

30 Jahre

UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) in Deutschland
Eine Bilanz

Jasmina Prpić

Abschlussarbeit im LL.M.-Studiengang an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rechtswissenschaftliche Fakultät WS 2011/2012

Jasmina Prpić
Schwaighofstraße 11
79100 Freiburg
Matr.- Nr. 9010944
Jasmina.prpic@t-online.de

Freiburg den 11.November 2011

30 Jahre UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) in Deutschland
– Eine Bilanz –

Abschlussarbeit im LL.M.-Studiengang an der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg
Rechtswissenschaftliche Fakultät
WS 2011/2012

Erstgutachter: Prof. Dr. Dietrich Murswiek
Zweitgutachter: Prof. Dr. Jürgen Schwarze

Diese Arbeit ist gewidmet
allen leidenden Frauen, die während eines Krieges
sexualisierte Gewalt erleben mussten
und
zwei außergewöhnlichen Frauen für ihren Einsatz für
„Frauenrechte als Menschenrechte“:

† Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling¹ und
Dr. Monika Hauser²

¹ **Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling** (1940-2009) engagierte sich mehr als zwei Jahrzehnte für Menschenrechte und die Gleichstellung der Frau. Sie war von 1989 bis 2008 Mitglied im "Vertragsausschuss der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau" (CEDAW-Ausschuss). Dabei hat sie sich als engagierte Expertin für Frauenrechte hohes Ansehen auf nationaler und internationaler Ebene erworben und die Arbeit des Ausschusses entscheidend mitgeformt. Sie hat wesentlich zur Anerkennung der internationalen Frauenrechte als unverletzliche und unveräußerliche Menschenrechte beigetragen.

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling hat die nationale Frauenpolitik in Deutschland entscheidend mitgeprägt und das Bewusstsein für die CEDAW-Konvention und ihre Umsetzung geschärft. Zu vielen Vertragsstaaten der Vereinten Nationen hat sie Staatenberichte zur Situation von Frauen bewertet und die Schlussberichte des Ausschusses, so genannte Abschließende Bemerkungen, mitformuliert. Anlässlich des 25-jährigen Jubiläums des CEDAW-Ausschusses hat Dr. Schöpp-Schilling die Arbeit des Ausschusses und dessen Einfluss auf die Situation von Frauen in vielen Ländern dokumentiert.

Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling ist im Mai 2009 vom Bundespräsidenten mit dem Verdienstkreuz 1. Klasse der Bundesrepublik Deutschland ausgezeichnet worden. Im Januar desselben Jahres hatte sie den Margherita-von-Brentano-Preis der Freien Universität Berlin erhalten. Ihr Vorhaben, ein öffentlich zugängliches Archiv basierend auf ihrer umfassenden Sammlung von Dokumenten des CEDAW Ausschusses zu schaffen, konnte sie durch ihren frühzeitigen Tod im Juli 2009 nicht mehr selbst verwirklichen.

² **Dr. Monika Hauser** gründete 1992 den Verein *medica mondiale* e. V., der sich als erstes in Bosnien für die Frauen einsetzte, die während des Krieges systematisch vergewaltigt wurden. "Es gibt Dinge, die mir Frauen in Bosnien erzählt haben, die ich ganz tief in mir vergraben habe, über die ich mit niemandem reden kann. Das geht soweit, dass ich denke, das kann ich nicht einmal einer Therapeutin antun, ihr das zu erzählen. Die sind in mir vergraben– die stecken fest, irgendwo da drinnen." So Dr. Hauser in einem Interview.

Dr. Monika Hauser setzt sich seit Jahren in den Kriegsgebieten der Welt für Überlebende sexualisierter Gewalt ein. Sie ist in Köln vom Magazin *Reader's Digest* als „Europäerin des Jahres 2011“ geehrt worden. Die Sonderbeauftragte der Vereinten Nationen für sexuelle Gewalt in Konflikten und ehemalige Vorsitzende der EU-Kommission, Margot Wallström, hielt die Laudatio vor Gästen aus Politik und Zivilgesellschaft und wies auf die Bedeutung des unermüdlichen Engagements von Monika Hauser und der von ihr gegründeten Organisation „*medica mondiale*“ hin: „Unglücklicherweise gibt es keine Möglichkeit, das, was den Opfern und Überlebenden sexueller Gewalt angetan wurde, ungeschehen zu machen. Aber es gibt Wege, etwas von dem Leiden zu mildern und zu versuchen, den Frauen etwas von dem Gefühl wiederzugeben, dass nicht alles verloren ist, dass da jemand ist, der sich um sie kümmert und um die schrecklichen Dinge, die ihnen angetan wurden.“

Dr. Monika Hauser erhielt, neben unzähligen anderen Ehrungen, im Jahr 2008 den Alternativen Nobelpreis für ihren Einsatz für vergewaltigte Frauen in Kriegsgebieten. Die Jury begründete die Vergabe mit Hausers "unermüdlichem Einsatz für Frauen, die in Krisenregionen schrecklichste sexualisierte Gewalt erfahren haben", und mit "ihrem Kampf dafür, diesen Frauen gesellschaftliche Anerkennung und Entschädigung zu verschaffen".

Vorwort

Die Wahl des Themas der vorliegenden Arbeit ist auf meine persönliche Betroffenheit zurückzuführen.

Alles hat 1990 im Vorfeld des Krieges begonnen, der zum Zerfall Jugoslawiens, meiner alten Heimat, führen sollte. In der Mitte des Lebens hieß es für mich, alles zurücklassen: die zweijährige Tätigkeit als Anwältin aufgeben, das Richteramt nach zehnjähriger Praxis niederlegen. Neu anfangen, beruflich wie privat. Deutschland ermöglichte meiner Familie und mir mit Flüchtlingsstatus 1992 die Zuflucht und wurde später unsere neue Heimat³.

Kurz nach der Flucht erfuhr ich von den gerade bekannt gewordenen Massenvergewaltigungen in Bosnien und Herzegowina. Vor dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY), der im Mai 1993 mit Sitz in Den Haag gegründet wurde, begann bereits im Jahr 2000 der erste Prozess, in dem Vergewaltigung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit definiert wurde und das erste Urteil eines internationalen Gerichts aufgrund von sexueller Gewalt erging – ein historisches Ereignis. Erstmals in der Geschichte des humanitären Völkerrechts wurde sexualisierte Gewalt an Frauen nicht als unvermeidlich hingenommen, sondern als Kriegsverbrechen anerkannt und verfolgt. Trotz dieser Fortschritte in der Normdurchsetzung bezüglich sexueller Gewalt ist die geringe Zahl bisher Verurteilter eher ernüchternd⁴. Die Gründe dafür liegen in der schwierigen Beweisführung bei der Verfolgung solcher Verbrechen – vor allem wegen der geringen Bereitschaft der Frauen, sich den Gerichten als Zeuginnen zur Verfügung zu stellen. Aber selbst wenn Beweise vorliegen, fehlt es nicht selten am nötigen politischen Willen, um diese Gewalt vor Gericht zu bringen.

Das Ausmaß und die Folgen solcher Verbrechen an Frauen musste ich kurz nach der Flucht bei meiner Arbeit für die Organisation medica mondiale e.V. aus Köln⁵ im Kosovo und Bosnien und Herzegowina kennenlernen. In dieser Zeit habe ich viel Leid gesehen und furchtbare Erfahrungen gemacht. Insbesondere die Erkenntnis, dass Frauen, die vergewaltigt oder sexuell misshandelt wurden, in der Folge häufig von ihren Familien und Ehemännern als „entehrt“ verstoßen wurden⁶, hat mich zutiefst betroffen gemacht. Aber ich hatte im Kosovo nicht nur mit sexualisierter Gewalt an Frauen zu tun. In einer sehr konservativen, durch die Vormacht der Männer seit Jahrhunderten geprägten Gesellschaft, erfuhr ich durch meine Arbeit auch von

³ *Prpić, Jasmina*, Eine Flüchtlingskarriere in Deutschland, *djb Z*, 4/2010, S.171-172.

⁴ *Mischkowski, Gabriela*, Justizias Mühlen mahlen langsam: Die internationale Strafverfolgung geschlechtsbezogener sexualisierter Kriegsgewalt seit Nürnberg, Oktober 2006, S. 4 ff. (online unter: <http://www.menschenrechte.org>, 30.5.2011).

⁵ Die Organisation gründete 1992 *Dr. Monika Hauser* aus Köln, oben Fn. 2. Von 2001 bis 2004 arbeitete die Verfasserin im Kosovo für diese Organisation im Rahmen der Unterstützung der kosovarischen Frauen als potenzielle Zeuginnen vor dem ICTY.

⁶ *Prpić, Jasmina*, Zum zweiten Mal Opfer, Vortrag an der Universität Ulm am 30.01.2002, oben Fn. 3.

Fällen der Blutrache, Zwangsheirat, von Ehrenmorden an Frauen, von Bigamie, sowie der weit verbreiteten häuslichen Gewalt an Frauen.

Auf verschiedenen Tagungen und Konferenzen in Albanien, Bosnien, Kroatien und in der Türkei, die einen Schwerpunkt auf „Frauenrechte als Menschenrechte“ setzten, an denen ich während meiner Arbeit im Kosovo teilgenommen habe und die mich später im Anschluss an meinen Aufenthalt im Kriegsgebiet weiter in den Iran⁷ und zuletzt nach Mexiko⁸ führten, wurde mir bewusst, wie sehr eine Organisation wie IWRAW⁹ in den USA bzw. IWRAW Asia Pacific im asiatischen Raum, hier in Europa fehlt. Eine Organisation, die das immer noch wenig bekannte UN-CEDAW-Übereinkommen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) bekannt machen würde und Frauenaktivistinnen und Organisationen juristische Hilfe im Kampf gegen Ungleichbehandlung und Diskriminierung der Frauen zur Verfügung stellt.

In mir wurde der Wunsch geweckt, ein Alumni-Netzwerk zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen mit Hilfe einer Organisation von Juristinnen verschiedener Nationalitäten zu gründen, die auch als Multiplikatorin der Bekanntmachung und Umsetzung dieser Frauenkonvention in einschlägigen Ländern dienen sollten. Bei diesem Vorhaben hat mich die beinahe leidenschaftlich geschriebene Literatur von Hanna Beate Schöpp-Schilling¹⁰ über die Konvention darin bestärkt, mich tiefer mit diesem „Herzstück des internationalen

⁷ Die Verfasserin nahm im Dezember 2005 als Mitglied der Kommission für Menschenrechte des Vereins der Richter und Staatsanwälte und des Anwaltvereins Freiburg an einer Delegationsreise und einem Workshop über Menschenrechte in Iran teil; (online unter: <http://mrk-freiburg.de/downloads/dokukuenschner.pdf>, 30.05.2011).

⁸ Die Verfasserin war im Dezember 2009 Mitglied einer internationalen Rechtsanwaltsdelegation im Rahmen einer Menschenrechtsbestandsaufnahme in Mexiko. Deren Ziel war es, die Lage der Menschenrechte in den mexikanischen Bundesstaaten Guerrero und Oaxaca unabhängig und unparteiisch zu beurteilen; Bericht online unter: http://www.barhumanrights.org.uk/docs/reports/2010/Mexicio_report_2010.pdf (30.05.2011).

⁹ International Women's Rights Action Watch (IWRAW), eine Frauenorganisation mit Sitz in Minneapolis, USA, und International Women's Rights Action Watch Asia Pacific (IWRAW Asia Pacific) mit Sitz in Kuala Lumpur, Malaysia. Obwohl die Namen beider Organisationen fast identisch sind, handelt es sich um zwei separate Organisationen. Die erste US-amerikanische Organisation sammelt Informationen zu einzelnen Ländern aus verschiedenen Quellen, von Wissenschaftlerinnen oder Aktivistinnen in den Ländern selbst, und koordiniert sie in Alternativberichten, die sie dem CEDAW-Ausschuss zukommen lässt. Die zweite Organisation schreibt die Alternativberichte nicht selbst, sondern schult Vertreterinnen nationaler Frauenverbände vor und während der CEDAW-Sitzungsperioden sowohl im Verfassen dieser Berichte als auch in der Lobbyarbeit gegenüber dem Ausschuss und gegenüber ihren jeweiligen Regierungen. Sie stärkt damit auch langfristig die Verbände selbst. Die Publikationen und mehr Informationen von den beiden Organisationen, online unter: <http://www.iwraw-ap.org/> und <http://www1.umn.edu/humanrts/iwraw/> (30.05.2011).

¹⁰ Z. B. das Buch, das anlässlich des 25-jährigen Jubiläums des CEDAW Ausschusses herausgegeben und in dem eine Bilanz der Arbeit gezogen wurde: *The Circle of Empowerment, Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, Schöpp-Schilling, C. *Flinterman* (Hrsg.) 2007. Das Vorhaben von Dr. Schöpp-Schilling, ihre umfassende Sammlung von Dokumenten des CEDAW-Ausschusses in einem Archiv öffentlich zugänglich zu machen, wurde durch ihren frühzeitigen Tod im Juli 2009 verhindert. Das Archiv ist nun an der Universität Bremen im Aufbau, Fachbereich Rechtswissenschaft, Bremer Institut für Gender-, Arbeits- und Sozialrecht (bigas), oben Fn. 1.

Menschenrechtsinstruments für Frauen¹¹ zu beschäftigen und die so erlangten Kenntnisse für die erfolgreiche juristische Arbeit der Frauenorganisation zu verwenden. Zusammen mit elf anderen Juristinnen verschiedenen Herkunftsländer gründete ich schließlich am 6. November 2007 den Verein Anwältinnen ohne Grenzen e.V. in Freiburg, der sich vor allem der Bekanntmachung und Durchsetzung der CEDAW-Konvention widmet.

¹¹*Degener, Theresia*, Der Streit um Gleichheit und Differenz in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 in: U. Gerhard (Hrsg.), *Frauen in der Geschichte des Rechts*, München 1997, S.895.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis	VI
Abkürzungsverzeichnis.....	IX
Einleitung.....	1
A. Entstehungsgeschichte von CEDAW	4
I. Weltfrauen- und Menschenrechtskonferenzen, die Verabschiedung von CEDAW und des Fakultativprotokolls.....	7
II. Weitere Instrumente zur Stärkung der Frau auf UN-Ebene.....	12
B. Die CEDAW-Konvention und ihr Instrumentarium zur Überwachung.....	12
I. Beitritt und Wirksamkeit in den nationalen Rechtsordnungen	13
II. Wesentliche Charakteristika von CEDAW	14
1. Begriff der Gleichberechtigung und Diskriminierung.....	15
2. Wichtigste Schutzbereiche	16
3. Reichweite der Staatenverpflichtungen	18
a) Vorbehalte	18
b) Widersprüche gegen unzulässige Vorbehalte.....	19
III. Fakultativprotokoll (OP): Individualbeschwerde und Untersuchungsverfahren	20
IV. Aufgaben und Arbeitsweise des CEDAW-Ausschusses	21
1. Prüfung der Staatenberichte.....	22
2. Prüfung der Mitteilungen– das Individualbeschwerdeverfahren.....	25
3. Das Untersuchungsverfahren.....	27
4. Allgemeine Empfehlungen	28
V. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NROs)	29
C. CEDAW in Deutschland	31
I. Beitritt	31
1. Ratifikation in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR)	31
2. Ratifikation in der Bundesrepublik (BRD).....	31
3. Rechtslage nach der Einigung Deutschlands.....	32
II. CEDAW in der DDR bis zur Vereinigung.....	32
1. Erster und Zweiter Staatenbericht	33
2. Kritische Würdigung	36
III. Status der CEDAW in der Bundesrepublik	37
1. Rangverhältnis	37

2.	Anwendung.....	38
3.	Völkerrechtskonforme Auslegung des deutschen Rechts.....	38
4.	Bekanntheitsgrad und Bedeutung im deutschen Recht.....	39
IV.	CEDAW im Vergleich mit Europa- und innerstaatlichem Recht.....	41
1.	Diskriminierungsverbot im EU-Recht.....	41
a)	Lissabonvertrag und Grundrechtecharta	41
b)	EU-Richtlinien (RL).....	42
c)	Rechtsprechung	44
2.	Gleichheit und Nichtdiskriminierung in deutscher Gesetzgebung	45
a)	Verfassungsrang der Gleichstellung von Frauen und Männern	45
b)	Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG).....	46
c)	Andere einfache Gesetze und untergesetzliche Normen	48
V.	Verpflichtungen aus dem CEDAW-Abkommen	49
1.	Umsetzung des Übereinkommens	49
a)	Doppelstrategie	49
(a)	Gender Mainstreaming (GM) als Querschnittsaufgabe	50
(b)	Positive Maßnahmen.....	52
b)	Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)	54
c)	Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.....	56
2.	Berichterstattung an den CEDAW-Ausschuss	58
a)	Erster Staatenbericht	59
(a)	Kritische Würdigung.....	63
(b)	Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses.....	64
b)	Kombinierter Zweiter und Dritter sowie Vierter Staatenbericht.....	66
(a)	Alternativberichte der NROs	67
(b)	Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses	69
c)	Fünfter Staatenbericht	70
(a)	Alternativberichte der NROs	71
(b)	Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses.....	72
d)	Sechster Staatenbericht	73
(a)	Alternativberichte der NROs	74
(b)	Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses.....	76
e)	Zwischenbericht 2011	78
(a)	Alternativbericht der NROs	79

(b) Kritische Würdigung.....	81
3. Follow-up-Prozesse und die Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses	83
a) Innenpolitischer Dialog zur CEDAW und Rolle der Frauen- und Menschenrechtsorganisationen	84
b) Finanzierung der NROs	86
c) Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR).....	87
4. Bindungswirkung der Abschließenden Bemerkungen	89
5. Zwischenergebnis	93
D. Gesamtergebnis	95
Literaturverzeichnis	99
Anhang	105
1. Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	
2. Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau	

Abkürzungsverzeichnis

ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Universal Declaration of Human Rights -UDHR)
AEU-Vertrag	Vertrag über die Arbeitsweise der EU
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen -UN Behindertenrechtskonvention (Convention on the Rights of Persons with Disabilities -CRPD)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CAT	Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (UN-Antifolterkonvention) (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
CEDAW-Ausschuss	UN Fachausschuss für die Beseitigung jeder Diskriminierung von Frauen (Committee on the Elimination of Discrimination against Women)
CO	Abschließende Bemerkungen (UN-Fachausschüsse) Concluding Observations (UN-Treaty Bodies)
CRC	Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Convention on the Rights of the Child)
CRPD	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
CSW	UN Kommission für die Rechtsstellung der Frau (United Nations Commission on the Status of Women Vereinte Nationen)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGVN	Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
ECRI	Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (European Commission against Racism and Intolerance)

EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten / Europäische Menschenrechtskonvention (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms / European Convention on Human Rights - ECHR)
ESC	Europäische Sozialcharta (European Social Charter)
EU	Europäische Union
EU RL	Richtlinien der Europäischen Union
EU-Vertrag	Der Vertrag über die EU
EWG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
GKZ	Gender Kompetenz Zentrum
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
GM	Gender Mainstreaming
HIV/AIDS	Erworbenes Immundefektsyndrom
Zivilpakt (UNO Pakt II)	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)
ICCPR	(International Covenant on Civil and Political Rights)
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
Sozialpakt (UNO Pakt I)	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPWSKR)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
ICRMW	Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen
IWRAW	International Women's Rights Action Watch
IWRAW Asia Pacific	International Women's Rights Action Watch Asia Pacific
MRK (MRR)	UN-Menschenrechtskommission (bis 2006 danach UN Menschenrechtsrat) (Commission on Human Rights)
NRO	Nichtregierungsorganisation Non-Governmental Organization (NGO)
OP	Fakultativprotokoll (Optional Protocol)
UN	Vereinte Nationen (United Nations - VN)
UNO	United Nations Organisation
UN-Charta	Charta der Vereinten Nationen

UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UN Development Program)
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UN WOMEN	Bis 1.1.2011 UNIFEM (Der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen)

Gerichte

ArbG	Arbeitsgericht
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ICC	Internationaler Strafgerichtshof (IStGH)
ICJ	Internationaler Gerichtshof (IGH)
ICTR	Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda
ICTY	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien

Gesetze

AGG	Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz
Bgleich	Bundesgleichstellungsgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGleich	Bundesgleichstellungsgesetz
BGremBG	Bundesgremienbesetzungsgesetz
DGleich	Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz
GG	Grundgesetz
SGB III	Dritte Buch des Sozialgesetzbuches
SGleich	Soldatengleichstellungsgesetz

Einleitung

Die Menschenrechte von Frauen werden heute als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. Dies war jedoch nicht immer selbstverständlich. Deswegen ist eine Bilanz der Frauenrechte in Bezug auf deren Entwicklung und ihre Auswirkungen auf Deutschland von so entscheidender Bedeutung. Insbesondere ist dies im Jahr des 30. Jubiläums des Inkrafttretens des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) vom 18. Dezember 1979 (nachfolgend „Übereinkommen“ bzw. CEDAW) angebracht. Dieses Übereinkommen, das die Bundesrepublik Deutschland am 17. Juli 1980 in Kopenhagen unterzeichnet und am 10. Juli 1985 ratifiziert hat¹², hat sich in seinem dreißigjährigen Bestehen zum wichtigsten völkerrechtlichen Instrument für Frauen entwickelt¹³. Mit der Verabschiedung des Zusatz- oder Fakultativprotokolls im Oktober 1999 hat das Übereinkommen zusätzlich zum Berichtsverfahren zwei weitere Durchsetzungsverfahren gewonnen¹⁴.

Trotz der positiven Auswirkungen des Übereinkommens auf die menschenrechtliche Lage von Frauen sind längst nicht alle Diskriminierungstatbestände beseitigt. Nicht zuletzt aufgrund der technischen und wirtschaftlichen Globalisierung und der die Globalisierung kennzeichnenden Aktivitäten global agierender Unternehmen in weniger entwickelten Ländern¹⁵, durch die Ausbreitung von Epidemien wie HIV/AIDS, wegen den Flüchtlingsströmen infolge immer wieder entstehender kriegerischer Auseinandersetzungen sowie aufgrund der politisch-ökonomischen Folgen der Transformation ehemals sozialistischer Staaten kommt es zu neuen Formen der Diskriminierung der Frauen.

Insbesondere Diskriminierung von Frauen in kriegerischen Auseinandersetzungen durch massenhafte Vergewaltigungen, die in der jüngsten Geschichte nahezu zur Strategie der Kriegsführung geworden sind¹⁶, verstärken die Notwendigkeit, dem Schutz der Menschenrechte von Frauen besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Bei solchen frauenspezifischen Verbrechen geht es fast nie um Sexualität, sondern um Macht,

¹² Online unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en (30.5.2011).

¹³ *Schöpp-Schilling, Hanna Beate*, Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und sein Vertragsausschuss nach 25 Jahren – Bilanz und Ausblick, in: A. Zimmermann / T. Giegerich (Hrsg.), *Gender und Internationales Recht*, Berlin 2007, S 137-169.

¹⁴ Im Unterschied zu anderen UNO-Menschenrechtsübereinkommen verfügte das Übereinkommen zunächst über keine weiteren Kontrollinstrumente wie etwa ein individuelles Mitteilungs- oder ein Untersuchungsverfahren.

¹⁵ *Evatt, Elizabeth*, Private Global Enterprises, International Trade and Finances, in: H.B. Schöpp-Schilling / C. Flinterman (Hrsg.), *The Circle of Empowerment, Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, New York 2007, S. 106-121

¹⁶ Ex-Jugoslawien, Ruanda.

Unterdrückung und Herrschaft. Es ist bis vor kurzem fast undenkbar gewesen, dass ein Staatschef vor einem internationalen Strafgerichtshof wegen massenhaften Vergewaltigungen an Frauen während des Krieges zur Rechenschaft gezogen wird¹⁷.

Kriegsverbrechen an Frauen wurden lange Zeit tabuisiert oder geduldet¹⁸. Die Vergewaltigungen wurden als unvermeidliche Nebenerscheinung von bewaffneten Konflikten angesehen¹⁹. Diese Einstellung spiegelte sich in der unzureichenden Strafverfolgung der Täter und den insoweit zurückhaltenden Normen des humanitären Völkerrechts wider²⁰. Der Beitrag des Völkerrechts zur Gewährleistung von Frauenrechten war lange Zeit marginal. Der Einsatz der Frauenorganisationen²¹ nach Massenvergewaltigungen während des Krieges in Ex-Jugoslawien und in Ruanda²² trug wesentlich zur Aufnahme neuer Tatbestände in das Völkerstrafrecht bei²³. So blieben auf diesem Gebiet begangene geschlechtsspezifische Kriegsverbrechen nicht mehr gänzlich straflos, sondern wurden auf Grundlage der Statuten der jeweiligen Ad-hoc-Tribunale²⁴ verurteilt.

Auch im privaten Bereich wurde Gewalt gegen Frauen lange Zeit unter Verweis auf kulturelle und traditionelle Gewohnheiten relativiert. Erst vor dem Hintergrund der Frauendekade der Vereinten Nationen (1976-1985) gelang schließlich die Verabschiedung einer völkerrechtlich bindenden Konvention mit dem Ziel der Sicherung sowohl der bürgerlichen und politischen als auch der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte von Frauen.

Mit dem Slogan „Frauenrechte sind Menschenrechte“, der symbolisch zeigte, dass die anerkannten Menschenrechte in vollem Umfang auch Frauen zustehen, und der hervorheben sollte, dass die Bekämpfung der Diskriminierung der Frauen nicht, wie lange angenommen, eine

¹⁷ Wie beispielsweise Slobodan Milošević, der Präsident der Republik Serbien.

¹⁸ *Seibert-Fohr, Anja*, Die Fortentwicklung des Völkerstrafrechts – Verbrechen gegen Frauen in bewaffneten Konflikten, in: B. Rudolf (Hrsg.), *Frauen und Völkerrecht – Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht*, Baden-Baden 2006, S. 145 ff.

¹⁹ *Palt, Alexandra*, Frauen - Kriegsverbrechen: Massenvergewaltigung, in: *AI-Journal*, Juni 2000.

²⁰ Erstmals in der Geschichte des Völkerstrafrechts wurde Vergewaltigung als Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Jahr 1996 vor einem internationalen Gericht unter Anklage gestellt und Einzelpersonen wurden verurteilt. ICTY: Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic Judgement 12.6.2002. Cases No. IT-96-23 & IT-96-23/1, online unter: <http://www.icty.org/x/cases/kunarac/ind/en/kun-iii991108e.pdf> (16.05.2011).

²¹ Z. B. medicamondiale e.V. aus Köln. Ihre Gründerin *Dr. Monika Hauser* erhielt im Jahr 2008 den Alternativen Nobelpreis für ihren Einsatz für vergewaltigte Frauen in Kriegsgebieten. Die Jury begründete die Vergabe mit Hausers "unermüdlichem Einsatz für Frauen, die in Krisenregionen schrecklichste sexualisierte Gewalt erfahren haben", und mit "ihrem Kampf dafür, diesen Frauen gesellschaftliche Anerkennung und Entschädigung zu verschaffen", oben Fn. 2, online unter: <http://www.medicamondiale.org/> (16.5.2011).

²² *Benninger-Budel/Laurence Lacroix*, *Violence Against Women: A Report*, 1999, 244 f.

²³ *Seibert-Fohr, Anja*, oben Fn. 18.

²⁴ The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) und International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR).

Frage der Entwicklungspolitik²⁵, sondern ein originär menschenrechtliches Anliegen ist, setzte sich auf der Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 ein fundamentaler Wandel hin zur geschlechtsspezifischen Auslegung aller Menschenrechte durch. Die Frauenrechte wurden als ein „unveräußerlicher, integraler und unabtrennbarer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte“ anerkannt²⁶. Frauenrechtliche Schutzgarantien finden sich seit 1998²⁷ auch im Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC).²⁸

Vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen stellen sich zunächst folgende Fragen: Wie und in welchem Umfang reagierte das humanitäre Völkerrecht auf Diskriminierungen vor Beginn des 21. Jahrhunderts? Ist die Ära des Völkerrechts als eine seit seiner Entstehung traditionell fast reine „Männersache“²⁹ endgültig Vergangenheit? Sind Frauen immer noch nur Opfer von bewaffneten Konflikten oder nehmen sie, wie es die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 bereits vor mehr als zehn Jahren forderte, aktive Rollen in Friedenseinsätzen und Friedensverhandlungen ein, also letztlich bei der Implementierung des humanitären Völkerrechts?³⁰ Schließlich, und damit ist das zentrale Thema der Arbeit angesprochen, stellt sich die Frage, wie sich die Gleichstellung und Gleichberechtigung von Mann und Frau in jüngster Geschichte entwickelt hat, und zwar de facto, insbesondere bei der Durchsetzung der Beseitigung der Diskriminierung der Frau unter Anwendung von CEDAW, dieser modernen „Magna Charta der Frauenrechte“³¹, die in der Bundesrepublik Deutschland seit 25 Jahren gilt.

Die vorliegende Arbeit hat drei Intentionen. Im ersten Teil soll sie die CEDAW Konvention mit ihrem Fakultativprotokoll vorstellen und die rechtlichen Gründe für ihre Entstehung im historischen Kontext erläutern. Es soll beantwortet werden, warum CEDAW als Menschenrechtsvertrag auf UN-Ebene nötig war, obwohl das Prinzip der Gleichstellung der Geschlechter schon bei der Gründung der Vereinten Nationen in deren Charta und anschließend in einer Vielzahl weiterer internationaler Verträge dieser Zeit verankert worden war.

²⁵ Schöpp-Schilling, Hanna Beate, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes in: DGVN (Hrsg.), Nr. 1/2004, S.11-17, S.12.

²⁶ Wiener Erklärung und Aktionsprogramm, UN-Dok. A/CONF.157/23, in deutscher Sprache abgedruckt in: Europa-Archiv 1993, D 498-520.

²⁷ *Römisches Statut* des Internationalen Strafgerichtshofs: VN,A/CONF.183/9 von 17. Juli 1998, seit 1.7.2002 in Kraft.

²⁸ Für Art. 7 des Römischen Statuts – Verbrechen gegen die Menschlichkeit – dienten als wichtige Orientierungspunkte die Statuten der beiden Ad-hoc-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda.

²⁹ Zimmermann, Andreas, Gender und Internationales Recht, in: A. Zimmermann / T. Giegerich (Hrsg.) Gender und Internationales Recht, Berlin 2007, Einführung, S. 7-9.

³⁰ Arloth, J./ Seidensticker, F.L.: Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Begleitstudie zum Werkstattgespräch "Frauen und bewaffnete Konflikte", Berlin 2011, S. 39-44.

³¹ Neuhold, B /Pirsner, R./ Ulrich, S., Menschenrechte – Frauenrechte. Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen, Innsbruck, Wien, München, Bozen 2003, S. 49ff.

Im zweitem Teil werden Konvention und Protokoll näher beleuchtet, die Aufgaben und Arbeitsweise des CEDAW-Ausschusses als Kontrollorgan dieses Übereinkommens dargestellt, sowie die Rolle der Nichtregierungsorganisationen als kritischen Begleiterinnen bei der Umsetzung des Übereinkommens in den innerstaatlichen Rechtsordnungen.

Der dritte Teil der Arbeit führt sodann in die historischen und politischen Umstände ein, in denen CEDAW in Deutschland in Kraft trat. Dabei sind Umsetzung und Entwicklung insbesondere aus dem Blickwinkel der „deutsch-deutschen Geschichte“³² zu betrachten. Es soll geklärt werden, ob das Übereinkommen im wiedervereinigten Deutschland seit 25 oder seit 30 Jahren Anwendung findet. Neben der Untersuchung der sechs Berichte, die die Bundesrepublik Deutschland (BRD) im Rahmen ihrer Verpflichtungen aus dem Übereinkommen beim CEDAW-Ausschuss in dieser Zeit vorgelegt hat, erfolgt erstmalig eine Untersuchung der zwei CEDAW-Berichte, die die Deutsche Demokratische Republik (DDR) beim Ausschuss vor der Wiedervereinigung einreichte. Die DDR war dem Übereinkommen bereits im Jahr 1980, und damit fünf Jahre vor Ratifizierung durch die Bundesrepublik, beigetreten. Für die beiden Berichte, die im politischen Archiv aufbewahrt werden, musste wegen der 30-jährigen Sperre für Dokumente dieser Art³³ eine Sondergenehmigung des Auswärtigen Amtes zur Einsichtnahme eingeholt werden. Die Arbeit soll auch beleuchten, welche Rolle CEDAW aufgrund ihres Status als einfaches Gesetz³⁴ in Deutschland bisher spielte, bzw. welche Bedeutung dem Übereinkommen bei Entscheidungen deutscher Gerichte in Rechtsstreitigkeiten mit dem Gegenstand einer Ungleichbehandlung aufgrund des Merkmals Geschlecht zukommt. Dies ist darzustellen im Lichte sowohl des Bekanntheitsgrads der Konvention als auch ihres förmlichen Ranges als völkerrechtlichem Vertrag. Schließlich soll im Zusammenhang mit der Prüfung von Staatenberichten untersucht werden, inwieweit die abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses Deutschland als Vertragsstaat rechtlich binden.

A. Entstehungsgeschichte von CEDAW

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (**C**onvention on the **E**limination of All Forms of **D**iscrimination **a**gainst **W**omen), kurz

³²*Schöpp-Schilling*, CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen – Einführung in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens 1, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Konferenzdokumentation Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen, Abgeordnetenhaus Berlin, 2002, S. 1-13 (1), online unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/konferenzdokumentation_menschenrechtsinstrumente_fuer_frauen_nutzen.pdf (26.5.2011).

³³ Alle Schriftstücke fallen unter die 30-Jahre-Schutzfrist nach § 5 (1) des Bundesarchivgesetzes (BGBl. 1988 I S. 62, zuletzt geändert durch § 13 Abs. 2 des Informationsfreiheitsgesetzes (BGBl. 2005 I S. 2722)). Die Schutzfrist kann verkürzt werden, sofern nicht Gründe nach § 5 (6) des Bundesarchivgesetzes entgegenstehen“.

³⁴ In Geltung für die BRD durch Gesetz v. 25.4.1985 (BGBl. 1985 II S. 647); in Kraft seit 9.8.1985.

CEDAW oder Frauenrechtskonvention, am 18. Dezember 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet³⁵, gehört mit seinem Fakultativprotokoll zu den neun wichtigsten internationalen Menschenrechtsverträgen³⁶ und ist heute das bedeutendste internationale Übereinkommen für die Gleichstellung der Geschlechter. Es trat vor rund 30 Jahren, am 3. September 1981, in Kraft³⁷ und ist heute³⁸ von 187 Staaten ratifiziert worden und hat damit den zweithöchsten Ratifizierungsstand unter den zentralen Menschenrechtsinstrumenten erreicht³⁹.

Es stellt sich die Frage, wozu auf der Ebene der Vereinten Nationen noch ein Übereinkommen speziell zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau nötig war⁴⁰, wenn das Prinzip der Gleichstellung der Geschlechter schon bei der Gründung der Vereinten Nationen in der UN-Charta⁴¹ und seit 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen⁴² sowie in beiden Pakten aus dem Jahre 1966⁴³ - dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte⁴⁴ und dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte⁴⁵ sowie in mehreren Menschenrechtsverträgen formuliert ist⁴⁶.

Zunächst bestand eine wichtige Aufgabe des CEDAW-Übereinkommens darin, die in den genannten Konventionen existierenden Diskriminierungsverbote wegen des Geschlechtes in

³⁵ Resolution 34/180 der Generalversammlung der UNO.

³⁶ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien, Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen

³⁷ Nach der 20. Ratifizierung der Vertragsstaaten.

³⁸ Stand: Oktober 2011.

³⁹ Nach der UN-Konvention über die Rechte des Kindes, der alle UN-Staaten mit Ausnahme der USA und Somalias beigetreten sind.

⁴⁰ Darüber Ausführlich *Rudolf, Beate*, Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), *djb Zeitschrift* 1/2009, S. 1-6.

⁴¹ In Präambel und Artikel 1.3 der UN-Charta verpflichtet sich die Staatengemeinschaft zur Gleichberechtigung von Mann und Frau.

⁴² UN, Res. 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Universal Declaration of Human Rights, Deutscher Text: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Menschenrechte in der Welt, Konventionen, Erklärungen, Perspektiven (7. Auflage 1988), S. 19.

⁴³ Die in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte rechtlich unverbindlichen Diskriminierungsverbote wurden im Jahre 1966 konkretisiert und verfestigt mit dem Inkrafttreten des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, die einen verbindlichen Charakter haben.

⁴⁴ UNO Pakt I (ICESCR) vom 19. Dezember 1966.

⁴⁵ UNO Pakt II (ICCPR) vom 19. Dezember 1966.

⁴⁶ Z. B. weitere frauenspezifische Übereinkommen, deren Reichweite aber auf bestimmte Gebiete beschränkt blieben: UN-Übereinkommen über die politischen Rechte der Frau von 1952, UN Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit verheirateter Frauen von 1957, UN Übereinkommen über die Erklärung des Ehemillens, des Heiratsmindestalters und der Registrierung von Eheschließungen von 1962.

einer Konvention zusammenzufassen. Zudem hatte das Übereinkommen das politische Ziel, das Bewusstsein der Staatengemeinschaft und der internationalen Gesellschaft dafür zu schärfen, dass die weit verbreitete Diskriminierung von Frauen genauso rechtswidrig ist wie die Diskriminierung wegen der Rasse oder der Religion⁴⁷. Weiterhin waren die bestehenden Normen über Gleichstellung der Geschlechter aus mehreren Gründen unzureichend: So blieb ihre Reichweite auf bestimmte Rechtsgebiete beschränkt, wie z. B. beim Eigentum⁴⁸, das sie wegen des akzessorischen Charakters dieser Normen nicht abdecken konnten⁴⁹. Mangels gesetzlicher Garantien werden Frauen nicht nur durch die öffentliche Hand diskriminiert, sondern oft auch innerhalb von Familie und Gesellschaft, wo die faktische Diskriminierung wegen benachteiligender Traditionen und Rollenstereotype wohl am häufigsten erfolgt. Die Bekämpfung solcher Diskriminierungsformen verlangt vom Staat neben rechtlichen Schritten auch tatsächliche Maßnahmen zur Veränderung des Bewusstseins der Bevölkerung, insbesondere im Bereich der Bildung.

Die erreichte formale Gleichberechtigung („Männer und Frauen sind gleichberechtigt“) durch Zugang zu bürgerlichen und politischen Rechten war daher nur ein erster und notwendiger Schritt, um die offene Diskriminierung von Frauen in einer nach Jahrhunderten des Patriarchats entsprechend den Bedürfnissen des Mannes eingerichteten Gesellschaft zu beseitigen⁵⁰. Während die Französin Olympe de Gouges, eine der Vorkämpferinnen für die Gleichberechtigung von Mann und Frau, auch wegen Veröffentlichung ihrer 1791 verfassten „Erklärung der Rechte der Frau und Bürgerin“⁵¹ den Kampf für Frauenrechte mit ihrem Leben bezahlen musste,⁵² gelang es 160 Jahre später zwei Frauen, Eleanor Roosevelt, der Gattin von US-Präsident Franklin Roosevelt und der Inderin Hansa Mehta⁵³ die im Entwurf vorgesehene

⁴⁷ Weiterführend hierzu *König, Doris*, Die Diskriminierungsverbote im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), ZESAR 5-6, 2004, S. 214 ff.

⁴⁸ Wenn z. B. nach einer innerstaatlichen Rechtsordnung nur Männer Eigentum haben können, dann gewähren die Diskriminierungsverbote der Pakte keinen Schutz. Darüber ausführlicher: *Rudolf, B.* oben Fn. 40, S.1.

⁴⁹ Sie verbieten nur die Diskriminierung im Schutzbereich der in den Pakten enthaltenen Rechte.

⁵⁰ *Arnould, Andreas von*, Feministische Theorien und Völkerrecht in: B. Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S.13-45.

⁵¹ Déclaration des droits de la Femme et de la Citoyenne. In diesem kurzen und inhaltlich eng mit der proklamierten „Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte“ verbundenen Text präziserte die Verfasserin, Olympe de Gouges, alle Begriffe, bei denen zuvor nicht klar war, ob damit auch Frauen gemeint waren. So ersetzte sie durchgängig die Wörter „Mensch“ oder „Mann“ durch „Frau und Mann“ und stellte jedem „Bürger“ eine „Bürgerin“ zur Seite.

⁵² Am 03. November 1793 wurde sie wegen ihrer unerwünschten Einmischung in die den Männern vorbehaltene Politik guillotiniert.

⁵³ Weiterführend hierzu *Rensmann, Thilo*, Der Beitrag Eleanor Roosevelts zur Fortentwicklung des Völkerrechts, in: B. Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006. S. 129-143ff. Die beiden Frauen sind als Vertreterinnen ihrer Staaten Mitglieder der Delegation für die Ausarbeitung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) gewesen, Frau Roosevelt war außerdem die erste Vorsitzende der UN- Menschenrechtskommission und gilt als „Geburtshelferin“ der AEMR.

Formulierung „all men“ im Art. 1⁵⁴ der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948⁵⁵ durch „all human beings“ zu ersetzen und damit zur Fortentwicklung des Völkerrechts beizutragen.

Die späteren frauenspezifischen Konventionen sind aus der Einsicht entstanden, dass die faktische Gleichberechtigung von Frauen nicht allein durch das generelle Diskriminierungsverbot oder durch geschlechtsneutral formulierte Bestimmungen erreicht werden kann⁵⁶. Schon 1946 wurde neben der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen auch eine UN-Frauenrechtskommission⁵⁷ geschaffen, die die Verbesserung der Rechtsstellung der Frau im politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereich gezielt fördern soll, allerdings nur mit einer beratenden Funktion. 1967 folgte eine rechtlich nicht bindende UN-Erklärung zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau⁵⁸ aber bis Ende der 80er Jahre sah man Frauen im Kontext der Vereinten Nationen lediglich als Zielgruppe, deren Rechtsstellung durch die Entwicklungsmaßnahmen verbessert werden kann⁵⁹.

I. Weltfrauen- und Menschenrechtskonferenzen, die Verabschiedung von CEDAW und des Fakultativprotokolls

Eine sehr lange Tradition der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen hat die Sichtweise der Staatengemeinschaft verfestigt, dass spezifische Frauenrechtsverletzungen nicht mit Menschenrechtsüberprüfungsmechanismen gemessen werden können, sondern nur über langfristige soziale und wirtschaftliche Maßnahmen verändert werden können. Gewalt gegen

⁵⁴ Der Artikel 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte lautet heute: „All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.“

⁵⁵ In deren Präambel war zunächst die Bekräftigung der Gleichberechtigung von Männer und Frauen nicht vorgesehen; weiterführend hierzu *Degener, Theresia*, oben Fn. 11. S. 894ff.

⁵⁶ *Wölte, Sonja*, Frauenrechte stärken in: GTZ (Hrsg.), Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2003, S. 7.

⁵⁷ Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen rief die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW) 1946 ins Leben. CSW ist die älteste UN-Institution, die für die Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter zuständig ist. Die Kommission bereitet Berichte und Empfehlungen zur Stellung der Frau vor, sie lässt Untersuchungen durchführen, die Diskriminierung aufdecken sollen. Sie definiert frauenpolitische Ziele und schlägt Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung vor. Die CSW fungierte als Organisatorin der Vor- und Nachbereitung (Monitoring) der Weltfrauenkonferenzen. Diese Kommission bildet auch heute das institutionelle Zentrum der UN-Frauenpolitik. Mit der Einrichtung der neuen Einheit der Vereinten Nationen für Geschlechtergerechtigkeit „UN Women“ seit 01. Januar 2011, fungiert sie auch als Aufsichtsgremium für die normative Arbeit dieser Organisation, online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/daw/index.html> (20.05.2011).

⁵⁸ UN Res. 2263 (XXII) vom 07.11.1967; sie diente als Grundlage des CEDAW Übereinkommens.

⁵⁹ *Raue, Julia*, Frauenrechte als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsbereich – Von einer Frauenperspektive zu einer Gender-Perspektive?, in: B. Rudolf (Hrsg.), *Frauen und Völkerrecht*, Baden-Baden 2006, S. 99-128 (99).

Frauen wurde lange unter Verweis auf kulturelle und traditionelle Gewohnheiten⁶⁰ relativiert. Der Grund dafür war vor allem, dass bei den Staaten, aber auch bei den zumeist männlichen Ausschussmitgliedern von UN-Vertragskontrollgremien dieser Zeit eine Sensibilität für Diskriminierung aufgrund des sozialen Geschlechtes („gender“) und nicht nur des biologischen („sex“) nicht ausgeprägt war⁶¹. Diese Trennung ist bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes im Jahre 1994 auch in der deutschen Rechtsprechung vertreten worden.

Mit der Ausrufung des Internationalen Jahres der Frau für 1975 durch die UN-Generalversammlung begannen die Vereinten Nationen eine intensive Beschäftigung mit der Situation der Frauen in aller Welt.

Im gleichen Jahr (1975) fand in Mexiko-City die erste von bislang vier Weltfrauenkonferenzen⁶² statt, bei der ein Weltaktionsplan⁶³ mit drei prioritären Zielen zur Verbesserung der Stellung der Frau definiert wurden: Gleichheit, Entwicklung und Frieden. Der Zeitraum von 1976 bis 1985 wurde zur UN-Frauendekade erklärt und es wurde die Forderung nach einem rechtlich verbindlichen Übereinkommen zur Beseitigung von Frauendiskriminierung⁶⁴ gestellt.

