

**Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die
Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)
zum 5. Staatenbericht Deutschlands
am 30. September 2004 im Haus der Bundespressekonferenz, Berlin**

Protokoll

Einführung

Die stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Frau Frauke Seidensticker, die das Fachgespräch moderiert, eröffnet die Veranstaltung mit der Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Insbesondere begrüßt sie die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Christel Riemann-Hanewinkel, die sich freundlicherweise bereit erklärt hat, eine einführende Rede zur Bedeutung von CEDAW zu halten. Sie freue sich außerdem darüber, dass Frau Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Mitglied des CEDAW-Ausschusses, an der Veranstaltung teilnehmen könne.

Sodann erläutert Frau Seidensticker kurz den Kontext des Fachgesprächs: Es bilde den Auftakt einer Serie von insgesamt fünf Fachgesprächen zu den auf Deutschland bezogenen Empfehlungen und Berichten menschenrechtlicher Fachausschüsse der Vereinten Nationen bzw. des Europarats. In der Reihenfolge der Fachgespräche handele es sich um die Empfehlungen von der Vertragsorgane von CEDAW (= Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women), CAT (= Convention against Torture), CRC (= Convention on the Rights of the Child), ICCPR (= International Covenant on Civil and Political Rights) und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI. Ziel dieser Veranstaltungen sei es, Follow-up-Prozesse zu den Concluding Observations („Abschließenden Bemerkungen“) der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse im Dialog von Vertreter/innen der Bundesregierung, dem Bundestag und der Fachöffentlichkeit aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft in Gang zu bringen.

Frau Seidensticker dankt den Expertinnen - Frau Dr. Christine Fuchsloch, Frau Prof. Ursula Rust, Frau Dr. Regine Rapp-Engels, Frau Dr. Neval Gültekin, Frau Dr. Monika Schröttle -, die Kurzreferate zu verschiedenen in den CEDAW-Empfehlungen angesprochenen Themenfeldern vorbereitet haben, um damit die Diskussion anzuregen. Es handele sich um Referate zu den Themen Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Rentenreform, Gesundheitsreform, Lebenssituation von Migrantinnen sowie Gewalt gegen Frauen. Für die mündliche Zusammenfassung der jeweiligen Diskussionen habe man Berichterstatteerinnen gewinnen können, deren Rolle kurz erläutert wird.

Es folgen die einführenden Kurzvorträge von Frau Staatssekretärin Riemann-Hanewinkel sowie von Frau Dr. Schöpp-Schilling. Daran schließen sich die Impulsreferate zu den

genannten Themenfeldern an.¹ Sie geben Anlass für eingehende Diskussionen, die zur weiteren Konkretisierung der thematisch einschlägigen CEDAW-Empfehlungen führen. Zentrale Ergebnisse aus der Debatte sollen im Folgenden - nach strukturellen Gesichtspunkten gegliedert - zusammengefasst werden.

Empfehlungen aus der Diskussion

Als zentraler Gesichtspunkt, der in allen Sachgebieten Beachtung finden muss, wird in den Diskussionsbeiträgen immer wieder auf das Gender Mainstreaming verwiesen. Es wird angemerkt, der Umsetzungsstand des Gender Mainstreaming sei in unterschiedlichem Mass in den Bundesministerien verwirklicht. Es sei von außen nicht ganz nachvollziehbar, welche Steuerungs- und Innovationsprozesse hierfür initiiert worden seien und mit welchen Zielmarken gearbeitet und ausgewertet werde. In diesem Zusammenhang wird auch für eine Verschränkung des Gender Mainstreaming mit anderen Querschnittsaufgaben - etwa einem interkulturellen Mainstreaming und einem systematischen Diversity Management - plädiert; nur so lasse sich der menschenrechtliche Grundsatz des Diskriminierungsschutzes systematisch umsetzen. Die im Folgenden auf bestimmte Sachgebiete hin zusammengefassten Empfehlungen sind im Lichte dieses grundsätzlichen Postulats zu lesen.

1. Verbreitung von Kenntnissen zu CEDAW

Die Vertragsstaaten stehen in der Pflicht, CEDAW in der Gesellschaft bekannt zu machen und dafür auch Maßnahmen der Bildung und Fortbildung zu ergreifen. Diese Aufgabe betrifft in Deutschland Bund und Länder gleichermaßen. Ziel entsprechender Bildungs- und Informationsmaßnahmen sollte es sein, neben der Verbreitung von Sachwissen über Menschenrechte und Frauenrechte auch die Möglichkeiten einer Bezugnahme auf CEDAW für praktische Advocacy-Arbeit bewusst zu machen.

