GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Eine neue Allianz für Geschlechtergerechtigkeit?1 Der Überprüfungsprozess zur Umsetzung von CEDAW in Deutschland aus zivilgesellschaftlicher Sicht

Rodenberg, Birte

2017

https://doi.org/10.25595/3575

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rodenberg, Birte: *Eine neue Allianz für Geschlechtergerechtigkeit?1 Der Überprüfungsprozess zur Umsetzung von CEDAW in Deutschland aus zivilgesellschaftlicher Sicht*, in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 26 (2017) Nr: 2, 156–161. DOI: https://doi.org/10.25595/3575.

Erstmalig hier erschienen / Initial publication here: https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v26i2.15

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

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

3 Bis 2015 waren die jetzigen Les Républicains (LR) die Union pour un mouvement populaire (UMP).
4 Französisch: Issues de l'immigration.
5 Es handelt sich um sozial benachteiligte Vororte von Paris, in denen überwiegend Menschen aus den ehemaligen französischen Kolonien leben.

Literatur

Brynhole, Marc/**Hayot**, Alain/**Laurent**, Pierre, 2017: Front national l'imposture. Droite le danger. Ivry-sur-Seine.

Fourest, Caroline/**Venner**, Fiammetta, 2012: Marine Le Pen Démasquée. Paris.

Le Monde, „Minute" condamné en appel pour avoir comparé Christiane Taubira à un singe, 17.9.2015. Internet: http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/09/17/minute-condamne-en-appel-pour-avoir-compare-christiane-taubira-a-un-singe_4761214_3224.html (25.8.2017).

Le Monde, 3 000 euros d'amende avec sursis pour l'ex-candidate FN qui avait comparé Taubira à un singe, 28.9.2016. Internet: http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/09/28/3-000-euros-d-amende-avec-sursis-pour-l-ex-candidate-fn-qui-avait-compare-taubira-a-un-singe_5004905_3224.html (25.8.2017).

L'Express, Najat Vallaud-Belkacem aussi victime de racisme, 13.11.2013. Internet: http://www.lexpress.fr/actualite/najat-vallaud-belkacem-aussi-victime-de-racisme_1299007.html (25.8.2017).

L'Express, Video. Rama Yade affirme avoir reçu „des lettres avec des dessins de singe", 8.11.2013. Internet: http://www.lexpress.fr/actualite/politique/rama-yade-affirme-avoir-recu-des-lettres-avec-des-dessins-de-singe_1298134.html (25.8.2017).

Le Figaro, Municipales: le clash Dati-Goasguen, 20.2.2013. Internet: http://www.lefigaro.fr/politique/2013/02/20/01002-20130220ARTFIG00629-municipales-le-clash-dati-goasguen.php (25.8.2017).

L'Obs, Au FN: „Toi et tes enfants, vous êtes bons pour le four!", 5.11.2013: Internet: http://temps-reel.nouvelobs.com/politique/elections-municipales-2014/20131105.OBS3908/au-fn-toi-et-tes-enfants-vous-etes-bons-pour-le-four.html (25.8.2017).

Zülfukar, Çetin, 2016: Homo- und Femonationalismus als Ausdruck der Dominanzkultur Vom rechten Rand in die Mitte der Gesellschaft, 25. April. Internet: http://streit-wert.boellblog.org/ (25.8.2017).

Eine neue Allianz für Geschlechtergerechtigkeit?[1] Der Überprüfungsprozess zur Umsetzung von CEDAW in Deutschland aus zivilgesellschaftlicher Sicht

BIRTE RODENBERG

Steter Tropfen höhlt den Stein – Feministinnen (und Feminist*innen) können ein Lied davon singen. Das ganze Jahr 2016 hindurch dauerte der Prozess zur Erstellung des CEDAW-Alternativberichts, der Bezug nimmt auf den „kombinierten und achten

Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ (BMFSFJ 2015). Der sperrige Untertitel steht für den komplexen und arbeitsintensiven Prozess, in dem 39 zivilgesellschaftliche Organisationen und Verbände den Ende 2015 vorgelegten Regierungsbericht kritisch analysiert und ihr menschenrechtsorientiertes frauen- und gleichstellungspolitisches Engagement in gemeinsame Forderungen an die Bundesregierung übertragen haben (CEDAW-Allianz 2016). Sie hatten sich auf Initiative des Deutschen Frauenrats im November 2015 zu einer Allianz zusammengeschlossen, um ihr politisches Gewicht für die Durchsetzung gegenüber der Bundesregierung und dem CEDAW-Ausschuss zu verstärken.

Zum Hintergrund: Die Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) ist eines der neun UN-Menschenrechtsabkommen, die auch als Menschenrechtsinstrumente bezeichnet werden. Sie gilt in allen 188 Vertragsstaaten, die CEDAW unterzeichnet haben, als verbindliches internationales Recht (vgl. CEDAW 2017). In Deutschland gingen die Inhalte der Frauenrechtskonvention 1985 mit der Ratifizierung und Aufnahme in das Bundesgesetzblatt in das nationale Recht über. Damit ist der Staat nun auf allen politischen Ebenen (in Bund, Ländern und Kommunen) dazu verpflichtet, alle Artikel des Abkommens umzusetzen. Darüber hinaus sind alle politisch gestaltenden Akteure – Behörden und staatliche Institutionen, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften, Unternehmen, Berufskammern, Universitäten etc. – durch die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses aufgefordert, sich aktiv an der Umsetzung zu beteiligen. Dies kann geschehen, indem sie den CEDAW-Ausschuss durch Eingaben, Beschwerden und Beobachtungen unterstützen. Auch das Fakultativprotokoll, das ein individuelles Beschwerderecht gegen Diskriminierung vor dem Ausschuss garantiert, soll genutzt werden (vgl. auch Freeman/Chinkin/Rudolf 2012).

Damit auch alternative Sichtweisen auf die Lebensrealitäten von benachteiligten Frauen und LSBTI[2] in den regelmäßigen Überprüfungsmechanismus einfließen, sieht das Überprüfungsverfahren, dem sich alle Vertragsstaaten regelmäßig unterziehen müssen, zwei Möglichkeiten für die Vertreter*innen der Zivilgesellschaft und der Betroffenen vor: Zum einen können diese für eine Auftaktsitzung (die in diesem Fall im Juli 2016 stattfand) kritische Themenschwerpunkte und Fragen zur Regierungspolitik einreichen und in Genf vor dem Ausschuss erörtern. Diese „list of issues and questions“ greift der Ausschuss auf und fordert die Regierung zur schriftlichen Stellungnahme auf. Zum anderen kann jede Nichtregierungsorganisation (NRO) entsprechend der Fristen beim CEDAW-Ausschuss einen *Alternativbericht* einreichen, aus dem dieser wichtige Informationen ableitet, um die Regierung in der *offiziellen Ausschusssitzung* kritisch zu befragen.