In der vier Jahre später von der UN-Generalversammlung verabschiedeten CEDAW Konvention wurde betont, dass die vollständige Entwicklung einer Gesellschaft nur durch die gleichberechtigte Teilhabe und Gleichstellung von Frauen in allen Bereichen voranschreiten kann⁶⁵. Allerdings wurde die Konvention selbst zunächst weniger als ein Menschenrechtsvertrag und mehr als ein Vertrag zur Förderung der Entwicklung von Frauen verstanden⁶⁶. Der menschenrechtliche Ansatz wurde dabei vernachlässigt⁶⁷. Das mit der Konvention verbundene

⁶⁰ Zwingel, Susanne, "From intergovernmental negotiations to (sub) national change: a transnational perspective on the impact of the CEDAW Convention", International Feminist Journal of Politics, Vol. 7, No. 3, 400-424. Republished in shorter version: "The birth of a gender vision" and "CEDAW: the women formula", online unter: www.opendemocracy.net/democracy-resolution_1325/cedaw2_2986.jsp (26.5.2011).

⁶¹ Rudolf, Beate (Hrsg.), Einführende Überlegungen zum Wandel des Völkerrechts durch Frauenrechte und Fraueninteresse in: Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 5-10.

⁶² "Die Weltkonferenzen der neunziger Jahre haben maßgeblich dazu beigetragen, dass CEDAW sich von einem als Entwicklungsinstrument angesehenen Übereinkommen zu einem anerkannten Menschenrechtsinstrument entwickelt hat, das eine weitere Verbreitung erfahren und zur Mobilisierung von Frauen in aller Welt beigetragen hat". Schöpp-Schilling, oben Fn. 32.

⁶³ A/RES/35/136, World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year.

⁶⁴ Wölte, Sonja, oben Fn. 56.

⁶⁵ Präambel der Konvention, oben Fn. 35.

⁶⁶ Rudolf, Beate, oben Fn. 39.

⁶⁷ Ausführlich hierfür, Schöpp-Schilling, Hanna Beate: Das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in: Politik und Recht, Vom Stiefkind zum Hoffnungsträger: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, online unter: <http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/tagungsdokumentation.pdf> (30.06.2011).

Aktionsprogramm verpflichtet die Staaten, die diese Konvention ratifiziert haben, zur Umsetzung von Maßnahmen, die nicht nur die rechtliche (de jure), sondern auch die tatsächliche (de facto) Gleichberechtigung von Frau und Mann herbeiführen sollen, unabhängig davon, ob die Diskriminierung im Staat-Bürger-Verhältnis oder zwischen Privaten erfolgt. Da sich Diskriminierung und Rechtsverletzungen an Frauen meist in der „Privatsphäre“ abspielen, stellt die Erweiterung der Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten für Rechtsverletzungen auf nichtstaatliche Akteure einen großen Fortschritt dar. Im Unterschied zu anderen Menschenrechtsabkommen sah die CEDAW-Konvention andererseits keine Sanktionsmöglichkeiten im Falle der Verletzungen ihrer Normen durch die Vertragsstaaten vor. Durch das Übereinkommen sind die Vertragsstaaten lediglich verpflichtet worden, regelmäßig Bericht über die Umsetzung der Konvention zu erstatten.

Zwei weitere Weltfrauenkonferenzen folgten im Laufe der UN-Frauendekade in Kopenhagen 1980⁶⁸ und in Nairobi 1985⁶⁹. Während die Konferenz von Kopenhagen die Fortschritte des Aktionsplanes von Mexiko analysierte, beschäftigte sich die Konferenz in Nairobi mit der Evaluierung der Frauendekade und erkannte, dass die Ziele Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden nur durch eine gleichberechtigte Teilnahme von Frauen in der Entwicklungsarbeit erreicht werden können.

Ein echter Durchbruch in der Anerkennung der Rechte der Frauen wurde auf der Zweiten Weltmensenrechtskonferenz in Wien 1993 erreicht. Noch nie war es zu einer derart starken Einflussnahme von Nichtregierungsorganisationen (NROs) auf die Entscheidungen einer Menschenrechtskonferenz gekommen, wobei die Frauenrechts-NROs und das Thema bereits bekannt gewordener Massenvergewaltigungen in Ex-Jugoslawien im Vordergrund standen⁷⁰. In Wien wurden die Menschenrechte von Frauen ausdrücklich als unveräußerlicher und integraler Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte definiert, Gewalt in der Familie, insbesondere von Seiten des Ehemanns oder männlichen Partners verurteilt und erkannt, dass Gewalt gegen Frauen keine „Privatsache“ des einzelnen in der Familie ist, sondern einer Menschenrechtsverletzung vor der der Staat Frauen schützen muss. So wurde der Schutz vor Gewalt, Benachteiligung und Diskriminierung als ein Menschenrecht der Frauen zu einem

⁶⁸ Die Kopenhagener Konferenz vom 14. bis 30. Juli 1980 verabschiedete ein Aktionsprogramm für die zweite Hälfte der Frauendekade mit den Schwerpunkten Beschäftigung, Gesundheit, Erziehung und Ausbildung (Programme of Action for the Second Half of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace), online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html> (30.06.2011).

⁶⁹ Die Dritte Weltfrauenkonferenz in Nairobi (15. bis 26. Juli 1985) verabschiedete Zukunftsstrategien zur Förderung der Frau von 1986 bis 2000 (Forward-looking Strategies for the Advancement of Women during the Period from 1986 to the Year 2000), online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html> (30.06.2011).

⁷⁰ Weber, F. und Heinz, Wolfgang S., Der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen zehn Jahre nach der Wiener Weltmensenrechtskonferenz, in: Jahrbuch Menschenrechte 2004, S. 228-237.

gemeinsamen Anliegen der Völkergemeinschaft erhoben und die Ausarbeitung eines Petitionsrechts im Rahmen eines Fakultativprotokolls zur CEDAW ausdrücklich gefordert⁷¹.

Im Anschluss an die Konferenz verabschiedeten die Vereinten Nationen im Dezember 1993 eine Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen⁷² die erstmals in der Geschichte der Vereinten Nationen die ausdrückliche Verurteilung der Gewalt gegen Frauen im Privatbereich als Menschenrechtsverletzung aufführt⁷³. Obwohl rechtlich nicht bindend, definiert diese Erklärung Gewalt gegen Frauen⁷⁴ als Menschenrechtsverletzungen und fordert staatliche Maßnahmen zu deren Beseitigung.

Die Wiener Forderung „Frauenrechte sind Menschenrechte“ fand die volle Zustimmung auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995, der bisher größten Konferenz in der UN-Geschichte⁷⁵. Die Konferenz und ihre Aktionsplattform bekräftigten die Verpflichtungen aufgrund der CEDAW und forderten die „Umsetzung der Zukunftsstrategien von Nairobi“. Alle Hindernisse sollten (zumindest theoretisch) beseitigt werden, um die aktive Teilnahme der Frau und ihre volle und gleichberechtigte Mitwirkung an den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Entscheidungsprozessen sicherzustellen.

Der von 189 Ländern einstimmig verabschiedete Aktionsplan⁷⁶ mit 12 Schwerpunktbereichen⁷⁷ bekräftigte die Zielsetzung dieser Konferenz auf eine Machtgleichstellung⁷⁸ bzw.

⁷¹ Wiener Erklärung und Aktionsprogramm (A/CONF.157/23) vom 25.6.1993.

⁷² UN Resolution (A/RES/48/104) vom 20.12.1993.

⁷³ Weiterführend hierzu: *Hamm, Brigitte*, in: Zum Folgeprozess der Wiener Weltmenschrechtskonferenz. Bericht vom Internationalen NGO-Forum Wien plus 5 im Jahrbuch Menschenrechte 2000, S. 298-310.

⁷⁴ Körperliche, sexuelle und psychologische Gewalt in der Familie – auch körperliche Misshandlungen und sexueller Missbrauch von Mädchen, Gewalttätigkeit im Zusammenhang mit der Mitgift, Vergewaltigung in der Ehe, Genitalverstümmelung und andere für Frauen schädliche und verletzende traditionelle Praktiken, Gewalt außerhalb der Ehe und Gewalttätigkeit im Zusammenhang mit Ausbeutung, körperliche, sexuelle und psychologische Gewalt im Umfeld der Gemeinschaft, einschließlich Vergewaltigung, sexuellem Missbrauch, sexueller Belästigung und Einschüchterung am Arbeitsplatz, in Bildungseinrichtungen und andernorts, Frauenhandel und Zwangsprostitution sowie jede staatliche oder staatlich geduldete körperliche, sexuelle und psychologische Gewalt.

⁷⁵ „An der Regierungskonferenz nahmen ca. 17.000 Personen aus 189 Staaten und 3000 akkreditierten NRO teil: Regierungsvertreterinnen der Mitgliedsstaaten der UN, von Organisationen der UN (UNICEF, UNESCO, ILO etc.), aus überstaatlichen Organisationen (z. B. Europäische Kommission) und schließlich die offiziellen Vertreterinnen der NRO ... Das NRO-Forum übertraf mit ca. 25.000 Teilnehmerinnen diese Zahl noch bei Weitem“. *Schweitzer, M. Alexander*, Die Pekinger Weltfrauenkonferenz 1995, in: Deutsche Kommission Justitia et Pax (Hrsg.), Gleichberechtigung – Entwicklung – Frieden, 1999 (3. Aufl.) S. 11-53.

⁷⁶ In der Erklärung von Peking heißt es dazu: „Wir verabschieden hiermit die nachstehende Aktionsplattform und verpflichten uns als Regierungen zu ihrer Umsetzung, bei der wir dafür Sorge tragen werden, dass in allen unseren Politiken und Programmen eine geschlechtsbezogene Perspektive zum Ausdruck kommt“ (Erklärung von Peking, Pt. 38), online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcwn.html> (30.06.2011).

⁷⁷ Frauen und Armut, Bildung und Training für Frauen, Gesundheitsversorgung, Gewalt gegen Frauen, Frauen und bewaffneter Konflikt, Frauen und Wirtschaft, Machtverteilung in politischen Entscheidungsprozessen, Mechanismen zur Frauenförderung, Schutz der Menschenrechte von Frauen,

auf Selbstkompetenz von Mann und Frau (empowerment⁷⁹) und weniger, wie lange Jahre zuvor, auf „Gleichberechtigung und die Beseitigung der Diskriminierung der Frau“. Da, wie oben erwähnt, keine Sanktionsmöglichkeiten bei Nichterfüllung dieser Verpflichtungen vorgesehen waren, unterstützte die Aktionsplattform den in Wien angestoßenen Prozess zur Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zur CEDAW, das bei Nichterfüllung der Verpflichtungen ein Individualbeschwerderecht vorsieht⁸⁰.

Auf der Konferenz in Peking wurde eine neue Strategie zur Gleichstellungspolitik eingeführt. Während der Vorbereitungsarbeiten zur Konferenz fand ein Umdenken im Hinblick auf die Methodik zum Erreichen der Gleichberechtigung statt: Hatte man bisher versucht, von einem frauenspezifischen Ansatz aus die Situation der Frauen zu verbessern, griff man nun auf einen so genannten „Gender-Ansatz“ zurück⁸¹. „Gender Mainstreaming“ meint dabei das Prinzip, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben, die Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von Anfang an zu berücksichtigen mit dem Ziel, Ungleichbehandlung gar nicht erst entstehen zu lassen. Regierungen wurden aufgefordert, geschlechtsspezifische Belange in die Konzeption von Politik und Programmen mit einzubeziehen.

Vier Jahre nach Peking wurde das CEDAW-Übereinkommen durch das Fakultativprotokoll ergänzt⁸², es trat am 22. Dezember 2000 in Kraft. Damit wurde ermöglicht, gegen die Vertragsstaaten, die dieses Protokoll ausdrücklich akzeptiert hatten, im Falle einer Verletzung der Konvention Individualbeschwerde- und Untersuchungsverfahren durchzuführen.

Zugang zu Medien und Abbau von Stereotypen, Frauen und Umwelt und Schutz der Diskriminierung von Mädchen, oben Fn. 76.

⁷⁸So die amtliche deutsche Übersetzung des Begriffs „empowerment“ des Aktionsplans von Peking „deren Bedeutung nicht ganz trifft“. Ausführlich hierzu, *J., Raue*, Frauenrechte als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsbereich – Von einer Frauenperspektive zu einer *Gender*-Perspektive? in: B. Rudolf, oben Fn. 59, S. 99-129.

⁷⁹ Der Begriff „Empowerment“ (Selbstkompetenz), wird in der Regel nicht übersetzt. Der aus dem Englischen stammende Begriff meint dabei grundsätzlich die Stärkung von Frauen und ihren Machtgewinn. Es gibt keine allgemein gültige Definition, sondern verschiedene Begriffsauslegungen. Empowerment kann dabei persönliche, rechtliche, soziale, politische, kulturelle oder ökonomische Stärkung bedeuten (Wichterich/Rodenberg); aus dem Glossar des Deutschen Menschenrechtsinstituts: „Engl., 'wörtlich Selbstermächtigung', Empowerment zielt darauf, dass sich Menschen in den Stand versetzen bzw. durch Maßnahmen in den Stand versetzt werden, ein mündiges, selbst bestimmtes Leben zu führen und ihre Belange persönlich wie politisch zu artikulieren und zu vertreten. Im Mittelpunkt steht dabei die Stärkung der vorhandenen Potenziale der Menschen“, online unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/service/glossar.html> (25.5.2011).

⁸⁰ United Nation, Fourth World Conference on Women, Beijing Declaration and Platform for Action (Fn. 20), Abs. 231 k (Platform for Action).

⁸¹ *Raue, Julia*, oben Fn. 59.

⁸² Angenommen durch die Resolution 54/4 der Generalversammlung der UNO am 06.10.1999.

II. Weitere Instrumente zur Stärkung der Frau auf UN-Ebene

Im September 2000 trafen sich die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsstaaten, um die wichtigsten Probleme unserer Zeit zu erörtern und Strategien für ihre Lösung festzulegen. Die Stärkung der Rolle der Frauen war ebenfalls eine der verpflichtenden Zielsetzungen der von 189 UN-Mitgliedsstaaten verabschiedeten Millenniumserklärung. Sie zeigt, dass Gleichberechtigung eine der zentralen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bleibt. Mit dem dritten der acht Millenniumsentwicklungsziele⁸³ haben sich die Teilnehmer dazu verpflichtet, die Gleichstellung der Geschlechter und die politische, wirtschaftliche und soziale Beteiligung von Frauen zu fördern.

Einen weiteren Meilenstein zur Gleichstellung der Frauen und Männer stellt die vom UN-Sicherheitsrat am 31. Oktober 2000 einstimmig angenommene Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit dar⁸⁴, mit der sich der Sicherheitsrat erstmals offiziell dafür einsetzte, die Auswirkung von bewaffneten Konflikten auf Frauen während und in der Folge von Konflikten zu thematisieren. Die Resolution betont auch erstmals „die wesentliche Rolle, die Frauen in allen Phasen der Konfliktbewältigung und Friedensschaffung spielen“⁸⁵.

Dabei ist eine Neudefinition der Qualität von Friedens- und Sicherheitspolitik geschaffen worden. Sie soll den Weg zu einer Friedens- und Sicherheitspolitik bereiten, die den Lebensbedingungen von Frauen gerecht wird. Sie verpflichtet die UN, alle Mitgliedsstaaten und Konfliktparteien, Frauen in allen Fragen des Friedensprozesses entsprechend zu beteiligen und die Geschlechterdimension in Friedensabkommen, bei Friedenseinsätzen und in anderen sicherheitspolitisch relevanten Bereichen zu beachten⁸⁶.

B. Die CEDAW-Konvention und ihr Instrumentarium zur Überwachung

Die von der UN-Frauenrechtskommission (CSW)⁸⁷ ausgearbeitete und von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 18. Dezember 1979 verabschiedete CEDAW-Konvention trat 30 Tage nach der 20. Ratifikation am 3. September 1981 in Kraft⁸⁸.

⁸³ UN Res. 55/2, deutsche Übersetzung bei der VN, Deutscher Übersetzungsdienst: online unter: <http://www.un.org/Depts/german/gv-55/band1/ar55002.pdf> (14.06.2011).

⁸⁴ UN S/RES/1325 (2000).

⁸⁵ „Wir können es uns nicht mehr leisten, die Beiträge von Frauen und Mädchen in allen Stationen der Konfliktlösung, der Friedensschaffung, -konsolidierung und -sicherung sowie dem Prozess des Wiederaufbaus zu bagatellisieren oder zu ignorieren. Nachhaltiger Friede wird nicht erreicht werden ohne vollständige und gleiche Beteiligung von Frauen und Männern“ – aus dem Bericht des Generalsekretärs über „Frauen, Frieden und Sicherheit“, UN Doc. S/2002/1154, *Schmahl, Stefanie*, Frauen und Frieden, in: B. Rudolf, Fn. 61, S. 47-70.

⁸⁶ *Arloth, J./Seidensticker, F. L.*, oben Fn. 30, S. 4-44.

⁸⁷ Oben Fn. 57.

⁸⁸ GV Res. 34/180; UNTS Bd. 1249, oben Fn. 35.

Als "Stiefkind der Menschenrechts-Vertragsorgane"⁸⁹, begann die Arbeit des CEDAW-Ausschusses unter extrem schwierigen Bedingungen in den frühen 1980er Jahren, mit einer eingeschränkten Sitzung von zwei Wochen pro Jahr und knappen Ressourcen, was internationale Ignoranz - wenn nicht Widerstand - gegen Frauenrechte dieser Zeit zeigte. Mit der Ratifikation von CEDAW sind die Vertragsstaaten neben der Umsetzung der Konvention zur regelmäßigen Berichterstattung über die Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen an den CEDAW-Ausschuss verpflichtet.

I. Beitritt⁹⁰ und Wirksamkeit in den nationalen Rechtsordnungen

Nur noch wenige der 192 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen fehlen als Vertragsstaaten⁹¹, darunter die Vereinigten Staaten, die zwar auf der 2. Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen (1980) das Übereinkommen unterzeichneten, dieses aber bislang nicht ratifiziert haben.

Die ersten Länder, die CEDAW ratifizierten, waren die sozialistischen Staaten. Eine umgehende Ratifikation erfolgte dort vor allem deshalb, weil die Regierungen der sozialistischen Staaten zum einen der Überzeugung waren, alle Verpflichtungen des Übereinkommens bereits zu erfüllen, und zum anderen dazu beitragen wollten, dass das Übereinkommen so schnell wie möglich in Kraft tritt⁹².

Bei der Bewertung der universellen Verbindlichkeit muss berücksichtigt werden, dass sie sehr „teuer erkaufte“⁹³ worden ist. Viele Staaten, die CEDAW ratifiziert haben, insbesondere islamische Länder, haben umfangreiche Vorbehalte angebracht, die die Wirksamkeit des Übereinkommens erheblich schwächen⁹⁴.

Beispiele anderer, insbesondere lateinamerikanischer Länder haben jedoch gezeigt, dass die CEDAW-Konvention einen wichtigen Bezugsrahmen für „frauenfreundliche“ Verfassungsreformen in den Demokratisierungsprozessen darstellen konnte. Mit der detaillierten Definition geschlechtsspezifischer Diskriminierung diente sie als Rechtsquelle für konkrete richterliche Auslegungen von allgemein gehaltenen nationalen Diskriminierungsverboten⁹⁵. In zahlreichen afrikanischen Ländern wurden seitens verschiedener

⁸⁹ Zwingel, Susanne, oben Fn. 60.

⁹⁰ Ein Staat kann auch ohne vorherige Unterschrift der Konvention direkt beitreten (accession). Rechtlich unterscheidet sich der Beitritt dann nicht von der Ratifikation, Vgl. Rules of Procedure, online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committeerulesofprocedure.html> (30.05.2011).

⁹¹ Nicht beigetreten sind: USA, Iran, Somalia, Sudan und kleinere Staaten aus dem Pazifik (Nauru, Tonga, Niue) und der Vatikanstaat.

⁹² Schöpp-Schilling, oben Fn. 13.

⁹³ König Doris, Frauenrechte sind Menschenrechte...und doch anders? - Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) in: Beate Rudolf, Vgl. 61, S. 81-98.

⁹⁴ Näheres unter: Reichweite der Staatenverpflichtungen.

⁹⁵ Wölte, Sonja, Siehe Fn. 56.

Frauenrechtsorganisationen Kampagnen zur öffentlichen Aufklärung über Frauenrechte mit Bezug auf CEDAW durchgeführt, die so zur Sensibilisierung über bestimmte Frauenrechtsverletzungen⁹⁶ beitrugen.

In Europa spielte die CEDAW ebenfalls eine wichtige Rolle⁹⁷. So hatte beispielsweise Finnland in dieser Zeit keine gesetzlichen Bestimmungen über Gleichstellung der Geschlechter. Es hat die Konvention 1980 unterzeichnet, aber erst 6 Jahre später ratifiziert, nachdem erhebliche Änderungen an finnischen Rechtsvorschriften einschließlich der Schaffung eines Equality Acts vorgenommen worden waren⁹⁸. Die Niederlande ratifizierten CEDAW erst 1991, nachdem sie noch bestehende nationale diskriminierende Gesetze angepasst hatten⁹⁹.

II. Wesentliche Charakteristika von CEDAW

Während die allgemeinen Normen der internationalen Menschenrechtsinstrumente den Schutz von Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes sowohl von Frauen als auch Männern garantieren, richtet sich die CEDAW nicht allgemein gegen Geschlechterdiskriminierung. Sie hebt nur den Schutzanspruch der Frau vor Diskriminierung hervor¹⁰⁰. „Das Verhältnis von Frauen und Männern zueinander sowie die Kategorie Geschlecht selbst wird als historisch konstruiertes Dominanzverhältnis qualifiziert“¹⁰¹. So heißt es in der Präambel, „dass die Rolle der Frau bei der Fortpflanzung kein Grund zur Diskriminierung sein darf und dass die Kindererziehung eine Aufgabe ist, die sich Mann und Frau sowie die Gesellschaft insgesamt teilen müssen“.

Weiterhin weist die Präambel des Übereinkommens darauf, dass die Frau trotz vielfältiger Bemühungen der Vereinten Nationen zur Förderung der Gleichberechtigung von Mann und Frau und verschiedenen Urkunden „noch immer weitgehend diskriminiert wird“. Deswegen besteht ein Bedarf zur *Beseitigung* dieser Diskriminierung, der sich in dem Titel der CEDAW

⁹⁶ Wie z. B. genitale Verstümmelung.

⁹⁷ Schweden war mit der Verabschiedung im Jahre 1980 das erste Land der heutigen Europäischen Union, in dem CEDAW ratifiziert wurde. Eine Woche später folgte Portugal (nach der damaligen DDR), dann Ungarn und Polen. 1983 kamen Österreich, Dänemark, Frankreich, Griechenland hinzu, 1984 schlossen sich Zypern und Spanien an, 1985 Italien, Belgien und Irland, 1986 Finnland, das Vereinigte Königreich und Nordirland, 1989 Luxemburg. Die Niederlande ratifizierten CEDAW 1991, ebenso wie Malta und Estland. 1992 kamen Lettland und Slowenien dazu (nach dem Zerfall von Jugoslawien, das bereits 1982 beigetreten war), Tschechien und die Slowakei nach der Teilung jeweils 1993 (die Ratifizierung durch die Tschechoslowakei war bereits 1982 erfolgt) und Litauen 1994, weiterführend hierzu, *Schöpp-Schilling*, Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN- Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW- Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, ZESAR, 5-6/2004, S.234-244.

⁹⁸ *Zwingel, Susanne*, oben Fn. 60.

⁹⁹ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 97.

¹⁰⁰ Ausführlich hierfür, *Degener, Theresia*, oben Fn. 11, S.(895).

¹⁰¹ *Degener, Theresia*, oben Fn.11. Zu dem Konzept Differenzierungsverbot und Dominierungsverbot, auch Ute Sacksofsky, Positive Maßnahmen und Verfassungsrecht, ZESAR 5-6/2004, S. 208-213.

widerspiegelt. So nimmt er nicht den Bezug auf die *Rechte*¹⁰² von Frauen, wie bei den meisten anderen UN-Konventionen üblich¹⁰³, sondern auf die *Beseitigung* einer bereits im Voraus festgestellten Diskriminierung der Frau. Die in Art. 2 formulierte Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine Politik zur „*Beseitigung*“ der Diskriminierung der Frau, und zwar „unverzüglich“ und „mit allen geeigneten Mitteln“ zu verfolgen, hat die Staaten „gezwungen“ durch ihre (freiwillige) Unterschrift indirekt einzuräumen, dass auch in ihrem Hoheitsgebiet die Frau diskriminiert wird¹⁰⁴.

Das aus einer Präambel und dreißig Artikeln bestehende Übereinkommen enthält eine Begriffsbestimmung der Diskriminierung der Frau und verurteilt jede Form diesbezüglicher Diskriminierung. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, gehören zu den Kontrollinstrumenten des Übereinkommens nur das Berichtsprüfungsverfahren (Art. 18 CEDAW) sowie das Verfahren der Staatenbeschwerde (Art. 29 CEDAW). Das Übereinkommen enthielt zunächst keine weiteren Kontrollinstrumente wie ein individuelles Mitteilungs- oder ein Untersuchungsverfahren.

1. Begriff der Gleichberechtigung und Diskriminierung

Der Begriff „Diskriminierung“ wird in CEDAW Art. 1 definiert als „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 Familienstandes – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird“. Dieser Begriff beinhaltet drei Grundelemente: eine Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts, eine Benachteiligung¹⁰⁵ der Betroffenen, die wiederum entweder unverhältnismäßig oder nicht gerechtfertigt ist. Das bedeutet, dass nicht jede Ungleichbehandlung eine Diskriminierung darstellt. Dabei gelten vorübergehende Sondermaßnahmen¹⁰⁶ aus Art. 4 der CEDAW zur Förderung der Geschlechtergleichstellung „bis die Ziele der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung erreicht sind“ nicht als Diskriminierung.

¹⁰² Hervorhebung im ganzen Absatz von Verf.

¹⁰³ Außer: Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung, online unter:http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_de.pdf (02.06.2011).

¹⁰⁴ In Deutschland fand diese Schlussfolgerung 1994 eine Bestätigung in der Erweiterung des Art. 3 des GG um den Satz: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung *bestehender* Nachteile hin.“ (Hervorhebung d. Verf.)

¹⁰⁵ Die Bevorzugung ist nicht als Diskriminierung erfasst.

¹⁰⁶ Diese werden auch oft als „positive Diskriminierung“ bezeichnet.

Im Deutschen werden Begriffe wie das englische „equality“ und das französische „égalité“ üblicherweise mit „Gleichheit“ übersetzt. Da in der deutschen Fassung des CEDAW-Übereinkommens diese Begriffe mit „Gleichberechtigung“ übersetzt wurden, stellt sich die Frage, wie diese Begriffe zu verstehen sind. Eine solche deutsche Übersetzung wird damit erklärt, dass auch in Art. 3 Abs. 2 GG der Begriff „Gleichberechtigung“ verwendet wird. Welche Bedeutung der Begriff der Gleichberechtigung im Vergleich zur Gleichbehandlung oder Gleichstellung, die beide häufig im Zusammenhang mit dem Verbot der Diskriminierung von Frauen benutzt werden, und wie sich die Begriffe unterscheiden, soll wegen des begrenzten Umfangs dieser Arbeit nicht weiter ausgeführt werden¹⁰⁷.

Eine Antwort auf die Frage, welcher Gleichheitsbegriff der CEDAW zugrunde liegt, findet man zunächst in der Präambel des Abkommens. Dort formuliert die CEDAW den Zusammenhang mit Gleichheit, Wertschätzung der Person und Gerechtigkeit und verweist darauf, „dass die Diskriminierung der Frau die Grundsätze der Gleichberechtigung und der Achtung der Menschenwürde verletzt, die Frauen daran hindern, unter den gleichen Voraussetzungen wie Männer am politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ihres Landes teilzunehmen ...“. Dabei ist zu beachten, dass die Frage, ob Diskriminierung vorliege oder nicht, „stets vom *Standpunkt der Betroffenen*“¹⁰⁸ (nicht die individuelle, sondern eine objektivierte Perspektive) zu beurteilen ist. Das Diskriminierungsverbot wendet sich gegen eine soziale Herabsetzung¹⁰⁹ und Ausgrenzung der Frauen, gegen Zuteilung und Stereotypisierung ihrer Rolle in der Gesellschaft und gegen Dominierung einer Gruppe durch eine andere. Schließlich wird in der Präambel als Ziel der Konvention die „Verwirklichung der vollen Gleichberechtigung von Mann und Frau“ genannt.

2. Wichtigste Schutzbereiche

Um das Ziel der vollen Gleichberechtigung zu erreichen, beinhaltet die CEDAW umfangreiche Diskriminierungsverbote. Sie enthält ein breites Spektrum detaillierter Ausführungen, in denen sich die Vertragsstaaten verpflichten, effektive gesetzgeberische oder sonstige Maßnahmen, auch Sanktionen, zum Abbau rechtlicher und tatsächlicher Ungleichheiten, insbesondere auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem, staatsbürgerlichem und sonstigem Gebiet zu ergreifen (Art. 2-16 CEDAW). Diese reichen von einer Verankerung des Gleichberechtigungsgrundsatzes in der Verfassung bis hin zur Bekämpfung der Diskriminierung

¹⁰⁷ Weiterführend hierzu: *König, Doris*, oben Fn. 47.

¹⁰⁸ *Kägi-Diener, Regula*, Die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote, insbesondere CEDAW, für die schweizerische Rechtsprechung, in: *Zeitschrift, Frauenfragen*, 1/2009. S. 42-50. Hervorhebung im Text.

¹⁰⁹ Schon die Präambel (Abs. 8) zeigt die Besorgnis, dass schwierige soziale Verhältnisse die Diskriminierung verstärken können.

durch Privatpersonen. Mit dieser Reichweite überwindet die CEDAW die Trennung zwischen öffentlichen und privaten Bereichen. Diese führte im Gegensatz zu dem bis dahin herrschenden Verständnis dazu, dass nun Menschenrechtsverletzungen nicht nur durch den Staat angenommen wurden sondern auch jene Rechtsverletzungen an Frauen, die im familiären und gesellschaftlichen Bereich erfolgen¹¹⁰.

Nach Art. 4 CEDAW sind positive Maßnahmen zur Förderung von Frauen ausdrücklich zulässig¹¹¹ sowie *geeignete*¹¹² Maßnahmen zur Beseitigung der faktisch weiter bestehenden Diskriminierungen die den verfestigten sozialen und kulturellen Verhaltensmustern und Vorurteilen sowie der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau entgegenwirken (Art. 5 a)¹¹³. Die umfassenden Forderungen zur Überwindung von Frauendiskriminierung werden für alle in den Vertragsstaaten lebenden Frauen, also nicht nur für eigene Staatsbürgerinnen, erhoben. Mit Blick auf strukturelle Diskriminierung geht die CEDAW über Diskriminierungsverbote der anderen Menschenrechtsverträge hinaus und erlaubt dem Staat nicht, sich mit Verweis auf andere Menschenrechte, insbesondere die Meinungs- und Religionsfreiheit, der Beseitigung struktureller Diskriminierung zu entziehen¹¹⁴. Dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten drei Arten von Verpflichtungen unterliegen: Nichtdiskriminierung (Unterlassung von Rechtsverletzungen), Schutz und Förderung der Frau.

Die Diskriminierungsverbote betreffen Bereiche des politischen und öffentlichen Lebens (Art. 7), Vertretung der Regierung auf internationaler Ebene und Arbeit in internationalen Organisationen (Art. 8), Gleichheit bei Erwerb, Wechsel, Beibehaltung oder Verlust der Staatsangehörigkeit (Art. 9), Bildung und Ausbildung (Art. 10), Beruf und Arbeitsmöglichkeiten (Art. 11), Gesundheit und medizinische Versorgung (Art. 12), weitere Bereiche des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens (Art. 13), Bekämpfung von Frauenarmut in ländlichen Gebieten (Art. 14), Gleichstellung vor dem Gesetz und bei der Wahl des Aufenthaltsorts (Art. 15) und die Stellung in Ehe und Familie (Art. 16)¹¹⁵.

Da Gewalt gegen Frauen insbesondere im privaten Bereich zu Zeiten der Entstehung der CEDAW¹¹⁶ nicht als relevantes Problem wahrgenommen wurde, werden häusliche Gewalt und genitale Verstümmelung an keiner Stelle in CEDAW explizit verboten. Trotzdem sind diese

¹¹⁰ *Rudolf, Beate*, oben Fn. 40.

¹¹¹ Dazu die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 5 (1988) und Nr. 25 (2004), online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html> (02.06.2011).

¹¹² In der Praxis ist besonders strittig welche Maßnahmen geeignet sind um insbesondere effektiv einer Diskriminierung aus Art. 5a CEDAW entgegenzuwirken. Darüber wird später Bezug genommen.

¹¹³ *Körner, Marita*, Völkerrechtlicher Schutz vor Diskriminierung im CEDAW: Körner, M., Übereinkommen der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 38, 7 (2005), S. 223-225.

¹¹⁴ *Rudolf, Beate*, oben Fn. 40.

¹¹⁵ *Neuhold, Brita*: CEDAW +30: Jubiläumsfeier für die Magna Charta der Frauenrechte, in oben Fn. 31.

¹¹⁶ Bis zur Wiener Weltmenschrechtskonferenz 1993 haben sich die Staaten in diesem Bereich nicht zuständig gefühlt.

Diskriminierungstatbestände, wie jede andere nicht explizit erwähnte Diskriminierung der Frau, durch die Formulierung „jede Form von Diskriminierung“ und „jeder sonstigen Bereich“ gedeckt. Auf diese Weise können vom Übereinkommen auch mehrfache, kumulierende Diskriminierungstatbestände aufgrund Geschlecht und z. B. Rasse, Alter, Behinderung oder ethnischer Zugehörigkeit erfasst werden. Diese wichtige Eigenschaft hat CEDAW als ein „lebendiges Instrument“¹¹⁷ zum Schutz der Frauenrechte etabliert.

3. Reichweite der Staatenverpflichtungen

a) Vorbehalte

Grundsätzlich entscheiden die Staaten aufgrund ihrer Souveränität frei über den Umfang ihrer vertraglichen Verpflichtungen, sowie über Einbringung von Vorbehalten, die die Bindungswirkung an Verträge begrenzen. Allerdings regelt Art. 28 Abs. 2 des CEDAW-Übereinkommens¹¹⁸ im Einvernehmen mit dem Prinzip des Gewohnheitsrechts¹¹⁹, dass mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbare Vorbehalte nicht zulässig sind.

Trotzdem haben viele islamische Länder, die CEDAW ratifiziert haben, eine Bindung nur an solche Vertragsbestimmungen akzeptiert, die dem auf der Scharia basierenden Recht¹²⁰ nicht widersprechen. So wurden vor allem Vorbehalte gegen Art. 2 vorgelegt, der die Staatenverpflichtungen aufzählt, sowie gegen Art. 16, der Frauen die gleichen Rechte wie Männern in der Ehe und den Familienbeziehungen gibt¹²¹.

Auch westliche Staaten haben verschiedene Vorbehalte gegen die Konvention eingebracht, und CEDAW betreffend des Eintretens für bestimmte Rechte eingeschränkt, wie das Recht auf „freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Altersunterschied ihrer Kinder“¹²² bzw. auf damit verbundene mögliche Abtreibung (Irland, Malta, Monaco), Gleichberechtigung im Namensrecht (Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Monaco, Korea), oder das Staatsangehörigkeitsrecht für den Fall der Eheschließung mit einem Ausländer und die Weitergabe der Staatsangehörigkeit an die Kinder¹²³, um nur einige davon zu erwähnen.

¹¹⁷ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 67.

¹¹⁸ Wie auch in Art. 19 lit. c) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969.

¹¹⁹ *Giegerich, Thomas*, Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen: Zulässigkeit, Gültigkeit und Prüfungskompetenzen von Vertragsgremien, *ZaöRV* 55 (1995) S. 725 f.

¹²⁰ Weiterführend hierzu *Gerhard, Ute*: Diskurs und Geltung - Frauenrechte als Menschenrechte in islamischen Kontexten, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2005, S. 17-27.

¹²¹ Weiterführend hierzu: *Oellers-Frahm* Völkerrechtliche Fragen der Gleichberechtigung im Staatsangehörigkeitsrecht in: *A. Zimmermann und T. Giegerich* (Hrsg.), *Gender und Internationales Recht*, 2007, S. 31-47.

¹²² Artikel 16, Abs. 1e).

¹²³ Vgl.: online unter: www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations.htm (14.06.2011).

Die Bundesrepublik hat ihren eingelegten Vorbehalt zu Artikel 7 b hinsichtlich des Arbeitsverbots von Frauen in der Bundeswehr aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs¹²⁴ zurückgezogen¹²⁵.

b) Widersprüche gegen unzulässige Vorbehalte

Bisher hat eine ganze Reihe von Ländern, insbesondere die Staaten der Europäischen Union einschließlich der Bundesrepublik Deutschland, Widersprüche¹²⁶ gegen aus ihrer Sicht unzulässige Vorbehalte anderer Staaten ohne greifbare Ergebnisse eingelegt¹²⁷. Für solche „Streitigkeiten“ ist der Ausschuss selbe nicht zuständig. Gemäß Art. 29. Abs. 1 kann ein Vertragsstaat den Antrag auf Entscheidung dieser Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof vorlegen, wenn es weder auf durch Verhandlungen noch in einem Schiedsverfahren zu einer Einigung kommt. Allerdings hat bisher kein Vertragsstaat ein Schiedsverfahren eingeleitet und damit vom Art. 29 Abs. 1¹²⁸ des CEDAWs Gebrauch gemacht. Gleichzeitig schützen sich die Vertragsstaaten, die solche mit Ziel und Zweck dieses Übereinkommens unvereinbaren Vorbehalte einbringen, indem sie auch gegen dieses Mittel einen Vorbehalt einlegen und zwar, indem sie Art 29 Abs. 1 nicht anerkennen¹²⁹, wie dies in Art. 29 Abs. 2 ausdrücklich zugelassen wird¹³⁰.

Die oben erwähnten Vorbehalte gegen die uneingeschränkte Geltung der CEDAW Konvention sind ein Beispiel dafür, wie und mit welchen Argumenten Einzelstaaten internationale Verträge umgehen. Die Rechtswirksamkeit dieser Vorbehalte und die Rechtsfolgen für ihre Vertragsstaaten sind „höchst umstritten“¹³¹, genauso wie die Zuständigkeit für die Klärung der Frage nach ihrer Zulässigkeit. Es bleibt abzuwarten, in welche Richtung sich die Praxis zu dieser Frage entwickeln wird.

¹²⁴ EuGH, Urteil vom 11.1.2000 - C-285/ 98 (Lexetius.com/2000,3375 [2002/2/307]).

¹²⁵ Die BRD hat am 10. Dezember 2001 die Rücknahme des Vorbehaltes zu Art. 7 (b) nach Art. 28. Abs. 3 S. 1 des Übereinkommens erklärt.

¹²⁶ oben Fn. 123.

¹²⁷ Art. 29/2 CEDAW räumt eine solche Möglichkeit ein. Er lautet: Jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Unterzeichnung oder Ratifikation des Übereinkommens oder seines Beitritts dazu erklären, dass er sich durch Absatz 1 nicht als gebunden ansieht. Die anderen Vertragsstaaten sind gegenüber einem Vertragsstaat, der einen derartigen Vorbehalt angebracht hat, durch Absatz 1 nicht gebunden.

¹²⁸ Art. 29/1 S. 2 lautet: Können sich die Parteien innerhalb von sechs Monaten vom Zeitpunkt des Antrags auf ein Schiedsverfahren über dessen Ausgestaltung nicht einigen, so kann eine Partei die Streitigkeit dem Internationalen Gerichtshof vorlegen, indem sie einen Antrag im Einklang mit dessen Statut stellt.

¹²⁹ Art. 29/1 hat mit Art. 2 des CEDAWs am meisten von Vertragsstaaten eingelegte Vorbehalte.

¹³⁰ Oben Fn. 127.

¹³¹ König, Doris, Frauenrechte sind Menschenrechte - Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)-Teil 1, in: djb Zeitschrift 3/2004, S. 25-28 (27).

III. Fakultativprotokoll (OP): Individualbeschwerde und Untersuchungsverfahren

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (im Folgenden: „Fakultativprotokoll“) vom 6. Oktober 1999¹³² stellt mit zwei neuen Kontrollmechanismen eine Ergänzung des CEDAW-Übereinkommens dar. Gegen die Vertragsstaaten, die dieses Protokoll unterschrieben und ratifiziert haben, ist es Einzelpersonen oder Personengruppen ermöglicht worden, eine Individualbeschwerde vor dem CEDAW-Ausschuss für Verletzungen ihrer Grundrechte und Verstöße gegen die Konvention geltend zu machen (Art. 2 OP) und dem in Art. 3-7 OP geregelten Verfahren zu prüfen. Weiterhin kann seitens des CEDAW-Ausschusses auch von Amts wegen im Fall von „schwerwiegenden oder systematischen Verletzungen der Konvention durch einen Vertragsstaat“ ein Untersuchungsverfahren eingeleitet und durchgeführt werden (Art. 8 und 9 OP). Damit avancierte CEDAW von einem „relativ schwachen“ Vertrag der UN, der alleine mit Hilfe des (ursprünglich) vorgesehenen Berichtsverfahrens, kaum wirksam werden konnte „da den Vertragsstaaten zu viel Spielraum in der Umsetzung ihrer Verpflichtungen gelassen wurde“,¹³³ zum heute „wichtigsten völkerrechtlichen Instrument für Frauen“¹³⁴.

Das Fakultativprotokoll enthält keine materiell-rechtlichen Regelungen. Es sieht ein rein prozedurales Instrumentarium zur Durchführung der beiden Kontrollmechanismen (Mitteilungs- und Untersuchungsverfahren) vor. Art. 7 Abs. 5 OP sieht außerdem ein so genannten Follow-up-Mechanismus vor, „der dem 'kritischen Dialog' mit den Vertragsstaaten und der Evaluierung der Ausschussempfehlungen dient“¹³⁵. Der Ausschuss kann nach dieser Regelung mit dem Vertragsstaat nach dem geprüften Bericht in Kontakt bleiben und ggf. Informationen über Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen erbitten.

Im Gegensatz zum Übereinkommen gestattet das Fakultativprotokoll keine Vorbehalte, aber jeder Vertragsstaat kann zum Zeitpunkt der Ratifizierung erklären, das in Art. 8 und 9 vorgesehene Untersuchungsverfahren nicht zu anerkennen¹³⁶.

Das Protokoll ist seit dem 22. Dezember 2000 in Kraft¹³⁷ und heute¹³⁸ von 102 Vertragsstaaten als rechtsverbindlich anerkannt worden. Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 15.01.2002

¹³² UN Resolution 54/4 (A/RES/54/4).

¹³³ *Delbrück, Jost*, Die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von 1979 im Kontext der Bemühungen um einen völkerrechtlichen Schutz der Menschenrechte, in: I. von Münch (Hrsg.), *Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht*, 1981, 247-270.

¹³⁴ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 13.

¹³⁵ Denkschrift zum Fakultativprotokoll, zum Art. 7 FP in: *Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau*, BMFSFJ (Hrsg.) 2002, Anhang.

¹³⁶ Art. 10 des CEDAW Fakultativprotokolls („opting-out“ Klausel).

¹³⁷ Gemäß seinem Art. 16 Abs. 1, drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunde für die Staaten, die bis zu diesem Zeitpunkt beigetreten sind bzw. ratifiziert haben.

¹³⁸ Stand: Oktober 2011.

ratifiziert¹³⁹ und sich damit den Individualbeschwerden- und Untersuchungsverfahren vor CEDAW unterworfen¹⁴⁰.

IV. Aufgaben und Arbeitsweise des CEDAW-Ausschusses

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of Discrimination against Women; im Folgenden: CEDAW-Ausschuss) ist für die Überwachung der Umsetzung der Konvention und ihres Fakultativprotokolls von Seiten der Vertragsstaaten zuständig.

Er überprüft regelmäßig die Staatenberichte (Art. 18 Abs. 1 CEDAW) sowie die Mitteilungen (d. h. Individualbeschwerden nach Art. 2 FP), führt die Untersuchungsverfahren durch und gibt Empfehlungen über Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens (Art. 21 Abs. 1 CEDAW). Während die frauenspezifischen Rechtsverletzungen in der Praxis bei den Ausschüssen der anderen Menschenrechtskonventionen eine untergeordnete Rolle spielen¹⁴¹, beschäftigt sich der CEDAW-Ausschuss ausschließlich mit der Diskriminierung der Frau. Die Zuständigkeit und die Arbeitsweise des aus 23 unabhängigen und nicht an Weisungen gebundenen Sachverständigen, Frauen sowie Männern, jeweils für vier Jahre von den Vertragsstaaten aus allen Kontinenten und Rechtssystemen¹⁴² besetzten Ausschusses, ist in den Artikeln 17 und 19-21 der Konvention geregelt.

Zusätzlich bekam der Ausschuss mit dem zwar rechtlich nicht bindenden Aktionsplan der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (1995) ein weiteres Mandat, das ihn gestärkt hat. Bei der Prüfung der Berichte soll die Umsetzung dieses Aktionsplans in der Diskussion mit dem jeweiligem Staat bewertet werden¹⁴³ weswegen der Ausschuss diesbezüglich seine Berichtsregeln entsprechend änderte und in den zukünftigen Berichten auch die Bemühungen zur Umsetzung dieser Aktionsplattform von den Vertragsländern erwartet.