Informationen zu CEDAW gehören deshalb sowohl in die Curricula der allgemeinen schulischen Bildung als auch in die Programme zur Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen. Im Bereich der Schulen geht es darum, die Themen wie Frauen- und Menschenrechte, die Problematisierung traditioneller Geschlechterstereotypen, Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierungen und Überwindung von Gewalt gegen Frauen grundlegend in den Lehrplänen zu verankern - auch zur Prävention und Aufklärung über Opferschutzmöglichkeiten. In der fachlichen Aus- und Weiterbildung zum Beispiel von Juristinnen und Juristen, Verwaltungsangestellten oder von im medizinischen Bereich tätigen Menschen geht es - neben allgemeinen Informationen - vor allem auch um die Sensibilisierung für die Rechte der Opfer von Gewalt und den diskriminierungsfreien, nicht viktimisierenden Umgang mit Opfern von sexualisierter Gewalt und anderen physischen und psychischen Formen von Gewalt gegen Frauen.

Bei Bildungsmaßnahmen zu Frauenrechten, die speziell auf Migrant/innen bezogen sind, sollte die Expertise von Migrantinnen und Migranten einbezogen werden.

Breit angelegte und zugleich adressatenspezifisch ausdifferenzierte Informations- und Bildungsmaßnahmen sind erforderlich, um die Wirksamkeit des vermutlich demnächst verabschiedeten Antidiskriminierungsgesetzes in Deutschland zu gewährleisten.

¹ Die Kurzvorträge und einige Impulsreferate werden in Kürze vom Institut publiziert werden.

2. Aussagekräftige Statistiken

Ein in den Concluding Observations des CEDAW-Ausschusses und anderer menschenrechtlicher Fachausschüsse wiederholt angesprochenes Problem betrifft die teils unbefriedigende Datenlage in einigen menschenrechtlich relevanten Bereichen. Um Diskriminierungen - darunter auch Mehrfachdiskriminierungen - besser erfassen und politisch bearbeiten zu können, sind nach Geschlecht (sowie nach anderen Merkmalen) disaggregierte Statistiken erforderlich. Die Erhebung entsprechender Daten darf selbstverständlich nur unter strenger Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung geschehen und muss dabei das Selbstverständnis der Betroffenen respektieren.

Es wird angeregt, dass die Bundesregierung und die Länderregierungen sich ins Einvernehmen setzen mögen, um ein gemeinsames Vorgehen bezüglich ihrer Datensammlung insgesamt und speziell zur Umsetzung der Anforderungen von CEDAW zu gewährleisten. Ziel sollte es sein, dass die Bundesländer und der Bund ihre Datenerhebungen im Kern synchronisieren.

Bezogen auf bestimmte inhaltliche Fragen lässt sich die generelle Forderung nach aussagekräftigen Statistiken weiter spezifizieren. Dazu hier einige Beispiele:

Die rechnerische Grundlage für die Ermittlung der „Erwerbsquote“ sollte dahingehend verändert werden, dass bereinigte Statistiken nach Vollzeitäquivalenten und Arbeitszeitvolumen künftig ausweisen, welches Arbeits- und Einkommensvolumen Frauen und Männer tatsächlich erreichen. Damit könnten die notwendigen Schritte in Richtung auf das Ziel eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Arbeitsmarkt, wie in CEDAW vorgegeben, und einer existenzsichernden Frauenerwerbstätigkeit genauer bestimmt werden.

Wichtig wäre es auch, dass die Privatwirtschaft nach Geschlecht getrennte Personalstatistiken führt und die Verteilung der verschiedenen Positionen nach Lohngruppen, weiteren Vergütungen und Leistungen auf die Geschlechter in allen, auch in Führungspositionen wie Vorständen, Beiräten und anderen Gremien statistisch erfasst und offen legt.

Studien über geschlechtsspezifische Kostenverteilung oder Inanspruchnahme von Versichertenbeiträgen sowie zur demografischen Entwicklung der Lebenserwartung der Geschlechter sind erforderlich; denn sie bilden die Voraussetzung dafür, eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Versicherungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wären auch die von den Versicherungen genannten Gründe gegen Uni-Sex-Tarife kritisch zu überprüfen.

