

Schattenberichte

zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland, 2003
zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur
Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau
(CEDAW)

erstellt unter Mitwirkung von:

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; Jadwiga Modellberatungsstelle München; KOK e.V., Potsdam; KARO, Plauen; KOBRA e.V. Hannover; Ona e.V., Berlin; Solwodi e.V., Boppard und Niederlassungen; TERRE DES FEMMES e.V., Tübingen; Vera - Fachberatungsstelle für Frauen, die vom Menschenhandel betroffen sind, Magdeburg.

Impressum:

Herausgegeben von:

agisra e.V.

KOK e.V.

TERRE DES FEMMES e.V.

An der Kommentierung beteiligte Nichtregierungsorganisationen 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; Jadwiga Modellberatungsstelle München; KOK e.V., Potsdam; KARO, Plauen; KOBRA e.V., Hannover; Ona e.V., Berlin; Solwodi e.V., Boppard und Niederlassungen; TERRE DES FEMMES e.V., Tübingen; Vera - Fachberatungsstelle für Frauen, die vom Menschenhandel betroffen sind, Magdeburg.

An der Kommentierung haben mitgewirkt:

Katrin Adams, Marion Böker, Dr. Inge von Bönninghausen, Heike Brabandt, Anna von Gall, Christiane Howe, Dr. Heike Jensen, Juliane von Krause, Ulrike Mann, Mechtild Maurer, Nivedita Prasad, Christel Riedel, [REDACTED] (Der Name wurde auf Wunsch der Person entfernt), Judith Rosner, Ursula Schröter, Rhoda Tretow.

Redaktion:

Katrin Adams, TERRE DES FEMMES e.V.

Marion Böker, KOK e.V.

Christiane Howe, agisra e.V.

Rhoda Tretow, TERRE DES FEMMES e.V.

Berlin, Juni 2003

Übersetzung ins Englische:

Marianne Ballé, Berlin

Finanzierung der Übersetzung:

Wir danken der freundlichen Unterstützung der Phillip Morris GmbH

Akquise:

Judy Gummich, KOK e.V.

Layout:

Katrin Adams, Cathrin Beckmann, TERRE DES FEMMES e.V.

Kontakt:

agisra -
Abeitsgemeinschaft gegen
internationale sexuelle und
rassistische Ausbeutung e.V.

KOK -
Bundesweiter
Koordinierungskreis
gegen Gewalt an Frauen e.V.

TERRE DES FEMMES -
Menschenrechte für die Frau e.V.

Ludolfstr. 2-4
D- 60487 Frankfurt/ M.

Behlertstr. 35
D- 14467 Postdam

Konrad-Adenauer-Str. 40
D- 72072 Tübingen

Tel.: ++49-69-777 755
Fax.: ++49-777 757
info@agisra.de
www.agisra.de

Tel.: ++49-331-280-330 0
Fax.: ++49-331- 280- 330 7
marion.boeker@kok-potsdam.de
www.kok-potsdam.de

Tel.: ++49-7071-797 3 - 0
Fax.: ++49-7071-797 322
tdf@frauenrechte.de
www.frauenrechte.de

Fragen an die Bundesregierung

Frage 1: Wann und wie wird die Bundesregierung im Bereich der Lohnungleichheit das im europäischen Vergleich überdurchschnittlich schlechte Abschneiden der Bundesrepublik Deutschland korrigieren? Wird die Bundesregierung eine unabhängige Institution einrichten, die Überprüfungs- und Klagebefugnisse erhält, Untersuchungen zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung durchführt und Information und Beratung dazu anbietet?

Frage 2: Wann wird die Bundesregierung anstelle der unverbindlichen „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ eine gesetzliche Regelung dieses Bereiches vornehmen?

Frage 3: Was gedenkt die Bundesregierung im Hinblick auf die Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt zu unternehmen, zum einen, dass sie überhaupt berücksichtigt werden im Sinne von Gender Mainstreaming und zum anderen, dass ihre Situation verbessert wird?

Frage 4: Wann und wie wird die Bundesregierung die fehlenden Gesetze und Verordnungen, die Voraussetzung zur Anwendung des Prostitutionsgesetzes sind, erwirken und wie wird sie die Gleichstellung aller Prostituierten unabhängig vom Status sicherstellen?

Frage 5: Wie wird die Bundesregierung Deutschland Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Bundeshaushalt und in der Finanzpolitik analysieren und welche Instrumente wird sie wählen, direkte und indirekte fiskalische Diskriminierungen zu beseitigen?

Frage 6: Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass Mädchen und Frauen, die Opfer von psychischer und physischer Männergewalt auch im Rahmen von Frauenhandel geworden sind, im gesamten Bundesgebiet kompetent und zeitnah Beratung, Hilfe und sichere Zuflucht finden? Was wird sie gegen die finanzielle Unsicherheit der bestehenden Einrichtungen unternehmen?

Frage 7: Warum verändert die Bundesregierung nicht die unsichere Gesamtsituation der OpferzeugInnen durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels, der Arbeits- und

Ausbildungsmöglichkeiten eröffnet? Warum werden den ZeugInnen trotz ihrer spezifischen Situation selbst die offensichtlich notwendigen Mindestleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorenthalten?

Frage 8: Welche geeigneten Instanzen wird die Bundesregierung alternativ zum Deutschen Werberat vorschlagen und finanzieren, deren Aufgabe es sein wird, sexistische und sexistisch-rassistische Werbung in angemessener Weise zu ahnden, d.h. flächendeckende, bewußtseinsbildende sowie rechtzeitig vor Veröffentlichung von Werbekampagnen eingreifende Maßnahmen durchzuführen?

Frage 9: Wird die Bundesregierung ihren Vorbehalt gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention zurücknehmen, damit u.a. Kinderschutz Priorität gegenüber dem Ausländerrecht erhält? Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um den Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr und Familienzusammenführung im Alter zu gewährleisten?

Frage 10: Mit welchen Konzepten und Maßnahmen im Rahmen ihrer Gesundheitspolitik wird die Bundesregierung sicher stellen, dass der Bedarf an Gesundheitsleistungen einer sich gewandelten MigrantInnenbevölkerung – zunehmend ältere MigrantInnen und ein wachsender Anteil an Frauen und Kindern – quantitativ und qualitativ angemessen erfüllt wird?

Frage 11: Wie schätzt die Bundesregierung die Situation von Migrantinnen hinsichtlich ihrer in Artikel 16 CEDAW aufgeführten Rechte ein? Sind ihr Fälle von Zwangsverheiratung in Deutschland bekannt?

Frage 12: Wie gedenkt die Bundesregierung die Situation von illegalisierten Migrantinnen zu verbessern und ihnen zu ihren Menschenrechten zu verhelfen?

Frage 13: Wie wird die Bundesregierung künftig dafür sorgen, dass das CEDAW-Abkommen sowie Prozedere und Dokumente aller Beteiligten öffentlich zugänglich und bekannt sind und bei allen Entscheidungen öffentlicher Gremien und politischen Maßnahmen als Prüfstein für die Beseitigung von Frauendiskriminierungen angewandt wird?

Vorwort

Anders als zum Beispiel in den Niederlanden¹, gibt es auf Grund mangelnder Finanzierung in der Bundesrepublik Deutschland keine Koordinationsstelle für einen von mehreren frauenpolitischen Nichtregierungsorganisationen gemeinsam erstellten Schattenbericht zu CEDAW. Diese Aufgabe übernahm das Redaktionsteam, wohl wissend, dass die prekäre Ressourcenlage Konsequenzen nicht nur bezüglich der Vollständigkeit des Kommentars haben würde.

So hätte ein gebündelter Schattenbericht sicherlich das hier vorliegende Dokument zu einem handlicheren Arbeitsinstrument für den CEDAW-Ausschuss gemacht. Wir hoffen, dass die gebündelte Überreichung der Schattenberichte in Verbindung mit einem gemeinsamen Fragenkatalog und Executive Summary dem Ideal des gemeinsamen Schattenberichtes nahe kommt.

Dass trotz der mangelnden Ressourcen nur wenige kommentierungswürdige Bereiche des Regierungsberichtes unkommentiert blieben, ist dem oftmals ehrenamtlichen, immer über hauptamtliche Arbeitszeiten weit hinausgehenden Engagement der Autorinnen zu verdanken, ohne das diese Schattenberichte nicht zustande gekommen wären. Wir haben uns sehr über die rege und vielfältige Beteiligung der Nichtregierungsorganisationen gefreut und möchten allen Beteiligten für ihre Mitarbeit danken.

Darüber hinaus geht unser Dank an all jene, die auf UN-Ebene CEDAW zu dem Instrument gemacht haben, das uns heute zur Verfügung steht. Die „General Recommendations“ und die Prüfberichte zu den Staatenberichten, die der CEDAW-Ausschuss herausgibt, liefern uns wertvolle Inhalte und Orientierungshilfen dafür, wie wir unsererseits CEDAW als Menschenrechtsinstrument für unsere Ziele innerhalb der Berichtspflicht nutzbar machen können.

¹ Vgl. Rikki Holtmaat (E-Quality, Experts on Gender and Ethnicity, Hg.): Defective Acceleration: The Dutch Emancipation Policy, The Implementation of the UN Women's Convention in the Netherlands in 1999, Shadow report based on the Second and Third Government Reports (November 1998 and September 2000) and prepared on behalf of the 25th session of CEDAW in New York, June/ July 2001, www.e-quality.nl, besucht am 17.03.03.

Außerdem eröffnet das Fakultativprotokoll zu CEDAW mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde diskriminierten Frauen einen weiteren Weg, zu ihrem Recht zu kommen.

Erstmals wird sich in Kürze eine Frau aus Deutschland mit der Unterstützung von Ban Ying - einer KOK-Organisation - mit einer Beschwerde an den CEDAW-Ausschuss wenden. Ban Ying hat in Vorbereitung dieser Individualbeschwerde eine Untersuchung angestellt, die eine strukturelle Benachteiligung von Hausangestellten bei DiplomatInnen verdeutlicht. Diese Akzeptanz der strukturellen Benachteiligung wird von Ban Ying als ein systematischer Verstoß gegen Artikel 6 CEDAW bewertet. Um hier eine Veränderung für die Beschwerdeführerin aber auch die generelle Ausgangssituation struktureller Diskriminierung zu erwirken, besteht die Hoffnung, dass mit der Information, die Ban Ying dem Ausschuss zur Verfügung stellen wird, ein Untersuchungsverfahren angeregt werden kann.

Die Schattenberichtssammlung ist folgendermaßen aufgebaut:

Diesem Vorwort voran geht ein Katalog der dreizehn dringlichsten Fragen an die Bundesregierung Deutschland, die sich aus dieser Berichtssammlung ergeben. Dem Vorwort folgt eine Zusammenfassung des Inhalts dieser Berichte – das Executive Summary.

Dann folgen die Beiträge der einzelnen Nichtregierungsorganisationen. Die Beiträge von agisra e.V., dem KOK e.V.², TERRE DES FEMMES e.V. und ECPAT Deutschland sind dahingehend gegliedert, dass jeweils die zentralen Fragestellungen, die sich aus dem Bericht ergeben, an den Anfang gestellt sind. In einem letzten Untergliederungspunkt werden jeweils Verbesserungs- bzw. Lösungsvorschläge angeregt.

Unter Anhang II ist dieser Sammlung der Prüfbericht des Ausschusses zum kombinierten zweiten und dritten sowie vierten periodischen Bericht der Bundesrepublik Deutschland angehängt.³

² Siehe auch Anhang I.

³ CEDAW/C/2000/I/CRP.3/Add.7 vom 02.02.2000, www0.un.org/Depts/german, besucht am 07.06.03.

Schattenberichte

zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland, 2003
zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur
Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Wir möchten dem Ausschuss nochmals dafür danken, dass wir Gelegenheit haben, diese Schattenberichte einzureichen und hoffen, ihm damit eine Vorlage zur Verfügung gestellt zu haben, die zur Belebung des Kritischen Dialogs beiträgt.

die Herausgeberinnen, Berlin, 08. Juni 2003

Executive Summary

Lohnungleichheit und diskriminierungsfreie Arbeitsbewertung (unter Artikel 11 CEDAW)

Die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland ist im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch, wobei der Wert in den neuen Bundesländern – hier verdienen Frauen immerhin 94 % des durchschnittlichen Männerlohns – deutlich positiver ausfällt als der entsprechende Wert in den alten Bundesländern, wo er bei 75 % liegt. Die vertikale Analyse von Unternehmensstrukturen ergibt ein ähnliches Bild: Haben in den neuen Bundesländern immerhin 12 % der Frauen gegenüber 14 % der Männer Führungspositionen inne, liegen die entsprechenden Zahlen in den alten Bundesländern bei 10 % bzw. 20 %.

Eine der Ursachen hierfür sehen die Verfasserinnen in der unterschiedlichen Bewertung stereotyp männlich bzw. weiblich besetzter Kompetenzen und fordern deshalb die Bundesregierung auf, den Einsatz von Instrumenten der diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung voranzutreiben.

Begrüßenswerte Ansätze hierzu finden sich im „Leitfaden zur Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit“ den die Bundesregierung im April 2003 veröffentlichte. Die Verfasserinnen kritisieren allerdings den unverbindlichen Charakter des Leitfadens und fordern ein Rahmengesetz, welches Tarifvertragsparteien und Unternehmen verpflichtet, Verfahren und Kriterien zur diskriminierungsfreien und durchschaubaren Bewertung unterschiedlicher Tätigkeiten zu entwickeln, bestehende tarifliche oder betriebliche Entgeltsysteme auf ihre Diskriminierungsfreiheit zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Das Gesetz sollte darüber hinaus die Verbands- und Gruppenklage einführen.

Eine von der Bundesregierung einzurichtende unabhängige Institution sollte die diesbezüglichen Klagebefugnisse erhalten, die Untersuchungen zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung durchführen und Information und Beratung dazu anbieten.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht des DEUTSCHEN FRAUENRATES und des Demokratischen Frauenbundes)

Gesetzliche Regelung zur Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft (unter Artikel 11 CEDAW)

Die Evaluierung der „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ soll 2003 durchgeführt werden. Für den Fall, dass keine angemessenen Verbesserungen eingetreten sind, hat die Bundesregierung eine gesetzliche Regelung angekündigt. Die Verfasserinnen würden eine solche gesetzliche Regelung, die auch die flächendeckende Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten vorantreiben sollte, ausdrücklich begrüßen.

(Siehe hierzu auch hier folgenden Schattenbericht des DEUTSCHEN FRAUENRATES.)

Teilzeitarbeit (unter Artikel 11 CEDAW)

Wenn auf die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen in der Bundesrepublik Deutschland hingewiesen wird, fehlt häufig – wie auch in diesem Regierungsbericht – der erläuternde Hinweis darauf, dass dies im Wesentlichen durch eine Verschiebung von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigung erreicht wurde, worin die Verfasserinnen, analog zum CEDAW-Ausschuss, eine indirekte Diskriminierung sehen: Teilzeitarbeit bedeutet für den/die ArbeitnehmerIn nicht nur weniger Gesamteinkommen sondern auch eine schlechtere soziale Absicherung, wozu in einkommensabhängigen Rentensystemen die Altersabsicherung zählt. TeilzeitarbeitnehmerInnen sind überwiegend Frauen, die häufig – in den alten Bundesländern zum Beispiel zu 83% – familiäre Verpflichtungen als Grund für ihre Teilzeittätigkeit angeben. Der von 30% der Mütter gewünschte Wechsel in eine Vollzeitbeschäftigung scheitert in der Regel am Mangel von Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

(Siehe hierzu auch hier folgende Schattenberichte des DEUTSCHEN FRAUENRATES und des Demokratischen Frauenbundes)

Kinderbetreuung (vorrangig unter Artikel 11 CEDAW)

Ein flächendeckendes Angebot für die Betreuung von Kindern aller Altersgruppen – eine der Grundvoraussetzung für die Chancengleichheit von Frauen und Männern in einer Gesellschaft, in der, wie in der Bundesrepublik Deutschland, der überwiegende Teil der Elternarbeit von Frauen geleistet wird - ist immer noch nicht gegeben.

(Siehe hierzu auch hier folgende Schattenberichte des DEUTSCHEN FRAUENRATES und des Demokratischen Frauenbundes sowie TERRE DES FEMMES)

Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt (vorrangig unter Artikel 11 CEDAW)

Die Situation der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt wird wenig bis gar nicht berücksichtigt, weder in dem vorliegenden Regierungsbericht, noch im neuen Zuwanderungsgesetz. Auch hier gilt es im Sinne von Gender Mainstreaming die Situation zu analysieren und zu verbessern. Gesetzliche Regelungen müssen dringend erfolgen. Ein Bericht zur Situation der Migrantinnen in Deutschland ist dringend erforderlich.

(Siehe hierzu auch hier folgende Schattenberichte von agisra)

Die Situation von Prostituierten (vorrangig unter Artikel 11 CEDAW)

Es fehlt nach der Gesetzesveränderung die Klarstellung in anderen Gesetzesbereichen und Verordnungen, die Voraussetzung zur Anwendung des Prostitutionsgesetzes, insbesondere auch bei ausländischen Prostituierten sind. Diese müssen weiter entwickelt und erwirkt werden, um die Gleichstellung aller Prostituierten unabhängig vom Status sicherzustellen. Hier fehlen bisher konkrete Ansatzpunkte und eine Zeitschiene.

(Siehe auch hier folgender Schattenbericht vom KOK)

Diskriminierungsstrukturen in der Finanzpolitik (unter Artikeln 1-16 CEDAW, unter besonderer Berücksichtigung von Artikel 2 und 3 CEDAW)

„(...) Die Knappheit der staatlichen Mittel macht innovative Ansätze bei der Verteilung der vorhandenen Ressourcen unabdingbar, (...). Eine dieser Neuerungen ist die geschlechtsdifferenzierte Analyse der öffentlichen Haushalte, die sich zu einem wichtigen Instrument für die Feststellung der unterschiedlichen Auswirkungen von Ausgaben auf Männer und Frauen entwickelt, mit dem Ziel, eine ausgewogene Nutzung der vorhandenen Ressourcen sicherzustellen. Diese Analyse ist für die Förderung der Gleichstellung von entscheidender Bedeutung. (...) Wichtig ist (...) die ausdrückliche Berücksichtigung (...) bei der Haushaltsaufstellung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.“¹

Wie die Bundesregierung im ersten Teil des 5. Berichtes unter Punkt 7 ausführt, strebt sie einen „systematisch angelegten (Um-)Organisationsprozess von Politik und Verwaltung“ (p. 31 ff) nach den Prinzipien des Gender Mainstreamings an.

¹ „Gender Budgeting als Innovation im Peking+5-Abschlussdokument“ zitiert im hier folgenden Schattenbericht der „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“.

Die Bundesregierung hat dazu infolge des Kabinettschlusses vom Mai 2000 unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) „Gender Mainstreaming“ ins Leben gerufen und mit der Aufgabe der Erprobung der Anwendung der Instrumente des Gender Mainstreamings und der Erarbeitung rechtlicher und politischer Vorgaben betraut.

Die Verfasserinnen begrüßen dies ausdrücklich, vermissen hier allerdings den Einbezug des Finanzministeriums und fordern, dass der Bundeshaushalt einer Gender Budgeting Analyse unterzogen wird. In diesen Prozess ist das Know-how von Frauen- und GenderexpertInnen sowie von Nichtregierungsorganisationen einzubeziehen. Alle AkteurInnen sollten Genderkompetenz erwerben. Informationen über Ergebnisse und Vorlagen der IMA sind an zentraler Stelle auf der Website des BMFSFJ der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Dem Prozess soll eine verbindliche Zeitschiene zugeordnet werden.

(Siehe auch hier folgende Schattenberichte der „Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin“ sowie TERRE DES FEMMES.)

Gewalt gegen Frauen (unter Artikel 5 CEDAW)

Das Kriminologische Institut Hannover stellte in einer Studie 1992 fest, dass jede siebte Frau in Deutschland mindestens einmal in ihrem Leben Opfer einer Vergewaltigung oder sexueller Nötigung wurde. Der Bericht der Gewaltkommission der Bundesregierung von 1990 stellte fest, dass Gewalt in der Familie die in unserer Gesellschaft am häufigsten ausgeübte Gewalt ist.

Die Verfasserinnen begrüßen die vielfältigen Maßnahmen des Bundes, die im Rahmen des Aktionsplans gegen Gewalt an Frauen eingeleitet wurden, sind aber der Ansicht, dass diese oftmals nicht weit genug greifen.

So fordern die Verfasserinnen, dass die Finanzierung der Hilfesysteme für von Gewalt betroffene Kinder und Frauen zur staatlichen Pflichtaufgabe wird. Die auch bei erhöhtem Bedarf weiterhin bestehende Unterfinanzierung von Hilfseinrichtungen ist nicht hinnehmbar. Auch die begrüßenswerten, im Rahmen von Pilotprojekten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geleisteten Anschubfinanzierungen, schaffen finanzieller Unsicherheit auf Dauer keine Abhilfe.

Die Verfasserinnen fordern, dass alle relevanten Berufsgruppen – Polizei, Staatsanwaltschaft, RichterInnen, LehrerInnen, PädagogInnen etc. – für die Problematik männlicher Gewalt sensibilisiert und für den Umgang mit Tätern und Gewaltopfern flächendeckender als bisher geschult werden, wobei die besonderen Probleme von MigrantInnen, von von Frauenhandel Betroffenen und behinderten Frauen und Männern berücksichtigt werden müssen.

Die Verfasserinnen begrüßen das am 01. Januar 2002 in Kraft getretene Gewaltschutzgesetz (GewSchG). Ohne dass bisher Evaluierungen vorliegen, lassen sich neben positiven Ergebnissen allerdings bereits Lücken und Defizite in der Umsetzung erkennen: Die sofortige Sanktionsmöglichkeit des/ der TäterIn – ein von PolizeibeamtInnen im Einsatz vor Ort ausgesprochener Platzverweis - hat in der Mehrzahl der Bundesländer bisher keinen Eingang in entsprechende Novellierungen des Polizeigesetzes gefunden. Pro-aktive Betreuungsangebote – ein essentieller Bestandteil des Wegweisungsgedankens - gibt es auf Grund der Finanzlage nur vereinzelt.

Um Kinder und Frauen wirksam vor Gewalt schützen zu können, fordern die Verfasserinnen, dass dem Gewaltschutzgesetz Vorrang vor dem Umgangsrecht eingeräumt wird.

Die Verfasserinnen fordern also, dass die Bundesregierung sicherstellt, dass alle Mädchen und Frauen, die Opfer von psychischer und physischer Männergewalt auch im Rahmen von Frauenhandel geworden sind, im gesamten Bundesgebiet kompetent und zeitnah Beratung, Hilfe und sichere Zuflucht finden.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht TERRE DES FEMMES und KOK.)

Frauenhandel (unter Artikel 6 CEDAW)

Die Gesamtsituation der OpferzeugInnen ist unsicher. Durch die Erteilung eines Aufenthaltstitels, der Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten eröffnet, könnte dies positiv verändert werden. Den ZeugInnen werden bisher trotz ihrer spezifischen Situation selbst die offensichtlich notwendigen Mindestleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) vorenthalten.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht KOK)

Weibliche Asylsuchende (unter Artikel 2 CEDAW)

Die Verfasserinnen fordern

- die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit einer sozialen Gruppe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention,
- die Anerkennung aller Formen der Verfolgung wie sie die Genfer Flüchtlingskonvention vorsieht, unabhängig davon, ob die VerfolgerInnen staatliche oder nicht-staatliche AkteurInnen sind,
- dass alle Asylbewerberinnen mündlich und schriftlich in ihrer Heimatsprache darüber belehrt werden, dass ihre Anhörung auf ihren Wunsch von einer AnhörerIn und einer Dolmetscherin durchgeführt wird,
- dass Anhörungen, die von einem männlichen Anhörer durchgeführt werden, auf Wunsch der Asylbewerberin sofort abgebrochen werden, wenn deutlich wird, dass sie unter geschlechtsspezifischen Formen der Verfolgung litt. Unter diesen Bedingungen muss auch bei der Konstellation weibliche AnhörerIn/ männlicher Dolmetscher die Anhörung abgebrochen und eine weibliche Dolmetscherin hinzugezogen werden.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht TERRE DES FEMMES)

Sexistische und sexistisch-rassistische Werbung (unter Artikel 5 CEDAW)

Sexistische Werbung und Medienbilder bedienen überkommene Klischees die in der jetzigen Gesellschaft mit geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, Unterdrückungszusammenhängen und Gewalt gegen Mädchen und Frauen verbunden sind.

Die optimistische Einschätzung der Bundesregierung, die einen Rückgang sexistischer Werbung konstatiert, können die Verfasserinnen leider nicht teilen. Den Deutschen Werberat – auf dessen Erhebungen und Tätigkeiten die Bewertung der Bundesregierung offensichtlich fußt, - halten die Verfasserinnen nicht für eine geeignete Instanz zur Herbeiführung einer nachhaltigen Veränderung in der deutschen Werbelandschaft. Als Indiz dafür wäre zum Beispiel zu nennen, dass die ohnehin nur selten ausgesprochenen Rügen des Deutschen Werberates weniger Konsequenzen zeitigten als Maßnahmen einzelner politischer Amtsinhaberinnen.

Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, ein ExpertInnenremium zur Erarbeitung von Definitionen sexistischer Werbung einzusetzen, dessen personelle Zusammenstellung unter besonderer Berücksichtigung von ExpertInnen aus der Zivilgesellschaft vorzunehmen ist.

Sie fordern die Bundesregierung darüber hinaus auf, darauf zu achten beziehungsweise zu drängen, dass ein Passus gegen frauenfeindliche Werbung nicht nur in alle staatlichen und kommunalen Verträge mit WerberInnen aufgenommen wird, sondern auch bereits im Stadium der Genehmigung von Werbung zur Anwendung kommt.

Seitens der Bundesregierung ist sicher zu stellen, dass nicht nur plumpe, sondern auch subtile Formen von Sexismus und Rassismus in diesen Genehmigungserfahren erkenn- und ablehnbar werden.

Außerdem möge die Bundesregierung Anlaufstellen bei diesbezüglichen Streitigkeiten benennen.

Ziel all dieser Maßnahmen ist es, flächendeckende Sensibilisierungsmaßnahmen zur Problematik sexistischer und sexistisch-rassistischer Werbung zu benennen und deren Finanzierung zu sichern.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht TERRE DES FEMMES)

Sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen (vorrangig unter Artikel 5 und 6 CEDAW)

Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung Deutschland dazu auf, ihren Vorbehalt gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen. Kinderschutz sollte Priorität gegenüber dem Ausländergesetz genießen, damit zum einen ausländische Minderjährige, die sexuelle Gewalt erfahren haben beziehungsweise davon bei Ausweisung bedroht wären, nicht ausgewiesen werden und damit zum anderen auf 16 Jahre geschätzte gegebenenfalls jüngere Mädchen vor Ausweisung geschützt werden können.

Darüber hinaus fordern die Verfasserinnen die Bundesregierung auf, wie bereits für die vergangene, 14. Legislaturperiode angekündigt, die UN-Zusatzkonvention zum Kinderhandel,

Kinderprostitution und Kinderpornographie zu ratifizieren. Die Konkretisierung der Formulierung des Tatbestandes der „Verbreitung pornographischer Schriften“ gem. §184 ist zu veranlassen.