Und das ist gelungen. Denn die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses haben gerade die mit Nachdruck von den NRO vertretenen Forderungen aufgenommen. So empfiehlt der CEDAW-Ausschuss der Bundesregierung dringend, eine umfassende nationale Gender-Strategie und einen Aktionsplan auszuarbeiten, um Instrumente vorzusehen, mit denen „die strukturellen Faktoren behandelt werden, die fortbestehende Ungleichheiten verursachen, darunter auch intersektionale Formen von Diskriminierung gegenüber am Rand der Gesellschaft stehenden Frauen und Mädchen“ (Vereinte Nationen 2017). Im Problemfeld der Gewalt gegen Frauen begrüßt er die wichtigen Maßnahmen der vergangenen Jahre wie das Hilfetelefon. Doch empfiehlt er dringend weitere Schritte vor allem zur Prävention ebenso wie in Bezug auf geflüchtete Frauen. So sollten unbedingt Änderungen beim Aufenthaltsrecht erfolgen. Er rät zu Sensibilisierungsmaßnahmen für alle Behörden, die mit Menschenhandel und (Zwangs-)Prostitution zu tun haben. Im Bildungsbereich brauche es weiterhin mehr Engagement, um Rollenstereotype abzubauen. Auch mit den zwar wichtigen, aber unzureichenden gesetzlichen Maßnahmen der Bundesregierung zur Anhebung des Mindestlohns und zur Bekämpfung des Gender Pay Gaps gibt sich der CEDAW-Ausschuss nicht zufrieden: Denn auch die geschlechtsspezifische Rentenlücke von über 50% (sic!) müsse geschlossen werden. Ebenso wird das Ehegatten-Steuersplitting, welches die ‚Hausfrauenehe‘ zementiert und dauerhaft andere Gleichstellungsmaßnahmen konterkariert, scharf kritisiert. In seinen abschließenden Bemerkungen macht der Ausschuss deutlich, dass er die Mehrfachdiskriminierungen, die die Mehrzahl der in Deutschland lebenden Frauen und Mädchen an einer gleichberechtigten Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen behindern, sehr ernst nimmt. Genau diesen ganzheitlichen Blick auf die Lebensrealitäten in Deutschland hat die breite zivilgesellschaftliche Allianz versucht, in ihrem Arbeitsprozess aufzunehmen.

Zum Arbeitsprozess der CEDAW-Allianz

Nach der offiziellen Gründung der CEDAW-Allianz, deren Mandat und Zuständigkeiten ein Statut regelte, formierten sich thematische Arbeitsgruppen. Diese erarbeiteten erste Entwürfe der sieben Kapitel des CEDAW-Alternativberichts (CEDAW-Allianz 2016), die sich am Regierungsbericht orientierten bzw. diesem eine andere Sichtweise entgegenhielten. In einer Einleitung sowie in den Themenfeldern Rollenstereotype, Erwerbsleben, Teilhabe, Gewalt, Gesundheit und internationale Fragen formulierten so unterschiedliche Organisationen wie der Deutsche Gewerkschaftsbund, das Diakonische Werk, der Bundesverband der intersexuellen Menschen, der Dachverband der Migrantinnenorganisationen, die Frauenbrücke Ost-West und der Frauen-Sportverein Discover Football – um nur einige wenige zu nennen – eine abgestimmte kritische Sicht gegenüber der Regierungspolitik. In der zweiten Hälfte des Arbeitsprozesses bearbeitete eine siebenköpfige Redaktionsgruppe die Texte in Rücksprache mit den jeweiligen Sprecher*innen der Arbeits-

gruppen. Sichergestellt sollte sein, dass Mehrfachdiskriminierungen und gesellschaftliche Querschnittsthemen in allen Themenbereichen berücksichtigt werden. Nach zuweilen schwierigen Diskussionen, in denen auch um einzelne Worte gerungen wurde (in der UN-Sprache ist dies die „agreed language"), und auch nach vielen, immer wieder möglichst breit abgestimmten Überarbeitungsschleifen, wurde der Alternativ-Bericht fertiggestellt, übersetzt und sowohl dem Menschenrechtsausschuss fristgerecht übersandt als auch der parlamentarischen Staatssekretärin des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in einer Fachveranstaltung überreicht. Zum Erfolg gehört vor allem auch, dass die Allianz zu diesem Zeitpunkt nur eine große Mitgliedsorganisation ‚verloren' und nur eine weitere große Organisation einen Vorbehalt kenntlich gemacht hat. Außerdem wird der Bericht noch von fünf auf internationale feministische Anliegen ausgerichtete Organisationen unterstützt.
Die Anhörung der deutschen Regierung in Genf im Februar 2017 machte deutlich, dass sich der lange, zuweilen umständliche und für den Kern der Beteiligten arbeitsintensive Prozess der CEDAW-Allianz gelohnt hat. Denn nicht nur die fundierten Fragen des Ausschusses, sondern auch die Antworten der Regierungsdelegation unter der Federführung des BMFSFJ bezogen sich sehr deutlich auf das Expert*innenwissen, welches der rund 40-seitige Alternativbericht enthält.