Im Gesundheitswesen sind Untersuchungen über geschlechterspezifische Defizite notwendig - zum Beispiel im Blick auf eine anstehende Reform der Ausbildung in den Gesundheitsberufen und zur Erfassung gesundheitlicher Auswirkungen, Erkennung und Umgang mit Gewalt gegen Frauen.

Die Informationslage über bestimmte Diskriminierungs- und Gewaltformen (Zwangsheirat, sog. „Ehrenmorde“, Genitalverstümmelung, Frauenhandel), denen vor allem Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen und Frauen aus Minderheiten, einschließlich Sinti und Roma, ausgesetzt sind, ist unbefriedigend; Verbesserungen erweisen sich als überfällig und sollten umgehend eingeleitet werden.

3. Konsultation und Assessment

Im Sinne des Gender Mainstreaming nach EU-Richtlinienvorgabe sollte ein regelmäßiges Gender-Impact-Assessment beim Beginn der Planung aller Gesetze, Reformen und Maßnahmen Anwendung findet. Die oben (unter Abschnitt 2) angesprochenen statistischen Grundlagen bilden eine Voraussetzung dafür, dass ein Gender-Impact-Assessment mit der gebotenen Präzision durchgeführt werden kann.

Das Gender-Impact Assessment dient auch dazu, einen nach Gender-Gesichtspunkten gerechten Einsatz öffentlicher Haushaltsmittel („Gender Budgeting“) zu ermöglichen.

Eine frühzeitige und breit angelegte Konsultation fachlich spezialisierter Frauenorganisationen - einschließlich der Organisationen von Frauen aus unterschiedlichen Minderheiten - bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben ist als Konsequenz des Gender Mainstreaming unerlässlich.

4. Evaluation und Beschwerdemöglichkeiten

Auch bereits geltende Gesetze bedürfen einer regelmäßigen Evaluierung daraufhin, ob sie unter Gender-Gesichtspunkten gerecht und mit den Verpflichtungen von CEDAW vereinbar sind. Im Blick auf die Concluding Observations des CEDAW-Ausschusses gilt diese Forderung vor allem für die in jüngerer Zeit durchgeführten Sozial- und Wirtschaftsreformen. Dazu hier wiederum einige Beispiele:

Die Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der aktuellen Arbeitsmarktreformen) sollte systematischen Evaluierungsmaßnahmen unter Gender-Gesichtspunkten unterzogen werden. Zu den dabei zu behandelnden Fragen gehören beispielsweise die negativen Konsequenzen der Umwandlung von Voll- und Teilzeitstellen in Minijobs (und ggf. in Ein-Euro-Jobs) hinsichtlich des Erwerbs von Ansprüchen aus den Sozialversicherungssystemen, denn von diesen Maßnahmen sind Frauen überproportional häufig betroffen. Aus demselben Grund zu überprüfen wären auch die Auswirkungen der Arbeitsreformen auf Menschen aus der so genannten „stillen Reserve“, die aufgrund der Anrechnung des Partnereinkommens keine Leistungen mehr empfangen und so in der Gefahr stehen, von Qualifizierungsmaßnahmen faktisch ausgeschlossen zu sein.

Auch die Auswirkungen der Rentenpolitik auf Frauen bedürfen einer regelmäßigen Evaluierung. Dabei geht es vor allem um die Folgen gender-spezifischer Differenzen in den Berufslaufbahnen (diskontinuierliche Berufsverläufe infolge von Kindererziehung und Pflege, Teilzeitarbeit usw.) auf die Alterseinkünfte von Frauen.

Sinnvoll wäre ein Verfahren, das den Prozess der menschenrechtlichen Ausrichtung der Gesundheitspolitik entsprechend den internationalen Verpflichtungen regelmäßig überprüft und die Gender-Perspektive dabei systematisch berücksichtigt. Zu evaluieren wären in diesem Zusammenhang beispielsweise die besonderen Belastungen von Frauen mit niedrigeren Einkommen; die Situation mitversicherter Ehefrauen und ihre Belastungen durch Zuzahlungen und Kostenausgliederungen; die Regelungen der Kosten der reproduktiven

Gesundheit; nicht zuletzt auch die Auswirkungen der Gesundheitsreformen auf Migrantinnen sowie Frauen aus Minderheiten.