Da sich die zunächst auf zwei Wochen im Jahr begrenzte Sitzungsdauer des Ausschusses zur Erörterung von Staatenberichten als nicht mehr ausreichend erwiesen hatte, wurde am 22. Mai 1995 durch die Änderung von Art. 20 Abs. 1 des Übereinkommens die zeitliche Begrenzung

¹³⁹ Am 15. April 2002, drei Monate nach Hinterlegung der Ratifizierungsurkunde ist FP für die BRD in Kraft getreten.

¹⁴⁰ Art.1 des FP vom 10.12.1999, BGBI.II, 2001, S. 1238.

¹⁴¹ Z. B. wird im Falle des Rechts auf Arbeit bei den allg. Menschenrechtskonventionen, die sich am Lebensmodell des Mannes orientieren, nur entlohnte Arbeit gemeint. Die verschiedenen Formen von Frauentätigkeiten sowie frauenspezifische Probleme in der Arbeitswelt wurden lange Zeit völlig ignoriert. Mit der Einführung von „gender mainstreaming“ in den letzten Jahren ändert sich langsam diese Einstellung.

¹⁴² Schöpp-Schilling, oben Fn. 32.

¹⁴³ United Nations, Platform for Action and the Beijing Declaration, 1996, 166, Abs. 322-323.

gestrichen¹⁴⁴. Zwar ist diese Änderung wegen fehlender Ratifizierung noch nicht in Kraft, aber dieses „Problem“ hat sich durch die Ausnahmegenehmigung der UN Generalversammlung (auf drei Wochen genehmigte Sitzungen) erledigt¹⁴⁵.

1. Prüfung der Staatenberichte

Mit der Ratifikation von CEDAW sind die Vertragsstaaten (Art. 18 CEDAW) zur regelmäßigen Berichterstattung über die Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen an den CEDAW-Ausschuss verpflichtet. Der erste Bericht wird innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten fällig (Abs. 1a), danach mindestens alle vier Jahre oder so oft der Ausschuss verlangt (Abs. 1b). Die Regierungen sollen über die getroffenen gesetzgeberischen, gerichtlichen, verwaltungsmäßigen und sonstigen Maßnahmen sowie über bei der Umsetzung auftretende Schwierigkeiten berichten. In den Berichten müssen die Staaten darlegen, wie sich die Lage der Frauen entwickelt hat, wo die besonderen Umsetzungsprobleme liegen und welche Maßnahmen sie in einem Berichtszeitraum ergriffen haben.

Um einen einheitlichen Standard zu erreichen, hatte der Ausschuss zunächst seine Regeln für die Erstellung der Staatenberichte überarbeitet: Der erste Bericht sollte eine umfassende Darstellung nach den einzelnen Artikeln unter Berücksichtigung der Allgemeinen Empfehlungen, sowie die Gründe für Vorbehalte, soweit es diese gibt, beinhalten. In den nachfolgenden Berichten sollten Fortschritte aufgezeigt werden, bzw. neue positive oder negative Entwicklungen sowie Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Konvention. Statistiken sollten ebenfalls ein faktisches Bild über noch bestehende Unterschiede in der Lebenssituation von Frauen und Männern vermitteln. Vor allem sollten die Abschließenden Bemerkungen zum vorherigen Bericht als Leitlinie für die Umsetzung der Konvention in dem Zeitraum zwischen den Berichten und damit für die Berichterstattung dienen.

Seit dem 01. Januar 2010 gelten für die Berichterstattung¹⁴⁶ aller Vertragsstaaten an alle UN-Vertragsausschüsse die neuen Richtlinien¹⁴⁷, die im Zuge der Harmonisierung der Arbeitsmethoden¹⁴⁸ der Vertragsausschüsse geändert wurden¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Vgl. CEDAW/SP/2002/2, Annex 111.86.

¹⁴⁵ Vgl. *Schöpp-Schilling*, Fn. 13, S. 322.

¹⁴⁶ Ausführlich hierfür, *Schöpp-Schilling, Hanna Beate* in: Die Arbeit des Vertragsausschusses für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Jahr 2008 in: *djb Zeitschrift* 1/2009, S.7-9.

¹⁴⁷ Die neuen Richtlinien nahm der CEDAW Ausschuss während seiner 40. Sitzungsperiode an: online unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws40.htm> (1.6.2011).

¹⁴⁸ 2009 befasste sich der Ausschuss erneut mit Aspekten seiner Arbeitsmethoden mit der Interpretation des CEDAW-Übereinkommens durch Allgemeine Empfehlungen den Vertragsstaaten das Verständnis des Übereinkommens erleichtern sollen Dabei sei es für Ausschuss von besonderem Interesse die Diskussion mit Vertretern einigen muslimisch geprägten arabischen Staaten gewesen, ob diese Staaten

Seitdem besteht jeder Bericht nach jedem Menschenrechtsvertrag aus zwei Teilen: einem allgemeinen Teil, der für die Beschreibung der Umsetzung aller Verträge gilt, die ein Staat ratifiziert hat und einem zweiten vertragspezifischen Teil, der für den entsprechenden Ausschuss geschrieben wird.

Die Praxis¹⁵⁰ hat aber gezeigt, dass manche Vertragsstaaten noch mit dem ersten Bericht in Verzug sind, einige schon über 20 Jahre. Diese „Missachtung des Übereinkommens“ kommt der Missachtung der Rechte der Frauen in den entsprechenden Ländern gleich. Trotzdem hat sich der Ausschuss bislang nicht entschließen können, auch ohne Vorlage eines Berichtes, die Menschenrechtssituation der Frauen in solchen Ländern zu überprüfen.

Seit Anfang der 1990er Jahre berücksichtigt der CEDAW-Ausschuss bei der Prüfung der Staatenberichte¹⁵¹ auch die sog. Alternativ- oder Schattenberichte von Nichtregierungsorganisationen¹⁵², deren Vertreter in getrennter Sitzung persönlich angehört werden und Gelegenheit haben, noch einmal aus ihrer Sicht auf kritische Punkte der Staatenberichte, hinzuweisen. In einem so genannten „*konstruktiven Dialog*“ auf der Ausschusssitzung werden sowohl die Fortschritte des betreffenden Staates hervorgehoben als auch die Kritikpunkten und Versäumnisse thematisiert. Am Ende werden konkrete *Empfehlungen* für die noch bestehenden Diskriminierungstatbestände, die durch weitere Anstrengungen zu beseitigen sind, in den *Abschließenden Bemerkungen (concluding observations)* in einem Bericht an die UN-Generalversammlung formuliert¹⁵³. In seinem

ihre Gesetze dahingehend ändern wollen um ihre Vorbehalte die sie gegen einige Artikel eingelegt haben, zurücknehmen können. Eine andere „Sorge“ sei für den Ausschuss die Entwicklung bei den Vertragsstaaten, Mitglieder der Europäischen Union zu beobachten gewesen: Durch die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union „besteht die Gefahr, dass die Diskriminierung von Frauen auf der Grundlage ihres Geschlechts nicht mehr in ihrem Querschnittscharakter erkannt wird“, so *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 146, S. 7f. Weiterhin wird vorgetragen dass sich die Diskriminierungsgründe überschneiden können, so dass Frauen oft Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt seien. „Diese Mehrfachdiskriminierungen sowohl konzeptionell als auch institutionell zu erfassen und zu verankern, scheint generell eine noch ungelöste Aufgabe zu sein und betrifft auch die Interpretation des Übereinkommens in seinen Artikeln 1-3 und damit deren Umsetzung in allen Ländern“.

¹⁴⁹Vgl. Jahresbericht des Ausschusses für 2009 und die Berichte für die 40., 41. und 42. Sitzung des Ausschusses (14.6.2011, online unter: http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/crps/crp1_e.pdf).

¹⁵⁰ Weiterführend hierzu: *Schöpp-Schilling*: Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN-Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW- Ausschusses: Relevanz für CEDAW-Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, in: ZESAR 5-6, 2004, S. 234-244..

¹⁵¹ Weiterführend über die Arbeitsweise des CEDAW-Ausschusses am Beispiel der Überprüfung des fünften deutschen Staatenbericht im Januar 2004 dargestellt von *Doris König*, oben Fn. 92.

¹⁵² „Alternativbericht“ wurde ursprünglich für solche Berichte verwendet, die NROs abgegeben haben, wenn ihr Staat seiner Berichtspflicht nicht nachkam, während „Schattenbericht“ jene Berichte genannt wurden, die zusätzlich von NROs zu Staatenberichten vorgelegt wurden. Heute gebe es Bestrebungen seitens der UN, für alle Berichte einheitlich den Begriff „Alternativbericht“ zu verwenden, *Rodi, Katja*, CEDAW – Die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in: Zeitschrift des djv Nr. 1/2009, S. 9-12, Fn. 4.

¹⁵³ Art. 21 CEDAW.

folgenden Bericht hat der Staat Rechenschaft über die Umsetzung dieser Empfehlungen abzulegen.

Hinsichtlich der Inhalte und Struktur der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses gab es verschiedene Entscheidungen, bis sie die heutige Form erreicht haben¹⁵⁴. Erst seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts haben sich generell die Vertragsausschüsse für die UN-Menschenrechtsübereinkommen entschlossen, ihre abschließende Bewertung eines Staatenberichtes mit klar gegliederten Abschließenden Bemerkungen bzw. Kommentaren zu versehen. Da die Sachverständigen aus sozialistischen Staaten eine formale Kommentierung der Berichte bis dahin, dem sozialistischen Verständnis des Völkerrechts folgend, abgelehnt hatten, fiel der erste solche Beschluss 1994 und wurde in der 14. Sitzungsperiode 1995 zum ersten Mal umgesetzt. Bis dahin fasste die Ausschussvorsitzende mit dem Vertreter eines Vertragsstaates am Ende der Diskussion einige kritischen Punkte¹⁵⁵ zusammen.

Die Form und Struktur der Abschließenden Bemerkungen haben sich in der Folge mehrfach geändert. In der 32. Sitzungsperiode ab Januar 2005 hat der Ausschuss begonnen, die bis dahin ausführlich beschriebenen Bemerkungen zu kürzen und zu fokussieren¹⁵⁶. Nach Schöpp-Schilling sollen Abschließende Bemerkungen letztendlich auch gerade wenn sie nicht sehr konkret sind, immer im Zusammenhang mit dem Staatenbericht, den Alternativberichten der Zivilgesellschaft und der tatsächlichen Diskussion verstanden und bewertet werden. Nur so könne ihr wirklicher Gehalt und damit die vom Vertragsstaat zu erledigenden Aufgaben richtig erfasst werden¹⁵⁷.

Obwohl die Abschließenden Bemerkungen rechtlich nicht bindend sind, erwartet der CEDAW-Ausschuss, dass diese akzeptiert und seitens des Vertragsstaates wegen der rechtlich verbindlichen Verpflichtungen aus dem Abkommen bei deren Umsetzung berücksichtigt werden¹⁵⁸. Sanktionen sind ohnehin nicht vorgesehen, aber selbst dann sei das Ziel des CEDAW-Ausschusses im Berichtsprüfungsverfahren nicht, mit Androhungen auf die Entwicklung der Gleichberechtigung und den Abbau der Frauendiskriminierung in den Vertragsstaaten hinzuwirken. Vielmehr wolle der Ausschuss in einem Dialog mit den Staatenvertretern vorrangig zu einer Überzeugung kommen, inwiefern eine Verletzung der Normen des CEDAW-Übereinkommens in bestimmten Bereichen vorliegt, die beseitigt werden

¹⁵⁴ *Schöpp-Schilling*, Die Abschließenden Bemerkungen von CEDAW zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Frauenrechte in Deutschland: Follow-up Prozess CEDAW 2004, Mai 2005, S. 21-22.

¹⁵⁵ Diese Zusammenfassung beruhte nicht auf dem Konsens des Ausschusses.

¹⁵⁶ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 154.

¹⁵⁷ Ausführlich hierfür, *Schöpp-Schilling*, Vgl. 150.

¹⁵⁸ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 67.

soll. Dabei wird weder erwartet noch verlangt, dass sich die gesellschaftlichen Verhältnisse eines Staates von heute auf morgen ändern und alle frauenfeindlichen Gepflogenheiten zwischen zwei Berichtsperioden beseitigt werden. Diese Tatsache darf jedoch nicht dazu führen, dass Vertragsstaaten sie als Alibi für die Beibehaltung eines Status quo benutzen oder nur geringe Änderungen in viel zu kleinen Schritten und nur aufgrund des Druckes des Ausschusses oder der nationalen Frauenorganisationen vornehmen¹⁵⁹.

2. Prüfung der Mitteilungen¹⁶⁰ – das Individualbeschwerdeverfahren

Die praktisch bedeutsameren internationalen Beschwerdeverfahren sind Individualbeschwerden¹⁶¹, mit denen konkrete Fälle von Frauendiskriminierung dem CEDAW-Ausschuss, gemäß Art. 2ff. FP CEDAW mitgeteilt werden können. Das heißt, die Frauen haben die Möglichkeit erhalten, nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs einen eventuellen persönlichen Diskriminierungsfall vom Ausschuss überprüfen zu lassen. Das Fakultativprotokoll räumt die Aktivlegitimation zur Einreichung von Mitteilungen an den Ausschuss sowohl Einzelpersonen als auch Personengruppen ein (Art. 2), soweit sie Opfer der mutmaßlichen Rechtsverletzung sind; Voraussetzung ist dabei stets eine direkte und persönliche Betroffenheit.

Die Eingaben der Mitteilung über Menschenrechtsverletzungen müssen zeitlich nach dem Inkrafttreten des Protokolls liegen oder weiterbestehen, falls sie vorher erfolgt sind. Sie müssen auch schriftlich abgefasst werden und dürfen nicht anonym sein (Art. 3). Die betroffene Person muss zum Zeitpunkt der von ihr behaupteten Menschenrechtsverletzung unter der Hoheitsgewalt eines Vertragsstaates zum Übereinkommen und zum Fakultativprotokoll gelebt haben (Art. 2). Außerdem darf die Mitteilung nicht schon in einem anderen internationalen Verfahren geprüft worden sein (Art. 4). Das Fakultativprotokoll verpflichtet nur Staaten. Privatpersonen sind nicht passiv legitimiert. Diese Bestimmungen entsprechen dem Standard der übrigen individuellen Mitteilungsverfahren anderer UN-Menschenrechtsübereinkommen (Art. 3).

Einen wesentlichen Fortschritt stellt das Recht einer dritten Person dar, Beschwerde im Namen von Betroffenen, mit deren, eventuell auch erst später erteilten, Zustimmung, einzulegen (Art. 2

¹⁵⁹ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 150.

¹⁶⁰ So die amtliche Übersetzung des englischen Begriffs „communication“ im Fakultativ-Protokoll.

¹⁶¹ Weiterführend hierzu: *Rudolf, Beate*, Der völkerrechtliche Rahmen von Gleichbehandlungsrecht in: B. Rudolf / M. Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, Nomos, Baden-Baden 2007, S. 58-85 (84).

Abs. 2)¹⁶². Diese Tatsache eröffnet wichtige Möglichkeit für den Einsatz von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen im Kampf gegen Menschenrechtsverletzungen an Frauen¹⁶³.

Der Ausschuss entscheidet nicht in einer Urteils- oder urteilsähnlichen Form. Bei einer Mitteilung gegenüber dem Ausschuss wird zunächst über deren *Zulässigkeit* (admissibility) entschieden, danach über die *Bewertung* (merit) der Mitteilung und schließlich wird eine unverbindliche *Stellungnahme* (view) geäußert. Im Falle einer festgestellten Diskriminierung der Frau werden *Empfehlungen* zu ihrer Beseitigung abgegeben. Obwohl rechtlich nicht bindend, wird seitens des Ausschusses nach dem Grundsatz von Treu und Glauben erwartet, dass sich der Staat mit solchen Empfehlungen ernsthaft auseinandersetzen.

Seit 2001 hat der Ausschuss insgesamt 12 Individualbeschwerden geprüft und bereits eine erste aus Deutschland¹⁶⁴, die wegen der Nichtausschöpfung des nationalen Rechtswegs im Sommer 2004 als unzulässig abgelehnt wurde¹⁶⁵.

Zwei von drei erfolgreichen Beschwerden an den CEDAW-Ausschuss, betrieben von österreichischen Frauenorganisationen, betrafen das Vorgehen der Behörden in Österreich wegen häuslicher Gewalt an zwei Frauen, die nach wiederholten Misshandlungen und Tötungsdrohungen von ihren Ehemännern getötet worden waren. Die Beschwerden stützten sich

¹⁶² Allerdings ist denkbar, dass es potenziell betroffenen Frauen aus faktischen Gründen nicht möglich ist, ihre formelle Zustimmung zu erteilen (etwa bei einer vollständigen Isolierung der Betroffenen und der Verhinderung von Kontakten mit Außenstehenden oder im Falle von Furcht vor Repressalien gegenüber Familienangehörigen). Für solche Fälle sieht Artikel 2 Satz 2 OP CEDAW vor, dass eine Mitteilung ausnahmsweise auch von Dritten eingereicht werden kann, sofern die jeweilige Verfasserin bzw. der Verfasser der Mitteilung sein Tätigwerden im Namen der Betroffenen ohne deren ausdrückliche Zustimmung begründen kann. In solchen Fällen verlangt der Ausschuss keine formelle Autorisierung, Vgl. *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 154.

¹⁶³ Die Möglichkeit der Vertretung ist besonders wichtig, da vielen Frauen (vor allem in Ländern der Dritten Welt) oftmals die fachlichen oder juristischen Kenntnisse sowie die technischen oder finanziellen Mittel fehlen, um selbst eine Mitteilung einzubringen. Durch die Vertretungsregelung kann insbesondere auch internationalen Frauen- und Menschenrechtsgruppen die Befugnis übertragen werden, Mitteilungen in Vertretung dieser Frauen beim Ausschuss vorzubringen, wobei diese Vertreterinnen und Vertreter nicht der Hoheitsgewalt des Vertragsstaates unterstehen müssen, *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 154.

¹⁶⁴ B.-J. gegen Deutschland - die Mitteilung, vom 20. August 2002 datierend, wurde vom Ausschuss aus formellen Gründen für unzulässig erklärt. Die 57-jährige Beschwerdeführerin hatte während dreißig Ehejahren drei Kinder großgezogen und auf Wunsch des Ehegatten auf den Wiedereinstieg in den Beruf verzichtet. Im Jahre 2000 wurde die Ehe geschieden, und die Beschwerdeführerin rügte, dass das deutsche Scheidungsrecht geschlechterdiskriminierend sei, da die unbezahlte Betreuungsarbeit und die daraus folgenden schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt, welche u.a. Frauen treffen, vom Scheidungsrecht zu wenig berücksichtigt werden. Der Ausschuss erklärte die Mitteilung als unzulässig, da die innerstaatlichen Rechtsmittel nicht ausgeschöpft worden seien (die Höhe der vom Ehemann geschuldeten Unterhaltsrente war zum Zeitpunkt der Entscheidung der Mitteilung noch offen). Beschwerde Nr. 1/2003, UN-Dok. A/59/38 Annex VIII, Fn. 123.

¹⁶⁵ Die Ablehnung der Zulässigkeit erfolgte nicht einstimmig durch den Vertragsausschuss, vielmehr formulierten zwei Mitglieder ein Minderheitenvotum, in dem sie für die Zulässigkeit plädierten. Da ein Mitglied des Vertragsausschusses kein Recht auf Mitarbeit an der Auseinandersetzung mit Mitteilungen oder Untersuchungsverfahren, die sein Land betreffen, ist Frau Schöpp-Schilling nicht an der Erstellung der Ablehnung beteiligt gewesen. Die Stellungnahmen sind im Jahresbericht 2004 enthalten und auf der Internetseite einzusehen, oben Fn. 123.

darauf, dass in beiden Fällen die Täter nach der Anzeige nicht in die Haft genommen wurden, sondern auf freiem Fuß blieben. Die Vertreter Österreichs begründeten dieses Vorgehen mit der Abwägung der Verhältnismäßigkeit, da die Haft in solchen Fällen ein massiver Eingriff in die Grundrechte des Einzelnen darstelle. Der CEDAW-Ausschuss folgte dieser Argumentation nicht und befand im Jahre 2007, dass Österreich das Recht der beiden Frauen auf Schutz ihres Lebens verletzt hat. Er betonte auch, dass es nicht genüge, gute Gesetze zu haben, sondern diese entsprechend und in jedem einzelnen Fall umgesetzt werden müssten¹⁶⁶.

3. Das Untersuchungsverfahren

Durch Artikel 8 und 9 des Fakultativprotokolls ist der Ausschuss befugt, bei zuverlässigen Angaben, die auf schwerwiegende oder systematische Verletzungen der im Übereinkommen niedergelegten Rechte hinweisen, die Vertragsstaaten zur Stellungnahme aufzufordern oder ein spezielles Untersuchungsverfahren durchzuführen. Das kann auch einen Besuch des betreffenden Landes einschließen. Diese Ermächtigung des Ausschusses kann allerdings von den Vertragsstaaten mittels einer entsprechenden Erklärung aufgehoben werden. Das Untersuchungsverfahren erfordert nicht die Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges.

Im Rahmen des Untersuchungsverfahrens hat der Ausschuss bisher eine Untersuchung wegen ungeklärter Frauenmorde in Mexiko 2005 durchgeführt und diese mit entsprechenden Empfehlungen an die mexikanische Regierung abgeschlossen¹⁶⁷.

Über eine weitere mögliche Untersuchung, Deutschland betreffend, wird bereits im CEDAW-Ausschuss verhandelt¹⁶⁸. Es geht um die Klärung der Frage, ob in der DDR geschiedene Frauen seit 20 Jahren systematischer und mehrfacher Diskriminierung (aufgrund von Geschlecht und Herkunft) in der Bundesrepublik ausgesetzt sind.

¹⁶⁶ Vgl. die beiden Gutachten zu diesen Fällen sowie die Entscheidungen und Stellungnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW Ausschusses, oben Fn. 123.

¹⁶⁷ In mexikanischen Bundesstaat Chihuahua waren 321 Frauen innerhalb von zehn Jahren verschwunden, vergewaltigt und ermordet aufgefunden worden, während die Täter unbekannt vor allem aus fehlendem Ermittlungsinteresse der örtlichen Behörden blieben. Aufgrund des Drucks von NROs und des CEDAW-Ausschusses fand eine Untersuchung vor Ort statt. Mehr online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm> (1.6.2011).

¹⁶⁸ Das Untersuchungsverfahren ist noch nicht eingeleitet. Der Ausschuss wird sich zwischen dem 2 und 21. Oktober 2011 in der 50. Sitzung nicht öffentlich damit befassen. Das Problem betrifft ca. 400.000 Frauen im Osten Deutschlands (1991 lebten noch 800.000), die behaupten, seit 1.8.1991 diskriminiert zu sein. In der DDR gab es bei Scheidungen keinen Versorgungsausgleich. In seltenen Fällen wurde nur vorübergehend oder in Ausnahmefällen unbefristet ein Unterhaltsanspruch zugestanden. Wegen eines Rückwirkungsverbots wiesen in den vergangenen Jahren Gerichte eine Vielzahl von Klagen, die einen nachträglichen Versorgungsausgleich von den geschiedenen Partnern bzw. Partnerinnen begehrten, ab. online unter:

http://www.aviva-berlin.de/aviva/content_Public%20Affairs.php?id=1429694 und <http://www.verein-ddr-geschiedener-frauen.de/> (jeweils 1.10.2011).

4. Allgemeine Empfehlungen

Neben den Abschließenden Bemerkungen zu den jeweiligen Staatenberichten kann der Ausschuss u. a. gemäß Artikel 21 Absatz 1 CEDAW Allgemeine Empfehlungen („general recommendations“ oder „general comments“), mit denen Vorschriften des CEDAW Übereinkommens kommentiert werden, abgeben.

Die rechtliche Bedeutung dieses „soft law“, das eine Art „Rechtsprechung“ darstellt und eigentlich zusammen mit den Abschließenden Bemerkungen das Kernstück der Arbeit des CEDAW-Ausschusses bildet¹⁶⁹, ist umstritten¹⁷⁰, weil diese Empfehlungen völkerrechtlich keinen Verpflichtungscharakter wie das Übereinkommen selbst haben. Andererseits besitzen sie politisch-rechtliches Gewicht, „da sie abstrakte Rechte und Pflichten konkretisieren, indem sie den aktuellen Stand der Auslegung der im Übereinkommen festgelegten Rechtsnormen formulieren“¹⁷¹.

Bis jetzt liegen 28 Allgemeine Empfehlungen vor¹⁷², die in vielen Ländern in allen Kontinenten im gesetzlichen Bereich zur Beseitigung von solchen Vorschriften, die Frauen in Gesetzen selbst diskriminieren, einen Einfluss hatten: Im Familien- und Erbrecht, im Straf- oder Staatsbürgerrecht oder bei der Schaffung neuer Gesetze: Antidiskriminierungsgesetz, Gleichstellungsgesetz, Gewaltschutz von Frauen in der Familie, Schutz der Prostituierten oder das Verbot der Prostitution, Verbot genitaler Verstümmelung usw.

Von besonderer Bedeutung sind die Allgemeinen Empfehlungen Nr. 5¹⁷³ und Nr. 25 zum CEDAW-Artikel 4 Absatz 1 über zeitweilige Sondermaßnahmen. Der CEDAW-Ausschuss führt aus, dass die Anwendung der Sondermaßnahmen, auch soweit sie eine Bevorzugung von Frauen wie beispielsweise durch die Quotensysteme darstellen, erlaubt und sogar notwendig

¹⁶⁹ Weiß, Norman, Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen des CEDAW in: MenschenRechtsMagazin, Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen – Teil 6, Heft 3/99, auch online unter: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4327/html/mrm10-1.htm> (15.4.2011).

¹⁷⁰ Weiterführend hierzu: Schöpp-Schilling, Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S.413-425.

¹⁷¹ Rudolf, Beate, oben Fn. 161.

¹⁷² Die deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005. Zu den wichtigsten Allgemeinen Empfehlungen zählen Nr. 12 und 19 zur Gewalt gegen Frauen, Nr. 14 zur Genitalverstümmelung, Nr. 21 zur Gleichheit von Mann und Frau in Ehe und Familie, Nr. 23 zur Stellung von Frauen im politischen und öffentlichen Leben, Nr. 24 zu Frauen und Gesundheit, Nr. 25 zu zeitweiligen Sondermaßnahmen und Nr. 26 zu Migrantinnen, online unter: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/index.html>, (1.6.2011).

¹⁷³ Allg. Empf. Nr. 5, die der Ausschuss bei der siebten Sitzung 1988 fasste, lautet: „Vertragsstaaten sollen mehr Gebrauch von zeitweiligen Sondermaßnahmen machen, wie z. B. durch Positivmaßnahmen, bevorzugte Behandlung oder Quotensysteme, die die Integration der Frau in der Ausbildung, Wirtschaft, Politik und im Berufsleben fördern“, in: oben Fn. 172.

und verpflichtend ist, „um die Erreichung eines allgemeinen oder spezifischen Ziels im Hinblick auf die *De-facto*- oder substanzielle Gleichstellung der Frau zu beschleunigen“¹⁷⁴. Dabei werden die Vertragsstaaten auch darauf aufmerksam gemacht, dass zeitweilige Sondermaßnahmen „auch den öffentlichen Dienst, die Politik, die private Bildung und den privaten Beschäftigungsbereich erfassen“ können (Punkt 32).

Die noch junge Allgemeine Empfehlung Nr. 26 zu gleichen Rechten für Migrantinnen¹⁷⁵ dient der Auslegung der Rechte von Wanderarbeitnehmerinnen. Dabei wurde zu Art. 9, 15 und 16 die Gleichstellung von „de facto“-Lebensgemeinschaften mit Ehen gleichgestellt, so dass z. B. unverheiratete, aber in einer Partnerschaft lebende Wanderarbeiterinnen auch das Recht auf Nachzug ihrer Partner und Kinder haben.¹⁷⁶

Angesprochen werden die Herkunftsländer, aber auch die Transit - und die Zielländer. Besondere Aufmerksamkeit sollen vor allem die Rechte der allein migrierenden Frauen, oder Rechte zur Familienzusammenführung für die Frauen, die ihren im Ausland arbeitenden Ehemännern oder sonstigen Familienangehörigen nachreisen, erhalten. Die Herkunftsländer sollten z. B. Frauen über die mögliche Arbeitsaufnahme im Ausland informieren, dabei auch auf eventuell drohende Ausbeutung hinzuweisen; eine Garantie für Frauen über den gleichberechtigten Zugang zu Reisepapieren geben, Rücküberweisungen von Geldern (sogenannte „remittances“) ermöglichen und sichern. Sie sollen auch das Recht der Frauen, in die Herkunftsländer zurückzukehren, erleichtern und ihnen bei der Wiederintegration behilflich sein. Die Zielländer haben die Migrantinnen vor Diskriminierung zu schützen und ihnen gleiche Rechte z. B. im Ausländer- und Arbeitsrecht ebenso wie im Zugang zum Rechtssystem zu garantieren. Die Gleichberechtigung ist explizit auch in den jeweiligen Gemeinschaften der Migrantinnen („in their own communities“) durchzusetzen. Die Staaten werden insbesondere aufgefordert, die Menschenrechte der Migrantinnen ohne Aufenthaltspapiere zu beachten und zu schützen.

V. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NROs)

Obwohl das CEDAW-Übereinkommen keine ausdrückliche Regelung zur Beteiligung von NROs an der Arbeit des CEDAW-Ausschuss enthält¹⁷⁷, trugen sie im Laufe der Jahre mit ihrer Arbeit stark dazu bei, CEDAW als Instrument zur Stärkung der Frauenrechte weiter zu

¹⁷⁴ Allg. Empf. Nr. 25.in: oben Fn. 172, S.503-515 (511)

¹⁷⁵ 42. Sitzung des CEDAW Ausschusses vom Oktober/November 2008.

¹⁷⁶ *Oellers-Frahm, Karin*: oben Fn. 121, S. 31-47.

¹⁷⁷ Art. 22 des Übereinkommens erlaubt allerdings die Annahme von Zusatzinformationen von Sonderorganisationen der UN durch den Ausschuss.

entwickeln¹⁷⁸. Um die spezifischen Informationen über staatliche Verhältnisse von NROs übermittelt bekommen zu können, forderte der CEDAW-Ausschuss das UN-Sekretariat auf, eine Genehmigung zur Erleichterung der informellen Treffen mit NROs während der offiziellen Sitzungen zu erteilen. Dazu fasste der Ausschuss auf seiner 16. Sitzung im Jahr 1997 den entsprechenden Beschluss¹⁷⁹ und seit dieser Zeit ist die Teilnahme von Verbänden am CEDAW-Prozess, wie beispielsweise durch die Vorlage von Alternativberichten, institutionalisiert¹⁸⁰.

Alternativberichte¹⁸¹ sind kritische Auseinandersetzungen mit den Regierungsberichten und stellen für den CEDAW-Ausschuss eine Form ergänzender Information über die Situation von Frauen in dem behandelten Land dar. Ein Alternativbericht kann sich sowohl auf den gesamten Regierungsbericht beziehen als auch sich nur mit Teilaspekten des Regierungsberichtes auseinandersetzen oder auf etwas eingehen, über das die Regierung gar nicht berichtet hat¹⁸².

In den vergangenen 25 Jahren hat sich das Berichtsverfahren als ein nützliches Mittel zur Verbesserung der Menschenrechtslage von Frauen in vielen Vertragsstaaten erwiesen. Eine wichtige Hilfe waren dabei die finanziellen Mittel, die UNIFEM¹⁸³ und UNDP¹⁸⁴ zur systematischen Schulung von Vertreterinnen von Frauen- und Menschenrechtsorganisationen bereit gestellt haben, deren Berichte kurz vor der Diskussion im CEDAW-Ausschuss standen¹⁸⁵. Seit der Ausschuss eng mit Nichtregierungsorganisationen zusammenarbeitet, hat sich die Wirksamkeit des Staatenberichtsverfahrens deutlich verbessert¹⁸⁶.

Hinsichtlich der Herstellung von Alternativberichten durch NROs nehmen die CEDAW-Vertragsstaaten verschiedene Haltungen ein: Während einige die Entwürfe ihres Staatenberichtes zunächst mit den NROs diskutieren und Hinweise von diesen in die endgültige

¹⁷⁸ König, Doris, Dialog mit den NGOs, in: Rust/ Däubler/ Falke/ Lange/ Plett/ Scheiwe/ Sieveking (Hrsg.): Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland, Loccumer Protokolle 40/03, S. 355-377.

¹⁷⁹ CEDAW-Report 1977/1, Decision 16/II, online unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws16.htm> (23.04.2011).

¹⁸⁰ Rodi, Katja, oben Fn. 152.

¹⁸¹ Auch „Schattenberichte“ genannt, oben Fn. 152.

¹⁸² Böker, Marion, Wie können Schattenberichte von NGOs erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden? In: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 2003, S. 18-28, online unter: www.institut-fuer-menschenrechte.de (20.05.2011).

¹⁸³ Seit 1.1.2011 setzt diese Organisation die Arbeit bei UN WOMEN fort, online unter: <http://www.unwomen.org/> (23.5.2011).

¹⁸⁴ United Nations Development Programme, online unter: <http://www.undp.org/> (23.05.2011).

¹⁸⁵ Tretow, Rhoda, bis 2006 Vorstandsmitglied von TERRE DES FEMMES e. V., war Mitinitiatorin der Schattenberichtssammlung zur UN-Frauenrechtskonvention CEDAW zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. In ihrem Artikel: „Frauenrechte in der Bundesrepublik Deutschland durchsetzen – die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen CEDAW“ beschreibt sie konkrete Beispiele aus der Praxis der NROs, die an der Sitzung des CEDAW-Ausschusses teilnahmen, online unter: <http://www.feministisches-institut.de/cedaw/> (30.5.2011).

¹⁸⁶ Schöpp-Schilling, siehe Fn. 32.

Fassung aufnehmen, bestehen andere, wie auch die Bundesrepublik Deutschland, auf einer Trennung bei der Berichtserstellung¹⁸⁷.

Obwohl nur mit einem Beratungsstatus ausgestattet, reduziert sich die Rolle von NROs nicht nur auf Vorlage von alternativen Berichten und Anwesenheit bei den Sitzungen der Ausschüsse¹⁸⁸. Genauso wichtige Aufgaben haben NROs auf nationaler Ebene als kritische Begleitung der Umsetzung der Konvention und bei „follow up“- Prozessen. Sie sind zu einem wichtigen Faktor für die Verwirklichung des Übereinkommens geworden. In manchen Beitrittsländern zur Europäischen Union waren die Frauenorganisationen sogar aufgrund ihrer Schulungen zur CEDAW-Konvention in der Lage, Aspekte in die Gesetzesformulierungen einzubringen, so dass diese in der Konzeption deutlich stärker von CEDAW als von den Richtlinien und Verträgen der Europäischen Union geprägt wurden¹⁸⁹.

Mit dem neuen Verfahren unter dem Fakultativprotokoll können die NROs eine neue, wichtige Rolle übernehmen. Wie oben erwähnt, können die NROs für Opfer eine Beschwerde einlegen sowie Informationen über gravierende oder systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen beim CEDAW-Ausschuss einreichen und damit den Mechanismus des Untersuchungsverfahrens auslösen.

C. CEDAW in Deutschland

I. Beitritt

1. Ratifikation in der Deutschen Demokratischen Republik (DDR)

Die Deutsche Demokratische Republik (DDR) hat das Übereinkommen bereits im Juli 1980 unterschrieben und 1981 per Gesetz¹⁹⁰ ratifiziert. Frau Dr. Edith Oeser wirkte von 1982 bis 1992 als Sachverständige im CEDAW-Ausschuss.

2. Ratifikation in der Bundesrepublik (BRD)

In der Bundesrepublik Deutschland (BRD) ist das Übereinkommen mit Inkrafttreten des Ratifikationsgesetzes¹⁹¹ am 09. August 1985 zum nationalen Gesetz geworden. Als

¹⁸⁷ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 32.

¹⁸⁸ Weiterführend hierzu *Schöpp-Schilling* „Unabhängig vom Ergebnis des Schattenberichtes ist der Prozess des eigentlichen Schreibens der Erfolg. Er bedeutet eine Mobilisierung diverser Verbände im jeweiligen Land, die eine Verbreitung des Wissens über das Übereinkommen sowie ein tatsächliches Arbeiten damit nach sich zieht“, in: oben Fn.32, S. 1-17.

¹⁸⁹ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 150.

¹⁹⁰ Erhältlich unter: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en#23 (abgerufen am 23.05.2011).

¹⁹¹ In Geltung für die BRD durch Gesetz v. 25.4.1985 (BGBl. 1985 II S. 647); in Kraft seit 9.8.1985.

Sachverständige im CEDAW-Ausschuss war Frau Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling von 1989 bis 2008. Laut Schöpp-Schilling¹⁹² hat in der gleichen Zeit auch die Bundesrepublik Deutschland ein Ratifikationsgesetz vorbereitet, aber aufgrund des Regierungswechsels im Jahr 1982 kam es nicht zur Annahme. Da in der neuen Legislaturperiode eine neue Gesetzesinitiative in den Bundestag eingebracht werden musste, erfolgte die Ratifikation erst 1985.

3. Rechtslage nach der Einigung Deutschlands

Mit dem Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland (BRD) und der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) vom 31.08.1990¹⁹³ ist die DDR als Völkerrechtssubjekt untergegangen und die Bundesrepublik wurde Grundlage eines gemeinsamen Staates. Nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts haben die von der DDR geschlossenen Verträge ihre Gültigkeit verloren, nachdem die DDR durch den Einigungsvertrag zu existieren aufgehört hatte.

Da aber zum Zeitpunkt der Wiedervereinigung die CEDAW-Konvention auf dem Gebiet der DDR seit fünf Jahren galt, sollte man diese Zeit der CEDAW Geltung für einen Teil des jetzigen vereinten Deutschlands berücksichtigen. Die Geltung des Übereinkommens in der DDR trug nicht unwesentlich zur Entwicklung der Frauenrechte dieser Zeit bei. Die Feststellung der bereits 30-jährigen Geltung von CEDAW auf einem Gebiet der heutigen Bundesrepublik nach der Wiedervereinigung hat freilich nur historische Bedeutung und keine konkreten rechtlichen Folgen.

II. CEDAW in der DDR bis zur Vereinigung

Im Zeitraum von 1980 bis zur Deutschen Vereinigung 1990 legte die DDR dem CEDAW-Ausschuss zwei, inhaltlich fast identische Staatenberichte aus den Jahren 1982¹⁹⁴ und 1986¹⁹⁵ vor. Der Zweite Bericht wurde vor dem Ausschuss erst im Februar 1989 geprüft¹⁹⁶. Von dem dritten, 1990 fälligen Bericht wurde wegen „Herstellung der staatlichen Einheit“ mit der Bundesrepublik abgesehen¹⁹⁷. Der erste Staatenbericht, der im August 1983 vor dem Ausschuss

¹⁹² Oben Fn. 32.

¹⁹³ (BGBl. 1990 II S. 885)

¹⁹⁴ (CEDAW/C/5/Add.1 u. CEDAW/C/SR.12 and 17).

¹⁹⁵ (CEDAW/C/13/Add.3 u. CEDAW /C/SR.144).

¹⁹⁶ Auf seiner 144. Sitzung vom 28. Februar 1989.

¹⁹⁷ Aus dem Dokument des Ministeriums für Familie und Frauen der DDR vom 30.07.1990: „Der erste Bericht der DDR wurde 1982, der zweite 1986 übermittelt. In diesem Jahr wäre demnach die Übermittlung eines erneuten Berichts fällig. Ausgehend von der Tatsache, dass der 1986 übermittelte Bericht jedoch erst im Februar 1989 vom Komitee zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen, also nach fast drei Jahren nach Übermittlung an die UNO behandelt wurde sowie im Hinblick auf die Herstellung der staatlichen Einheit, schlage ich vor, keinen weiteren Bericht vorzubereiten ...“ erhältlich bei dem Politischen Archiv des AA zur CEDAW Dokumentation der DDR, Siehe Fn. 33.

diskutiert wurde¹⁹⁸, war der erste Bericht, den der CEDAW-Ausschuss überhaupt je prüfte¹⁹⁹. Die Berichte werden wegen ihrer relativ schwierigen allgemeinen Zugänglichkeit²⁰⁰ hier ausführlicher dargestellt.

1. Erster und Zweiter Staatenbericht

Im Ersten, im Jahr 1982 dem CEDAW-Ausschuss vorgelegten Bericht²⁰¹ sicherte die Regierung zu, dass mit dem Aufbau der sozialistischen Gesellschaft in der DDR jene gesellschaftlichen Verhältnisse beseitigt würden, die auf der Ausbeutung, Entrechtung und Unterdrückung des Menschen durch den Menschen sowie der Diskriminierung der Frau basieren. Die Gleichberechtigung der Frau sei nicht isoliert, sondern als Teil eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes in der Verfassung der DDR geregelt.

Danach wurde der Art. 20²⁰² der DDR-Verfassung zitiert und insbesondere betont, dass die CEDAW-Konvention die DDR vor „keine grundsätzlich neuen Aufgaben“ stelle, weil die sozialistische Verfassung der DDR nicht nur die in der Konvention formulierten Grundsätze enthalte, sondern auch die entsprechenden konkreten Feststellungen für ihre Anwendung. Außerdem sei für die Frauen in der DDR das Recht auf Teilnahme im politischen Leben verwirklicht, da sie alle Möglichkeiten besaßen, ihr Recht auf politische Mitbestimmung praktisch zu realisieren. Für die Politik der DDR sei die Gewährung grundlegender politische Rechte ohne die gleichzeitigen Garantien grundlegender ökonomischer und sozialer Rechte undenkbar. Schwerpunktmäßig berichtete die DDR Regierung weiter:

Die gleichen Bildungsmöglichkeiten für alle Mitglieder der Gesellschaft, unabhängig vom Geschlecht, seien in der DDR nicht nur fixiert, sondern seit Jahrzehnten in Stadt und Land Realität geworden, so wie die Befähigung der Mädchen zur bewussten Berufswahl;

¹⁹⁸ Auf seiner 12. und 17. Sitzung vom 2. und 5. August 1983.

¹⁹⁹ *Schöpp-Schilling, Hanna Beate*, Impediments to progress: The formal labor market, The German Democratic Republic in: Schöpp-Schilling / Flinterman (Hrsg.), *The Circle of Empowerment, Twenty-five Years of the UN-Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, The Feminist Press and the City University of New York, 2007, S.159-178 (165).

²⁰⁰ Die beiden Berichte befinden sich im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes und können seitens der Verfasserin nach Bedarf Interessierten zur Verfügung gestellt werden; oben Fn. 33.

²⁰¹ Der Bericht ist mit Bezug auf Note SD 3012/8 des UN-Generalsekretärs vom 2.3.1982 dem CEDAW Ausschuss vorgelegt worden, erhältlich beim Politischen Archiv des AA, siehe Fn. 33.

²⁰² „Jeder Bürger der Deutschen Demokratischen Republik hat unabhängig von seiner Nationalität, seiner Rasse, seinem weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnis, seiner sozialen Herkunft und Stellung die gleichen Rechte und Pflichten. Gewissens- und Glaubensfreiheit sind gewährleistet. Alle Bürger sind vor dem Gesetz gleich. Mann und Frau sind gleichberechtigt und haben gleiche Rechtsstellung in allen Bereichen des gesellschaftlichen, staatlichen und persönlichen Lebens. Die Förderung der Frau, besonders in der beruflichen Qualifizierung, ist eine gesellschaftliche und staatliche Aufgabe. Die Jugend wird in ihrer gesellschaftlichen und beruflichen Entwicklung besonders gefördert. Sie hat alle Möglichkeiten an der Entwicklung der sozialistischen Gesellschaftsordnung verantwortungsbewußt teilzunehmen.“ Quelle: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, 15. Aufl., Berlin (Staatsverlag der DDR) 1989. (Vgl. auch GBl. 1974 I, Nr. 47, S. 432)

insbesondere sei wichtig, die Entwicklung in der Landwirtschaft zu erwähnen: 1945, vor der demokratischen Bodenreform, hätten nicht einmal 1 % der Frauen in der Landwirtschaft einen Berufsabschluss erreicht, während es 83 % der Frauen mit einer abgeschlossener Ausbildung zum Zeitpunkt der Berichtserstattung (1982) gäbe.

Im Berufsleben sei das Recht auf Arbeit für jeden so gewährleistet, dass es in der DDR keine Arbeitslosigkeit gäbe. Der Anteil der berufstätigen Frauen betrüge 50,2 %. Der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Leistung“ sei voll verwirklicht worden; jeder dritte Produktionsarbeiter sei eine Frau. In der Landwirtschaft seien 43 % der Berufstätigen Frauen, von denen rund 40 000 in der Lage seien, mit modernsten Landmaschinen umzugehen. Rund ein Drittel gut ausgebildeter Berufsfrauen würden leitende Positionen besetzen, im Bereich der Kultur seien 45 % des gesamten Leitungspersonals Frauen.

