

**Einmischung der NROs dringend geboten!
Zum aktuellen konstruktiven (Frauen-) Menschenrechtsdialog um den 5. Staatenbericht zu CEDAW**

Marion Böker

(Bundesreferentin für internationale Belange, KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V., Behlertstr. 35, 14467 Potsdam, marion.boeker@kok-potsdam.de)

Die 30. Sitzungsperiode des CEDAW – Ausschusses bei den Vereinten Nationen in New York ist abgeschlossen. Im Rahmen der vierjährigen Berichtspflicht wurde Deutschlands 5. Staatenbericht zum VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau¹ am 21. Februar verhandelt.

Auf Mängel in der Umsetzung von politischer und gesetzlicher Massnahmen wie in ihrem Bericht dargelegt und auf unbeantwortete Frauendiskriminierungen haben wir parallel mit einer Sammlung von sieben NRO-Schattenberichten², das heisst kritischen Auseinandersetzungen und Faktensammlungen parallel zum 5. Staatenbericht (Böker, 2003) hingewiesen.

Die Schattenberichte wurden von agisra e.V., KOK e.V. und TERRE DES FEMMES herausgegeben und dem Vertragsausschuss für CEDAW und der Bundesregierung im Sommer 2003 zur Vorbereitung auf Verhandlung des 5. Staatenberichts der Deutschen Bundesregierung in der 30. Sitzung vom 12.-30. Januar 2004 überreicht.

Damit trugen NROs bereits zum zweiten Mal mit Schattenberichten zum CEDAW Berichtsverfahren bei. 2000 legten zwei NROs (WIRUS und KOK e.V.) Schattenberichte vor. Diesmal konnte eine Sammlung von sieben NROs, die wie der Deutsche Frauenrat und KOK e.V. aus Netzwerken vieler weiterer NROs bestehen, präsentiert werden.

Obwohl das eine Steigerung ist, sind wir nicht zufrieden und hoffen zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung 2006 auf mehr NRO-Beteiligung.

Wir wissen, dass viele Bereiche von uns unbearbeitet bleiben mussten. Wir hatten weder das Mandat, Expertise noch Ressourcen zu mehr. So möchten wir schon jetzt NROs bitten, zukünftig über andere betroffene Zielgruppen zu berichten, wie etwa über Roma – Mädchen und Frauen, junge Frauen, ältere Frauen, Lesben, über Schwule mit Bezug auf die weitere Auslegung von CEDAW auf Geschlechterdiskriminierung, Transsexueller, Schwarzer Deutscher Frauen oder in Bereichen wie Frauen auf dem Land, häusliche Gewalt oder Positionen in der Privatwirtschaft und Führungspositionen. Mehr alternative Daten und Statistiken aus diesen Bereichen wären künftig denkbar, da sonst die faktischen Beweise von Regierungsseite allein angeführt werden.

Die Herausgabe und Übersetzung der Schattenberichte konnte für uns NRO-Vertreterinnen nur mit unbezahlter Arbeit und den Einsatz vieler Freiwilliger gelingen. Wir haben keine staatlichen Ressourcen oder technische Unterstützung erhalten. Die Bundesregierung lehnte Anfragen danach ab. Wir denken, dass dies noch eine Diskussion wert ist. International wird sie bereits von NROs geführt, manche erhielten staatliche Unterstützung, manche nicht, manche sind auch wegen der Unabhängigkeit gegen staatliche Unterstützung, möchten aber an den CEDAW – Ausschuss herantragen, einen Fonds zur Erstellung von Schattenberichten zu schaffen. Als Ergebnis unsere Akquisearbeit war uns die Unterstützung von Filia der Frauenstiftung, Hamburg, der Stiftung Umverteilen!, Berlin und Philip Morris GmbH sowie Berliner und Brooklyn Copyshops unersetzlich. Im Vorfeld und bei der offiziellen Präsentation wurden wir durch Kooperationsveranstaltungen vom Deutschen Institut für Menschenrechte und von der Heinrich-Böll-Stiftung unterstützt. Zudem erhielten wir von International Womens Human Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAW)³ und der New