Da davon auszugehen ist, dass mehrfache Diskriminierung sich in vielen Bereichen summiert, müssten langfristig die Evaluierungen einzelner Bereiche verknüpft werden. Ombudstellen nach dem Modell der Stelle zu Hartz IV sind nicht nur ein notwendiges Instrument, das besonders schwere Fälle einer Lösung zuführt. Sie bieten auch die Chance, im Blick auf Einzelfälle mögliche Defizite und nicht-intendierte Nebenwirkungen beispielsweise der aktuellen Reformgesetze im Sozialbereich zu erfassen; insofern fungieren sie im weiteren Sinne immer zugleich als Evaluierungsinstrumente. Die Bundesregierung sollte Ombudsstellen analog zu Hartz IV auch zur Auswirkung der Arbeitsmarkt und Gesundheitsreformen auf die Rentenbildung und die Rentenanwartschaften von Frauen einrichten.

Wichtig ist die systematische Berücksichtigung der Gender-Perspektive - und anderer Diversity-Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung entsprechender Ombudsstellen - etwa bei der Formulierung des Mandats sowie bei der Auswahl und Weiterbildung des Personals.

5. Maßnahmen (einschließlich „zeitweiliger Sondermaßnahmen“) zur Überwindung bestehender Diskriminierungen

Die zur Überwindung bestehender Diskriminierungen erforderlichen politischen Maßnahmen sollten, wie in CEDAW vorgesehen, so genannte „zeitweilige Sondermaßnahmen“ einschließen, um eine de-facto-Gleichberechtigung von Frauen und Männern, einschließlich von Menschen mit Migrationshintergrund sowie aus Minderheiten, zu gewährleisten. Dazu im Folgenden einige exemplarische Empfehlungen bezogen auf unterschiedliche Handlungsfelder:

Gefordert sind Maßnahmen - einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen -, die Frauen gleichberechtigten Zugang zu existenzsichernden Arbeitsplätzen (im Regelfall: Vollzeitarbeitsplätzen) gewährleisten. Dies ist nicht nur ein Gebot der Gleichstellung, sondern bildet zugleich die Voraussetzung dafür, dass Frauen in ihrer Existenzsicherung, bei Versicherungen und im Erwerb von Rentenanwartschaften nicht in einseitige Abhängigkeit von Partnern bzw. Familien geraten oder darin verbleiben.

Es ist wichtig zu gewährleisten, dass Frauen, die der so genannten „stillen Reserve“ angehören, Zugang zu beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit haben. Darüber hinaus bedarf es der gezielten Förderung von Berufsrückkehrerinnen.

Eine flexible Anerkennung der Studien- und Berufsabschlüsse von Migrantinnen insbesondere aus den neuen EU-Ländern und Herkunftsländern außerhalb der EU ist erforderlich, um ihnen Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen und einen sonst drohenden dauernden Verbleib in der Sozialhilfe zu vermeiden. Möglichkeiten sollten geprüft werden, inwiefern Migrantinnen durch die Bundesagentur für Arbeit, Handwerkskammern oder andere Einrichtungen der Ausbildung für Berufs- und Bildungsabschlüsse berufsbegleitende, verkürzte Zusatzmodule erhalten können, die ihre Qualifikationen und Abschlüsse passgerecht für den deutschen Arbeitsmarkt ergänzen („on-the-job-training“).

Es wird empfohlen, solche Frauen, die in den letzten acht bis zehn Jahren als nachgezogene Ehepartnerinnen eingereist sind, durch die Schaffung von Strukturen für eine flächendeckende kostenlose Sprachförderung in die Integrationskurse aufzunehmen. Auch

für die seit Jahren hier lebenden Migrant/innen sollte - unabhängig von den ursprünglichen Migrationsmotiven und dem Aufenthaltsstatus - eine flächendeckende Sprachförderung im Rahmen der Arbeitqualifizierung angeboten werden.

Da die Entgeltgleichheit von Männern und Frauen nach wie vor nicht besteht, sind diesbezügliche Sondermaßnahmen gefordert. Sie müssten auch die Privatwirtschaft einbeziehen.

Um negative Folgen diskontinuierlicher Versicherungsverläufe infolge von Kindererziehung und Pflegeleistungen zu vermeiden, bedarf es gezielter Ausgleichsmaßnahmen in der Rentenversicherung. Es wäre außerdem zu prüfen, ob man einen Mechanismus für eine zeitnahe Korrektur der Rentenreform einführen könnte, falls Evaluationen auf durch die Rentenreform verursachte oder verstärkte Diskriminierungen verweisen sollten. Schließlich gilt es, der infolge der Stärkung des Äquivalenzprinzips erwartbaren Absenkung der Alterseinkünfte von Frauen gegenzusteuern. Die Einführung einer Mindestrente oder die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen erscheint deshalb gerade auch unter Gender-Gesichtspunkten als erwägenswert.