Außerdem fordern die Verfasserinnen die Bundesregierung auf, umfassender als im Nationalen Aktionsplan vom 29. Januar 2003 geschehen, Maßnahmen zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung zu konkretisieren, einer Zeitschiene zuzuordnen und ihre Finanzierung zu sichern. Bezüglich des Problems des sexuellen Missbrauchs ausländischer Kinder durch Deutsche im Ausland, sehen die Verfasserinnen dringenden Handlungsbedarf für eine Änderung der strafrechtlichen Tatbestände des sexuellen Missbrauchs. Da es sich in der Bundesrepublik Deutschland dabei bisher um kein Delikt Katalogs der „organisierten Kriminalität“ (OK) handelt, kommen die bei Menschenhandel verfügbaren Sonderzuständigkeiten, erweiterten Ermittlungsbefugnisse sowie ZeugInnenenschutzprogramme bei sexueller Ausbeutung von Kindern in der Regel nicht zur Anwendung. Hier sehen die Verfasserinnen große Umsetzungsdefizite, auch weil anders als bei Menschenhandel diese Straftaten an Kindern bei bi-nationalen Abkommen z.Zt. nicht berücksichtigt werden können. *(Siehe auch hier folgende Schattenberichte ECPAT Deutschland sowie TERRE DES FEMMES)*

Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr und Familienzusammenführung im Alter (unter Artikel 12 CEDAW)

Der Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr und die Familienzusammenführung im Alter ist nicht gewährleistet. Hier werden Familien in unerträglicher Weise auseinandergerissen. *(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht von agisra)*

Gesundheitsversorgung von MigrantInnen (unter Artikel 2 und 12 CEDAW)

Der von der Bundesregierung 2001 veröffentlichte Bericht zur gesundheitlichen Situation von Frauen in Deutschland wird von den Verfasserinnen begrüßt, weist allerdings den Mangel auf, dass er die dort verwandten Daten nicht nach Migrantinnen und Nicht-Migrantinnen aufschlüsselt.

Die Verfasserinnen fordern, dass dem erheblichen Forschungsbedarf über die gesundheitliche Situation von Migrantinnen Rechnung getragen wird. Als geeignete Lösungswege werden

eine angemessene und kontinuierliche Berücksichtigung dieser Bevölkerungsgruppe in der Sozialberichterstattung und eine gezielte Forschungsförderung, die der quantitativen Bedeutung der Frauen und Mädchen ausländischer Herkunft entspricht, vorgeschlagen, Darüber hinaus fordern die Verfasserinnen, im Bereich der Prävention spezifische Formen der Beratung zu entwickeln, die auf die besonderen Probleme und kulturellen Verschiedenheiten der Frauen ausländischer Herkunft in Bezug auf Mutterschaft, Ehe und Sexualität eingehen. Ebenso ist den zunehmend älteren Migrantinnen Beratungs- und Unterstützungsangebote zum Thema Pflege auch in der jeweiligen Muttersprache zur Verfügung zu stellen.

Des weiteren fordern die Verfasserinnen Verbesserungen bezüglich der interkulturellen Kompetenz des medizinischen und pflegerischen Fachpersonals sowie eine verstärkte Integration zweisprachiger Fachkräfte in die bestehenden Gesundheits- und Sozialdienste. Diskussionsvorschläge hierzu sind Sonderprogramme im Ausbildungssektor und bei der Stellenbesetzungen bis hin zu Quotierungen.

Weiterhin sollte die gesundheitliche und medizinische Grundversorgung für Migrantinnen und ihren Kinder, die sich illegal in Deutschland aufhalten, gewährleistet sein.

(Siehe auch hier folgende Schattenberichte von agisra und TERRE DES FEMMES)

Zwangsheirat (unter Artikel 16 CEDAW)

Die Verfasserinnen fordern eine verstärkte Zuwendung der Bundesregierung auf die Problematiken der Zwangsverheiratung und „Ehrenmorde“ bei jungen MigrantInnen. Dazu gehören eine fundierte Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und eine Überprüfung aller relevanten Gesetze und ihrer Anwendung hinsichtlich des Vorrangs des Schutzes der Betroffenen vor kulturellrelativistischen und/ oder bürokratischen Gepflogenheiten.

Abschließend erwarten die Verfasserinnen eine Analyse und Bewertung der ergriffenen Maßnahmen im nächsten CEDAW Staatenbericht.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht von TERRE DES FEMMES)

Bi-nationale Ehen (unter Artikel 16 CEDAW)

Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, die für bi-nationale Eheschließungen gültigen Gesetze und Verwaltungsvorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem

Schattenberichte

zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland, 2003
zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur
Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Diskriminierungsverbot in Artikel 2 CEDAW hin zu überprüfen und gegebenenfalls umgehend zu ändern.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht von TERRE DES FEMMES)

Situation von illegalisierten Migrantinnen (unter Artikel 12 CEDAW)

Die Situation von illegalisierten Migrantinnen ist durch eine völlige Rechtlosigkeit gekennzeichnet. Sie muss auf der Grundlage der verbrieften Menschenrechte verbessert werden. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung dazu auf, über Amnestie- oder Legalisierungsmöglichkeiten nachzudenken, wie dies auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht von agisra)

Informieren der Öffentlichkeit über das CEDAW-Abkommen, deren Dokumente und das Prozedere (unter Artikel 16 CEDAW)

Das CEDAW-Abkommen sowie die Dokumente und das Prozedere ist in Deutschland bis heute kaum bekannt. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, dass künftig alle Informationen darüber öffentlich zugänglich und bekannt gemacht werden und bei allen Entscheidungen öffentlicher Gremien und politischen Maßnahmen zum Prüfstein für die Beseitigung von Frauendiskriminierungen angewandt wird.

(Siehe auch hier folgenden Schattenbericht vom KOK)

Gesamtinhaltsverzeichnis

TERRE DES FEMMES e.V.

Seite 1

I. Artikel 2 CEDAW

-Weibliche Asylsuchende-

-Migrantinnen in der Bundesrepublik Deutschland-

II. Artikel 5 CEDAW

-Gewalt gegen Frauen-

-Sexistische Werbung-

III. Artikel 12 CEDAW

-Migrantinnen und Gesundheit-

IV. Artikel 16 CEDAW

-Zwangsheirat-

agisra e.V.

Seite 46

I. Artikel 5 CEDAW

-Kindernachzug-

II. Artikel 11 CEDAW

-Situation der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt-

III. Artikel 12 CEDAW

-Zugang zu medizinischer Versorgung-

ECPAT Deutschland

Seite 61

Kommentierung des Regierungsberichtes im Hinblick auf sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendliche, Artikel 5 und 6 CEDAW

KOK e.V.

Seite 71

I. Artikel 6 CEDAW

- Frauenhandel -
- zur Situation weiblicher Hausangestellter in Haushalten von DiplomatInnen -
- zur Situation von Asylbewerberinnen -

Deutscher Frauenrat

Seite 110

I. Artikel 11 CEDAW

- Lohnungleichheit -
- Teilzeitbeschäftigung -

Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin

Seite 119

Artikel 2 und 3 und im Querschnitt 1-16 CEDAW

- Gender Budgeting -

Demokratischer Frauenbund

Seite 127

- Querschnittsbetrachtung -

ANHANG I

Seite 137

- Prüfbericht des CEDAW-Ausschusses zum kombinierten zweiten und dritten
sowie vierten periodischen Bericht der Bundesrepublik Deutschland -

ANHANG II

Seite 144

- Erhebungen des KOK e.V.
zum Frauenhandel
zur Prostitution -

- Stellungnahmen zum Hurentag 2003 -



TERRE DES FEMMES e.V.

Menschenrechte für die Frau

Konrad-Adenauer-Str. 40

72072 Tübingen

Telefon: 07071 – 79 73 – 0

Telefax: 07071 – 79 73 – 22

E-mail: tdf@frauenrechte.de

Website: www.frauenrechte.de

Zentrale Fragestellungen:

Wird die Bundesregierung die geschlechtsspezifischen und nicht-staatlichen Formen der Verfolgung im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkennen?

Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass Mädchen und Frauen, die Opfer von psychischer und physischer Männergewalt geworden sind, im gesamten Bundesgebiet kompetent und schnell die erforderliche Beratung, Hilfe und sichere Zuflucht finden?

Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die für 2003 angekündigte Studie zur Lebenssituation ausländischer Frauen und Mädchen einer breiten Öffentlichkeit bekannt gemacht wird und nach welchen Kriterien und in welchem Zeitrahmen wird sie die Umsetzung darin enthaltener Empfehlungen beschließen?

Welche geeigneten Instanzen wird die Bundesregierung alternativ zum Deutschen Werberat vorschlagen und finanzieren, deren Aufgabe es sein wird, sexistische und sexistisch-rassistische Werbung in angemessener Weise zu ahnden, d.h. flächendeckende, bewußtseinsbildende sowie rechtzeitig vor Veröffentlichung von Werbekampagnen eingreifende Maßnahmen durchzuführen? Wird die Bundesregierung z.B. ein ExpertInnengremium zur Erarbeitung von Definitionen und Dimensionen sexistischer Werbung einsetzen? Welche kompetenten Personen kann die Bundesregierung in diesem Gremium tätig werden lassen? Wird die Bundesregierung darauf achten bzw. drängen, dass ein Passus gegen frauenfeindliche Werbung nicht nur in alle staatlichen und kommunalen Verträge mit WerberInnen aufgenommen wird, sondern auch bereits im Stadium der Genehmigung von Werbung zur Anwendung kommt? Wird die Bundesregierung sicherstellen, dass nicht nur plumpe, sondern auch subtile Formen von Sexismus und Rassismus in diesen Genehmigungsverfahren erkennbar und ablehnbar werden?

Mit welchen Konzepten und Maßnahmen im Rahmen ihrer Gesundheitspolitik wird die Bundesregierung sicher stellen, dass der Bedarf an Gesundheitsleistungen einer sich gewandelten MigrantInnenbevölkerung – zunehmend ältere MigrantInnen und ein wachsender Anteil an Frauen und Kindern – quantitativ und qualitativ angemessen erfüllt wird?

Wie schätzt die Bundesregierung die Situation von Migrantinnen hinsichtlich ihrer in Artikel 16 CEDAW aufgeführten Rechte ein? Sind ihr Fälle von Zwangsverheiratung in Deutschland bekannt?

Inhaltsverzeichnis

Zentrale Fragestellungen Seite 2

I. Art. 2 CEDAW

1. Weibliche Asylsuchende in der Bundesrepublik Deutschland	
1.1 Einleitung	Seite 7
1.2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz vom 07.Okt.2000	Seite 8
1.3 Anhörungsbedingungen von Frauen, die geschlechts- spezifische Verfolgungsgründe geltend machen	Seite 10
1.4 Information über den Einsatz von Entscheiderinnen	Seite 11
1.5 16-jährige Mädchen als Erwachsene im Sinne des deutschen Asyl- und Ausländerrechts	Seite 12
1.6 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 12
2. Migrantinnen in der Bundesrepublik Deutschland	
2.1 Einleitung	Seite 14
2.2 „Studie zur Lebenssituation ausländischer Frauen und Mädchen“ der Bundesregierung (angekündigt für 2003)	Seite 14
2.3 Spezifische Probleme von Migrantinnen bzgl. Art.2 CEDAW	Seite 15
2.4 Rechtsextremismus	Seite 17
2.5 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 17

II. Art. 5 CEDAW

1. Gewalt gegen Frauen	
1.1 Einleitung	Seite 18

1.2 Aktionsplan der Bundesregierung	Seite 19
1.3 Gesetzgebungsmaßnahmen	Seite 20
1.4 Die Gesetzgebung begleitende Maßnahmen	Seite 22
1.5 Prävention und Bekämpfung sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen	Seite 26
1.6 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 27

2. Sexistische Werbung

2.1 Einleitung	Seite 28
2.2 Problembeschreibung und Problembehandlung	Seite 29
2.3 Fazit	Seite 33
2.4 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 33

III. Art. 12 CEDAW

1. Einleitung	Seite 35
2. Mängel in der Gesundheitsversorgung von Migrantinnen	Seite 36
3. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 38

IV. Art. 16 CEDAW

1. Einleitung	Seite 40
2. Problematik der Zwangsheirat	Seite 40
3. Problematik der „Ehrenmorde“	Seite 44
4. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 45

I. Artikel 2 CEDAW

Die Vertragsstaaten verurteilen jede Form von Diskriminierung der Frau; Sie kommen überein, mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen, und verpflichten sich zu diesem Zweck,

- a. den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau in ihre Staatsverfassung oder in andere geeignete Rechtsvorschriften aufzunehmen, sofern sie dies noch nicht getan haben, und durch gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen für die tatsächliche Verwirklichung dieses Grundsatzes zu sorgen;*
- b. durch geeignete gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen, gegebenenfalls auch Sanktionen, jede Diskriminierung der Frau zu verbieten;*
- c. den gesetzlichen Schutz der Rechte der Frau auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit dem Mann zu gewährleisten und die Frau durch die zuständigen nationalen Gerichte und sonstigen öffentlichen Einrichtungen wirksam vor jeder diskriminierenden Handlung zu schützen;*
- d. Handlung oder Praktiken zu unterlassen, welche die Frau diskriminieren und dafür zu sorgen, dass alle staatlichen Behörden und öffentlichen Einrichtungen im Einklang mit dieser Verpflichtung handeln;*
- e. alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau durch Personen, Organisationen oder Unternehmen zu ergreifen;*
- f. alle geeigneten Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung aller bestehenden Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung der Frau darstellen;*

- g. *alle innerstaatlichen strafrechtlichen Vorschriften aufzuheben, die eine Diskriminierung der Frau darstellen.*

1. Weibliche Asylsuchende in Deutschland

1.1 Einleitung

Die ersten der drei folgenden Punkte befassen sich mit den Angaben, die in dem Regierungsbericht in Teil I, Punkt 8.3. ¹“Weibliche Asylsuchende in Deutschland” gemacht werden. Sie beziehen sich auf das deutsche Asyl- und Ausländerrecht, das durch die ihm zugrunde liegenden sexistischen Annahmen² im Widerspruch zu den Artikeln 2c, 2d und 3 CEDAW stehen.

Das deutsche Asyl- und Ausländerrecht basiert auf der klassischen liberalen Theorie, die von einer Trennung in “öffentlich” und “privat” ausgeht. Nur (quasi)staatliche Verfolgung und eng an der klassischen liberalen Theorie angelegte konstitutive Verfolgungsgründe werden nach deutschem Recht anerkannt. Davon profitieren hauptsächlich männliche Flüchtlinge, die von (quasi)staatlichen Agenten verfolgt wurden, weil sie auf die Ausübung politischer Aktivitäten im klassisch liberalen Sinne bestanden hatten. Der CEDAW-Ausschuss hatte wegen dieser gender-unsensiblen Bestimmungen auch in seinem Bericht vom 4. Januar 2000 in seinen Empfehlungen unter Punkt 39³ vermerkt “Der Ausschuss legt der Regierung eindringlich nahe, den gesetzlichen und sozialen Schutz ausländischer Frauen, insbesondere weiblicher Asylsuchender, weiter zu verbessern.” Dies ist, wie die folgende Auflistung zeigt, nur in sehr geringem Umfang geschehen.

¹ Der fünfte Bericht der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ist im Internet unter folgender Adresse nachzulesen: <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>, besucht am 29.05.03.

² Brabandt, Heike 2002: Internationale FrauenMenschenrechtsnormen und ihre Implementierung in Deutschland – Der Fall der geschlechtsspezifischen Verfolgung, in: WeltTrends 36 (Herbst), 81-102.

³ Der Prüfbericht des Ausschusses befindet sich im Anhang.

Der vierte Punkt bezieht sich auf einen deutschen Vorbehalt zur Kinderrechtskonvention.

1.2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz vom 7. Oktober 2000

Die Verfasserinnen freuen sich über die im Regierungsbericht erwähnten und am 7. Oktober 2000 in Kraft getretenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz. In ihnen werden erstmals geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung wie Witwenverbrennung Ritualmorde, Genitalverstümmelung und schwerwiegende Formen sexueller Gewalt explizit als mögliche Gründe für ein humanitäres Abschiebungshindernis (§ 53 AuslG) genannt. Die Verfasserinnen bedauern jedoch, dass es sich bei dieser an sich begrüßenswerten Neuerung nur um eine "Kann-Vorschrift" handelt, die sich auf eine temporäre Aussetzung der Abschiebung bezieht, die zu einer Duldung und *nicht* zu einem legalen Aufenthaltstitel führt. Eine grundlegende Neuregelung des Asyl- und Ausländerrechts entsprechend internationalen Rechts lässt weiter auf sich warten.

Durch die Fassung der veränderten Verwaltungsvorschriften als "Kann-Vorschrift" bleibt es im Ermessen des Entscheiders/der Entscheiderin bzw. des Richters/der Richterin *ob* sie die genannten geschlechtsspezifischen Formen der Verfolgung in ihre Entscheidung mit einbezieht. Sie/er ist – selbst wenn solche Verfolgungsformen vorliegen – nicht dazu verpflichtet.

Bei der Duldung handelt es sich um eine temporäre Aussetzung der Abschiebung eines/-einer AusländerIn, der/die seiner/ihrer Ausreisefrist nicht freiwillig nachkommt bzw. nachkommen kann. Sie begründet daher auch keinen rechtmäßigen Aufenthalt sondern stellt nur den illegalen Aufenthalt von der Strafbarkeit frei. Eine Duldung wird höchstens für ein Jahr, in der Regel aber nur für drei Monate ausgesprochen. Der/die geduldete AusländerIn erhält nur herabgesetzte Sozialleistungen und seine/ihre Freizügigkeit ist stark eingeschränkt. Ein Verstoß gegen die Residenzpflicht wird als strafrechtliches Vergehen gewertet. Die Erwerbstätigkeit wird durch Auflagen stark eingeschränkt.

Die Duldung kann jederzeit widerrufen werden, wenn nach Ansicht der zuständigen Ausländerbehörde die Gefahr im Heimatland, die zur Erteilung der Duldung geführt hat, nicht mehr besteht. Geduldete sitzen auf gepacktem Koffer. Diese Situation ist für traumatisierte Flüchtlingsfrauen unhaltbar. Sie können aufgrund der realen Angst vor einer plötzlichen Aufhebung der Duldung bzw. ihrer Nichtverlängerung (nach Ablauf der bewilligten drei Monate) keine neue Lebensperspektive entwickeln und kaum auf eine Verbesserung ihrer psychischen und physischen Situation hoffen.

Auch wenn die genannte Änderung der Verwaltungsvorschriften eine positive Neuerung darstellt ist sie aufgrund dieser Problematiken nicht ausreichend. Die Bundesrepublik Deutschland kommt mit ihrer expliziten Politik der Nichtanerkennung geschlechtsspezifischer und nicht-staatlicher Verfolgung als Grund für die Asylberechtigung und bzw. als Grund für die Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskommission ihren internationalen Verpflichtungen nicht nach und verstößt beispielsweise gegen die Empfehlungen des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) und der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen (VN). Innerhalb der EU ist sie mit dieser rigiden Politik isoliert. Nur durch die Anerkennung geschlechtsspezifisch Verfolgter als Asylberechtigte oder zumindest als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention kann den Frauen ausreichender Schutz geboten und ihre Diskriminierung gegenüber männlichen Flüchtlingen, die in der Regel Verfolgungsschicksale haben, wie sie das deutsche Asyl- und Ausländerrecht vorsieht, aufgehoben werden. Was hat die Bundesregierung vor, diesbezüglich zu tun?

1.3 Anhörungsbedingungen von Frauen, die geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend machen

Die Verfasserinnen freuen sich über den Willen der Bundesregierung bei Anhörungen von Frauen, die geschlechtsspezifische Verfolgungsgründe geltend machen, nicht nur besonders geschulte Entscheiderinnen sondern auch besonders geschulte Dolmetscherinnen einzusetzen. Leider hat eine Nachfrage bei Flüchtlingsorganisationen und AnwältInnen, die geschlechtsspezifisch Verfolgte vertreten, ergeben, dass dies in vielen Fällen nicht der Fall ist. So hat zum Beispiel PRO ASYL in einem Brief an seine Mitglieder vom November 2002 den Fall der Irakerin B. geschildert, die in einer 2-Stunden Anhörung von ihrer Vergewaltigung durch einen irakischen Offizier berichtete. Obwohl sie beim Berichten des Erlebten in Tränen ausbrach und sichtlich litt, wurde weder die Anhörung abgebrochen noch eine besonders geschulte Anhörerin und Dolmetscherin hinzugezogen. Der Anhörer lehnte ihren Asylantrag als unbegründet ab, denn der Bericht von Frau B. "lasse jegliches Detail vermissen". Aus denselben Gründen wurde Frau B. auch nicht als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (§ 51 AuslG) anerkannt.

Die Anhörung aller Flüchtlingsfrauen mit geschlechtsspezifischem Verfolgungsgrund durch besonders geschulte Entscheiderinnen und Dolmetscherinnen ist jedoch dringend geboten. Es ist nicht von traumatisierten Frauen zu erwarten, dass sie männlichen Anhörern und Dolmetschern von ihrem Schicksal berichten.

Was wird die Bundesregierung gegen solche Vorfälle unternehmen? Wird sie beispielsweise dafür sorgen, dass die Anhörung aller Flüchtlingsfrauen mit geschlechtsspezifischem Verfolgungsgrund oder möglicher sexualisierter Gewalterfahrung durch besonders geschulte Entscheiderinnen und Dolmetscherinnen durchgeführt wird? Wird sie in den Verwaltungsvorschriften festlegen, dass Anhörungen, die durch männliche Entscheider und Dolmetscher durchgeführt werden und in deren Verlauf erkennbar wird, dass die Antragstellerin geschlechtsspezifische Formen der Verfolgung erlitten hat, auf Wunsch sofort abgebrochen und erst wieder aufgenommen

werden, wenn eine besonders geschulte Entscheiderin und eine ebensolche Dolmetscherin zur Verfügung steht?

1.4 Einsatz von Entscheiderinnen

Die Bundesregierung schreibt, dass das bei der Asylantragstellung ausgehändigte fremdsprachige Merkblatt "Wichtige Mitteilung, Belehrung für Erst-/Folgeantragsteller über Mitwirkungspflichten und Allgemeine Verfahrenshinweise“ ergänzt wurde. Die Asylbewerberinnen werden bereits anlässlich der Antragstellung darüber informiert, dass im Bedarfsfall für die Anhörung in jedem Fall eine Entscheiderin zur Verfügung steht und das Bundesamt auch spezialisierte Entscheiderinnen für den Bereich geschlechtsspezifischer Verfolgung anbietet⁴. Dieses ergänzte Merkblatt war jedoch den befragten AnwältInnen unbekannt. Darüber hinaus berichteten sie, dass die Außenstellen des Bundesamtes häufig nicht ausreichend besetzt sind, um jeder Antragstellerin, die darum bittet, eine Entscheiderin zur Verfügung zu stellen. Im Falle geschlechtsspezifischer Verfolgter müssten die Antragstellerinnen sehr hartnäckig sein, um eine besonders geschulte Entscheiderin zugeordnet zu bekommen. Diese Hartnäckigkeit kann jedoch von traumatisierten Frauen, die häufig aus politischen Systemen kommen, in denen ein solches Verhalten bestraft wird, nicht erwartet werden.

Was hat die Bundesregierung vor, gegen diesen Missstand zu unternehmen? Wird sie beispielsweise dafür sorgen, dass das entsprechende Merkblatt jeder Antragstellerin in der eigenen Landessprache ausgehändigt wird und sie zusätzlich auch mündlich über die Möglichkeit, in jedem Fall eine Entscheiderin und im Falle geschlechtsspezifischer Verfolgungsgründe eine besonders geschulte Entscheiderin mit einer besonders geschulten Dolmetscherin einzusetzen, informiert wird? Wird sie des Weiteren in den Verwaltungsvorschriften festlegen, dass der Wunsch einer Antragstellerin ohne Einwände sofort erfüllt wird?

⁴ <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>, Teil I, Punkt 8.3.

1.5 16-jährige Mädchen als Erwachsene i.S. d. Asyl- und Ausländerrechts

Im Bericht der Bundesregierung über weibliche Asylsuchende in Deutschland wird der Vorbehalt der Bundesregierung zur Kinderrechtskonvention, der dazu führt, dass bereits 16-jährige als Erwachsene im Sinne des Asyl- und Ausländerrechts behandelt werden, nicht erwähnt. Für traumatisierte Flüchtlingsmädchen ist dies besonders problematisch. Sie können schlimmsten Falls bis zu 1,5 Jahre in Abschiebehaft geraten bzw. ohne Weiteres abgeschoben werden. Da die Mehrheit der Asylantragstellenden ohne eigene Papiere in die Bundesrepublik einreist, werden Jugendliche unter ihnen, einer "in Augenscheinnahme" unterzogen. Amtsärzte schätzen das Alter der Jugendlichen. Flüchtlingsorganisationen wie PRO ASYL kritisieren, dass in Grenzfällen, diese häufig auf die erforderlichen 16 Jahre, die zur Behandlung als Erwachsene führen, geschätzt werden.

Wird die Bundesregierung den Vorbehalt gegen die Kinderrechtskonvention zurückziehen?

1.6 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

1. Die Verfasserinnen fordern die Anerkennung geschlechtsspezifischer Verfolgung als Verfolgung aufgrund der Zugehörigkeit einer sozialen Gruppe im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention.

2. Die Verfasserinnen fordern die Anerkennung aller Formen der Verfolgung wie sie die Genfer Flüchtlingskonvention vorsieht unabhängig davon ob die Verfolger staatliche oder nicht-staatliche Akteure sind.

3. Die Verfasserinnen fordern, dass alle Asylbewerberinnen mündlich und schriftlich in ihrer Heimatsprache darüber belehrt werden, dass ihre Anhörung auf ihren Wunsch von einer Anhörerin und einer Dolmetscherin durchgeführt wird.

4. Die Verfasserinnen fordern, dass Anhörungen, die von einem männlichen Anhörer durchgeführt werden, auf Wunsch der Asylbewerberin sofort abgebrochen werden, wenn deutlich wird, dass sie unter geschlechtsspezifischen Formen der Verfolgung litt. Unter diesen Bedingungen muss auch bei der Konstellation weibliche Anhörerin/ männlicher Dolmetscher die Anhörung abgebrochen und eine weibliche Dolmetscherin hinzugezogen werden.

5. Die Verfasserinnen fordern die Rücknahme des deutschen Vorbehalts bei der Kinderrechtskonvention.

2. Migrantinnen in der Bundesrepublik Deutschland

2.1 Einleitung

Der Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau fordert in seinem Prüfbericht die Bundesregierung mehrfach auf, die spezifischen Lebenssituationen von Migrantinnen bei der Analyse und der Umsetzung des Übereinkommens mit einzubeziehen. Dies ist insbesondere in den Absätzen 31, 32 und 34⁵ nachzulesen. Die Verfasserinnen begrüßen diese Aufforderung des Ausschusses ausdrücklich, wird dadurch doch die Tatsache unterstrichen, dass Migration ein Dauerphänomen ist, welches in Deutschland anhaltend von Bedeutung sein wird.

