

Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.

Präsidium: Ramona Pisal, Präsidentin des Landgerichts, Cottbus (Präsidentin); Oriana Corzilius, Rechtsassessorin, Rechtsabteilung Deutsche Bundesbank, Frankfurt am Main; Dr. Afra Waterkamp, Präsidentin des Finanzgerichts des Landes Sachsen-Anhalt, Dessau-Roßlau (Vizepräsidentinnen); Petra Lorenz, Regierungsdirektorin i.R., Baden-Baden (Schatzmeisterin); **Schriftleitung:** Anke Gimbal, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund, Berlin.

DOI: 10.5771/1866-377X-2017-2-47

CEDAW – Potenzial für mehr Geschlechtergleichheit in Deutschland*

Prof. Dr. Beate Rudolf

Beratendes Mitglied der djb-Kommission Europa- und Völkerrecht, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin

1. Grundlegendes

Seit dem 9. August 1985 ist die Bundesrepublik Deutschland an das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) völkerrechtlich gebunden.¹ Die Konvention bindet alle deutsche Staatsgewalt – Bund, Länder und Kommunen – und unabhängig davon, ob sie rechtsförmig handeln oder lediglich rein faktisch. Daher sind nicht nur die Gesetzgebung, der Gesetzesvollzug und die gerichtliche Überprüfung von hoheitlichem Handeln an CEDAW auszurichten, sondern auch die Politikgestaltung etwa durch Strategien, Aktionspläne oder Einzelmaßnahmen. Das gilt sowohl für die Politik im Inneren wie auf europäischer und internationaler Ebene, im Verhältnis zu anderen Staaten und in internationalen Organisationen. CEDAW gilt in Deutschland im Rang eines Bundesgesetzes (Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG). Es geht daher allen untergesetzlichen bundesrechtlichen Normen und allem Landesrecht vor, einschließlich der Landesverfassungen. Gegenüber anderen Bundesgesetzen ist CEDAW gleichrangig, gewinnt aber an Gewicht durch das Verfassungsgebot der menschenrechtskonformen Auslegung des deutschen Rechts. Weiter verstärkt wird die Wirkung von CEDAW durch die verfassungsrechtliche Pflicht, bei der Auslegung der Grundrechte die Menschenrechtsverträge zu berücksichtigen. Die Konvention hat ein großes, aber weitgehend noch ungenutztes Potenzial, um die nach wie vor bestehende Diskriminierung von Frauen in Deutschland zu beseitigen und Frauen die volle Verwirklichung ihrer Menschenrechte zu sichern. Dieses Potenzial ergibt

sich aus dem Konzept von Diskriminierung, auf dem CEDAW basiert, und aus der Rechtsverbindlichkeit der Konvention. Beides zusammen eröffnet Möglichkeiten, CEDAW als Instrument für gesellschaftlichen Wandel hin zur menschenrechtlich verbürgten gleichen Freiheit und Selbstbestimmung für alle Frauen einzusetzen.

2. Rechtsetzungsauftrag für Bund und Länder

Mit der Geltung von CEDAW als Bundesrecht geht ein verbindlicher und umfassender Umsetzungsauftrag für alle Staatsgewalt einher. Er erstreckt sich auf Rechtsetzung, Gesetzesvollzug und Politikgestaltung. Bereits aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG folgt ein Rechtsetzungsauftrag für alle rechtsetzenden Organe Deutschlands: Bundes- und Landesgesetzgeber sind verpflichtet, die zur Verwirklichung von CEDAW erforderlichen Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Diese Pflicht erstreckt sich sogar auf die Bereiche der ausschließlichen Länderkompetenzen. Grund ist, dass die Länder vor der Ratifikation von CEDAW gemäß dem Lindauer Abkommen der Bundesregierung die Zustimmung zur Ratifizierung erteilt haben, weil der Vertrag (auch) in den Bereich

* Aktualisierte und gekürzte Fassung von Beate Rudolf/Felicitas Chen, Die Bedeutung von CEDAW in Deutschland, in: Hanna Beate Schöpp-Schilling (Hrsg.) / Beate Rudolf / Antje Gothe (Hrsg.), Mit Recht zur Gleichheit, S. 25-70.

