

Frauenrechte im Verborgenen - das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Sendung für [Deutschlandfunk/ Hintergrund Politik](#) am 3. Februar 2000

Sprecherin: Es gibt wohl kaum ein Vertragswerk bei dem Bedeutung und Bekanntheitsgrad in der Bundesrepublik Deutschland so weit auseinanderklaffen, wie bei der „Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against women“, kurz: CEDAW: das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Diese Woche ist das internationale Vertragswerk auch hierzulande wieder ins Blickfeld gerückt. Die Parlamentarische Staatssekretärin aus dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, die SPD-Politikerin Edith Niehuis, mußte dem Expertinnen-Gremium den viele Jahre immer wieder verschobenen Bericht der Bundesrepublik Deutschland über den Stand der Umsetzung des 1979 ins Leben gerufenen und 1985 ratifizierten Abkommens, vorstellen.

Sprecher: Die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frauen - das ist ein anspruchsvolles, kämpferisch formuliertes Ziel, das über die sonst hier geltenden Rechtsvorschriften hinausreicht. Im [Amsterdamer Vertrag](#) wird der Europäischen Gemeinschaft wird in Artikel 141 vor allem der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen festgeschrieben und ansonsten auch nur mit Blick auf die Berufstätigkeit geregelt:

Zitatorin: Im Hinblick auf die effektive Gewährleistung der der vollen Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben, hindert der Grundsatz der Gleichbehandlung die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Erleichterung des unterrepräsentierten Geschlechts spezifische Vergünstigungen zu beschliessen.“

Sprecher: Im 1994 neu formulierten Artikel 3 des deutschen Grundgesetzes ist vergleichsweise vage und ausgewogen formuliert:

Zitatorin: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Sprecher: Diese Zurückhaltung kennt die UNO-Frauenrechtskonvention nicht, die in [Artikel 2](#) verlangt:

Zitatorin: die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau. Sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen und verpflichten sich zu diesem Zweck durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten.

Sprecher: Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau ist Teil des UNO-Menschenrechtssystems. Und da es ohne jeden Vorbehalt von der Bundesrepublik unterzeichnet worden ist, also ohne, dass irgendwelche Teile ausgeklammert worden wären, sind die 30 Artikel des Abkommens auch unmittelbar geltendes Bundesrecht.

Sprecherin: Dem klar und umfassend beschriebenen Ziel der Konvention entsprechend glich der Bericht, den die deutsche Delegation dem UNO-Expertinnengremium vorstellte

auch einem Bericht zur Lage der Frauen in der Bundesrepublik Deutschland. Kein Thema, von der Entwicklung des Rentenrechts für Frauen, über die besondere Situation von Frauen mit Behinderungen, die Entwicklung der Frauenarbeitslosigkeit bis hin zur Entwicklung der Zahl der Studienanfängerinnen in den Ingenieurwissenschaften wurde ausgelassen.

Sprecher: Zwar ist der Bericht den die [Staatssekretarin Edith Niehuis](#) den Expertinnen in New York vorstellte, größtenteils noch von der konservativ-liberalen Bundesregierung erarbeitet worden. Dennoch war die SPD-Politikerin mit dem, was sie in New York präsentieren konnte zufrieden.

O-Ton 1 Niehuis

Insofern muß ich sagen, dass ich sehr zufrieden bin, denn der Eindruck konnte entstehen, dass wir vorbildlich sind, das wurde auch genannt. Dennoch haben Sie recht, dass wir mit den Massnahmen, die wir einleiten auch versuchen müssen zu erreichen, dass die Gleichstellung wirklich implementiert wird, in der BRD, denn wir haben rechtlich nur noch wenig zu tun, aber was die Realität angeht haben wir noch viel zu tun und darauf zielen auch unsere Massnahmen.

