

Aus- und Fortbildung der Amtsträgerinnen und Amtsträger die Beachtung von CEDAW zu gewährleisten. Gerade wegen ihrer Rechtsverbindlichkeit verschafft die Konvention auf sie gestützten rechtspolitischen Forderungen besondere Legitimität. Wenn CEDAW in ihren Rechtswirkungen ernst genommen wird, determiniert sie Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen im

Einzelfall ebenso wie bei der Ausgestaltung von administrativen Maßnahmen und Prozessen. So kann sie dazu beitragen, das Versprechen des Grundgesetzes zu verwirklichen, dass Frauen in Deutschland rechtlich und tatsächlich die gleichen Rechte und Chancen auf Freiheit, Selbstbestimmung und Teilhabe an allen Lebensbereichen haben.

DOI: 10.5771/1866-377X-2017-2-51

Bericht über die 66. Sitzung der UN-Frauenrechtskommission am 20. und 21. Februar 2017 in Genf

Rhoda Tretow

Feministisches Institut Hamburg

Saboura M. Naqshband

Dachverband der Migrantinnenorganisationen in Deutschland DaMigra e.V.

Beide Autorinnen waren als Vertretung der CEDAW-Allianz auf der 66. Sitzung der UN-Frauenrechtskonvention im Februar in Genf.

Am 21. Februar 2017 trat eine Delegation der Bundesregierung vor den Ausschuss zur Überprüfung der Umsetzung der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW, um im Rahmen eines kritischen, interaktiven Dialogs Rede und Antwort zu stehen. Auch bei dieser 66. Sitzung begrüßte der Ausschuss Stimmen aus der Zivilgesellschaft, die ihn darin unterstützen, sich ein regierungsunabhängiges Bild der menschenrechtlichen Lage in dem Vertragsstaat zu verschaffen. Nichtregierungsorganisationen (NROen) kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Sie können auf Grundlage des Fakultativprotokolls¹ im Namen einzelner Betroffener von Diskriminierung Beschwerde führen und darüber hinaus sogenannte Alternativberichte verfassen, die auf Lücken in den Regierungsberichten hinweisen und inhaltliche Korrekturen vornehmen. Alternativberichte gewinnen an politischem Gewicht, je mehr NROen an ihrer Erstellung beteiligt sind. Im Dezember 2016 wurde der Alternativbericht der CEDAW-Allianz², der auch der djb angehörte, im Rahmen einer öffentlichen Fachtagung an die Bundesregierung übergeben. Die im November 2015 auf Initiative des Deutschen Frauenrats zum Zwecke der Erstellung des Berichts gegründete CEDAW-Allianz widmete sich den Themenbereichen Bildung und Rollenstereotype, Erwerbsleben, Teilhabe und Gender Budgeting, Gewalt gegen Frauen, Gesundheit sowie Internationales und zählte zum Zeitpunkt der Drucklegung 39 unterzeichnende Organisationen³.

Neben den Vertreterinnen der CEDAW-Allianz waren weitere Organisationen und Vereine bei den Verhandlungen der Bundesregierung mit dem CEDAW-Ausschuss vor Ort präsent: die Women's International League for Peace and Freedom

(WILPF), welche zusammen mit dem European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) die Konsequenzen bundesdeutscher Waffenexporte anprangerte, die Internationale Vereinigung Intergeschlechtlicher Menschen – OII Germany und Zwischengeschlecht/Stop IGM zum Thema Intersex, die Aktion Transsexualität und Menschenrechte ATME sowie TransInterQueer, der Verein der in der DDR geschiedenen Frauen, die Selbsthilfegruppe für Afrikanische Frauen in Deutschland – Maisha e.V., die Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants – PICUM, das Medibüro Kiel sowie