¹ Als pdf-Datei in Deutsch unter <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>

² Als deutsche pdf-Datei erhältlich unter www.frauenrechte.de und als englische und/oder deutsche Hardcover Versionen oder auf CD-Rom erhältlich via Bestellung und gegen einen Unkostenbeitrag beim KOK-Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V., Potsdam, Mailto: office@kok-potsdam.de

³ www.iwraw-ap.org

Yorker UN Vertretung der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit (WILPF)⁴ deren deutsche Sektion im KOK e.V. Mitglied ist, menschliche und fachliche logistische Unterstützung.

Am 19. Januar konnten wir als NRO-Delegation ergänzende mündliche Statements⁵ vor dem CEDAW – Ausschuss vortragen, zu deren Inhalte sich die Bundesregierung am 21. Januar teilweise äußerte, da die Expert/Innen des Ausschusses sie in ihren Fragen an die Bundesregierung mit aufnahmen⁶.

Das Dokument der Abschliessenden Kommentare⁷ und eine neue Allgemeine Empfehlung des CEDAW-Ausschusses⁸ zum besseren Verständnis, zur Rechtskonformität und Anwendung positiver Massnahmen liegen nun vor.

Wie 2000 kritisiert der Ausschuss (Nr. 20/21), dass sich in der deutschen Gesellschaft vor allem in den Medien und der Werbung hartnäckig (sexistische) Stereotype der Frau, oft reduziert auf das Bild der Mutter, mit negativen Auswirkungen für die Frauen halten und Diskriminierungen produzieren.

Die Kritik der Abschliessenden Kommentare zielt (Nr. 20 ff.) vor allem auf die Diskriminierungen von (Arbeits-) Migrantinnen und Frauen, die Minderheiten angehören.

Es wurde kritisiert, dass trotz Aufforderungen im Jahr 2000 die versprochene umfassende Untersuchung über die Lebenssituation von Migrantinnen seitens der Bundesregierung nicht vorgelegt wurden.

Obwohl im 5. Staatenbericht das RECHT AUF FREIHEIT VOR GEWALT ALS POLITISCHE PRIORITÄT betont wurde, und dies wie das Gewaltschutzgesetz und Aktionsprogramm gegen Gewalt an Frauen positive Resonanz fand, verlangt der Ausschuss künftig genauere Informationen, Daten und Statistiken über die Formen der Diskriminierungen, denen Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten ausgesetzt sind, über ihre spezifische Betroffenheit von häusliche Gewalt und anderen Formen der Gewalt gegen Frauen.

Die Regierung zwar eine gerade abgeschlossene Studie in Aussicht, die aber nur über die Gruppe der 20-25-jährigen Migrantinnen und Aussiedlerinnen informieren wird.

Daten zum Thema Frauenhandel, sexueller Ausbeutung, Zwangsheiraten und Zugang zu Gesundheit, Arbeit und Bildung insbesondere von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten will der Ausschuss 2006 ebenfalls vorgelegt bekommen.

Der Mangel an Daten wurde in der Sitzung angesichts des in Deutschland vorhandene technischen und wissenschaftlichen Standards als nicht nachvollziehbar bezeichnet.

In der Sitzung wurde explizit verlangt, zum nächsten Staatenbericht Daten zu Roma-Mädchen und Frauen und ihrer Diskriminierung im Bildungs- und Ausbildungssystem vorzulegen (Nr. 30).

Der Ausschuss drängt die Bundesregierung wirksam gegen Diskriminierung von Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten in der Gesellschaft insgesamt und in ihren Communities anzugehen, ihre Rechte zu respektieren und bekannt zu machen (Nr. 31).