Insbesondere durch Arbeits- und Heiratsmigration, Familiennachzug sowie durch Asylberechtigte wird es zu den bereits seit mehreren Generationen in Deutschland lebenden MigrantInnen immer wieder neue „erste Generationen“ von Personen ausländischer Herkunft geben⁶. (Siehe auch KOK-Bericht zum Zuwanderungsgesetz.)

2.2 „Studie zur Lebenssituation ausländischer Frauen und Mädchen“ der Bundesregierung (angekündigt für 2003)

Die Verfasserinnen begrüßen die im fünften Staatenbericht (in der Stellungnahme zum Prüfbericht unter Punkt 32) von der Bundesregierung angekündigte Absicht, bis 2003 einen Bericht über die Lebenssituation ausländischer Frauen und Mädchen vorzulegen⁷. Dem gegenüber steht jedoch die Sorge, dass aus dem Bericht abgeleitete Empfehlungen für die Politik kaum zur Umsetzung gelangen werden. Diese Skepsis begründet sich u.a. aus den Erfahrungen mit dem – im Staatenbericht mehrfach angeführten – sechsten

⁵ S. Anhang I.

⁶ BMFSFJ: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen. Sechster Familienbericht, Berlin 2000, S.215.

⁷ Die Stellungnahme zum Prüfbericht im Regierungsbericht am Anfang des Regierungsberichtes zu finden, <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>, besucht am 29.05.03.

Familienbericht der Bundesregierung „Familien ausländischer Herkunft in Deutschland“ aus dem Jahr 2001. Dort werden als zentrale Grundlagen für die Integration „Überschaubarkeit und Kontinuität in den politischen und administrativen Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumenten“ sowie „der Ausbau von institutionalisierten Angeboten für MigrantInnen“ genannt⁸. Diese Empfehlungen finden nach Ansicht der Verfasserinnen keinen Niederschlag in der derzeitigen Politik. Vielmehr verhindern die anhaltende Diskussion um ein Zuwanderungsgesetz und die schlechte haushaltspolitische Lage in Bund, Ländern und Kommunen Erfolge beider Seiten bei der Bemühung um Integration.

2.3 Spezifische Probleme von Migrantinnen in bezug auf Art.2 CEDAW

Die Verfasserinnen begrüßen das Engagement der Bundesregierung, diskriminierenden Gepflogenheiten und Praktiken entgegenzuwirken (Art. 2 Absatz f CEDAW). Als positives Beispiel genannt sei die finanzielle Unterstützung von TERRE DES FEMMES bei der Erstellung einer Broschüre, welche Migrantinnen über die gesundheitlichen und rechtlichen Folgen der weiblichen Genitalverstümmelung aufklärt und unter dem Titel „Wir schützen unsere Töchter“ in sechs Sprachen verfasst wurde.

Dem gegenüber verweisen die Verfasserinnen auf fortbestehende Diskriminierungen von Migrantinnen durch staatliche Behörden und öffentliche Einrichtungen (Art. 2 Absatz d CEDAW). Besonders betroffen sind davon beispielsweise ausländische Frauen, welche in Deutschland heiraten wollen. Gemäß Artikel 13 und 14 EGBGB, unterliegen die Voraussetzungen einer Eheschließung von AusländerInnen in Deutschland dem Recht des Staates, dem er/ sie angehören.

Ausländische Frauen aus Herkunftsländern mit frauendiskriminierenden Rechtsformen wären gezwungen, sich an diese zu halten.

⁸ BMFSFJ, a.a.O., S.215.

So wandte sich eine betroffene Algerierin persönlich an TERRE DES FEMMES, als sie vom zuständigen Standesamt aufgefordert wurde, ein Ehefähigkeitszeugnis vorzulegen. Ein solches aber stellt Algerien nicht aus. Für die daraufhin beim Oberlandesgericht (OLG) beantragte Befreiung davon war neben vielen weiteren Dokumenten aus Algerien auch eine Einwilligung des Eheschließungsvormunds erforderlich. Diese nach der dortigen Heiratsordnung erforderliche Zustimmung eines männlichen Verwandten muss darüber hinaus in Algerien beglaubigt sein, was kaum möglich ist, wenn der zukünftige Ehemann nicht dem muslimischen Glauben angehört. Für solche Fälle hat der Gesetzgeber eine Vorbehaltsklausel vorgesehen, der sog. Ordre Public, welche die Anwendung ausländischer Rechtsvorschriften im deutschen Rechtsraum einschränkt. In diesem Fall sagt der Ordre Public eindeutig, dass bei einer Eheschließung in Deutschland keine Einwilligung eines Heiratsvormunds erforderlich ist, denn „die Institution des Heiratsvormunds verstößt klar gegen den Ordre Public, weil sie eindeutig Frauen diskriminiert.“⁹.

Allein im Jahr 2000 haben sich drei weitere Frauen diesbezüglich an TERRE DES FEMMES gewandt. Darüber hinaus erhielt Zeitungsberichten zu Folge eine Marokkanerin die vom Standesamt Aachen geforderte schriftliche Zustimmung ihres Vaters erst, nachdem der deutsche Bräutigam zum Islam konvertierte¹⁰.

In einem Gespräch mit der Bundesjustizministerin wurde TERRE DES FEMMES bereits 2000 zugesichert, das Problem aufzugreifen. Die Verfasserinnen fordern deshalb die Bundesregierung nachdrücklich auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit zuständige Ämter und Gerichte bei binationalen Eheschließungen klar im Sinne der deutschen Rechtsnorm handeln. Darüber hinaus halten die Verfasserinnen eine grundsätzliche Klärung der Rechtslage für geboten, um eine klare Orientierung in der Rechtsanwendungspraxis zu erreichen und ausländischen Frauen einheitliche Rechtssicherheit zu garantieren.

⁹ zitiert nach Collin Schubert: „Heiraten in Deutschland. Der lange Weg islamischer Frauen durch die Instanzen.“, erschienen in TDF-Menschenrechte für die Frau, 3/00, S.10, 11.

¹⁰ Frankfurter Rundschau: „Scharia sickert durch Hintertür von Standesämtern in deutsches Recht ein“, 19.06.02.

2.4 Rechtsextremismus

Die Verfasserinnen schließen sich der vom Ausschuss im Prüfbericht unter Absatz 31 und 32¹¹ geäußerten Sorgen bezüglich fremdenfeindlicher und rechtsextremer Übergriffe auf ausländische Frauen an. Der Verweis auf diese Gruppe greift allerdings zu kurz, da Frauen ausländischer Herkunft mit deutschem Pass oder Deutsche anderer Hautfarbe in gleichem Maße von rassistisch oder fremdenfeindlich motivierter Gewalt bedroht sind.

Der deutlich geringere Anteil von weiblichen Opfern an rassistisch oder fremdenfeindlich motivierten Kapitalverbrechen gibt keine Aufschlüsse darüber, in wieweit die wahrgenommene Bedrohung Handeln und Verhalten der potenziell betroffenen Frauen im Alltag beeinflusst. Die Verfasserinnen begrüßen deshalb zwar die Programme der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus, mahnen aber eine geschlechtsspezifische Auswertung bezüglich der Umsetzung der vom Ausschuss geforderten Schutzmechanismen und Beratungsangebote für weibliche Opfer an.

2.5 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

1. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, die für binationale Eheschließungen gültigen Gesetze und Verwaltungsvorschriften auf ihre Übereinstimmung mit dem Diskriminierungsverbot in Artikel 2 CEDAW hin zu überprüfen und gegebenenfalls umgehend zu ändern.

2. Die Verfasserinnen fordern eine Auswertung der Programme der Bundesregierung gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus unter zu Hilfenahme der Instrumente des Gender Mainstreaming und Gender Budgeting. (siehe auch Bericht der Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin)

¹¹ S. Anhang I.

II. Artikel 5 CEDAW

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen,

- a. um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen;*
- b. um sicherzustellen, dass die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, dass das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.*

1. Gewalt gegen Frauen

1.1 Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen

Das Kriminologischen Institut Hannover stellte in einer repräsentativen Studie 1992 fest, dass jede siebte Frau in Deutschland mindestens einmal in ihrem Leben Opfer einer Vergewaltigung oder sexueller Nötigung wurde.

In ebendieser Studie gaben 16,1% der befragten Frauen an, in einem 5-Jahres-Zeitraum Opfer physischer Gewalt in engen sozialen Beziehungen geworden zu sein¹².

¹² WETZELS, P. & PFEIFFER, C.: Sexuelle Gewalt gegen Frauen im öffentlichen und privaten Raum. Ergebnisse der KFN-Opferbefragung 1992, Veröffentlichung des Kriminologischen Institutes Niedersachsen, 1995.

Der Bericht der Gewaltkommission der Bundesregierung von 1990 stellte erstmals offiziell fest, dass Gewalt in der Familie die in unserer Gesellschaft am häufigsten ausgeübte Gewalt ist. Eine wissenschaftliche Studie zum Ausmaß von Gewalt gegen Frauen in Deutschland wurde von der Bundesregierung in Auftrag gegeben.

1.2 Aktionsplan der Bundesregierung

Die Verfasserinnen begrüßen die vielfältigen Maßnahmen des Bundes, die im Rahmen des Aktionsplanes gegen Gewalt an Frauen durchgeführt und eingeleitet worden sind.

Positiv hervorzuheben ist, dass

- ein Aktionsplan entwickelt wurde, der verschiedene Bereiche - Prävention, Rechtsetzung, Kooperationen und Vernetzungen, Sensibilisierungsmaßnahmen und internationale Zusammenarbeit umfasst.
- in dem Aktionsplan das Verständnis der Notwendigkeit von effektiver Prävention und gesamtgesellschaftlicher Ächtung von Gewalt gegen Frauen zum Ausdruck gebracht wird.
- Institutionelle Kooperationen auf den verschiedenen Ebenen – Bund, Ländern, Kommunen - entstanden sind, die Arbeitsschritte entwickeln.
- Interventionsprojekte und Vernetzungsstellen zur Verbesserung des Schutzes von Gewalt betroffener Frauen in Berlin und Schleswig-Holstein unterstützt wurden.

Frauenberatungsstellen und Frauenorganisationen kritisieren, dass die Bundesregierung in dem Aktionsplan meist mit dem Begriff der „häuslichen Gewalt“ arbeitet. Wie eine Stellungnahme anlässlich des bundesweiten Notrufetreffens anmerkt, verschleiert dieser Begriff, dass diese Gewalt zu 90% Männergewalt gegen Frauen und Kinder ist und dass es sich um Körperverletzung, psychische Gewalt, Folter, Mord, Freiheitsberaubung und andere Menschenrechtsverletzungen handelt¹³.

¹³ Stellungnahme des Bundesweiten Notrufetreffens im Juni 2000 zum Aktionsplan der Bundesregierung, www.frauennotrufe.de, besucht am: 24.04.03.

Nicht aus dem Blick geraten darf, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit vom männlichen Partner ein großes Hindernis für Frauen darstellt, sich aus gewalttätigen Beziehungen zu lösen. Fehlende Kinderbetreuungsangebote, das bislang überwiegend fehlende Angebot an Ganztagschulen aber auch die Steuergesetzgebung z.B. in Form von Ehegattensplitting und der ungünstigen Steuerklasse 5 sind in Deutschland Rahmenbedingungen, die für Frauen Berufstätigkeit und Kinder nur schwer vereinbaren lassen bzw. unattraktiv machen. Hier besteht nach wie vor massiver politischer Handlungsbedarf, damit Frauen auch mit Kindern zumindest ihren Lebensunterhalt vom Partner unabhängig bestreiten können. Die beginnende Einrichtung von Ganztagschulen durch die Bundesregierung und die Länder ist ein positiv zu wertender Schritt¹⁴.

1.3 Gesetzgebungsmaßnahmen

Am 1. Januar 2002 ist in Deutschland ein neues Gesetz zum Schutz von Opfern häuslicher Gewalt in Kraft getreten: das Gewaltschutzgesetz (GewSchG).

Die Verfasserinnen würdigen das Gewaltschutzgesetz mit seinen zivilrechtlichen Regelungen als einen Versuch, Frauen besseren Schutz vor Gewalt im sozialen Nahraum zukommen zu lassen. Geschädigte haben durch das Gesetz die Möglichkeit, bei einem Familiengericht oder allgemeinen Prozessgericht einen Antrag auf Überlassung der gemeinsam genutzten Wohnung (§ 2 GewSchG) oder auf Schutzanordnungen gegenüber dem Täter oder der Täterin – wie Betretungsverbot, Annäherungsverbot und Kontaktverbot (§ 1 GewSchG) – zu stellen. Die Polizei soll das neue zivilrechtliche Instrumentarium durch eine häufigere Wegweisung des Täters bzw. der Täterin aus der Wohnung ergänzen. Idealerweise sollen während dieses in der Regel sieben Tage andauernden Platzverweises die zivilrechtlichen Schutzanordnungen in Kraft treten, d.h. ein entsprechender Antrag gestellt und bewilligt werden.

¹⁴ Bundesministerium für Bildung und Forschung, Pressemitteilung vom 12.05.03 „Bund und Länder vereinbaren Aufbau von Ganztageschulen“.

Wenngleich die Ergebnisse einer umfassenden Evaluation des Gesetzes noch nicht vorliegen und für eine endgültige Bewertung abgewartet werden müssen, lassen sich bereits positive Effekte aber auch Mängel erkennen.

Besonders zu begrüßen ist, dass die Wohnungszuweisung für Ehefrauen gewalttätiger Ehemänner erleichtert und im Verfahren beschleunigt wurde und die Wohnungszuweisung für Frauen in einer nichtehelichen Beziehung auf ein juristisches Fundament gestellt wurde. Auch die Möglichkeiten für zivilrechtliche Schutzanordnungen sind verbessert worden. Verstöße durch den Täter stellen eine strafrechtlich zu verfolgende Straftat dar, durch die Frauen auch eine rechtliche Handhabe erhalten, sich gegen „Stalking“ zur Wehr zu setzen.

Sorge- und Umgangsrecht: Eines der beobachteten Defizite ist die Möglichkeit einer erneuten Bedrohung von Frauen und Kindern durch die Kollision von Gewaltschutzgesetz und Umgangsrecht. Hier sind klare Regelungen erforderlich, die sowohl die betroffenen Frauen als auch ihre Kinder vor direkter und indirekter Gewalt des Täters wirksam schützen. Um dieses Ziel zu erreichen müsste das Gewaltschutzgesetz Vorrang vor Sorge- und Umgangsrecht haben¹⁵.

Sanktionsrecht: Opferschutzeinrichtungen sollten direkt von den gezahlten Geldstrafen der Täter profitieren, ohne dass die Grundfinanzierungsverantwortung der Länder angetastet wird.

Mietrecht: hier besteht Änderungsbedarf, damit betroffene Frauen ohne Zustimmung des Mannes aus Mietverträgen entlassen werden können.

Platzverweis: Die auch von der Bundesregierung gewünschte sofortige Sanktionsmöglichkeit gegen den Täter – einen durch PolizeibeamtInnen im Einsatz vor Ort gegen ihn ausgesprochenen Platzverweis - wird in einigen Bundesländern (z.B. Bremen, Hamburg und Baden Württemberg) gut umgesetzt.

¹⁵ Geissel, Bettina: Das Gewaltschutzgesetz- Erfahrungen, Probleme, Forderungen aus juristischer Perspektive, 2003, in: Sonderinfo 6 zum Aktionsplan der Bundesregierung, Frauenhaus-Koordinierung, S. 9.

In der Mehrzahl der Bundesländer fehlen jedoch noch entsprechende Novellierungen in den Polizeigesetzen (wie z.B. in Sachsen und Thüringen).

Der gesellschaftliche Umgang mit dem Täter, zum Ausdruck gebracht durch das Verhalten der PolizeieinsatzbeamtenInnen in der Krisenintervention vor Ort, differiert entsprechend innerhalb des Bundesgebietes sehr stark. Die Verfasserinnen beklagen, dass eine konsequente gesamtgesellschaftliche Nicht-Akzeptanz von Männergewalt im sozialen Nahraum noch nicht erreicht ist.

1.4 Die Gesetzgebung begleitende Maßnahmen

Die Verfasserinnen begrüßen die Förderung von Pilotprojekten durch das Bundesministerium für Familie Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit einer Anschubfinanzierung, in denen die Arbeit von Interventionsstellen zur unmittelbaren Unterstützung der betroffenen Frauen erprobt wurde. Obwohl damit zwar ein wichtiger Beitrag geleistet wird, beunruhigt die Verfasserinnen jedoch die ungeklärte Weiterfinanzierung. Anschubfinanzierungen reichen für eine effektive und langfristig wirksame Arbeit nicht aus. Die flächendeckende Stärkung der Unterstützung und Beratung für von Gewalt betroffene Frauen, um u.a. von den zivilrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen, wäre für eine effektive unmittelbare Hilfe unerlässlich. Der Aktionsplan der Bundesregierung sieht eine derartige Stärkung durch den Ausbau von Beratung nicht vor bzw. sieht hier die Zuständigkeit der Länder gegeben.

Der zivilrechtliche Weg, den das Gewaltschutzgesetz anbietet, ist nur mit erheblichen bürokratischen Hürden zu beschreiten. Die hilfeschuchende Frau ist auf Unterstützung angewiesen. Auch deshalb macht nur ein kleiner Teil der Frauen von der zivilrechtlichen Möglichkeit Gebrauch und beantragt Wohnungsverweisung des Mannes. Beratungsstellen, die proaktiv Beratung hinsichtlich der Antragstellung auf Wohnungszuweisung durch die Frau leisten, bestehen leider nur vereinzelt.

Dort, wo modellhaft eine unterstützende aufsuchende Arbeit erprobt wurde, hat sie sich bewährt und sollte Verbreitung finden, unter Achtung der Selbstbestimmungsrechte der Frau¹⁶.

In einigen Städten und Bundesländern (z.B. München, Rostock, Hannover, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen) wurden in den Polizeibezirken spezielle Opferschutz-Beauftragte eingerichtet, die die Frauen über mögliche Schritte informieren. AnwältInnen und die Rechtsantragsstellen in Familiengerichten sind weitere Adressen, die juristische Hilfestellung bieten sollen. In der Praxis sind sie für die Beratung von Frauen zum Gewaltschutzgesetz oftmals noch nicht ausreichend geschult¹⁷.

Überwiegend ist die Beratung von gewaltbedrohten Frauen, die nach dem Gewaltschutzgesetz eine Wohnungszuweisung beantragen möchten, eine zusätzliche Aufgabe bestehender Hilfseinrichtungen von freien Trägern (Frauenhäusern und angegliederten Beratungsstellen, Frauen- Notrufen und Frauenprojekten), die bei der prekären finanziellen und personellen Ausstattung kaum imstande sind, diesen Aufgabenzuwachs zu bewältigen¹⁸. Die Arbeit der Koordinations- und Interventionsstellen ist bei weitem noch nicht bundesweit eingeführt, akzeptiert und finanziert.

Die Verfasserinnen fordern den flächendeckenden Ausbau einer unterstützenden Hilfeinfrastruktur für Frauen mit besonderem Augenmerk auf:

1. Interventionsberatung durch Fachkräfte in unabhängigen Interventionsstellen,
2. ambulante Beratung durch Fachkräfte in Beratungsstellen sowie
3. die Gewährung von Schutz in Frauenhäusern und Schutzwohnungen.

¹⁶ Kavemann, Barbara: Vorläufige Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsstellen Mecklenburg-Vorpommerns und der Mobilien Interventionen im Kontext der BIG-Hotline gegen häusliche Gewalt im Land Berlin, 2003, in: Sonderinfo Nr.6 Zum Aktionsplan der Bundesregierung zu Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Frauenhauskoordinierung, Frankfurt, Mai 2003, S.10-26.

¹⁷ Sellach, Brigitte: Auswertung von Interviews zu den Erfahrungen mit polizeilicher Wegweisung und dem Gewaltschutzgesetz in Frauenhäusern, in: Sonderinfo 6 zum Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Frauenhaus Koordinierung, Frankfurt am Main 2003, S. 31.

¹⁸ Sellach, Brigitte: Ergebnisse der Fachtagung, in: Sonderinfo Nr.6 Zum Aktionsplan der Bundesregierung zu Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Frauenhauskoordinierung, Frankfurt am Main 2003, S.37.

In der Praxis besteht für die Mehrzahl der Frauen nach wie vor die Notwendigkeit, in Frauenhäusern Zuflucht zu suchen. Ca. 45 000 Frauen fliehen in jedem Jahr vor der Gewalt ihres Partners in eines der 400 Frauenhäuser. Der Bedarf nach Unterbringung im Frauenhaus ist durch das neue Wegweisungsrecht nicht gesunken¹⁹.

In Nordrhein-Westfalen wurde die Polizei im Jahr 2002 in 14 300 Fällen wegen häuslicher Gewalt (Körperverletzungen 9134, Bedrohungen 1429 und sexuelle Nötigungen/ Vergewaltigungen 253) zu Hilfe gerufen.

Die Polizei verwies 4900 Mal den prügelnden Ehemann für 10 Tage aus der Wohnung²⁰. Insgesamt beantragten demgegenüber 500 Frauen in diesem Bundesland die alleinige Nutzung der gemeinsamen Wohnung bei Gericht, d.h. ein sehr kleiner Teil der Frauen macht Gebrauch vom Gewaltschutzgesetz. Die zivilrechtlich beantragte Wohnungszuweisung kommt z.B. nicht in Frage, wenn die Frau sich in der gemeinsamen Wohnung trotzdem zu wenig geschützt fühlt oder auch wenn sie keine Scheidung vom Ehemann will.

„Derzeit befinden sich Frauenhäuser in der Situation, dass zeitweise schutzsuchende Frauen aus Platzmangel abgewiesen werden müssen, gleichzeitig aber die durchschnittliche Aufenthaltsdauer im Frauenhaus zurückgeht“²¹. Das bedeutet, dass mehr Fluktuation stattfindet und der Bedarf an Kriseninterventionsarbeit und nachgehender Beratung zunimmt. Die Anforderungen an die Beratungsqualifikationen der MitarbeiterInnen wachsen, u.a. in Zusammenhang mit den Existenzproblemen der Bewohnerinnen und der oft unsicheren aufenthaltsrechtlichen Situation von

¹⁹ Die Angaben beziehen sich auf eine Information der Zentralen Informationsstelle für Autonome Frauenhäuser, Esslingen.

²⁰ Innenministerium und Ministerium für Soziales, Frauen und Familie von Nordrhein Westfalen, Presseerklärung, Häusliche Gewalt, Polizei zieht Jahresbilanz, 29.01.2003. ²⁰ Frauenhaus-Koordinierung-Online, www.frauenarbeit.de, besucht am 20.04.03.

²¹ Frauenhaus-Koordinierung-Online, www.frauenarbeit.de, besucht am 20.04.03.

Migrantinnen. Die öffentliche Finanzierung der Frauenhäuser wird diesen Veränderungen im Hilfebedarf nicht gerecht. „Landesfördermittel, die in jedem Bundesland unterschiedlich gewährt werden, decken nur einen Teil der institutionellen Kosten ab. Die erforderliche finanzielle Beteiligung der Kommunen bereitet vielfach Probleme“²². Die Finanzierung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Kinder und Frauen sollte zur staatlichen Pflichtaufgabe werden. Es fehlen vielerorts spezialisierte Unterstützungsangebote für Migrantinnen und Frauen mit Behinderung²³.

Ein Baustein im Aufbau einer gesellschaftlichen Nicht-Akzeptanz von Männergewalt sind spezielle Täterprogramme. Soziale Trainingskurse für gewalttätige Männer sind bei weitem noch nicht flächendeckend etabliert, und es besteht zudem die Gefahr, dass sie aus den knappen Mitteln der Opferhilfe finanziert werden.

Die vom CEDAW- Ausschuss im Prüfbericht von 2000 unter Absatz 34²⁴ empfohlenen Maßnahmen, um Richter für alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu sensibilisieren und dabei „die hohe Gefährdung ausländischer Frauen im Hinblick auf derartige Gewalt zu berücksichtigen“, sind bislang ungenügend. Zwar sind die von der Bundesregierung genannten Materialien, Ausbildungs-Standards, Fortbildungen und Tagungen zu würdigen, doch reichen sie nicht aus, um Breitenwirkung zu erzielen. Auch die von der Regierung genannten Tagungen der Deutschen Richterakademie befassen sich nicht speziell mit dem Thema Gewalt gegen Frauen²⁵. Die besondere Gefährdung und Problematik ausländischer Frauen stehen auch nicht im Mittelpunkt der Fortbildungsmaßnahmen, auch wenn der Titel einer im Juli 2003 angebotenen Tagung „Internationales Familienrecht“ heißt.

²² www.frauenarbeit.de, besucht am 20.04.03.

²³ Die Angaben beziehen sich auf eine unveröffentlichte Stellungnahme des Bundesverbandes autonomer Frauennotrufe, Kiel 2003.

²⁴S. Anhang I.

²⁵ Die Stellungnahme zum Prüfbericht im Regierungsbericht am Anfang des Regierungsberichtes zu finden, <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>.

So kommt es zu Urteilen, in denen Gewalt gegen Frauen als kulturspezifischer Brauch gesehen und entsprechend Strafmilderung zuerkannt wird, wie im Oktober 2002 im Essener Landgericht geschehen²⁶.

Für den sachgerechten Umgang mit ausländischen Familien und für die Anwendung des neuen Gesetzes ist eine flächendeckende und umfassende Aus- und Fortbildung aller relevanten Berufsgruppen - Jugendämter, Polizei, Justiz, Gerichtsvollzieher, Anwälte etc. - unabdingbar.

Migrantinnen mit Duldung bzw. unsicherem Aufenthaltsstatus sollten das Recht erhalten, zum Schutz vor weiteren Gewalttaten ihren Wohnort selbst zu bestimmen, d.h. die Residenzpflicht müsste aufgehoben werden.

Frauen, deren Aufenthalt nach §19 AuslG vom Ehemann abhängig ist, und die sich vom gewalttätigen Ehemann trennen wollen, sollten gerichtliche Maßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz als Indiz für eine besondere Härte anerkannt bekommen und ihnen sollte ein Bleiberecht gewährt werden. (Siehe auch KOK-Bericht zu § 19 AuslG.)

1.5 Prävention und Bekämpfung sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen (siehe hierzu auch Bericht von ECPAT Deutschland e.V.)

Gefährdet, Opfer von Vergewaltigung und sexueller Nötigung zu werden, sind nach den Zahlen des Bundeskriminalamtes²⁷ vor allem junge Frauen zwischen 14 und 21 Jahren.

Beklagt wird vor diesem Hintergrund von den Verfasserinnen, dass

1. eine systematische Prävention von Gewalt in Schulen nicht stattfindet und
2. Gewalt gegen Mädchen und Frauen in der schulischen Prävention nicht als Männergewalt bzw. Gewalt gegen Frauen und Mädchen thematisiert wird. Dadurch wird

²⁶ Frankfurter Rundschau: „Die ganz normalen Schläge des Ahmed M.“, 4.10.02, S.3.

²⁷ Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalitätsstatistik der Bundesrepublik Deutschland, PKS Berichtsjahr 2001, S. 100-142. www.bka.de, besucht am 24.04.03

versäumt, bereits bei Kindern und Jugendlichen bewusstseinsbildend zu arbeiten und Mädchen zu stärken. Ein Medienpaket für die schulische Prävention von Gewalt gegen Mädchen wurde im Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen angekündigt, bislang aber nicht erstellt.