Sprecher: Nichtregierungsorganisationen, die im Vorfeld der Anhörung eigene Sachstandsberichte zur Lage der Frauen in Deutschland erarbeitet hatten, sehen die Ergebnisse skeptischer. [Ursula Rust, Professorin für das Recht der Geschlechterbeziehung an der Universität Bremen](#) und für den [Deutschen Juristinnenbund](#) mit der Thematik befasst, endet ein:

O-Ton 2 Prof. Ursula Rust

Der Bericht zeichnet ein positives Bild der Situation der Frau in der Bundesrepublik. Es kommt dabei drauf an, welche Vergleichsmaßstäbe man nimmt: Nehme ich als Vergleichsmaßstab die Situation der Frau in der Welt überhaupt ist es sicher so, dass die Frau in der Bundesrepublik es vergleichsweise gut hat. Das Frauenrechtsübereinkommen will aber etwas anderes. Es verlangt von jedem Vertragsstaat Veränderungen und es gibt die Vorgabe, die Situation der Frau in der Bundesrepublik zu verändern. Das Frauenrechtsübereinkommen ist keine Entwicklungshilfe, sondern gibt vor strukturelle Maßstäbe um die Situation der Frau zu verändern. und dazu sind hier Defizite festzustellen

Sprecher: Für die hamburger Juristin Ulrike Mentz, die in der Frauenrechtsorganisation [AdvoCats for Women](#) aktiv ist, ist schon die Tatsache, dass dieses entscheidende Frauenrechtsübereinkommen in der Bundesrepublik nahezu unbekannt ist, Ausdruck der keineswegs befriedigenden Situation.

O-Ton 3 Ulrike Mentz

Das ist vielleicht kein böser geheimer Plan, aber insgesamt ist die Frauen-Aktionsplattform von Peking, dieses Frauenforumsprogramm, sehr viel bekannter als die rechtlich verbindliche Konvention. Ob das daran liegt, daß mit ihr Verpflichtungen begründet werden, denen man nicht nachkommen will - das zu sagen wäre eine These. Ich will keine Börsartigkeit unterstellen, aber der Ansatz der Konvention nicht zu diskriminieren, und das auch so zu machen, dass Regelungen erforderlich sind, die positiv diskriminieren, also einseitig Frauen fördern und vielleicht sogar Männer formal benachteiligen, die werden von der Konvention gewünscht und das stößt hier auf einige

Widerstände. Wie unbekannt die Frauenrechtskonvention tatsächlich ist, sehen Sie auch daran, dass wesentliche Punkte der Konvention, die ergänzenden generellen Empfehlungen, nicht einmal ins Deutsche übersetzt worden sind: Die CEDAW-Auslegung der Punkte, zu z.B. Gewalt gegen Frauen gehören dazu.

Sprecher: Das will die Bundesregierung in den nächsten Monaten, knapp 15 Jahre nachdem das Regelwerk in Kraft getreten ist, nachholen - allerdings sollen auch in der neuen Broschüre, mit der das grundlegende geltende Frauenrechts-Übereinkommen bekannter gemacht werden soll, nur einige der sogenannten Generellen Empfehlungen, die die allgemeinen Formulierungen der Konvention konkretisieren, ins Deutsche übertragen werden.

Sprecherin: Herausragende Bedeutung kommt dabei der 1992 vom Expertinnengremium der UNO verfassten Generellen Empfehlung 19 zu, die sich ausführlich und umfassend mit Gewalt gegen Frauen als einer der schlimmsten Formen der Diskriminierung befasst. Dabei wird neben anderen Punkten auch auf den Frauenhandel eingegangen, den die Vertragsstaaten versuchen müssen abzuschaffen.

Zitatorin: Armut und Arbeitslosigkeit schaffen neue Gelegenheiten für den Frauenhandel. Neben den bereits etablierten Formen des Frauenhandels entwickeln sich zunehmend neue Formen der sexuellen Ausbeutung, wie der Sex-Tourismus, die Anwerbung von Frauen aus den Entwicklungsländern als illegale Arbeitskräfte für die entwickelten Länder und organisierte Heiraten zwischen Frauen aus Entwicklungsländern und Angehörigen anderer Nationalitäten.