- ¹ <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/whatis.htm> und http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/service/glossar/?tx_contagged%5Bsource%5D=default&tx_contagged%5Buid%5D=589&cHash=6d9dbd08a59d42d43bcf3f4bc162b841 (Zugriff 08.03.2017).
- ² Abrufbar unter www.cedaw-allianz.de/ (Zugriff 08.03.2017).
- ³ Die beteiligten Organisationen waren agisra e. V.; Aktionsbündnis muslimischer Frauen in Deutschland e. V.; Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Frauen – ASF; AWO Bundesverband e. V.; BAG – Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsbeauftragter; KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e. V.; bff – Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe/ Frauen gegen Gewalt e. V.; Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst; Bundesverband TRANS* e. V. i. Gr.; DaMigra e. V. – Dachverband der Migrantinnenorganisationen; Demokratischer Frauenbund e. V.; Deutscher Frauenrat e. V. (DF); Deutscher Frauenring e. V.; Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB); Deutscher Juristinnenbund e. V. (djb); Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband; Feministisches Institut Hamburg; FIAN Deutschland e. V.; Frauenbrücke Ost-West e. V.; Frauenhauskoordinierung e. V.; Frauenpolitischer Runder Tisch Magdeburg; Fußball und Begegnung e.V./DISCOVER FOOTBALL; Gender Mainstreaming Experts International (GMEI); Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin (GBI); Intersexuelle Menschen e. V. – Bundesverband; JUMEN – Juristische Menschenrechtsarbeit in Deutschland e. V.; Lesben- und Schwulenverband in Deutschland (LSVD) – Bundesverband; Marie-Schlei-Verein e. V.; Mother Hood e. V.; Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.; pro familia Landesverband Berlin e. V.; Soroptimist International Berlin-Mitte/Landesfrauenrat Berlin e. V.; Sozialverband Deutschland e. V. (SoVD); Union deutscher Zonta Clubs; UN Women Nationales Komitee Deutschland e. V.; ver.di – Bereich Genderpolitik; Verein der in der DDR geschiedenen Frauen e. V.; Weibernetz e. V. – Bundesnetzwerk von Frauenlesben und Mädchen mit Beeinträchtigung; Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF).

FIAN Deutschland, deren Vertreterin erläuterte, wie deutsche Agrarinvestitionen zur Verletzung von Frauenmensenrechten im Ausland und damit zur Verletzung extraterritorialer Staatenpflichten beitragen⁴.

NRO-Vertreter_innen haben im Vorfeld dieses Dialogs des Ausschusses mit der Regierung die Möglichkeit, mündlich Stellung zu nehmen. Darüber hinaus dient seit einigen Jahren ein Lunch Briefing zur Aktualisierung und Ergänzung von Informationen. Das Briefing stellt in erster Linie einen informellen und vertraulichen Raum für Fragen des Ausschusses an die Zivilgesellschaft dar. Die mündliche Stellungnahme hat offiziellen Charakter: Sie wird ähnlich dem Dialog dokumentiert und auf der Webseite der UN archiviert.⁵

