GENDER OPEN REPOSITORIUM

Alternativberichte zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW

Rodi, Katja

2009

https://doi.org/10.25595/1814

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rodi, Katja: *Alternativberichte zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW*, in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 18 (2009) Nr: 1, 113-117. DOI: https://doi.org/10.25595/1814.

Diese Publikation wird zur Verfügung gestellt in Kooperation mit dem Verlag Barbara Budrich.

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY 4.0 Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu dieser Lizenz finden Sie hier:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de

Terms of use:

This document is made available under a CC BY 4.0 License (Attribution). For more information see:

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.en

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Alternativberichte zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW

KATJA RODI

Mitte Dezember 2008 wurde der Abteilungsleiterin für Gleichstellung im Bundesfrauenministerium, Eva Maria Welskop-Deffaa, auf einer öffentlichen Veranstaltung im Gunda-Werner-Institut der Heinrich Böll Stiftung in Berlin der Alternativbericht der „Allianz deutscher Frauenorganisationen" zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW übergeben.

Die Abkürzung CEDAW steht übersetzt für Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von „Diskriminierung der Frau" und ist für die Gleichstellung von Frauen und gegen Diskriminierung aufgrund des Geschlechts („sex" und „gender") weltweit ein wegweisendes Vertragswerk. Es wurde am 18. Dezember 1979 von der Generalver-

sammlung der Vereinten Nationen angenommen – wird mithin in diesem Jahr 30 Jahre alt – und trat für die Bundesrepublik Deutschland am 9.8.1985 in Kraft (BGBl. 1985 II, S. 648). Heute gehören diesem Abkommen 185 Staaten an.

Die besondere Bedeutung von CEDAW im Kanon der Menschenrechtsabkommen

CEDAW zeichnet sich durch einige innovative Merkmale gegenüber den anderen Menschenrechtsabkommen aus (Schöpp-Schilling, 2007, 16). Zum einen verpflichtet es staatliche Institutionen, aktiv kulturellen Mustern und Praktiken entgegenzutreten, die auf der Vorstellung der Überlegen- bzw. Unterlegenheit eines Geschlechtes basieren. Von dieser staatlichen Verpflichtung wird nicht nur das Verhalten staatlicher Organe erfasst, sondern auch das Gebot auf private Personen, Organisationen und Unternehmen einzuwirken. Die Konvention regelt – und auch in dieser Umfassendheit ist die Konvention innovativ – private, politische, ökonomische, soziale und kulturelle Rechte von Frauen, und zwar sowohl im öffentlichen Raum als auch in der Privatsphäre der Familie. Außerdem unterscheidet sich das Konzept der Diskriminierung und Gleichheit in CEDAW wesentlich von den Gleichheitskonzepten im Bereich des europäischen Rechts. Es geht nicht nur darum, geschlechtsneutrale Gesetze zu verfassen, sondern auch darum, tatsächliche Ergebnisse im Bereich der Geschlechtergleichheit zu erreichen (Holtmaat, 2004, 70). Art. 3 CEDAW, der die Staaten zur Herstellung der Gleichheit von Männern und Frauen auch durch proaktive rechtliche und tatsächliche Maßnahmen verpflichtet, verdeutlicht, dass die Beseitigung von Diskriminierung alleine nicht notwendigerweise zur Gleichheit der Geschlechter führt. Ergänzend erlaubt Art. 4 CEDAW den Staaten, diskriminierenden Praktiken durch zeitweilige Sondermaßnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der Defacto-Gleichberechtigung zu kommen (sog. affirmative action).

Der Überprüfungsmechanismus der Konvention

Die Überprüfung, ob die einzelnen Vertragsstaaten ihren Verpflichtungen aus CEDAW ausreichend nachkommen, erfolgt wie bei den anderen Menschenrechtsabkommen durch ein Staatenberichtssystem. Die Regierungen sind nach Art. 18 CEDAW verpflichtet, ein Jahr nach Inkrafttreten für den eigenen Staat und danach mindestens alle vier Jahre einen Bericht über die zur Durchführung des Übereinkommens getroffenen Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte vorzulegen. Die vorgelegten Berichte werden vor dem aus 23 Sachverständigen bestehenden CEDAW-Vertragsausschuss mit den jeweiligen Staaten verhandelt. Die Bundesrepublik Deutschland hat ihren aktuellen sechsten Staatenbericht um ein Jahr verspätet am 8. Juni 2007 vorgelegt (Bundestag Drucksache 16/5807). Die Verhandlung vor dem Ausschuss erfolgte am

2.2.2009 in Genf vor dem Vertragsausschuss CEDAW beim UN-Hochkommissariat für Menschenrechte.

Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen?

Obwohl Mitwirkungsmöglichkeiten von Nichtregierungsorganisationen in dem CEDAW-Vertragstext keine Erwähnung finden, hat deren Rolle seit Bestehen der Konvention zunehmende Bedeutung bekommen (Böker 2005, Rodi 2009). Frauen- und Menschenrechtsorganisationen haben seit Mitte der 1990er Jahre sogenannte Schatten- oder Alternativberichte zu den Staatenberichten ihrer jeweiligen Regierungen verfasst und an den Sitzungen des CEDAW-Vertragsausschusses teilgenommen. Der Vertragsausschuss hat schnell erkannt, dass die häufig sehr guten Kenntnisse dieser Verbände über die tatsächlichen Auswirkungen von politischen Entscheidungen und rechtlichen Regelungen eine wichtige Erkenntnisquelle sein können. Daher wurde ihre Teilnahme an dem Verhandlungsprozess 1997 mit einem Beschluss des Ausschusses (Decision 16/II) institutionalisiert. Die Verbände werden ausdrücklich aufgefordert, an den Verhandlungen des Ausschusses teilzunehmen und vorbereitend zu den Verhandlungen Alternativ- beziehungsweise Schattenberichte zu den Staatenberichten ihrer jeweiligen Regierungen einzureichen (CEDAW/C/2007/I/4/Add.1, Nr. VII). Neben dieser Funktion, dem Ausschuss zusätzliche Erkenntnisse zukommen zu lassen und zur Fortentwicklung des Vertragswerks selbst beizutragen, hat die Alternativberichterstattung durch Verbände noch ganz andere Effekte. Häufig bekommt die Staatenberichterstattung eine viel breitere Öffentlichkeit, da die NGO-Berichte auf Verbandsebene und zum Teil auf öffentlichen Veranstaltungen eingehend diskutiert werden. Darüber hinaus führt die gemeinsame Berichterstattung durch mehrere Verbände zu Vernetzungen untereinander und bündelt so für den Ausschuss und den Dialog um die Umsetzung des Abkommens die gleichstellungspolitischen Themen.

Verfahren zur Erstellung von Alternativberichten

Auch zu den letzten beiden vorangegangenen Verhandlungen der deutschen Staatenberichte wurden Alternativberichte deutscher Frauen- und Menschenrechtsverbände eingereicht. Neu für die jetzige Verhandlungsperiode ist allerdings die Organisationsstruktur, in deren Rahmen der nunmehr vorliegende Alternativbericht erstellt wurde. Vorangegangene Alternativberichte wurden entweder fast unbemerkt von der Öffentlichkeit von einem sehr kleinen Verfasserinnenkreis erstellt. So wurde Ende 1999 von einer ad hoc gegründeten Gruppe „Women International Rights under Surveillance“ (WIRUS.berlin) in Zusammenarbeit mit dem Projekt Feministische Rechtswissenschaft an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität ein nachträglich vielbeachteter Alternativbericht abgegeben. Andere, wie der für die gleiche Sitzungsperiode vom „Bundesweiten Koordinationskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen in Migrationsprozessen e.V. (KOK)“ eingereichte Bericht, kon-

zentrierten sich auf eine sehr eingegrenzte Thematik. Oder es wurde wie 2003/2004 ein nur durch eine Zusammenfassung miteinander verbundener, ansonsten aber aus Einzelberichten bestehender Bericht erstellt, der von der „Arbeitsgemeinschaft gegen internationale sexuelle und rassistische Ausbeutung – „agisira e.V" –, „KOK e.V." und „Terres des Femmes" herausgegeben wurde. Dieser letzte Alternativbericht umfasste mehr als 200 Seiten, war daher weder für den CEDAW-Vertragsausschuss noch für die interessierte Öffentlichkeit richtig zu bewältigen und hatte folglich wenig politische Auswirkungen. Gerade diese Erfahrungen und die Tatsache, dass die mangelnde Bekanntheit von CEDAW in Deutschland ein gravierendes Problem ist, hat eine Gruppe von Vertreterinnen deutscher Frauenorganisationen motiviert, dieses Mal strukturierter zu agieren.