Der Vereinbarkeit von familiären und beruflichen Pflichten werde besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Die umfangreichen Maßnahmen im Interesse von Mutter und Kind seien ein fester und bleibender Bestandteil des Sozialprogramms der DDR: Der bezahlte Schwangerschaftsurlaub stieg 1972 von 12 auf 18 Wochen und 1976 von 18 auf 26 Wochen, es bestehe Kündigungsschutz für Schwangere und Mütter im ersten Jahr nach der Geburt des Kindes, Erziehung und Betreuung der Klein- und Vorschulkinder sei während der täglichen Arbeitszeit der Eltern gewährleistet. Für alle berufstätigen Frauen mit zwei und mehr Kindern würde die 40-Stunden-Arbeitswoche (ohne Lohnminderung) eingeführt: Ab dem zweiten Kind könnten Mütter bis zur Vollendung seines 1. Lebensjahres bezahlte Freistellung beanspruchen, während ihnen ihre Arbeitsplätze und darauf beruhende Rechte erhalten blieben. Günstige zinslose Kredite für junge Ehepaare seien vorgesehen, außerdem gäbe es vielfältige Möglichkeiten für kulturelle und sportliche Betätigung. Gesundheitliche Versorgung sei vorhanden, insbesondere das 1978 eingeführte Standardprogramm der obligatorischen Untersuchung der Schwangeren und Kinder, dessen Dokumente das Kind bis zum Eintritt in das Berufsleben begleiten würde.

Bei der Frage der Gleichberechtigung der Frauen vor dem Gesetz sowie in allen Ehe- und Familienbeziehungen wird mit dem Art. 20 der Verfassung und dem am 1. Januar 1976 in Kraft getretenen Zivilgesetzbuch der DDR argumentiert, wonach die Rechtsstellung und die Handlungsfähigkeit ohne Unterschied des Geschlechtes definiert wurde. Die Gleichberechtigung und Gleichstellung der Frau mit dem Mann würde sich insbesondere im Erbrecht widerspiegeln. Verträge, die gegen die Gleichberechtigung der Frau verstoßen, seien gemäß § 68 Abs. 1 ZGB i.V.m. Art. 20 der Verfassung nichtig.

Zu Ehe- und Familienfragen bezüglich des Art. 16 der CEDAW lasse sich sagen, dass die Abhängigkeit der Frau in der Familie und vom Mann beseitigt sei, das Motiv für die Eheschließung sei für Frauen nicht mehr der Wunsch auf Versorgung, sondern die gegenseitige

Liebe und Achtung der Partner. Damit die Frau ihre berufliche und gesellschaftliche Tätigkeit mit der Mutterschaft vereinbaren könne, hätten die Ehegatten ihre Beziehungen entsprechend zu gestalten. Die gegenseitige Vertretung der Ehegatten in allen Angelegenheiten des gemeinsamen Lebens sei in § 11 FGB geregelt. An dem Arbeitseinkommen der Ehegatten entstünde kraft Gesetzes gemeinschaftliches Eigentum (§ 13 FGB). Nach § 24 FGB dürfe eine Ehe auf Antrag eines Ehegatten ohne Schuldprinzip geschieden werden, d. h., wenn ernsthafte Gründe vorlägen, dass die Ehe ihren Sinn für Ehegatten, Kinder und Gesellschaft verloren hat. Maßgeblich für das Sorgerecht der Kinder sei einzig und allein die Sicherung der weiteren Erziehung und Entwicklung der Kinder. Das gemeinschaftliche Eigentum und Vermögen gehöre grundsätzlich zu gleichen Anteilen den Ehegatten unabhängig von der unterschiedlichen Höhe ihrer Arbeitseinkünfte. Damit sei die Gleichberechtigung der Frau in allen Lebensbereichen in der DDR eine Realität.

Der Vertreter der DDR-Regierung bekräftigte in seiner Einführung zum Erstbericht vor dem CEDAW-Ausschuss²⁰³ noch einmal die volle Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der DDR (Abs.43).

In der Diskussion wurde die Behauptung des DDR-Vertreters über voller Gleichberechtigung der Frauen mit den Männern (gemeint sei die volle Beschäftigung von Frauen) seitens der Ausschussmitglieder, insbesondere jene aus nichtsozialistischen Staaten in Frage gestellt. Den berufstätigen Frauen in der DDR stünden zwar de jure alle Rechte wie den Männern zu, aber maßgebend für die substantielle Gleichheit seien die bestehenden Praktiken: Das heißt, dass auch die Männer Aufgaben in der Familie und bei der Erziehung der Kinder übernehmen müssen, damit die berufstätigen Frauen bei häuslichen Aufgaben entlastet werden. Erst durch die Verteilung aller Aufgaben sei die Gleichstellung der Geschlechter möglich (Abs. 51). Der Vertreter der Regierung habe erkannt, dass die gelebte Tradition der familiären Frauenaufgaben überprüft werden müsse. Die Emanzipation der Frauen durch ihre volle Berufstätigkeit reicht alleine dafür nicht aus²⁰⁴.

Im Zweiten, 1986 vorgelegten, Bericht²⁰⁵, wiederholte die Regierung die Feststellung des Erstberichts, dass für die Politik der DDR der Wohlstand eines Volkes nicht ohne Frieden vorstellbar sei, wobei die Frauen einen festen Anteil an der Gestaltung einer friedlichen Zukunft

²⁰³ CEDAW-Ausschuss, Initial report: Supplement No. 45 (A/39/45), Second session, 1-12 August 1983, oben Fn. 197.

²⁰⁴ So *Schöpp-Schilling*, bei der Beschreibung der Ablauf der Prüfung des DDR Initialberichts, oben Fn. 199. Dazu ist im Abs. 57 der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum Initial report der DDR (A/39/45) zu lesen: „His Government was trying to create those conditions through material and ideological measures and, in fact, it was still in process“ (Aus Abs.57), Vgl. 197.

²⁰⁵ Der Bericht ist vorgelegt mit Bezug auf die Note des Generalsekretärs der UN SD 3012/8 und stellt eine Fortschreibung des Einführungsberichtes der Deutschen Demokratischen Republik dar, Dok. CEDAW/C 5/Add.1 vom 12.11.1982, erhältlich beim Politischen Archiv des AA., siehe Fn. 33.

der Menschheit haben müssten. Deswegen habe die DDR die „Deklaration über die Teilnahme der Frauen an der Förderung des Weltfriedens und der internationalen Zusammenarbeit“ mitinitiiert, die durch die UN-Resolution 37/63 verabschiedet wurde. Weiterhin habe sich die DDR für die Verwirklichung der auf der Weltfrauenkonferenz 1985 angenommenen „Strategien für die Förderung der Frau bis zum Jahr 2000“ eingesetzt.

Bei der Prüfung des zweiten Berichts machte die Vertreterin der DDR-Regierung insbesondere auf mehrere Bereiche aufmerksam, in denen Fortschritte erzielt worden seien: bei der Arbeit, Ausbildung, im Familienleben, bei Sport und Gesundheit. Sie formulierte zudem, dass der Text des Übereinkommens in die deutsche Sprache übersetzt sei und sowohl im Gesetzesblatt als auch in verschiedenen Fachzeitschriften veröffentlicht worden war. So sei die CEDAW-Konvention für alle zugänglich geworden. Es sei insbesondere das Ziel der DDR, die Frau weiter zu unterstützen, die Menschenrechte von Frauen zu erhalten und ihre Stellung in der Gesellschaft so zu implementieren, dass sie die volle Anerkennung und Gleichstellung mit den Männern genießen.

2. Kritische Würdigung

In dieser Zeit (bis 1990) gab es noch keine Praxis zur Vorlage von Alternativberichten durch NRO²⁰⁶ an den CEDAW-Ausschuss, so können zu den Regierungsberichten keine kritischen Punkte ergänzt worden sein. Deswegen wird die, in den beiden Berichten beschriebene Lage der Frau in dieser Zeit zum Zweck einer historischen Bilanz eher in der Form einer kritischen Würdigung kurz skizziert.

Nach der Berichts- und Gesetzeslage sollten den Frauen der DDR alle Möglichkeiten offen stehen: Frauen wurden in der Berufswelt fest integriert und dem Mann rechtlich gleichgestellt.

In Artikel 7 der DDR-Verfassung von 1949 heißt es: „Mann und Frau sind gleichberechtigt. Alle Gesetze und Bestimmungen, die der Gleichberechtigung der Frau entgegenwirken, sind aufgehoben.“

Obwohl Frauen überwiegend berufstätig waren und der Staat für eine fast flächendeckende Kinderbetreuung sorgte, schafften es in der DDR nur wenige Frauen, tatsächlich Karriere zu machen, bzw. Spitzenpositionen in Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung, Politik und Kultur zu erreichen²⁰⁷. Darüber hinaus arbeiteten Frauen weitaus häufiger als Männer unter ihrem Qualifikationsniveau und verdienten folglich oft weniger und erhielten im Schnitt geringere Renten als Männer. Die Gleichberechtigung der Geschlechter sei zwar als wichtige

²⁰⁶ Rodi, Katja, oben Fn.152.

²⁰⁷ Bundeszentrale für politische Bildung: Die Sowjetunion 1917- 1953, Bonn 1992; auch Helwig, G./ Nickel, H.- M.: Frauen in Deutschland 1945-1992, Bonn 1993.

sozialistische Errungenschaft propagiert und teilweise auch realisiert worden gewesen. Zwischen dem Anspruch auf der einen Seite und der tatsächlichen individuellen Lebenswirklichkeit auf der anderen Seite habe dennoch in vielen Fällen eine Kluft bestanden²⁰⁸.

Die Zeitgenossinnen beschreiben selbst die Frauensituation dieser Zeit so:

„An den patriarchalen Strukturen innerhalb der Gesellschaft hatte sich eben wenig geändert (...) Die Frauen mussten im Durchschnitt das 2,3-fache an Hausarbeit im Vergleich zu den Männern leisten (...) Im Familiengesetzbuch der DDR waren die Aufgaben der Frau geregelt. Die Frauen sollten, so forderte es das Gesetz, ihre berufliche und gesellschaftliche Tätigkeit mit der Mutterschaft vereinbaren können. Von der Rolle der Väter war hingegen nicht die Rede. Die Doppelbelastung nahmen die meisten Frauen einfach hin; eine intellektuelle und kritische Auseinandersetzung mit der Rolle der Frau gab es in der Öffentlichkeit kaum. Alternative Lebensmodelle, mit denen junge Frauen in Westdeutschland experimentierten, waren kaum bekannt oder nur schwer mit dem DDR-Alltag vereinbar“²⁰⁹.

Vor der Vereinigung unterschieden sich Ost- und Westdeutschland nicht nur durch ihr familienpolitisches Leitbild der Frau grundlegend, sondern auch durch die Beurteilung der Frauenemanzipation im Kontext der jeweiligen politischen Rahmen: Während einerseits die in der DDR geltende „Ideologie des Sozialismus [...] die Erwerbstätigkeit von Frauen (war), auch von Müttern mehrerer Kinder, (als) ein Ausdruck der Emanzipation“²¹⁰ der Frau gesehen wird, gibt es auch andere Meinungen: „Die Emanzipation der Frauen in der DDR habe gleichermaßen befreiend wie bevormundend gewirkt. Befreiend, weil sich die Frauen im Sektor der Erwerbsarbeit etablieren konnten, bevormundend, weil das Ideal der Gleichberechtigung staatlich angeordnet wurde und dennoch traditionelle Rollenverteilungen nahezu unangetastet blieben. Weder die Emanzipationsbewegung in der alten Bundesrepublik noch die Frauenemanzipation in der DDR lassen sich nach starren Kategorien beurteilen“²¹¹.

III. Status der CEDAW in der Bundesrepublik

1. Rangverhältnis

In Deutschland werden völkerrechtliche Verträge nach Art. 9 Abs. 2, S. 1 GG in Form eines Vertragsgesetzes in innerstaatliches Recht umgesetzt. Das bedeutet, dass in Deutschland die in völkerrechtlichen Verträgen niedergelegten Menschenrechte grundsätzlich keinen Vorrang im

²⁰⁸ Bundeszentrale für politische Bildung: oben Fn. 207.

²⁰⁹ *Schipanski, Dagmar*, Gelebte Gleichberechtigung in der DDR? Anspruch und Wirklichkeit in: „Sind Männer und Frauen gleich?“ Bundesfrauenvertretung Berlin (Hrsg.) 2009, S. 25-33.

²¹⁰ *Klein, Uta*, DDR-Verfassung und Gleichberechtigung in: Gleichstellungspolitik in der EU, 2006, S. 14-16.

²¹¹ *Schipanski, Dagmar*, oben Fn. 209.

Verhältnis zu innerstaatlichen Rechten genießen, sondern es kommt ihnen durch das Ratifikationsgesetz nur der Rang einfacher Gesetze zu²¹². Die deutschen Rechtsanwendungsorgane, Gerichte sowie die vollziehende Gewalt sind demzufolge gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages gebunden²¹³. Bei Normenkollisionen mit anderen bundesdeutschen Gesetzen gelten dabei allgemeine Grundsätze, insbesondere diejenigen über den Vorrang des spezielleren gegenüber dem generelleren und des jüngeren gegenüber dem älteren Gesetz²¹⁴.

2. Anwendung

Im Rang eines einfachen Bundesgesetzes ist CEDAW unmittelbar im innerstaatlichen Recht anwendbar. Das heißt zwar, dass sich eine Betroffene vor deutschen Gerichten auf CEDAW berufen kann, allerdings nur im Rahmen des geltenden innerstaatlichen Rechts. Nach der deutschen Rechtsprechung sind nämlich die Bestimmungen eines völkerrechtlichen Vertrages im nationalen Recht unmittelbar anwendbar, wenn sie nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend so bestimmt sind wie eine innerstaatliche Vorschrift und wenn demzufolge kein Bedarf für weiteren normativen Ausführungen besteht²¹⁵.

Das Übereinkommen wurde mit der Maßgabe angenommen, dass Art. 7 b) des Übereinkommens nicht angewandt wird, soweit der Art. 12a Abs. 4 S. 2 GG (Frauen „dürfen auf keinen Fall Dienst mit der Waffe leisten“) entgegensteht. Aufgrund der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 11. Januar 2000²¹⁶ wurden die bisher für Frauen bestehenden Beschränkungen auf Sanitäts- und Militärmusikdienst in der Bundeswehr durch die Änderung des Art. 12a Abs. 4 S.2 GG²¹⁷ aufgehoben, somit gibt es für die CEDAW keinen innerstaatlichen Anwendungsvorbehalt in Deutschland mehr.

3. Völkerrechtskonforme Auslegung des deutschen Rechts

Das grundgesetzliche Prinzip der Völkerrechtsfreundlichkeit folgt aus der Vorrangregel des Art. 25 GG. Danach sind allgemeine Regeln des Völkerrechts ein Bestandteil des Bundesrechts geworden und das Grundgesetz ist auf die internationale Zusammenarbeit (Art. 24 GG) und auf

²¹² *Rudolf, Beate*, oben Fn. 161, S. 58-85 (60)

²¹³ BVerfG, Beschluss vom 19.09.20062, BvR 2115/01, Ziffer 52; BVerfGE 111, 307, 315ff.

²¹⁴ *Rudolf, Beate*, oben Fn.161.

²¹⁵ Weiterführend hierzu *Seibert-Fohr, Anja*, Neue internationale Anforderungen an die Überführung von Menschenrechtsabkommen in nationales Recht, *ZaöRV* 62 (2002), S. 391-422 (395).

²¹⁶ In der Rechtssache C-285/98 (Tanja Kreil).

²¹⁷ Die Änderung ist am 23.12.2000 in Kraft getreten (BGBl. I S. 1755).

die europäische Integration (Art. 23 GG) festgelegt. Das Gebot der vertragskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts ergibt sich auch aus Art. 1 Abs. 2 GG²¹⁸.

Bei Widersprüchen zwischen innerstaatlichem Recht und Völkerrecht sind aller Staatsorgane zur völkerrechtskonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts, einschließlich des Verfassungsrechts, verpflichtet²¹⁹.

Mit dem Rang eines einfachen Bundesgesetzes ist die CEDAW als transformierter völkerrechtlicher Vertrag den anderen Bundesgesetzen gleichgestellt und könnte also durch nachfolgende innerstaatliche Normen auch außer Kraft gesetzt werden. „Jedoch geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass nachfolgende Gesetze völkerrechtsfreundlich auszulegen sind, weil nicht anzunehmen ist, dass der Staat gegen seine völkerrechtlichen Pflichten verstoßen will“²²⁰.

4. Bekanntheitsgrad und Bedeutung im deutschen Recht

Trotz ihrer 25-jährigen Präsenz im deutschen Recht ist die CEDAW in der deutschen Gerichtsbarkeit „kaum bekannt“²²¹ weil sie bis heute für die deutsche Rechtsprechung „so gut wie keine Rolle“²²² spielte.

Nur in den seltensten Fällen bezogen sich bislang Gerichtsentscheidungen²²³ auf das Übereinkommen. Als positives Beispiel aus dem Jahre 2003 hat das Bundesverfassungsgericht

²¹⁸ Art. 1 Abs. 2 GG ist i.V.m. Art. 59 Abs. 2 GG die Grundlage für die verfassungsrechtliche Pflicht, auch bei der Anwendung der deutschen Grundrechte die Europäische Menschenrechtskonvention in ihrer konkreten Ausgestaltung als Auslegungshilfe heranzuziehen (vgl. BVerfGE 74, 358 (370)).

²¹⁹ *Rudolf, Beate*, oben Fn.161.

²²⁰ *Körner, Marita*, Das internationale Menschenrecht auf Arbeit, Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Das Recht auf Arbeit in internationalen Rechtsinstrumenten, Berlin, 2004, S. 18-38.

²²¹ *Heintz, Betina*, Menschenrechte im Kontext der Weltgesellschaft: Die weltgesellschaftliche Institutionalisierung von Frauenrechten und ihre Umsetzung in Deutschland, der Schweiz und Marokko, in: Zeitschrift für Soziologie 2006, S. 424-448, Juris. Die Autorin hat am Beispiel von o.g. drei Ländern geprüft inwieweit die internationalen Vereinbarungen einen Bezugsrahmen für nationale Regelungen bilden und ist zu dem Schluss gekommen, dass in Marokko anders als in Deutschland und der Schweiz die CEDAW als Rechtsquelle verwendet und ihre Ziele als individuelle Menschenrechte interpretiert werden.

²²² *König, Doris*, oben Fn. 47.

²²³ Bei einem Fall ist der Antragsteller ein Verein, der ein Frauenhaus betreibt und im Wege einer einstweiligen Anordnung begehrt, die Antragsgegnerin zu verpflichten, an ihn eine Summe als Fehlbedarfsfinanzierung zu bewilligen. Die Klage blieb erfolglos. Das Oberverwaltungsgericht befand, dass es sich in CEDAW Art. 2 um solche beschriebenen Handlungspflichten gegenüber den vertragschließenden Staaten handelt, dass aus dem Übereinkommen weder subjektive Rechte der Frauen auf Schutz vor gewalttätigen Männern noch ein Anspruch auf Subventionierung eines Frauenhaus abgeleitet werden können. Hamburgisches Oberverwaltungsgericht (1Bs 535/04 vom 21.12.2004). Ein Fall von 1984 betr. Art. 4 CEDAW (Zeitweilige Sondermaßnahmen: bevorzugte Einstellung von Frauen bei gleicher Qualifikation und geringem Frauenanteil, betreffend Richter/in in Bremen vom Verwaltungsgericht Bremen (3 A 392/86 vom 26.11.1987), NJW 1988.

in seinem Urteil²²⁴ bei der Auslegung des Art. 3 Abs. 2 GG erstmals das CEDAW-Übereinkommen explizit herangezogen. Eine gute Gelegenheit, dass sich dies ändert, bietet die neueste Entscheidung des BVerfG vom 23. März 2011²²⁵, in der das Gericht erneut feststellte, dass eine UN-Konvention (in dem Fall die UN-Behindertenrechtskonvention) „die in Deutschland Gesetzeskraft hat (...) als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden kann“.

Aber die Anwendung und Berücksichtigung von CEDAW in der nationalen Rechtsprechung ist auch davon abhängig, welchen individuellen Wissensstand Anwältinnen, Anwälte, Richterinnen und Richter von CEDAW erworben haben. Das Übereinkommen ist sowohl in der Richter- als auch in der Anwaltschaft immer noch weitgehend unbekannt²²⁶. In der juristischen Ausbildung wurde darüber bis vor Kurzem viel zu selten systematisch gelehrt²²⁷. So seien es z. B. in den 1990er Jahren bundesweit nur zwei Professuren an deutschen juristischen Fakultäten gewesen, die sich teilweise mit dieser Materie beschäftigten. Dies hat sich in den letzten Jahren positiv geändert. Das CEDAW-Übereinkommen ist zurzeit in den Lehrplänen von verschiedenen deutschen Universitäten wesentlich präsenter und wird sowohl in Programmen spezieller Gender-Studiengänge²²⁸ als auch in der Lehre zum Europa- und Völkerrecht angeboten wie z.B.: „Geschlechtsperspektiven im 21. Jahrhundert“, „Frauenrechte sind Menschenrechte“, „Zur internationalen Dimension der Geschlechtergerechtigkeit“ usw. An der Universität Bremen wurde auch das Institut bigas (Bremer Institut für deutsches, europäisches und internationales Gender-, Arbeits- und Sozialrecht)²²⁹ gegründet. In Kooperation mit der Evangelischen Akademie Loccum, der Bucerius Law School und dem Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP) der Universität Bremen finden in diesem Zusammenhang traditionell Tagungen/Symposien²³⁰ statt, in denen Fragen zur Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in das deutsche Recht behandelt werden und mit denen auf den deutschen Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen versucht wird. Im Juli dieses Jahres wurde bereits eine Tagung zum Thema „30 Jahre nach Inkrafttreten von CEDAW“ organisiert²³¹, bei der die besondere Aufmerksamkeit dem aktuellen Zwischenbericht geschenkt

²²⁴ 1BvR 302/96 vom 18.11. 2003.

²²⁵ Urteil BVerfGE, Az: 2 BvR 882/09.

²²⁶ König, Doris, oben Fn. 47.

²²⁷ Böker, Marion, Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) in: Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess, DIFM (Hrsg.) 2005, Vgl. auch NRO-Bericht über die Situation von Frauen in der Bundesrepublik (Schattenbericht) zum 4. Staatenbericht 1999/2000 Wirus. Berlin, S. 4.

²²⁸ Wie z. B. an der Universität Hamburg, online unter:

<http://www.jura.uni-hamburg.de/public/personen/lembke/arbeitsmaterialien-lgs.pdf> (28.05.2011).

²²⁹ Online unter: www.bigas.uni-bremen.de/ (10.7.2011).

²³⁰ Vgl. Loccumer Protokolle 40/03, Loccumer Protokolle 71/03, Loccumer Protokolle 79/04, Vgl. online unter: <http://www.loccum.de/protokoll/protokoll.html> (10.7.2011).

²³¹ Online unter: <http://www.loccum.de/programm/p1120.html> (10.07.2011).

wurde, dessen Vorlage der CEDAW-Ausschuss nach der Prüfung des 6. Staatenberichtes 2009 von der Bundesregierung forderte (darauf soll später zurückgekommen werden). Der Workshop diente zur Klärung des Verhältnisses von Recht und Rechtswirklichkeit und der Rolle verschiedener Akteure im Menschenrechtssystem der Vereinten Nationen und sollte zur erhöhten (besseren) Kenntnis der CEDAW in Deutschland beitragen.

IV. CEDAW im Vergleich mit Europa- und innerstaatlichem Recht

1. Diskriminierungsverbot im EU-Recht

Diskriminierungsverbot und Gleichstellungsgebot gehören zu den menschenrechtlichen Grundlagen der Europäischen Union²³², wie die EU-Grundrechtecharta seit 1999 eindrücklich hervorhebt. Die Gleichheit, und damit ist ein effektives Recht gegen Diskriminierung und nicht nur Gleichbehandlung gemeint²³³, ist in der EU von Anfang an²³⁴ gefordert: in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), in Art. 141 des EG-Vertrages²³⁵, vielen Richtlinien, Programmen und Strukturfonds²³⁶.

Zum Beginn des Abbaus der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts hatte die EU zunächst die Aufgabe übernommen, im Arbeitsbereich bei der Entlohnung von Männern und Frauen Gleichbehandlung zu schaffen. Die anhaltende Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes in anderen Bereichen des sozialen Lebens und steigende Fremdeindlichkeit in der Politik und Gesellschaft in den 1990er Jahren haben die EU veranlasst, Maßnahmen gegen Diskriminierung aus anderen Gründen zu ergreifen und Diskriminierung durch spezielle Richtlinien zu bekämpfen. Die Rechtsprechung des EuGH und EGMR hat ebenfalls maßgeblich dazu beigetragen, die Gleichstellung der Frauen und Männern in Europa voranzubringen.

Der effektive Schutz vor Diskriminierung und die Förderung von Chancengleichheit stellt daher einen Kernbereich europäischer Politik dar.

a) Lissabonvertrag und Grundrechtecharta

²³² Die 1957 gegründete Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wird seit dem Vertrag von Maastricht 1992 Europäische Gemeinschaft (EG) genannt bzw. seit 1993 wurde die Europäische Union (EU) geschaffen.

²³³ *Baer, Susanne*, Europäische Richtlinien gegen Diskriminierung in: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, Loccum Protokolle 71/2003, S. 173-183; auch in: ZESAR 5-6/2004. S.204-207.

²³⁴ Das Verbot der Geschlechtsdiskriminierung und das Gebot der Gleichstellung der Geschlechter wurden mit dem im Jahr 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag in den europäischen Verträgen verankert. Dazu mehr *Rudolf, B.*, Verankerung des Gleichstellungsgebots auf Europaebene – Fortschritt oder Regression?, in: M. Koreuber/U. Mager (Hrsg.), Recht und Geschlecht – Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz, Baden-Baden 2004, S. 33-57.

²³⁵ Früher Art. 119 des EWG-Vertrages.

²³⁶ *Baer, Susanne*, oben Fn. 233.

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten²³⁷. Damit sind die mehrjährigen Verhandlungen über die institutionelle Reform der EU zumindest vorübergehend beendet. Dieser Vertrag, auch als „Reform-Vertrag“ bezeichnet, der politische, wirtschaftliche und soziale Bürgerrechte betrifft, ersetzt die bestehenden Verträge nicht – er ändert sie lediglich ab bzw. führt neue Rechte ein.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erreichte auch die Europäische Charta der Grundrechte volle Verbindlichkeit²³⁸. Obwohl bislang nicht rechtlich verbindlich, galt sie als wichtige Quelle der Grundrechte²³⁹ der Europäischen Union. Neben dem Verbot der Diskriminierung wegen des Geschlechtes (Art. 21) beinhaltet sie auch den Grundsatz der Gleichstellung von Frauen und Männern (Art. 23). In Art. 23 Satz 2 wird ausdrücklich betont, dass dieser Grundsatz spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht nicht verbietet. Damit sind auch die Fördermaßnahmen von Frauen in bestimmten Bereichen, in den sie unterrepräsentiert sind, zulässig²⁴⁰. Zusammen mit den Antidiskriminierungsrichtlinien der Europäischen Union, vervollständigt die Grundrechtecharta den umfassenden Menschenrechtsschutz auf europäischer Ebene.

b) EU-Richtlinien (RL)

Der Rat der Europäischen Union hat zwischen 2000 und 2004 die vier Gleichbehandlungsrichtlinien²⁴¹ auf der Grundlage des Artikels 13 des EG-Vertrages beschlossen²⁴².

Alle diese RL sollen Diskriminierungen nicht nur verbieten²⁴³, sondern wirksam beseitigen. Aus den Erwägungsgründen der Richtlinien ergeben sich ihre Ziele: Sie sollen die Gleichheit vor

²³⁷ Der Vertrag über die EU (EU-Vertrag) und der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEU-Vertrag) haben den gleichen rechtlichen Stellenwert.

²³⁸ Art. 6 des EU-Vertrages.

²³⁹ Rechtsquellen sind insbesondere die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten, denen wiederum die Völkerrechtsquellen wie Internationalen Pakte oder Übereinkommen sowie die EMRK als Grundlage dienen.

²⁴⁰ *Wilde, Gabriele*, Die Bedeutung der Europäischen Charta der Grundrechte für Frauen, in: *Frauen verändern EUROPA verändern Frauen*, MGFFINW, Ver.Nr.1065, online unter: https://services.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/download/70144/frauen_veraendern_europa_veraendern_frauen_handbuch.pdf (15.06.2011).

²⁴¹ Antirassismusrichtlinie (2000/43/EG), die Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG), die „Gender-Richtlinie“ (2002/73/EG) und die Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt (2004 / 113 / EG).

²⁴² Deutschland wurde für die nicht fristgemäße Umsetzung der beiden ersten Richtlinien im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH verklagt und auch verurteilt (RS C-43/05 vom 23. Februar 2006).

²⁴³ In allen vier RL jeweils in Art. 2 geregelt steht das Verbot der Diskriminierung. Darüber ausführlich *Rust, Ursula*, Konsequenzen der Nichtumsetzung, in: *Rust/König/Lange/Siebeking* (Hrsg.), *Die Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in Deutschland*, Loccum Protokolle 79/04, Rehburg-Loccum 2005, 29 – 59.

dem Gesetz und den Schutz aller Menschen vor Diskriminierung gewähren, garantierte Menschenrechte von CEDAW²⁴⁴ bis zu Bestimmungen der EMRK umsetzen, die europäische Integration fördern und für Teilhabe an gesellschaftlichen Prozessen sorgen²⁴⁵. Sie verfolgen generell einen „horizontalen Ansatz“. Das heißt, alle Diskriminierungsmerkmale und der jeweilige Schutzbedarf werden als gleichwertig betrachtet. Dementsprechend werden die Begriffe „Diskriminierung“ und „Ungleichbehandlung“ synonym verwendet²⁴⁶. Diese sehen Sanktionen für Verstöße gegen das Gleichbehandlungsgebot vor und verpflichten zur Beweiserleichterung zugunsten der Betroffenen

Das Besondere an den Richtlinien ist ihr weites Verständnis von Diskriminierung: Sie verbieten unmittelbare und mittelbare Diskriminierung und stellen fest, dass Belästigungen und Anweisungen zu einer Diskriminierung ebenfalls als Diskriminierung verboten sind²⁴⁷. Sie beziehen auch Private in das Diskriminierungsverbot mit ein. Sie fordern die Mitgliedstaaten, die Unterstützung durch Verbände in Gerichts- und Beschwerdeverfahren zu ermöglichen und schreiben ein Viktimisierungsverbot vor. Nach diesem Verbot dürfen Personen, die sich auf gesetzliche Regelungen zum Diskriminierungsschutz berufen, sowie Personen, welche die Opfer unterstützen, keine Repressalien erleiden. Sie erlauben ausdrücklich die Anwendung von positiven Maßnahmen, aber die Mitgliedstaaten werden nicht verpflichtet, diese zur Herstellung einer tatsächlichen Gleichheit anzuwenden. Schließlich werden die Mitgliedstaaten durch die Richtlinien zur Einrichtung einer Gleichbehandlungsstelle verpflichtet.

Mit den Richtlinien bestimmt das EU-Recht nur das Minimum dessen, was Staaten gegen Diskriminierung tun sollen. Allerdings wird die Absenkung von erreichtem Schutzstandard verboten²⁴⁸.

Mit den Gleichbehandlungsrichtlinien²⁴⁹ werden die Mitgliedstaaten auch dazu verpflichtet, den Dialog mit den jeweils interessierten NROs zu fördern²⁵⁰. Das Ziel der Einbeziehung von gesellschaftlichen Organisationen ist vor allem die Schaffung einer besseren

²⁴⁴ CEDAW wurde in der RL 2002/73/EG im Erwägungsgrund 2 explizit erwähnt zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

²⁴⁵ Weiterführend hierzu *Baer, Susanne*, oben Fn. 233.

²⁴⁶ Ausführlich über EU-Antidiskriminierungspolitik, *Schroedter, Elisabeth*, (Hrsg.), *Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Spiegel der europäischen Antidiskriminierungspolitik*, 2007.

²⁴⁷ *Baer, Susanne*, oben Fn. 233.

²⁴⁸ *Baer, Susanne*, oben Fn. 233.

²⁴⁹ So z. B. Art. 8c RL 2002/73 lautet: Die Mitgliedstaaten fördern den Dialog mit den jeweiligen Nichtregierungsorganisationen, die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ein rechtmäßiges Interesse daran haben, sich an der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu beteiligen, um die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu fördern (alle diese RL enthalten nahezu die gleiche Vorschrift).

²⁵⁰ Ausführlich dazu: *König, Doris*, *Dialog mit den NGOs*. Vgl.178.

Informationsgrundlage für die für verschiedene Aufgaben zuständigen staatlichen Stellen. Aber das besondere Ziel der Richtlinien, den Dialog mit den NROs zu fördern, ist, die Zivilgesellschaft in die Durchsetzung der Richtlinienbestimmungen einzubinden. Die Richtlinie beruht auf der Grundlage des CEDAW-Übereinkommens gewonnene Erfahrung über den Wert der Zusammenarbeit mit NROs.²⁵¹ Dieser neue Durchsetzungsmechanismus dient wiederum dazu, Diskriminierung in den einzelnen Mitgliedstaaten effektiver zu bekämpfen.

c) Rechtsprechung

Der Schutz vor Diskriminierung wird durch internationale Gerichtshöfe wie etwa den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) oder den Europäischen Gerichtshof (EuGH) überprüft.

Die Auslöser der Neuregelung der EU im Bereich des Diskriminierungsschutzes wegen des Geschlechts sind insbesondere die drei als Defrenne I, II und III²⁵² bekannten Urteile des EuGH aus den Jahren 1971, 1976 und 1978 gewesen, aus dem von einer belgischen Stewardess eingeleiteten Verfahren²⁵³. Die Klägerin wurde als Arbeitnehmerin anders als ihre männlichen Kollegen behandelt, was nachteilige Folgen bei Gehalt, Arbeitszeit und schließlich Alterssicherung für sie hatte. Das EuGH stellte in den erwähnten Urteilen erstmals die unmittelbare Wirkung des ehemaligen Art. 119 EWG-Vertrag fest. Art. 141 Abs. 1 und 2 (hem. Art.119) EG-Vertrages beinhaltet bis heute den effektivsten individuellen Rechtsschutz bei der Verletzung durch private oder öffentliche Arbeitgeber. Er diente auch als Grundlage für die später seitens des Europäischen Parlaments und des Rates erlassenen Gleichbehandlungsrichtlinien²⁵⁴.

Die Liste der Fragen, denen sich der EuGH im Bereich der Gleichberechtigung von Mann und Frau später widmen musste, ließe sich noch lange fortsetzen: Quotenregelungen, Kündigungsschutz bei Schwangerschaft, Gleichberechtigung in der Bundeswehr²⁵⁵ usw. Ohne eine Vielzahl von solchen EuGH-Entscheidungen wäre eine schrittweise Ausweitung des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft nicht denkbar gewesen.

²⁵¹ *Rust, Ursula*, Neue Chancen in der Vielfalt der Rechte und der Handelnden, in: Rust/König/Lange/Schöpp-Schilling, Gleiches Recht - gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? Loccum Protokolle 71/03, Rehburg-Loccum 2004, S. 9 – 17, auch in: ZESAR 5-6/2004. S.199-203.

²⁵² EuGH 80/70-Slg.1971,445; EuGH 43/75- Slg.1976,445; EuGH 149/77-Slg.1978, 1365.

²⁵³ Weiterführend hierzu *Rust, Ursula*, oben Fn. 251.

²⁵⁴ *Rust, Ursula*, oben Fn. 251.

²⁵⁵ Im Anschluss an das Urteil des EuGH vom 11. Januar 2000 wurde Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG durch Gesetz vom 19.12.2000 dahingehend geändert, dass Frauen zum Dienst mit der Waffe verpflichtet werden dürfen. Damit diente die Rechtsprechung des EuGHs der Herstellung der Chancengleichheit für Frauen in den Streitkräften.

2. Gleichheit und Nichtdiskriminierung in deutscher Gesetzgebung

Die Gleichstellungsvorgaben im deutschen Recht sind in allen Rechtsquellen vorhanden: In der Verfassung (Grundgesetz, GG), in zahlreichen einfachen Gesetzen in Bund und Ländern und in untergesetzlichen Normen.

a) Verfassungsrang der Gleichstellung von Frauen und Männern

Die Gleichstellung von Frauen und Männern hat in Deutschland Verfassungsrang. Art. 3 Abs. 2 GG lautet: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Absatz 3 bestimmt zudem, dass niemand wegen seines Geschlechtes oder anderer im Einzelnen aufgezählter Merkmale benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

Der zweite Satz wurde während der Verfassungsreform 1994 hinzugefügt. Nach der Grundgesetzänderung ist der Auftrag zur faktischen Gleichberechtigung der Frau und zur Beseitigung der faktischen Nachteile ausdrücklich im Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG festgelegt und der Staat dazu verpflichtet, für diese de-facto Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen den Geschlechtern zu sorgen. Dieser Auftrag entspricht eigentlich Anforderungen der rechtlichen und tatsächlichen Gleichheit der Normen des CEDAW-Abkommens²⁵⁶.

Bei der Auslegung dieser Vorschriften hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine lange Entwicklung hinter sich²⁵⁷. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG in den Jahren 1953 bis 1991 gab es zwischen diesen beiden Absätzen bei den Geschlechtsmerkmalen

²⁵⁶ Dies lässt sich insbesondere aus der Debatte der Gemeinsamen Verfassungskommission die sich am 27. Mai 1993 auf den Kompromissvorschlag zur Änderung des Art.3 Abs. 2 GG einigte, schließen: Die Wortkombination, dass der Staat die „tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung“ fordert, sei ein Zugeständnis der CDU gewesen, mit dem verdeutlicht werden sollte, dass die faktische Gleichberechtigung und nicht nur die formale Rechtsgleichheit Gegenstand des neu formulierten Staatsziels sei. Auf die Frage, ob das Adjektiv „tatsächlich“ nicht sinnvollerweise dem Begriff der „Gleichberechtigung“ statt dem der „Durchsetzung“ voranzustellen ist, sei mit dem Hinweis begegnet worden, dass der Begriff der Gleichberechtigung von der Rechtsprechung bereits von der normativen auf die tatsächliche Gleichberechtigung ausgedehnt worden sei. Würden nunmehr zwei Begriffe von Gleichberechtigung in Art. 3 Abs. 2 GG verwandt, könne der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ auf die formale Rechtsgleichheit verkürzt werden. Weiterführend hierzu *Limbach, Jutta*, Ein Nachwort: Der Kompromiß in: *Frauenrechte im Grundgesetz des geeinten Deutschland*, Limbach/Eckertz-Höfer (Hrsg.), 1993, S. 299-301.

²⁵⁷ Weiterführend hierzu, *Sacksofsky, Ute*, Positive Maßnahmen und Verfassungsrecht in: *ZESAR*, 5-6/2004, S. 208-213; *Rust, Ursula*, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur garantierten Gleichberechtigung, Aufsatz in: *Beilage zu „Das Parlament“*, Aus Politik und Zeitgeschichte, 37-38/2001, S.26-33; auch *Limbach Jutta*, obere Fn.256.

keine biologischen und funktionalen²⁵⁸ Unterschiede, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigten. Während nur die objektiven biologischen Merkmale des Geschlechtes bis 1991 in der Rechtsprechung Beachtung fanden, veränderte das Gericht erstmals in der Nachtarbeitsverbotsentscheidung vom 1992²⁵⁹ seinen Maßstab und stellte zwischen Art. 3 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 3 GG heraus, dass biologische und funktionale Unterschiede der Geschlechter unterschiedliche rechtliche Bewertung und Behandlung rechtfertigen können²⁶⁰. Ein Gleichberechtigungsgebot erstreckte sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Vor allem müssen Frauen die gleichen Erwerbschancen wie Männer haben und die überkommenen Rollenverteilungen, die zu einer höheren Belastung oder sonstigen Nachteilen für Frauen führen, dürfen nicht durch staatliche Maßnahmen verfestigt werden. Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ zielt auch auf die „Angleichung der Lebensverhältnisse“²⁶¹.

Durch das Gesetz vom 19. Dezember 2000²⁶² ist auch Art. 12a Abs. 4 S. 2 des Grundgesetzes neu gefasst und Frauen der Zugang zu allen Laufbahnen der deutschen Streitkräfte eröffnet²⁶³ worden.

b) Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)

Durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), dessen Verabschiedung ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren vorausgegangen war²⁶⁴, sind die vier o.g. europäischen Gleichbehandlungsrichtlinien im Jahre 2006 in deutsches Recht umgesetzt worden.

Ziel des Gesetzes ist es, Benachteiligungen aus rassistischen Gründen oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen (§ 1 AGG). Es ist im Arbeits- und im allgemeinen Zivilrecht anwendbar²⁶⁵. Diese Merkmale werden abschließend

²⁵⁸ Das sind Unterschiede in der Arbeitsteilung und damit Unterschiede der Geschlechterrollen, die in früheren Jahren traditionell interpretiert wurden: Die Zuständigkeit der Frau für Familie und Haushalt und des Mannes für das Erwerbsleben.

²⁵⁹ BVerfG, Urteil v.28.1.1992, BVerfGE 85, 191 (207).

²⁶⁰ Rust, Ursula, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur garantierten Gleichberechtigung, Aufsatz in: Beilage zu „Das Parlament“, Aus Politik und Zeitgeschichte, 37-38/2001, S.26-33.

²⁶¹ Rust, Ursula, oben Fn. 251, S. 202.

²⁶² BGBl, Teil 1, S.1755.

²⁶³ Oben Fn. 124 und 125.

²⁶⁴ Vgl. die umfassende Chronologie zum AGG beim Lehrstuhl Baer <http://baer.rewi.huberlin.de/wissen/antidiskriminierungsrecht/allgemeinesgleichbehandlungsgesetz/> (1.9.2011).

²⁶⁵ Bislang bestehender Diskriminierungsschutz in Deutschland (Art.3 Abs.2, 3GG, § 2 BGlG, § 2 GGO) wird durch das AGG erweitert, vereinheitlicht und gestärkt. In Deutschland gab es bisher hauptsächlich Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und aufgrund von Behinderung im Arbeitsleben. Einen einheitlichen und umfassenden Diskriminierungsschutz von Frauen und von Männern im Zusammenhang mit anderen Merkmalen wie Alter, Behinderung oder sexueller Identität gab es weder im Arbeitsleben noch im allgemeinen Geschäftsleben.

aufgezählt, das heißt, dass es nach dem AGG zunächst nicht möglich ist, Ungleichbehandlungen aufgrund anderer als der genannten Merkmale zu untersagen. Die Formulierung „zu verhindern oder zu beseitigen“ zeigt dabei die zwei Funktionen des AGG an: erstens eine Abwehrfunktion und zweitens die Aufgabe, Diskriminierungen auch langfristig abzubauen. Die zweite Zielrichtung des AGG ist also eine aktive Funktion, die im Ergebnis eine Antidiskriminierungskultur in Deutschland aufbauen soll²⁶⁶.

Der Diskriminierungsschutz aufgrund des Merkmals Geschlecht des AGG erstreckt sich auf Frauen, Männer, transsexuelle und intersexuelle Personen. Die Rechte nach dem AGG gelten für alle Beschäftigten, ohne Ausnahme. Angestellte in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst können sich genauso darauf berufen wie Beamtinnen und Beamte²⁶⁷.

Nach der Definition der EU-Richtlinien ist Diskriminierung zunächst die „weniger günstige Behandlung in vergleichbarer Situation“²⁶⁸. Eine Definition der Diskriminierungsmerkmale erfolgt im AGG nicht²⁶⁹. Statt Diskriminierung wird dort der Begriff Benachteiligung verwendet. Dies soll deutlich machen, dass nicht jede unterschiedliche Behandlung einen diskriminierenden Charakter hat²⁷⁰, da der Sprachgebrauch unter „Diskriminierung“ die rechtswidrige, sozial verwerfliche Ungleichbehandlung versteht. Sie kann im Einzelfall erlaubt sein (positive Maßnahmen, § 5 AGG). Unterschiedliche Behandlungen sind auch dann gerechtfertigt, wenn ein gefordertes Kriterium für eine Tätigkeit "eine wesentliche und entscheidende" berufliche Anforderung darstellt (§ 8 AGG).

Unter dem Oberbegriff „Benachteiligung“ können unmittelbare oder mittelbare Diskriminierung, Belästigung, sexuelle Belästigung oder Anweisung zur Diskriminierung fallen (§ 3 AGG)²⁷¹.

Frauen sind in besonderem Maße von Benachteiligungen betroffen, nicht nur beim Diskriminierungsmerkmal Geschlecht, sondern auch bei den übrigen Diskriminierungsmerkmalen, wie z. B. dem Alter, der ethnischen Herkunft und/oder religiösen oder areligiösen Überzeugung etc. Das AGG kennt mehrdimensionale Diskriminierung nicht²⁷² (§ 4 AGG nennt nur „unterschiedliche Behandlung wegen mehrerer Gründe“), aber in der deutschsprachigen juristischen Literatur zum AGG ist trotzdem die Rede von

²⁶⁶ Ausführlich darüber *Schroedter, Elisabeth*, oben Fn. 246.

²⁶⁷ Für Soldatinnen und Soldaten gibt es entsprechende Regelungen im Soldatengesetz.

²⁶⁸ *Baer, Susanne*, oben Fn. 233.

²⁶⁹ Weiterführend hierzu, insbesondere zur mehrdimensionalen Diskriminierung: *S. Baer, / M. Bittner / A.L. Götsche*, Mehrdimensionale Diskriminierung - Begriffe, Theorien und juristische Analyse, Berlin 2010 (25.9.2011).

²⁷⁰ Gesetzesbegriff (BT-Drs.16/1780), S.30.

²⁷¹ *Baer, Susanne*, oben Fn. 233.