Da dieses Jahr zwei Vertreter_innen der Allianz Stipendiatinnen von International Womens' Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAP AP⁶) waren, standen Räumlichkeiten für ein zivilgesellschaftliches Vortreffen zur Verfügung, die dazu genutzt wurden, Stellungnahmen einzelner NROen abzustimmen. Zusätzlich zu einem dreitägigen Training, in dem Prinzipien und Abläufe des CEDAW-Prozesses erläutert wurden, konnten sich die Stipendiatinnen mit Frauenrechtler_innen aus Sri Lanka, Ruanda und Mikronesien austauschen. Bei Lektüre des Dialogprotokolls⁷ muten einige Passagen eklektisch bezüglich der Themenreihenfolge an. Dies ist der Struktur des Dialogs geschuldet. Die Reihenfolge orientiert sich an der Chronologie der CEDAW Artikel unter denen einzelne Themen behandelt werden. Die Artikel werden zu Gruppen zusammengefasst, denen im Rahmen des Dialogs jeweils ein Zeitbudget zugeordnet ist. Einige der Hauptthemen seien im Folgenden genannt: Bezüglich des „Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte“ zur Verhinderung und Bekämpfung von Menschenrechtsverletzungen durch deutsche Unternehmen in der gesamten Liefer- und Wertschöpfungskette⁸ setze die Regierung, so die Vertreterin des Auswärtigen Amtes, Yase-min *Pamuk*, auf einen „Smart Mix“, einen Wertekonsens von Unternehmen mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren_innen. Die für Deutschland zuständige Berichterstatterin des Ausschusses, Patricia *Schulz*, unterstrich, dass „guter Wille der Arbeitgeber“ oft nicht ausreiche, vielmehr verbindliche Indikatoren und Instrumente verankert werden müssten. In der DDR geschiedene Frauen, so die Bundesregierung, seien nicht die Einzigen, die sich im Rahmen des Rentenüberleitungsgesetzes benachteiligt fühlten. Absolute Gerechtigkeit hätte es im Übrigen auch bei Reformen des westdeutschen Scheidungsrechts nicht gegeben. Ob diese Aussage trösten sollte? NRO-Vertreterinnen jedenfalls setzten das Thema erneut auf die Agenda. Mit Erfolg: Im Rahmen des Dialoges wurde mehrfach nachgefragt und Verwunderung darüber geäußert, dass ein Staat wie die Bundesrepublik Deutschland nicht in der Lage sei, Betroffene zu entschädigen.

Diese Verwunderung bezog sich auch auf ausstehende Entschädigungen für Inter*personen, die durch medizinisch nicht notwendige Eingriffe, vorgenommen in einem Alter, in dem Einwilligung noch nicht möglich ist, geschädigt wurden.⁹ Als besonders eindrücklich erwies sich der Vortrag einer Betroffe-

nen, die über Folgen solcher Eingriffe berichtete. Der Ausschuss befragte die Bundesregierung sehr konkret dazu, wie es um die rechtlichen Befugnisse der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und die Einführung eines Verbandsklagerechtes stehe und wie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) verbessert werden könne, damit verschiedene Kategorien intersektionaler Mehrfachdiskriminierung mit einbezogen werden können. Auf die Forderung, das Religionsprivileg in § 9 AGG abzuschaffen, wurde auf eine noch ausstehende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs verwiesen, die als Orientierung für die Bundesregierung dienen könne, wie „möglicherweise (...) die nationale Gesetzgebung (zu) verändern“ sei. Ein weiteres Thema auf der Agenda war die Situation geflüchteter Frauen. Bundeskanzlerin Angela Merkel wurde für ihre „Willkommenskultur“ gelobt. Kritisiert wurde jedoch, dass die Bedingungen für geflüchtete Menschen seit Februar 2016 wieder strenger geworden seien, insbesondere mit Blick auf den Nachzug von Familien, der bis März 2018 ausgesetzt wurde. Die Parlamentarische Staatssekretärin Elke *Ferner* bestätigte diese Regelung des Asylpakets II: allerdings träfe dies „nur“ bei subsidiär Geschützten zu. Nach der Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Frauen gefragt, wurde von Regierungsseite berichtet, dass auf Grundlage des Integrationsgesetzes Personen mit einer Bleibewahrscheinlichkeit von über 50 Prozent Zugang

4 Alternativberichte dieser und weiterer Organisationen, u.a. djb & Frauensicherheitsrat zur Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1325 Frauen, Frieden und Sicherheit, sind abrufbar unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw/staatenberichtsverfahren-zu-deutschland/> (Zugriff 24.03.2017). Englischsprachige Berichte sind abrufbar unter: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1071&Lang=en (Zugriff 08.03.2017).