Zu beachten ist allerdings: Prävention von sexualisierter Gewalt sollte zunächst bei den verantwortlichen Erwachsenen ansetzen, ihr Verhalten und ihre Machtstellung reflektieren, bevor Programme realisiert werden, die auf Stärkung von Kindern zielen²⁸. Prävention von (sexualisierter) Gewalt gegen Frauen und Mädchen muss systematisch in allen pädagogischen Berufsfeldern verankert werden. Die entsprechenden im Aktionsplan der Bundesregierung zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Ausbeutung angekündigten Maßnahmen müssen umgesetzt werden.

1.6 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

1. Die Finanzierung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Kinder und Frauen sollte zur staatlichen Pflichtaufgabe werden.

2. Alle relevanten Berufsgruppen - Polizei, Staatsanwaltschaft, RichterInnen, LehrerInnen, PädagogInnen etc. müssen für die Problematik männlicher Gewalt sensibilisiert und für den Umgang mit Tätern und Gewaltopfern geschult werden. Die besonderen Probleme von Migrantinnen und behinderten Frauen müssen dabei berücksichtigt werden.

3. Die wirksame Prävention von männlicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen kann immense gesamtgesellschaftliche Kosten einsparen. Diese staatliche Aufgabe sollte daher einen weitaus höheren Stellenwert erhalten, und systematisch mit angemessenem Einsatz von Ressourcen wahrgenommen werden.

²⁸ Die Angaben beziehen sich auf eine unveröffentlichte Stellungnahme des Bundesverbandes autonomer Frauennotrufe, Kiel, 2003.

2. Sexistische Werbung

2.1 Einleitung

Die Verfasserinnen beziehen sich im Folgenden auf die Stellungnahme der Bundesregierung in ihrem 5. Bericht zu CEDAW bezüglich der Absätze 37 und 38 des Prüfberichts²⁹.

Sexistische Werbung und Medienbilder bedienen überkommene Klischees, die in der jetzigen Gesellschaft mit geschlechtsspezifischen Benachteiligungen, Unterdrückungszusammenhängen und Gewalt gegen Mädchen und Frauen verbunden sind. Damit steht sexistische Werbung einem Gesellschaftswandel im Sinne von Artikel 5 von CEDAW im Wege. In diesem Artikel wird allgemein zur Abschaffung von Stereotypen und Vorurteilen aufgerufen, die klischeehafte Geschlechterrollen bedienen oder ein Geschlecht als minderwertig darstellen. Auf die besondere Bedeutung der Medien für diesen Zusammenhang wird seit der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking von 1995 verstärkt hingewiesen. In der auf dieser Konferenz verabschiedeten Aktionsplattform werden die Medien als einer der 12 zentralen Problemkreise genannt, und es heißt in Sektion J Absatz 234: "Everywhere the potential exists for the media to make a far greater contribution to the advancement of women."³⁰ In Deutschland zeigt sich deutlich, dass Medien und ihre Inhalte nicht automatisch zu einem solchen positiven Gesellschaftswandel beitragen, sondern dass es dazu besonderer, breit angelegter gesellschaftlicher Steuerungsmaßnahmen bedürfte, die leider bisher ausgeblieben sind.

²⁹ Die Stellungnahme zum Prüfbericht ist am Anfang des Regierungsberichtes zu finden, <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>.

³⁰ <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/media.htm>., besucht am 03.06.03. wodurch sich die Gesamtzahl der an dieses Gremium adressierten Beschwerden fast verdreifachte, und zwar von 694 Beschwerden im Jahre 2001 auf 1985 Beschwerden im Jahre 2002 (Deutscher Werberat, Pressemeldung Nr. 2 vom 17.03.2003).

2.2 Problembeschreibung und Problembehandlung

Sexistische Werbung stellt nach wie vor ein gravierendes Problem der stereotypen Darstellung von Frauen in deutschen Medien und im öffentlichen Raum in Deutschland dar. Über die letzten Jahre war ein starker Anstieg der Zahl der Beschwerden gegen sexistische Werbung zu verzeichnen, die von Personen und Organisationen der Zivilgesellschaft verfasst und zunehmend auch koordiniert wurden. Diese Beschwerden wurden einerseits an den Deutschen Werberat gerichtet, also an die Selbstkontrolleinrichtung der Werbewirtschaft. Andererseits wurden sie auch an Regierungsstellen und an die betreffenden Firmen selbst adressiert.

Es ist überraschend, dass die Bundesregierung in ihrem Bericht einen deutlichen Rückgang von offensichtlich frauendiskriminierender Werbung konstatiert. Diese Einschätzung beruht vermutlich auf der Statistik des Deutschen Werberates, der für das Jahr 2002 insgesamt 99 Werbemaßnahmen zählte, die bei ihm wegen Frauendiskriminierung angezeigt wurde, während es im Jahre 2001 um 108 Werbemaßnahmen handelte. Es muss jedoch betont werden, dass diese Zahlen natürlich nicht die Werbemaßnahmen erfassen, über die sich Bürger und Bürgerinnen z.B. nur bei den Unternehmen selbst oder bei Regierungsstellen beschwert haben. Es ist weiterhin zu bemerken, dass sich im Jahr 2002 eine äußerst vehemente Protestwelle gegen eine einzige frauendiskriminierende Werbekampagne richtete³¹, die der Deutsche Werberat letztendlich schützte. Dadurch erschien dieses Gremium, wie schon in früheren Jahren, vielen interessierten Teilen der Öffentlichkeit als ungeeignete Instanz zur Verfolgung sexistischer Werbung³² und nicht etwa, wie im Regierungsbericht dargelegt, als äußerst taugliche Instanz.

³¹ Über 1000 an den Deutschen Werberat gerichtete Beschwerden betrafen diese Werbemaßnahme, wodurch sich die Gesamtzahl der an dieses Gremium adressierten Beschwerden fast verdreifachte, und zwar von 694 Beschwerden im Jahre 2001 auf 1985 Beschwerden im Jahre 2002 (Deutscher Werberat, Pressemeldung Nr. 2 vom 17.03.2003).

³² So schrieb EMMA, eine kommerzielle feministische Zeitschrift, die in ganz Deutschland vertrieben wird, "jede Briefmarke, jede Faxeinheit" an den Werberat sei "rausgeschmissenes Geld" ("Wie BILD so richtig baden ging!" Januar/Februar 2003, S. 24).

Da die eben erwähnte Werbekampagne im Jahre 2002 auch auf Regierungsebene relevant wurde, sei sie hier kurz umrissen: Es handelte sich um eine Plakatserie, mit der die Boulevardzeitung BILD auf eine neue Reihe von Artikeln aufmerksam machte, in der verschiedene Leserinnen über ihre sexuellen Gewohnheiten berichteten. Die Plakate zeigten jeweils ein Foto einer solchen, halbnackt abgelichteten Leserin zusammen mit einem anzüglichen Zitat, wie z.B. "Mittags krieg ich Hunger. Auf Sex." Der Deutsche Werberat schützte diese Werbekampagne mit der Begründung, dass sie auf ein redaktionelles Angebot verweise. Daher müsse sowohl dieses Angebot als auch die Werbung im Namen der Pressefreiheit geschützt werden³³. In ähnlichen Fällen argumentierte der Werberat, dass Werbung nicht zu beanstanden sei, wenn in ihr Frauen "gerade nicht als passives (Lust-)Objekt dargestellt" werden, sondern wenn stattdessen verdeutlicht wird, "dass die Aktion von ihnen [den Frauen] ausgehe"³⁴.

Verschiedene Politikerinnen, denen ebenfalls Beschwerden über die BILD-Werbung vorlagen, stuften die Werbung jedoch genau deshalb als frauenfeindlich ein, weil sie suggeriere, junge Frauen wären exhibitionistisch und kontinuierlich an Sex interessiert bzw. für Sex zu haben. In Bezug auf Reaktionen der Regierung ist in diesem Kontext besonders das persönliche Engagement von einzelnen Amtsträgerinnen gegen die Werbemaßnahme äußerst lobend hervorzuheben. Als Frauensensorin, als Frauenbeauftragte oder als Ministerpräsidentin forderten sie aufgrund der bei ihnen eingegangenen Beschwerden das betreffende Unternehmen oder seine VerlegerIn dazu auf, die Werbung zu entfernen³⁵. In einem Fall wurde sogar eine Parodie auf die Plakatwerbung produziert und veröffentlicht: Mitarbeiter der Bremer Frauensensorin ließen sich fast nackt fotografieren um zu verdeutlichen, "wie lächerlich eine obsessive Sexualisierung des menschlichen Alltags ist"³⁶. Allerdings handelt es sich bei diesen

³³ Siehe den Internetauftritt des Deutschen Werberates unter http://www.interverband.com/dbview/owa/assmenu.homepage?tid=69392&fcid=19141&from_home=/werberat, besucht am 17.05.2003.

³⁴ Deutscher Werberat, Pressemeldung Nr. 2 vom 17.03.2003, S. 8.

³⁵ Siehe z.B. die Pressemitteilung des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales der Freien Hansestadt Bremen vom 08.11.2002.

³⁶ EMMA a.a.O., S. 23.

Strategien um einzelne Reaktionen, deren flächendeckenden und vorbeugenden Auswirkungen fraglich sind.

Politisch weitreichend und auch in Bezug auf Prophylaxe möglicherweise wegweisend war die Strategie einer städtischen Frauenbeauftragten. Als bei ihr viele Beschwerden gegen die BILD-Plakatwerbung eingingen, besann sie sich auf den Werbenutzungsvertrag zwischen ihrer Stadt und der Firma, die die öffentlichen Werbeflächen vermarktet. In einem Punkt dieses Vertrages verpflichtete sich die Firma, frauenfeindliche Werbung zurückzuweisen und im Zweifelsfall die Frauenbeauftragte der Stadt zu Rate zu ziehen. Aufgrund dieses Passus gelang es der Frauenbeauftragten, die Werbung sofort entfernen zu lassen³⁷.

Dieser Fall verdeutlicht, dass ein Passus gegen frauenfeindliche Werbung nicht nur in alle staatlichen und kommunalen Verträge mit Werbern aufgenommen sondern auch zur Anwendung gebracht werden muss. Dies sollte jedoch bereits im Vorfeld, bei der Auswahl der Werbung geschehen, was wiederum voraussetzt, dass Sexismus in seinen vielschichtigen Dimensionen klarer definiert wird. In jedem Fall muss eine breitere Diskussion über die Definition von sexistischer Werbung erfolgen, als sie der Deutsche Werberat zu leisten imstande ist. Generell wird diesem mehrheitlich mit Männern besetzten Gremium oft von feministischer Seite vorgeworfen, subtilerem Sexismus nicht entgegenzuwirken und Sexismus nur in seiner größten Form als problematisch wahrzunehmen³⁸. Diese größte Form lässt sich mit einem Beispiel verdeutlichen, in dem der Deutsche Werberat im Jahr 2002 eine Rüge wegen "Herabwürdigung von Frauen" ausgesprochen hat, und zwar gegen den Schweizer Hersteller von Fleisch-Maschinen Dorit. Dorit warb in deutschen Fachzeitschriften mit einem Foto, auf dem ein nacktes Frauengesäß neben einer Maschine zu sehen war, mit der Schinken geformt werden. Die

³⁷ EMMA a.a.O., S. 23.

³⁸ Siehe z.B. die Webpage <http://www.frauennews.de/themen/medien/werbung/werberat.htm>, besucht am 28.08.2001, sowie EMMA a.a.O. Weitere Beispiele für Proteste, die in den letzten Jahren durch den Deutschen Werberat zurückgewiesen wurden, finden sich in folgenden Artikeln: "Ich bin doch nicht blöd!" Beschwerden beim Deutschen Werberat lohnen sich". FrauenRat 5/2002, S. 19; "Der Unterschied zwischen Frau und Bier: Verstöße gegen Frauenwürde in der Werbung." FrauenRat 5/2000, S. 15.

Bildüberschrift lautete "Best ham"; darunter war zu lesen "Jeder Schinken braucht die korrekte Behandlung."³⁹.

In Bezug auf rassistische bzw. rassistisch-sexistische Werbung ist zu bemerken, dass der Deutsche Werberat kaum herangezogen wird und es keine Wellen der Empörung in der Öffentlichkeit gab, die mit denen um die sexistischen BILD-Werbung vergleichbar gewesen wären. So waren es im Jahre 2002 nur 6 Werbemaßnahmen, die beim Werberat wegen Rassendiskriminierung angezeigt wurden, und es wurde keine Rüge ausgesprochen⁴⁰. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es in Deutschland keine rassistische bzw. rassistisch-sexistische Werbung gäbe oder dass die allgemeine Sensibilisierung auf diesem Gebiet nicht erhöht werden müsste.

Zur Bedeutung des Deutschen Werberates und seines Instrumentariums muss abschließend bemerkt werden, dass die öffentliche Rüge sein härtestes Instrument darstellt. Mit einer Rüge ist zwar ein Appell an die Medienbetreiber verbunden, die betreffende Werbung zu boykottieren, jedoch kann dies nicht erzwungen werden. Unternehmen, die nicht von ihrem Werbekonzept abgehen möchten, brauchen dies also im Endeffekt auch nicht zu tun. Allerdings ziehen viele Unternehmen ihre Werbung bereits vom Markt, wenn sich Protest in der Bevölkerung zu regen beginnt und bevor der Deutsche Werberat die Angelegenheit geprüft oder ein Urteil gefällt hat. Es sollte auch noch ergänzt werden, dass der Deutsche Werberat nur für Wirtschaftswerbung zuständig ist, nicht jedoch beispielsweise für die Werbung politischer Parteien oder staatlicher Instanzen.

³⁹http://www.interverband.com/dbview/owa/assmenu.homepage?tid=69392&fcid=4346&from_home=/werberat, besucht am 03.06.03.

⁴⁰ Deutscher Werberat, Pressemeldung Nr. 2 vom 17.03.2003.

2.3 Fazit

In Deutschland wird gegen sexistische Werbung vor allem punktuell von einzelnen engagierten Mitgliedern der Zivilgesellschaft, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Regierungsmitgliedern und von der Selbstkontrolleinrichtung der deutschen Werbewirtschaft vorgegangen. Dies geschieht, nachdem die betreffenden Werbemaßnahmen bereits veröffentlicht wurden. Die unterschiedlichen Kriterien, die dabei von den verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren ins Feld geführt werden, zeigen zusammengenommen, dass bisher keine allgemeingültigen Vorstellungen darüber existieren, wie sexistische Darstellungen zu definieren und auf welcher Basis bzw. innerhalb welches Bezugsrahmens sie abzulehnen sind. Es müssen also einerseits klare Kriterien und Begründungszusammenhänge formuliert werden, damit Maßnahmen gegen sexistische Werbung weiter verstärkt und auf klarere rechtliche-definitivische Grundlagen gestellt werden können. Gleichzeitig packen diese Maßnahmen das Problem nicht an seiner Wurzel. Die zu erarbeitenden Kriterien und Begründungszusammenhänge müssen durch flächendeckende, bewusstseinsbildende Maßnahmen kommuniziert werden, um PolitikerInnen, Werbetreibende und eine breite Öffentlichkeit gleichermaßen für die Dimensionen und gesellschaftliche Problematik sexistischer und sexistisch-rassistischer Darstellungen zu sensibilisiert. Durch eine solche Sensibilisierung sollte auch und gerade subtile sexistische und sexistisch-rassistische Werbung geächtet werden und so bereits bei der Konzeption von Werbekampagnen als Option ausscheiden.

2.4 Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge:

1. Die Verfasserinnen schlagen die Einsetzung eines ExpertInnengremiums zur Erarbeitung von Definitionen sexistischer Werbung durch die Bundesregierung vor.

2. Die Verfasserinnen schlagen vor, dass die Bundesregierung die personelle Zusammensetzung dieses Gremiums unter besonderer Berücksichtigung von ExpertInnen aus der Zivilgesellschaft vornimmt.

3. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, darauf zu achten bzw. zu drängen, dass ein Passus gegen frauenfeindliche Werbung nicht nur in alle staatlichen und kommunalen Verträge mit WerberInnen aufgenommen wird, sondern auch bereits im Stadium der Genehmigung von Werbung zur Anwendung kommt.

4. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass nicht nur plumpe, sondern auch subtile Formen des Sexismus und Rassismus in diesen Genehmigungsverfahren erkennbar und ablehnbar werden.

5. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, Anlaufstellen bei diesbezüglichen Streitigkeiten zu benennen beziehungsweise vorzuschlagen.

6. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, flächendeckende Sensibilisierungsmaßnahmen zur Problematik sexistischer und sexistisch-rassistischer Werbung zu benennen und deren Finanzierung zu sichern.

III. Artikel 12 CEDAW

- (1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung zu gewährleisten.*
- (2) Unbeschadet des Absatzes (1) sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für die ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und der Stillzeit.*

1. Einleitung

Die Verfasserinnen sind erfreut über den von der Bundesregierung 2001 veröffentlichten Bericht zur gesundheitlichen Situation von Frauen in Deutschland. Gleichwohl weisen sie darauf hin, dass der Bericht keine Differenzierung bezüglich der Gesundheitssituation und –versorgung von deutschen und ausländischen Frauen macht. In Anerkennung der unzureichenden und teilweise widersprüchlichen Datenlage im Bereich Gesundheit von Migrantinnen⁴¹, begrüßen die Verfasserinnen deshalb alle Anstrengungen der Bundesregierung, Daten und Informationen zu ermitteln⁴² und erhoffen sich von der angekündigten Studie zur Lebenssituation ausländischer Frauen und Mädchen einen erheblichen Erkenntnisgewinn.

⁴¹ Collatz, Jürgen: Besondere Gesundheits- und Versorgungsprobleme von MigrantInnen in Deutschland in: Ünal, Arif, Gürel-Thol, Cigdem (Hg): Gesundheitsversorgung der Migrantinnen/Migranten in Köln – Überangebot mit Defiziten, Köln 1995, S.30.

⁴² BMFSFJ: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen. Sechster Familienbericht, Berlin 2000, S. XXVIII.

2. Mängel in der Gesundheitsversorgung von Migrantinnen

Ungeachtet dessen gibt es eine Reihe anerkannter Schwachpunkte in der Gesundheitsversorgung von Migrantinnen. Dies sind insbesondere Informationsdefizite über bestehende Angebote, kultur- und sprachbedingte Zugangsbarrieren zu den Gesundheits- und Sozialdiensten, Mangel an nichtdeutschen Fachkräften in den Gesundheits- und Sozialdiensten, sowie mangelnde Sensibilität und Empathie der Fachkräfte und eine nicht ausreichende psychosoziale Versorgung⁴³. Dies betrifft gerade auch die im Staatenbericht gesondert genannten Bereiche Gerontologie, Sucht, AIDS und Prostitution.

Aus dem breiten Spektrum notwendiger Ansatzpunkte für eine umfassende Gleichstellung von ausländischen Frauen im Gesundheitswesen sollen drei Beispiele genannt werden.

Mehrfach wird im Staatenbericht die Bedeutung spezifischer Informationen zur Gesunderhaltung von Müttern betont, wie sie auch in Art. 10 h) festgelegt ist. Im Rahmen der Mütterberatung verweist der Staatenbericht unter 12.3 auf das Müttergenesungswerk als bedeutsame Institution⁴⁴. Eine Inanspruchnahme des Angebots durch Migrantinnen wird jedoch durch fehlende muttersprachliche Informationen und Beratung erschwert, eine Ausrichtung auf die Zielgruppe der Zuwanderinnen fehlt.

Das in Absatz 12.5 des Staatenberichts beschriebene gesundheitliche Risiko von Frauen im Alter verstärkt sich nochmals bei Migrantinnen, aus den oben genannten sprach- und kulturbedingten Gründen. Hinzu kommt ein hohes Verarmungsrisiko, insbesondere bei verwitweten Arbeitsmigrantinnen. Sie sind zudem durch soziale Isolation gefährdet, vor allem dann, wenn Verwitwung und Mangel an familiären Unterstützungsleistungen zusammentreffen.

⁴³ Collatz, Jürgen, a.a.O., S,11.

⁴⁴ <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500105.pdf>.

Diese Gruppe von älteren Frauen ausländischer Herkunft wird aufgrund fehlender Kenntnisse der deutschen Sprache und Umgangskompetenzen am wenigsten in der Lage sein, auf die institutionellen Systeme ergänzender Unterstützung zurückzugreifen⁴⁵. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung deshalb nachdrücklich auf, gemeinsam mit den Regeldiensten Konzepte und Programme für den sich abzeichnenden erhöhten Bedarf an Unterstützung für ältere und hochbetagte Migrantinnen zu entwickeln und umzusetzen.

Die Verfasserinnen weisen den in Absatz 12 formulierten Anspruch der Bundesregierung zurück, dass jede die gesundheitlichen Leistungen erhält, welche notwendig sind. Weitgehende Unkenntnis prägt beispielsweise den Umgang von Ärzten und Ärztinnen mit genitalverstümmelten Frauen und Mädchen. Eine angemessene medizinische Hilfe scheitert an mangelnden Grundkenntnissen; die Ansicht einer Infibulationsnarbe schockiert die meisten Unwissenden, eine Klitoridektomie hingegen wird oft nicht erkannt⁴⁶. Ungeachtet des Verweises auf das pluralistische Gesundheitswesen mit seiner Vielzahl von Trägern, fordern die Verfasserinnen deshalb von der Bundesregierung die Unterstützung von Modellprojekten im Bereich der Prävention sowie der Aus- und Fortbildung von medizinisch-pflegerischem Personal für spezifische Gesundheitsprobleme von Migrantinnen.

Darüber hinaus verweisen die Verfasserinnen auf den bekannten Umstand, dass der Grad der sozialen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und der sozioökonomische Status ein wesentlichen Faktor für das gesundheitliches Wohlbefinden sind. Dies betrifft vor allem Frauen, insbesondere nachgereiste Ehepartnerinnen und Familienangehörige, für die Entwurzelung und soziale Isolation, Sprachdefizite und materielle Abhängigkeit die Ursachen für ein erhöhtes gesundheitliches Risiko darstellen⁴⁷. Die Umsetzung von Artikel 12 (1) für Migrantinnen steht deshalb in enger Wechselwirkung mit der vom

⁴⁵ BMFSFJ, a.a.O., S. 121

⁴⁶ Hulverscheidt, Marion: Gesundheitliche Folgen der weiblichen Genitalverstümmelung, in: Schnüll, Petra/ TERRE DES FEMMES (Hg.): Weibliche Genitalverstümmelung, Tübingen 1999, S.59.

⁴⁷ Bielefelder Memorandum Migration und Gesundheit: Zielstellungen für eine problemorientierte Gesundheitspolitik in Bielefeld, Bielefeld 1999, S.2.

Prüfungsausschuss unter Absatz 31⁴⁸ geäußerten Sorge hinsichtlich der oft unsicheren sozialen und wirtschaftlichen Lage ausländischer Frauen in Deutschland. Um so mehr kritisieren die Verfasserinnen, dass diese Sorge keinerlei Erwiderung im vorgelegten Staatenbericht findet.

(zu der Gesundheitsversorgung von illegal in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Migrantinnen s. agisra-Bericht, II. Artikel 11 CEDAW (4))

3. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

1. Die Verfasserinnen fordern, dass dem erheblichen Forschungsbedarf über die gesundheitliche Situation von Migrantinnen Rechnung getragen wird. Als geeignete Lösungswege werden eine angemessene und kontinuierliche Berücksichtigung dieser Bevölkerungsgruppe in der Sozialberichterstattung und eine gezielte Forschungsförderung, die der quantitativen Bedeutung der Frauen und Mädchen ausländischer Herkunft entspricht, vorgeschlagen.

2. Die Verfasserinnen fordern, im Bereich der Prävention spezifische Formen der Beratung zu entwickeln, die auf die besonderen Probleme und kulturellen Verschiedenheiten der Frauen ausländischer Herkunft in Bezug auf Mutterschaft, Ehe und Sexualität eingehen. Ebenso sind für die zunehmend älteren Migrantinnen Beratungs- und Unterstützungsangebote zum Thema Pflege, auch in der jeweiligen Muttersprache, vorzuhalten.

3. Die Verfasserinnen fordern die Verbesserung der interkulturellen Kompetenz des medizinischen und pflegerischen Fachpersonals sowie eine verstärkte Integration zweisprachiger Fachkräfte in die bestehenden Gesundheits- und Sozialdienste. Diskussionsvorschläge hierzu sind Sonderprogramme im Ausbildungssektor und bei der Stellenbesetzung bis hin zu Quotierungen.

⁴⁸ S. Anhang I.

IV. Artikel 16 CEDAW

- (1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau in Ehe- und Familienfragen und gewährleisten auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau insbesondere folgende Rechte:*
- a. gleiches Recht auf Eheschließung;*
 - b. gleiches Recht auf freie Wahl des Ehegatten sowie auf Eheschließung nur mit freier und voller Zustimmung;*
 - c. gleiche Rechte und Pflichten in der Ehe und bei deren Auflösung;*
 - d. gleiche Rechte und Pflichten als Eltern, ungeachtet ihres Familienstands, in allen ihre Kinder betreffenden Fragen; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;*
 - e. gleiches Recht auf freie und verantwortungsbewusste Entscheidung über Anzahl und Alterunterschied ihrer Kinder sowie auf Zugang zu den zur Ausübung dieser Rechte erforderlichen Information, Bildungseinrichtungen und Mitteln;*
 - f. gleiche Rechte und Pflichten in Fragen der Vormundschaft, Pflegschaft, Personen- und Vermögenssorge, Adoption von Kindern oder ähnlichen Rechtseinrichtungen, soweit das innerstaatliche Recht derartige Rechtsinstitute kennt; in jedem Fall sind die Interessen der Kinder vorrangig zu berücksichtigen;*
 - g. die gleichen persönlichen Rechte als Ehegatten, einschließlich des Rechts auf Wahl des Familiennamens, eines Berufs und einer Beschäftigung;*
 - h. gleiche Rechte beider Ehegatten hinsichtlich des Eigentums an Vermögen und dessen Erwerb, Bewirtschaftung, Verwaltung und Nutzung sowie der Verfügung darüber, gleichwie ob unentgeltlich oder gegen Entgelt.*
- (2) Die Verlobung und Eheschließung eines Kindes haben keine Rechtswirksamkeit; es werden alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen ergriffen, um ein Mindestalter für die Eheschließung festzulegen und*

die Eintragung der Eheschließung in ein amtliches Register zur Pflicht zu machen.

1. Einleitung

Neben Art. 16 Absatz (1) b CEDAW betont auch die Allgemeine Empfehlung Nr. 21 des gleichnamigen UN-Komitees die Bedeutung des Menschenrechts auf Eheschließungsfreiheit. Dort heißt es: „A woman’s right to choose a spouse and enter freely into marriage is central to her life and her dignity and equality as a human being“⁴⁹. Entgegen der landläufigen Meinung, ist das Phänomen der Zwangsverheiratung nach Aussagen damit befasster Berufsgruppen auch in Deutschland keine Seltenheit. Betroffen sind insbesondere Migrantinnen im Alter von 13 bis 21 Jahren⁵⁰.