Sprecherin: Der Frauenhandel hat auch in der Bundesrepublik Deutschland enorme Ausmasse angenommen. Ulrike Mentz, deren Organisation AdvoCats for Women zusammen mit anderen Frauenrechtsorganisationen einen sogenannten „Schattenbericht“ zu diesem Thema für die Sitzung in New York zusammengestellt hat:

O-Ton 4 Ulrike Mentz

Es sind sehr viele Frauen betroffen, aber genaue Zahlen gibt es nicht, weil wir hier ein sehr grosses Dunkelfeld haben. Aber wir gehen von etwa 10.000 Fällen pro Jahr aus. In der Prostitution sind heute sehr viele Migrantinnen tätig und die sind besonders gefährdet, weil sie nicht rechtlich abgesichert tätig sind und deswegen sehr riskant leben. Frauenhandel ist also ein Massenphänomen und es sind viele Frauen, die betroffen sind. 29:57

Sprecherin: Die Bundesregierung hat jetzt in ihrem Bericht zum Stand der Umsetzung des Frauenrechtsabkommens auf das Problem hingewiesen und kurz über die Arbeit der vor drei Jahren ins Leben gerufenen Arbeitsgruppe Frauenhandel beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend berichtet. Im Mittelpunkt der Maßnahmen der Bundesregierung steht in diesem Bereich aber der Aspekt der Kriminalitätsbekämpfung - also die Seite der Täter.

Sprecher: Ein Ansatzpunkt, den Ulrike Mentz im Einklang mit den in diesem Bereich engagierten NGOs kritisiert

O-Ton 5 Ulrike Mentz

Das Augenfälligste ist, dass die Frauen nur als Zeuginnen wahrgenommen werden, sie werden gebraucht um Prozesse zum Erfolg zu bringen und nur dafür bekommen sie

Duldungen oder einen ähnlichen Status. Aber darüberhinaus spielt die Tatsache, dass ihr Menschenrecht verletzt worden ist keine Rolle. Sie können während der manchmal mehrere Jahre dauernden Verfahren nicht hier arbeiten, sie können keine Ausbildung beginnen, ihre Grundversorgung ist nicht gesichert, sie müssen auf jeden Fall wieder ausreisen und bekommen nur eine Duldung - ein ganz allgemeines Umsetzungsproblem.

Sprecherin: Sind die Frauen dagegen nicht in der Lage als Zeuginnen in einem Verfahren aufzutreten, sei es weil sie das psychisch überfordert, oder weil die Täter nicht gefasst worden sind, ist dagegen die umgehende Abschiebung der Regelfall.

Sprecher: An dieser Situation wird auch die gegenwärtige Bundesregierung nichts grundlegendes ändern, auch wenn sich Staatssekretärin Edith Niehuis der besonderen Problematik in diesem Bereich bewußt ist:

O-Ton 6 Edith Niehuis

44:10 Das ist eine fatale Situation, dass die Frauen, die Opfer sind zugleich als Täterinnen gewertet werden, weil sie sich z.B. illegal in der Bundesrepublik aufhalten und ich denke wir müssen die Frauen in ihrer Opferrolle viel stärker in den Blick nehmen, auch um die Täter bestrafen zu können. Da ist es ja vorgesehen, dass Frauen, wenn sie als Zeugen in Betracht kommen, vier Wochen in Deutschland bleiben dürfen, ohne dass sie abgeschoben werden dürfen, weil sie illegal hier tätig sind und dass sie, wenn sie Zeuginnen sind, in ein Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, und dann auch beraten werden, damit sie dann bei dem Hauptverfahren auch als Zeuginnen zur Verfügung stehen. Was darüber hinaus gebraucht wird, ist wenn sie zurückkehren in ihr Herkunftsland, daß dort Rückkehrerinnenprogramme stattfinden, da geschieht auch was im Entwicklungshilfeministerin, doch um hier für die ganze Welt tätig zu werden sind die Mittel Deutschlands zu begrenzt. (45:012)

Sprecher: Aber auch mit Blick auf deutsche Frauen gibt es noch erhebliche Probleme auf dem Weg von der rechtlichen zur tatsächlichen Gleichstellung. So verlangt Artikel 5 des Frauenrechte-Abkommens. Daß die Vertragsstaaten alle geeigneten Maßnahmen treffen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken und um zu einer Abkehr von der, so wörtlich, stereotypen Rollenverteilung zu gelangen.