Die Anerkennung menschlicher Vielfalt (Diversity) und ein modernes Gender-Leitbild sollten zu einem Check-Point der Qualitätssicherung unter anderem im Gesundheitssystem werden. Den Unterschieden nach Alter, Geschlecht, Berufsgruppen, kultureller Herkunft usw. sollte im Gesundheitswesen mit einem differenzierten Ansatz in Kommunikation, Versorgung, Forschung, Betreuung und Partizipation entsprochen werden. Nur so kann das Ziel diskriminierungsfreier Erhaltung und Wiederherstellung von Gesundheit sowie dem Zugang zur Gesundheitsversorgung aller Frauen (Migrantinnen, Frauen aus Minderheiten, Mädchen, Flüchtlingsfrauen, illegalisierte Frauen) erreicht werden.

Uni-Sex-Tarife bei privaten Krankenversicherungen sollten längerfristig zur Regel werden. Solange dies noch nicht erreicht ist, sollte die Beitragsdifferenz steuerlich absetzbar sein.

Es sollte eine Belastungsgrenze für Zusatz- bzw. Beteiligungskosten im Gesundheitswesen definiert werden. Für bestimmte Gruppen von Menschen - etwa für Heimbewohner/innen oder für chronisch Kranke mit geringen Einkommen - sollte im Sinne der Sicherung eines Existenzminimums eine generelle Kostenbefreiung gelten.

6. Gewalt gegen Frauen

Die in der Gewaltprävalenzstudie von der Bundesfrauenministerin angesprochene bundesweite Hotline für Opfer von Gewalt gegen Frauen sollte unverzüglich eingerichtet und für Frauen mit unterschiedlichen muttersprachlichen Hintergründen zugänglich sein. Die dabei angebotenen Hilfeleistungen müssen auf unterschiedliche Gewalterfahrungen und Opfersituationen zugeschnitten sein.

Als Konsequenz der Gewaltprävalenzstudie, die belegt, dass Gewalt gegen Frauen bislang nicht reduziert, geschweige denn abgeschafft werden konnte, sollten weitere einschlägige Forschungsarbeiten finanziert und durchgeführt werden, insbesondere solche, die sich mit der Entstehung von Gewalt in Beziehungen und häuslicher Gewalt beschäftigen sowie die Früherkennungsstadien und Chancen der Intervention identifizieren helfen. Es wird empfohlen, außerdem Studien über die langfristigen Gewaltfolgekosten aller Formen von Gewalt gegen Frauen und aller sexualisierten Gewalt (gender based violence) auch gegen Jungen und Männer in Auftrag zu geben. Wichtig wäre, dass die Ergebnisse bereits

vorliegender bzw. noch durchzuführender Studien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Aufklärungskampagnen und Programme zu Prävention und Opferschutz bei häuslicher Gewalt sollten in verschiedenen Sprachen, in den verschiedenen Migrant/innen-Communities und unter Mitwirkung und Mitgestaltung von Migrant/innen und Expertinnen mit eigenem Migrationshintergrund durchgeführt werden.

Es müssen Konsequenzen im Bereich der Aufklärung, der Intervention und des Opferschutzes aus der Einsicht gezogen werden, dass Flüchtlingsfrauen, insbesondere Asylbewerberinnen und ihre Töchter und Söhne in so genannten Sammelunterkünften, die oft fern von städtisch konzentrierten Aufklärungs- und Hilfsangeboten liegen, besonders hohen Gewaltrisiken ausgesetzt sind.

Abschluss der Veranstaltung

Frau Seidensticker dankt allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, insbesondere den Referentinnen, für ihre aktive Mitwirkung. Sie schließt die Veranstaltung mit dem Hinweis, dass eine Dokumentation des Fachgesprächs - u.a. mit Abdruck der ausgearbeiteten Impulsreferate - geplant sei. Außerdem sei vorgehen, die Ergebnisse des Fachgesprächs sowohl den Bundesministerien als auch dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte mit der Bitte um weitere Gespräche zu übermitteln.