2. Problematik der Zwangsheirat

Erzwungene Eheschließungen haben weit reichende Konsequenzen für die physische und psychische Gesundheit der Betroffenen. Dies gilt in besonderem Maße für junge Mädchen. Nach der Hochzeit wird von den Mädchen meist erwartet, dass sie ihrem Ehemann sexuell zur Verfügung stehen. Zwangsverheiratungen gehen dementsprechend mit einem hohen Risiko für die Frauen einher, von den aufgezwungenen Ehemännern vergewaltigt und sexuell missbraucht zu werden. Fehlende sexuelle Aufklärung erschwert die Situation der Mädchen, die häufig auch keinen Zugang zu Verhütungsmitteln haben. Als Folge des enormen psychischen Drucks, unter den die Mädchen im Vorfeld einer Zwangsheirat gesetzt werden kommt es zu Depressionen oder Suizid (-versuchen). Eines der Hauptprobleme betroffener Frauen und Mädchen ist die Isolation, sowohl für akut Betroffene, die in der Regel mit niemandem über ihre Situation sprechen können, aber

⁴⁹ Zitiert nach: “A choice by right”, Report of the working group on forced marriage, S. 6, <http://www.homeoffice.gov.uk>, besucht am 02.06.03.

⁵⁰ Die Angaben sind insbesondere der Aufstellung der Berliner Kriseneinrichtung „Papaty“ für die Jahre 1998-2002 entnommen, Berlin.

auch für diejenigen Frauen, die vor Zwangsheirat geflohen sind und somit ihr gesamtes soziales Umfeld verloren haben⁵¹.

Ebenfalls bedeutsam sind die Regelungen nach Artikel 10 a und g sowie 13 c CEDAW. Oftmals werden die schulischen oder beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten mit der erzwungenen Eheschließung stark beeinträchtigt, was weit reichende Auswirkungen auf ihre zukünftige ökonomische und soziale Situation hat. In einzelnen Fällen kommt es im Vorfeld einer Zwangsehe zu einem systematischen Fernhalten des Mädchens vom Schulunterricht. Außerdem haben sie weniger Verfügungsgewalt über ihr eigenes Leben, z.B. in Bezug auf die Möglichkeit Freundschaften zu pflegen, auszugehen, sportlichen oder anderen Freizeitbeschäftigungen nachzugehen oder ihren Kleidungsstil selbst zu bestimmen.

Unstrittig ist für die Verfasserinnen die Bedeutung von Gesetzgebung begleitenden Maßnahmen – wie unter 5.3.3 von der Bundesregierung aufgezählt. Gerade die dort angeführten Anmerkungen zum Bereich Täterarbeit, nach denen ihnen „durch konsequentes staatliches Einschreiten – strafrechtlich wie zivilrechtlich – das Unrecht ihres Handelns vor Augen geführt werden (muss)“ decken sich jedoch keineswegs mit der derzeitigen juristischen Praxis. Vielmehr betrachtet die deutsche Rechtsprechung die internen Strukturen in MigrantInnenfamilien oft als „exterritoriales“ Problem⁵² und erkennen Gerichte auf Grund kulturellrelativistischer Bewertungen der Straftat mildernde Umstände bei „Ehrenmorden“ an. Neben der konsequenten Anwendung der bestehenden Gesetze fordern die Verfasserinnen präventive Maßnahmen, insbesondere mehr anonyme Schutzeinrichtungen für betroffene Frauen und Mädchen. Der gängige Verweis auf Frauenhäuser als Zufluchtstätten geht am Bedarf vorbei, da diese oftmals nicht die nötige Anonymität garantieren und adäquate Beratung und Unterstützung anbieten können.

⁵¹ Berliner Arbeitskreis gegen Zwangsverheiratung: Informationsbroschüre Zwangsverheiratung, Berlin o.J.

⁵² Frings, Dorothea: Die freie Wahl des Ehegatten, in: TERRE DES FEMMES (Hg.): Zwangsheirat: Lebenslanglich für die Ehe, Tübingen 2002, S.19.

Als unzureichend bewerten die Verfasserinnen ebenfalls die in Artikel 16 (2) geforderten Maßnahmen gegen Verlobungen und Eheschließungen bei Minderjährigen. In einer in Berlin durchgeführten Studie von Pinar Ilkkaracan⁵³ (N=114, Alter 17-61) berichteten 43,3 Prozent der befragten Türkinnen im Alter von 13 bis 17 Jahren verheiratet worden zu sein. Diese Ehen wurden also nicht nach deutschem Recht oder nur mit Sondergenehmigung geschlossen. Vielfach werden insbesondere Ehen türkischstämmiger Minderjähriger zunächst im Herkunftsland nicht-staatlich geschlossen und erst nach Erreichen der Volljährigkeit in Deutschland standesamtlich (nach-) vollzogen. Eine solche religiöse Eheschließung hat für die Frauen einen bindenden Charakter und schränkt somit ihre nach deutschem Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten ein, wie das Recht auf Scheidung.

Die erst in jüngster Zeit von NROen begonnene systematische Analyse und Bewertung des Themas Zwangsverheiratung in Deutschland hat bereits zu einer Vielzahl von Forderungen und Anregungen im Umgang damit geführt, um für die Problematik von Zwangsheirat zu sensibilisieren.

Wie gezeigt, beruhen die Beschränkungen des Selbstbestimmungsrechts junger Migrantinnen in Deutschland überwiegend nicht auf gesetzlichen Regelungen, sondern auf traditionellen Gepflogenheiten. Somit ist auch die Regelung in Artikel 5 a CEDAW bedeutsam.

Die Verfasserinnen begrüßen deshalb den Willen der Bundesregierung, sich dieser Problematik zuzuwenden, welcher in einem ersten Fachgespräch von zivilgesellschaftlichen ExpertInnen, Abgeordneten und RegierungsvertreterInnen von BMFSFJ und BMJ im April diesen Jahres deutlich wurde. Gleichwohl drängen die Verfasserinnen auf eine aktivere Rolle der Bundesregierung bei der Umsetzung von Artikel 16. Die Verfasserinnen fordern insbesondere

⁵³ Ilkkaracan, Pinar: Domestic Violence and Family Life as Experienced by Turkish Immigrant Women in Germany (Women for Women's Human Rights Reports, No. 3), Istanbul 1996.

- die gesetzlichen Härtefallregelungen in §19 AuslG und §44 AuslG auf zwangsverheiratete Frauen und Mädchen zu erweitern;
- die Frist der Antragsstellung auf Aufhebung der Ehe sollte verlängert werden und eine Aufhebung der Zwangsehe nicht nur für die Zukunft sondern auch rückwirkend Geltung haben;
- die Anerkennung von Jugendhilfebedarf auch bei jungen volljährigen Migrantinnen mit Gewalterfahrung, da Jugendhilfemaßnahmen auch nach Erreichen der Volljährigkeit z.B. in Bezug auf Interventionsmöglichkeiten in der Familie auf die Bedürfnisse auch junger volljähriger Migrantinnen von allen zur Verfügung stehenden staatlichen Hilfsmaßnahmen am geeignetsten sind.
- eine Kampagne zur Aufklärung über deutsche Rechtsnormen in mehreren Sprachen;
- die Erstellung von Leitlinien für Polizei und Jugendämter zum Umgang mit Opfern von Zwangsheirat.

Darüber hinaus fordern die Verfasserinnen die Bundesregierung auf, den Ländern und Kommunen zu empfehlen, Schutzeinrichtungen für betroffene Frauen und Mädchen zu schaffen bzw. die interkulturellen Kompetenzen vorhandener Einrichtungen zu stärken, sowie SchulsozialarbeiterInnen und Angestellte in Jugendämtern zu schulen und für die Problematik von Zwangsheirat zu sensibilisieren.

Die Verfasserinnen betonen die dringende Notwendigkeit umfassender qualitativer und quantitativer Daten zum Thema Zwangsverheiratung in Deutschland um angemessene und bedarfsgerechte Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.

Abschließend erwarten wir eine Analyse und Bewertung der ergriffenen Maßnahmen im nächsten CEDAW-Bericht.

3. Problematik der „Ehrenmorde“

Mit allergrößter Sorge weisen die Verfasserinnen auf immer wieder auftretende Fälle sog. Ehrenmorde hin, welche oftmals den gewaltsamen Schlusspunkt in einer Auseinandersetzung um eine ungewollte Eheschließung oder andere familiäre Konflikte bilden.

Die Verfasserinnen kritisieren, dass dieser höchsten Form der Bedrohung von Leib und Leben einzelner Migrantinnen nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Der unter 5.3.1 dargelegte Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen⁵⁴ beispielsweise stellt keinen konkreten Bezug zu dieser Form der Gewalt her, eine statistischen Erhebung von tatsächlichen oder vermuteten „Ehrenmorden“ gibt es nicht. Solange es keine zuverlässigen Daten über Anzahl, Opfer und Täter für diese Tötungsdelikte in Deutschland gibt, fällt es leicht, von „Einzelfällen“ und „Ausnahmen“ zu sprechen. Die Vermutung ist jedoch nicht von der Hand zu weisen, dass für Migrantinnen der betreffenden Altersgruppe von etwa 14-21 Jahren „Ehrenmord“ eine nicht nur vereinzelt auftretende Todesursache darstellt. Erst im März diesen Jahres ist im Landkreis Tübingen eine 16-jährige Schülerin von ihrem Vater umgebracht und in einen nahe gelegenen See geworfen worden, weil sie sich in seinen Augen „unehrenhaft“ verhalten hatte. Bereits 1992 und 2000 wurden in derselben Region zwei weitere Verbrechen verübt, bei denen „Ehre“ eine Rolle spielte.⁵⁵

Darüber hinaus verzerren fehlende Angaben über „Ehrenmorde“ auch internationale Statistiken. So nennt die UN-Sonderberichterstatterin Asma Jahangir in ihrem Jahresbericht 2000⁵⁶ 14 Länder, in denen „Ehrenmorde“ begangen wurden. Unter den europäischen Staaten sind dort nur Schweden und Großbritannien genannt, ein Umstand, der wohl ausschließlich darauf zurückzuführen ist, dass andere europäische Länder

⁵⁴ Vgl. auch oben II. Art.5 CEDAW, 1.2 Aktionsplan der Bundesregierung.

⁵⁵ TERRE DES FEMMES in Schwäbisches Tagblatt: „Im Namen der Ehre getötet?“, 21.03.03, S. 29.

⁵⁶ United Nations: Civil and Political Rights, Including Questions of: Disappearances and Summary Executions: Report of the Special Rapporteur, Ms. Asma Jahangir: Submitted Pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1999/35 (E/CN.4/2000/3), Commission on Human Rights, United Nations, New York 2000.

ebenso wie die Bundesrepublik dieses Delikt nicht gesondert erheben und den VN als Verstöße melden.

4. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

1. Die Verfasserinnen fordern eine verstärkte Zuwendung der Bundesregierung auf die Problematiken der Zwangsverheiratung und „Ehrenmorde“ bei jungen MigrantInnen. Dazu gehören eine fundierte Bestandsaufnahme der aktuellen Situation und eine Überprüfung aller relevanten Gesetze und ihrer Anwendung hinsichtlich des Vorrangs des Schutzes der Betroffenen vor kulturellrelativistischen und/ oder bürokratischen Gepflogenheiten.

2. Abschließend erwarten die Verfasserinnen eine Analyse und Bewertung der ergriffenen Maßnahmen im nächsten CEDAW Staatenbericht.



agisra

Arbeitsgemeinschaft gegen internationale
sexuelle und rassistische Ausbeutung e.V.

Ludolfusstr. 2-4
60487 Frankfurt am Main

Telefon: 069 – 77 77 52 / 55

Telefax: 069 – 77 77 57

E-mail: info@agisra.de

Website: www.agisra.de

Zentrale Fragestellungen

Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um den Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr und Familienzusammenführung im Alter zu gewährleisten?

Was gedenkt die Bundesregierung im Hinblick auf die Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt zu unternehmen, zum einen, dass sie überhaupt berücksichtigt werden im Sinne von Gender-Mainstreaming und zum anderen, dass ihre Situation verbessert wird?

Wie gedenkt die Bundesregierung die Situation von illegalisierten Migrantinnen zu verbessern und ihnen zu ihren Menschenrechten zu verhelfen?

Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um die medizinische und gesundheitliche Versorgung von Migrantinnen zu gewährleisten?

Inhaltsverzeichnis

Zentrale Fragestellungen Seite 47

I. Artikel 5 CEDAW

- | | |
|--------------------------------------|----------|
| 1. Problemskizze Kindernachzug | Seite 49 |
| 2. Beispiele | Seite 50 |
| 3. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge | Seite 51 |

II. Artikel 11 CEDAW

- | | |
|--|----------|
| 1. Einleitung | Seite 53 |
| 2. Problemskizze Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis | Seite 54 |
| 3. Lösungs-/ Verbesserungsvorschläge | Seite 55 |
| 4. Problemskizze Illegalität | Seite 56 |
| 5. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge | Seite 58 |

III. Artikel 12 CEDAW

- | | |
|--------------------------------------|----------|
| 1. Problemskizze | Seite 59 |
| 2. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge | Seite 59 |

I. Artikel 5 CEDAW

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen,

a) um einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern von Mann und Frau zu bewirken, um so zur Beseitigung von Vorurteilen sowie von herkömmlichen und allen sonstigen auf der Vorstellung von der Unterlegenheit oder Überlegenheit des einen oder anderen Geschlechts oder der stereotypen Rollenverteilung von Mann und Frau beruhenden Praktiken zu gelangen;

b) um sicherzustellen, daß die Erziehung in der Familie zu einem richtigen Verständnis der Mutterschaft als einer sozialen Aufgabe und zur Anerkennung der gemeinsamen Verantwortung von Mann und Frau für die Erziehung und Entwicklung ihrer Kinder beiträgt, wobei davon ausgegangen wird, daß das Interesse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist.

1. Problemskizze Kindernachzug

Das deutsche Ausländergesetz sieht einen Kindernachzug gemäß § 20 AuslG nur für Kinder vor, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Für ältere Kinder ist es nur noch dann möglich, wenn „es auf Grund der Umstände des Einzelfalles zu Vermeidung einer besonderen Härte erforderlich ist“ (§ 20 Absatz 4 Nr.2 AuslG). Seitdem die Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz im Oktober 2000 in Kraft getreten sind, genehmigen deutsche Behörden bzw. Gerichte den Nachzug von Kindern häufig nur noch bis 12 Jahre. Ab 14 Jahre haben Kinder faktisch keine Möglichkeit mehr nachzuziehen, obgleich es dem Gesetzeswortlaut widerspricht.

Der neue Zuwanderungsgesetzesentwurf sah vor, für eine bestimmte Gruppe von Kindern das Nachzugsalter auf 18 Jahre zu erhöhen. Eine Aufenthaltserlaubnis wäre den minderjährigen Kindern von Asylberechtigten und Flüchtlingen nach Genfer Konvention zu erteilen gewesen sowie Kindern von Personen, die im Auswahlverfahren oder als Hochqualifizierte zuwandern, sowie Kindern, die zusammen mit ihren Eltern bzw. dem alleinsorgeberechtigten Elternteil den Lebensmittelpunkt nach Deutschland verlegen. Alle anderen Kinder, die das 12.

Lebensjahr vollendet haben, bekämen jedoch nur dann eine Aufenthaltserlaubnis im Rahmen des Familiennachzugs, wenn sie ausreichend Kenntnisse der deutschen Sprache besitzen. Unter Berücksichtigung des Kindeswohles, der familiären Situation etc. hätte auch in Einzelfällen einem minderjährigen Kind eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden können.

Für viele Familien stellt die Altersbegrenzung beim Kindernachzug eine unzumutbare Härte dar, Geschwister werden auseinandergerissen oder aber haben keine Möglichkeit gemeinsam mit ihren Geschwistern im Familienverband zu leben.

Kinder von Frauen, die als Hausangestellte bei Diplomaten arbeiten, dürfen unabhängig von ihrem Alter nicht nachziehen, dieses Recht ist den Hausangestellten von vorneherein verwehrt. Sollte eine Hausangestellte in Deutschland ein Kind gebären und mit dem Kind für einen Urlaub in ihr Heimatland zurückkehren, so kann sie bei der Wiedereinreise ihr Kind nicht mehr mitnehmen. Dies betrifft auch Mütter von Säuglingen. Grundlage hierfür sind Protokollrichtlinien des Auswärtigen Amtes.

2. Beispiele

Frau A. verlässt ihr Herkunftsland Peru und heiratet in Deutschland einen deutschen Mann. Mit ihren 16 jährigen Sohn hat sie bis zu ihrer Ausreise nach Deutschland ein Jahr zuvor immer zusammengelebt. Der Versuch, ihn im Rahmen einer Familienzusammenführung nachzuholen scheitert daran, dass er schon zu alt ist.

Frau C. hat vier Kinder. Der älteste Sohn ist 17 Jahre alt. Er ist kolumbianischer Staatsangehöriger, da sein Vater Kolumbianer ist. Die weiteren drei Kinder sind deutsche Staatsangehörige, da sie aus einer Partnerschaft mit einem Deutschen stammen. Frau C. versorgt die Kinder allein. Sie sieht sich überraschend gezwungen, Kolumbien zu verlassen. Ihr und ihren drei deutschen Kindern wird die Einreise nach Deutschland gestattet, dem ältesten 17 jährigen Sohn wird sie verweigert. Er ist nicht nur zu alt, seine Mutter kann zudem für seinen Lebensunterhalt nicht aufkommen und ist zunächst in Deutschland auf Sozialhilfe angewiesen. Die Geschwister haben in Kolumbien immer mit ihrer Mutter zusammengelebt, für sie bedeutet es eine große Härte, den Bruder zurückzulassen.

Der Nachzug von sonstigen Familienangehörigen (z.B. Eltern) ist nach dem deutschen Ausländerrecht im Rahmen der Familienzusammenführung nur vorgesehen, wenn es zur Vermeidung einer außergewöhnlichen Härte erforderlich ist (§ 22 AuslG).

Frau F. lebt in Deutschland als alleinerziehende Mutter mit ihren drei Kindern aus der Ehe mit einem Deutschen. Sie selbst möchte sich beruflich weiterqualifizieren als Krankenschwester. Ihre Arbeitszeiten sind mit der Betreuungszeit des Kindergartens nicht zu vereinbaren. Sie möchte ihre 66 jährige Mutter aus Ecuador nachholen, damit sie sich um die Kinder kümmert. Ihr Antrag wurde nicht bewilligt, u.a. deswegen weil sie keine Krankenversicherung gefunden hatte, die ihre Mutter versichert hätte.

3. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

Der Kindernachzug im deutschen Ausländergesetz sollte sich an der Volljährigkeit orientieren und Kindern grundsätzlich den Nachzug ermöglichen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

Der Nachzug von sonstigen Familienangehörigen (z.B. Eltern) sollte nach dem deutschen Ausländerrecht im Rahmen der Familienzusammenführung grundsätzlich vorgesehen werden. Dies betrifft v.a. auch Migrantinnen, da sie ihre Eltern im Alter oft begleiten und pflegen möchten.

Fragestellung: Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um den Kindernachzug bis zum 18. Lebensjahr und Familienzusammenführung im Alter zu gewährleisten?

II. Artikel 11 CEDAW

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere

a) das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Recht jedes Menschen;

b) das Recht auf dieselben Arbeitsmöglichkeiten einschließlich der Anwendung derselben Auswahlkriterien bei der Einstellung;

c) das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, das Recht auf beruflichen Aufstieg, Arbeitsplatzsicherheit und alle Leistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Berufsausbildung und Umschulung, einschließlich einer Lehre, der Berufsfortbildung und der ständigen Weiterbildung;

d) das Recht auf gleiches Entgelt, einschließlich sonstiger Leistungen, und auf Gleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit sowie Gleichbehandlung bei der Bewertung der Arbeitsqualität;

e) das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub;

f) das Recht auf Schutz der Gesundheit und auf Sicherheit am Arbeitsplatz, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit.

(2) Um eine Diskriminierung der Frau wegen Eheschließung oder Mutterschaft zu verhindern und ihr ein wirksames Recht auf Arbeit zu gewährleisten, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen

a) zum – mit Androhung von Sanktionen verbundenen – Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaubs sowie der Diskriminierung aufgrund des Familienstands bei Entlassungen;

b) zur Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, des Dienstalters oder sozialer Zulagen;

c) zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der

Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung;

d) zur Gewährung besonderen Schutzes für Frauen während der Schwangerschaft bei Beschäftigungsarten, die sich als schädlich für Schwangere erwiesen haben.

(3) Die Gesetze zum Schutz der Frau in den in diesem Artikel genannten Bereichen werden in regelmäßigen Abständen anhand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.

Zur Situation der Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt

1. Einleitung

Das Bemühen der Bundesregierung, einen Perspektivperspektivwechsel in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik einzuleiten, ist grundsätzlich zu begrüßen.

Wir stimmen mit der Zuwanderungskommission darin überein, dass Integration:

- in engem Zusammenhang zu Migration gesehen werden, notwendiger Bestandteil von Migrationspolitik sein und vom Gesetzgeber entsprechend berücksichtigt werden muss
- eine dauerhafte politische und gesellschaftliche Aufgabe darstellt, die alle im Land lebenden Menschen betrifft
- einen Prozess beschreibt, zu dessen Gelingen Aufnahmegesellschaft wie Zuwanderer/innen wechselseitig beitragen und
- als politische Aufgabe darauf abzielt, Zuwanderern/innen eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unter Respektierung kultureller Vielfalt zu ermöglichen.

Die Berücksichtigung der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsinteressen Deutschlands ist legitim. Sie dürfen aber nicht die ausschließliche Orientierung für eine arbeitsmarktorientierte Neuzuwanderung sein. Es sollten künftig auch Möglichkeiten für eine vorübergehende Beschäftigung von Arbeitsmigrantinnen geschaffen und die entsprechenden Verfahrenswege möglichst übersichtlich und nachvollziehbar gestaltet werden.

Eine neue Integrationspolitik muss sich an einen weiten Adressatenkreis und nicht nur auf Neuzuwandernde mit dauerhafter Aufenthaltsperspektive richten, sondern vor allem die bereits im Land lebenden Migrantinnen und Migranten berücksichtigen. Die Perspektiven für die künftige Rechtsstellung bereits hier lebender Migrantinnen bleiben bisher im neuen Zuwanderungsgesetz völlig unklar.

2. Problemskizze Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis

Durch die beabsichtigte enge Zweckbindung einer Aufenthaltserlaubnis an die Arbeitsaufnahme in einem Betrieb ist nicht ausgeschlossen, dass die Frist nachträglich gekürzt wird, wenn die Betreffende arbeitslos wird. Dies hat dann zur Folge, dass die Betroffene entweder ausreisen muss oder aber ein vollständig neues Aufenthaltserlaubnisverfahren zur erneuten Arbeitsaufnahme bei einem/einer anderen ArbeitgeberIn aufnehmen müssen. Angesichts der informellen und ungeschützten Arbeitszusammenhänge im Pflege- und Haushaltsbereich, in denen viele Arbeitsmigrantinnen tätig sind, fördert eine solche Politik und Gesetzgebung Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse.

Ausreise wie Neubeantragung wäre zudem einer auf Planbarkeit und Kontinuität angelegten Integrationspolitik gegenüber kontraproduktiv. Es würde außerdem die soziale Existenz der Angeworbenen/betroffenen Frauen ausblenden und einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Mehraufwand erfordern.

Generell bietet das neue, wieder aufgelegte und geplante Zuwanderungs- oder Ausländergesetz allen Frauen mit Migrationshintergrund weniger Möglichkeiten, einen gesicherten, unbefristeten Aufenthaltsstatus zu erhalten. Dieser Status kann in Zukunft als Niederlassungserlaubnis nach fünf Jahren erteilt werden. Allerdings sind diese an hohe Anforderungen gebunden, u.a.:

- die eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes
- das Vorhalten von mindestens 60 Monaten versicherungspflichtiger Beschäftigung
- die Anwesenheit bzw. die Aufenthaltserlaubnis seit fünf Jahren etc.

Neben der generellen Kritik, dass hiermit in der Regel nur noch erwerbsfähige und erwerbstätige Migrantinnen und Migranten zuwandern können, ist an dieser Stelle auf die geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen hinzuweisen. Diese hohe Messlatte kann

aus unserer Sicht nicht auf Frauen übertragen werden, zumindest Kindererziehungs- und Betreuungszeiten müssten auf diese 60 Monate versicherungspflichtige Beschäftigung angerechnet werden.

Zudem sollen in Zukunft ausreichende deutsche Sprachkenntnisse nachgewiesen und eine Prüfung in Staatsbürgerkunde erfolgreich absolviert werden. Weiterhin soll der Besuch von Integrationskursen innerhalb von sechs Monaten nach Einreise besucht werden müssen. In Ländern mit ähnlich bestehenden Regelungen hat sich gezeigt, dass es aufgrund von Kinderbetreuungsverpflichtungen insbesondere Frauen sind, die Schwierigkeiten haben, Integrationskurse erfolgreich zu absolvieren.

Die Praxis zeigt, je höher die Anforderungen für die Aufenthaltsverfestigung sind, desto weniger Frauen erreichen diese Titel. Das wird dazu führen, dass noch mehr Frauen als bisher nur über einen befristeten und damit unsicheren Aufenthaltsstatus verfügen werden. So wünschenswert eine umfassende Integrationspolitik ist – die natürlich einer gesicherten Finanzierung bedarf, dürfen die Regelungen hierzu aber nicht so starr und mit Sanktionsandrohungen behaftet sein.

3. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

Aus frauenpolitischer Sicht eindeutig zu bevorzugen wäre ein flexibles, freiwilliges Integrationsangebot, welches auf die besonderen Bedürfnisse von Frauen zugeschnitten ist. Schon heute sind Frauensprachkurse, insbesondere wenn sie Kinderbetreuungsmöglichkeiten beinhalten, sehr gefragt und die Kurse überlaufen.

Die enge Zweckbindung der Aufenthaltserlaubnis an eine/n ArbeitgeberIn sollte so gelockert werden, dass auch für Arbeitsmigrantinnen mit befristeter Aufenthaltserlaubnis der Verlust oder Wechsel einer Arbeitsstelle für die erteilte Aufenthaltserlaubnis unschädlich ist (ähnlich der Richtlinie der EU-Kommission über Bedingungen, Einreise und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Tätigkeit).

Kindererziehungs- und Betreuungszeiten sollten generell auf die für eine Niederlassungserlaubnis notwendigen 60 Monate versicherungspflichtiger Beschäftigung angerechnet werden.

Fragestellung: Was gedenkt die Bundesregierung im Hinblick auf die Situation von Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt zu unternehmen, zum einen, dass sie überhaupt berücksichtigt werden im Sinne des Gender-Mainstreaming und zum anderen, dass ihre Situation verbessert wird?

4. Problemskizze Illegalität

In Deutschland erhalten viele Migrantinnen meist nur die schlecht bezahlten Arbeitsplätze im informellen Sektor, d.h. in den als typisch weiblich bezeichneten Bereichen wie z.B. Haushalt, Pflegebereich, Kinderbetreuung und Sexgewerbe. In der Praxis scheinen dies die einzigen Bereiche zu sein in denen Frauen Arbeit finden können, und die außerdem traditionell (selbst heute noch) als Frauenarbeit gelten. In diesen Bereichen verdienen Millionen von Frauen den Lebensunterhalt für ihre Familien und sich selbst; dies sind gleichzeitig aber auch die Bereiche, die weder durch Arbeitsgesetze und -verordnungen noch durch ein irgendwie geartetes ausländerrechtliches Aufenthaltsrecht geregelt und damit geschützt sind. Gerade in diesen informellen und unregulierten Arbeitsmärkten treten dann auch Frauenhandel und zwangsarbeitsähnliche Methoden auf.