1 Durch das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 25.4.1985, BGBl. 1985 II, S. 647. Für die DDR war CEDAW bereits am 3. September 1981 in Kraft getreten. Den Text des Übereinkommens und weitere wichtige Materialien zu CEDAW finden sich auf der Webseite des Deutschen Menschenrechtsinstituts, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/frauenrechtskonvention-cedaw/> (Zugriff: 16.3.2017).

der ausschließlichen Länderkompetenzen fällt.² Verstärkt wird diese Pflicht durch die in Art. 2 CEDAW enthaltene allgemeine Umsetzungspflicht, die als Teil des deutschen Zustimmungsgesetzes bundesgesetzlich gilt.

3. Rechtsanwendungsbefehl für Verwaltung und Gerichte

Die Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung von CEDAW trifft auch Verwaltung und Gerichte in Bund und Ländern. Das folgt aus dem Rechtsanwendungsbefehl des Zustimmungsgesetzes zu CEDAW und ihrer Bindung an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG.³ Dies wirkt sich in zweierlei Weise aus: zum einen im Wege der unmittelbaren Anwendung menschenrechtlicher Normen. Hierbei wird die Norm selbst, ggf. zusammen mit einer anderen innerstaatlichen Norm, zur Rechtsgrundlage einer Entscheidung, die Rechtsfolgen im Verhältnis zwischen Staat und Einzelperson begründet. Zum anderen wird die Beachtung des Rechtsanwendungsbefehls durch die menschenrechtskonforme Auslegung innerstaatlichen Rechts, einschließlich der Grundrechte, erreicht; Grenze ist der Wortlaut. Die Notwendigkeit, innerstaatliches Recht im Lichte der UN-Menschenrechtsverträge auszulegen, verstärkt sich noch, seit der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die in der EMRK verbürgten Rechte anhand der internationalen Menschenrechtsverträge auslegt,⁴ da die EMRK ja ihrerseits bei der Auslegung der Grundrechte in Deutschland zu berücksichtigen ist. Die materiell-rechtlichen Bestimmungen von CEDAW (Art. 1-16) sind unmittelbar anwendbar (self-executing), da sie die Rechte und Pflichten der Normadressaten bereits so konkret ausgestalten, dass keine weiteren nationalen Rechtsetzungsakte notwendig sind. Schon deshalb müssen Verwaltung und Gerichte sie als Begründungsgrundlage heranziehen. Darüber hinaus verleihen die materiell-rechtlichen Bestimmungen von CEDAW auch subjektive Rechte, die Einzelne unmittelbar für sich geltend machen können („Einklagbarkeit“). Dies zeigt sich darin, dass eine Betroffene die Verletzung von CEDAW im Wege der Individualbeschwerde zum CEDAW-Ausschuss geltend machen kann.⁵ So kann sich beispielsweise angesichts der bestehenden Lücken im Schutz gegen sexuelle Belästigungen von Studierenden an Hochschulen⁶ eine Betroffene gegenüber der Hochschule und vor deutschen Gerichten auf CEDAW berufen, um im konkreten Fall wirksame Schutzmaßnahmen einzufordern. Dennoch ist es in der gerichtlichen Praxis in Deutschland verbreiteter, UN-Menschenrechtsverträge bei der Auslegung innerstaatlichen Rechts heranzuziehen. Das mag damit zusammenhängen, dass die grundgesetzlich garantierten Grundrechte höherrangiges Recht sind und dass die Formulierung der Menschenrechte in den UN-Verträgen zu dem Fehlschluss verleitet, sie seien bloße objektiv-rechtliche Staatenpflichten. Das Gebot der völkerrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts folgt aus der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes. Danach sind Völkerrechtsverletzungen zu vermeiden, wenn nicht der Gesetzgeber bei Erlass eines späteren Gesetzes ausdrücklich etwas anderes bekundet hat.⁷ Die Pflicht zur Beachtung der internationalen Menschenrechte bei der Auslegung der Grundrechte basiert auf der Verwandtschaft beider, die

in Art. 1 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommt.⁸ Zur menschenrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts gehört auch, bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei Ermessenserwägungen Menschenrechte zu berücksichtigen. Es ist schließlich auch unerheblich, ob ein Bundesland eigene Gesetze zur Umsetzung von CEDAW in jenen Sachmaterien erlassen hat, die der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen. Jedes Vertragsgesetz des Bundes enthält einen auf den gesamten deutschen Rechtsraum bezogenen Rechtsanwendungsbefehl.⁹