Das hohe Niveau der langzeitarbeitslosen Frauen, andauernde Lohnungleichheit und die Diskrepanz zwischen Qualifikation und Beschäftigungsstatus sieht der Ausschuss als Handlungsfeld der Regierung (Nr. 24). Er stellte in Frage, dass der hohe Anteil von Frauen in Beschäftigungsverhältnissen der Teilzeit, in niedrigentlohnenden und niedrigqualifizierten Jobs auf die freie Wahl der Frauen zurückzuführen sei, wie es die Bundesregierung ausführte und verlangt darüber genaue Daten beim nächsten Staatenbericht. In Bezug auf die Herstellung einer de facto Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt, bei Vollzeitbeschäftigung und Lohngleichheit verlangt der Ausschuss (Nr. 25) die Anwendung positiver Massnahmen (affirmative Action) von der Bundesregierung und wies sie auf die neuen Allgemeinen Empfehlungen Nr. 25 hin.

Bei der Umsetzung der Reformen der AGENDA 2010 empfiehlt der Ausschuss ein Monitoring, negative Auswirkungen für Frauen befürchtet (Nr. 27/28). In der Sitzung wurde gefragt, ob die

⁴ <http://www.wilpf.int.ch/unitednations/unindex.htm>

⁵ Die Statements in Englisch können per e-mail als Anhang angefordert werden bei office@kok-potsdam.de; Es handelt sich um vier Statements vom Deutschen Frauenrat, KOK e.V. und TERRE DES FEMMES;

⁶ Der Sitzungsverlauf ist nachvollziehbar im Dokument der Generalversammlung, WOM/1428 vom CEDAW 639th & 640th Treffen, 21. Jan. 04, unter www.un.org/News (19 Seiten)

⁷ <http://www.ohchr.org/tbru/cedaw/Germany.pdf> (CEDAW/C/2004/I/CPR.3/Add.6/Rev.1)

⁸ http://www.ohchr.org/tbru/cedaw/General_Recommendation_No_25.pdf (CEDAW/C/2004/I/WP.1/Rev.1)

Regierung mehr Altersarmut von Frauen erwarten würde und wie sie dagegen vorgehen wolle. Diese antwortete, dass die soziale Sicherungssystem dies abwenden würde. Zuletzt hier, wenn auch an andere Stelle, wenn etwa ausgeführt wurde, dass die „Harz-Pakete“ besonders zur Aufhebung der Benachteiligung von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt beitragen würden, verschlug es mancher NRO-Vertreterin den Atem.

Genau um diese Problembereiche, Differenzen und neuen Lösungsschritte muss der kritische Dialog auf nationaler Ebene nun geführt werden!

Jetzt ist es unsere Aufgabe als Fraueninitiativen- und Verbände, Wissenschaftler/Innen, Jurist/Innen und anderen NRO-Akteur/Innen mit den vorliegenden Dokumenten auf die Bundesregierung zuzugehen, um Bewegung ins Spiel zu bringen.

Dabei müssen wir die Arbeit des UN-Ausschusses allerdings in ebensolcher kritischen Distanz betrachten wie die der Regierung.

In manchem sind die Abschliessenden Kommentare aus der 30. Sitzungsperiode CEDAWs schwächer, als sie es 2000 waren.

Sie sind um ein vielfaches kürzer und weniger detaillierter, etwa wenn es um Frauenhandel geht, sie benennen zum Beispiel die Situation von Asylbewerberinnen nicht mehr, und loben zum Unverständnis einiger NROs die Gender Mainstreaming Ansätze der Bundesregierung pauschal obgleich diese doch bei den Entwürfen der AGENDA 2010-Reformen NICHT in Anwendung gekommen sind und auch sonst nach Jahren keine Entfaltung zeigen.

Und obwohl in den schriftlichen Fragen im Vorab und in der Sitzung nach der Einführung von Gender Budgeting als Gender Mainstreaming in der Finanzpolitik (mit Richtlinien für die Bundesländer, einer Zeitschiene für die Umsetzung, der Einbeziehung unbezahlter Arbeit) gefragt wurde, taucht dies in den Abschliessenden Bemerkungen nicht wieder auf.