Zudem sind die Frauen aufgrund ihres daraus oft resultierenden unklaren bis illegalen Aufenthaltsstatus der Willkür von Arbeitgebern, staatlichen Organen und Ehemännern, die sie hier heiraten, ausgesetzt. Ein Aufenthaltsstatus, der für mindestens zwei Jahre an den des Ehemanns geknüpft ist, kann sie auch hier in unerträgliche Abhängigkeiten zwingen (siehe KOK-Bericht zu § 19 AuslG). Diese Ausgangslage begünstigt Heiratsagenturen sowie VermittlerInnen, "HändlerInnen" und „SchlepperInnen“ aller Art. Sie fördert die missbräuchliche Anwerbung und missbräuchliche Arbeitsbedingungen.

Die konkrete Situation der Frauen in Deutschland, ihr illegaler Status, ihre Schulden, ihre familiären Verpflichtungen, lässt vielfältige Formen und Ausübung von Zwang und Druck zu.

Für Migrantinnen, die als Dienstbotinnen, Kindermädchen, Putz- und Haushaltshilfe oder Pflegekräfte arbeiten, stellt sich die Situation ungleich schwerer dar. Sie sind bis heute unsichtbar. In diesem gleichermaßen ungeschützten Sektor sind sie der Willkür

der Hausherrn/-frauen ausgesetzt. Nicht selten handelt es sich um ein halbfeudales Arbeitsverhältnis, da die Bezahlung mehr durch freie Kost und Logis erfolgt. Der dauernde Zugriff auf die Arbeitskraft der Hausangestellten ist garantiert, wenn sie dort wohnen. Eine Interessensorganisation ist wegen der Entrechtung und Isolation besonders schwierig, darüber hinaus sind kaum Instanzen vorhanden.

Fehlende Aufenthaltsrechte und die dadurch mögliche Ignorierung von Arbeitsrechten sowie eine hohe Ersetzbarkeit der Frauen führen zu immer schlechterer Bezahlung und keinerlei Sicherheit. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sind nicht vorhanden. Die Gefahr der Belästigung und der sexualisierten Gewalt ist groß, denn diese findet wie überall auf der Welt am häufigsten im häuslichen Bereich statt.

Sich zur Wehr zu setzen, ist bis heute relativ schwierig, da die Beweislast auf Seiten des Opfers liegt. Kommt der illegalisierte Status hinzu, hat sich die Frau nicht nur durch den unerlaubten Aufenthalt, sondern auch durch die Arbeitsaufnahme strafbar gemacht. Sie wird kriminalisiert und des Landes verweisen. Sie wird in die Perspektivlosigkeit abgeschoben, der sie entkommen wollte. Frauen werden um den Preis ihrer physischen und psychischen Integrität und des Rechts auf Selbstbestimmung sklavenähnlich in Haushalten oder anderen Arbeitsbereichen „gehalten“. Sie erledigen die Arbeit in den Metropolen unsichtbar und quasi zum Nulltarif.

Ein illegalisierte Status verwehrt Menschen grundsätzlich den Zugang zu medizinischer Versorgung, ihren Kindern die Schulbildung, zwingt sie häufig, in ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Jederzeit müssen sie damit rechnen, den Arbeitsplatz zu verlieren und sich dann erneut auf die Suche nach einem Job zu begeben. Wird der Lohn nicht ausbezahlt, gibt es kaum Möglichkeiten, ihn einzufordern. Wird vom Arbeitgeber oder Hausherrn sexualisierte Gewalt ausgeübt, haben sie kaum Möglichkeiten, dies anzuzeigen. Die Suche nach einer Wohnung gestaltet sich schwierig, oft müssen horrenden Mieten für sehr beengte und heruntergekommene Unterkünfte bezahlt werden. Die Versorgung wird zu großen Teilen von Familienangehörigen, Bekannten oder den eigenen Communities geleistet. Dort finden neu Angekommene zunächst einmal Unterschlupf und die wichtigsten Informationen über potentielle Arbeitsmöglichkeiten und Verhaltensregeln. Die Angst, in eine Polizeikontrolle zu geraten, ist ständig zugegen. Denn eine Kontrolle hätte die Ausweisung oder Abschiebung zur Folge, häufig verbunden mit einer Geld- oder

Haftstrafe. Das Leben in der Illegalität mit all den Ängsten, Versorgungsengpässen bis hin zu existenziellen Nöten stellt eine große psychische Belastung dar und erfordert viel Mut und Stärke.

Der rechtlose Status ist Menschen ohne Aufenthaltsrecht in Deutschland zunächst einmal gemeinsam. Illegalisierung trifft und betrifft Frauen jedoch anders, da sie die Erpressbarkeit und damit Ausbeutung und Gewalt fördert und zudem sind Frauen noch von sexualisierter Gewalt bedroht.

5. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus müssen vor Ausbeutungspraktiken und Gewaltverhältnissen geschützt werden.

Darüber hinaus ist die erforderliche medizinische Versorgung zu gewährleisten. Der Schulbesuch von minderjährigen Kindern ist sicherzustellen. Die Entkriminalisierung von Beratungsstellen und ihren Mitarbeiterinnen, die mit Frauen ohne legalen Aufenthaltsstatus arbeiten, muss erfolgen.

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Migrantinnen und deren Kinder, die nur über einen unsicheren Aufenthaltsstatus verfügen, so abgesichert werden, dass die soziale und gesundheitliche Versorgung gewährleistet ist.

Aus diesen Gründen sollten Schulen und LehrerInnen (Gewährleistung von Bildung) sowie öffentliche Krankenhäuser und ihre Verwaltungsangestellten (Gewährleistung einer minimalen Gesundheitsversorgung) von den Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen, der sogenannten Meldepflicht, an die Ausländerbehörde ausgenommen werden.

Weiterhin wäre es notwendig die Einklagbarkeit von Lohn und eine Sprachförderung von Jugendlichen zu garantieren.

Zudem ist sicherzustellen, dass Beratungsstellen und ihre Mitarbeiterinnen, die illegal sich aufhaltenden Menschen in sozialen Notsituationen helfen, nicht unter die strafrechtlichen Bestimmungen (Beihilfe zum Verstoß gegen das Ausländergesetz) fallen.

Die vollständige Versagung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ist aufzuheben. Dies sieht der Gesetzesentwurf für Personen ohne Aufenthaltstitel grundsätzlich vor. Aus menschrechtlicher

Sicht ist es allenfalls zumutbar, AusländerInnen aus dringenden Gründen kurzfristig eine Arbeitserlaubnis zu verweigern.

Es sollte zudem über eine Legalisierungs- oder Amnestieregelung für bereits hier langjährig lebende Frauen ohne Aufenthaltsstatus nachgedacht werden, auch hier muss es zu humanitär orientierten Regelungen kommen.

Fragestellung: Wie gedenkt die Bundesregierung die Situation von illegalisierten Migrantinnen zu verbessern und ihnen zu ihren Menschenrechten zu verhelfen?

III. Artikel 12 CEDAW

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Bereich des Gesundheitswesens, um der Frau gleichberechtigt mit dem Mann Zugang zu den Gesundheitsdiensten, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit der Familienplanung, zu gewährleisten.

(2) Unbeschadet des Absatzes 1 sorgen die Vertragsstaaten für angemessene und erforderlichenfalls unentgeltliche Betreuung der Frau während der Schwangerschaft sowie während und nach der Entbindung und für die ausreichende Ernährung während der Schwangerschaft und der Stillzeit.

1. Problemskizze

Ein unsicherer und illegalisierter Status verwehrt Menschen grundsätzlich den Zugang zur gesundheitlichen und zu medizinischer Versorgung.

2. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

Es ist dafür Sorge zu tragen, dass Migrantinnen und deren Kinder, die nur über einen unsicheren Aufenthaltsstatus verfügen, so abgesichert werden, dass die gesundheitliche und medizinische Versorgung gewährleistet ist.

Aus diesen Gründen sollten öffentliche Krankenhäuser und ihre Verwaltungsangestellten (Gewährleistung einer minimalen Gesundheitsversorgung) mindestens von den Übermittlungspflichten öffentlicher Stellen, der sogenannten Meldepflicht, an die Ausländerbehörde ausgenommen werden.

Zudem ist sicherzustellen, dass Beratungsstellen und ihre Mitarbeiterinnen, die illegal sich aufhaltenden Menschen in sozialen Notsituationen helfen, nicht unter die strafrechtlichen Bestimmungen (Beihilfe zum Verstoß gegen das Ausländergesetz) fallen.

Es sollte weiterhin über eine Legalisierungs- oder Amnestieregelung für bereits hier langjährig lebende Frauen ohne Aufenthaltsstatus nachgedacht werden, auch hier muss es zu humanitär orientierten Regelungen kommen.

Fragestellung: Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um die medizinische und gesundheitliche Versorgung von Migrantinnen zu gewährleisten?

ECPAT Deutschland

Arbeitsgemeinschaft zum Schutze der Kinder
vor sexueller Ausbeutung

Postfach 5328
79020 Freiburg

Telefon: 0761 – 70 75 124
Telefax: 0761 – 70 75 123

E-mail: info@ecpat.de

Website: www.ecpat.de

Zentrale Fragestellungen:

Wird die Bundesregierung ihren Vorbehalt gegenüber der UN-Kinderrechtskonvention zurücknehmen, damit u.a. Kinderschutz Priorität gegenüber dem Ausländerrecht hat und ausländische Minderjährige, die sexuelle Gewalt erfahren haben, vor Ausweisung geschützt werden können?

Wann wird die Bundesregierung, wie bereits für die vergangene 14. Legislaturperiode angekündigt, die UN-Zusatzkonvention zum Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie ratifizieren? Wie wird sie die Konkretisierung der Formulierung des Tatbestandes der „Verbreitung pornographischer Schriften“ gem. §184 vorantreiben?

Wird die Bundesregierung veranlassen, dass in Fällen von sexuellem Missbrauch von Kindern auch durch Deutsche im Ausland vorrangig wegen Menschenhandel oder Förderung der Prostitution ermittelt wird, so dass dieses Delikt in den Katalog der Organisierten Kriminalität aufgenommen werden kann, entsprechend erweiterte Ermittlungsbefugnisse, Sonderzuständigkeiten sowie ZeugInnenschutzprogramme den ErmittlerInnen zur Verfügung stehen und diese Straftaten an Kindern bei binationalen Abkommen stärker als bisher berücksichtigt werden können?

Inhaltsverzeichnis

Zentrale Fragestellungen	Seite 62
I. Einleitung	Seite 64
II. Erfolge der Bundesregierung	
1. Zu Artikel 5 CEDAW	Seite 64
2. Zu Artikel 6 CEDAW	Seite 65
III. Kritik an der Bundesregierung	
1. Zu Artikel 5 CEDAW	Seite 66
2. Zu Artikel 6 CEDAW	Seite 68
VI. Zum Prüfbericht der Bundesregierung	Seite 69
V. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge	Seite 69

Kommentierung des Regierungsberichtes im Hinblick auf sexuelle Ausbeutung von Kindern und Jugendliche

(siehe hierzu auch TERRE DES FEMMES-Bericht zu II. Art. 2 CEDAW (1.5) und II. Artikel 5 CEDAW (1.5).)

I. Einleitung

Im Fünften Bericht der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wird im **Teil II: Die Bestimmungen des Übereinkommens und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland** detailliert über Maßnahmen berichtet, die den Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt betreffen. Bezug nehmend auf **Artikel 5: Beseitigung von Rollenstereotypen und Förderung der gemeinsamen Verantwortung von Frau und Mann für die Erziehung und Entwicklung der Kinder** beschreibt die Bundesregierung die Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern und Jugendlichen in Deutschland und Bezug nehmend auf **Artikel 6: Abschaffung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution** sind Maßnahmen zur Bekämpfung des Kinder- und Frauenhandels, der Kinderpornografie und des Sextourismus sowie Ermittlungsverfahren gegen Deutsche wegen im Ausland begangenen sexuellen Missbrauchs aufgeführt.

II. Erfolge der Bundesregierung

1. Zu Artikel 5 CEDAW

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung seit der letzten Legislaturperiode dem Schutz der Kinder und Jugendlichen einen hohen Stellenwert einräumt. Die Bundesregierung hat als einer der ersten 122 Teilnehmerstaaten des Ersten Weltkongresses 1996 in Stockholm einen Aktionsplan gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern vorgelegt, das

„Arbeitsprogramm von 1997 gegen Kindesmissbrauch, Kinderpornografie und Sextourismus“. Zusätzlich hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Jahr 2001 einen nationalen Nachfolgekongress zur Bilanz der bisherigen Maßnahmen gegenüber sexuelle Gewalt veranstaltet, was von den NROen gewürdigt wurde. Auch positiv zur Kenntnis genommen wurden die Vorbereitungen und Aktivitäten für den Zweiten Weltkongress gegen kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern in Yokohama im Dezember 2001.

Als wichtigen Schritt sehen wir auch die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) „über das Verbot und unverzügliche Maßnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Folgen der Kinderarbeit“. Zu würdigen sind auch die Erarbeitung und/ oder Unterzeichnung mehrerer internationaler Vereinbarungen wie das Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention, das Europarat-Übereinkommen, das Palermo Protokoll zu Delikten der Organisierten Kriminalität (OK-Delikten).

Positiv aufgenommen haben wir auch die 6. Strafrechtsreform, bei der die Strafandrohung bei sexueller Gewalt gegenüber Kindern verschärft wurde.

2. Zu Artikel 6 CEDAW

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung sich für Maßnahmen gegen die sexuelle Ausbeutung von Kindern im Rahmen von EU-Förder- und Austauschprogrammen aussprach. Als hilfreich beurteilen wir die vom Bundesministerium der Justiz im Jahre 1996 und 1998 bei den Bundesländern durchgeführte Umfrage nach den geführten Verfahren wegen sexuellen Missbrauchs an ausländischen Kindern durch Deutsche im Ausland.

III. Kritik an der Bundesregierung

1. Zu Artikel 5 CEDAW

Das von der Bundesregierung 1997 vorgelegte Arbeitsprogramm zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung zeigte seine Schwächen in der Umsetzung. Ihm lag keine systematische Bestandsaufnahme des IST-Zustandes und der notwendigen SOLL-Schwerpunkte zu Grunde. Leider hatte sich das Arbeitsprogramm nicht an den in Stockholm erarbeiteten und in Yokohama bestätigten Qualitätsstandards orientiert. Damit war das Arbeitsprogramm als Handlungsinstrumentarium wenig hilfreich.

Wir möchten hierzu jedoch bemerken, dass am 29. Januar 2003, also außerhalb des Berichtszeitraums, die Bundesregierung nun einen nationalen „Aktionsplan zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor sexueller Gewalt und Ausbeutung“ vorgelegt hat, der sich an den oben bereits erwähnten Standards orientiert. Dieser Nationale Aktionsplan beinhaltet erfreulicherweise eine regelmäßige Evaluierung bzw. ein Monitoring durch eine Bund-Länder-ExpertInnengruppe, der auch NROen angehören, und eine Zeitschiene für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen. Bei der Erstellung des Nationalen Aktionsplans waren NROen in beratender Funktion beteiligt. Leider wird im vorgelegten Nationalen Aktionsplan nur ein Teil der Maßnahmen konkretisiert oder deren Umsetzung zeitlich eingeordnet. Insbesondere Maßnahmen, die einer Finanzierung durch den Bund oder die Bundesländer bedürften, sind unkonkret oder/ und auf ein Minimum beschränkt.

Die Ratifizierung des Zusatzprotokolls der UN-Zusatzkonvention zum Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie war bereits für die 14. Legislaturperiode angekündigt, wurde aber nicht durchgeführt. Sie ist jetzt neu für die derzeitige 15. Legislaturperiode versprochen. Wir bedauern diese Verschiebung, da der Ratifizierung aus folgenden Gründen eine besondere Bedeutung zukommt:

- **Erstens stellt das Zusatzprotokoll eine klare Definition der Kinderprostitution und des Kinderhandels auf, die über die deutsche (strafrechtliche) Definition hinausgeht;**

- **zweitens erkennt es erstmalig strafrechtliche Interventionen als “geeignete Schutzmaßnahmen” i.S. der Kinderschutzkonvention an;**
- **drittens fordert es explizit eine stärkere internationale Zusammenarbeit bei der Bekämpfung und Strafverfolgung ein und**
- **viertens erteilt es an die Vertragsstaaten explizit den Handlungsauftrag, Tatbestände des Kinderhandels/-prostitution und -pornografie neu zu regeln und bestehende Regelungslücken zu schließen.**

Die Strafrechtsreformen zum Schutz der Kinder vor sexueller Gewalt zeigt in der Anwendung einige Probleme. Die Strafverfahren sind aufwändig und Zeugenaussagen sowie Beweise aus den Tatortländern vor den deutschen Gerichten oftmals nicht ausreichend.¹ Es mangelt an zwischenstaatlichen Abkommen, die eine Vereinfachung und Verkürzung solcher Verfahren ermöglichen würde. Oftmals sind die Strafverfolgungsbehörden auf die Unterstützung der deutschen Botschaften angewiesen, die jedoch aufgrund ihrer Dienstpflicht (zum Wohle des deutschen Bürgers tätig zu sein) mitunter die Strafverfolgung erschweren.

Die Bundesregierung verweist in ihrem Bericht auf die Fortschritte bei der Strafverfolgung von Kinderpornografie, die jedoch unseres Erachtens gravierende Defizite aufweist. Die Verbreitung pornografischer Schriften ist zwar in § 184 strafbar, jedoch bestehen dort erhebliche Lücken. Der Tatbestand ist sehr schwammig formuliert und die Beweisschwierigkeiten sind dementsprechend groß.

Die Bundesregierung hat inzwischen, jedoch außerhalb des Berichtszeitraums, ein neues Medienschutzgesetz verabschiedet, das einige Mängel beseitigt. Doch die Umsetzung entsprechend der Vorgabe des Zusatzprotokolls zur UN-Kinderrechtskonvention in

¹ Darüber hinaus existieren unterschiedliche Ermittlungsmethoden in den Ländern. So erhält der Täter im Ausland häufig die Möglichkeit, nochmals an den Tatort zurückzukehren und dort Beweismittel zu vernichten. Die neben den Opferzeuginnen wichtigsten Beweismittel für den Missbrauch von Kindern wie Videos und Bilder werden von ihm entweder zerstört oder anderweitig gesichert (bspw. codiert übers Internet ins Heimatland transportiert). Zusätzlich besteht ein mangelnder Informationsfluss. Er wird behindert durch Korruption, die Unterdrückung von Beweismitteln und keine ausreichende soziale Kontrolle.

nationales Gesetz steht immer noch aus. Nicht erwähnt wird im Bericht, dass die Bundesregierung die UN-Kinderrechtskonvention nur mit Vorbehalt ratifiziert hat.

2. Zu Artikel 6 CEDAW

Auch wenn seit der Einführung des Exterritorialprinzips einige Verfahren aufgenommen wurden und deutsche Touristen für ihre im Ausland begangenen Straftaten an Kindern rechtskräftig verurteilt worden sind, lässt sich insgesamt konstatieren, dass - nach Schätzungen- in Deutschland immer noch weniger als 1 % der Täter überhaupt angeklagt und noch weniger verurteilt werden². Angesichts der Tatsache, dass - geschätzte - 120.000³ deutsche Urlauber Kinder sexuell missbrauchen, zeigt diese erste Auswertung der Verfahren eine große Lücke zwischen der Strafandrohung und einer rigorosen Anwendung der Gesetze. Wir geben zu Bedenken, dass in der gleichen Zeit mehr deutsche Täter im Ausland wegen des sexuellen Missbrauchs an Kindern bei einem höheren Strafmaß als in Deutschland verurteilt wurden.

Die Bundesregierung verweist in ihrem Bericht auf den Fortschritt bei der Bekämpfung des Kindersextourismus. Leider ermitteln deutsche Behörden gegen deutsche Sextouristen ausschließlich wegen des sexuellen Missbrauchs von Kindern. Doch dieser Straftatbestand greift nur bei Kindern unter 14 Jahren, d.h. die Täter müssen folglich nur angeben, das Alter des Kindes nicht gekannt oder die Kinder älter geschätzt zu haben. Beweisprobleme sind damit vorprogrammiert. Die eigentliche Regelungslücke ist aber neben der niedrigen Schutzaltersgrenze⁴ die Tatsache, dass der Tatbestand die Tathandlungen nicht ausreichend erfasst und entsprechend bewertet. So wird erstens die Bezahlung der Kinder und damit der Kauf der Kinder als Ware nicht tatbestandlich benannt und darüber hinaus von der

² So wurden bspw. bis 1998 etwa 33 Verfahren vor Strafgerichten angeklagt, von denen lediglich 7 zu Verurteilungen führten bei einem Strafmaß für die Täter im Schnitt bei zwei Jahren und vier Monaten lag.

³ Kleiber, D. & Wilke, M. (unter Mitarbeit von Soellner, R. und Velten, D.): *AIDS, Sex und Tourismus. Ergebnisse einer Befragung von Urlaubern und Sextouristen* (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Gesundheit, Bd. 33), Baden-Baden 1995 (Nomos Verlagsgesellschaft)

⁴ Da aber in der bisherigen Praxis vorrangig wegen sexuellen Missbrauchs ermittelt wird, stellt sich hier das Problem der verschiedenen Schutzaltersgrenzen (von 14 Jahre bis 18 Jahre).

Rechtssprechung auch nicht strafscharfend bewertet. Zweitens werden – wie oben skizziert - die organisierten Strukturen, die auch unter den Sextouristen zu beobachten sind, nicht ausreichend berücksichtigt und folglich ermittlungstechnisch nicht entsprechend behandelt (siehe Menschenhandel).

IV. Zum Prüfungsbericht des Ausschusses

Im übrigen hatte der Ausschuss keine Empfehlungen zum deutschen Regierungsbericht zu Maßnahmen gegen sexuelle Ausbeutung von Kindern ausgesprochen, weshalb wir hier nicht weiter darauf eingehen.

V. Verbesserungs-/ Lösungsvorschläge

1. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, umfassender als im Nationalen Aktionsplan vom 29. Januar 2003 geschehen, Maßnahmen zum Schutz der Kinder vor sexueller Ausbeutung zu konkretisieren und einer Zeitschiene zuzuordnen. Dabei sollte besonderes Augenmerk den Maßnahmen gelten, die einer Finanzierung durch den Bund oder die Bundesländer bedürfen. Gegebenenfalls sollten diese Finanzierungen aufgestockt werden.

2. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, wie bereits für die vergangene 14. Legislaturperiode angekündigt, die UN-Zusatzkonvention zum Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie zu ratifizieren.

3. Die Verfasserinnen fordern die Bundesregierung auf, eine konkretere Formulierung des Tatbestandes der „Verbreitung pornographischer Schriften“ gem. §184 in die Wege zu leiten.

4. Bezüglich des Problems des sexuellen Missbrauchs an ausländischen Kindern durch Deutsche im Ausland sehen die Verfasserinnen dringenden Handlungsbedarf für eine Änderung der strafrechtlichen Tatbestände des sexuellen Missbrauchs. Da es sich in

Deutschland beim sexuellen Missbrauch von Kindern bisher um kein Delikt aus dem Deliktskatalog der "organisierten Kriminalität" (OK) handelt, kommen die bei Menschenhandel verfügbaren Sonderzuständigkeiten, erweiterten Ermittlungsbefugnisse sowie ZeugInnenschutzprogramme bei sexueller Ausbeutung von Kindern in der Regel nicht zur Anwendung. Hier sehen wir große Umsetzungsdefizite. Wenn in Fällen sexueller Ausbeutung von Kindern vorrangig wegen Menschenhandel und Förderung der Prostitution ermittelt würde, könnten auch diese Straftaten an Kindern bei bi-nationalen Abkommen berücksichtigt werden.

5. Problematisch bleibt auch, dass die Bundesregierung nicht beabsichtigt, den **Vorbehalt gegen die UN-Kinderrechtskonvention zurückzunehmen**. Damit hat das Ausländerrecht Priorität gegenüber dem Kinderschutz. Dies erlaubt den Behörden, auch ausländische Minderjährige, die sexuelle Gewalt erfahren haben, auszuweisen.

KOK e.V.

Bundesweiter Koordinierungskreis gegen
Gewalt an Frauen e.V.

Behlertstr. 35
D – 14467 Potsdam

Telefon: 0331 – 280 33 00

Telefax: 0331 – 280 33 07

E-mail: marionboeker@kok-potsdam.de

Website: www.kok-potsdam.de

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	Seite 74
Ermittlungsmethode	Seite 76
Beteiligung, Daten der Befragung	Seite 77

I. Artikel 6 CEDAW

1. Frauenhandel	Seite 80
1.1 Einleitung	Seite 80
1.2 Kommentar zu Frauenhandel	Seite 84
1.3 Aufenthaltstitel für Opferzeuginnen	Seite 87
1.3.1 Die rechtliche Situation und negativen Auswirkungen der Duldung für Opferzeuginnen	Seite 88
1.3.2 Kindernachzug/ Familienzusammenführung	Seite 91
1.3.3 Verbesserungs-/Lösungsvorschläge	Seite 92
1.4. Sicherung der Fachberatungsstellen	Seite 93
1.4.1. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 94
1.5. Die „4-Wochen-Bedenkfrist“ einheitlich umsetzen und ausweiten	Seite 94
1.5.1 Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 96
2. Zur Situation weiblicher Hausangestellter in Haushalten von Diplomaten	Seite 96
2.1 Einleitung	Seite 96
2.2 Anwendung der Palermo-Definition	Seite 97
3. Zur Situation von Asylbewerberinnen	Seite 99
3.1 Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 100

II. Artikel 5 CEDAW

1. Asylbewerberinnen und häusliche Gewalt	Seite 101
1.1. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 101

III. Artikel 11 CEDAW

1. Prostitution	Seite 102
1.1. Einleitung	Seite 102
1.2. Kommentar zur Prostitution	Seite 104
1.3. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 105

IV. Artikel 10, 11, 12 CEDAW

1. Ausstehende Studie zur Lebenssituation und sozialen Integration ausländischer Mädchen und Frauen, Migration unter Artikel 10, 11, und 12	Seite 106
2. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 107

V. Artikel 24 CEDAW

1. Verpflichtung Deutschlands zur Umsetzung des CEDAW-Abkommens	Seite 107
2. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge	Seite 108

Siehe auch ANHANG II:

Erhebung des KOK e.V. / Stellungnahmen vom Hurentag 2003

Vorbemerkung

Bereits im Überprüfungsjahr 2000 legte der KOK – Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und gegen Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. einen Schattenbericht vor.¹ Der vorliegende zweite Bericht des nun um einige neue Mitglieder gewachsenen Netzwerks knüpft im Berichtszeitraum (hier: 1999, 2000, 2001) an. Die Fragen, die den eigenen empirischen Untersuchungsteil angehen, schließen sich an den ersten Bericht (1996-1998) fortführend an und sind im Anhang I dieses Gesamtberichtes enthalten.