Der Bericht als Baustein im Überprüfungsverfahren

Trotz des sichtbaren Erfolges ihrer Advocacy-Arbeit, den die Allianz nach der Genfer Anhörung für sich und ihre Forderungen in vielen Bereichen verbuchen kann, wirft der ressourcenintensive Arbeitsprozess Fragen auf: Ist das Format eines viele Seiten umfassenden Berichts auch über das Anhörungsverfahren hinaus sinnvoll und tragfähig? Welche Wirkung und welchen Nutzen hat ein unter solch immensem Aufwand produzierter Bericht für die Lobbyarbeit frauenpolitischer Organisationen? Auch muss sich die Zivilgesellschaft selbstkritisch fragen, welche Themen fachlich nicht (ausreichend) vertreten waren und welche Leerstellen der eigene Bericht aufweist. Im Fall der CEDAW-Allianz sind dies z.B. die Themenkomplexe „Junge Frauen in Haft" und „Die Situation von Frauen auf dem Land". Auch müssten wir uns fragen, ob nicht ein zentrales Thema wie der Schwangerschaftsabbruch mehr Diskussionen und klarere feministische Forderungen verlangt – denn es war die Leiterin des CEDAW-Ausschusses, die geradezu verständnislos in die Runde der versammelten deutschen NRO fragte, ob wir uns „denn keine Sorgen machten" angesichts der Rückschritte, die bezüglich der sexuellen und reproduktiven Selbstbestimmungsrechte in konservativ regierten europäischen Ländern um sich greifen.
Für die Allianz und andere frauenpolitische Kräfte, die auf nationaler und internationaler Ebene Menschenrechte von Frauen und LSBTI verteidigen, stellt sich nun die Frage, wie sie sicherstellen können, dass auch die (neue) Regierung nach der Bundestagswahl 2017 die ‚Auflagen' und Forderungen umsetzt. Mit den abschließenden

Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses beginnt die so genannte Watchdog-Arbeit der NRO. Auf Einladung des BMFSFJ trafen sich viele Allianz- und NRO-Vertreterinnen im Juni 2017 zu einem ersten Austausch über drängende Handlungserfordernisse. Doch reicht ein kooperatives Verhältnis zum BMFSFJ allein nicht aus, wenn die CEDAW-Konvention und die abschließenden Bemerkungen, die ja auf Lücken und Umsetzungsmängel verweisen, umgesetzt werden sollen. Für zentrale Forderungen, die auf strukturelle Änderungen und umfassende Nicht-Diskriminierung abzielen und insbesondere Migrantinnen, Lesben, Frauen mit Behinderungen, geflüchtete Frauen und anderen Mehrfach-Diskriminierten zu ihren Rechten verhelfen sollen, ist nicht das BMFSFJ zuständig. Vielmehr müssen gerade die harten Ressorts wie Wirtschaft und Finanzen sowie das Außenministerium hinsichtlich der extraterritorialen Staatenpflichten stärker gefordert und in die Advocacy-Arbeit einbezogen werden.

Egal ob die CEDAW-Allianz ihre eigene Fortsetzung beschließt, sich ein neues Bündnis für Geschlechtergerechtigkeit gründet oder die bisher Aktiven in ihren bestehenden Formationen und Verbänden das Follow-Up von CEDAW und anderen verbindlichen Menschenrechts-Instrumenten (wie z.B. der Istanbul-Konvention) fortsetzen: Es ist wichtig, dass neben den schriftlichen Ergebnissen zukünftig auch die anderen Interventionsschritte im UN-Überprüfungsverfahren gemeinschaftlich, vielfältig und sich ergänzend, fachlich spezifisch und profund vorbereitet und eingeplant werden.