Die Bereitschaft, den kritischen Dialog öffentlich führen zu wollen, äußerte das federführende Bundesfrauenministerium (BMFSFJ) und die Deutsche Regierungsdelegation bereits mehrfach. Wir müssen sie beim Schopf packen. Auch das Parlament im Deutschen Bundestag hat, was ein Novum war, im März 2003 und im Januar während der VN-Sitzung zu CEDAW debattiert: Hier entsteht eine neue Öffentlichkeit, die es zu nutzen gilt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat angekündigt, im Frühjahr eine Veranstaltung zum Dialog von NROs und Regierung auszurichten. Diese Debatten wären in lokalen Frauenverbänden, an der Basis, mit Landespolitiker/Innen und in allen Parlamenten nötig.

Es ist wichtig zu wissen, dass CEDAW sich weiter als die EU-Richtlinien und die sonstige deutsche Gesetzgebung auf Diskriminierungen in allen gesellschaftlichen Bereichen erstreckt.

CEDAW ist durch die Ratifizierung 1985 zum Bestandteil des deutschen Rechts geworden⁹. Nur weiss das so Recht niemand.

Und das kritisierten sowohl die Schattenberichte als auch der Ausschuss in den Abschliessenden Kommentaren (Nr. 26/27). Er drängt die Regierung, CEDAW verstärkt als rechtsverbindliches Instrument bei den Anstrengungen Geschlechtergleichheit herzustellen in den Mittelpunkt zu stellen und pro-aktive Massnahmen zu ergreifen, um öffentliches Bewusstsein über seine Rechtsverbindlichkeit und seine Inhalte herzustellen. Deutschland solle CEDAW sichtbar zur Grundlage rechtlicher Massnahmen und Gesetze in Deutschland und Europa machen.

Ebenso ersucht der Ausschuss (Nr. 43) die Regierung in den Abschliessenden Kommentaren, das Übereinkommen und sein Protokoll selbst, die bisher 25 Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses, die Erklärung und Aktionsplattform der VN-Frauenweltkonferenz von Peking und sein Follow-up 2000 als Dokumente weithin in Deutschland zu verbreiten. Die Menschen in Deutschland, insbesondere in Verwaltungen, Politiker/Innen, Frauen- und Menschenrechtsverbände sollen dadurch über den Stand und die zukünftigen Schritte zur Herstellung von Geschlechtergleichheit und die rechtlichen Grundlagen informiert werden.

Was der Ausschuss der Bundesregierung hier am Ende auf den Weg gibt ist das Konzept für eine längst überfällige deutschsprachige Dokumentensammlung, auf die wir als Handbuch der

⁹ Das CEDAW Übereinkommen ist im Bundesgesetzblatt 1985, II, S. 648 ff. zu finden;

Frauenrechte mit Begeisterung warten! Sie gehört in die Hand jeder Einwohner/in, jede Schul- und Gerichtsbibliothek und vor allem in die Köpfe.

Wissenswertes zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau

Das VN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, nach seiner englischen Abkürzung CEDAW¹⁰ genannt, und sein Fakultativprotokoll ist eines der sechs zentralen VN-Menschenrechtsinstrumente. Im Gegensatz zu den EU-Richtlinien erstreckt es sich in seinem Diskriminierungsverbot auf alle Lebensbereiche und bleibt nicht auf etwa Arbeitsmarktpolitik beschränkt oder klammert den privaten Sektor.

CEDAW ist eine umfassende und rechtsverbindliche internationale Übereinkunft, die 1979 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde und mit der Ratifizierung 1980 in der DDR und 1985 in der BRD in Kraft trat. Sein Fakultativprotokoll trat im Jahr 2000 mit seiner Ratifizierung durch die Bundesrepublik Deutschland bei uns in Kraft.

CEDAW wurde auch durch die VN-Weltkonferenzen der 90er Jahre weit verbreitet (Schöpp-Schilling, 2003/ Lukas/Kartusch 2001) und hat den zweithöchsten Ratifizierungsstand unter den sechs zentralen Menschenrechtsinstrumenten: Von 191 Mitgliedsstaaten haben das Übereinkommen 175 Staaten ratifiziert. Auch das erst im Oktober 1999 ausgelegte Fakultativprotokoll ist mit bereits 60 Ratifizierungen im Februar 2004, darunter die Bundesrepublik Deutschland, relativ weithin und schnell in Kraft getreten.