Die Fragen wurden auf der Grundlage der aktuellen Arbeitszusammenhänge erstellt und um relevante Fragen erweitert.

Der Berichtszeitraum (1999-2001) stellt bewusst eine Angleichung an den parallelen Staatenbericht dar. Dieser weist keine Daten aus dem Jahr 2002 aus. Das Verfahren, Staaten- und Nichtregierungsberichte sowie Prüfberichte des CEDAW- Ausschusses als Dialog zu entwickeln, setzt unserer Meinung nach eine diesbezügliche Übereinstimmung voraus. Eine gewisse Schwierigkeit wird sich durch die nun erstmals eingetretene Verschiebung des Staatenberichtes von 2003 auf 2004 bei dem eigentlich 4-jährigen Berichtsabständen in den nächsten Jahren ergeben: Insgesamt wird das Datenmaterial entweder auf beiden Seiten zusehends veralten, oder demnächst mehr als drei/vier Jahre umfassen müssten. Was für staatliche Statistikbehörden machbar ist, würde für Nichtregierungsorganisationen aber einen erheblichen Mehraufwand (Zeit/Personaleinsatz/Geld) bedeuten. Es soll an dieser Stelle die bekannte Tatsache in Erinnerung gerufen werden, dass der Dialog des Instruments der Berichterstattung von PartnerInnen mit völlig unterschiedlichen Ressourcenausstattungen bestritten wird und sich durch Berichtszeitverschiebungen Auswirkungen wie ein mögliches Auseinanderklaffen des Datenmaterials der Berichtszeiträume, der Belastung des (Zeit-) Budgets der Nichtregierungsorganisationen ergeben könnten, ganz abgesehen von der möglicherweise politisch verlorenen Zeit.

Der „Fünfte Bericht der Bundesregierungen Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)“ vom August 2002 (Teil II. „Die Bestimmungen des Übereinkommens und ihre Umsetzung in der

¹ In Deutsch ist er im Internet unter <http://www.kok-potsdam.de> als pdf - Datei erhältlich.
Eine Englische Version senden wir gern per E-mail zu: Bitte wenden Sie sich an: office@kok-potsdam.de

Bundesrepublik Deutschland“, insbesondere Kap. 6, Artikel 6, „Abschaffung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution“, S. 88-93) sowie damit verbundenen Teile des Regierungsberichts werden von dem vorliegenden Bericht aus Sicht der an der Untersuchung beteiligten Nichtregierungsorganisationen in den folgenden Schritten kommentiert:

- Die Kommentierung der entsprechenden Aussagen zum Thema Frauenhandel im Regierungsbericht mit Bezugnahme auf die entsprechenden abschließenden Empfehlungen des CEDAW- Ausschusses vom Februar 2000 vor dem Hintergrund der Verpflichtung aus Art. 6 CEDAW
- Eine Kommentierung unter Artikel 6 zur Situation von weiblichen Hausangestellten in den Privathaushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland
- Eine Kommentierung unter Artikel 6 zur Situation von Asylbewerberinnen in der Bundesrepublik Deutschland
- Die Kommentierung unter Artikel 11 (1) c)e) und f) der auf dem zweiten Teil der Erhebung gestützten Ergebnisse zum Thema Prostitution in Bezugnahme auf die entsprechenden Aussagen im Regierungsbericht und den entsprechenden abschließenden Empfehlungen des CEDAW – Ausschusses vom Februar 2000 vor dem Hintergrund der Verpflichtungen aus weiteren CEDAW-Artikeln
- Kommentierungen weiterer Artikeln 10, 11, 12, 24 des CEDAW-Abkommens, betreffend einiger angrenzender Themen

Im Anhang des gesamten Schattenberichtes:

- Fallbeschreibungen
- Die Auswertung des ersten Teils der Erhebung betreffend Frauenhandel
- Die Auswertung des zweiten Teils der Erhebung betreffend Prostitution
- Ranking der wichtigsten Handlungsfelder

Insofern als die von Frauenhandel betroffene Frauen in der überwiegenden Anzahl der Fälle Arbeitsmigrantinnen sind und sich ob kurz oder länger im Zielland Bundesrepublik Deutschland aufhalten, sind sie wie die anderen Klientinnen aller unserer Nichtregierungsorganisationen in vielfacher Hinsicht und nicht nur als Opfer von Frauenhandel sondern wie alle Frauen und Männer in der Bundesrepublik Deutschland unterschiedlich aber unausweichlich von allen Aspekten betroffen, auf die CEDAW, der Regierungsbericht und das CEDAW- Ausschuss eingeht.

Deshalb bedurfte dieser Schattenbericht 2004 dieser Erweiterung der Kommentierung.

Ermittlungsmethode

Es wurde an Basisorganisationen im KOK e.V. in der Bundesrepublik Deutschland, die Opfer von Frauenhandel beraten und ihnen menschenrechtliche Assistenzen bieten, nach der Vorbereitung in einer Arbeitsgruppe im KOK e.V., ein von diesem erstellter Fragebogen versandt. Die Auswertung und Berichtserstellung übernahm der KOK e.V.

Die Endredaktion erfolgte in Abstimmung mit der Arbeitsgruppe.

Im KOK e.V. sind zur Zeit 38 Mitgliedsorganisationen². Neun davon sind keine Fachberatungsstellen. Sie arbeiten als Träger einer Fachberatungsstelle, arbeiten theoretisch und im Rahmen von Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit, in der Unterstützung der anderen Organisationen durch Lobbying, in anderen Bereichen wie der Beratung von Prostituierten und Migrantinnen in anderen Lebenslagen oder als Frauenhaus, und stuften sich selbst nicht als geeignet für eine sinnvolle Beantwortung des Fragebogens ein.

Diese gaben keinen Fragebogen ab.

Eine Fachberatungsstelle befand sich im Berichtszeitraum in einer Aufbau- und Re-Organisationsphase. Sie konnte auf keine Praxis zurückgreifen.

10 Fachberatungsstellen antworteten nicht. Einige meldeten zurück, dass sie bei gleichzeitiger Kürzung der Personalbudgets und Stundenzahl der Mitarbeiterinnen und wachsender Anzahl von Klientinnen oder/ und anspruchsvoller und umfangreicher werdenden Beratungs- und Assistenzleistungen keine Zeit für das Beantworten aufbringen konnten.

² agisra e.V., Frankfurt am Main; agisra Köln e.V.; Amnesty For Women Städtegruppe Hamburg e.V.; Autonomes Frauenhaus Kassel e.V.; Ban Ying e.V., Berlin; Belladonna, Frankfurt an der Oder; Beratungsstelle für Migrantinnen, Herne; Beratungsstelle für Migrantinnen der Hurenselbsthilfe e.V., Saarbrücken; Contra, Beratungs- und Koordinierungsstelle für Betroffene von Frauenhandel in Schleswig-Holstein; Deutscher Caritasverband, Freiburg; Dortmunder Mitternachtsmission e.V.; Evangelische Frauenarbeit in Deutschland e.V., Frankfurt am Main; Evangelische Frauenhilfe in Westfalen e.V.; Fach- und Beratungsstelle Nachtfalter, Essen; FIM e.V., Frankfurt; FIZ Stuttgart; Franka e.V., Kassel; Frauenberatungsstelle „Frauen helfen Frauen Hagen e.V.“; Hydra e.V., Berlin; In Via, Freiburg; In Via Katholische Mädchensozialarbeit für das Erzbistum Berlin e.V.; In Via Kofiza-Landesstelle Nürnberg; In Via Kofiza –Landesstelle München; Internationale Frauenliga Für Frieden Und Freiheit - Deutsche Sektion; Jdwiga Modellberatungsstelle München; Karo, Plauen; Kobra-Zittau; Kobra Zittau - Aussenstelle Leipzig; Kobra e.V. Hannover; Nadeschda, Herford; Ona e.V., Berlin; Phoenix e.V., Hannover; Projekt für Migrantinnen der Frauenberatungsstelle Düsseldorf e.V.; Solwodi e.V., Boppart und Niederlassungen; Sozialdienst Katholischer Frauen e.V., Hildesheim; Terre des Femmes e.V., Tübingen/Berlin; Thara e.V., Bielefeld; Vera-Fachberatungsstelle für Frauen, die vom Menschenhandel betroffene sind, Magdeburg; (Unterstrichene: Keine Beratungsstelle)

Eine Organisation füllte den Fragebogen zusammengefasst für ihre 7 Fachberatungsstellen und 5 Schutzwohnungen aus: Wir konnten die Daten nicht mehr auflösen und behandeln diesen Dachverband daher als eine Fachberatungsstelle.

Bei der Frage der Finanzierung der Fachberatungsstellen nehmen wir diese Organisation aus, um keine disproportionale Gewichtung zu verursachen.

Die Koordinatorin von Hydra e.V., Treffpunkt und Beratung für Prostituierte in Berlin, trug zum Teil 2 der Befragung (siehe Ergebnisse im Anhang) durch ein ausführliches Interview und Informationen zu der Untersuchung bei. Diese Organisation nahm bei der Beantwortung auch nur beim zweiten Teil der Befragung zu Prostitution teil, da sie nicht für von Frauenhandel betroffene Frauen zuständig sind. Das geführte Interview war durch die eingebrachte Fachkompetenz maßgebliche Voraussetzung für die Erstellung des Fragebogenteils zur Prostitution.

Beteiligung - Daten

Es haben sich also insgesamt 18 von den insgesamt 28 im KOK e.V. in Frage kommenden Fachberatungsstellen in Deutschland an der Untersuchung beteiligt.

Damit ist die Beteiligung ebenso hoch wie zum Bericht 2000.

Wie schon erwähnt besteht der Fragebogen wie später die Auswertung aus zwei getrennten Teilen: Einem Teil zu Frauenhandel und einem Teil zum Prostitutionsgesetz und seinen bisherigen Auswirkungen.

Nicht alle Fachberatungsstellen haben in alle Fragen komplett beantworten können: Die Gründe (keine Erfahrung, keine Angaben möglich, Arbeit nicht in diesem Bereich etc.) und die Anzahl werden in der Auswertung aufgeführt.

Die erhobenen Daten sind anonymisiert und zusammengefasst. Die Daten insgesamt kamen zwar mit Angaben der jeweils zuzuordnenden Bundesländer. Zur Anonymisierung und zum Schutz der Fachberatungsstellen (meist gibt es nur eine pro Bundesland, die so leicht identifiziert werden könnten) wurden Angaben nach Bundesländern zusammengefasst. Die Fachberatungsstellen sind auf die Kooperation der Behörden angewiesen und von

GeldgeberInnen abhängig, und würden ohne solche Nichterkennbarkeit sonst auf Einschätzungen und Angaben verzichten müssen.

Das verdeckt notgedrungen eine deutsche Besonderheit: Die positiven wie negativen Auswirkungen des Föderalismus. Einerseits erlaubt er staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Institutionen durch die eigenständigen Länderkompetenzen weiter (oder weniger weit) als die Massnahmen der nationale Ebene in der Politikgestaltung zu gehen, was manchmal eine positive treibende Kraft ist und nachziehende Modellentwicklungen befördert, andererseits entsteht in der Abweichung von der nationalen Politikvorgabe positiv wie negativ je eine andere FrauenMenschenrechtslage: Wieviel Zugang und Wahrnehmung von (gleichem!) Recht möglich ist, hängt von verschiedenen Faktoren in den Bundesländern ab, zuletzt von der politisch gewählten Landesregierung und ihrem politischen Willen. Unter anderem³ im Rahmen der CEDAW-Verpflichtungen, Diskriminierungen abzuschaffen und Gleichstellung zu erreichen, erscheint uns dies eine ziemlich bedenkliche Auswirkung des Föderalismus, die vor allem gemessen an der Priorität von FrauenMenschenrechte und den Grundsätzen von Gleichbehandlung und Gleichstellung eigentlich keinen Bestand haben kann.

Eine von den Nichtregierungsorganisationen seit längerem angeregte Vereinheitlichung der Rechtssprechung auf der Ebene der Innenminister der Bundesländer auf (höchstem UN-) Niveau oder zumindest dem den Vorgaben der Bundesregierung konnte bislang nicht erreicht werden.

Die Daten der Zahlen dieser Auswertung beziehen sich nur auf die Opfer von Frauenhandel, die als Klientinnen der Fachberatungsstellen beraten und denen Assistenzen angeboten wurden. Sie sind nur Annäherungswerte und können Tendenzen aufzeigen.

Bezogen auf das komplexe Phänomen Frauenhandel stellen sie aber kein absoluten Angaben dar, etwa über die Anzahl der tatsächlich betroffenen Frauen. Die Dunkelziffer bleibt hoch. In vielen Fachberatungsstellen werden auch Migrantinnen und ihre Familienangehörigen/ PartnerInnen und Prostituierte und ihre Familienangehörigen/ PartnerInnen beraten, die nicht Opfer von Frauenhandel sind. Diese Zahlen sind nicht aufgeführt und wurden von den Beantwortenden auch klar getrennt und sind also nicht eingeflossen.

³ z.B. Umsetzung von EU-Richtlinien, etwa zu Migration oder Gleichstellungspolitik

Die hier angegebenen Zahlen sind also weder die Gesamtzahl der von Frauenhandel in den Fachberatungsstellen beratenden Klientinnen noch die Gesamtzahl der von Frauenhandel in Deutschland betroffenen Frauen.

Unter den von Menschenhandel betroffenen Klientinnen sind auch einige wenige (junge) Männer oder andere aufgrund des sozialen Geschlechts Betroffene.

Wir haben keine Angaben zu diesen KlientInnen gemacht.

Unsere Annahme ist aber, dass künftig bei der erwarteten zunehmenden Akzeptanz und den nationalen Implementierungen sowohl der VN-Definition FrauenMenschenhandel als auch im Rahmen des Einfließens der ‚gender‘-Perspektive sowie durch eine zunehmende Selbstvertretung und Enddiskriminierung der Betroffenen in den Menschenrechtsdokumenten - und Instrumenten eine Ausweitung des Blicks auf diese erfolgen wird.

Dies wird die Notwendigkeit weiterer, spezifischer Fachberatungskräfte- oder Einrichtungen nach sich ziehen, wie dies insgesamt als Folge der Anerkennung weiterer spezifisch Betroffener nach der VN-Definition annehmen lässt.

I. Artikel 6 CEDAW

Die Vertragsstaaten verpflichten sich,

alle geeigneten Maßnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen.

1. Frauenhandel

1.1. Einleitung

Der vorrangige Bezug auf Artikel 6 des CEDAW-Abkommens leitet sich aus einem der Mandate unseres Netzwerks, hier der Bekämpfung des Frauenhandels ab. Das umfasst für uns „die Ausbeutung in der Prostitution“, gemäß der zugrunde gelegten Definition von Frauenhandel⁴ und der Formulierung in Art. 6 CEDAW.

Die unten genannte Definition ist noch nicht im deutschen Strafrecht übernommen, sie bezieht sich wie bisher nur auf die Prostitution und/oder sexuelle Nötigung (§180I/ §181 StGB).

Zwar haben einerseits die Mitglieder unseres Netzwerks mit anderen Formen des Frauenhandels als der „Ausbeutung in der Prostitution“ zu tun, wonach auch gefragt wurde, dennoch werden die Strafermittlungs- und Verfolgungsbehörden sowie die Justiz aufgrund der noch sehr eingeschränkten strafrechtlichen Definition vom (schweren) Menschenhandel nur selten aktiv. Deshalb ist vorab zu bemerken, dass den anderen Formen des FrauenMenschenhandels deshalb insgesamt in Deutschland noch nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Somit können unsere Fachberatungsstellen manche Opfer nicht in Kontakt mit den Behörden bringen. Und auch die Behörden können einen großen Teil der von

⁴ Gemäß des „UN- Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“ in seinem „Protokoll zur Verhütung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ vom Dezember 2000 lautet die Definition in Art. 3:

„die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder den Empfang von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavereiähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Körperorganen.“

Frauenhandel betroffenen Frauen nicht identifizieren und folglich nicht an Fachberatungsstellen empfehlen.

Wir stimmen im ersten Teil unserer Erhebung über Frauenhandel (siehe Erhebung im Anhang) und Bezugnahme auf den Regierungsbericht mit den von der Regierung gewählten Begriffen in ihrem Teil II, Kapitel 6 überein, die hier und in Abgrenzung von nicht ausbeuterischer selbstbestimmter oder selbstgewählter Prostitution von ‚Zwangsprostitution‘ spricht.

Der CEDAW-Ausschuss äußerte 2000 in den abschließenden Bemerkungen Punkt 35.

„ Das Auftreten von Frauen- und Menschenhandel wird vom Ausschuss mit Sorge betrachtet.“

In Punkt 36. hieß es:

„Der Ausschuss drängt die Regierung, die Opfer von Frauen- und Mädchenhandel als schutzbedürftige Opfer von Menschenrechtsverstößen anzuerkennen und ihnen die entsprechende Hilfe zuteil werden zu lassen. Außerdem drängt er die Regierung, ihre Bemühungen um grenzüberschreitende und internationale Zusammenarbeit insbesondere mit den Herkunfts- und Durchgangsländern zur Bekämpfung des Frauenhandels und zur strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler zu verstärken. Er fordert die Regierung auf, sicherzustellen, dass gehandelte Frauen und Mädchen die nötige Unterstützung erhalten, um gegen die Menschenhändler aussagen zu können. Außerdem drängt er darauf, dass in der Ausbildung von Bundesgrenzschutz und Justizvollzugsbeamten die erforderlichen Fähigkeiten vermittelt werden, um die Opfer von Menschenhandel zu erkennen und zu unterstützen. Darüber hinaus sollte die Regierung ihre Verfahren für die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen an abhängige Ehefrauen überprüfen und dabei berücksichtigen, dass diese Ehefrauen potenzielle Opfer von sexueller Ausbeutung sein könnten.“

Die Bundesregierung hat einige der Maßnahmen umgesetzt: Wir wollen überprüfen, wie sie sich auf die Situation der von Frauenhandel betroffenen Frauen auswirken.

Neben der Eingangs schon erwähnten unserer Arbeit zugrunde liegenden Definition möchten wir daran erinnern, dass der CEDAW - Ausschuss in seinen Empfehlungen Nr. 19 von 1992 zu Art. 6 CEDAW in Ziffer 14 bereits weitere Formen des Frauenhandels anführte, die nicht alle in die zitierte VN-Definition einfließen.

Diese Ausbeutungsarten sind ‚Sex-Tourismus‘, ‚Heiratshandel‘, ‚Handel in die Hausarbeit im privaten Sektor‘ oder ‚ungeschützte Arbeitsverhältnisse‘, die das CEDAW –Ausschuss übereinstimmend mit unseren Beobachtungen als ebenfalls nicht mit den Rechten der Frauen vereinbar bezeichnete und als zunehmend vorkommend aufzählte.

Zwar kann man die VN-Definition interpretierend auf diese Formen ausdehnen, was aber von den Interpreten und Interpretinnen und ihrem Wissensstand oder Absichten jeweils abhängig wäre.

Zugunsten des Schutzes und der Garantie der Menschenrechte der von diesen Formen betroffenen Frauen, und damit diese selbst durch prägnante, wiedererkennbare Begriffe ihre von anderen definierte Lage erkennen können, müssten diese Formen ergänzend anerkannt werden.

Uns scheint der Hinweis auf diese Formen insbesondere in einer Phase wichtig zu sein, in der die Bundesregierung beschlossen und begonnen hat, die alte unzureichend auf Zwangsprostitution beschränkte Definition im Strafgesetzbuch durch die Übernahme der o. g. VN-Definition wirksam auf das Ziel der Bekämpfung aller Formen von FrauenMenschenhandel auszurichten. Dies begrüßen wir ausdrücklich. Auf nationaler Ebene ist es eine Chance, und wir möchten der Bundesregierung empfehlen, diese Formen ergänzend anzuerkennen.

Der Bericht spiegelt die gegenwärtige und vor allem auf den Berichtszeitraum bezogen noch immer die beschränkte Definition des Strafgesetzbuches und die dadurch bestimmte Praxis der Strafverfolgung wieder: Der Handel in Zwangsprostitution ist erfasster Schwerpunkt, auch in den Ergebnissen unserer Untersuchung. So können weiterhin vorwiegend nur die von dieser Form des Frauenhandels betroffenen Frauen in den Blick aller an der Bekämpfung des Frauenhandels beteiligten Institutionen und AkteurInnen kommen. Das bedeutet, dass trotz zu begrüßender und beginnender Perspektiverweiterung der Genuss der Menschenrechte, des Opferschutzes, der Assistenzen im Rahmen der staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, der

gesetzlichen und sonstigen Maßnahmen vorwiegend einer Gruppe, der von Frauenhandel betroffenen Frauen, zugute kommen können.

Es gibt vielfältige Hinweise darauf, dass die Bundesregierung Frauenhandel zunehmend mittelbar im Kontext der Menschenrechte betrachtet:

- Die im Regierungsbericht angeführte und ausdrücklich nachträglich zu würdigende Rolle am Aushandlungs- und nun Ratifizierungsprozess des „VN-Abkommens zur Bekämpfung der grenzüberschreitend organisierten Kriminalität“,
- der aktuelle Prozess, die VN- Definition auf nationaler Ebene ins Strafgesetzbuch zu übernehmen,
- der Hinweis im Regierungsbericht, dass die Bundesregierung einer wirksamen Verfolgung des Menschenhandels einen hohen Stellenwert beimesse (S.88),
- die nachweislichen Bemühungen, das Thema Opferschutz positiv zu thematisieren und Rahmenbedingungen dazu zu verbessern, wie etwa auf der genannten vom Auswärtigen Amt mit der OSZE und unter Mitwirkung des KOK e.V.⁵ im Oktober 2001 ausgerichteten internationalen Konferenz „Europa gegen Menschenhandel“ (S. 89).

Wir begrüßen diese Anstrengungen der Bundesregierung, auch wenn sie im 5.

Regierungsbericht immer noch nicht die Bedeutung von Frauenhandel als Verletzung der FrauenMenschenrechte genügend berücksichtigt. So wird nicht einmal darauf direkt Bezug genommen, während dies bei geschlechtsspezifischer Verfolgung erfreulicherweise durchaus möglich war (S.91).

Weiterhin machen die Ausführungen der Bundesregierung deutlich, dass Frauenhandel von staatlicher Seite vorrangig als Problem der Kriminalitätsbekämpfung, insbesondere im Zusammenhang mit der Zerschlagung der organisierten Kriminalität, und der Begrenzung der illegalen Migration gesehen wird.

Den an diesem Bericht beteiligten Nichtregierungsorganisationen ist in ihrer Arbeit ein Grundverständnis von Frauenhandel gemeinsam, welches Frauenhandel als Verletzung der elementaren Menschenrechte der Frauen begreift. In Übereinstimmung mit dem FrauenMenschenrechtsKonzept, wie es Eingang in die Deklaration der Wiener

⁵ Die Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen entspricht durchaus den internationalen und national in der Politik formulierten Abkommen und Zielsetzungen. Deshalb möchten wir für zukünftige Berichte anregen, dass diese auch an solchen Stellen benannt werden.

Weltmensenrechtskonferenz von 1993 und die Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz in Peking und dem Follow-up Dokument Peking+5 gefunden hat, sehen wir den Staat daher in der strukturellen Verantwortung zur Verhinderung von Frauenhandel. Ziel unserer Arbeit ist es, im Kontext von FrauenMenschenrechten die Position der betroffenen Frauen so zu stärken, dass sie selbst die Kontrolle über ihr Leben zurück erlangen können, welche ihnen durch den Frauenhandel genommen wurde. Dadurch sollen die Frauen zur Wahrnehmung und Verteidigung ihrer FrauenMenschenrechte befähigt werden und sich von schutzbedürftigen Objekten staatlicher Politik zu wehrhaften (Rechts-)Subjekten entwickeln.

Die Kommentierungen des Regierungsberichtes und der abschließenden Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses orientieren sich an dem von den befragten Organisationen benannten konkreten Veränderungsbedarf.

1.2. Allgemeiner Kommentar zum Regierungsbericht auf Grundlage der Auswertung der Befragung

Im Vergleich zum Berichtszeitraum 1996-98 haben sich die von den Organisationen genannten kritischen Bereiche, in denen sie dringenden Handlungsbedarf sehen, auffällig verschoben.

Die Tatsache der im Folgenden lobend hervorgehobenen Fortschritte und eingeleiteten Maßnahmen richtet nun den Focus auf die nicht erreichten Ziele und weiteren Anstrengungen, die zu leisten sind.

Die Bereiche sind ganz in den Vordergrund getreten, die sich bei der Betreuung von Opferzeuginnen durch den durchschnittlich 2 bis drei Jahre währenden Prozesszeitraum und manchmal danach noch verlängerten Aufenthalt (bei Gefährdung) ergeben und die finanzielle Absicherung der Fachberatungsstellen.

Die im Regierungsbericht unter dem Punkt 6.2. und 6.3. erwähnten Ergebnisse der Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel, die unter Mitwirkung von agisra, Solwodi und des KOK zustande kamen, führten in den letzten Jahren zu ersten Verbesserungen, die den Focus auf die noch unberührten Handlungsfelder richten.

Das heißt nicht, dass es keine Kritik am Ausmaß der Reformen, an mangelhafter Umsetzung gäbe, aber die Fachberatungsstellen arbeiten routinemäßig unter neueren Bedingungen in einer Art ‚Erprobungsphase‘ und registrieren Mankos aber auch Verbesserungen. Dies zeigt die Auswertung (siehe Anhang).

Die Einrichtung der Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel, die Zusammenarbeit dort, die dort entwickelten und empfohlenen Vorschläge und Handreichungen sowie die im Regierungsbericht angeführten gesetzlichen Maßnahmen, insbesondere die 4-Wochen-(Bedenk-)Frist und die erfolgte Reform des § 19 des Ausländergesetzes⁶ von 4 auf zwei Jahre Ehebestandszeit beim eheabhängigen Aufenthaltsrecht für Migrantinnen begrüßen wir ausdrücklich, wenn auch wir von der Untersuchung und den uns bekannten Erfahrungen ausgehend sie nicht als ausreichend bezeichnen können.

Positiv sind die leicht verbesserten Rahmenbedingungen des Opferschutzes für Opferzeuginnen in Gerichtsverfahren insbesondere durch Kooperationskonzepte und mittlerweile vorhandene, eingeübte Kooperationen zwischen den Fachberatungsstellen, Polizei und anderen staatlichen Stellen auf Länderebenen zu werten, zu denen die Fachberatungsstellen und die regionalen Runden Tische Frauenhandel mit allen PartnerInnen beigetragen haben.

Dazu zählt die Einführung der BKA-Lageberichte. Dazu zählt auch das in Kapitel 6.5. des Regierungsberichtes erwähnte Zeugenschutzgesetz von 1998, das das Recht der Nebenklage und die Möglichkeit der zivilprozessualen Ansprüche im Adhäsionsverfahren stärkt, wobei (s. Auswertung unserer Untersuchung im Anhang) die Fachberatungsstellen hier die zulange währende Verfahrensdauer kritisieren. Wenn im Regierungsbericht allerdings dazu angemerkt wird, das habe das Interesse des Opfers ins Zentrum gerückt, so meinen wir: Nicht genug.