4. Gerichtliche Geltendmachung einer CEDAW-Verletzung

Die Verletzung einer materiellen Norm eines Menschenrechtsvertrages wie CEDAW kann auf den innerstaatlichen Klagewegen, einschließlich der Verfassungsbeschwerde, direkt gerügt werden. Das gilt auch für die unterlassene menschenrechtskonforme Auslegung.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht führt bei Menschenrechtsverträgen – anders als bei sonstigen völkerrechtlichen Verträgen – eine umfassende Prüfung durch,¹¹ nicht nur eine Willkürprüfung.¹² Es prüft, ob „im Rahmen geltender methodischer Standards Auslegungs- und Abwägungsspielräume eröffnet sind“ und das untere Gericht einer menschenrechtskonformen Auslegung den angemessenen Vorrang gegeben hat.¹³ Eine Grenze bilden hier nur „eindeutig entgegenstehendes Gesetzesrecht oder deutsche Verfassungsbestimmungen“, insbesondere die Grundrechte Dritter.¹⁴

5. Auslegung von CEDAW

Weil CEDAW als Völkerrecht in Deutschland gilt, sind die völkerrechtlichen Auslegungsregeln maßgeblich. Nur die völkerrechtlich verbindlichen Sprachfassungen sind dabei ausschlaggebend, nicht dagegen der Wortlaut der deutschen Übersetzung im Zustimmungsgesetz. So spricht beispielsweise dessen Definition von Diskriminierung in Artikel 1 CEDAW von einer „mit dem Geschlecht begründete(n)“ Ungleichbehandlung. Die authentische englische Sprachfassung verwendet dagegen „made on the basis of sex“ und macht damit deutlich, dass es nicht auf die subjektiven Gründe ankommt, sondern ob

2 Allgemein hierzu: Martin Nettesheim, Art. 32 Rn. 72, in: Theodor Maunz/Günter Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2013; Hans-Jürgen Papier, DÖV 2003, S. 265 (267 ff.).

3 Allgemein: BVerfGE 104, S. 151, 209; zur EMRK: BVerfGE 111, S. 307, 325-327 (Görgülü).

4 Für CEDAW z.B. ausdrücklich in Opuz ./ Türkei, Beschwerde-Nr. 33401/02, Urt. v. 9.7.2009, §§ 184-188.

5 Fakultativprotokoll zur Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau v. 6.10.1999, BGBl. 2001 II, S. 1238.

6 Hierzu: Ulrike Lembke, Sexuelle Belästigung: Recht und Rechtsprechung, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 8/2014, S. 35–40, 39 und Eva Kocher/Stefanie Porsche, Sexuelle Belästigung im Hochschulkontext, 2015, S. 52.