²⁷² *Baer, Bittner/Götsche*, oben Fn. 269.

„Mehrfachdiskriminierung“, „multipler Diskriminierung“, „intersektionaler Diskriminierung“ usw., die sich an § 4 AGG orientieren²⁷³.

Das AGG sieht die Unterstützung der Betroffenen durch Antidiskriminierungsverbände (§ 23) sowie durch eine Antidiskriminierungsstelle des Bundes (§ 25ff.) vor. Allerdings ist dabei die finanzielle Unterstützung der Betroffenen seitens Verbände nicht geklärt²⁷⁴.

Eine Neuerung nach dem AGG stellt der besondere Schutz für Arbeitnehmerinnen während der Schwangerschaft und im Mutterschutz dar. Das Gesetz enthält explizit die Formulierung, dass eine "unmittelbare Benachteiligung wegen des Geschlechts" auch dann vorliegt, wenn eine Frau wegen Schwangerschaft und Mutterschutz ungünstiger behandelt wird (§ 3/I).

c) Andere einfache Gesetze und untergesetzliche Normen

Das Recht gegen Diskriminierung findet sich des Weiteren im Recht des öffentlichen Dienstes, wie etwa im Bundesgleichstellungsgesetz für die Bundesverwaltung und die Gerichte des Bundes (BGleiG)²⁷⁵, im Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz (DGleiG) wo die Maßnahmen zur Gleichstellung konkretisiert werden, im Bundesgremienbesetzungsgesetz (BGremBG) wo der Bund auf eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Gremien verpflichtet wird, im Sozialrecht²⁷⁶ und im kollektiven Arbeitsrecht sowie im Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz (SGleiG), um nur die wichtigsten zu nennen.

Sie alle normieren Benachteiligungsverbote aufgrund verschiedener „Merkmale“ oder „Gründe“. Diese Aufzählung der Differenzierungsverbote ist umfangreicher als die des GG oder des AGG. Genannt werden hier neben Geschlecht auch Abstammung, Nationalität und politische oder gewerkschaftliche Betätigung oder Einstellung. Insbesondere geht die Norm bezüglich der Herkunft weiter als das AGG: Mit dem Begriff der „sonstigen Herkunft“ wird in Abgrenzung zur „ethnischen Herkunft“ auch eine Benachteiligung wegen der örtlich regionalen oder sozialen Herkunft verboten. Wie wichtig das ist, zeigte sich kürzlich in einem Fall besonders deutlich: Bei der Klage einer Bewerberin, die mit dem Vermerk „Ossi“ vom Arbeitgeber abgelehnt wurde, beurteilte das Arbeitsgericht²⁷⁷ den Vermerk zwar als möglicherweise diskriminierend gemeint. Es handele sich aber nicht um eine Benachteiligung

²⁷³ Baer/Bittner/Göttsche, Ausführlich zu dem Problem der uneinheitlichen Verwendung von Termini und Konzepten die Expertise von Baer/Bittner/Göttsche, Gliederungsebene 2 (Annex 1).

²⁷⁴ Vgl. NRO Finanzierung, (C V. 3.b).

²⁷⁵ § 2 Bundesgleichstellungsgesetz (BGleiG) verpflichtet alle Beschäftigten der Bundesverwaltung, insbesondere Führungskräfte, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern und diese Verpflichtung als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle zu berücksichtigen. § 1 Abs. 2 BGleiG verpflichtet die Bundesverwaltung, die Gleichstellung von Frauen und Männern auch sprachlich zum Ausdruck zu bringen.

²⁷⁶ Die Arbeitsförderung regelt das Dritte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB III).

²⁷⁷ ArbG Stuttgart 17 Ca 8907/09, Urteil vom 15.04.2010.

wegen der ethnischen Herkunft der Frau im Sinne des AGG. Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) sei demgegenüber anwendbar, begründe aber keine individualrechtlichen Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüche bzw. Beseitigungs- oder Unterlassungsansprüche²⁷⁸.

V. Verpflichtungen aus dem CEDAW-Abkommen

Mit der Ratifizierung des Übereinkommens hat sich die Bundesrepublik verpflichtet, durch alle geeigneten gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen, ggf. auch Sanktionen, „Diskriminierung von Frauen“²⁷⁹ zu unterbinden.

Zur Überprüfung, ob die übernommenen Verpflichtungen bei der Durchführung des Abkommens hinreichend sind, hat sich die Bundesrepublik weiterhin verpflichtet, im Rahmen der Staatenberichtsverfahren dem CEDAW-Ausschuss regelmäßig Berichte²⁸⁰ – mindestens alle vier Jahre, vorzulegen²⁸¹.

Für die Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen sowie für die Berichterstattung ist hauptsächlich das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zuständig und nimmt somit dafür die zentrale Rolle ein.

1. Umsetzung des Übereinkommens

a) Doppelstrategie

Hinsichtlich der Umsetzung des Übereinkommens ist bei dem Bundesministerium von einer so genannten Doppelstrategie die Rede: der Strategie des Gender Mainstreamings und der Anwendung von zeitlich befristeten Fördermaßnahmen.

Obwohl CEDAW den Begriff Gender Mainstreaming nicht ausdrücklich verwendet, um ihre Anforderung der Durchsetzung der de-facto-Gleichberechtigung von Frauen mit Männern und Verpflichtung der Vertragsstaaten, eine Politik zur „Beseitigung der Diskriminierung der Frau“ und zwar „unverzüglich“ und „mit allen geeigneten Mitteln“ zu verfolgen, deckt sich der Inhalt von CEDAW mit der Bedeutung dieses Begriffes.

²⁷⁸ In § 75 BetrVG gebietet der an Arbeitgeber und Betriebsrat gerichtete Auftrag „dass jede Benachteiligung von Personen aus Gründen ihrer Rasse oder wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Abstammung oder sonstigen Herkunft, ihrer Nationalität, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihrer Behinderung, ihres Alters, ihrer politischen oder gewerkschaftlichen Betätigung oder Einstellung oder wegen ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Identität unterbleibt.“

²⁷⁹ Im Sinne des, im CEDAW (Art. 1) umfassend definiertem Begriff. Hervorhebung im CEDAW Text.

²⁸⁰ Über die getroffenen „Gesetzgebungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen und die diesbezüglichen Fortschritte“.

²⁸¹ CEDAW Art. 18.

(a) Gender Mainstreaming (GM) als Querschnittsaufgabe

Gender Mainstreaming²⁸² – Einbringung der Geschlechtsperspektive in alle gesellschaftspolitische Bereiche – wurde im Mai 1999 zum ersten Mal in rechtlich verbindlicher Form im Vertrag von Amsterdam²⁸³ (EG-Vertrag) festgeschrieben, nachdem auf der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking der Beschluss zum Gender Mainstreaming gefasst worden war und sich die EU-Mitgliedstaaten zur Einführung dieser neuen Strategie zur Geschlechtergleichheit verpflichtet hatten. Das Bundeskabinett nahm in seinem Beschluss vom 23. Juni 1999 die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung an und sprach sich dafür aus, diese Aufgabe als Querschnittsaufgabe unter dem Begriff „Gender Mainstreaming“ zu fördern²⁸⁴.

Zur praktischen Umsetzung dieser Aufgabe, Gender Mainstreaming aktiv zu fördern gehört neben anderen Maßnahmen des BMFSFJ das Regierungsprogramm „Frau und Beruf“, das das Bundeskabinett am 23. Juni 1999 beschlossen hat. Dabei handele es sich nicht um ein einmaliges, zeitlich begrenztes Programm, sondern um ein fortdauerndes, das regelmäßig überprüft und fortgeschrieben wird. Kernstück und Ziel sei die Integration der Gleichstellungspolitik als durchgängige Aufgabe in alle Politikfelder und Aufgabenbereiche der Bundesregierung im Sinne des „Gender-Mainstreaming“²⁸⁵.

Ferner wurde ein GenderKompetenzZentrum²⁸⁶ eingerichtet, das die Ministerien in dem Zeitraum 2003 bis 2010 in diesem Bereich fachlich beraten hat.

Im November 2005 wurde die im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Studie zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland veröffentlicht. Die Ergebnisse der, in diesem Report²⁸⁷

²⁸² Im Juli 1977 definierte der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC) das Gender Mainstreaming-Konzept wie folgt: „Mainstreaming der Geschlechterperspektive ist ein Prozess zur Bewertung der Auswirkungen aller geplanten Aktionen einschließlich von Gesetzen, Politiken oder Programmen auf Frauen und Männer. Es ist eine Strategie, um die Belange und Erfahrungen von Frauen wie Männern so zu einem integralen Teil der Planung, Umsetzung, Überprüfung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen zu machen, dass Frauen und Männer gleichviel Nutzen daraus ziehen und die Ungleichheit nicht länger bestehen bleibt. Das ultimative Ziel ist es, die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen.“

²⁸³ (Art. 2, Art. 3, Absatz 2).

²⁸⁴ § 2 der Geschäftsordnung der Bundesregierung.

²⁸⁵ Ausführlich über Maßnahmen dieses Programms im: Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum CEDAW-Übereinkommen, Teil II (11.5), Deutscher Bundestag, Drucksache 15/105, 15. Wahlperiode 19. 11. 2002.

²⁸⁶ Das GenderKompetenzZentrum 2003-2010 wurde im Oktober 2003 unter dem Dach des Zentrums für transdisziplinäre Geschlechterstudien (ZtG) am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien von Prof. Dr. Susanne Baer gegründet. Im Jahr 2010 hat Prof. Baer als Direktorin das Zentrum an ein neues Team übergeben, das seit 2011 selbständig arbeitet. Vgl.

<http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz-2003-2010/gendermainstreaming>, (30.9.2011).

²⁸⁷ *Cornelißen Waltraud* (Hrsg.), 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland, München, November 2005, online unter:

zusammengetragenen und ausgewerteten Daten über die soziale Lage und Lebensführung von Frauen und Männern im Bereich der Bildung, Ausbildung und Weiterbildung, über Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf sowie über Beteiligung von Frauen an Entscheidungsprozessen in der Politik, waren ernüchternd.²⁸⁸

Deswegen stellte die Regierung fest, dass es angesichts der unterschiedlichen Lebenssituationen von Männern und Frauen keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gebe, auch wenn durch zahlreiche rechtliche Veränderungen diskriminierende Sonderstellungen und Ausschließungen von Frauen seit Einführung der Gender-Mainstreaming-Strategie aufgehoben und abgeschafft werden sind. Ob es um Gesetze, um Architektur und Stadtplanung, um Gesundheitsfragen, Bildungsangebote, Forschungsvorhaben, um Arbeitszeitregelungen in Unternehmen, um Beurteilungsrichtlinien im öffentlichen Dienst oder um die Strahlenschutzverordnung gehe – überall seien die Voraussetzungen für Frauen und Männer unterschiedlich, überall wirkten sich die Maßnahmen unterschiedlich auf die Geschlechter aus, häufig zum Nachteil von Frauen oder derjenigen Gruppen, deren Lebensgestaltung von dem klassischen männlichen Rollenmodell abweichen²⁸⁹.

Folglich kam es zu einer Neuausrichtung der Gender-Mainstreaming-Konzeption, fokussiert im Jahr 2007 auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen im Erwerbsleben, den Abbau geschlechtsbedingter Gefährdungen und Unterstützung in frauentypischen Notlagen sowie die Überwindung von Rollenstereotypen. Männer werden als Partner und Adressaten der Gleichstellungspolitik betrachtet und Gleichstellungspolitik soll als präventiv ausgerichtetes Vorgehen attraktiver ausgestaltet werden und so zu einer wirklichen „Erfolgsstrategie“²⁹⁰ führe.

<http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/01-Redaktion/PDF-Anlagen/gesamtdokument.property=pdf.pdf>

²⁸⁸ Nach wie vor ist das Ausbildungssystem geschlechtsspezifisch segregiert; Die gezahlten Ausbildungsvergütungen sind in den „typischen Männerberufen“ (z.B. im Bauhauptgewerbe) häufig deutlich höher als in den „typischen Frauenberufen“ (z.B. Friseurin). Bei den vollzeitschulischen Berufsausbildungen werden junge Frauen am häufigsten in personenbezogenen Dienstleistungsberufen (z.B. Kinderpflegerin, Krankenschwester) und junge Männer häufiger in technischen Assistenzberufen ausgebildet; Nach einer betrieblichen Ausbildung erhalten junge Frauen seltener als junge Männer ein Übernahmeangebot. Besonders prekär ist die Situation junger weiblicher Fachkräfte in den ostdeutschen Bundesländern. Die typischen Männer- und Frauendomänen haben an den Hochschulen also weiter Bestand. Trotz des zahlenmäßigen Gleichgewichts beim Studienbeginn sind die Anteile der Frauen in den höheren Stadien der akademischen Laufbahn auch heute noch vergleichsweise gering. Ausführlich über Ergebnissen der Studie unter Fn. 287.

²⁸⁹ „Nach wie vor gibt es eine Diskrepanz zwischen den Qualifikationen der Frauen und ihrer Stellung im Beruf. Außerdem verteilt sich die Arbeit unterschiedlich auf die Geschlechter. Die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die den Frauen die Familienarbeit – auch neben der Erwerbsarbeit – und den Männern die Erwerbsarbeit zuweist, ist noch nicht aufgehoben. Erwerbstätige Frauen sind in den betrieblichen Hierarchien selbst bei gleicher Qualifikation häufig schlechter eingestuft als Männer. Auf der Führungsebene gibt es nach wie vor viel zu wenig Frauen. Im unteren Drittel der Hierarchie sind sie dagegen überrepräsentiert“. Vgl. Fn. 285.

²⁹⁰ Hervorhebung von Verfasserin. Die deutsche Bundesregierung spricht hier von „Gleichstellung als Erfolgsstrategie“ und § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ressorts von „Gleichstellung von

Damit sei die Strategie des Gender Mainstreaming weiterentwickelt worden, die einen modernen, geschlechtergerechten Ansatz beinhaltet²⁹¹.

Diese Strategie der Bundesregierung solle die politischen Akteure verpflichten, bei allen Vorhaben die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse von Frauen und Männern zu analysieren und zu berücksichtigen. Die Zielgenauigkeit und Qualität von politischen Maßnahmen und die Akzeptanz der Ergebnisse bei Bürgerinnen und Bürgern sollen dadurch erhöht werden²⁹². Spezifische Frauenförderpolitik und Gender Mainstreaming seien damit zwei unterschiedliche Strategien für die Erreichung derselben Zielsetzung: Der Gleichstellung von Frauen und Männern und dem stetigen Abbau von geschlechtsspezifischer Diskriminierung. Beide Strategien seien nach Auffassung der Bundesregierung zur Zielerreichung notwendig und ergänzen sich²⁹³.

(b) Positive Maßnahmen

Positive Maßnahmen in einem weiten Sinne sind alle diejenigen Maßnahmen, die der Herstellung realer Gleichberechtigung zugunsten benachteiligter Gruppen dienen²⁹⁴.

Nach Art. 4 Abs. 1 CEDAW gelten zeitweilige, spezielle Maßnahmen der Vertragsstaaten zur beschleunigten Herbeiführung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau nicht als Diskriminierung. Der CEDAW-Ausschuss geht davon aus, dass die Vertragsstaaten sogar verpflichtet sind, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, wenn sich diese als notwendig und angemessen erweisen²⁹⁵.

Im Zusammenhang mit Gleichberechtigungsfragen sind unter positiven Maßnahmen solche unterschiedlichen Behandlungen als spezielle Fördermaßnahmen für Frauen als unterrepräsentiertem Geschlecht gemeint, deren Ziel die Herstellung von Chancengleichheit ist²⁹⁶. Sie stehen im Spannungsverhältnis zwischen rechtlicher und tatsächlicher Gleichheit²⁹⁷.

Frauen und Männern als durchgängige(m) Leitprinzip“. Andere Staaten haben andere Formulierungen gefunden: In Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg und Litauen ist es die „Integration von Geschlechteraspekten“ oder der „Geschlechterdimension“, in den Niederlanden die „Gender-Dimension“ und „Emanzipationsaspekte“, in Schweden und Rumänien die „Integration der Gleichstellungsperspektive“, weiterführend hierzu, *Baer, Susanne*, Vgl. Webseite von GenderKompetenzZentrum, Fn. 286.

²⁹¹ Vgl. Sechster Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum CEDAW-Übereinkommen (Gleichstellungspolitik als Erfolgsstrategie), Unterrichtung durch die Bundesregierung, Deutscher Bundestag Drucksache 16/5807 16. Wahlperiode 08. 06. 2007, S. 7.

²⁹² So die Bundesregierung in den Maßnahmen zur Förderung und Sicherung der vollen Entfaltung der Frau (zu Art. 3 CEDAW), oben Fn. 291. S. 11.

²⁹³ Fünfter Bericht der Bundesregierung (unter 7.1 Bedeutung von Gender Mainstreaming), oben Fn. 285.

²⁹⁴ *Sacksofsky, Ute*, oben Fn. 257.

²⁹⁵ Allgemeine Empfehlung Nr. 25 (2004), oben Fn. 172.

²⁹⁶ Weiterführend hierzu, *König, Doris*, oben Fn. 47.

Positive Maßnahmen reichen von Fortbildungs- und Kinderbetreuungsangeboten bis zu Maßnahmen in einem engeren Sinn, wie etwa Quotenregelungen, die ausdrücklich an das Merkmal Geschlecht anknüpfen. Hier seien einige Beispiele genannt: Während Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als eine allgemeine Staatsaufgabe bereits vollständig von der deutschen Gesellschaft anerkannt worden, sind andere Maßnahmen, wie insbesondere die Frauenquote, besonders umstritten²⁹⁸.

Mit § 5 AGG hat der deutsche Gesetzgeber positive Maßnahmen in weitem Umfang erlaubt. Danach sind positive Maßnahmen in Verbindung mit in § 1 AGG genannten Benachteiligungen zulässig, wenn „durch geeignete und angemessene Maßnahmen bestehende Nachteile (...) verhindert oder ausgeglichen werden sollen.“

Das sind die rechtlichen Rahmenbedingungen. In der Praxis konnte sich die Regierung bislang nicht einigen, von diesen Vorschriften zum Abbau der Diskriminierung der Frauen in allen Segmenten Gebrauch zu machen.

Nach Analysen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) stagniert der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft in den letzten Jahren und liegt bei 27 Prozent. Dies entspricht jedoch bei Weitem nicht dem Anteil hochqualifizierter Frauen. In Großkonzernen sind in Vorständen und Aufsichtsräten fast ausschließlich Männer vertreten. So waren 2010 in den 200 größten Unternehmen gerade einmal 10,6 Prozent der Aufsichtsratspositionen und nur 3,2 Prozent der Vorstandspositionen mit Frauen besetzt. Auch im Bereich der öffentlichen Hand ist das Ziel einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen an Führungspositionen noch nicht erreicht²⁹⁹.

Als Fördermaßnahme für Frauen hat das Bundesfamilienministerium eine gesetzlich festgelegte Quote vorerst abgelehnt und im März 2011 einen Stufenplan „Frauen und Männer in Führungspositionen“ entwickelt. Kern dieses Stufenplans ist eine gesetzliche Pflicht zur Selbstverpflichtung, „FlexiQuote“³⁰⁰ genannt, die an die Stelle der bisherigen freiwilligen Selbstverpflichtungen tritt. Für die Bundesregierung soll die FlexiQuote wirksam werden, wenn sich bundesweit zu einem bestimmten Stichtag im Jahr 2013 der durchschnittliche Anteil von Frauen in Vorständen und Aufsichtsräten nicht verdreifacht habe³⁰¹.

²⁹⁷ Klose, A. und Merx, A., Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG, Analyse, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), 2010. S.7 ff.

²⁹⁸ Weiterführend hierzu, Rudolf, Beate, oben Fn. 161

²⁹⁹ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), online unter: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=168620.html> (1.7.2011).

³⁰⁰ Aktuelle Meldung des BMFSFJ erhältlich unter: oben Fn. 299.

³⁰¹ Deutscher Bundestag, Aktuelle Meldung: online unter: http://www.bundestag.de/presse/hib/2011_05/2011_193/01.html (1.7.2011).

Da bisher auch mit diesen auf Freiwilligkeit basierenden Maßnahmen keine Erfolge erzielt wurden, haben Abgeordnete im Bundestag eine kleine Anfrage³⁰² bezüglich der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zur Einführung gesetzlicher Frauenquoten in Vorständen und Aufsichtsräten nach dem CEDAW-Übereinkommen gestellt. Dabei wurde auf die Wirkung gesetzlich vorgeschriebener Frauenquoten in anderen Staaten³⁰³ der Europäischen Union hingewiesen und die Frage gestellt, ob „die Bundesrepublik gegen ihre menschenrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen“ verstoße, „wenn sie nach zehn Jahren erfolgloser freiwilliger Selbstverpflichtung der Wirtschaft weiterhin auf fakultative Maßnahmen setze, anstatt die in Artikel 4 CEDAW geforderten „zeitweiligen Sondermaßnahmen [...] zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Mann und Frau“ zu ergreifen?“ Auch Art. 11 der CEDAW, der die Vertragsstaaten auffordert, „alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben“ zu ergreifen, sei nach Ansicht der Anfrage der Regierungsoption in diesem Fall anwendbar.

Diese Meinung teilt dagegen die Bundesregierung nicht: „Eine völker- oder menschenrechtlich bindende Verpflichtung, zeitweilige Sondermaßnahmen zu ergreifen, begründe Artikel 4 Absatz 1 CEDAW nicht“. Artikel 11 CEDAW sehe ebenfalls nicht explizit die Einführung einer Quote vor. Der Wortlaut beziehe sich auf „alle geeigneten Maßnahmen“. Insofern habe die Bundesregierung Ermessensspielraum, geeignete Maßnahmen zu ergreifen und die Haltung der Bundesregierung sei mit Artikel 11 CEDAW vereinbar³⁰⁴.

Das Bemerkenswerte daran ist, dass CEDAW als Grundlage für eine Anfrage und für die anschließende parlamentarische Diskussion genutzt wurde. Daraus geht deutlich hervor, dass CEDAW allmählich in das Bewusstsein der Parlamentarierinnen und Parlamentarier gelangt ist und als mögliches Instrument zur tatsächlichen Gleichberechtigung herangezogen wird, folglich der Bekanntheitsgrad der CEDAW-Konvention zufriedenstellend wächst.

b) Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS)

³⁰² Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 17/4960 vom 20.02.2011.

³⁰³ In Norwegen ist das im Jahr 2003 beschlossene Gesetz zur Einhaltung einer Frauenquote bereits erfolgreich. Hier sind rund 42 Prozent der Mitglieder von Vorständen und Aufsichtsräten Frauen. Damit belegt Norwegen den Spitzenplatz in Europa. Frankreich hat am 13. Januar 2011 in zweiter Lesung ein Gesetz über eine Quotenregelung zum Ausgleich des Frauen- und Männeranteils in Aufsichts- und Verwaltungsräten verabschiedet. Demnach muss sich der Frauenanteil in den Führungsgremien innerhalb von sechs Jahren, d. h. bis zum Jahr 2017, auf 40 Prozent steigern, in: Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 17/5076.

³⁰⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/5076 vom 16.03.2011, oben Fn. 302.

Ein weiteres Mittel zur Beseitigung der bestehenden Diskriminierung stellt die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) mit Sitz in Berlin dar. Sie wurde am 18. August 2006 gemäß den Vorgaben der §§ 25ff. des AGG als unabhängige Stelle beim BMFSFJ eingerichtet wurde.

Hauptaufgabe der Antidiskriminierungsstelle ist nach § 27 AGG³⁰⁵ zunächst, die von Diskriminierung Betroffenen bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Jede Person, die der Ansicht ist, wegen eines in § 1 AGG³⁰⁶ genannten Grundes benachteiligt worden zu sein, kann sich an die ADS wenden.

Anders als von den EU-Richtlinien³⁰⁷ vorgesehen, ist die deutsche Antidiskriminierungsstelle weder ausreichend ausgestattet noch hat sie die Kompetenzen und das Mandat, Betroffene erschöpfend rechtlich zu beraten oder etwa eine Klage zu erheben³⁰⁸, weswegen starke Kritik insbesondere seitens Frauenorganisationen erhoben wird³⁰⁹.

Aufgabenbereiche der einzurichtenden Antidiskriminierungsstellen werden von den Richtlinien genau benannt. So sollen diese Institutionen die Opfer von Diskriminierung auf unabhängige Weise unterstützen, selbständig eigene Untersuchungen zum Thema Diskriminierung durchführen und unabhängige Berichte und Empfehlungen zu allen Aspekten vorlegen und veröffentlichen, die mit den jeweiligen Diskriminierungsmerkmalen der Richtlinie in Zusammenhang stehen. Das sind nur die Mindestanforderungen, während es den

³⁰⁵ Die Unterstützungsfunktion wird in § 27 Abs. 2 AGG näher beschrieben: So soll die Antidiskriminierungsstelle Benachteiligte „informieren“, ihnen „Beratung durch andere Stellen vermitteln“ sowie eine „gütliche Beilegung zwischen den Beteiligten anstreben“.

³⁰⁶ Die ADS unterstützt auf unabhängige Weise Personen, die wegen der ethnischen Herkunft oder rassistischer Diskriminierung, wegen des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, wegen einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität Benachteiligungen erfahren haben.

³⁰⁷ Nach drei EU-Richtlinien sind (eine oder mehrere) Stellen zur Förderung der Gleichbehandlung vorgesehen, die für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des Einzelnen zuständig sind und deren Aufgabe darin besteht, die Verwirklichung der Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund der „Rasse“ oder der ethnischen Herkunft bzw. aufgrund des Geschlechtes zu fördern. Die Zuständigkeit der Stellen ist ebenfalls durch die RL geregelt: Sie unterstützen die Opfer von Diskriminierung auf unabhängige Weise, indem sie ihrer Beschwerde wegen Diskriminierung nachgehen, unabhängige Untersuchungen zu Diskriminierungen durchführen und unabhängige Berichte veröffentlichen und Empfehlungen vorlegen, die mit diesen Diskriminierungen in Zusammenhang stehen. Darüber ausführlich, *Franke, B. und Merx, A.*, Die Umsetzung der Vorgaben der EG-Gleichbehandlungsrichtlinien in ausgewählten Mitgliedstaaten, ZESAR, 2005, S. 321-334.

³⁰⁸ *Schroedter, Elisabeth*, oben Fn. 246.

³⁰⁹ So kritisiert der djb beispielsweise in seinem Alternativbericht zum 6. Staatenbericht, dass es der ADS durch die Vorgabe im AGG nicht gestattet sei, im eigenen Namen gegen Diskriminierungen gerichtlich vorzugehen – sie dürfe nur als Beistand in den unteren Gerichtsinstanzen auftreten. Die ADS habe keine Klagerechte gegen Diskriminierung, sondern solle lediglich Betroffene über ihre Rechte und deren Durchsetzung informieren, Beratung vermitteln sowie schlichten. Selbst Auskunftsansprüche habe die ADS nur gegenüber Bundesbehörden, andere Behörden und private Unternehmen könne die ADS lediglich „um Stellungnahmen ersuchen“. Damit sei ihre Stellung gegenüber potenziellen Diskriminierern äußerst schwach, strukturelle Diskriminierungen könne sie nicht erfolgreich bekämpfen. Vgl. online unter: http://www.djb.de/Kom/K5/st08-23d_CEDAW/ (30.9.2011).

Mitgliedstaaten freisteht, bei der Umsetzung in nationales Recht über diese Vorgaben hinauszugehen.

Ausdrücklich wird auch die Unabhängigkeit der Stelle wegen der zeitlichen Anknüpfung der Amtsdauer an die Legislaturperiode des Bundestages in Frage gestellt. Seitens des BMFSFJ wird dagegen die Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit der Stelle damit belegt, dass die Leitung der Stelle auf Vorschlag des Bundespräsidenten ernannt wird³¹⁰.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Aufgabenbereiche der Stelle laut AGG zielgruppenübergreifend sind. Da die EU-Richtlinien nur diese Stellen für die Diskriminierungsmerkmale Rasse, Geschlecht und ethnische Herkunft vorsehen, geht damit das AGG in diesem Bereich weiter als alle EU-RL. Bei den positiven Maßnahmen erlaubt das AGG ihre Anwendung gleichermaßen im Arbeits- und allgemeinen Zivilrechtsbereich, während die EU-RL sie nur für Beruf und Beschäftigung vorsieht. Ob das AGG durch die Antidiskriminierungsstelle eine bessere Stellung für die Betroffene geschaffen hat, ist fraglich. Trotz des ausgeweiteten Anwendungsbereichs bleiben die Kompetenzen hinter den Vorgaben der EU-RL zurück.

c) Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 11. November 2005³¹¹ wurde vereinbart, einmal in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Gleichstellung von Frauen und Männern vorzulegen. Die vom BMFSFJ beauftragte Sachverständigenkommission³¹² zur Erstellung des Ersten Gleichstellungsberichtes hat im Rahmen eines Fachforums die Expertise von zahlreichen Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden eingeholt.

Die Bundesregierung hatte die Sachverständigenkommission gebeten, unter der thematischen Vorgabe „Gleichstellungspolitik in Lebensverlaufsperspektive“ gleichstellungspolitischen Handlungsbedarf gerade an Übergängen des Lebensverlaufs zu identifizieren, sowie die Arbeit an ihrem Gutachten und ihre konzeptionellen und inhaltlichen Festlegungen, die Befunde und Empfehlungen kommunikativ zu begleiten³¹³.

³¹⁰ *Augstein, Renate*, Konzept der geplanten Antidiskriminierungsstelle des Bundes in: Rust/ König/ Lange/ Sieveking (Hrsg.): Die Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in Deutschland, Loccumer Protokolle, 79/04, S. 127-131.

³¹¹ „Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit.“ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Kapitel VI.5.

³¹² Prof. Dr. Ute Klammer (Vorsitz), Prof. Dr. Gerhard Bosch, Prof. Dr. Cornelia Helfferich, Prof. Dr. Tobias Helms, Prof. Dr. Uta Meier-Gräwe, Prof. Dr. Paul Nolte, Prof. Dr. Marion Schick, Prof. Dr. Margarete Schuler-Harms, Prof. Dr. Martina Stangel-Meseke.

³¹³ Stellungnahme der Bundesregierung zum Gutachten der Sachverständigenkommission, erhältlich unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Stellungnahme.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (1.7.2011).

Mit ihrem Gutachten³¹⁴ unter dem Titel: "Neue Wege - gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf" von Ende Januar 2011 fertigte die Sachverständigenkommission zum ersten Mal eine umfassende Bestandsaufnahme der Gleichstellung in Deutschland. Die Analyse umfasst die Schwerpunkte: Lebensverläufe, rechtlich verankerte Rollenbilder, Bildung, Erwerbsarbeit, Zeitverwendung und soziale Sicherung von Frauen und Männern im Alter und gibt zahlreiche Empfehlungen für eine konkrete zukunftsweisende Gleichstellungspolitik.

Die Kommission kam zu dem Ergebnis, dass „Frauen und Männer gleiche tatsächliche – und nicht nur formale – Wahlmöglichkeiten benötigen, um ihr Leben zu gestalten“, dass „der Gleichstellungspolitik in Deutschland trotz erheblicher Fortschritte in den letzten Jahren an einem gemeinsamen Leitbild mangelt und Interventionen in unterschiedlichen Lebensphasen und verschiedenen Übergängen im Lebensverlauf unverbunden nebeneinander stehen“. Außerdem seien Frauen besser ausgebildet als je zuvor, „gleichzeitig werden aber starke Anreize gesetzt, dass sie ihre Potenziale im Erwerbssystem nicht ausreichend nutzen“. Dies erschwere nicht nur eine eigenständige Existenzsicherung im Erwerbsalter, sondern auch den Aufbau einer eigenen, armutsfesten Alterssicherung. Als wenig zukunftsweisend sehe die Kommission dabei insbesondere „die starke Förderung von Minijobs, die in Deutschland besonders ausgeprägte Ertragsschwäche vieler typischer Frauenarbeitsplätze und die geringe Zahl von Frauen in Führungsfunktionen“ an. Die Empfehlungen der Kommission sind: Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder sowie die Beseitigung von besonderen Anreizen für geringfügige Arbeit im Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht. Angesichts des hohen Anteils gering bezahlter Frauen halte sie einen Mindestlohn für unverzichtbar. Gleichzeitig wird eine Geschlechterquote für Aufsichtsräte und (zumindest vorübergehend) Mindestanteilsregelungen für Frauen in Führungspositionen sowie verbesserte Weiterbildungsmöglichkeiten auch im Erwachsenenalter gefordert sowie eine flexiblere Arbeitswelt mit mehr Arbeitszeitoptionen. Schließlich müsse geschlechtsspezifische Diskriminierung abgebaut werden. Dabei könne tatsächliche Gleichstellung durch eine neue rechtliche und institutionelle Rahmung alleine nicht hergestellt werden. „Es bedarf eines Umdenkens in der Arbeitswelt und der Entwicklung einer Unternehmenskultur, die sich am Leitbild der/des Erwerbstätigen mit (potenziellen) Fürsorgeverpflichtungen und anderen lebensweltlichen Zeitbedürfnissen im Lebensverlauf orientiert und entsprechende Erwerbs- und Lebensverläufe von Frauen und Männern wertschätzt“.

³¹⁴ Gutachten: Neue Wege-Gleiche Chancen, online unter: http://www.fraunhofer.de/Images/110509_GB_Summary_final_tcm7-78852.pdf (1.7.2011).

Das Bundeskabinett hat am 15. Juni 2011 das Gutachten der unabhängigen Sachverständigenkommission zur Kenntnis genommen. Gleichzeitig wurde die vom Bundesfamilienministerium erarbeitete Stellungnahme³¹⁵ der Bundesregierung dazu beschlossen. Beides zusammen – Gutachten und Stellungnahme – bildet den Ersten Gleichstellungsbericht.

2. Berichterstattung an den CEDAW-Ausschuss

Seit die Bundesrepublik Deutschland 1985 CEDAW ratifiziert hat, legte sie dem CEDAW-Ausschuss insgesamt sechs Berichte vor. Der letzte, 6. Bericht wurde im Juni 2007, eingereicht; der nächste, kombinierte 7. und 8. Bericht ist im September 2014³¹⁶ fällig. Zu mehreren Staatenberichten legten Nichtregierungsorganisationen ihre kritischen Äußerungen in der Form von Alternativberichten³¹⁷ vor.

Einen Zwischenbericht zu den in den Abschließenden Bemerkungen vom 10. Februar 2009 vom Ausschuss innerhalb von zwei Jahren geforderten dringlichen Themen – Maßnahmen im Zusammenhang mit der Dialogaufnahme mit NROs von intersexuellen und transsexuellen Menschen sowie zur Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern – legte die Bundesregierung am 16.08.2011 vor. Am 18.09.2011 übermittelten NROs dem Ausschuss einen Alternativbericht³¹⁸ hierzu. Da der Zwischenbericht seitens des Ausschusses noch nicht geprüft worden ist, wird hier, bezogen auf die im Alternativbericht der NROs geäußerte Problematik der geschlechtsspezifischen Lohn- und Einkommensunterschiede (Gender Pay Gap) speziell mit Blick auf Migrantinnen eine kritische Würdigung vorgenommen.

Wegen ihres großen Umfangs können hier weder die Berichte der Regierung noch die Alternativberichte der NROs im Detail besprochen werden. Da aber alle Berichte, ausgenommen der Erstbericht, auf der Internetseite des BMFSFJ³¹⁹ oder des Deutschen Instituts für Menschenrechte³²⁰ (DIMR), des Gender KompetenzZentrums³²¹ (GKZ) und bei anderen

³¹⁵ Online unter: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/Erster-Gleichstellungsbericht-Stellungnahme.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (1.7.2011).

³¹⁶ CEDAW/C/DEU/CO/6 (68).

³¹⁷ Synonym, Schattenbericht, oben Fn. 152.

³¹⁸ Die folgenden NROs, nahmen an dem gemeinsamen Alternativbericht zum Zwischenbericht der Bundesregierung teil: Anwältinnen ohne Grenzen e. V., Atme e. V., Deutscher Frauenrat (National Council of German Women's Organizations), Deutscher Frauenring e. V., Deutscher Juristinnenbund, Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin (Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin), GMEI, Gender Mainstreaming Experts International, Intersexuelle Menschen e. V./xy-frauen, ver.di Frauen- und Gleichstellungspolitik, Weibernetz (German Network of WomenLesbians and Girls with Disabilities).

³¹⁹ Online unter: <http://www.bmfsfj.de/> (30.6.2011).

³²⁰ Online unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/> (30.6.2011).

³²¹ Online unter: <http://www.genderkompetenz.info/> (30.6.2011).

NROs (auch in deutscher Sprache) erhältlich sind, wird lediglich der Inhalt des Ersten Berichts, aufgrund seiner erschwerten Zugänglichkeit und historischen Bedeutung ausführlicher dargestellt. Die anderen Berichte werden nur punktuell dargestellt.

a) Erster Staatenbericht

Der Erste Bericht der Bundesrepublik Deutschland wurde dem Ausschuss im März 1988, Aktualisierungen und Ergänzungen im Januar 1990 vorgelegt und bei dessen 9. Sitzung am 22. und 25. Januar 1990 vorgestellt und geprüft³²².

Die Bundesregierung, bzw. das zuständige Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit³²³ äußerte sich mit umfangreichen Informationen über die Lebensbedingungen von Frauen: zu den rechtlichen und politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, zur Situation von Frauen in der Landwirtschaft, über Einrichtungen, Behörden und Mittel zur Durchsetzung der Gleichberechtigung, sowie über die Bestimmungen des Übereinkommens und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik.

Mit der Ergänzung sei der erste Teil des Berichtes aufgrund der Nachfrage des CEDAW-Ausschusses und einer umfassenden Volkszählung, deren Ergebnisse 1989 veröffentlicht wurden und nachstehend berücksichtigt sind, aktualisiert. Außerdem habe es in der Zwischenzeit neue Gesetze und für Frauen bedeutsame Maßnahmen gegeben, die in den Bericht einbezogen wurden.

Bevor der Bericht auf die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen eingeht, wurde zunächst der Vorbehalt zu Art. 7 b des Übereinkommens mit dem Art. 12 a Abs. 4 Satz 2 des Grundgesetzes begründet, dem er nach Ansicht der Bundesregierung entgegenstehe und eine umfassende Darstellung der Frauenlage in Deutschland gegeben nach den einzelnen Artikeln unter Berücksichtigung der Richtlinien des Ausschusses für die Vorlage periodische Berichte sowie insbesondere von Erstberichten³²⁴.

Ansonsten würden sich, nach der Meinung der Regierung, die aus dem Übereinkommen herzuleitenden Verpflichtungen mit der erklärten Politik der Bundesregierung zur Umsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern decken. Dafür lägen in Art. 3 Abs. 2 GG die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen. Dieses Recht gehöre zu den garantierten Grundrechten, es gelte für Inländer und Ausländer und binde als unmittelbar geltendes Recht alle staatliche Gewalt: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“. Parlamente, Verwaltungsbehörden und Gerichte seien verpflichtet, dieses (wie alle anderen Grundrechte) bei

³²² (CEDAW/C/5/Add. 59 and Corr.1) und (CEDAW/C/SR.152 and 157).

³²³ Durch die Bundesfrauenministerin Prof. Dr. Ursula Lehr.

³²⁴ Vgl. Prüfung der Staatenberichte unter B. IV.1.

allen Entscheidungen, die sie treffen, unmittelbar zu beachten. Nach Art. 20 Abs. 3 des GG sei die Rechtsprechung an „Gesetz und Recht“³²⁵ gebunden. Diese Bindung sei eines der Fundamente des Rechtsstaates.

Für die Umsetzung des Gleichberechtigunggebots des GG waren umfangreiche Änderungen im Familienrecht erforderlich. Da die vom Gesetzgeber dafür festgelegte Frist bis zum 31. März 1953 nicht angehalten worden war, wurde die Rechtsgleichheit der Geschlechter im Ehe- und Familienrecht wegen der unmittelbaren Geltung des GG bis zum Inkrafttreten des Gleichberechtigungsgesetzes am 18. Juni 1957 durch Richterrecht verwirklicht. Danach erfolgten entsprechenden Gesetzesänderungen. Die wichtigste davon werden hier vorgetragen:

Durch das Gleichberechtigungsgesetz (1958) wurde das Letztentscheidungsrecht des Ehemannes gestrichen. In Angelegenheiten des Kindes behielt der Vater allerdings noch den Stichentscheid, wenn sich die Eltern nicht einigen konnten. Das Recht des Ehemannes, ein Dienstverhältnis seiner Frau fristlos zu kündigen, wurde aufgehoben. Allerdings durfte auch künftig eine Ehefrau nur erwerbstätig sein, wenn sich dies mit ihren Aufgaben in Haushalt und Familie vereinbaren ließ.

Das Eherechtsreformgesetz trat 1976 in Kraft³²⁶. Damit sei die o.g. Regelung über die sog. „Hausfrauenehe“ im § 1536 BGB so geändert worden, dass beide Ehegatten berechtigt sind, erwerbstätig zu sein. Ebenfalls regelte dieses Gesetz, dass der Name der Frau zukünftig bei einer Eheschließung als gemeinsamer Familiennahme gewählt werden könne. Im Ehescheidungsrecht wurde das Schuldprinzip zugunsten des Zerrüttungsprinzips aufgegeben und der Versorgungsausgleich eingeführt, dessen Ziel die soziale Sicherung der nichterwerbstätigen Frau und Mutter war. Nicht nur das Familienrecht wurde bewertet.

Das deutsche Recht kenne keine strafrechtlichen Vorschriften mit frauendiskriminierendem Charakter; auch ein ärztlich durchgeführter Schwangerschaftsabbruch, in den die Schwangere einwilligt, sei nicht strafbar, wenn eine Indikation vorliegt³²⁷. Auch Frauenhandel und Prostitution würden in der BRD durch die Straftatbestände des StGB bekämpft.

Recht auf freie Berufswahl, Berufsausbildung, Umschulung oder Weiterbildung sei nach Art. 12 Abs. 1 des GG frei zu wählen. Die BRD habe bereits vor Inkrafttreten des Übereinkommens begonnen, weitere Arbeitsschutzvorschriften für Frauen auf eventuelle Diskriminierungen durch

³²⁵ Die Aufhebung aus dem Berichtstext übernommen.

³²⁶ Das erste Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts vom 14. Juni 1976 (BGBl I S. 1421).

³²⁷ Dies sei der Fall wenn der Abbruch angezeigt ist, um eine Gefahr für das Leben oder die Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des körperlichen oder seelischen Gesundheitszustandes abzuwenden; wenn dringende Gründe für die Annahme sprechen, dass das Kind infolge einer Erbanlage oder schädlicher Einflüsse vor der Geburt an einer nicht behebbaren Gesundheitsschädigung leiden würde oder das das Kind aus einem Sexualverbrechen hervorgegangen ist, d. h. wichtig seien die Indikatoren wegen der Gefahr einer Notlage.

verschiedene Gesetzen und Verordnungen zu überprüfen, die im Bericht ausführlich aufgelistet sind.

Die Bundesregierung habe im Juni 1986 das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit zum Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen³²⁸ und Gesundheit erweitert. Zum ersten Mal sei damit in der deutschen Geschichte ein Frauenministerium errichtet worden. Die neu eingerichtete Abteilung Frauenpolitik haben die Aufgabe, Rahmenbedingungen zur Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau zu schaffen.

Ungeachtet der angespannten Arbeitsmarktlage habe die Erwerbstätigkeit der Frauen in den letzten Jahren zugenommen (in dem Jahrzehnt vom 1975 bis 1986 von 9,6 Mio. auf ca. 9,9 Mio.) und damit habe sich in dieser Zeit der Anteil der Frauen an allen Erwerbstätigen von 37,2 % auf 38,3 erhöht. Dabei steige die Teilzeitbeschäftigung von Frauen deutlich an, sie liege bei 93 % Frauen.

Trotz der im Vergleich zu Männern stärker zunehmenden Zahl der erwerbstätigen Frauen liege weiterhin die Arbeitslosenquote der Frauen (10,5 %) schon seit Jahren über jener der Männer (8 %), die nicht auf die geringere Qualifikation der Frauen zurückzuführen sei: Zusätzlich zu dem allgemeinen Mangel an Arbeitsplätzen, der die Hauptursache darstelle, erschwere das enge Spektrum an frauentypischen Berufen die Situation, ebenso wie Vorbehalte und Vorurteile gegenüber der Erwerbstätigkeit von Frauen, insbesondere von verheirateten. Dazu stelle die mangelnde Kinderbetreuung die Frauen vor große Schwierigkeiten.

Trotz des enorm gestiegenen Qualifikationsniveaus zeige es sich, dass Frauen immer noch überwiegend die niedrigeren und schlechter bezahlten Tätigkeiten ausüben. Auch bei gleicher Qualifikation hätten Frauen weniger Aufstiegschancen und in Führungspositionen kämen sie nur vereinzelt vor.

In den Gewerkschaften betrage der Mitgliederanteil von Frauen in den letzten 12 Jahren (1976-1988) 24,8 %, aber im Vorstand seien sie kaum vertreten. Wissenschaft und Hochschulen seien auch weitgehend männlich geprägt: Im Jahr 1987 stellten 40,2 % der Studienanfänger Frauen, unter Professoren seien nur 5,1 % Frauen gewesen. In gehobenen Führungspositionen sei der Anteil von Frauen gering: von ca. 200 Auslandsvertretungen seien nur 6 von Frauen geleitet.