5 Mündliche Stellungnahmen/ Oral Statements, abgegeben im Rahmen des Informal Meetings With Non-Governmental Organizations and National Human Rights Institutions, sind abrufbar unter <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-treaty-bodies/watch/informal-meeting-with-non-governmental-organizations-and-national-human-rights-institutions-1481st-meeting-66th-session-of-committee-on-elimination-of-discrimination-against-women/5330359898001> (08.03.2017); der Dialog mit der Bundesregierung (1482nd Meeting of 66th Session of CEDAW – Consideration of Germany) ist abrufbar unter <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-treaty-bodies/watch/consideration-of-germany-1482nd-meeting-66th-session-of-committee-on-elimination-of-discrimination-against-women/5331245956001> und <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-treaty-bodies/watch/-consideration-of-germany-contd-1483rd-meeting-66th-session-of-committee-on-elimination-of-discrimination-against-women/5331245953001> (Zugriff 08.03.2017).

6 www.iwraw-ap.org/ (Zugriff 08.03.2017).

7 Protokoll (Summary Record of the 1482nd Meeting) abrufbar unter: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/039/69/PDF/G1703969.pdf?OpenElement> (Teil I) und <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/035/87/PDF/G1703587.pdf?OpenElement> (Teil II) (Zugriff 08.03.2017).

8 Siehe unter <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/754690/publicationFile/222804/161221-NAP-DL.pdf> (Zugriff 08.03.2017).

9 Forderungen der CEDAW-Allianz zu diesem Thema sind abrufbar unter www.cedaw-allianz.de (Kapitel 6 des Berichts, S. 27ff) (Zugriff 08.03.2017).

zu Integrationskursen gewährt würde, auch wenn Verfahren in der Sache noch nicht entschieden seien. Das stelle insofern eine Verbesserung dar, als dass noch vor kurzem nur anerkannte Asylbewerber_innen Zugang zu Kursen erhielten. Bund und Länder böten geflüchteten Frauen, u.a. mit Kindern, eine Reihe von niedrigschwelligen Angeboten. Ob Informationen über diese Angebote angesichts immer noch prekärer Lebensbedingungen der Mehrzahl geflüchteter Frauen tatsächlich bei ihnen ankommen, ist fraglich. Weitere Stichpunkte zum Thema „Migration und Flucht“ beinhalteten u.a. Lebensbedingungen und Betreuung in Unterkünften, Beschulung von Kindern, Betreuung von minderjährigen geflüchteten Frauen, Zugang zu Frauenhäusern, speziell auf geflüchtete Frauen und Frauen mit Behinderung zugeschnittene Betreuungsangebote, Zugang zu hochwertiger medizinischer Versorgung, sowie Unterstützung angesichts der besonderen Bedarfe schwangerer Geflüchteter und geflüchteter LGBTI-Personen. Der Ausschuss ging außerdem auf die besondere Diskriminierung von muslimischen Frauen in öffentlichen Institutionen, darunter auch auf die fehlende Umsetzung der Aufhebung des Kopftuchverbots durch das Bundesverfassungsgericht auf Länderebene, ein. Die besondere Herausforderung, Frauenmenschenrechte in föderalen Systemen durchzusetzen, sollte noch öfter an diesem Tag diskutiert werden: Grundsätzlich wurde die nicht ausreichende Kapazität, Anforderungen der Frauenrechtskonvention auf Länderebene durchzusetzen, kritisiert. Dazu gehört auch die zögerliche Wahrnehmung des Art. 4 CEDAW zur Einführung zeitweiliger Sondermaßnahmen, die dazu dienen sollen, de facto Gleichstellung von Männern und Frauen zu erreichen und zu gewährleisten. Ähnliche Kritik hatte das Komitee auch schon in den Abschließenden Bemerkungen 25/26 bzgl. des vorhergehenden 6. Staatenberichts der Regierung (2009) geäußert. Aber auch Einzelthemen wie die chronische Unterfinanzierung von Frauenhäusern wurden im Rahmen dieser Problematik thematisiert: 18.000 Frauen werden in der Bundesrepublik Deutschland jährlich ab- oder weiterverwiesen, hauptsächlich, weil es auch 40 Jahre nach Gründung des ersten Frauenhauses immer noch zu wenig Plätze gibt. Verantwortung für die Finanzierung wird weiterhin von Bundes- auf Länder- und Kommunalebene verschoben. Dabei ist der Schutz von Frauen und Kindern vor Gewalt Staatenpflicht, übrigens unabhängig von deren Aufenthaltsstatus. Zwar begrüßte der Ausschuss die Ankündigung, dass die Istanbul-Konvention noch vor der Sommerpause ratifiziert werden solle, fragte jedoch nach den Vorbehalten der Bundesregierung zu Artikel 59 der Konvention, der geflüchtete Frauen und Kinder verstärkt vor Gewalt schützen würde. Diese müssten zurückgenommen werden, um den humanitären Schutz für Frauen und Mädchen und eine tatsächliche Anerkennung geschlechtsspezifischer Fluchtgründe zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Allianz eine Veränderung von § 33 AsylG dahingehend, dass Frauen, die Schutz vor Gewalt suchen und dabei gezwungenermaßen gegen die Residenzpflicht verstoßen, nicht von ihrem Asylverfahren ausgeschlossen werden. Des Weiteren gilt es zu gewährleisten, dass Frauen gemäß § 18a AsylG („Flughafenver-