Deutschland genießt derzeit aufgrund seines Engagements für die Aufnahme von Geflüchteten im Vergleich zu anderen Ländern ein hohes Ansehen. Der CEDAW-Ausschuss spricht sogar in seinen abschließenden Bemerkungen von einer „humanitären Führungsrolle in Bezug auf Menschenrechtsstandards“ (Vereinte Nationen 2017, 3). Gleichwohl wird die Bundesregierung zurecht – und das haben die politischen Einschätzungen der Expert*innen in Genf deutlich gemacht – an seinen vergleichsweise weiten politischen Handlungsspielräumen nach innen wie nach außen gemessen. Sie muss sich deshalb auch in schwierigen Zeiten hohen Erwartungen stellen. Darüber hinaus ist das Handeln der Zivilgesellschaft ebenso gefragt, denn der zunehmende konservative Rechtsruck in der Gesellschaft erfordert laute kritisch-feministische Stimmen. Diese sollten sich dabei immer auch des völkerrechtlich verbindlichen Instruments und der solidarischen Unterstützung durch den CEDAW-Ausschuss bewusst sein: Take CEDAW home!

Anmerkungen

1 In diesem Artikel wird auf vorhergehende Auswertungen zum Prozess Bezug genommen (vgl. Rodenberg 2017).

2 LSBTI – Lesben, Schwule, Bi-, Trans- und Intersexuelle Menschen.

Literatur

BMFSFJ, 2015: Kombinierter siebter und achter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Bundestags-Drucksache Nr. 18/5100, 05.06.2015.

CEDAW, 2017: CEDAW-Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (2017): Internet: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1071&Lang=en (5.7.2017).

CEDAW-Allianz zivilgesellschaftlicher Organisationen in Deutschland (Hg.), 2016: Alternativbericht CEDAW. Bezug nehmend auf den kombinierten siebten und achten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). Berlin. Internet: www.cedaw-allianz.de (5.7.2017).

Freeman, Marsha A./**Chinkin**, Christine/**Rudolf**, Beate, 2012: The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: A Commentary (Oxford Commentaries on International Law). Oxford.

Rodenberg, Birte, 2017: Eine neue Allianz für Geschlechtergerechtigkeit – Die Erstellung des CEDAW-Alternativberichts 2016 und die Anhörung der Regierungsdelegation in Genf vor dem Menschenrechts-Ausschuss im Februar 2017. Internet: www.cedaw-allianz.de (5.7.2017).

Vereinte Nationen, 2017: Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau: Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Staatenbericht Deutschlands vom 9. März 2017 (Arbeitsübersetzung: Deutsch), CEDAW/C/DEU/CO/7-8.

Der zweite Gleichstellungsbericht der Bundesregierung – Verwissenschaftlichung und der Versuch der strategischen Bindung regierender Akteure

SABINE BERGHAHN

2005 hatte die erste Große Koalition unter Angela Merkel beschlossen, in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung der Geschlechter vorzulegen. Im Juni 2011 war es so weit für den ersten Gleichstellungsbericht, im Juni 2017 folgte nun der zweite. Beide Berichte bestehen aus einem Gutachten der jeweiligen Sachverständigenkommission und einer Stellungnahme der Bundesregierung. Der erste Gleichstellungsbericht trug den Titel „Neue Wege – gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf". Der neue Gleichstellungsbericht steht unter dem Motto „Erwerbs- und Sorgearbeit gemeinsam neu gestalten". Die interdisziplinäre Sachverständigenkommission bestand aus zwölf Expert*innen, einschließlich der Vorsitzenden Eva Kocher, Professorin für Arbeitsrecht an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt an der Oder; zudem wurden Expertisen von Wissenschaftler*innen zu einzelnen Sachthemen erstellt (Sachverständigengutachten 2017, 8ff.).