Im öffentlichen Dienst seien Frauen auch unterrepräsentiert. Obwohl Frauen die Mehrheit der Wahlberechtigten bilden (über 52 %) seien sie in den meisten Bereichen des öffentlichen Lebens nicht angemessen vertreten und in Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen, den Gewerkschaften und Medien, sowie in anderen politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsgremien deutlich unterrepräsentiert.

³²⁸ Hervorhebung im Original.

Für diese noch bestehenden Benachteiligungen habe die Regierung ein Bündel von verschiedenen Maßnahmen vorgesehen: Sie reichen von umfangreichen Modellprogrammen zur Ausbildung von jungen Frauen in gewerblich-technischen Berufen um die noch bestehende Konzentration der Frauen auf ein relativ enges Spektrum frauentypischer Berufe zu mildern, Wiedereingliederung der Frauen in das Erwerbsleben nach einer Zeit der Kinderbetreuung, berufliche Fördermaßnahmen für Frauen, um einen allmählichen Anstieg der Frauen in unterrepräsentierten Bereichen zu erlangen, Richtlinien zur beruflichen Förderung von Frauen für das öffentliche Dienst, ein Modellprogramm zur Förderung der Nachbarschaftshilfe, auch im ländlichen Raum, insbesondere ein Projekt „Elternselbsthilfe auf dem Lande“ wo die Frauen stark einbezogen seien, um die schwierige Position der Frauen im ländlichen Raum zu verbessern – bis hin zur Einrichtung von Leitstellen für Frauen und Frauenbeauftragten, die als zentrale Koordinierungsstellen für Frauenfragen fungieren, um nur einige wegen des begrenzten Umfangs dieser Arbeit wiederzugeben.

Beim Recht auf gleiches Entgelts für Männer und Frauen trug die Regierung vor, dass dieses Recht bei den öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnissen durch die Besoldungsgesetze gesetzlich gesichert sei. Für den Bereich des Arbeitsvertragsrechts wird das Gebot der Gleichbehandlung von Mann und Frau in den §§ 611a ff. BGB konkretisiert: Dem Arbeitgeber ist es verboten, Arbeitnehmer wegen ihres Geschlechtes zu benachteiligen. Für gleiche oder gleichwertige Arbeit dürfe nicht wegen des Geschlechtes ein geringerer Lohn gezahlt werden³²⁹. Es lägen aber keine Anhaltspunkte vor, dass die Tarifvertragsparteien tarifsystematisch Frauen benachteiligen würden. Lediglich seien im Bereich der sog. „Leichtlohngruppen“³³⁰ ein niedrigerer Lohn als die nächst höheren Lohngruppen für körperlich schwerere Arbeiten vorgesehen. Die Regierung bemühe sich bereits, damit mögliche Diskriminierung von Frauen zu beseitigen.

In der Zeit der Vorlage der Ergänzungen zum ersten Bericht (1990) verwies die Regierung auf das, was sich bei der bis vor kurzem vorliegenden Lohndiskriminierung grundlegend ändere: In den Tarifrunden sei in vielen Tarifverträgen die sog. Leichtlohnarbeit gestrichen und die unteren Lohngruppen angehoben worden. Unter Bezugnahme auf den Europäischen Gerichtshof hat das Bundesarbeitsgericht entschieden, dass bei der Bewertung der Schwere der Arbeit nicht nur das Maß der Muskelbeanspruchung zähle, sondern dass alle Umstände zu berücksichtigen seien, die auf den Menschen belastend einwirken. Dadurch werde Lohndiskriminierung bei Frauen – soweit sie noch vorhanden sei – abgebaut. Die Auslegung des Begriffs der „Diskriminierung der

³²⁹ Verstößt der Arbeitgeber gegen das Benachteiligungsverbot, so hat der Arbeitnehmer Anspruch auf Beseitigung der Benachteiligung oder auf Schadenersatz. Diese Vorschrift geht zurück auf eine EG-Richtlinie und zwei Urteile des EuGH vom 10. April 1984 (Rechtssache 79/83 und 14/83).

³³⁰ Für körperlich leichte, meist von Frauen ausgeübte Arbeiten.

Frau³³¹ sei in den letzten Jahren grundsätzlich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und das Bundesarbeitsgerichtes breiter geworden, so dass im Arbeitsrecht das Diskriminierungsverbot auch die mittelbare Diskriminierung erfasse.

(a) Kritische Würdigung

Erst seit Anfang der 1990er Jahre ist es üblich, dass der Ausschuss bei der Vorbereitung des Staatenberichtsverfahrens die von NROs verfassende Alternativberichte berücksichtigt³³².

Deswegen wurden zum ersten vorgelegten Bericht der Bundesregierung gegenüber dem CEDAW-Ausschuss keine kritischen Stellungnahmen abgegeben. Die deutsche Sachverständige Hanna Beate Schöpp-Schilling, die in dieser Zeit Mitglied des Ausschusses war, beschrieb in ihrem 2007 veröffentlichten Buch³³³ die Situation der Frau zu diesem Zeitpunkt in Deutschland so: Das Grundgesetz der BRD aus dem Jahr 1949 habe die Gleichheit von Männern und Frauen und das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts vorgesehen. Allerdings fanden Gesetzesänderungen schrittweise und mit Verzögerung wegen der langjährigen Herrschaft konservativer Parteien und des Einflusses der Katholischen Kirche statt. Das Gesetz, das Vätern das letzte Wort in Angelegenheiten bezüglich ihrer Kinder gab, hatte das Verfassungsgericht 1959 für verfassungswidrig erklärt. Dieses Recht sei nur zwei Jahre davor nach einer hitzigen Diskussion im ersten Chancengleichheitsgesetz bestätigt worden. Während unverheiratete Frauen, Kriegswitwen und Frauen aus der Arbeiterschicht einer Arbeit aufgrund finanzieller Notwendigkeit nachgingen, sei die dominante Ideologie von Frauen als Hausfrauen, vor allem als Mütter, für die Mittelschicht bestehen geblieben. Diese Ideologie habe sich im Schulsystem so ausgewirkt, dass unregelmäßige Unterrichtsstunden für jüngere Kinder stattfanden, die im Allgemeinen gegen Mittag endeten, somit zu einer Zeit, wo Kinder erwarten würden, ihre Hauptmahlzeit des Tages zu Hause serviert zu bekommen und von ihren Müttern beaufsichtigt zu werden, während sie Hausaufgaben machen. Diese Ideologie führte auch zu einem Steuersystem, das verheiratete Ehepaare mit nur einem berufstätigen Ehegatten bevorzugte, unabhängig davon, ob es Kinder gebe oder nicht.

Die Darstellung der rechtlichen Lage der Frauen dieser Zeit (bis Ende der 1980er Jahre) durch die Bundesregierung im ersten Bericht³³⁴ geht an der Lebenswirklichkeit vorbei. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Meinung der Bundesregierung über voller Gleichberechtigung

³³¹ Hervorhebung im Original.

³³² Oben Fn. 179 und Fn. 180.

³³³ *Hanna Beate Schöpp-Schilling/Cees Flinterman* (Hrsg.), *The Circle of Empowerment, Twenty-five Years of the UN-Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, The Feminist Press and the City University of New York, 2007, S. 171-173.

³³⁴ Im Unterschied zu ihren späteren Berichten zur CEDAW.

zwischen Frauen und Männern in der Bundesrepublik nur unwesentlich von der, diesbezüglich dargestellter Meinung der DDR-Regierung aus deren ersten Bericht zur CEDAW³³⁵.

Abgesehen von der Erwähnung des ungelösten Problems der niedrigen und schlechter bezahlten Tätigkeiten der Frauen (bei gleicher Qualifikation wie Männer) sowie der Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen meinte die Regierung, ihren aus der Konvention übernommenen Vertragspflichten zur Herstellung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern durch Art. 3 Abs. 2 und 3 GG völlig nachgekommen zu sein³³⁶ und behauptet gleichzeitig, „das deutsche Strafrecht kenne keine Frauen diskriminierenden Strafvorschriften“.

Einen diskriminierenden und unterdrückenden Charakter in der Strafbarkeit der Abtreibung nach der 22. Schwangerschaftswoche gem. §§ 218 ff. StGB sah die Bundesregierung im Gegensatz zu einer in der öffentlichen Diskussion vielfach vertretenen Auffassung nicht. Auch die Vorschriften über das Sexualstrafrechts wurden nicht erwähnt

Im Familienrecht wurde positiv bewertet, dass der Name der Frau zukünftig bei einer Eheschließung als gemeinsamer Familienname gewählt werden könne. Dass gemäß der damaligen Rechtslage im Falle der Uneinigkeit zukünftiger Ehegatten über den gemeinsamen Nachnamen der Familienname des Mannes den Vorrang hatte, erwähnte die Bundesregierung nicht; ebenso wenig die Regelung dass beispielsweise die Staatsangehörigkeit des ehelichen Kindes lediglich an die deutsche Staatsangehörigkeit des Vaters und nicht an die der Mutter geknüpft wird.

Vor dem Hintergrund des Standpunkts der Bundesregierung und der Annahme, dass Frauen und Männern sowohl in Theorie als auch Praxis aus Art. 3 Abs.2 und 3 GG alle Gleichheitsrechte zustehen, stellt sich freilich die Frage „nach dem Sinn der Verabschiedung des Zweiten Gleichberechtigungsgesetzes sechs Jahre nach Abfassung dieses Berichtes“³³⁷.

(b) Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses

Bei der Prüfung des Erstberichts und seiner Ergänzung³³⁸ stellte der Ausschuss fest, dass sich die aktuelle Lage der Frauen in Deutschland durch die in Art. 3 Abs. 2 GG garantierte Gleichstellung de jure zufriedenstellend zeige, während die de-facto-Lage dem nicht folge. Im öffentlichen und beruflichen Leben zeige sich ein Mangel an gleichberechtigter Partizipation von Frauen, was die beigefügten Statistiken belegten. In der Politik seien Frauen

³³⁵ Vgl. Der Erste und Zweite Bericht der DDR unter C.II.1.

³³⁶ Ausführlich dazu *Degener, Theresia*, Der Streit um Gleichheit und Differenz in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945 in: U. Gerhard (Hrsg.), *Frauen in der Geschichte des Rechts*, München 1997, S.871-899 (897).

³³⁷ *Degener, Theresia*, Vgl. Fn. 336.

³³⁸ Vgl. Fn. 322.

unterrepräsentiert, obwohl sie eine Mehrzahl des Wahlvolks darstellten und zwar in der Regierung auf allen Ebenen. Bei den privaten Unternehmern hielten sie unter einem Prozent der Führungspositionen, an Universitäten zeigte sich auch der Anteil von Professorinnen sehr gering, obwohl Frauen an den Universitäten und Hochschulen stark vertreten seien. Es bestehe Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern, obwohl Deutschland die ILO-Konvention Nr. 100³³⁹ schon 1956 ratifiziert habe.

Im Gespräch mit den Vertretern der Bundesregierung während der Prüfung des Berichtes habe sich der Ausschuss mehr Einzelheiten über die Bemühungen der Regierung zur Überwindung von Stereotypen, die im Rahmen des Artikels 5 angefordert wurde, gewünscht, einschließlich Informationen über die Anzahl der Väter, die Erziehungsurlaub zur gemeinsamen Verantwortung für Kindererziehung übernehmen, über Sexualerziehung in den Schulen und über Maßnahmen zur Beseitigung von weiblichen Stereotypen in der Werbung. Es wurden Informationen darüber verlangt, wie sich die Elternzeit auf die Aussicht auf eine Rückkehr von Frauen zur Arbeit auswirkt (Nr. 60) und es wurden mehr Rechte für diese Frauen gefordert. Viele Fragen wurden über die Arbeitsbedingungen von ausländischen Arbeitnehmerinnen sowie ihrer Rechte gestellt. Zwar seien in Deutschland Frauen noch aus 20 Berufsfeldern ausgeschlossen, das sich die Zahl absehbar auf sechs reduzieren würde, wurde begrüßt (Nr. 87).

In Bezug auf Artikel 16 tauchten Fragen auf zur Haltung der Politik gegenüber allein erziehenden Frauen und älteren Frauen, insbesondere bei Scheidung in späteren Phasen des Lebens und der damit verbundenen Problematik des Rentenanspruchs sowie der Eigentumsrechte, außerdem das Thema der Wahl des Familiennamens nach der Heirat, da die Statistiken belegten, dass in den meisten Fällen der Name des Mannes gewählt wurde. Weiterhin bezogen sich die Fragen auf das Gesetz über erlaubte Abtreibungen, da durch die obligatorische Vorlage einer ärztlichen Bescheinigung eine legale Abtreibung wesentlich erschwert wurde. Die Statistiken belegten, dass viele Frauen in anderen Bundesländern oder im Ausland unter schwierigen Voraussetzungen eine Abtreibung vornehmen mussten: Mit Bezug auf Statistiken wurde eine kontroverse Diskussion mit den CEDAW-Sachverständigen geführt über die gesetzliche Möglichkeit zur legalen Abtreibung, die nur unter schwierigen Bedingungen durchgeführt werden könne.

Es wurde erwähnt, dass sich die deutsche Regierung der Themen Gewalt gegen Frauen und Frauenhandel angenommen habe und dass ein Gesetz zur Strafbarkeit von Vergewaltigung in der Ehe in Arbeit sei.

³³⁹ Das Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit.

Die zu Artikel 4 gestellten Fragen waren politisch umstritten. Positive Maßnahmen zur Verbesserung der politischen Teilnahme von Frauen seien eine Sache der politischen Parteien und nicht der Regierung und könnten dem Grundgesetz widersprechen (Nr. 80). Zudem würden Stellen in der Regierung an Frauen aufgrund beruflicher Kompetenz vergeben.

Der Ausschuss forderte weitere Informationen zur Rolle der Frau im Politikbetrieb, bei der Budget- und Programmgestaltung und zur Anzahl der Frauen im Rechtswesen, bei Gewerkschaften und in internationalen Vertretungen ein. (Nr. 67)

Schließlich bat der Ausschuss die Bundesregierung bei der Vorlage des nächsten Berichts um Informationen über Maßnahmen zur besseren Vereinbarung von Arbeit und Familie für Frauen (und Männer), Kinderbetreuung und Teilzeitarbeit sowie über Programme, die Mädchen zur Erweiterung von Bildungs- und Berufswahl ermutigen. Es wurde um Daten gebeten, die eine Änderung nachweisen.

b) Kombiniertes Zweites und Drittes sowie Viertes Staatenbericht

Mit einer durch die Wiedervereinigung bedingten Verzögerung legte die BRD im Herbst 1996 einen Kombinierten Zweiten und Dritten Bericht vor³⁴⁰. Die Bundesregierung nutzte damit die vom CEDAW-Ausschuss eingeräumte Möglichkeit, zwei Berichte zusammenzufassen und so einen größeren Zeitraum abzudecken, wodurch auch die Veränderungen durch die deutsche Einheit berücksichtigt werden konnten. Der Vierte, 1998 vorgelegte Staatenbericht ist eine aktualisierte Form des kombinierten Zweiten und Dritten Berichts dem die nationalen Strategien zur Umsetzung der Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz (1995) beigefügt wurden. Alle drei Berichte zusammen hat der CEDAW-Ausschuss auf der 22. Sitzung am 1. Februar 2000³⁴¹ geprüft.

In der mündlichen Einführung zu den Berichten bei der Sitzung des Ausschusses³⁴² wurde vorgetragen, dass der Regierungswechsel im September 1998 zu neuen Prioritäten in der deutschen Gleichstellungspolitik geführt habe. Außerdem seien zehn Jahre seit der deutschen Wiedervereinigung und der Vorlage des Erstberichts von Deutschland vergangen, weshalb im Bericht eine Bewertung der Entwicklungen auf dem Gebiet der Gleichstellung und Chancengleichheit im vereinten Deutschland wichtig gewesen sei.

Der Übergang des Wirtschafts- und Sozialsystems der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zu einem System der parlamentarischen Demokratie, des Föderalismus und der

³⁴⁰ Online unter: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/301/43/PDF/N9630143.pdf?OpenElement> (15.06.2011).

³⁴¹ (U.N. Doc CEDAW/C/DEU/2-3 und 4).

³⁴² Oben Fn. 341.

sozialen Marktwirtschaft habe für die Menschen in Ostdeutschland schmerzvolle Veränderungen mit sich gebracht. Gerade Frauen seien von den negativen Auswirkungen dieses Wandels oft stark betroffen gewesen. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen hätten dabei geholfen, die Folgen dieser tief greifenden Veränderungen für Frauen in den neuen Ländern zu mildern. Die Entstehung neuer öffentlicher und nichtstaatlicher Institutionen habe dazu beigetragen, die soziale Lage der Frauen insgesamt weiter zu verbessern (Nr. 2). Die Vertreterin der Bundesregierung hob auch hervor, dass Deutschland am 10. Dezember 1999 das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen unterzeichnet hat.

Zwei Hauptschwerpunkte der Gleichstellungspolitik der Regierung dieser Zeit seien festgelegt gewesen: Zum einen, das Programm "Frau und Beruf" dessen Ziel es sei, eine bessere Nutzung der Fähigkeiten von Frauen in allen Bereichen der Gesellschaft sicherzustellen. Obwohl Frauen besser ausgebildet seien als je zuvor und 42 % aller Erwerbstätigen und Selbständigen stellen, seien sie noch immer Ungleichbehandlungen bei der Verteilung der Arbeit in der Familien und der Vergabe von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen ausgesetzt. Ihr Lohn liege weiterhin unter dem der Männer, sie belegten 90 % aller Teilzeitarbeitsplätze, ihre Beschäftigung konzentriere sich auf wenige Berufsgruppen und sie seien in den Unternehmenshierarchien niedriger angesiedelt (Nr. 4). Entsprechend dieser Lage solle das Programm „Frau und Beruf“ die Umsetzung des Übereinkommens unterstützen.

Zum anderen wurde der Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vorgestellt, als ein umfassendes Gesamtkonzept, an dem alle Behörden und nichtstaatlichen Organisationen, die sich mit dem Thema Gewalt gegen Frauen beschäftigen. Die bisherigen Maßnahmen hätten keine wirkliche und nachhaltige Verringerung der Gewalt gegen Frauen in der deutschen Gesellschaft bewirkt (Nr.6).

Weiterhin wurden mehrere Bereiche angesprochen, in denen Fortschritte zur Verbesserung der Frauensituation erzielt worden seien oder noch akuter Handlungsbedarf bestehe. Sie reichen von der gesundheitlichen Situation von Frauen, über die Lage der Frauen auf dem Lande bis zur Situation ausländischer Familien, zu deren Lebenssituation und sozialen Eingliederung in Kürze eine Studie in Auftrag gegeben werden solle (Nr.7).

(a) Alternativberichte der NROs

Im Jahr 2000 legten zum ersten Mal zwei NROs, WIRUS (Womens International Rights Under Surveillance) und KOK e. V. (Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozeß) unabhängig voneinander Alternativberichte zu diesen Staatenberichten

(2/3 und 4) vor. Die kritischen Punkte des Berichtes von WIRUS e. V.³⁴³ betrafen zunächst den wenig sensiblen Umgang der Bundesregierung mit den in ihren Berichten dargestellten Lebensbedingungen von Frauen im Ost- und Westteil Deutschlands nach der deutschen Wiedervereinigung. Diese Bedingungen hätten aus unterschiedlichen Perspektiven, der unterschiedlichen Vergangenheit und Gegenwart betrachtet werden müssen. In den Berichten seien weder die 1980 erfolgte Ratifizierung der Konvention durch die DDR-Regierung, noch die beiden von ihr erarbeiteten Berichte zur Kenntnis genommen worden. Außerdem seien für die Frauen aus ostdeutscher Perspektive Rückschritte zu verzeichnen gewesen³⁴⁴. Darüber hinaus sei in den Berichten die Situation von Migrantinnen und Migranten, die in mehrfacher Weise aufgrund ihrer Ethnizität, Herkunft und aufgrund ihres Geschlechts von Diskriminierung betroffen seien, nicht berücksichtigt worden³⁴⁵. Schließlich sei das Thema Frauenarmut in den Staatenberichten völlig ausgeklammert worden, obwohl die Bundesrepublik in Peking die Zielstellung „A1“ mitbeschlossen habe, wonach die Regierungen solcher Politiken und Strategien entwickeln sollen, die die Bedürfnisse und Eigenanstrengungen von in Armut lebenden Frauen berücksichtigen.

Der KOK e. V.³⁴⁶ hat in seinem Bericht die Ausführungen des Staatenberichts zu Art. 6 CEDAW (S. 54 – 64) kritisch begleitet. Im KOK seien sich bundesweit gegen Frauenhandel arbeitende Nichtregierungsorganisationen, Frauenberatungsstellen, Gruppen und Personen zusammengeschlossen und dem Bericht liege eine empirische Untersuchung der Mitgliedsorganisationen zugrunde. In diesem Alternativbericht wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung in ihrem Bericht ungenügend die Bedeutung von Frauenhandel als Verletzung von Frauen-Menschenrechten berücksichtige. Die Ausführungen der Bundesregierung (S. 54 des Staatenberichtes) würden das grundsätzliche Problem bereits deutlich machen: Von staatlicher Seite sei Frauenhandel vorrangig als Problem der Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere im Zusammenhang mit der Zerschlagung organisierter Kriminalität und der Begrenzung der illegalen Migration betrachtet. Dadurch finde eine Verengung des Blickfeldes auf diejenigen Frauen statt, die Opferzeuginnen des strafrechtlichen

³⁴³ S.Baer/U.Hoffmann-Altmann/Ch.Künzel/A.Peck/G.Schlick/M.Schmitt/M.Schröder/U.Schröter/M.Schuckar/A.Stock/K.Wiese, Der Bericht, online unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDFDateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_4_1999_parallel_de.pdf (15.05.2011).

³⁴⁴ Dafür stehe exemplarisch die neue Regelung der §§ 218 ff StGB zum Schwangerschaftsabbruch.

³⁴⁵ In der BRD lebten zu dieser Zeit über 7 Millionen Migrantinnen und Migranten, fast die Hälfte davon seien Frauen gewesen. In seinen „Concluding Observations“ vom 23. April 1997 habe der Ausschuss zur CERD besondere Besorgnis über die anhaltende Fremdenfeindlichkeit und ethnische Diskriminierung in Deutschland zum Ausdruck gebracht (Bericht D 13), Vgl. NRO Bericht, WIRUS.Berlin, oben Fn.343.

³⁴⁶ Arbeitsgemeinschaft Schattenbericht: agisra, Frankfurt/M; Kobra, Hannover; WILPF – IFFF, München und AdvoCats for Women, Hamburg.

Delikt des Menschenhandels sind. Deshalb habe dieser Schattenbericht einen Schwerpunkt bei den Frauen, die von Handel in die Prostitution betroffen sind, gesetzt.

(b) Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses³⁴⁷

Der Ausschuss lobte die Regierung für ihre breit angelegten gesetzgeberischen und politischen Initiativen, Programme und Projekte (Nr. 11), die der verfassungsrechtlichen Garantie der Gleichberechtigung von Frauen und Männern tatsächliche Geltung verschaffen sollen, insbesondere die Ergänzung von Art. 3 Abs. 2, Satz 2 des GG, der die Verpflichtung enthält, die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und bestehende Nachteile zu beseitigen (Nr. 12), sowie das Programm „Frau und Beruf“, das die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen ermöglichen soll (Nr. 13).

Die Unterzeichnung des Fakultativprotokolls zum Übereinkommen am 10. Dezember 1999 wurde begrüßt.

Bei der Prüfung der Berichte zeigte sich der CEDAW-Ausschuss besonders besorgt über die Situation der Frauen in den neuen Bundesländern. Sie wären früher in der Regel vollbeschäftigt gewesen, jetzt liege die Arbeitslosenrate bei über 20 % (Nr. 18). Auch die soziale und wirtschaftliche Lage von ausländischen Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt sei nicht ausreichend abgesichert (Nr. 28).

Das Problem der indirekten Diskriminierung sprach der Ausschuss ebenfalls an, insbesondere im privaten Sektor. Er forderte die Regierung auf, „ihre gesetzgeberischen und regulierenden Maßnahmen zum Schutz der Frauen [...] auszuweiten und verstärkt Maßnahmen zur Verwirklichung einer tatsächlichen Gleichstellung zu ergreifen“ (Nr. 27). Dabei erwähnt der Ausschuss die Notwendigkeit gesetzlicher Regulierung zur Gleichstellung im privaten Sektor (Nr. 5), eine solche Initiative wie ein „Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft“³⁴⁸ sei aber vom Gesetzgeber nicht angenommen worden.

Die Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrachtete der Ausschuss als nicht ausreichend und forderte deshalb auch nicht-übertragbaren Erziehungsurlaub für Väter, mehr Betreuungsplätze für Schulkinder und die Abschaffung des Ehegattensplittings im Steuerrecht. All diese Regelungen würden die stereotypen Rollenmuster stützen (25).

Besorgniserregende Entwicklungen und Verbesserungsbedarf fand der Ausschuss auch in folgenden Problemfeldern: nötige weiterführende juristische Ausbildung von Rechtsanwälten

³⁴⁷ Oben Fn.340.

³⁴⁸ *Körner, Marita*, Das internationale Menschenrecht auf Arbeit, Fn. 220. Ausführlicher zu den Hauptkritikpunkten des CEDAW-Ausschusses zum 2./3. und 4. deutschen Staatenbericht in dieser Studie, S. 49-51.

und Richtern insbesondere angesichts des anstehenden Inkrafttretens des Fakultativprotokolls (Nr. 24), die fremdenfeindlichen und rassistischen Übergriffe in deutschem Hoheitsgebiet und die Gefährdung ausländischer Frauen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer ethnischen Herkunft und ihrer Rasse (Nr. 28), Frauenhandel (Nr. 32) und unveränderte stereotype Darstellung von Frauen, insbesondere ausländischer Frauen in den Medien (Nr. 34), die Lage von Prostituierten die, obwohl steuerpflichtig, noch immer nicht arbeits- und sozialrechtlich geschützt waren (Nr. 36), Verbesserung des gesetzlichen und sozialen Schutzes ausländischer Frauen, insbesondere weiblicher Asylsuchender (Nr. 39).

Im nächsten Bericht wurde die Bundesregierung ersucht, auf die genannten Themen einzugehen und in einen umfassendes Konsultationsprozess mit Frauenorganisationen zu treten, einschließlich solcher Organisationen, die ausländische Frauen vertreten, sowie diese Abschließende Bemerkungen zu verbreiten, um die deutsche Bevölkerung, Regierungsvertreter und Politiker darüber zu informieren.

c) Fünfter Staatenbericht

Der Fünfte Bericht³⁴⁹ der Bundesregierung folgte im Jahre 2002 und wurde vor dem Ausschuss am 21. Januar 2004³⁵⁰ geprüft.

Im März 2003 fand zu diesem Bericht zum ersten Mal eine Bundestagsdebatte³⁵¹ statt. Eine weitere Bundestagsdebatte zum Bericht fand anlässlich der bevorstehenden Sitzung im UN-Ausschuss am 15. Januar 2004 statt³⁵².

Die Bundesregierung griff den Wunsch des Ausschusses nach besserer Evaluierung auf und gab in ihrem außerordentlich faktenreichen fünften Bericht einen Überblick über ihre, von 1998 bis 2002 verfolgten Gleichstellungspolitik ab. Auf einen kontinuierlichen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen wurde besonders hingewiesen (Nr. 2).

Erneut wurde der Aktionsplan der Regierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf allen Ebenen hervorgehoben. Im Zuge der Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien der EU habe das Bundesministerium eine Untersuchung des Arbeitnehmerschutzgesetzes von 1994 in Zusammenhang mit der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in Auftrag gegeben, die bei der Umsetzung berücksichtigt werden sollen (Nr. 3). Auch Themen wie Frauenhandel und die Umsetzung der EU-Richtlinien bezogen auf Migrantinnen und Migranten wurden dargestellt (Nr. 4).

³⁴⁹ (CEDAW/C/DEU/5).

³⁵⁰ Auf seiner 640. und 641. Sitzung (siehe CEDAW/C/SR.640 und 641).

³⁵¹ Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestags, 15. Wahlperiode, 31. Sitzung, ab S. 2379.

³⁵² Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestags, 15. Wahlperiode, 86. Sitzung, ab S. 7558 C und Drucksachen-Nummern 15/105;15/599;15/601;15/740;15/1171.

Die seit 1999 eingeführte Politik des Gender Mainstreaming als durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung bei der Gleichstellung von Frauen und Männern, die mit der traditionellen Frauenförderpolitik zu ihrer dualen Strategie für eine Gleichstellungspolitik innerhalb der EU gehört, habe sich als erfolgreich erwiesen. Zudem werde die Umsetzung der Gender-Mainstreaming durch die Eröffnung eines GenderKompetenzZentrum in allen Bereichen der Gesellschaft gefördert (Nr. 5). Die Interessen von Frauen und Familien seien insbesondere bei den Reformen des Arbeitsmarktes berücksichtigt worden, aber nach wie vor sei es nötig zur Erzielung gleicher Beschäftigungschancen, die Interessenkonflikte zwischen Familie und Erwerbstätigkeit zu lösen. Dafür seien neue Maßnahmen erforderlich gewesen wie z. B. die Verabschiedung des Gleichstellungsgesetzes im öffentlichen Dienst, die Einführung der Elternzeit, der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes. Insbesondere sei noch die Problematik der Arbeitsmarktaussichten für Frauen im Osten Deutschlands ein Grund zur Besorgnis für die Regierung, sowie der unzureichende Ausbau des Kinderbetreuungsangebotes (Nr.6). Während Deutschland zu den oberen 30 Prozent der europäischen Länder gehöre, was die finanzielle Unterstützung von Familien angehe, rangiere man hinsichtlich des Angebots an Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen am Schluss (Nr. 8).

(a) Alternativberichte der NROs

Eine Sammlung von sieben NRO-Alternativberichten³⁵³ wurde im Juli 2003 zum 5. Staatenbericht der BRD überreicht. Obwohl dies eine Steigerung der Zahl im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum ist, zeigten sich die beteiligten Frauenorganisationen nicht zufrieden da „viele Bereiche [...] unbearbeitet bleiben mussten“ weil sie „weder das Mandat und die Expertise noch die Ressourcen“ zu Stellungnahmen zu anderen nötigen Bereichen

³⁵³ Die Alternativberichte wurden von agisra e. V., KOK e. V. und TERRE DES FEMMES herausgegeben und im Sommer 2003 dem CEDAW-Ausschuss überreicht. An der Kommentierung beteiligte NGOs und Initiativen: agisra e. V., Frankfurt am Main; Ban Ying e. V., Berlin; Belladonna, Frankfurt an der Oder; Beratungsstelle für Migrantinnen der Hurenselbsthilfe e. V., Saarbrücken; CONTRA, Beratungs- und Koordinierungsstelle für Betroffene von Frauenhandel in Schleswig-Holstein; Demokratischer Frauenbund e. V., Berlin; Deutscher Frauenrat, Berlin; Dortmunder Mitternachtsmission e. V.; ECPAT Deutschland, Freiburg; Franka e. V., Kassel; Frauenberatungsstelle „Frauen helfen Frauen Hagen e. V.“; Beratungsstelle für Migrantinnen Herne; Hydra e. V., Berlin; Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin; In Via, Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin; Jdwiga Modellberatungsstelle München; KOK e. V., Potsdam; KARO, Plauen; KOBRA e. V., Hannover; Ona e. V., Berlin; Solwodi e. V., Boppart und Niederlassungen; TERRE DES FEMMES e. V., Tübingen; Vera - Fachberatungsstelle für Frauen, die vom Menschenhandel betroffen sind, Magdeburg. (Hrsg.) agisra e. V., KOK e. V. und Terre des femmes e. V., online unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_5_2002_parallel_de.pdf. Zudem reichte der djb eine Stellungnahme ein. (15.6.2011).

hätten³⁵⁴. Sie luden die anderen NROs ein, in Zukunft diese Lücken zu schließen und in ihren Berichten über andere Gruppen zu berichten, wie etwa über Romamädchen und -frauen, junge und ältere Frauen, Lesben, über Schwule mit Bezug auf die weitere Auslegung von CEDAW auf Geschlechterdiskriminierung, Transsexuelle, über deutsche Frauen mit anderer Hautfarbe, zu Bereichen wie Frauen auf dem Land, häuslicher Gewalt oder über Positionen in der Privatwirtschaft und Führungspositionen. Mehr alternative Daten und Statistiken aus diesen Bereichen wären künftig denkbar, da sonst die faktischen Beweise von Regierungsseite allein angeführt werden. Auch die Problematik der Finanzierung der unbezahlt geleisteten Arbeit und der Einsatz vieler Freiwilliger NRO-Vertreterinnen wurde hervorgehoben, insbesondere für die Herausgabe und Übersetzung der Schattenberichte. Die Bundesregierung habe die Anfrage für staatliche Unterstützung abgelehnt³⁵⁵.

Die anderen Hauptkritikpunkte zum fünften Staatenbericht bezogen sich erneut auf Themen wie beispielsweise: Gender Budgeting, wobei die NROs darauf hinwiesen, dass Art. 2 und 3 der Bestimmungen des CEDAW-Übereinkommens nicht genügend beachtet worden seien, den Staatshaushalt nach geschlechtssensiblen Kriterien anzulegen, Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern sei in der Bundesrepublik im europäischen Vergleich nach wie vor überdurchschnittlich hoch, die Situation der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt sei wenig bis gar nicht berücksichtigt worden. Weitere Problemfelder mit Bezug zu Migrantinnen wurden ausführlich dargestellt: Frauenhandel, sexistische und sexistisch-rassistische Werbung, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, Probleme beim Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr und bei Familienzusammenführungen im Alter sowie in der Gesundheitsversorgung, Zwangsheirat, Ehrenmorde, die Situation in bi-nationalen Ehen, von illegalisierten Migrantinnen, von Opferzeuginnen mit ihrem Aufenthaltstitel, Beratungsstellen, „4-Wochen-Bedenkfrist“, Rechtsextremismus. Hervorgehoben wurde die Gewalt in der Familie, welche die in der deutschen Gesellschaft am häufigsten ausgeübte Gewalt sei, sowie die Situation von weiblichen Hausangestellten in den Privathaushalten von Diplomaten als eine neue Form vom Menschenhandel in Deutschland : Die NROs hätten zuverlässige Informationen, dass diese Frauen unter Bedingungen leben und arbeiten, die der Sklaverei ähneln.

(b) Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses³⁵⁶

³⁵⁴ Böker, Marion, Einmischung der NROs dringend geboten! Zum aktuellen konstruktiven (Frauen-) Menschenrechtsdialog um den 5. Staatenbericht zu CEDAW, S. 1-5. online unter: <http://www.kokbuero.de/data/Medien/CEDAWArtikelFeminaPolitica.pdf>, (30.06.2011).

³⁵⁵ Aus diesem Grunde hätten die NROs die Schaffung eines Fonds zur Erstellung von Schattenberichten an den CEDAW-Ausschuss vorgeschlagen, Böker, Marion, oben Fn. 10354

³⁵⁶ Oben Fn. 350.

Der Ausschuss lobte die Bundesregierung für die Rücknahme ihres Vorbehalts gegen Art. 7 b), sowie für ihre Einwendungen gegen Vorbehalte anderer Vertragsstaaten, die sie für unvereinbar mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens halte und äußerte sich anerkennend über die Vielzahl der politischen Maßnahmen und Programme, den Einsatz für das Gender-Mainstreaming und die Einrichtung des GenderKompetenzZentrums sowie dafür, dass der fünfte Bericht im Bundestag diskutiert wurde. Die Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur CEDAW wurde anerkennend festgestellt und die Verabschiedung einer beträchtlichen Anzahl von Gesetzen und Novellen im Hinblick auf die Verbesserung der rechtlichen Stellung von Frauen gelobt.

Grundsätzliche Bereiche der Besorgnis und Empfehlungen des Ausschusses bezogen sich auf das hohe Maß an Langzeitarbeitslosigkeit unter Frauen und die anwachsende Zahl von teilzeitarbeitenden Frauen, die negativen Auswirkungen der Reformpolitik der Bundesregierung nach der „Agenda 2010“ insbesondere für Frauen, die Situation von Migrantinnen und Minderheiten, die unter verschiedenen Formen von Diskriminierungen leiden, die bisher kaum von vorhandenem Datenmaterial erfasst sei, sowie die Unterrepräsentanz von Frauen in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Lebens, insbesondere in Wissenschaft und Forschung und im öffentlichen Dienst. Die Bundesregierung wurde auch aufgefordert, sich stärker um die Förderung der Bekanntheit von CEDAW zu bemühen.

Da der Ausschuss besonders darauf achtet, wie die Abschließenden Bemerkungen des letzten Berichtszeitraums berücksichtigt werden, forderte er die Bundesregierung auf, in ihrem nächsten Bericht auf die Bedenken einzugehen, die in den vorliegenden Bemerkungen geäußert wurden. Dabei wurde die Bundesregierung daran erinnert, im nächsten Bericht die Ergebnisse der zahlreichen Studien und Untersuchungen, die die Regierung nach der Prüfung des kombinierten zweiten, dritten und des vierten Bericht in Auftrag gegeben habe, vorzulegen, weil nur wenige davon rechtzeitig für die Beratung zu diesem fünften Staatenbericht dem Ausschuss vorgelegen hätten.

d) Sechster Staatenbericht

Der letzte, Sechste Bericht von 2007, der den Zeitraum von 2002 bis Ende 2006 umfasst, wurde vor dem Ausschuss³⁵⁷ am 2. Februar 2009 geprüft. Anlässlich der Vorlage des 6. Berichts hatte zuvor erneut eine Bundestagsdebatte³⁵⁸ stattgefunden. Durch die TV-Übertragungen konnte auch eine breitere Öffentlichkeit Kenntnis von der Beachtung des Abkommens und der

³⁵⁷ (CEDAW/C/DEU/Q/6).

³⁵⁸ Deutscher Bundestag, 149. Sitzung vom 7. März 2008,

Aktivität der Berichtspflicht nehmen, was einen neuen Weg der Information einer breiten Öffentlichkeit über das CEDAW-Abkommen eröffnete.

In dem Bericht trägt die Bundesregierung vor, das Ziel der Gleichstellungspolitik sei die Herstellung von gleichen Chancen für Frauen und Männer in allen Lebensbereichen: Mit und ohne Kindern, in allen Altersstufen und Lebensphasen sowie in besonderen Situationen. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Familie und im Erwerbsleben sei eine durchgängige Herausforderung für die Bundesregierung, weil sie die Ursache für viele Ungleichbehandlungen darstelle: In Entscheidungspositionen der Politik, der Verbände und im Erwerbsleben seien Frauen deutlich weniger vertreten. Ihr Einkommen (Lohn) liege weiterhin erheblich unter dem der Männer und damit entsprechend falle auch ihre soziale Absicherung aus. Deswegen sei die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer heute ihr zentrales Anliegen in der Gleichstellungspolitik.

Durch die zurzeit eingeführten verschiedenen Maßnahmen soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die beiden Gruppe in Zukunft gleichermaßen möglich sein: So sei ab 1. Januar 2007 ein am Einkommen orientiertes Elterngeld eingeführt worden³⁵⁹, verschiedene Projekte im Bereich der Gleichstellungspolitik würden gefördert, Netzwerke bundesweit, auch online, sowie Koordinierungsstellen und Kompetenzzentren unterstützt. Außerdem seien neue Gesetze verabschiedet worden wie z. B.: Das allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, das Gesetz zur Erweiterung der Kinderbetreuung, das Bundesgleichstellungsgesetz, Soldatinnen- und Soldatengleichstellungsgesetz. Seit der Prüfung des letzten Berichts von 2004 sei der Zweite Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen im Jahre 2007 angenommen worden sowie gesetzgeberische Maßnahmen auf den Weg gebracht: Zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, insbesondere Frauen mit Migrationshintergrund, zur Abschaffung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution, zur Genitalverstümmelung, Opferrechtsreform, zum Schutz von Stalking-Opfern und zum strafrechtlichen Schutz von Kindern gegen sexuellen Missbrauch, um nur manche exemplarisch zu erwähnen.

Im zweiten Abschnitt des Berichts legte die Bundesregierung die seit dem Fünften Staatenbericht von 2002 ergriffenen gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens im Einzelnen dar. Die gleichstellungspolitischen Maßnahmen der Bundesländer werden in einem Anhang aufgelistet. Schließlich enthält Teil B des Berichts die Stellungnahme der Bundesregierung zu den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum Fünften Staatenbericht.

(a) Alternativberichte der NROs

³⁵⁹ Damit ist das bisherige Erziehungsgeld abgelöst worden.

Im Dezember 2007 bzw. im Februar 2008 schlossen sich 28 Frauenverbände, -organisationen und -initiativen zusammen, um mit einem Alternativbericht den am 14.9.2007 dem CEDAW-Ausschuss zugeleiteten 6. Bericht der Bundesrepublik zu kommentieren, kritisch zu bewerten und zu ergänzen. So entstand ein umfangreicher Alternativbericht einer Allianz von Frauenorganisationen Deutschlands³⁶⁰, deren seit der Kommentierung und Ergänzung des 5. Staatenberichts bestehende Kooperation sich inzwischen verstärkt und strukturell verfestigt hatte. Dieser Alternativbericht beschreibt, wo die Gleichberechtigungspolitik mangelhaft ist und welche Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung erforderlich seien: In den verschiedenen Lebens- und Arbeitsbereichen in Deutschland sowie mit Bezug auf besondere Gruppen von Frauen wie Migrantinnen und Frauen mit Behinderungen. Hinzu kamen zusätzliche Einzelberichte über die Situation intersexueller und transsexueller Menschen. Nach offiziellen Schätzungen lebten in der Bundesrepublik etwa 80.000 bis 120.000 medizinisch mit dem Begriff „intersexuell“ („DSD“)³⁶¹ klassifizierte Menschen. Viele von ihnen würden systematisch medizinisch nicht notwendigen und traumatisierenden Zwangsbehandlungen unterworfen, die einen erheblichen Verstoß gegen ihr Menschenrecht auf körperliche Unversehrtheit, Selbstbestimmung und Würde darstellten³⁶². Die Problematik der bei den ausländischen Vertretungen in Deutschland tätigen Frauen wurde erneut angesprochen. Der Deutsche Juristinnenbund e. V. (djb) reichte zudem einen ergänzenden Alternativbericht³⁶³ ein, in dem – neben den Darstellungen zu anderen Problemfeldern – empirische Daten zur Unternehmensbefragung zum AGG vorgelegt wurden und dabei insbesondere die festgestellte Diskriminierung von Migrantinnen und Migranten zum Ausdruck kam³⁶⁴.

³⁶⁰ Der Bericht, online unter: <http://www.djb.de/Themen/CEDAW/>, (15.5.2011).

³⁶¹ Beide Phänomene (Intersexualität und Transsexualität) seien getrennt voneinander zu betrachten, da sie sehr unterschiedliche menschenrechtliche Gefährdungslagen mit spezifischen Rechtsansprüchen umfassen. Intersexualität beschreibt die Situation ursprünglich zweigeschlechtlicher Menschen, denen chirurgisch und medikamentös ohne ihre wirksame Zustimmung ein Geschlecht zugewiesen wird (meist das weibliche). Transsexualität beschreibt hingegen Menschen, die mit von ihrem Geburtsgeschlecht abweichenden Merkmalen geboren werden.

³⁶² Intersexualität berührt eine Vielzahl universeller Menschen- und Frauenrechte. Mit seinem Schattenbericht will der Verein Intersexuelle Menschen e. V. über die physische, psychische und soziale Situation intersexueller Menschen in Deutschland aufklären. online unter: http://intersex.schattenbericht.org/public/Schattenbericht_CEDAW_2008-Intersexuelle_Menschen_e_V.pdf (28.06.2011).

³⁶³ Online unter: http://www.djb.de/Kom/K5/st08-23d_CEDAW/ (30.6.2011).

³⁶⁴ Migrantinnen haben nach der Unternehmensbefragung zum AGG, die seitens unserer Kommissionsvorsitzenden Prof. Dr. Sybille Raasch in Hamburg gerade abgeschlossen wurde, (Raasch/Rastetter: Die Anwendung des AGG in der betrieblichen Praxis, Hamburg 2009) noch schlechtere berufliche Chancen als sog. Einheimische. Sie sind in den Betrieben (und wohl auch Verwaltungen) auf attraktiveren Positionen kaum präsent. Wenn sich die inzwischen an deutschen Hochschulen ausgebildeten Migrantinnen bewerben, haben sie noch mehr Schwierigkeiten eine ihrer Qualifikation angemessene Tätigkeit zu finden als andere Absolventinnen. Sie werden nach unseren Beobachtungen eher auf Positionen zur Integration weiterer Migranten/innen eingestellt als in reguläre Jobs. Hier gibt es jedoch eine Forschungslücke. Zudem zeigte unsere AGG-Befragung, dass es in vielen Unternehmen Vorbehalte gegenüber Kopftuchträgerinnen gibt, soweit es nicht um unqualifizierte

Generell hielten die Autorinnen des Alternativberichtes fest, dass die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung im letzten Berichtszeitraum nur teilweise Wirkungen gezeigt habe. Wesentliche Forderungen aus den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum 5. periodischen Staatenbericht seien von Deutschland nach wie vor nicht erfüllt. In bedeutsamen Lebensbereichen sei sogar eine Verschlechterung der Situation der Frauen zu verzeichnen, wie dieser Alternativbericht in den einzelnen Kapiteln aufzeigte.