Entsprechend wurden Ende 2007 und Anfang 2008 zwei vorbereitende Workshops am Deutschen Institut für Menschenrechte in Berlin angeboten, an denen alle interessierten Verbände teilnehmen konnten. Auf dem zweiten Workshop im Februar 2008 wurden von den anwesenden Verbandsdelegierten die Schwerpunkte des zu erstellenden Alternativberichts, ein Zeitplan und eine Verfahrensordnung für die Berichtserstellung beschlossen. Ebenso wurde eine siebenköpfige Redaktionsgruppe gewählt. Als inhaltliche Schwerpunkte für den CEDAW-Bericht wurden folgende Themen beschlossen: Arbeitsmarkt/Gleichberechtigung im Berufsleben, Gesundheit/Pflege, Rollenstereotype, Bildung, Ehe und Familie, Gewalt gegen Frauen. Alle interessierten Verbände konnten bis Ende Februar 2008 unter Nennung der Schwerpunkte, bei denen sie mitwirken wollten, ihre Beteiligung an der Erstellung des Alternativberichts erklären. Letzten Endes haben 28 Frauenverbände an dem Bericht mitgewirkt. Eine Liste der beteiligten Verbände ist in dem Alternativbericht abgedruckt. Die Verfahrensordnung basierte auf dem Grundgedanken, dass jeder beteiligte Verband unabhängig von seiner Größe in dem Prozess ein gleich hohes Stimmengewicht hat. Zu jedem der Schwerpunkte wurde aus den beteiligten Verbänden eine Arbeitsgruppe gebildet, die für einen Schwerpunkt verantwortlich zeichnete. Aus den einzelnen Texten der Arbeitsgruppen wurde von der Redaktionsgruppe ein einheitlicher Text erstellte, der zum Abschluss allen beteiligten Verbänden zur Abstimmung vorgelegt wurde. Neben der Erstellung des Gesamtberichtes hatte die Redaktionsgruppe weitreichende koordinierende Aufgaben, wie das Schlichten von Konflikten in den oder zwischen den Arbeitsgruppen, das Einwerben von SponsorInnengeldern oder die Kommunikation mit dem UN-Hochkommissariats für Menschenrechte. Auch wenn es kein einfacher Prozess war, so hat sich die Struktur des Verfahrens doch bewährt, um die Interessen von ganz unterschiedlichen Verbänden zu einem einheitlichen Bericht zu bündeln. Alle eingereichten Alternativberichte – der Allianz der deutschen Frauenorganisationen, ergänzt durch die Berichte der Organisation Menschenrechte und Transsexualität sowie des Vereins Intersexuelle Menschen/XY-Frauen und einen Bericht des Deutschen Juristinnenbundes –, die Verhandlungsprotokolle und die nach den Verhandlungen erstellten abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses sind im Internet veröffentlicht (www2.oh-

chr.org/english/bodies/cedaws43.htm). Weitere Informationen finden sich auf den Seiten des Deutschen Frauenrates (www.frauenrat.de) und des Deutschen Juristinnenbundes (www.djb.de).

Literatur

Böker, Marion, 2005: „Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)". In: Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004, Berlin, 6-16.

Holtmaat, Rikki, 2004: „Schattenbericht zu den Schattenberichten und der Dialog mit der Zivilgesellschaft": Neue Chancen der Öffentlichkeit. In: Evangelische Akademie Loccum (Hg.), Gleiches Recht – gleiche Realität? Rehburg-Loccum.

Rodi, Katja, 2009: „CEDAW – Die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen". djbZ – Zeitschrift des Deutschen Juristinnenbundes. H. 1, (i.E.).

Schöpp-Schilling, Hanna Beate, 2007: "The Nature and Scope of the Convention". In: Schöpp-Schilling, Hanna Beate/Flintermann, Cees (Hg.): The Circle of Empowerment. New York, 10-29.