fahren“) Gewalterfahrungen als Asylgrund bzw. zumindest als Hindernis für eine Abschiebung aufführen können. Um Organisationen zu stärken, die die große Anzahl an migrierten und geflüchteten Frauen direkt beraten und unterstützen, kommt deren langfristiger, struktureller Finanzierung eine besondere Bedeutung zu: Aus Erfahrung mit anderen Staaten, so Patricia Schulz, reichten projektgebundene Gelder für diese wichtige Integrationsarbeit nicht aus. Als nachteilig erwies sich, dass sich die aktuelle Legislaturperiode dem Ende zuneigt. In vielen Bereichen, z.B. der Verbesserung des AGG sowie der Abschaffung von Ehegattensplitting und Steuerklasse V/III, wurde mit Hinweis auf die ungewisse politische Zukunft abgewiegelt. Gender Budgeting scheint gebremst durch grundsätzliche Kritik seitens des Bundesfinanzministeriums, auch wenn auf Länderebene positive Erfahrungen gemacht wurden. Die schlechten Arbeitsbedingungen in allen Bereichen von Carearbeit wurden lediglich mit Blick auf Kinderbetreuung zwecks Arbeitsmarktpartizipation beider Elternteile ausführlicher behandelt. Dabei hatte die Allianz in vielen Kapiteln Forderungen gestellt, die detailliert ausführen, wie die Regierung ihren kritischen Worten zu der ungleich verteilten Verantwortung für Carearbeit Taten folgen lassen kann, damit ihre Hinwendung zu Prinzipien einer lebensphasenorientierten Arbeitszeitgestaltung entsprechend dem Earner-Carer-Modell¹⁰ und einer eigenständigen Existenzsicherung von Frauen nicht nur auf dem Papier besteht. Mit Spannung wurden die Abschließenden Bemerkungen (Concluding Observations) des Ausschusses erwartet, welche den Staatenbericht, die Alternativberichte und die Anhörung auswerten und die aktuellen staatlichen Handlungspflichten identifizieren.¹¹

- 10 In dem Bericht der CEDAW Allianz (S. 13), abrufbar unter www.cedaw-allianz.de/, wird dieses Modell folgendermaßen beschrieben: „Das Earner-Carer-Modell basiert – anders als das traditionelle „Male Breadwinner/Female Full-time Home-maker“-Ideal westlicher Wohlfahrtsstaaten – auf der Annahme, dass alle Menschen erwerbstätig sein sollen, daneben aber Fürsorgeverpflichtungen haben und im Lebensverlauf auch immer wieder Sorgearbeit übernehmen sollen (Zugriff 19.03.2017).“
- 11 Abrufbar unter http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1071&Lang=en; siehe zu den Concluding Observations den weiteren Beitrag in dieser djbZ – Rodi, Die Verhandlungen des CEDAW-Ausschusses zum deutschen Staatenbericht im Lichte des Alternativberichts – gleich folgend.