In den Berichten wurden danach auch ausführlich die weiteren kritischen Punkte zu verschiedenen Bereichen beschrieben: Zu Armut, Gleichstellung der Frauen im Berufsleben (vor allem für Frauen mit Behinderung, Frauen in Notsituationen). Kritik wurde geübt an der unzureichenden Ausstattung und den Kompetenzen der Antidiskriminierungsstelle, an der Einkommenbesteuerung, Probleme der Alterssicherung (Rente mit 67) wurden dargestellt, in der Gesundheit und Pflege. Thematisiert wurden Rollenstereotype, Frauen in Führungspositionen und die notwendige Erhöhung des derzeitigen minimalen Frauenanteils in den Aufsichtsräten deutscher Unternehmen, die Familienpolitik, das Elternzeitgesetz und seine negativen Folge insbesondere auf Frauen in den „neuen Bundesländern“³⁶⁵, häusliche Gewalt, Migrantinnen- und Minderheitenproblematik und schließlich die Umsetzung der UN-Resolution 1325 in Deutschland³⁶⁶.

(b) Abschließende Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses³⁶⁷

Der Ausschuss lobt dieses Mal die Regierung für die Vorlage des sechsten Berichts entsprechend den Richtlinien des Ausschusses für die Erstellung von Berichten und äußerte sich anerkennend, dass der Bericht im Bundestag diskutiert wurde.

Genauso positiv schätzt der Ausschuss die Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes vom 18.8.2006 ein, das zudem eine neue Definition des Begriffs der direkten und indirekten Diskriminierung und des Begriffs der Belästigung und sexuellen Belästigung enthalte (Nr. 5), sowie von anderen Gesetzen, die zur Förderung der Rechte der Frauen dienen (Nr. 6-8).

Tätigkeiten oder Tätigkeiten ohne Außenkontakte wie Reinigung oder Küche geht. Hier droht ein wichtiges, hochqualifiziertes Arbeitskräftepotenzial von den Unternehmen ignoriert und ausgegrenzt zu werden.

³⁶⁵Die Defizite dieses Gesetzes bestehen bei Beziehern oder Bezieherinnen von Niedriglohn oder Transferleistungen. Während das Erziehungsgeld nach altem Recht 24 Monate gezahlt wurde, kann Elterngeld maximal 14 Monate bezogen werden. Da Frauen überproportional Niedriglohnverdienerinnen bzw. Transferleistungsbezieherinnen sind, sind sie von dieser Schlechterstellung auch überproportional betroffen.

³⁶⁶ Oben Fn. 360.

³⁶⁷ Oben Fn. 357.

Der Ausschuss bedauert, dass die vorherigen Abschließenden Bemerkungen nach der Prüfung des fünften Berichts nicht hinreichend beachtet wurden, wie beispielsweise im Hinblick auf die Situation von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und ihre Lohndiskriminierung, in Bezug auf den Bekanntheitsgrad des Übereinkommens in der Öffentlichkeit, die Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen und das unklare Verständnis des Begriffs „zeitwillige Sondermaßnahmen“. Er forderte die Regierung auf, sich deshalb den in den vorliegenden Abschließenden Bemerkungen enthaltenen Problembereichen zu widmen (Nr. 13 und 14).

Der Ausschuss empfahl ferner, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nochmals umfassend und CEDAW-konform zu überarbeiten, die Antidiskriminierungsstelle besser zu unterstützen, sowie die koordinierte Umsetzung von Gender Mainstreaming und Gender Budgeting als Instrumente, um systematische Fortschritte in der Gleichstellungspolitik zu erzielen. Die familienpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung würden letztlich zu einer Verfestigung traditioneller Rollenbilder beitragen.

Auf der Ebene der Verfahren wird beispielsweise angemahnt, stärker mit Nichtregierungsorganisationen zu kooperieren, sowie die CEDAW-Konvention systematisch und auch auf den Ebenen von Ländern und Kommunen umzusetzen (Nr. 12), die Sichtbarkeit des Übereinkommens und seines Zusatzprotokoll erhöhen und größeres Gewicht auf das Übereinkommen als rechtlich bindendes und direkt anwendbares Menschenrechtsinstrument zu legen (Nr. 21-22). Bei der Anwendung von zeitweiligen Sondermaßnahmen wird seitens des Ausschusses auf die wiederholt zum Ausdruck gebrachte Besorgnis hingedeutet, dass ein lediglich formales oder programmatisches Konzept zur beschleunigten Verwirklichung einer substantziellen Gleichstellung der Geschlechter nicht ausreicht. Diese Maßnahme sei unter Teilhabe des staatlichen und privaten Sektors mit konkreten Zielen wie Quoten und Fristen festzulegen (Nr. 26). Das Fortbestehen von Stereotypen und traditionellen Einstellungen gegenüber Frauen sowie Migrantinnen und anhaltende sexistische Werbung werden erneut beklagt (Nr. 27-28). Nach wie vor erwiesen sich häusliche und familiäre Verpflichtungen von Frauen als Hindernis im Beruf und seien die Ursache für die Unterbrechung der Karriere oder Anlass zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung seitens vieler Frauen (Nr. 29). Der Ausschuss begrüße die Wahl der ersten Bundeskanzlerin im September 2005, dennoch stehe Deutschland bei der Beschäftigung von Frauen in Führungspositionen im Vergleich zu anderen Ländern der EU nur an drittletzter Stelle. Genauso wenige Positionen nehmen Frauen im diplomatischen Dienst ein sowie als Professorinnen, wo (zurzeit nur 16,2 Prozent Frauen). Insbesondere zeigt sich der Ausschuss über die fehlenden Informationen zur Präsenz von Migrantinnen in Entscheidungspositionen betroffen, und „das in einem Land, in dem Migranten einen großen Prozentsatz an der Gesamtbevölkerung stellen“. Er schlägt gleichzeitig der Bundesregierung zeitwillige Sondermaßnahmen gemäß Art. 4, Abs. 1 des Übereinkommens und der Allgemeinen Empfehlung 25 des Ausschusses zur Realisierung der De-facto-Gleichstellung der Frauen

diesbezüglich vor (Nr. 31-32). Der CEDAW-Ausschuss empfiehlt außerdem die Rückkehr zu einer integrierten Gender-Mainstreaming-Strategie.

Zudem werden auf der Ebene der thematischen Schwerpunkte konkrete Maßnahmen gewürdigt und Empfehlungen ausgesprochen, so beispielsweise zur Arbeit gegen Stereotype, zum Abbau der wirtschaftlich nachteiligen Folgen von Scheidungen, zur Entgeltgleichheit und zur Beseitigung der Diskriminierung von Migrantinnen (Art. 60). Der Ausschuss bedauert außerdem, dass die Forderung nach einem Dialog, die von NROs von intersexuellen und transsexuellen Menschen erhoben wurde, seitens der Regierung kein Gehör fand und forderte sie auf, in einen Dialog mit diese Organisationen einzutreten, um ein besseres Verständnis für deren Anliegen zu erlangen.

Schließlich forderte der Ausschuss die Bundesrepublik auf, innerhalb von zwei Jahren (d. h. bis 2011) einen schriftlichen Bericht über die Empfehlungen Nr. 40 (die Maßnahmen zur Verringerung und Beseitigung des Gender Pay Gap) und Nr. 62 (Dialogaufnahme mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen) vorzulegen (Nr. 67).

e) Zwischenbericht 2011

Aufgrund der Aufforderung des Ausschusses in den Abschließenden Bemerkungen zum 6. CEDAW-Bericht (Nr. 67)³⁶⁸ vom 10. Februar 2009 legte die Bundesregierung Mitte August 2011 schriftliche Informationen über die Maßnahmen zu den Hauptproblembereichen und Empfehlungen in den Absätzen 40 (Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern) sowie 62 (Dialog mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen) in Form eines Zwischenberichts³⁶⁹ vor.

Der vorliegende Regierungstext will in seinem ersten Teil die Gesamtstrategie Deutschlands zur Überwindung der Verdienstunterschiede zwischen Frauen und Männern im Kontext der Strategie der Bundesregierung für eine nachhaltige – d. h. dauerhaft tragfähige – Entwicklung Deutschlands darstellen. Sozialer Zusammenhalt setze faire Chancen für alle voraus und gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Wirtschaft und Gesellschaft sei Voraussetzung einer nachhaltigen Entwicklung (S. 3). Zur dargestellten Problematik der

³⁶⁸ 881. und 882. Sitzung des CEDAW-Ausschusses vom 2. Februar 2009 (CEDAW/C/DEU/Q/6).

³⁶⁹ Online unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/followup.htm>. Der Bericht ist erhältlich auch auf der Internetseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_6_2007_Zwischenbericht_2011_de.pdf (1.10.2011).

Lohnunterschiede schilderte die Bundesregierung ihre laufenden ursachenspezifischen Maßnahmen zur Überwindung der Entgeltgleichheit: Veränderung der Rollenstereotype und Erhöhung des Frauenanteils in Führungspositionen, Verbesserung der Rahmenbedingungen durch familienpolitische Maßnahmen sowie Förderung des Wiedereinstiegs und Reform der Entgeltstrukturen (S. 3-5).

Im zweiten Teil zur Aufnahme des Dialogs mit Nichtregierungsorganisationen von intersexuellen und transsexuellen Menschen trug die Regierung vor, dass im Juni 2010 der Deutsche Ethikrat³⁷⁰ in Form einer Forumsveranstaltung einen Dialog mit Betroffenen durchführte, an der auch die Sichtweisen der ärztlichen, therapeutischen, sozialwissenschaftlichen und juristischen Disziplinen einbezogen worden seien. Ergänzend zur Beauftragung des Deutschen Ethikrates habe die die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) im Dezember 2010 eine Expertise vorgelegt mit dem Titel „Benachteiligung von TransPersonen, insbesondere im Arbeitsleben“, die seitens der Bundesregierung in Auftrag gegeben worden war. Auf diese Weise habe sich die Bundesregierung der vom CEDAW-Ausschuss benannten Personengruppe zugewandt, denn „TransPersonen“ sei ein weit gefasster Oberbegriff. Die Ergebnisse der o.g. Studie verwiesen darauf, dass es weiteren Forschungsbedarf gebe.

(a) Alternativbericht der NROs

Der bisher kaum öffentlich diskutierte Zwischenbericht ist für die Frauenorganisationen Deutschlands „eine Enttäuschung“³⁷¹. Noch immer könne die Bundesregierung keine adäquaten Maßnahmen zur angesprochenen Problematik vorweisen. Deshalb haben sich erneut zehn Frauenorganisationen³⁷² zusammengeschlossen und reichten am 19. September 2011 einen

³⁷⁰ Der Deutsche Ethikrat sei ein vom Präsidenten des Deutschen Bundestages berufenes Gremium, der aufgrund des bereits bestehenden Dialogs mit den Betroffenen und ihren Organisationen von der Bundesregierung am 17. Dezember 2010 gemäß § 2 Abs. 3 EthRG beauftragt worden sei, eine Stellungnahme über die Situation und die Herausforderungen für intersexuelle Menschen zu erarbeiten, aus dem Text der Bundesregierung, oben Fn. 369.

³⁷¹ Deutscher Frauenring e. V. in der Pressemitteilung vom 2.09.2011, online unter: http://www.deutscher-frauenring.de/presse/pdf/2011/pm_03-11 (abgerufen am 1.10.2011).

³⁷² Anwältinnen ohne Grenzen e. V. (Lawyers without Frontiers), Atme e. V. – Aktion Transsexualität und Menschenrechte e. V., Deutscher Frauenrat (National Council of German Women's Organizations), Deutscher Frauenring e. V., Deutscher Juristinnenbund e. V. (German Women Lawyers Association), Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin (Initiative for Gender Justice in the Budget of Berlin), GMEI – Gender Mainstreaming Experts International, Intersexuelle Menschen e. V./ xy-frauenver.di Frauen- und Gleichstellungspolitik, Weibernetz (German Network of WomenLesbians and Girls with Disabilities).

gemeinsamen Alternativbericht³⁷³ zu diesem Zwischenbericht der Bundesregierung an CEDAW-Ausschuss ein.

Darin kritisieren NROs aus verschiedenen Blickwinkeln die vorgestellten Maßnahmen der Bundesregierung bezüglich der Lohnunterschiede, insbesondere das Fehlen von zeitweiligen Sondermaßnahmen, speziell weil die Regierung nicht bereit sei, mit gesetzgeberischen Maßnahmen gegenüber der Privatwirtschaft vorzugehen, um Diskriminierung der Frauen in diesem Bereich zu beseitigen.

Die Ursachen für die Lohnunterschiede seien vielfältig und verstärkten sich gegenseitig. Eine der zentralen Ursachen sei die seit Jahrhundert gelebten Rollenstereotype, wonach Männer nach wie vor als Hauptverdiener und Frauen als Zusatzverdienerinnen gesehen werden. Frauen arbeiteten häufig in Teilzeit und Minijobs und verfügten infolgedessen nicht über ein eigenes existenzsicherndes Einkommen, was negative Folgen für eine ausreichende Alterssicherung habe. Sie seien nach wie vor in Führungspositionen unterrepräsentiert und im Beruf benachteiligt. Weiterhin wurde die Problematik von Frauen mit Behinderungen angesprochen, die nicht nur unter diesen Rollenstereotypen leiden, sondern im Vergleich zu Männern bei den beschäftigungsbegleitenden Eingliederungshilfen 60 % weniger Unterstützung bekämen.

Die Kritikpunkte bezogen sich auch auf die Problematik der Lohnunterschiede von Migrantinnen, die in dem Bericht der Bundesregierung nicht mal erwähnt worden seien, obwohl die Regierung eine faire Einkommensperspektive „für alle“ Frauen und Männer sichern wolle. In Deutschland seien Migrantinnen speziell von strukturellen Diskriminierungen betroffen, gerade auch im Zugang zu Bildung, in der Arbeitswelt oder bei der sozialen Sicherheit. Ihre prekäre Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt werde nicht ausreichend wahrgenommen. Migrantinnen arbeiten oft auf Stellen weit unter ihrer Qualifikation, unter anderem weil ihre ausländischen Ausbildungsabschlüsse nur selten anerkannt seien. In Deutschland sei nicht selten, dass Migrantinnen mit Dokortitel als Putzfrauen arbeiten³⁷⁴. Die CEDAW ziele auf tatsächliche Verwirklichung der Gleichstellung und schon in ihrer Präambel (Abs. 8) werde der Zusammenhang mit Würde, Gleichheit, Gerechtigkeit und Wertschätzung jeder einzelnen

³⁷³ Online unter:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/ngos/JointNGOsubmission_Germanyfollowup.pdf
(30.10.2010).

³⁷⁴ Tausende Zuwanderer arbeiten in Deutschland trotz Hochschulabschluss als Hilfsarbeiter. Laut einer Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sind fast 19 Prozent der hochqualifizierten Ausländer arbeitslos, bei den Spätaussiedlern sind es sogar 43,6 Prozent. Professor Rolf Meinhardt, Migrationsforscher an der Universität Oldenburg, hat in einer Untersuchung 260 studierte Migranten in Niedersachsen befragt: Bei 40 Prozent war der Universitätsabschluss nicht anerkannt, etwa jeder Dritte war arbeitslos, besonders Naturwissenschaftler fanden oft keinen Job und sie gelten als ungelernete Arbeitskräfte. Dass ein ehemaliger Oberarzt nicht einmal als Krankenpfleger, sondern nur als Hilfskrankenpfleger arbeiten darf, fand der Forscher „entwürdigend“, Studie online unter: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,508780,00.html> (1.6.2011).

Person formuliert, sowie die Besorgnis geäußert, dass schwierige soziale Verhältnisse Diskriminierung verstärken könnten. Mit dem Gesetzentwurf für das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) bleibe die Bundesregierung weit hinter ihren Ankündigungen zurück. Seit Beginn der Legislaturperiode wolle die Regierung ein Gesetz schaffen, das durch eine transparente und einfache Anerkennungspraxis die Integration fördert, die Attraktivität Deutschlands für EinwandererInnen stärkt und den Fachkräftebedarf sichert. Nach dem Inhalt des Gesetzesentwurfs bestünden ernsthafte Zweifel, ob diese Ziele der Regierung zu erreichen wären³⁷⁵.

(b) Kritische Würdigung

Da der Zwischenbericht vom CEDAW-Ausschuss noch nicht geprüft worden ist, wird hierzu wegen der Aktualität des Berichtes eine kritische Würdigung bezogen auf die Kritik der im Bericht der Regierung nicht thematisierten Problematik der Lohnunterschiede von Migrantinnen vorgenommen.

Bei der Vorlage des Zwischenberichts der Bundesregierung (August 2011) wurde seitens der NROs in ihrem eingereichten Alternativbericht zu Recht bemängelt, dass das Bundesfrauenministerium in seinem Bericht die Problematik der Lohnunterschiede mit keinem Wort auf Migrantinnen bezog.

Bereits 1990 erkannte der CEDAW-Ausschuss bei der Prüfung des deutschen Erstberichts (Initialbericht) die schwierige Arbeitssituation dieser Frauengruppe in Deutschland. Seitdem wurde die Kritik an deren Lage immer wieder bis zur Prüfung des letzten Berichtes mehrfach wiederholt. Bei der Prüfung des sechsten und damit letzten Berichtes im Februar 2009³⁷⁶ wurde die Arbeitsproblematik von Migrantinnen, die „auf vielerlei Weise unter Diskriminierung leiden“ (Nr. 38), durch den Ausschuss erneut näher beleuchtet. Schließlich wurde die Bundesregierung zur „Ergreifung konkreter proaktiver Maßnahmen zur Verringerung und Beseitigung der Lohn- und Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern“ aufgefordert (Art. 40). Man kann davon ausgehen, dass damit auch Migrantinnen gemeint waren.

Kurz vor der Prüfung des oben erwähnten letzten Berichts vor dem CEDAW-Ausschuss fand im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 28. Januar

³⁷⁵ Bei den rund 350 Ausbildungsberufen nach deutschem dualem System (so genannte „nicht reglementierte“ Berufe), für deren Regelung der Bund zuständig sei, sei nur ein Rechtsanspruch auf Bewertung und nicht auf Anerkennung der Abschlüsse vorgesehen. Außerdem seien vom Entwurf des Anerkennungsgesetzes Hochschulabschlüsse (so genannte „reglementierte Berufe“) überhaupt nicht erfasst. Sie seien in der Zuständigkeit der Länder.

³⁷⁶ Oben Fn. 357.

2009 eine öffentliche Anhörung³⁷⁷ zur Entgeltgleichheit zwischen Frauen und Männern statt. Zur Anhörung legte der Deutsche Juristinnenbund (djb) eine Stellungnahme³⁷⁸ vor und machte mit den Ergebnissen einer, an der Universität Hamburg durchgeführten aktuellen Studie³⁷⁹, zur bereits abgeschlossenen Unternehmensbefragung zum AGG auf die schwierige Lage der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt aufmerksam³⁸⁰.

Trotz dieser und ähnlicher Studien wird der Zugang der Migrantinnen zum Arbeitsmarkt auf nationaler Ebene kaum thematisiert³⁸¹. Im internationalen Vergleich dagegen weise Deutschland beispielsweise nach der OECD-Studie³⁸² zur „Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern“ im Bereich der beruflichen Integration von hochqualifizierten Zuwanderern große Lücken auf, insbesondere bei den Frauen³⁸³. Auch die Studie „Arbeitsmarkt und Migration“ des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) von 2006³⁸⁴ zeige, dass „Menschen mit Migrationshintergrund und Hochschulabschluss bis zu viermal mehr von Arbeitslosigkeit betroffen seien als autochthone Hochschulabsolventen. Deshalb griffen „bei hochqualifizierten MigrantInnen“ die „sonst gerne für das Scheitern auf dem Arbeitsmarkt bemühten Argumente wie Sprachdefizite und mangelnde Qualifikation indes kaum“³⁸⁵.

Trotz der jahrelangen Forderung des CEDAW-Ausschusses, dass die Bundesregierung mit proaktiven Maßnahmen den schlechten beruflichen *Chancen* von Migrantinnen auf dem

³⁷⁷ Am 28. Januar 2009, vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses: online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612265.pdf>; dazu auch: <http://www.streit-fem.de/media/documents/1256476887.pdf> (29.09.2011).

³⁷⁸ Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Deutschen Juristinnenbund, djb, online unter: http://www.heidelberg.de/servlet/PB/show/1204829/16_pdf_djb_Stellungnahme-Entgeltgleichheit_2009.pdf, (1.10.2011).

³⁷⁹ Raasch, S, Rastetter, D, Die Anwendung des AGG in der betrieblichen Praxis, Projektbericht, Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Zusammenarbeit mit dem Zentrum GenderWissen, online unter: http://www.migration-boell.de/downloads/diversity/AGG_Projektbericht_09-02-18.pdf (30.9.2011).

³⁸⁰ Die Studie zeigt, dass die Migrantinnen „noch schlechtere berufliche Chancen als sog. Einheimische“ hätten. Sie seien in den Betrieben (und wohl auch Verwaltungen) auf attraktiveren Positionen kaum präsent. oben Fn. 379.

³⁸¹ Dazu äußerte sich Marion Böker noch im Jahr 2003 so: „Insgesamt werden Migrantinnen als Teil der weiblichen Bevölkerung auch im Regierungsbericht marginalisiert und nur in 'typischen' und Stereotype verfestigenden Bereichen sichtbar: Als Opfergruppe unter dem Ausländerrecht. Ihre Situation auf dem Arbeitsmarkt generell oder differenziert wird nicht behandelt, insbesondere die Situation der illegalisierten Migrantinnen ist kein Thema, trotz der Anmahnungen des CEDAW-Ausschusses und der Kritik im KOK-Schattenbericht von 2000.“, Wer wagt gewinnt! Zum Dialog mit „der Zivilgesellschaft“ gehört mehr als der Zufall, in: D. König/J. Lange/U. Rust/H.B. Schöpp-Schilling (Hrsg.), Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, Loccumer Protokolle 71/03, 2004, S. 79-86.

³⁸² Online unter: [Http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/35796774.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/62/12/35796774.pdf) (30.9.2011).

³⁸³ Weiterführend dazu, Merx, Andreas, Positive Maßnahmen in der Antidiskriminierungspraxis, online unter: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_1201.asp (30.09.2011).

³⁸⁴ Online unter:

[Http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Research/Paper/Migration/HWWI_Research_Paper_3-4.pdf](http://www.hwwi.org/fileadmin/hwwi/Publikationen/Research/Paper/Migration/HWWI_Research_Paper_3-4.pdf) (30.09.2011).

³⁸⁵ Merx, Andreas, oben Fn. 383.

Arbeitsmarkt entgegenwirkt (und damit verbundene Lohnunterschiede abfängt), dies umfassend evaluiert und diese Auswertung dem Ausschuss vorlegt, spricht diese Problematik die Bundesregierung in ihrem vorgelegten Zwischenbericht nicht mal an.

Dabei geht es um das Problem der Verletzung der Chancengleichheit³⁸⁶ einer spezifischen Gruppe³⁸⁷, das im angesprochenen Zwischenbericht mit der gesamten Problematik der Frauen in Deutschland hätte angesprochen werden müssen. „Ziel jeder umfassenden Antidiskriminierungspolitik (ist es), mehr Gerechtigkeit und Egalität herzustellen“³⁸⁸, wo bislang Menschen oder bestimmte Gruppen gesellschaftlich benachteiligt und ggf. diskriminiert wurden³⁸⁹. Die Frage, aus welchem Grund Migrantinnen über ungleiche Chancen bei dem Zugang zum Arbeitsmarkt in Deutschland verfügen und welche gesellschaftlichen Strukturen möglicherweise dazu beitragen, steht nicht im Zentrum dieser kritischen Würdigung. Hier geht es nur um *formale* Chancengleichheit³⁹⁰ die vielmehr auf den Abbau von rechtlichen Zugangsbarrieren und prozedurale Gerechtigkeit zielt.

3. Follow-up-Prozesse und die Umsetzung der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses

Im Zuge der Harmonisierung³⁹¹ der Arbeitsmethoden der Vertragsausschüsse 2009³⁹² führte der Ausschuss ein Verfahren für die Kontrolle der Umsetzung seiner Abschließenden Beobachtungen und Empfehlungen (follow-up procedure) ein³⁹³. Außerdem wurden die drei Stellungnahmen zur Rolle der nationalen Menschenrechtsinstitute bei der Berichterstattung ihrer

³⁸⁶ Ausführlicher über die unterschiedlichen Vorstellungen von Gleichheit, *Baer, Susanne*, Frauen und Männer, Gender und Diversität: Gleichstellungsrecht vor den Herausforderungen eines differenzierten Umgangs mit Geschlecht, in: Arioli, K/Cottier, M/Farahmand, P/Küng, Z (Hrsg.), Wandel der Geschlechterverhältnisse durch Recht?, Baden-Baden 2008, S. 21-37 (33f).

³⁸⁷ *Baer, Susanne*, Chancen und Risiken Positiver Maßnahmen: Grundprobleme des Antidiskriminierungsrechts in: H.Bohl Stiftung, Demokratie, 2010 CEDAW/Quoten, S. 23-40, erhältlich unter http://www.boell.de/downloads/Endf_Positive_Massnahmen.pdf S.35.

³⁸⁸ *Raasch, Sibylle*, Positive Maßnahmen – Eine Einführung in: Positive Maßnahmen-Von Antidiskriminierung zu Diversity, Heinrich Böll Stiftung (Hrsg.), 2010, S. 4-11.

³⁸⁹ Weiterführend zur Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund in Deutschland, *Gültekin-Thomasson, Nevâl*, Frauen- und Menschenrechte wahrnehmen – Verbesserung der Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund, in: Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004, DIFM (Hrsg.) Berlin 2005, S. 42-58.

³⁹⁰ Ausführlich hierfür, *Baer, Susanne und Lepperhoff, Julia*, Instrumente zur Förderung von Chancengleichheit, ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 4 (2006), S. 20-32.

³⁹¹ Vgl. online unter: <http://www.bayefsky.com/tree.php/area/methods> und <http://www.bayefsky.com/tree.php/id/9255> (30.09.2011).

³⁹² Oben Fn. 148.

³⁹³ *Schöpp-Schilling*, oben Fn. 146.

Regierungen und der Bedeutung der nationalen Parlamente und der Nichtregierungsorganisationen für die Umsetzung der Konvention angenommen³⁹⁴.

So müssen Vertragsstaaten über die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen in dazu vorgesehenem Zwischenbericht dem Ausschuss einreichen³⁹⁵.

a) Innenpolitischer Dialog zur CEDAW und Rolle der Frauen- und Menschenrechtsorganisationen

Bei der Prüfung der Berichte durch den CEDAW-Ausschuss entstehen regelmäßig Situationen, in denen sich die Sichtweisen der Bundesregierung und des Ausschusses bezüglich bestimmter Fragen über Ungleichbehandlung deutlich unterscheiden. „Gerade in diesem Spannungsfeld ergibt sich der Dialog“³⁹⁶. Die NROs vertreten die Ansicht, dass durch solche Dialoge auf nationaler Ebene „Dinge in Bewegung geraten und sich daraus gesetzgeberische und sonstigen Maßnahmen entwickeln“³⁹⁷ können, insbesondere während des Follow-up-Prozesses nach der Prüfung eines Staatenberichtes.

Die verfassten Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses stellen nach der Prüfung jedes Berichts eine Grundlage zum innenpolitischen Dialog zwischen NROs und Regierung bis zum nächsten Bericht an den CEDAW-Ausschuss dar.

Durch die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien³⁹⁸ sind die Mitgliedstaaten verpflichtet worden, den Dialog mit interessierten NROs zu führen, „die gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten ein rechtmäßiges Interesse daran haben, sich an der Bekämpfung von Diskriminierung aufgrund des Geschlechtes zu beteiligen, um die Einhaltung des Grundsatzes der Gleichbehandlung zu fördern“³⁹⁹.

Seit sich die NROs aktiv beteiligen, habe das Berichtsverfahren des CEDAW-Ausschusses eine neue Qualität gewonnen⁴⁰⁰. Die NROs erfüllen dabei wichtige Aufgaben und zwar nicht nur durch Lieferung von wertvollen Informationen an den CEDAW-Ausschuss über die tatsächliche Situation der Frauen vor Ort. Die Anwesenheit bei den Sitzungen des CEDAW-Ausschusses während der Berichtsprüfung und des Dialogs ermöglicht ihnen, „interessante Informationen und kritische Anmerkungen an die Medien weiterzugeben und damit die Aufmerksamkeit einer

³⁹⁴ Vgl. online unter:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/Working_methods_CEDAW_en.pdf (30.9.2011).

³⁹⁵ Vgl. Berichtsrichtlinien des CEDAW-Ausschusses, CEDAW/C/2009/II/4, online unter:

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/CEDAW.C.2009.II.4.pdf>

³⁹⁶ Böker, Marion, oben Fn. 227, S. 11.

³⁹⁷ Böker, Marion, oben Fn.227, S. 11.

³⁹⁸ Näheres über die EU-Richtlinien unter: C.IV.1.b).

³⁹⁹ König, Doris, Dialog mit den NGOs, in: Oben Fn. 178.

⁴⁰⁰ Schöpp-Schilling, H.B., oben Fn. 32.

breiteren Öffentlichkeit – zumindest in dem betreffenden Staat – zu wecken⁴⁰¹. Die Beteiligung von NROs an Follow-up-Prozessen trage auch dazu bei, festzustellen, ob der Vertragsstaat bereit sei, seinen vertraglichen Verpflichtungen anhand der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses nachzukommen. Dies alles setze allerdings voraus, dass die NROs auf die Arbeit mit dem Ausschusses optimal vorbereitet werden, beispielsweise durch Trainingsprogramme, Erfahrungsaustausch und Vernetzung untereinander, und dass sie durch finanzielle Unterstützung in die Lage versetzt werden, die ihnen im Rahmen der Vertragssysteme eröffneten Möglichkeiten auch effektiv zu nutzen⁴⁰².

Im Vergleich zu den Prozessen der Beteiligung der NROs in anderen Ländern wie beispielsweise in den Niederlanden oder in Neuseeland zeigte die Bundesregierung in den 1990er Jahren „nicht von wirklicher mehrseitiger Kommunikation ausgehendes Verständnis“⁴⁰³ für einen Dialog mit NROs während des Berichtsverfahrens. Diese Haltung hat sich inzwischen positiv geändert.

Die Bundesregierung nimmt in den letzten Jahren aktiv mit NROs in Follow-up-Prozessen teil. Sie unterstütze das Recht von Frauen auf Mitarbeit in nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen vor allem durch die institutionelle Förderung des Deutschen Frauenrates, der Dachorganisation deutscher Frauenverbände; ferner durch gezielte Unterstützung der Projektarbeit von Frauenverbänden⁴⁰⁴. Obwohl der Dialog mit der Regierung noch nicht den Umfang und die Dynamik erreicht hatte, wie es sich viele Vertreterinnen von NROs wünschen, ist wichtig zu erwähnen, dass CEDAW inzwischen auch in die parlamentarischen Diskussionen einbezogen worden ist⁴⁰⁵.

Außerdem hat die Bundesregierung verschiedene Untersuchungen zu den Lebensbedingungen von Frauen (und Männern) durchführen lassen und Statistiken veröffentlicht. Diese dienen nicht nur der Regierung als Grundlage für das Ergreifen von notwendigen Maßnahmen zum Abbau der Ungleichbehandlung nach entsprechenden Ergebnissen. Gerade solche Studien dienen den

⁴⁰¹ König, Doris, oben Fn. 178, S. 361ff.

⁴⁰² König, Doris, oben Fn. 178.

⁴⁰³ Böker, Marion: oben Fn. 182 S. 22.

⁴⁰⁴ Vgl. Sechster Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum CEDAW, Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen, S. 19, oben Fn. 358.

⁴⁰⁵ So entwickelte sich die Bundestagsdebatte auf die kleine Anfrage zu den Durchsetzungsmechanismen zur CEDAW im Jahr 1998, bevor das Protokoll seitens der Bundesregierung unterzeichnet und ratifiziert wurde (Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestags, 13/11297 vom 20.7.2008); die nächste Debatte fand im Bundestag im Jahr 2001 zur Beschlussempfehlung und zum Bericht über den Gesetzesentwurf zum Fakultativprotokoll zum CEDAW statt (Drucksache 14/7334, 14. Wahlperiode, am 07.11.2001); ein Novum war die Bundestagsdebatte zum 5. Staatenbericht zu CEDAW am 13. März 2003 und 15. Januar 2004 (Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestags, 15. Wahlperiode – 31. und 86. Sitzung; die jüngste Bundestagsdebatte mit diesem Bezug fand am 20.02.2011 auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten hin statt, zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland für die Einführung gesetzlicher Frauenquoten, oben Fn. 300.

NROs zum Vergleich mit ihren eigenen Daten aus empirischen Untersuchungen, die sie bestätigen, aber auch widerlegen können. Im August 2010 wurde beispielsweise eine solche Untersuchung veröffentlicht, „Frauen in Führungspositionen – Barrieren und Brücken“⁴⁰⁶, deren Hintergrund war, dass der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst trotz Bundesgleichstellungsgesetz und trotz der Vereinbarung der Bundesregierung mit der Privatwirtschaft zur Chancengleichheit seit Jahren unverändert niedrig geblieben war, obwohl Frauen heute ebenso häufig ein Studium absolvieren und ebenso gut qualifiziert sind wie Männer. Im Fokus der vorliegenden Studie stehen die Perspektiven und Erfahrungen von Vorständen, Bereichsleiterinnen bzw. Bereichsleitern und Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführern von großen und mittleren Unternehmen. Der Studie ist auch die interessante Aussage zu entnehmen, dass nicht nur die große Mehrheit der Männer „keine Frauenquote“ wolle, sondern diese auch von Frauen weniger gewünscht wird als angenommen, da sie fürchten, durch eine Quote letztlich „geschwächt und stigmatisiert“ zu werden.

b) Finanzierung der NROs

Für die Erstellung eines Alternativberichtes müssen zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen vorhanden sein. So müssen für seine Vorbereitung Information gesammelt und ausgewertet werden. Auch eine Koordination zur Vorlage eines gemeinsamen Berichtes, seine Redaktion, Übersetzung und insbesondere die Beteiligung an der Sitzung des CEDAW-Ausschusses verlangen nicht wenige finanzielle Mittel.

In Deutschland ist sowohl die Frage der Finanzierung von Alternativberichten als auch der Teilnahme der NROs an den Sitzungen des CEDAW-Ausschusses ungelöst geblieben, insbesondere für die kleinen Organisationen, die, von eher symbolischen Mitgliedsbeiträgen abgesehen, keine eigenen finanziellen Mittel haben. Die Herausgabe und Übersetzung der Alternativberichte gelang NRO-Vertreterinnen bislang nur mit unbezahlter Arbeit und dem Einsatz vieler Freiwilliger. Sie haben keine staatlichen Ressourcen oder technische Unterstützung erhalten. Die Bundesregierung lehnte Anfragen danach ab⁴⁰⁷. Auf der anderen Seite ist fraglich, inwieweit eine solche Finanzierung durch die Regierung wegen der möglichen Abhängigkeit überhaupt angebracht wäre. Bislang wurde diese Arbeit finanziell durch verschiedene Stiftungen, wie die Filia-Frauenstiftung oder die Heinrich-Böll-Stiftung vereinzelt unterstützt. Eine mögliche Lösung dafür wäre die Gründung eines speziellen Fonds oder einer

⁴⁰⁶ Online unter: [Http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/frauen-in-f3_BChungspositionen-deutsch,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/frauen-in-f3_BChungspositionen-deutsch,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf) (29.9.2011).

⁴⁰⁷ Böker, Marion, oben Fn. 354.

Stiftung⁴⁰⁸. Damit wäre die Unabhängigkeit der Organisationen bei der Erstellung von Alternativberichten gesichert sowie bei der Begleitung und Vertretung von Präzedenzfällen bis zum Verfassungsgericht zwecks des Erschöpfens eines innerstaatlichen Rechtswegs, was ja Voraussetzung für eine Individualbeschwerde gemäß CEDAW ist.

c) Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)

Deutsches Institut für Menschenrechte⁴⁰⁹ (DIMR) wurde im März 2001 auf Empfehlung des Deutschen Bundestages gegründet. Es informiert über die Lage der Menschenrechte im In- und Ausland und trägt zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sowie zur Förderung und zum Schutz der Menschenrechte bei.

Im Rahmen der Follow-up Prozessen wurde im September 2004 seitens des Instituts eine Fachtagung⁴¹⁰, mit insgesamt vier Fachgesprächen zu den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum Fünften Staatenbericht organisiert und mit fünfzig Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt⁴¹¹. Für die Fachgespräche wurden die wichtigsten Themenbereichen ausgewählt wie beispielsweise: Gewalt gegen Frauen⁴¹², Arbeitsmarktpolitik⁴¹³, Renten- und Gesundheitspolitik⁴¹⁴, Lebenssituation von Migrantinnen⁴¹⁵ usw. Beteiligt waren Mitarbeiter/innen aus Fachreferaten verschiedener Bundesministerien, Vertreterinnen und Vertreter aus der Wissenschaft und von Frauen-NROs. Anwesend waren auch einige Mitglieder des Deutschen Bundestages⁴¹⁶.

Mit der im Oktober 2010 organisierten Fachkonferenz zu den Abschließenden Bemerkungen CEDAW-Ausschusses zum Sechsten Staatenbericht bot das Institut „Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Ministerien, des Parlaments, von Gleichstellungsbeauftragten und der Zivilgesellschaft erneut ein Forum, um die Umsetzung der wirtschaftlichen, sozialen und

⁴⁰⁸ Bei der Loccumer Tagung im Juli 2011 wurde die Gründung einer Dr.-H.-B.-Schöpp-Schilling-Stiftung vorgeschlagen, oben Fn. 231.

⁴⁰⁹ Oben Fn. 320.

⁴¹⁰ Vgl. Das Protokoll, online unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_5_2002_cobs_2004_dimr_de.pdf (29.9.2011).

⁴¹¹ Vgl. Konferenzband, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) Frauenrechte in Deutschland, Follow-Up-Prozess CEDAW 2004, Berlin 2005, Vgl. URL Fn. 320, (29.9.2011).

⁴¹² Vgl. *Schröttle, Monika*, Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Ergebnisse aus der bundesdeutschen Repräsentativstudie und Empfehlungen für Wissenschaft, Politik und soziale Praxis, in: oben Fn. 411.

⁴¹³ Vgl. *Fuchsloch, Christine*, Frauen als Verliererinnen der Hartz-Reformen – Eine innenpolitische Kommentierung der Forderungen des UN-CEDAW-Ausschusses zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik, oben Fn. 411.

⁴¹⁴ Vgl. *Rust, Ursula*, Rentenreform: Auswirkungen impliziter Diskriminierung, in: oben Fn. 411, S.35 ff.

⁴¹⁵ Vgl. *Gültekin-Thomasson, Nevál*, Frauen- und Menschenrechte wahrnehmen – Verbesserung der Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund, oben Fn. 411.

⁴¹⁶ Oben Fn. 411.

kulturellen Rechte von Frauen in Deutschland zu diskutieren. Im Mittelpunkt der Tagung stand die Frage, welche Maßnahmen auf Bundes- und Landesebene ergriffen werden können, um die Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands im Sinne der Empfehlungen des UNFrauenrechtsausschusses weiter voranzutreiben⁴¹⁷. Als wichtigste Themen wurden diskutiert: Armutsrisiken von Frauen, staatliche Gewährleistungspflichten für von Gewalt betroffene Frauen, der Gender Pay Gap, Gender Budgeting und das Instrument der Quotenregelung für Frauen in Führungspositionen. Aus dem Publikum kamen zudem aktuelle Fragen wie beispielsweise zu Gender Budgeting und zur besonderen finanziellen Benachteiligung von in der DDR geschiedenen Frauen in Bezug auf deren Rente⁴¹⁸. Aus den Reihen der Fachverbände wurde die Forderung erhoben, dass „Analysen des Unterstützungssystems sich vorrangig auch mit der Frage einer bedarfsgerechten Finanzierung beschäftigen müssten. Auf der Grundlage dieser Analysen müssen demnach eine bedarfsgerechte Anpassung und ein Ausbau nach den Kriterien flächendeckend, wohnortnah, spezialisiert, qualifiziert, niedrighschwellig (z.B. für Frauen mit Behinderung oder Migrantinnen) erfolgen. Neben Ländern und Kommunen müssten dazu auch die bestehenden Fachverbände maßgeblich in eine Analyse einbezogen werden⁴¹⁹.

Einige Punkte im Bereich der Beschäftigungspolitik und die damit verbundene Ungleichbehandlung von Frauen gegenüber Männern wurden vertieft, wie etwa nichtdiskriminierende Arbeitsplatzbewertung und ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft und dabei wurde betont, dass die bisherigen freiwilligen Maßnahmen in diesem Bereich nicht effektiv genug gewesen seien und sich die Bundesregierung hier nicht auf die Tarifautonomie zurückziehen dürfe. Bezogen auf Migrantinnen fanden die Teilnehmerinnen als Ursachen für Lohndiskriminierung dieser Frauengruppe die Tatsache, dass sie häufig gar nicht beschäftigt seien und daher als Lohnempfängerinnen nicht erfasst werden. Bei der Frage der Quotenregelungen als Instrument zur Verbesserung der Teilhabe an Führungspositionen wurden insbesondere die Gründe für die Forderung nach gesetzlichen Quotenregelungen genannt und dabei kontrovers debattiert. Es fand sich kein Konsens darüber, ob die gesetzlichen Regelungen bereits jetzt als „ultima ratio“ eingeführt werden müssten (was die große Mehrheit des Forums bejahte) oder ob zuvor noch andere Maßnahmen sinnvoll anzuwenden seien.

Die Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer fand aber die im Jahr 2001 in Deutschland im Bereich der Quotenregelung getroffene Vereinbarung zwischen der Regierung und der Privatwirtschaft ineffektiv und ohne jegliche Ergebnisse. Die Forderungen der Zivilgesellschaft

⁴¹⁷ Vgl. Webseite des DIMR online unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/themen/frauenrechte/schwerpunkte/cedaw.html#c6612> (29.09.2011):

⁴¹⁸ Oben Fn. 168.

⁴¹⁹ Vgl. das Protokoll der Konferenz, Fn. 410.

seien eindeutig gewesen: Das Ziel könne nur noch durch gesetzliche Regelungen erreicht werden. Dabei unterschieden sich die Meinungen hinsichtlich der Begriffe, Form und Ausgestaltung der Regelungen: Auf der einen Seite werden gesetzliche Quotenregelungen und auf der anderen Seite gesetzliche Mindestanteilsregelungen gefordert. Einig seien sich die Stimmen aber dahingehend gewesen, dass unabhängig von der Form der gesetzlichen Regelung diese in jedem Fall mit Sanktionen ausgestattet werden müsste, um die Umsetzung in die Praxis effektiv herbeiführen zu können.

4. Bindungswirkung der Abschließenden Bemerkungen

Nachdem in den CEDAW-Ausschusssitzungen die Berichte der Vertragsstaaten noch einmal diskutiert werden, werden in den Abschließenden Bemerkungen die Handlungsempfehlungen für Bereiche formuliert, in denen der Ausschuss besorgniserregende Entwicklungen beobachtet. Sie sind juristisch nicht bindend, sondern politischer Natur⁴²⁰, vor allem weil es sich beim CEDAW-Ausschuss um ein Gremium von Sachverständigen und nicht um ein Gericht im technischen Sinn also etwa im Stile eines EGMR, EuGH oder des ICC handelt. Obwohl sie rechtlich nicht binden, wird vonseiten des CEDAW-Ausschusses erwartet, dass seine Empfehlungen durch die Vertragsstaaten ernsthaft geprüft und ggf. umgesetzt werden⁴²¹.

Die Bundesregierung kann sich allerdings als Vertragsstaat hinsichtlich solcher bzw. unerwünschter Handlungsempfehlungen des CEDAW-Ausschusses nicht auf deren fehlende Rechtsverbindlichkeit berufen. Völkerrechtlich ist ein Vertragsstaat zur Vertragserfüllung nach Treu und Glauben verpflichtet. Dies umfasst auch die Pflicht, am Berichtsverfahren effektiv mitzuwirken⁴²². Allerdings ist zu bemerken, dass der Staat einen Beurteilungsspielraum in Bezug auf die Art und Weise der Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen hat und sie nicht wortgetreu umsetzen muss⁴²³.

Dies machte die Bundesregierung bereits mit ihrer negativen Antwort auf die kleine Anfrage im Bundestag⁴²⁴ deutlich, mit der manche Bundestagsabgeordneten Information zur Frage erlangen wollte, inwiefern die Maßnahmen der Bundesregierung zur freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft mit den abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses von 2009 zum sechsten Staatenbericht Deutschlands vereinbar seien⁴²⁵.

⁴²⁰ *Rudolf, Beate*, siehe Fn. 212.

⁴²¹ Vgl. Prüfung der Staatenberichte unter B.IV.1.

⁴²² *Rudolf, Beate*, oben Fn. 40.

⁴²³ *Rudolf, Beate*, oben Fn. 40.

⁴²⁴ Vgl. Deutscher Bundestag Drucksache 17/5076 17. Wahlperiode, online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/050/1705076.pdf> (30.09.2011).

⁴²⁵ Vgl. Positive Maßnahmen unter C.V.1.b).