Sprecherin: Stereotype Rollenverteilung, das ergibt sich auch aus dem aktuellen Bericht der Bundesregierung, ist heute vor allem im Bereich „Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf“ ein weitgehend ungelöstes Problem. So wird der Erziehungsurlaub nach dem Bundeserziehungsurlaubs-Gesetz fast ausschliesslich von Frauen genommen. Und die Tendenz ist sogar steigend. Das benachteiligt Frauen nicht nur unmittelbar, wie die Rechtswissenschaftlerin Ursula Rust vom Deutschen Juristinnenbund anmerkt:

O-Ton Ursula Rust

Faktisch ist der Erziehungsurlaub ein Recht, das Frauen in Anspruch nehmen und das hat Nachteile auf dem Arbeitsmark zur Folge, weil egal ob es sich realisiert oder nicht, Arbeitgeber vermuten, wenn sie eine Frau unter 40 einstellen, dass es ein potentiell riskantes ist, dass diese Frau Kinder bekommt und dann den Erziehungsurlaub in Anspruch nimmt, der drei Jahre dauern kann. Und darauf reagieren Arbeitgeber schon so, dass

sie Frauen nicht einstellen oder bei Beförderungen nicht berücksichtigen. Das Gesetz schafft also eine Vereinbarkeit von Kindern und Beruf, macht das andererseits aber nicht so, dass Männer das in Anspruch nehmen.

Sprecherin: Die Gründe für diese Entscheidung sind komplex. Ein Faktor, der eine Rolle spielt, hängt mit einer anderen Diskriminierung von Frauen zusammen: Ihre Einkommen sind deutlich niedriger. Eine Arbeiterin verdiente im Jahr 1997 beispielsweise nur 72,4 % von dem, was ein männlicher Kollege auf dem Gehaltszettel stehen hatte. Gerade Familien mit Kindern können aber auf das größte Haushalts-Einkommen nur schwer verzichten.

Sprecher: Der Deutsche Juristinnenbund hat deswegen eine Alternative zu den gegenwärtigen Regelungen entwickelt, die den Anforderungen der Frauenrechtskonvention genügen könnte:

O-Ton Ursula Rust

Und dazu hat der Juristinnenbund eine alternative Konzeption, die es ermöglichen würde, dass Männer in gleicher Weise wie Frauen sich für eine Zeit entscheiden könnten, ihre Verantwortung für ihre Kinder wahrzunehmen. Und das wäre die Möglichkeit den Erziehungsurlaub einmal nicht auf die ersten drei Jahre nach der Geburt zu fixieren, und ausserdem ein Erziehungsgeld in dieser Zeit zu zahlen, das sich orientiert am früheren Einkommen, das ist wohl der einzige Weg, um dazu zu kommen, dass Männer in gleicher Weise wie Frauen so eine Regelung auch in Anspruch nehmen.

Sprecherin: Die Realisierungschancen für dieses Projekt, das Erziehungsgeld, das heute pauschal 600 DM beträgt als Lohnersatzleistung auszugestalten, sind gering: Zu teuer, meint die Bundesregierung und hat stattdessen, um den Verpflichtungen aus dem Frauenrechtsübereinkommen nachzukommen, eine andere Initiative gestartet. Staatssekretärin Edith Niehuis:

O-Ton Edith Niehuis

Das was wir im März durchs Kabinett gehen lassen werden ist einmal: Väter und Mütter können gleichzeitig erziehungsurlaub nehmen und sie müssen nicht raus aus dem Beruf, sondern können Teilzeit arbeiten. Und Rückkehrrecht auf den Arbeitsplatz heisst im neuen Recht deswegen Rückkehrrecht auf die Vollzeitarbeitsstelle. 41:39

Sprecherin: Ob diese Maßnahme den Anteil der Männer, die Erziehungsurlaub nehmen, deutlich über die derzeitigen 1,6 % hinaus steigern kann, bezweifeln Expertinnen allerdings.

Sprecher: Bei einem anderen Projekt ist der Anti-Diskriminierungs-Effekt unzweifelhaft. Das Land Berlin will im Zuge seines Gleichstellungsgesetzes die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an die Durchführung von Frauenförderungsmaßnahmen der privaten Unternehmen koppeln. Ursula Rust erläutert:

O-Ton Ursula Rust

Dazu ist jüngst beschlossen worden, dass bei Verträgen über 100.000 DM, wenn die von der öffentlichen Hand vergeben werden, dass die zu koppeln sind mit positiven Massnahmen zugunsten von Frauen. Das wird differenziert nach Größe des Betriebes und nach verschiedenen Arten von Fördermaßnahmen, die die Betriebe auswählen

können und dies ist eine Umsetzung von Verpflichtungen der Bundesrepublik als Vertragsstaat des Frauenrechtsübereinkommens.