Es bietet mit der Möglichkeit zur Individualbeschwerde, die auch durch Frauenverbände übernommen werden kann, und dem Untersuchungsverfahren immer dann weitere Vorgehensmöglichkeiten für Frauen, die gegen Diskriminierungen auf dem nationalen und regionalen, also bei uns europäischen Rechtsweg kein Recht erhalten (Bayefsky, 2002, S.127-152/ Nelles, 2003, S.14-17/ Schöpp-Schilling, 2003, S.8-9).

Bei aller naheliegender Konzentration auf CEDAW sei noch angemerkt, dass es als völkerrechtliches Instrumentarium für Frauenrechte in Verbindung mit anderen speziell zur Frauenrechtslage verabschiedeten Resolutionen, Übereinkommen und Dokumenten steht, die Frauen und NROs nutzen können (Hamm, 2003, S. 53-59). So ist CEDAW nur eines, wenn auch ein starkes, unter sechs zentralen Menschenrechtsinstrumenten mit Berichtsverfahren und Überwachungsgremien – und Mechanismen ist, die ebenfalls Bezug auf die Frauenrechtsproblematik nehmen und mit Einschränkungen zum deutschen nationalen Rechtsbestand gehören: Diese sind das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD), das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR) und der Internationale Pakt über bürgerliche und Zivile Rechte (CCPR).

Sie alle sind Rechtsinstrumente für Frauen und können von NRO-Schattenberichten oder Nutzung andere Mechanismen in ihrer Umsetzung begleitet werden. Es sei nur auf die Schattenberichte zum 4. Deutschen Staatenbericht zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verwiesen (Hausmann, 2002), die zahlreiche Belange von Frauen (Rechtsverletzungen in Altenpflegeheimen, Recht auf Nahrung, Recht u.a. von illegalisierten Migrant/Innen auf Gesundheit, Menschenrechtsverletzungen an Asylbewerber/Innen) berührten.

¹⁰ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women= CEDAW; VN= Vereinte Nationen;

Der deutsche Text des Übereinkommens samt Fakultativprotokoll ist etwa zu finden im Internet unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/dokumente.de ;

Im Frühjahr 2002 gab das BMSFSJ den deutschen Dokumententext in einer Broschüre „Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur...“ heraus, die per E-Mail unter broschuerenstelle@bmfjsfj.bund.de bestellbar ist. Alles in der VN- Sprache Englisch zum Übereinkommen, zum CEDAW-Ausschuss, seinen Sitzungsperioden, die Staatenberichte sowie die Abschliessenden Kommentare und die bisher 25 Allgemeinen Empfehlungen vom CEDAW - Ausschuss ist unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/> zu finden; Eine entsprechende deutschsprachige Webpage ggf. mit den NRO Schattenberichten und weiteren Dokumenten und aktuellen Hinweisen gibt es leider noch nicht.

Literaturliste

- Böker, Marion: Wie können Schattenberichte von NGOs erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden? In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 18-28 (www.institut-fuer-menschenrechte.de)
- Bayefsky, Anne F.: How to Complain to the UN Human Rights Treaty System. Ardsley, NY 2002
- Hamm, Brigitte: Menschenrechte. Ein Grundlagenbuch. Opladen 2003
- Hausmann, Ute: „Wir leugnen nicht, daß es Defizite gibt.“ Bilanz des vierten deutschen Staatenberichts zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. In: Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt am Main 2002, S. 313-323
- Lukas, Karin und Angelika Kartusch: Das Jahr 2000-Meilenstein oder Fortschritt der kleinen Schritte? In: Gabriel, Elisabeth: Frauenrechte. Einführung in den frauenspezifischen Menschenrechtsschutz. Wien 2001, S. 21-30
- Nelles, Johanna: Die Möglichkeiten der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW. In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 14-17, (www.institut-fuer-menschenrechte.de)
- Schöpp-Schilling, Hanna-Beate: CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen - Einführung in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens, In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 1- 13, (www.institut-fuer-menschenrechte.de)