Die Frage der Gebundenheit der deutschen Regierung an die Umsetzung der Empfehlungen der Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses wird auch in der Öffentlichkeit gestellt und durch NROs thematisiert. Obwohl der im August 2011 vorgelegte Zwischenbericht der Bundesregierung seitens des CEDAW-Ausschusses noch nicht geprüft wurde⁴²⁶, verlangen verschiedene Frauenorganisationen von der Bundesregierung, wie es der CEDAW-Ausschuss 2009 angemahnt hatte, proaktiv auf alle Tarifpartner zuzugehen damit es in der Privatwirtschaft de facto zu einer Beseitigung jeder Form der Lohndiskriminierung zwischen Frauen und Männern zu kommen. Solange dies nicht gelingt und geschlechtsspezifische Lohnunterschiede existieren, sei die Bundesregierung nach CEDAW (Art. 4.1) verpflichtet, aus ihrer Kompetenz heraus vorübergehende Sondermaßnahmen für die betroffenen Frauen anzubieten, die das Lohn- und das sich spätere daraus ergebende Rentengefälle kompensieren⁴²⁷.

Genauso wird die Diskussion über die Erhöhung der Anzahl von Frauen in führenden Positionen auch in der Privatwirtschaft immer präsenter, sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Umfeld der Bundesregierung, wo die Meinungen diesbezüglich ebenfalls auseinander gehen. Während sich beispielsweise die Arbeitsministerin für eine gesetzlich vorgeschriebene Quotenregelung ausgesprochen hatte, will die Familienministerin, dass die größten deutschen Firmen freiwillig mehr Frauen in die Chefetagen holen⁴²⁸.

Frauen müssen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit den gleichen Lohn erhalten wie Männer. Diese Forderung folgt aus Art. 3 Abs. 2 GG wie auch aus CEDAW Art. 11 Abs. 1 d) und gilt für alle Arbeitsverträge, auch für frei vereinbarte Einzelarbeitsverträge⁴²⁹. Es ist an dieser Stelle angebracht zu wiederholen, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung zu Artikel 3 Abs. 2 GG klargestellt hat, dass Gleichstellung von Frauen und Männern nicht als formales Gleichstellungsgebot zu verstehen ist, sondern sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt⁴³⁰.

Die Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinien in nationales Recht, die Verabschiedung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes und die damit verbundene Auseinandersetzung mit der Privatwirtschaft und ihren Akteuren haben gezeigt, wie ablehnend sich Letztere gegenüber gesetzlichen Regelungen bezüglich der Einführung von Frauenquoten seit Jahren verhält.

Nach § 5 AGG ist eine unterschiedliche Behandlung durch positive Maßnahmen zulässig. „Wille des Gesetzgebers war es, Maßnahmen zur Behebung bestehender Nachteile ebenso wie

⁴²⁶ Stand: 30.10.2011.

⁴²⁷ Deutscher Frauenring, oben Fn. 371.

⁴²⁸ Online unter: <http://taz.de/Mehrheit-fuer-Frauenquote-im-Bundestag!/80374/> (30.09.2010).

⁴²⁹ Baer Susanne, Vgl. oben Fn. 233.

⁴³⁰ Vgl. Fn. 259.

präventive Maßnahmen zur Vermeidung künftiger Nachteile nicht nur durch den Gesetzgeber, sondern auch durch Arbeitgeber/innen, Tarifvertrags- und Betriebspartner/innen sowie seitens der Parteien eines privatrechtlichen Vertrags zuzulassen⁴³¹.

Zu Recht wiederholt der CEDAW-Ausschuss seit Jahren in seinen oben dargestellten Abschließenden Bemerkungen immer wieder, dass in Deutschland die Ursache für Entgeltunterschiede auf traditionellen Rollenstereotypen basiert⁴³², die sich wiederum als eine weitere Folge im Frauenanteil an Führungspositionen widerspiegelt.

Die Gründe und Argumente dafür haben die NROs erneut in einer Unterschriftenaktion und Forderungskatalog des nationalen Aktinosbündnisses zum Equal Pay Day 2011 formuliert⁴³³.

Mit einem Entgeltunterschied von 23 Prozent zwischen Frauen und Männern nimmt Deutschland im europäischen Vergleich eine der letzten Stellen ein. Eine der zentralen Ursachen der Entgeltunterschiede sind die in Deutschland traditionell aufgrund rechtlicher Regelungen verfestigten Rollenstereotype, nach denen Männer Hauptverdiener und Frauen als Hinzuverdienerinnen für die klassischen Familienaufgaben und die Kindererziehung hauptverantwortlich sind. Diese verfestigte Rolle der Frauen und Männer in ihren Partnerschaften wird so übernommen, selbst dann, wenn die Partner es nicht wollen, weil die bestimmten gesellschaftlichen Strukturen dazu maßgeblich beitragen, hier nur beispielhaft:

- Die Berufswahl von Mädchen und Jungen wird durch traditionelle Rollenbilder dahingehend beeinflusst, dass Mädchen zum großen Teil Berufe im weniger honorierten Dienstleistungssektor wählen und Jungen im technisch-naturwissenschaftlichen, der wiederum besser honoriert wird. Grund für die bessere, bzw. schlechtere Entlohnung des einen oder anderen Sektors ist wiederum die herrschende, rollenstereotyp verfestigte Meinung über die Rolle des Mannes als Alleinverdieners und als „verantwortlich“ für die zukünftige Familie. Eine Bestätigung dafür findet man auch in der Tatsache, dass selbst wenn die Frauen in diesem (besser bezahlten) Sektor arbeiten, wiederum weniger als die Männer verdienen.

- Teilzeitbeschäftigung ist mit 81 Prozent im Jahr 2009⁴³⁴ überwiegend für Frauen „reserviert“ Die gelebte Rollenverteilung verlangt von den Müttern, sich um die Kinder so zu kümmern,

⁴³¹ *Klose, Alexander*, Mehr Verbindlichkeit wagen – Positive Pflichten zu Positiven Maßnahmen in: H. Bohl Stiftung, Demokratie, 2010 CEDAW/Quoten, S. 40, oben Fn. 24 (BT-Drucksache 16/1780 v. 8. Juni 2006, S. 34.), online unter: http://www.boell.de/downloads/Endf_Positive_Massnahmen.pdf (30.09.2011).

⁴³² *Baer, Susanne*, Frauen und Männer, Gender und Diversität: Gleichstellungsrecht vor den Herausforderungen eines differenzierten Umgangs mit „Geschlecht“ in: Arioli, K./Cottier, M/Farahmand, P/Küng.Z (Hrsg.), Wandel der Geschlechterverhältnisse durch Recht?, Baden-Baden 2008, S. 21-37.

⁴³³ Online unter: http://www.equalpayday.de/fileadmin/Download_ganz_aktuell/PI_QII2011-02_AktionsbuendnisEPD_Unt-UEbergabe-final.pdf (30.09.2011).

⁴³⁴ BMFSFJ (2009): „Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in Deutschland“. Dossier, S.21 ff.

dass sich ihre Erwerbstätigkeit organisatorisch mit den Angeboten von Krippen und Schulen deckt. Die „Wahl“ einer Teilzeitbeschäftigung bzw. Minijobs führt in der Folge zu Frauenarmut im Alter, weil diese Beschäftigungen keine bzw. geringere Einzahlungen in die Rentenkasse bewirken.

- Frauen arbeiten häufiger als Männer in befristeten Beschäftigungsverhältnissen und so sind sie öfter auf staatliche Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen. Solchen Befristungen wirken für die Frauen zusätzlich nachteilig weil sie bei der Schwangerschaft keinen Mutterschutz genießen. Für Arbeitsgeber dagegen sind solche befristeten Arbeitsverhältnisse interessant, weil sie den gesetzlichen Kündigungsschutz bei Beendigung der Arbeitsverhältnisse ausschließen.

- Die Rollenstereotype tragen dazu bei, dass Frauen trotz ihrer hohen Ausbildung (mindestens auf dem Niveau von Männern) in den Führungspositionen nach wie vor unterrepräsentiert sind und dies führt dann zu weiteren Entgeltunterschieden zwischen diese zwei Menschengruppen.

- Die Rollenstereotype werden weiterhin durch die staatliche Politik zum aktuellen Steuer- und Sozialversicherungssystem beibehalten und sogar verstärkt. Die Alleinverdienerehe wird durch das gesetzliche Angebot einer begünstigten Steuerklasse V – das so genannte Ehegattensplitting – unterstützt, so dass sich die Frauen „freiwillig“ für die geringer entlohnten Tätigkeiten entscheiden.

- Mit dem Rentenreformgesetz 2007 mit dem das Renteneintrittsalter auf 67 Jahre angehoben wurde, hat der Gesetzgeber Frauen „nachweislich bewusst diskriminiert“⁴³⁵. In der Gesetzesbegründung wies der Gesetzgeber hin, er sei sich bewusst, „dass die für einen abschlagsfreien Renteneintritt vor Erreichen der Regelaltersgrenze (...) vorausgesetzte Anzahl von (45) Pflichtbeitragsjahren tendenziell eher von Männern als von Frauen erreicht wird“. Diese Voraussetzung haben tatsächlich 2,48 Prozent Frauen und 27,2 Prozent Männer erfüllt⁴³⁶.

Aus der obigen Darstellung gruppenbezogener Benachteiligung von Frauen, die sich nach wie vor trotz der seit 2001 zwischen der Regierung und Privatwirtschaft vereinbarten Regelung in ihrer Unterrepräsentation widerspiegelt, folgt: Positive Maßnahmen nach CEDAW Art. 4 Abs.1 im Sinne der Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses in der Form von festgelegten Quoten wären das einzig wirksame Mittel, eine tatsächliche Gleichstellung schrittweise herbeizuführen und damit soziale Ungleichheiten zu kompensieren. Die Bundesregierung ist deshalb verpflichtet, entsprechende Maßnahmen zur Beseitigung der Ungleichbehandlungen auf den Weg zu bringen.

⁴³⁵ Deutscher Juristinnen Bund (Hrsg.), Ergänzender Alternativbericht des djb zum 6. Staatenbericht zur CEDAW in: djbZ 1/2009, S.12-19 (S.16).

⁴³⁶ Stand 2007, vgl. oben Fn. 435, S. 16.

5. Zwischenergebnis

Die fortbestehenden Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern in allen Gesellschaftsbereichen in Deutschland und ihre Bekämpfung wird noch lange eine Herausforderung bleiben: Nach wie vor bestehen geschlechtsspezifische Unterschiede auf vielen Gebieten – bei den Beschäftigungsquoten, beim Entgelt, bei der Arbeitszeit, bei den Führungspositionen, bei der Übernahme von Betreuungsaufgaben und Pflichten im Haushalt sowie beim Armutsrisiko, um nur die wichtigsten zu erwähnen. Bestätigt wurde dies insbesondere durch die Ergebnisse des, seitens Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebenen Ersten Gleichstellungsberichts 2011⁴³⁷.

Wegen der festgestellten erheblichen Nachteile im beruflichen Werdegang von Frauen forderte der Ausschuss die Bundesrepublik auf, zeitweilige Sondermaßnahmen durchzuführen, etwa in der Form von Quoten als notwendige Strategie der beschleunigten Verwirklichung einer substantziellen Gleichstellung der Geschlechter in den Bereichen Beschäftigung im staatlichen und privaten Sektor sowie bei der Teilhabe am öffentlichen Leben. Frauen sind in den führenden Positionen stark unterrepräsentiert, obwohl sie besser ausgebildet sind als je zuvor. Trotzdem hat die Regierung bislang verpflichtende Quoten abgelehnt.

Der CEDAW-Ausschuss ist nicht befugt, im Berichtsprüfungsverfahren Sanktionen zu verhängen, wenn ein Vertragsstaat nicht bereit ist, seine Empfehlungen freiwillig zu akzeptieren bzw. umzusetzen. Das ist auch kein Ziel der Konvention. Wenn eine Verletzung der aus der Konvention garantierten Rechte im Berichtsverfahren festgestellt wird, will der Ausschuss in einem Dialog die Staatenvertreter zur Ergreifen von passenden Maßnahmen zwecks Beseitigung der konkreten Verletzung bewegen. Dafür aber muss die Umsetzungsbereitschaft der jeweiligen Regierung bestehen. Bei den Quotenregelungen ist die Bundesregierung seit Langem anderer Auffassung als der Ausschuss.

Da eine rein formelle Gleichheit nicht ausreicht, um die faktische Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen, sind aktive Frauenförderungsmaßnahmen gefragt, insbesondere in Form der Quotenregelung als einer vorübergehenden Bevorzugung von Frauen gegenüber Männern bis das bestimmte Ziel erreicht ist. Als Beleg für die gesetzlich anerkannte strukturelle Diskriminierung der Frauen reicht eine statistisch nachgewiesene Unterrepräsentanz von Frauen vor allem in höheren gesellschaftlichen Ebenen.

Das rechtliche Fundament der deutschen Gleichbehandlungspolitik ist der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz. Art. 3 Abs. 2 GG, der lautet: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der

⁴³⁷ Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung "Neue Wege - gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf", Vgl. Fn.314.

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

Art. 3 Abs. 3 GG bestimmt zudem, dass niemand wegen seines Geschlechtes oder anderer im Einzelnen aufgezählter Merkmale benachteiligt oder bevorzugt werden darf.

Mit den zu verwendenden positiven Maßnahmen wird in das Grundrecht auf Gleichheit zwischen Frauen und Männern eingegriffen. Ein solcher Eingriff kann rechtlich gestattet sein, wenn er gerechtfertigt ist, d.h. er muss geeignet und erforderlich sein und nicht zuletzt als mildeste Mittel verwendet werden, um die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne im Rahmen eines Interessenausgleichs zu prüfen.

All diese möglichen Gleichstellungsverletzungen müssen nicht nur in Gesetzgebungsverfahren sondern auch in Gerichtsverfahren geprüft werden. Gerichtliche Entscheidungen sind neben politisch beeinflussten Gesetzgebungsverfahren von entscheidender Bedeutung für die Durchsetzung der Gleichberechtigung. Hier sind vor allem NROs gefragt, Prozesse in Namen von interessierten Frauen die behaupten in ihren Gleichstellungsrechten verletzt zu sein als Präzedenzfälle zu unterstützen und bis zur Erschöpfung des Rechtswegs zu begleiten. Ein Barometer dafür sind gerade die Follow-up Prozesse um die Erwägungsgründe für die bestimmten möglichen Frauenrechtsverletzungen abzuwägen.

In dem, seitens Deutsches Institut für Menschenrechten im Jahr 2010 durchgeführten Follow-up-Prozess nach der Prüfung des letzten, sechsten Berichts zur CEDAW stellte sich heraus, dass die positiven Maßnahmen bei der Quotenregelung bei den Männern, aber auch vielfach Widerstand bei Frauen auslösten, weil Frauenfördermaßnahmen eher als beschämend empfunden und als ungerechtfertigte Bevorzugung des weiblichen Geschlechts begriffen werden. Frauenquoten sind jedoch keine Privilegierung der Frauen. Man darf nicht aus den Augen verlieren, dass durch die Quotenregelungen ein Vorrang der Frauen erst bei *gleichwertigen Fähigkeiten* mit den Männern in konkreten Fällen verwendet werden soll. Frauenquoten sind also keine Privilegierung der Frauen, sondern sollen sicher stellen, dass nicht länger weniger fähige Männer „besseren Frauen vorgezogen werden. [...] Gleichberechtigung haben wir erst, wenn mittelmäßige Frauen in gleich hohen und gut bezahlten Positionen landen wie mittelmäßige Männer“⁴³⁸. Aber das letzte Wort darüber soll die dazu vorgesehene höchstgerichtliche Instanz geben.

⁴³⁸ Sacksofsky, Ute, Positive Maßnahmen und Verfassungsrecht in: oben Fn .257, S. 208-213.

D. Gesamtergebnis

Die erreichte formale Gleichberechtigung „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ durch den Zugang zu bürgerlichen und politischen Rechten nach der UN-Charta und anderen internationalen Menschenrechtsverträgen und -pakten der Vereinten Nationen reichte nicht aus, um die De-facto-Gleichstellung der Frauen und Männer zu gewährleisten. Erst durch den enormen Druck vieler Frauen-Nichtregierungsorganisationen begannen die Vereinten Nationen, mit der Ausrufung des Internationalen Jahres der Frauen im Jahr 1975 durch die UN-Generalversammlung, eine intensive Beschäftigung mit der Situation der Frauen in aller Welt. Die darauf folgenden vier Weltfrauenkonferenzen rückten zunächst die Forderung der Frauen nach Gleichberechtigung mit den Männern in den Mittelpunkt.

Mit der 1979 verabschiedeten CEDAW-Frauenrechtskonvention wurde das Verbot der Diskriminierung auf der Grundlage des Geschlechts und das Gebot zur rechtlichen und materiellen Gleichberechtigung der Frauen mit den Männern detaillierter ausgeführt und der Schutz von Rechtsverletzungen auf nichtstaatliche Akteure ausgedehnt. Allerdings wurde das Übereinkommen selbst zunächst weniger als ein Menschenrechtsvertrag und mehr als ein Vertrag zur Förderung der Entwicklung von Frauen verstanden. Der menschenrechtliche Ansatz wurde dabei vernachlässigt. Dank der weltweiten Frauenrechtsbewegung und der Lobbyarbeit der Nichtregierungsorganisationen wurden Frauenrechte jedoch spätestens seit der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien 1993 als „unveräußerlicher, integraler und unteilbarer“ Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte anerkannt. In der Wiener Aktionsplattform wurde auch ein Fakultativprotokoll für CEDAW gefordert, das Frauen eine Individualbeschwerde ermöglicht, wenn sie in den vom Abkommen genannten Gebieten diskriminiert werden. Zwei Jahre später griff auch die Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking dieses Anliegen der weltweiten Frauenbewegung auf und trug zur raschen Erarbeitung des Fakultativprotokolls bei.

Von einem „Stiefkind der Menschenrechts-Vertragsorgane“ entwickelte sich das Übereinkommen in 30 Jahre zum Hoffnungsträger der Durchsetzung der Frauenrechte weltweit.

Die Vertragsstaaten erkannten schon bei der Verabschiedung der UN-CEDAW-Konvention, was heute allgemein vertreten wird: Dass ohne die gleichberechtigte rechtliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Teilhabe und Gleichstellung von Frauen mit den Männern die Entwicklung eines Landes nicht vorankommen kann. Aus dieser Erkenntnis heraus erreichte CEDAW auf UN-Ebene den zweithöchsten Ratifizierungsstand unter den zentralen Menschenrechtsinstrumenten. Und obwohl diese fast universelle Verbindlichkeit durch die umfangreich insbesondere seitens islamischer Länder angebrachten Vorbehalte, die die effektive Wirksamkeit des Übereinkommens erheblich schwächen, „teuer erkaufte“ wurde, ist der CEDAW-Ausschuss der Auffassung, dass eine Ratifikation mit Vorbehalten besser ist als keine

Ratifikation. Denn ohne Ratifikation ist für den Ausschuss jede Diskussion mit der Regierung über die menschenrechtliche Situation von Frauen im entsprechenden Land ausgeschlossen.

Um CEDAW in ihrer Bedeutung für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen zu verstehen, muss der Blick mehr auf seine weltweite Bedeutung und weniger auf die kaum erkennbare Wirkung in den Staaten der Europäischen Union gerichtet werden.

Es geht nur langsam voran. Mit den positiven Auswirkungen der Konvention auf die menschenrechtliche Lage von Frauen sind noch längst alle Diskriminierungstatbestände beseitigt worden. Durch die Auswirkungen der technischen und wirtschaftlichen Globalisierung entstehen zusätzlich neue Bedrohungen für die Menschenrechte von Frauen, die erst in der letzten Zeit auf der internationalen Ebene sichtbar werden.

In der Bundesrepublik zeichnet sich grundsätzlich ein positives Bild für die Situation der Frau ab. Es kommt aber darauf an, welche Vergleichsmaßstäbe man wählt: Nimmt man als Maßstab die Situation der Frau in der Welt überhaupt, ist es sicher so, dass die Frauen in der Bundesrepublik eine vergleichsweise zufriedenstellende Stellung einnehmen. CEDAW will aber etwas anderes. Es verlangt von jedem Vertragsstaat Veränderungen. So gibt der CEDAW-Ausschuss nach der Prüfung des Staatenberichtes der Bundesregierung Empfehlungen, die Situation der Frau in der Bundesrepublik verbessern sollen. Diese Empfehlungen sind juristisch nicht bindend, sondern eher politischer Natur, aber die menschenrechtlichen Verträge sind gerade ein Maßstab für innerstaatliches Recht und Politik, da ihre Verwirklichung von der Umsetzungsbereitschaft des Staates abhängig ist.

Neben einer ganzen Reihe von positiven Ergebnissen, welche die Maßnahmen der Regierung bislang beim Abbau der Ungleichbehandlung von Frauen und Männern erzielt haben, „wäre es falsch, nur optimistisch zu sein“⁴³⁹. Dies zeigt gerade der Diskurs um Frauenquoten, der in Deutschland zurzeit⁴⁴⁰ sowohl im Rahmen einer parlamentarischen Diskussion als auch in der Öffentlichkeit kontrovers geführt wird. Gegner und Befürworter halten sich in etwa die Waage. Mit dem Bewusstsein, dass Frauen trotz vorhandener formeller Gleichheit diskriminiert werden, geht es bei der Frauenquote um die Herstellung der materiellen Gleichheit von Frauen und Männern. In den meisten Fällen sind die Vorbehalte auf eine patriarchale Gesellschaft zurückzuführen.

Die Umsetzung der Frauenrechtskonvention und ihrer Normen in die nationalen Rechtsordnungen bedeutet einen gesellschaftlichen Wandel in Bezug auf die Gleichberechtigung. Das ist ein langfristiger Prozess, indem die staatlichen und nicht-

⁴³⁹ Schöpp-Schilling, oben Fn,13, S. 161.

⁴⁴⁰ Stand, September 2011.

staatlichen Instanzen für die kulturell akzeptierten Veränderungen bereit sein müssen. Insbesondere Frauenrechtsaktivistinnen und NROs sind gefordert, an Meinungsbildungsprozessen auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen mitzuwirken, wengleich der innergesellschaftliche Einstellungswandel keineswegs allein ihre Aufgabe bleiben darf. Aber eines steht fest: Ein internationales Instrument alleine ruft nie Veränderungen hervor. Es werden immer auch zusätzlich „Advokatinnen“ vor Ort benötigt⁴⁴¹. Dies gilt übrigens auch für hoch entwickelte Ländern in denen nicht selten die Auffassung vertreten wird, Frauen würden zwar in anderen Ländern diskriminiert, jedoch nicht in ihrem eigenen.

Durch die ablehnende Haltung der Bundesregierung, die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses zumindest bezogen auf Quotenregelung zu akzeptieren und freiwillig umzusetzen, ist festzustellen: Die Gleichstellung wird momentan vor allem durch Urteile und nicht durch Politik erreicht. CEDAW als Instrument zum Schutz der Frauenrechte kann in Deutschland in absehbarer Zeit offensichtlich nur durch Gerichtsprozesse lebendig gestaltet werden. Im nationalen Recht findet man in Art. 3 des GG mit CEDAW als Interpretationsbasis eine gute juristische Grundlage, um bestehende Ungleichbehandlung und Diskriminierung zu beseitigen.

Die neuesten Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses zum 6. Staatsbericht zeigten: 25 Jahre nach Inkrafttreten von CEDAW in der Bundesrepublik Deutschland wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, die Grundlagen zur Umsetzung überhaupt erst zu schaffen, indem sie das Wissen um CEDAW und die Dokumente verbreitet.

In diesem Zusammenhang erfreut die Erkenntnis, dass vom juristischen Nachwuchs, insbesondere von den zukünftigen Richterinnen und Richter, Anwältinnen und Anwälten, erwartet werden kann, dass sie aufgrund der zurzeit an den Universitäten in Deutschland verbreiteten Gender-Lehrprogramme später in ihrer Praxis mehr von CEDAW Gebrauch machen werden. CEDAW muss mehr mit Leben erfüllt und in Bezug zu nationalen Rechtsnormen und der deutschen Gerichtspraxis gesetzt werden. Hoffnung auf ein breiteres Einbeziehen der CEDAW in die Rechtsprechung gibt bereits die jüngste Entscheidung des BVerfG vom 11. März 2011, in der das Gericht erneut feststellte, dass eine UN-Konvention, die in Deutschland Gesetzeskraft hat, als Auslegungshilfe für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte herangezogen werden kann. Das Aufgreifen des Völkerrechts, seine Verwendung in Verfahren vor deutschen Gerichten obliegt den Akteur/innen der juristischen Berufe und deren Ausbildungsstätten, damit das Völkerrecht „nicht bloße Theorie bleibt“, sondern seine Kraft für die Frauen, bzw. ihr egalitäres Recht mit den Männern de-facto entfalten kann. Das Verhältnis von Frauen und Männer zueinander sowie die Kategorie Geschlecht selbst ist ein nur „historisch konstruiertes Dominanzverhältnis“, das CEDAW kraft

⁴⁴¹ *Zwingel, Susanne*, Rückwind von der UNO in: Das Magazin der Heinrich-Böll-Stiftung, 1/2006.

ihres umfassenden Schutzes von Frauenrechten in allen Bereichen beseitigt haben möchte. Die Botschaft aus der Präambel der Konvention ist mehr als warnend für die ganze Gesellschaft, nämlich „dass die Rolle der Frau bei der Fortpflanzung kein Grund zur Diskriminierung sein darf und dass die Kindererziehung eine Aufgabe ist, die sich Mann und Frau sowie die Gesellschaft insgesamt teilen müssen“.

Literaturverzeichnis

- Arloth, Jana, Seidensticker, Lisa F.*: Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Berlin 2011, S. 39-44.
- Arnauld, Andreas von*, Feministische Theorien und Völkerrecht in: B. Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S.13-45.
- Augstein, Renate*, Konzept der geplanten Antidiskriminierungsstelle des Bundes in: Rust/ König/ Lange/ Sieveking (Hrsg.): Loccumer Protokolle 79/04: Die Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in Deutschland, S.127-131.
- Baer, Susanne*, Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), 2010.
- dies.* Chancen und Risiken Positiver Maßnahmen: Grundprobleme des Antidiskriminierungsrechts in: H.Bohl Stiftung, Demokratie, 2010 CEDAW/Quoten , S. 23-40, erhältlich unter http://www.boell.de/downloads/Endf_Positive_Massnahmen.pdf S.35.
- dies.*: Europäische Richtlinien gegen Diskriminierung in: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, Loccumer Protokolle 71/2003, S. 173-183; auch in: ZESAR 5-6/2004. S.204-207.
- dies.*: Frauen und Männer, Gender und Diversität: Gleichstellungsrecht vor den Herausforderungen eines differenzierten Umgangs mit Geschlecht, in: Arioli, K/Cottier, M/Farahmand, P/Küng, Z (Hrsg.), Wandel der Geschlechterverhältnisse durch Recht?, Baden-Baden 2008, S. 21-37 (33f)
- Baer, Susanne, Melanie Bittner und Anna Lena Götttsche*, Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), 2010. http://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/Downloads/DE/publikationen/mehrdimensionale_diskriminierung_theorien.pdf?__blob=publicationFile
- Baer, Susanne und Lepperhoff, Julia*, Instrumente zur Förderung von Chancengleichheit, ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 4 (2006), S. 20-32.
- Baer, S./Hoffmann-Altman, U./Künzel, Ch./Peck, A./Schlick, G./Schmitt, M./Schröder, M./Schröter, U./Schucka, M./Stock, A./Wiese, K*, Der Bericht, online unter: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDFDateien/Pakte_Konventionen/CEDAW/cedaw_state_report_germany_4_1999_parallel_de.pdf
- Benninger-Budel /Laurence Lacroix*, Violence Against Women: A Report, 1999, 244 f.
- Böker, Marion* (2003): Wie können Schattenberichte von NGOs erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden? In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 18-28, online abrufbar unter (www.institut-fuer-menschenrechte.de)
- dies.*: Einmischung der NROs dringend geboten! Zum aktuellen konstruktiven (Frauen-) Menschenrechtsdialog um den 5. Staatenbericht zu CEDAW, online abrufbar unter: <http://www.kok-buero.de/data/Medien/CEDAWArtikelFeminaPolitica.pdf>.
- dies.*: Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) in: Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004, DIFM (Hrsg.) Berlin 2005,S.6-16.
- dies.*: Wer wagt gewinnt! Zum Dialog mit „der Zivilgesellschaft“ gehört mehr als der Zufall, in: D. König/J. Lange/U. Rust/H.B. Schöpp-Schilling (Hrsg.), Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, Loccumer Protokolle 71/03, 2004, S. 79-86.

- dies.*: NRO-Bericht über die Situation von Frauen in der Bundesrepublik Schattenbericht 1999/2000
Wirus, Berlin, S.4.
- Cornelißen, Waltraud* (Hrsg.), 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der
Bundesrepublik Deutschland, München, November 2005, online unter:
[http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/01-Redaktion/PDF-
Anlagen/gesamtdokument.property=pdf.pdf](http://www.bmfsfj.de/Publikationen/genderreport/01-Redaktion/PDF-Anlagen/gesamtdokument.property=pdf.pdf)
- Degener, Theresia*, Der Streit um Gleichheit und Differenz in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945
in: U. Gerhard (Hrsg.), Frauen in der Geschichte des Rechts, München 1997, S.871-899.
- Delbrück, Jost*, Die Konvention der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung
der Frau von 1979 im Kontext der Bemühungen um einen völkerrechtlichen Schutz der
Menschenrechte, in: I. von Münch (Hrsg.), Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht, 1981, 247-
270.
- Evatt Elizabeth*, Private Global Enterprises, International Trade and Finances, in: H.B. Schöpp-Schilling /
C. Flinterman (Hrsg.), The Circle of Empowerment, Twenty-Five Years of the UN Committee on
the Elimination of Discrimination against Women, , New York 2007, S. 106-121
- Fuchsloch, Christine*, Frauen als Verliererinnen der Hartz-Reformen – Eine innenpolitische
Kommentierung der Forderungen des UN-CEDAW-Ausschusses zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik,
- Franke, B. und Merx, A.*, Die Umsetzung der Vorgaben der EG-Gleichbehandlungsrichtlinien in
ausgewählten Mitgliedstaaten, ZESAR, 2005, S. 321-334.
- Gerhard, Ute*, Menschenrechte und Frauenrechte, Überlegungen zu Gleichheit und
Geschlechtergerechtigkeit im Islam, Schriften des Essener Kollegs für Geschlechterforschung
(Hrsg.): Doris Janshen, Michael Meuser 4. Jg. 2004, Heft III, digitale Publikation ([http://www.uni-
due.de/imperia/md/content/ekfg/ute_gerhard_frauenrechte.pdf](http://www.uni-due.de/imperia/md/content/ekfg/ute_gerhard_frauenrechte.pdf))
- dies.*: Diskurs und Geltung - Frauenrechte als Menschenrechte in islamischen Kontexten in: Jahrbuch
Menschenrechte 2005, S.17-27.
- Giegerich, Thomas*, Vorbehalte zu Menschenrechtsabkommen: Zulässigkeit, Gültigkeit und
Prüfungskompetenzen von Vertragsgremien, ZaöRV 55 (1995) S. 725 f.
- Gültekin-Thomasson, Nevâl*, Frauen- und Menschenrechte wahrnehmen – Verbesserung der
Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund, in: Frauenrechte in Deutschland: Follow-
Up-Prozess CEDAW 2004, DIFM (Hrsg.) Berlin 2005, S. 42-58.
- Hamm, Brigitte*, Zum Folgeprozeß der Wiener Weltmensenrechtskonferenz. Bericht vom
Internationalen NGO-Forum Wien plus 5 in: Jahrbuch Menschenrechte 2000, S. 298-310.
- Heinz, Betina*, Menschenrechte im Kontext der Weltgesellschaft: Die weltgesellschaftliche
Institutionalisierung von Frauenrechten und ihre Umsetzung in Deutschland, der Schweiz und
Marokko, Aufsatz in: Zeitschrift für Soziologie 2006, S. 424-448, Juris.
- Helwig, G./ Nickel, H.- M.*: Frauen in Deutschland 1945- 1992, Bonn 1993, Bundeszentrale für politische
Bildung.
- Kägi-Diener, Regula*, Die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote, insbesondere CEDAW,
für die schweizerische Rechtsprechung, in: Zeitschrift, Frauenfragen, 1/2009. S. 42-
- Klein, Uta*, DDR-Verfassung und Gleichberechtigung in: Gleichstellungspolitik in der EU, 2006, S. 14-
16.
- dies.*: Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Akteure-Themen-
Ereignisse, Wiesbaden 2006 (zit. KLEIN, Geschlechterverhältnisse und Gleichstellungspolitik).
- Klose, Alexander*, Mehr Verbindlichkeit wagen – Positive Pflichten zu Positiven Maßnahmen in: H.Bohl
Stiftung, Demokratie, 2010 CEDAW/Quoten , S. 40, Im Text Fn. 24 (BT-Drucksache 16/1780 v. 8.
Juni 2006, S. 34.), erhältlich unter http://www.boell.de/downloads/Endf_Positive_Massnahmen.pdf
(30.09.2011).

- Klose, A. und Merx, A.*, Positive Maßnahmen zur Verhinderung oder zum Ausgleich bestehender Nachteile im Sinne des § 5 AGG, Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), Berlin, 2010, S. 7ff.
- König, Doris*, Frauenrechte sind Menschenrechte - Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) – Teil 1 in: *djb Zeitschrift* 3/2004, S.25-28 (27).
- dies.*: Frauenrechte sind Menschenrechte...und doch anders? - Die UN-Frauenkonvention (CEDAW) in: Beate Rudolf (Hrsg.), *Frauen und Völkerrecht*, Baden-Baden 2006, S.81-98.
- dies.*: Dialog mit den NGOs, in: Ursula Rust/ Wolfgang Däubler/ Josef Falke/ Joachim Lange/Konstanze Plett/ Kirsten Scheiwe/ Klaus Sieveking (Hg.): *Die Gleichbehandlungsrichtlinien der EU und ihre Umsetzung in Deutschland*, *Loccumer Protokolle* 40/03, S. 355-377.
- dies.*: Die Diskriminierungsverbote im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: D. König, J. Lange, U. Rust, H.B. Schöpp-Schilling, *Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?*, *Loccumer Protokolle* 71/03 (2004), S. 21-36; auch *ZESAR* 5-6, 2004, S. 214 ff.
- Körner, Marita*, Völkerrechtlicher Schutz vor Diskriminierung im CEDAW: Körner, M., Übereinkommen der Vereinten Nationen in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 38, 7 (2005), S. 223-225.
- dies.*: Das internationale Menschenrecht auf Arbeit, Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), *Das Recht auf Arbeit in internationalen Rechtsinstrumenten*, Berlin, 2004, S. 18-38.
- Limbach, Jutta*, Ein Nachwort: Der Kompromiß in: *Limbach/Eckerzt-Höfer* (Hrsg.), *Frauenrechte im Grundgesetz des geeinten Deutschland*, 1993, S. 299-301.
- Mayer, Ann E.* (2003) „Islam, Menschenrechte und Geschlecht: Tradition und Politik“, in: *Feministische Studien*, 21. Jg., H. 2, S. 281-289.
- Merx, Andreas*, Positive Maßnahmen in der Antidiskriminierungspraxis, online unter: http://www.migration-boell.de/web/diversity/48_1201.asp
- ders.*: Positive Maßnahmen in der Praxis, 10 Fragen und Antworten zur Umsetzung Positiver Maßnahmen in: *H.Bohl Stiftung* (Hrsg.), *Schriften zur Demokratie*, Band 24, *Positive Maßnahmen, Von Antidiskriminierung zu Diversity*, 2010, S.52-68.
- Mischkowski, Gabriela*, Justizias Mühlen mahlen langsam: Die internationale Strafverfolgung geschlechtsbezogener sexualisierter Kriegsgewalt seit Nürnberg, Oktober 2006, S. 4 ff. unter: <http://www.menschenrechte.org>
- Neuhold, Brita*: CEDAW +30: Jubiläumsfeier für die Magna Charta der Frauenrechte in: *Neuhold, B /Pirsner, R./ Ulrich, S.* (Hrsg.), *Menschenrechte – Frauenrechte. Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen*, Innsbruck, Wien, München, Bozen 2003, S. 49ff.
- Oellers-Frahm, Karin*, Völkerrechtliche Fragen der Gleichberechtigung im Staatsangehörigkeitsrecht in: *A. Zimmermann und T. Giegerich* (Hrsg.) *Gender und Internationales Recht*, 2007, S.31-47.
- Palt, Alexandra*, Frauen - Kriegsverbrechen: Massenvergewaltigung, in: *AI-Journal*, Juni, 2000.
- Raasch, Sibylle*, Positive Maßnahmen – Eine Einführung in: *Heinrich Böll Stiftung* (Hrsg.), *Positive Maßnahmen-Von Antidiskriminierung zu Diversity*, 2010, S. 4-11.
- Raasch, S, Rastetter, D*, Die Anwendung des AGG in der betrieblichen Praxis, Projektbericht, Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Zusammenarbeit mit dem Zentrum GenderWissen, online unter: http://www.migration-boell.de/downloads/diversity/AGG_Projektbericht_09-02-18.pdf
- Raue, Julia*, Frauenrechte als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsbereich – Von einer Frauenperspektive zu einer Gender– Perspektive? in: *Frauen und Völkerrecht*, Beate Rudolf (Hrsg.), Baden-Baden 2006, S. 99-128 (99).

- Rensmann, Thilo*, Der Beitrag Eleanore Roosevelts zur Fortentwicklung des Völkerrechts in: B. Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden 2006. S.129-143, ff.
- Rodi, Katja*, CEDAW – Die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen in: Zeitschrift des djb Nr. 1/2009, S.9-12.
- Rudolf, Beate*, Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in: djb Zeitschrift Nr. 1/2009, S.1-6.
- dies.*: Verankerung des Gleichstellungsgebots auf Europaebene – Fortschritt oder Regression?, in: M. Koreuber/U. Mager (Hrsg.), Recht und Geschlecht-Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz, Baden-Baden 2004, S.33-57.
- dies.*:(Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, Einführende Überlegungen zum Wandel des Völkerrechts durch Frauenrechte und Fraueninteresse, Baden-Baden, 2006. S. 5-10.
- dies.*: Der völkerrechtliche Rahmen von Gleichbehandlungsrecht in: B. Rudolf / M. Mahlmann (Hrsg.), Gleichbehandlungsrecht. Handbuch, Nomos, Baden-Baden 2007, S.84.
- dies.*: Gleichbehandlungsrecht, Handbuch, Rudolf/Mahlmann, (Hrsg.) 2007. S. 60.
- dies.*: Frauenrechte im Europarecht in: Frauen verändern EUROPA verändert Frauen, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2008, S.25-32.
- Rust, Ursula*, Neue Chancen in der Vielfalt der Rechte und der Handelnden in: Rust/König/Lange/Schöpp-Schilling, Gleiches Recht - gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? Loccumer Protokolle 71/03, Rehburg-Loccum 2004, S. 9 – 17, auch in: Neue Chancen in der Vielfalt der Rechte und des Handelns in: ZESAR 5-6/2004. S.199-203.
- dies.*: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur garantierten Gleichberechtigung, Aufsatz in: Beilage zu „Das Parlament“, Aus Politik und Zeitgeschichte, 37-38/2001, S.26-33.
- dies.*: Frauenrechte im Verborgenen – CEDAW, Interview, Sendung für Deutschlandfunk/ Hintergrund Politik am 3. Februar 2000.
- dies.*: Konsequenzen der Nichtumsetzung, in: Rust/König/Lange/Siebeking (Hrsg.), Die Umsetzung der EU-Gleichbehandlungsrichtlinien in Deutschland, Loccumer Protokolle 79/04, Rehburg-Loccum 2005, 29 – 59.
- dies.*: Rentenreform: Auswirkungen impliziter Diskriminierung, in: Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004, DIFM (Hrsg.) Berlin 2005, S. 35-42
- Sackofsky, Ute*, Positive Maßnahmen und Verfassungsrecht in: ZESAR, 5-6/2004, S. 208-213.
- dies.*: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, Baden-Baden, 2. Aufl. 1996 (zit.SACKOFSKY, Gleichberechtigung).
- Schipanski, Dagmar*, Gelebte Gleichberechtigung in der DDR? Anspruch und Wirklichkeit in: „Sind Männer und Frauen gleich?“ Bundesfrauenvertretung Berlin (Hrsg.) 2009, S.25-33.
- Schmahl, Stefanie*, Frauen und Frieden in: B. Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, Baden-Baden, 2006, S. 47-70.
- Schöpp-Schilling / Flinterman (Hrsg.)*, The Circle of Empowerment, Twenty-five Years of the UN-Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, The Feminist Press and the City University of New York, 2007.
- Schöpp-Schilling, Hanna Beate*, Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und sein Vertragsausschuss nach 25 Jahren – Bilanz und Ausblick, in: A. Zimmermann / T. Giegerich (Hrsg.), Gender und Internationales Recht, Berlin 2007, S 137-169.
- dies.*: Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes in: DGVN (Hrsg.), Nr. 1/2004, S.11-17, S.12.

- dies.*: Das Individualbeschwerdeverfahren im Rahmen des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in: Vom Stiefkind zum Hoffnungsträger: Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte in Politik und Recht <http://forummensenrechte.de/cms/upload/PDF/tagungsdokumentation.pdf> (14.05.2011).
- dies.*: Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN- Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW- Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa, ZESAR, 5-6/2004, S.234-244; auch in: D. König/J. Lange/U. Rust/H.B. Schöpp-Schilling (Hrsg.), Gleiches Recht-gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen?, Loccumer Protokolle 71/03, 2004, 37-64.
- dies.*: CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen – Einführung in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens 1, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Konferenzdokumentation Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen, Abgeordnetenhaus Berlin, 2002, S. 1-13, URL: http://www.institut-fuermensenrechte.de/uploads/tx_commerce/konferenzdokumentation_menschenrechtsinstrumente_fuer_frauen_nutzen.pdf :
- dies.*: Die Abschließenden Bemerkungen von CEDAW zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Frauenrechte in Deutschland, Follow-up Prozess CEDAW 2004, Mai 2005, S.21-22.
- dies.*: Die Arbeit des Vertragsausschusses für das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) im Jahr 2008 in: djb Zeitschrift 1/2009, S.7-9.
- dies.*: Die Allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau in: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Baden-Baden 2005.
- Schroedter, Elisabeth* (Hrsg.), Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Spiegel der europäischen Antidiskriminierungspolitik, 2007.
- Schrötle, Monika*, Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Ergebnisse aus der bundesdeutschen Repräsentativstudie und Empfehlungen für Wissenschaft, Politik und soziale Praxis, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) Frauenrechte in Deutschland, Follow-Up-Prozess CEDAW, 2004, S. 58-66.
- Schweitzer M. Alexander*, Die Pekinger Weltfrauenkonferenz 1995 in: Deutsche Kommission Justitia et Pax (Hrsg.), Gleichberechtigung – Entwicklung – Frieden, 1999 (3.Aufl.) S. 11-53.
- Seibert-Fohr, Anja*, Die Fortentwicklung des Völkerstrafrechts – Verbrechen gegen Frauen in bewaffneten Konflikten“ in: *B. Rudolf* (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht – Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 145 ff.
- dies.*: Neue internationale Anforderungen an die Überführung von Menschenrechtsabkommen in nationales Recht, ZaöRV 62 (2002), S.391-422 (395).
- Tretow, Rhoda*, Frauenrechte in der Bundesrepublik Deutschland durchsetzen – die Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen CEDAW, erhältlich unter: <http://www.feministisches-institut.de/cedaw/>
- Weber F. und Heinz S. Wolfgang*, Der Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen zehn Jahre nach der Wiener Weltmensenrechtskonferenz in Jahrbuch Menschenrechte 2004, S.228-237.
- Weiß, Norman*, Zukünftige Möglichkeiten des Individualrechtsschutzes im Rahmen des CEDAW in: MenschenRechtsMagasin, Individualrechtsschutz unter den verschiedenen UN-Mechanismen – Teil 6, Heft 3/99.
- Wilde, Gabrielle*, Die Bedeutung der Europäischen Charta der Grundrechte für Frauen in: Frauen verändern EUROPA verändern Frauen, Publikation, MGFFINW, Ver.Nr.1065, erhältlich unter: https://services.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/download/70144/frauen_veraendern_europa_veraendern_frauen_handbuch.pdf

- Wölte, Sonja*, Frauenrechte stärken in: GTZ (Hrsg.), Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), 2003, S.7.
- dies.*: Von Lokal nach International und zurück: Gewalt gegen Frauen und internationale Frauenmensenrechtspolitik in: R.M., Dackweiler/ R. Schäfer (Hrsg.) Gewalt-Verhältnisse, Feministische Perspektiven auf Geschlecht und Gewalt, 2002, S. 221-247.
- Zimmermann, Andreas*, Gender und Internationales Recht, in: A. Zimmermann / T. Giegerich (Hrsg.) Gender und Internationales Recht, Berlin 2007, Einführung, S. 7-9.
- Zwingel, Susanne*, "From intergovernmental negotiations to (sub) national change: a transnational perspective on the impact of the CEDAW Convention", International Feminist Journal of Politics, Vol. 7, No. 3, 400-424. Republished in shorter version: "The birth of a gender vision" and "CEDAW: the women formula" [https:// www.opendemocracy.net/democracy-resolution_1325/cedaw2_2986.jsp](https://www.opendemocracy.net/democracy-resolution_1325/cedaw2_2986.jsp) .
- dies.*: Rückwind von der UNO in: Das Magazin der Heinrich-Böll-Stiftung,1/2006.

Anhang

1. Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 25. April 1985.
2. Gesetz zu dem Fakultativprotokoll vom 6. Oktober 1999 zum Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 3. Dezember 2001