7 BVerfGE 74, 358 (370).

8 BVerfGE 74, 358 (370); BVerfGE 111, 307 (327).

9 Näher: Jochen v. Bernstorff, RdJB 2/2011, S. 203–217 (206 f.).

10 BVerfGE 111, S. 307, 329 f. (Görgülü).

11 A.a.O. (Fn. 10).

12 BVerfGE 18, S. 441 (450); BVerfGE 94, 315 (328).

13 BVerfGE 94, 315 (328 f.).

14 BVerfGE 111, S. 307 (329) (Görgülü).

die Diskriminierung objektiv betrachtet an das Geschlecht anknüpft. CEDAW ist außerdem im Lichte der anderen UN-Menschenrechtsverträge auszulegen. Denn die Konvention schafft keine Sonderrechte für Frauen, sondern konkretisiert in den beiden zentralen Menschenrechtsverträgen - dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowie dem über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – die garantierten Menschenrechte im Hinblick auf die spezifischen Unrechtserfahrungen von Frauen. Dies ist für intersektionale Diskriminierungen, etwa von Frauen mit Behinderungen oder von Migrantinnen, relevant. Die wichtigste Auslegungshilfe für CEDAW sind die Allgemeinen Empfehlungen (*General Recommendations*) des CEDAW-Ausschusses. Sie sind zwar formal nicht bindend, beruhen aber auf der Autorität des zur Vertragsüberwachung eingesetzten Sachverständigenausschusses und spiegeln dessen Rechtsauffassung wider, die im Dialog mit den Vertragsstaaten und der Zivilgesellschaft entwickelt wurde. Seit 1986 hat der CEDAW-Ausschuss 34 Allgemeine Empfehlungen verabschiedet.¹⁵ Bislang liegen noch nicht von allen Allgemeinen Empfehlungen/Bemerkungen deutsche Übersetzungen vor.¹⁶ Das erschwert ihre Rezeption durch deutsche Behörden und Gerichte. Die Entscheidungen des CEDAW-Ausschusses in den quasi-gerichtlichen Individualbeschwerdeverfahren nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW¹⁷ sind ebenfalls eine wichtige Erkenntnisquelle. Einzelpersonen und Gruppen von Betroffenen können nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs Beschwerden beim Ausschuss einreichen, in denen sie Verletzungen ihrer Rechte aus CEDAW durch einen Vertragsstaat darlegen. Der Ausschuss prüft diese und formuliert seine Bewertung in einer als „Stellungnahme“ („view“) bezeichneten Entscheidung über Zulässigkeit und Begründetheit. Stellt er eine Verletzung fest, so richtet er Empfehlungen an den Vertragsstaat zur Abhilfe im konkreten Fall und für eine CEDAW-konforme Ausgestaltung von Recht oder Praxis. Bislang hat der Ausschuss in 51 Beschwerden („communications“) solche Stellungnahmen formuliert.¹⁸ Sie gelten als autoritative Auslegung von CEDAW. Die Auslegung von CEDAW durch die (Spruch-)Praxis des CEDAW-Ausschusses wird durch Kommentarliteratur und Datenbanken¹⁹ systematisch erschlossen²⁰ und in der Völkerrechtswissenschaft themen- und fallbezogen kritisch rezipiert.²¹ Ferner kann die Auslegung von CEDAW durch die Gerichte anderer Staaten nützliche Erkenntnisse bieten.²²

6. Zentrale Inhalte von CEDAW

CEDAW verbietet nicht die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, sondern allein die Diskriminierung von Frauen. In diesem asymmetrischen Diskriminierungsverbot spiegelt sich die Erkenntnis wider, dass in der sozialen Wirklichkeit ganz überwiegend Frauen von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts betroffen sind. Staaten müssen daher die Diskriminierung von Frauen besonders in den Blick nehmen, um ihrer menschenrechtlichen Verpflichtung nachzukommen, Diskriminierung aufgrund des Geschlechts wirksam zu bekämpfen und damit allen Menschen unabhängig vom Geschlecht die gleiche Möglichkeit der Freiheitsausübung zu sichern. Das

Übereinkommen behandelt in seinem ersten Teil die Grundkonzepte. Hier finden sich die Definition von Diskriminierung (Art. 1), die Ausdifferenzierung der Pflichten des Staates zur Beseitigung von Diskriminierung und zur Sicherung von tatsächlicher Gleichheit (Art. 2 und 3), einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen zugunsten von Frauen (Art. 4) und die Verpflichtung auf Bildungsmaßnahmen, um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern zu bewirken (Art. 5). Die Pflicht zur Abschaffung des Frauenhandels und der Ausbeutung in der Prostitution (Art. 6) lässt das breite Verständnis von Diskriminierung erkennen, das CEDAW zugrunde liegt: Diskriminierung ist nicht allein Ungleichbehandlung, sondern jede Behandlung, durch die Frauen in eine Männern gegenüber untergeordnete Position gezwungen werden. Sodann buchstabiert die Frauenrechtskonvention für die zentralen Lebensbereiche von Frauen aus, wie der Staat die Diskriminierung verhindern und bekämpfen muss. Obwohl diese Normen als Staatenpflichten formuliert sind, sind sie zugleich auch und vor allem subjektive Rechte. Das entspricht dem Charakter von CEDAW als Menschenrechtsvertrag und der Auslegung durch den CEDAW-Ausschuss. Das Übereinkommen erfasst das politische und öffentliche Leben auf nationaler und internationaler Ebene (Art. 7 und 8), die Staatsangehörigkeit (Art. 9), die Bildung (Art. 10), das Arbeitsrecht und die damit verbundene soziale Sicherung (Art. 11), den Gesundheitssektor (Art. 12), das Wirtschaftsleben einschließlich selbstständige Tätigkeiten und Finanzgeschäfte sowie das gesellschaftliche und kulturelle Leben (Art. 13), die Gleichheit vor dem Gesetz, insbesondere im Zivilrecht und Familien- und Ehrerecht (Art. 15 und 16). Besonders hervorgehoben wird die Diskriminierung von Frauen auf dem Land (Art. 14), ein Problem, welches insbesondere in Entwicklungsländern virulent ist, aber auch für die Raum- und Kommunalplanung in Deutschland von Bedeutung ist.

15 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx> (Zugriff: 16.3.2017).

