 www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/sessions.htm.

15 Decision 16/II, CEDAW/C/2007/I/4/Add.1, Nr. VII. Dieser Beschluss wurde 2010 durch ein statement nochmals aktualisiert. Der Ausschuss erhält diese Berichte seit 1992 von der Frauenrechtsorganisation International Women's Rights Watch (IWRAP) mit Sitz in Minneapolis, die seit 1995 durch IWRAP Asia Pacific mit Sitz in Kuala Lumpur ergänzt wird; s. Beate Schöpp-Schilling, CEDAW nach 25 Jahren, in Zimmermann/Giegerich (Hrsg.), Gender und internationales Recht, S.137 (154 f.).

16 Siehe hierzu Katja Rodi, Alternativberichte zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW, Femina Politica 2009, S. 113.

17 Veröffentlicht u.A. auf den Internetseiten der UN: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/followup.htm> und des DJB: www.djb.de/Kom/K5/st11-10/. Eine Veröffentlichung des Berichts auf den Seiten des BMFSFJ ist nicht erfolgt.

18 Gründung im Anschluss an eine Konferenz zu CEDAW der ev. Akademie Loccum in Kooperation mit dem Bremer Institut für Gender-, Arbeits- und Sozialrecht, 8.-9.07.2011.

Berichte erfolgt im Ausschuss intern ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Ergebnisse der Beratung werden den betroffenen Staaten in einem Brief mitgeteilt, der anschließend auf den Internetseiten der UN veröffentlicht wird.¹⁹

Alternativbericht deutscher Frauenverbände im Follow-up Verfahren

Der Follow-up Alternativbericht 2011 deutscher Frauenverbände (siehe Abdruck des Berichts im Anschluss) greift die seit Jahren in Deutschland bestehende Kritik auf, dass sich die Aktivitäten der Bundesregierung zur Bekämpfung der Lohnungleichheit auf die Durchführung von Studien und den Abschluss von erwiesenermaßen wirkungslosen freiwilligen Vereinbarungen mit der Privatwirtschaft beschränken, die erforderlichen rechtlich verbindlichen Regelungen aber nicht angegangen werden. Im Einzelnen wird kritisiert, dass die Bundesregierung unbeirrt an ihrer bisherigen Politik, die deutliche Fehlansätze für ungleiche Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit gerade an junge Familien setzt, fest hält. So führen das unveränderte Beibehalten von Ehegattensplitting, von den Regelungen im Sozialversicherungsrecht, von der Sonderbehandlung sogenannter geringfügiger Beschäftigungen, von der Mitversicherung nicht oder wenig verdienender Ehepartner bei der gesetzlichen Krankenversicherung dazu, dass viele, häufig gut ausgebildete Frauen ihre Erwerbsarbeit zugunsten von Familienarbeit unterbrechen, damit auf Verdienstmöglichkeiten verzichten und sich von den Aufstiegsmöglichkeiten im Arbeitsmarkt frühzeitig abkoppeln. Verstärkt werden diese Effekte durch diskriminierende Arbeitsbewertungsmethoden. Hierdurch – und dies ist bereits seit längerem wissenschaftlich nachgewiesen – werden Lohnbeziehungsweise Einkommensungleichheiten zwischen Frauen und Männern produziert und verfestigt. Die Bundesregierung ignoriert diese Erkenntnisse beharrlich. Stattdessen verweist sie in ihrem Bericht auf alte, rechtlich unverbindliche Maßnahmen, um die Einkommenslücke zu schließen. Vor der offensichtlichen Unwirksamkeit dieser Politik verschließt sie die Augen.

Zum Dialog mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen bestätigt die Bundesregierung auf kaum mehr als zwei (von insgesamt 38) Seiten ihres Berichts, dass es einen direkten Dialog mit diesen Verbänden nach wie vor nicht gibt, sondern hiermit der Deutsche Ethikrat beauftragt wurde.

Ergebnisse der Berichtsprüfung durch den CEDAW-Sachverständigenausschuss

Mittlerweile ist der Brief des CEDAW-Sachverständigenausschusses vom 4. November 2011 an die Bundesregierung mit der Bewertung des deutschen Zwischenberichts auf den Internetseiten der UN veröffentlicht. Wie erwartet hat der CEDAW-Sachverständigenausschuss die Informationen aus dem Alternativbericht in seinen Beratungen berücksichtigt. Der Ausschuss stellt fest, dass die Bundesregierung ihre Verpflichtungen nur zum Teil beziehungsweise nicht erfüllt hat, und fordert auf, im nächsten – im September 2014 fälligen – Staatenbericht weitere Informationen zu proaktiven Maßnahmen und insbesondere zu den Ergebnissen von Kampagnen und Programmen zur Überwindung der Einkommensungleichheit vorzulegen. Die negativen Folgen des Ehegattensplittings im deutschen Steuersystem, Schwierigkeiten bei der Anerkennung ausländischer Berufsbildungsabschlüsse von Frauen mit Migrationshintergrund, die geringe Quote von Frauen in Führungspositionen, Teilzeitbeschäftigungen, diskriminierende Arbeitsbewertungssysteme und die Forderung nach einem Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft werden ausdrücklich genannt.

Bisher gibt es keine Anhaltspunkte, dass die Bundesregierung die Ergebnisse dieser Beratungen ebenso wie ihre Staatenberichte oder die Alternativberichte veröffentlichen will.²⁰ Es bleibt somit Aufgabe von frauenpolitisch aktiven Frauen und Männern hier für eine breitere Öffentlichkeit zu sorgen.

19 <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/followup.htm>.

20 Als Reaktion auf den Alternativbericht im Follow-up Verfahren liegt bisher lediglich ein Antwortschreiben der Bundesregierung direkt an den Deutschen Juristinnenbund vor.