Sprecherin: Unternehmen planen gegen diese Form der positiven Aktionen zugunsten der Frauen, die das Verhalten der privaten Wirtschaft steuern sollen, rechtlich vorzugehen. Inwiefern ihnen Erfolg beschieden ist, wird sich zeigen. Das Frauenrechtsabkommen sieht jedenfalls positive Diskriminierung und aktive Maßnahmen des Staates zur Verbesserung der Lage der Frauen auch in der privaten Wirtschaft und im Privatleben ausdrücklich vor.

Sprecher: Auf dieses Feld der positiven Diskriminierung dürften sich die politischen Auseinandersetzungen um die Gleichstellung der Frau in den nächsten Jahren zumindest in der Bundesrepublik auch ganz wesentlich konzentrieren. Das UN-Expertinnengremium will nämlich eine detaillierte Empfehlung ausarbeiten, die den Regierungen Leitlinien an die Hand gibt, wie aktive Frauenförderung rechtlich umzusetzen ist.

Sprecherin: Und ein ähnliches Projekt wie das Berliner Gleichstellungsgesetz könnte auch auf Bundesebene auf den Weg gebracht werden. Das befürwortet jedenfalls Edith Niehuis

O-Ton Niehuis

Die wenigen Möglichkeiten, die der Staat hat, positive Anreize zu setzen zur Beförderung von Gleichstellungspolitik zu geben, sollten wir nutzen. Das ist durch die Vergabe von Aufträgen möglich und das ist auch ganz üblich. In Bayern zum Beispiel gibt es bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen eine Bevorzugung von Betrieben, die Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen und auf Bundesebene gibt es Regelungen, die Behindertenwerkstätten und ähnliches bevorzugen. Es gibt also diese leicht qualitativen sozialen Kriterien bei der öffentlichen Auftragvergabe jetzt schon, wir müssen nur dafür sorgen, dass Frauenförderung eines dieser Kriterien wird. Und da fällt mir auf, dass sowas nie zu einem Aufschrei in der privaten Wirtschaft geführt hat. Sagen wir aber Frauenförderung sollte ein Kriterium werden, dann kommt plötzlich ein Riesenaufschrei und insofern ist da viel stärker Ideologie im Spiel, vollkommen zu Unrecht übrigens, wenn man nämlich die Qualifikation, die Frauen mittlerweile haben, einbezieht. 52:23

Sprecherin: Mit diesem ersten großen Vortrag der Bundesrepublik zum Stand der Umsetzung des Frauenrechtsabkommens sind die Möglichkeiten dieses internationalen Abkommens, das Frauenrechte als grundlegende Menschenrechte behandelt und nachdrücklicher als jedes nationale Gesetz ihre Verwirklichung einfordert, offensichtlich auch der Politik stärker bewußt geworden. Damit ist ein wichtiger Schritt getan, das Abkommen aus seinem Schattendasein, das es derzeit noch fristet herauszuholen und damit auch die Umsetzung seines Ziels, nämlich die tatsächliche Gleichstellung der Frau voranzutreiben, zu fördern.

Sprecher: Die parlamentarische Staatssekretärin Edith Niehuis jedenfalls sieht ihre Position auch in der Bundesregierung durch das Frauenrechtsabkommen CEDAW deutlich gestärkt und bilanziert nach ihrem Auftritt vor dem UN-Expertinnen-Ausschuss:

O-Ton Niehuis:

Im Moment nehmen wir wirklich zu wenig CEDAW in den Mund. Wir müssen deutlicher machen, dass das was wir derzeit einzelgesetzlich versuchen, nicht nur Erfüllung

unseres Grundgesetz-Auftrages ist sondern eben auch Erfüllung von CEDAW. Aber wir sind noch nicht stark daran gewöhnt, anders als bei anderen Menschenrechtsabkommen diesen Charakter von CEDAW auch ständig anzuführen (49:17).

Sprecherin: Und wohin die frauenpolitischen Initiativen die Bundesrepublik führen müssen, werden die 23 Expertinnen des UNO-Gremiums morgen mitteilen, wenn sie die Empfehlungen, die sich für sie aus dem bundesdeutschen Bericht ergeben, veröffentlichen. Bis zur vollständigen Erfüllung der vertraglichen Erfordernisse ist es jedenfalls auch für die Bundesrepublik noch ein weiter Weg.