16 Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005; weitere deutsche Übersetzungen auf der Website des Instituts bei den jeweiligen Verträgen (www.institut-fuer-menschenrechte.de) (Zugriff: 16.3.2017).

17 Fn. 5.

18 juris.ohchr.org/en/search/results?Bodies=3&sortOrder=Date (Zugriff 5.4.2017)

19 UN-Hochkommissariat für Menschenrechte: <http://juris.ohchr.org/en> (Zugriff: 16.3.2017), Deutsches Institut für Menschenrechte: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/rechtsprechungsdatenbank-ius-menschenrechte> (Zugriff: 16.3.2017).

20 Marsha A. Freeman/Christine Chinkin/Beate Rudolf (Hrsg.), Convention on the Elimination of Discrimination against Women: A Commentary, 2012; Schöpp-Schilling/Rudolf/Gothe, Mit Recht zur Gleichheit (Fn. *); Erika Schläppi / Silvia Ulrich / Judith Wyttensbach (Hrsg.), CEDAW: Kommentar, 2015 (Fokus auf Umsetzung in Österreich und der Schweiz).

21 Recherche über den OPAC des Deutschen Instituts für Menschenrechte (www.institut-fuer-menschenrechte.de; direkt: <http://vzopc4.gbv.de:8080/DB=22/LNG=DU/>) und den OPAC des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (<http://www.mpipl.de/de/pub/bibliothek/recherche.cfm>) (Zugriff jeweils: 16.3.2017).

22 Siehe z.B. den schweizerischen CEDAW-Leitfaden, <https://www.ekf.admin.ch/ekf/de/home/dokumentation/cedaw-leitfaden-fuer-die-rechtspraxis.html> (Zugriff: 16.3.2017).

7. Mehrwert in Deutschland

Dem Diskriminierungsverständnis der Konvention kommt eine überragende Bedeutung zu. Nach Artikel 1 CEDAW ist Diskriminierung von Frauen „jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird.“ Diese Definition verbindet das herkömmliche Diskriminierungsverständnis mit neueren Konzepten. Klassisch ist ein vergleichszentriertes Verständnis von Diskriminierung. Danach muss (1) eine Ungleichbehandlung vorliegen, die (2) geschlechtsbezogen ist, (3) keinen zulässigen Zweck verfolgt bzw. einen zulässigen Zweck in unverhältnismäßiger Weise, und (4) Frauen rechtlich oder tatsächlich benachteiligt.²³ Erfasst ist auch die mittelbare Diskriminierung, also eine Regelung oder Maßnahme, die formal zwar keine an das Geschlecht anknüpfende Unterscheidung vornimmt, faktisch aber mehrheitlich Frauen betrifft.²⁴ Das Diskriminierungsverbot in CEDAW geht aber über diesen nur vergleichszentrierten Ansatz hinaus, da auch jede mit dem Geschlecht begründete „*Ausschließung oder Beschränkung*“ erfasst ist, die die gleichberechtigte Inanspruchnahme der Menschenrechte durch Frauen ganz oder teilweise vereitelt oder dies bezweckt. Hierin kommt ein neueres Diskriminierungsverständnis zum Ausdruck, welches auf Machtverhältnisse innerhalb einer Gesellschaft abstellt. Es erkennt Diskriminierung als Mittel zur Herstellung oder Bewahrung solcher Beherrschung oder Hierarchisierungen, soweit ihnen geschlechterstereotype Vorstellungen zugrunde liegen. Sexuelle Belästigung beispielsweise ist demnach eine Diskriminierung, weil sie die Betroffene herabsetzt und auf ein Sexualobjekt reduziert. Damit wird eine Hierarchie markiert und die Betroffenen an der gleichen Teilhabe – im Arbeitsleben, im öffentlichen Raum – gehindert. Diskriminierung im Kontext von Machtverhältnissen zu sehen, bedeutet, geschlechtsspezifische Rollenbilder und darauf basierende Verhaltenserwartungen zu identifizieren und zu erkennen, wo eine Handlung, ein Verfahren oder eine Struktur auf ihnen beruht und sich negativ auf Frauen auswirkt. Dieses modernere, machtsensible Verständnis von Diskriminierung jenseits eines bloßen Vergleichs kann auch für Artikel 3 Abs. 2 GG nutzbar gemacht werden. Er kann als Verbot von geschlechtsspezifischer Hierarchisierung oder Dominierung gelesen werden.²⁵ Das hat sich jedoch in der Rechtswissenschaft und -praxis noch nicht durchgesetzt, trotz der gebotenen Auslegung der Grundrechte im Lichte von CEDAW. Hier liegt weiteres Potenzial von CEDAW, welches noch zu erschließen ist. Wegen der zentralen Funktion, die geschlechtsspezifische Rollenbilder für den Fortbestand der Diskriminierung von Frauen haben, verpflichtet Art. 5 CEDAW ausdrücklich die Staaten, auf die Überwindung solcher Rollenbilder hinzuwirken. In der Zusammenschau mit der staatlichen Verpflichtung aus Artikel 2 e), gegen Diskriminierung durch Private vorzugehen, bedeutet das auch die

Verpflichtung des Staates, bei unzureichender gesellschaftlicher Selbstregulierung, etwa durch den Deutschen Werberat, einzutreten. Auch in dieser Hinsicht kann das Verständnis von Artikel 3 Abs. 2 GG durch eine CEDAW-konforme Auslegung an Wirksamkeit gewinnen. Artikel 4 CEDAW stellt klar, dass zeitlich begrenzte Frauenfördermaßnahmen keine verbotene Diskriminierung darstellen. Dies verkennt gegenteilige jüngste Rechtsprechung zur Frauenförderung bei „im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung“, die sich in einem gleichwertigen Gesamturteil niedergeschlagen hat.²⁶ CEDAW verpflichtet Staaten dazu, ihr Handeln insgesamt an der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Diskriminierung – auch durch Private! – auszurichten, weil dies eine grundlegende Voraussetzung für eine gerechte Gesellschaft ist, in der alle Menschen gleiche Freiheit genießen. Gleichstellungspolitik ist deshalb nicht eine neben anderen Politiken, sondern eine Grundbedingung für ein gelingendes Staatswesen. Sie verlangt einen Perspektivwechsel: Gleichstellungspolitik ist nicht neben anderen Politiken zu verwirklichen, sondern in ihnen. Ihr Ziel kann daher die spezifischen Ziele in anderen Politikfeldern überragen, etwa im Vergaberecht den Grundsatz des wirtschaftlichen Handelns. Würde das Vergaberecht zur Förderung von Betrieben genutzt, die von Frauen geführt werden oder die aktiv Frauenförderung betreiben, würden staatliche Finanzmittel für den zentralen Staatszweck eingesetzt, die Gleichstellung von Frauen zu fördern.

8. Kontrolle der Vertragserfüllung

Die Erfüllung der Verpflichtungen aus CEDAW wird im Staatenberichtsverfahren überwacht. Darin prüft der aus 23 unabhangigen Sachverständigen bestehende CEDAW-Ausschuss alle fünf Jahre die Fortschritte bei der Umsetzung des Vertrages und richtet Empfehlungen an den Staat. Er stützt sich dabei auf den Bericht der Regierung, auf Informationen anderer UN-Organisationen, sowie Alternativberichte der Zivilgesellschaft und der nationalen Menschenrechtsinstitution des jeweiligen Landes.²⁷ Ein Individualbeschwerdeverfahren gegen Deutschland ist seit dem Inkrafttreten des Fakultativprotokolls zu CEDAW möglich.

9. Fazit

Recht, auch das in CEDAW festgeschriebene, muss mobilisiert werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind wesentliche Akteurinnen hierbei. Sie stellen damit die Durchsetzung des Rechts durch die dazu berufenen staatlichen Institutionen sicher. Daneben und vorrangig bleibt der Staat selbst verpflichtet, durch

²³ Statt vieler: Doris König/Anne Peters, Rn. 47 zu Art. 14, in: Rainer Grote/Thilo Marauhn (Hrsg.), EMRK-GG (Konkordanzkommentar) 2006.

²⁴ Doris König, ZESAR 2004, S. 214 ff. (217).

²⁵ Grundlegend: Susanne Baer, Würde oder Gleichheit, 1995 (Hierarchisierungsverbot), und Ute Sacksofsky, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 1996 (Dominierungsverbot).

²⁶ OVG NRW v. 27.2.2017, 6 B 1102/16, https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2017/6_B_1102_16_Beschluss_20170221.html (Zugriff 17.3.2017).

²⁷ In Deutschland ist dies das Deutsche Institut für Menschenrechte, www.institut-fuer-menschenrechte.de (Zugriff 17.3.2017).

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 (ECCR) 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).