⁶ Der jetzt geltende reformierte § 19 des Ausländergesetzes war bisher unverändert im Gesetzesentwurf des Zuwanderungsgesetzes als § 31 („Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“). Der Entwurf muss jedoch noch vom Bundesrat verabschiedet werden. In den Verhandlungen mit den GegnerInnen der mit Beteiligung der CDU/CSU regierten Bundesländer legten diese zwischenzeitlich seine Rückreformierung auf eine Ehebestandszeit von 4 Jahren als Forderung vor. Die BefürworterInnen wollten ihn unverändert ins neue Gesetz aufnehmen.

Der Ausgang des Streites darum kann nur abgewartet werden. KOK e.V. trug dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 12.02. 2003 noch einmal alle Argumente für mindestens die Beibehaltung der zweijährigen Ehebestandszeit vor.

Die im Regierungsbericht in Kapitel 6.1. und 5.3.4. angeführten Bemühungen der Bundesregierung die EU-Rahmenbeschlüsse zur Bekämpfung des Menschenhandels zu gestalten begrüßen wir, halten aber fest, dass wir darin immer noch die Prioritätensetzung auf Opferschutz und Menschenrechtsumsetzung vermissen, da die Regierungen der EU-Staaten mehrheitlich weiterhin die Priorität auf das staatliche Interesse der Strafverfolgung richten.

Die erwähnte OSZE-Konferenz im Oktober 2001 erarbeitete, hier stimmen wir dem Regierungsbericht zu, gute Empfehlungen zur Verbesserung des Opferschutzes, die allerdings zum Teil wie die Auswertungen zeigen in ihrer Umsetzung auf sich warten lassen. Positiv hervorheben möchten wir die Planung dieser Konferenz, in die NGOs einbezogen waren und in der ein menschenrechtlicher Schwerpunkt auch durch die Erarbeitung der Empfehlungen durch die anwesenden zahlreich durch Einladung hinzugezogenen NGOs gesetzt werden konnte.

Zuletzt begrüßen wir nachträglich noch einmal die Aktivität der Bundesregierung beim Zustandekommen des „VN-Protokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels“ in Ergänzung des „VN-Abkommens gegen grenzüberschreitende organisierte Kriminalität“ und die laufenden Ratifizierungsanstrengungen sowie die bereits angelaufene Arbeit an der Übernahme der darin beinhalteten Definition von Frauen-, resp. Menschenhandel in das deutsche Recht.

Wie wichtig dies ist zeigen die Antworten zur Frage nach unterschiedlicher Wahrnehmung und Unterstützung bei den verschiedenen Formen des Frauenhandels in Teil 3.3.2. unserer Befragung zu den betroffenen Frauen: 12 von 17 Fachberatungsstellen stellen eine vielfältige frappierende Ungleichbehandlung der Opfer von Frauenhandel seitens der Behörden fest, die nicht zwangsprostituiert wurden. Am meisten wird das Recht auf Opferschutz und Unterstützung den Opfern von Frauenhandel in ungeschützten Arbeitsverhältnissen, insbesondere in privaten Haushalten, und derjenigen, die in die Ehe gehandelt oder in der Ehe ausgebeutet wurden vorenthalten.

1.2.1 Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

Die Palermo-Definition mit der Erweiterung auf Handel in die/der Ehe sollte möglichst

umfassend in das deutsche Recht aufgenommen und alle Maßnahmen eingeleitet werden, die eine Gleichstellung aller Opfer von Menschenhandel bedeutet.

Desweiteren sollte alle Maßnahmen zum Opferschutz in allen Teilen der föderalistisch organisierten Bundesrepublik verbessert und zu einer einheitlichen Umsetzung gebracht werden.

Voraussetzung dazu ist, die Einräumung und öffentlich deutliche Vertretung der menschenrechtlichen Perspektive als Priorität aller einzuleitenden und umzusetzenden Maßnahmen.

1.3. Aufenthaltstitel für Opferzeuginnen

Es ist notwendig, einen diskriminierungsfreien, sicheren Aufenthaltstitel für Opferzeuginnen im Gerichtsverfahren und nach Abschluss des Verfahrens einzuräumen.

Mit den vielseitigsten und größten Schwierigkeiten aber auch massivsten und diskriminierendsten Einschränkungen hinsichtlich der Erlangung ihrer Menschenrechte und Verbesserung ihrer Situation werden die von Frauenhandel betroffenen Frauen durch den durchweg ihnen erteilten Aufenthaltstitel der Duldung, die eine Behandlung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz mit sich bringt konfrontiert.

Wie bestimmend dieses Thema ist, zeigt sich im Ranking der wichtigsten Handlungsthemen (siehe Auswertung im Anhang) und zieht sich wie ein roter Faden durch alle Antworten zu fast allen Fragen der Untersuchung im Anhang.

Die Beschränkungen, durch die Duldung unter dem Asylbewerberleistungsgesetz umfassen alle Bereiche des Lebens der Frauen und beeinträchtigen insbesondere das Recht auf Gesundheit, Bewegungsfreiheit, Wahl der Wohnung, Recht auf Arbeit und Bildung, und schließt die betroffenen Frauen, weil sie Migrantinnen sind, von allen Leistungen aus, die nach dem Bundessozialhilfegesetz möglich sind.

Damit sind sie durch die ihnen damit gesetzlich vorgegebenen finanziellen und materiellen Lebensbedingungen auch im Zielland Deutschland und trotz des Mutes, den es erfordert, gegen die Täter im Gerichtsverfahren anzutreten, am untersten Ende der Gesellschaft

angesiedelt. Das bedeutet für diese Frauen, weitere Diskriminierung und Armut zu erleben, Faktoren, die schon als ausschlaggebend für die Verstrickung in die Menschenhandelsfalle in den Herkunftsländern gelten.⁷

Der Bericht der Bundesregierung entspricht dieser ausschließenden Gesetzespraxis und gesamtgesellschaftlichen Sichtweise, die Migrantinnen als Nichtstaatsbürgerinnen zu Recht meint, ausgrenzen zu dürfen in seiner ganzen Konzeption:

Die Situation von (Arbeits-) Migrantinnen, insbesondere jene mit befristeten Aufenthaltstiteln, wird im 5. Regierungsbericht zu CEDAW ausschließlich bei den Themen Frauenhandel, Asyl und Ältere Frauen reflektiert.

Etwa im Kapitel 12. Zur Gleichstellung von Frauen und Männern im Gesundheitswesen unter CEDAW Artikel 12 hätte diese unzureichende gesundheitliche Versorgung von Migrantinnen, die Opfer von Frauenhandel sind, aber auch allen anderen einschließlich der illegalisierten Migrantinnen, unseres Erachtens thematisiert werden müssen.

1.3.1 Die rechtliche Situation und negative Auswirkungen der Duldung für Opferzeuginnen im einzelnen

Wie bei der Auswertung zum aufenthaltsrechtlichen Status im Anhang deutlich wird, ist die Duldung der festgelegte Aufenthaltstitel für Opferzeuginnen und ist zunächst einmal ausschlaggebend für die Opferzeuginnen, wenn auch sich in der Praxis seine diskriminierenden Auswirkungen nun immer deutlicher werden.

Die meisten Klientinnen, die die unterstützenden Arbeit der Fachberatungsstellen in Anspruch nehmen, können ihre zunächst beim Datum der Identifizierung als mögliches Opfer von Frauenhandel ungeklärten und unterschiedlich befristete Aufenthaltstitel im Laufe der Zeit in eine Duldung verändern.

⁷ Zudem die von Frauenhandel betroffenen Frauen einer ganzen Anzahl von Mehrfachdiskriminierungen ausgesetzt sind, was in der Kontinuität der Erfahrungen im Herkunfts- und Zielland besonders belastend ist und dringend und durch staatliche Gesetzesrevision und Zielsetzung in jeder Hinsicht abgeschafft werden muss; Weiterhin fehlt in Deutschland ein Antidiskriminierungsgesetz nach Art. 13 des Amsterdamer Vertrages mit einer Klagestelle

Das bedeutet für ihren ausländerrechtlichen Status, dass sie kein Aufenthaltsrecht innehaben, sondern zur Ausreise verpflichtet bleiben und lediglich der Vollzug der Ausreise ausgesetzt wird.

Dieser Aufenthaltstitel hängt allein von der Tauglichkeit als Zeugin für die Strafverfolgungsbehörden ab und ist damit von großer Unsicherheit geprägt.

Die Duldung kann entfallen, wenn das Verfahren gegen die Täter eingestellt wird, weil diese nicht auffindbar sind oder die Beweismittel gegen sie nicht ausreichen.

Zur Sicherung der Lebensgrundlage hat die Opferzeugin lediglich einen Anspruch auf staatliche Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylBewLG), nicht nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Die deutlich (20-25%) unter dem Sozialhilfesatz liegenden Leistungen nach AsylBewLG werden staatlicherseits damit gerechtfertigt, dass sie ausschließlich für Menschen mit nur vorübergehender Aufenthaltsdauer gedacht seien.

Abgesehen von grundsätzlichen Bedenken dieser Argumentation gegenüber, ist eine derartig kurze Aufenthaltsdauer bei den Zeuginnen, die während des häufig ein- bis mehrjährigen Verfahrensverlaufes in Deutschland bleiben, nicht gegeben. Es ist mit den Mittel nach dem AsylBewLG nicht möglich mehr als den täglichen Bedarf abzudecken. Als problematisch stellt sich in der Praxis hier bereits, die Finanzierung der Fahrtkosten zu Behörden und Beratungsstellen dar. Schwierigkeiten bereiten ebenfalls die Reisekosten ins Herkunftsland, kein eigenes Bankkonto eröffnen zu dürfen, alle anderen nicht erteilten Leistungen. Diese finanzielle Notlage zwingt die Frauen nicht selten wieder in die Prostitution, wodurch sie sich als Nicht-EU-Bürgerinnen erneut ausländerrechtlich strafbar machen. So schließt sich der Teufelskreis.

Bei der gesundheitlichen Versorgung besteht durch das AsylBewLG nur ein Anspruch auf medizinische Betreuung bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen. Das bedeutet, dass die betroffenen Frauen, die für sie notwendige medizinisch psychische Versorgung nicht erhalten können. Die (unter 3.3.2. –Gesundheit) von den Fachberatungsstellen angeführten häufig chronischen körperlichen und psychischen Beschwerden bei den Betroffenen, die meist auf die Traumatisierung zurückzuführen sind, können dadurch nicht behandelt werden. Trotz einer wie im Regierungsbericht festgehalten (Kapitel 6.2., S. 90) von der Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel erarbeiteten „Handreichung für Behörden nach dem AsylBewLG

und für die Sozialhilfeträger bei Zuständigkeiten für Leistungen nach dem AsylBewLG, bzw. dem BSHG an Opfer von Menschenhandel“ werden Kostenübernahmen weiter überwiegend abgelehnt.

Die Fachberatungsstellen weisen darauf hin, dass die Duldung schon deshalb einer Kostenübernahme durch die Sozialträger entgegensteht, weil sie schon allein durch die befristete Erteilung keine sichere Aussicht auf eine erfolgreiche Traumatabehandlung zulässt und in der Tat wegen der angeordneten Ausreise oder „freiwilligen Rückkehr“ häufig zum Abbruch der Behandlung kommt. In den Herkunftsländern gibt es sehr selten eine Chance auf Fortsetzung der Behandlung, nicht zuletzt gibt es aber auch in Deutschland zu wenige Therapiezentren, insbesondere mit muttersprachlichen TherapeutInnen.

Als in dem Rahmen weitere notwendige Veränderung wurde besonders häufig Ausbildungs- und Fortbildungsangebote und deren Finanzierung von den Fachberatungsstellen benannt. Sie wären in der langen Zeit der Gerichtsverfahren sinnvolle Maßnahmen, um die große Isolation in dieser Zeit zu überwinden und die Zeit so nutzen zu können, dass die Frauen später eine Grundlage für eine eigenständige Existenzsicherung beim Verbleiben im Zielland oder der Rückkehr ins Herkunftsland zu haben. Wo dies als Perspektive in den Zeuginnenschutzprogrammen aufgenommen wurde, zeigt dies noch keine Wirkung in der Praxis. Es fehlt eine aktive Vermittlung in geeignete Ausbildungs- und Fortbildungsangebote.

In diesem Zusammenhang wird auch die Notwendigkeit der Arbeitserlaubnis, die ebenfalls regulär bei Duldung ausgeschossen ist, hervorgehoben. Sehen jetzt die in Anspruch genommenen verbesserten Zeuginnenschutzprogramme die ausnahmsweise Erteilung der Arbeitserlaubnis vor – was ausdrücklich eine Verbesserung darstellt und in die richtige Richtung weist, somit von uns ausdrücklich begrüßt wird -, ist dies grundsätzlich und die Praxis noch nicht befriedigend. Immerhin 14 von 17 Fachberatungsstellen bestätigen das Vorhandensein und Bekanntsein der möglichen ausnahmsweisen Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Opferzeuginnen. Trotz erster positiver Erfahrungen sehen die Fachberatungsstellen Probleme in der Anwendung: Die Prozedur bei den Landesarbeitsämtern dauert zu lange und erschwert es, tatsächlich Arbeit zu finden.

Dieses führt weiterhin bei den Zeuginnen zu einer extrem belastenden Situation. Die geringen Mittel nach AsylBewLG reichen kaum zum täglichen Leben und die Frauen sind während des

Prozessverlaufs zur Untätigkeit verdammt. Sie sind sich dessen bewusst, dass sie nach Abschluss des Prozesses aus Deutschland ausreisen müssen. Zugleich haben sie keine Möglichkeit, sich eine Zukunftsperspektive aufzubauen, da es weder Möglichkeiten zu arbeiten noch Ausbildungsangebote gibt. Nicht einmal Sprachkurse werden finanziert. So erhalten sie keine Chance, die Kontrolle über ihr Leben nach der Erfahrung der Ausbeutung im Frauenhandel wiederzuerlangen.

Verbunden mit den unverändert meist schlechten Erfahrungen mit den Gerichten⁸ (mangelnde Fortbildungswahrnehmung und Sensibilisierung der RichterInnen und StaatsanwältInnen, keine gängige Vernehmung auf Wunsch durch Frauen) entwickeln die Frauen Angstzustände aufgrund der unsicheren eigenen Situation, der bevorstehenden Konfrontation mit den Tätern oder TäterInnen im Prozess und der ungeklärten Zukunft.

Diese Faktoren führen dazu, dass Zeuginnen die Wartezeit bis zum gerichtlichen Hauptverfahren nicht durchstehen und entweder ausreisen oder in Deutschland oder anderen Schengen –Staaten untertauchen.

1.3.2 Kindernachzug/Familienzusammenführung

Ebenfalls eingeschränkt durch die Duldung wird die nun schon für die Zeit des Gerichtsverfahrens und in den wenigen Fällen der Erteilung weiterer Duldungen (sich auch Auswertung der Erhebung im Anhang) wegen Gefährdung und Verblieb oder Verfestigung des Aufenthaltstitels in Deutschland ins Zentrum rückende Familienzusammenführung.⁹

Viele Frauen haben Kinder, konnten sie in der Zeit der Situation des Frauenhandels nicht sehen und können sie in der Zeit der Gerichtsverfahren oft noch drei weitere Jahre nicht sehen und erziehen. Es ist verständlich, dass sie die Kinder für diese Zeit nach Deutschland holen wollen. Zumal sie sich nicht nur um den Erziehungsauftrag und das Familienleben sorgen, was ihnen nach dem Recht der meisten Staaten und dem VN-Frauenrechtsabkommen CEDAW (vgl. CEDAW Artikel 5.b.) zusteht, sondern sich auch davor fürchten, dass die Kinder von den Tätern in den Herkunftsstaaten bedroht und als Erpressungsmittel gegen sie

⁸ Immerhin hat sich positiv verändert, dass jetzt der Zugang zu Rechtsanwältinnen gewährleistet ist, jetzt meist im Rahmen der Kooperationsvereinbarungen eine Vorbereitung der Zeugin auf den Prozess durch die Fachberatungsstellen stattfindet und die Zeuginnen meist ein Zeuginnenbetreuungszimmer erhalten .

⁹ Vgl. hier den Schattenbericht von agisra e.V. zu Kindernachzug in der vorliegenden Sammlung deutscher Schattenberichte zu CEDAW

verwendet werden. Die Fachberaterinnen setzen sich zwar mehr und mehr dafür ein, bezeichnen die Aussichten auf Erfolg als außerordentlich schlecht und geben an, dass ihnen das nur in 5-10 Prozent gelingt. Hauptsächlich liegt das an den Voraussetzungen der Duldung als Aufenthaltstitel.

Ein weitere Punkt ist das Scheitern der Beschaffung der notwendigen Papiere für die Kinder, insbesondere durch mangelnde Finanzierung, die dann zuletzt meist fehlt, wenn alle Papiere da sind, aber das Kind nicht nur Reisekosten benötigt, sondern auch einen finanzierten Begleitservice bräuchte.

Insgesamt muss man bei dem Thema auf die politisch immer noch restriktiv behandelte Thematik des Kindes-/Familiennachzuges von Migratinnen in Deutschland verweisen, in dessen Kontext die Probleme der von Frauenhandel betroffenen Frauen und der Fachberatungsstellen mit dem Kindesnachzug angesiedelt sind. Unsicher ist nicht nur, ob das neue Zuwanderungsgesetz hier Verbesserungen oder Verschlechterungen bringen wird, sondern auch ob Deutschland die europäisch einheitliche Altersgrenze des erlaubten Nachzuges von Kindern bis zur Volljährigkeit übernehmen will. Zudem gibt es keine uns für uns erkennbare Bereitschaft zur Ratifizierung des „VN- Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ .

1.3.3 Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

Als konkrete Lösungsansätze schlagen wir vor:

- den Zeuginnen einen mindestens die durchschnittliche Prozessdauer umfassenden Aufenthaltstitel von mindestens drei Jahren zu erteilen
- den Aufenthaltstitel nicht in Zusammenhang mit der Residenzpflicht¹⁰ zu stellen
- den Zeuginnen während des Gerichtsverfahrens Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz¹¹ und dem Opferentschädigungsgesetz zu eröffnen
- einen Nationalen Opferhilfefonds anzulegen, der unabhängig in der Vergabepraxis ist und damit regionale Versorgungslücken ausgleicht sowie Mittel für Papier- und Passbeschaffungen, Kindesbegleitservice- und Reisekosten beinhaltet und der für

¹⁰ Generell fordern wir die Abschaffung der Residenzpflicht im Ausländergesetz, die auch im neuen Zuwanderungsgesetz sogar ausgeweitet vorgesehen ist

¹¹ Generell ist das Asylbewerberleistungsgesetz abzuschaffen und müssen unseres Erachtens AsylbewerberInnen nach dem Bundessozialhilfegesetz gleichgestellte Leistungen erhalten

besondere Ausbildungsprogramme, sowie Rückkehr- und Integrationsprogramme Geld bereitstellt

- den Zeuginnen eine Arbeitsgenehmigung zu erteilen und ausreichend Ausbildungsmöglichkeiten anzubieten
- die Voraussetzungen für ein dauerhaftes Bleiberecht wegen Gefährdung im Herkunftsland zu senken, die Überprüfungsverfahren der Gefährdung zu vereinfachen und durch Einräumung eines Rechtsanspruches die Umsetzungsdefizite auszuräumen
- Den Zeuginnen, im Fall ihrer Inanspruchnahme des dauerhaften Bleiberechtes alle nötigen Integrationshilfen anzubieten und zu finanzieren
- Den Kindesnachzug unterstützen und diesbezüglich neue bi-nationale Abkommen anstreben sowie internationale Abkommen zeichnen und ratifizieren, die das Zusammenleben von (Arbeits-) MigrantInnen mit ihren Kindern und Familien in Übereinstimmung mit den Menschenrechten sichern

1.4 Sicherung der Fachberatungsstellen

Das Thema der Finanzierung der Fachberatungsstellen ist weiterhin prekär und wie am Anfang der Befragung (siehe Anhang) ausgeführt, ist es außerordentlich belastend für die Fachberatungsstellen und stellt die Kontinuität der bisher von Bundes- und Länderebenen erreichten Fortschritte im Opferschutz und in der Bekämpfung des Frauenhandels regelmäßig in Frage.

Grundsätzlich gilt es, das Minimum von einer Fachberatungsstelle pro Bundesland, wie von der Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel empfohlen, zu erreichen.

Es ist häufig nicht nur die Finanzierung der Fachberatungsstellen gefährdet, sondern es wurden die Fachberatungsstellen von Beginn an mit einem Minimum an Personal- und Finanzausstattung eingerichtet, die in den weiteren Jahren in einzelnen Fachberatungsstellen aufgrund von Einsparzwängen Kürzungen im Personalbereich nach sich zogen.

Wir betrachten mit Sorge, dass diese Ausstattung am Minimum einhergeht mit einem wachsenden Ausmaß der notwendig ganzheitlich ausgerichteten Beratungsarbeit sowie die in der Befragung deutlich werdenden Tendenzen, dass sich die staatlichen Geldgeber mehr negativ eingrenzend als positiv fördernd in die Arbeit der Fachberatungsstellen einmischen.

Die Fachberatungsstellen leisten professionell und weithin anerkannt ein Maß an Arbeit, die der Gesetzgeber in Folge seines grundgesetzlichen und in internationalen Abkommen übernommenen Auftrages zugunsten der Menschenrechte der betroffenen Frauen und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität deutlich auf hohem Niveau verrichtet sehen will.

1.4.1 Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

Als konkreten Lösungsansatz fordern wir daher:

- Diesen Widerspruch kritisch zu betrachten und sowohl durch die Sicherung regelmäßiger Finanzierung des Status Quo als auch durch bessere Personalausstattung durch Bund- und Länder aufzuheben;
- Die staatliche Gewinnabschöpfung bei den Tätern mit zur Finanzierung der Bedürfnisse der Opfer zu verwenden aber auch bei der Finanzierung der Fachberatungsstellen hinzuzuziehen.¹² - Am Beispiel von Niedersachsen scheint sich zu bewähren, zur effektiven Ermittlung der Gewinne der Täter eine eigene Ermittlungseinheit Finanzen einzusetzen;
- Innerhalb der Privatwirtschaft, bei Stiftungen und Einzelpersonen allseits Aufklärung zu dem Thema zu betreiben und stärker ein positives Klima für Spenden und Sponsoring im Sinne der gemeinsamen Verantwortungsübernahme zu werben – Bekannte Personen des öffentlichen Lebens und VertreterInnen der Bundes- und der Länderregierungen könnten hier Türöffnerfunktion übernehmen

1.5 Die „4-Wochen-Bedenkfrist“

Eine von uns ausdrücklich begrüßte Maßnahmen der Bundesregierung und der Länder ist die Übernahme der Vorschläge aus der Bundesweiten Arbeitsgruppe Frauenhandel zu einer „4-Wochen-Bedenk-Frist“ als Auslegung der am 9.10.2000 in Kraft getretenen Verwaltungsvorschriften zum Ausländergesetz zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel, wie es im Regierungsbericht im Kapitel 6.2 zu lesen ist.

Allerdings gibt es in der Praxis sehr unterschiedliche Rechts- und Umsetzungsqualitäten dieser ausländerrechtlichen Weisung.

Im besten Fall ist sie als Erlass verfasst und generell in den relevanten Behörden bekannt. Der Zweck ist, den Opfern von Menschenhandel Zeit zu geben, um sich über Rückkehr oder Aussage mit Eintritt in ein Gerichtsverfahren klar zu werden. Zudem sollen in dieser Zeit Stabilisierungs- und Orientierungshilfen gegeben werden.

In manchen Behörden ist die ganze Weisung unbekannt, oder nur ihr Ziel unbekannt oder wird anders ausgelegt: Die 4-wöchige Aussetzung der Abschiebung wird als Belohnung erst nach einer Aussage bereits bei der Erstvernehmung in der Polizeibehörde und bei signalisierter Bereitschaft zum Verfahren befürwortet.

In zwei Bundesländern existiert diese Weisung gar nicht: Bayern und Baden-Württemberg.

Die Inanspruchnahme durch Klientinnen ist in den gut verlaufenden Fällen durch die Kooperationen zwischen Fachberatungsstellen und anderen staatlichen Kooperationspartnern möglich und inzwischen gängige Praxis, obgleich es viel Kritik an der eingeschränkten Umsetzung gibt.

Die Fachberatungsstellen dringen mindestens auf eine Umsetzung im Sinne einer unabhängig von der Aussagebereitschaft erteilten Frist zum Bedenken und dringen maximal auf eine Verlängerung der Frist, da sie häufig nicht genügend Zeit für die Stabilisierung und Entscheidungsfindung der Klientinnen für oder gegen einen Prozess oder zum Eintritt in das Gerichtsverfahren bietet. Selbst dazu entschiedene Klientinnen und damit wichtige Zeuginnen müssen dann das Verfahren abbrechen.

Als Alternative gilt eine Frist von drei Monaten, unabhängig von der Aussagebereitschaft wie im Artikel 18 des Italienischen Einwanderungsgesetzes.

Als nachahmenswert wird sie im internationalen Vergleich in der Studie von Anti-Slavery International aus dem Jahr 2002 als best practice vorgestellt.¹³

Die Details des Gesetzgebungsprozesses und die Erfolge stellt der Forschungsbericht der NGO On The Road dar.¹⁴

¹² Bisher wird haushälterisch so nur in Hamburg verfahren; in zwei anderen Fachberatungsstellen sind vereinzelte Zahlungen aus Gewinnabschöpfung eingegangen.

¹³ Elaine Pearson: Human traffic, human rights: redefining victim protection, Anti-Slavery International Horsham 2002 (ISBN:0 900918 55 1)

¹⁴ Article 18: Protection of Victims Of Trafficking And Fight Against Crime (Italy And The European Scenarios). Research report. On The Road Edizione, Martinsicuro, 2002

1.5.1 Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

Als konkrete Lösungsansätze fordern wir:

- eine gemeinsam durch den Bund und Innenministerkonferenz veranlasste öffentlichwirksame Bekanntmachung des Erlasses/ der ausländerrechtlichen Weisung zur „4-Wochen-Bedenk-Frist“ für Opfer von Menschenhandel mit ausdrücklichem Schwerpunkt auf der Erläuterung der Intention als Bedenkfrist
- ein Hinwirken der Bundesregierung und der Länder auf eine einheitliche Umsetzung in allen Bundesländern
- einen Prozess der Auswertung der Erfahrungen mit der 4-wöchigen Bedenkfrist
- ggf. eine Initiative der Bundesregierung für eine Verlängerung der Frist und Angleichung an das Italienische Modell, die als Teil des Prozesses der europäischen Rechtsharmonisierung betrachtet werden kann

2. Kommentar zur Situation weiblicher Hausangestellter in Haushalten von Diplomaten

In ihrem Bericht zu Artikel 6 hat die Bundesregierung es versäumt, über Menschenhandel in andere Industriezweige - als der Sexindustrie - zu berichten. Diese Unterlassung vermittelt den Eindruck, dass andere Formen des Menschenhandels in Deutschland nicht existieren. Dies entspricht nicht der Realität.

NGOs sind sehr in Sorge über die Situation von weiblichen Hausangestellten in den Privathaushalten von Diplomaten in der Bundesrepublik Deutschland. NGOs haben zuverlässige Informationen, dass Frauen unter Bedingungen leben und arbeiten, die der Sklaverei ähneln. Wir sind der Ansicht, dass die Situation von Hausangestellten in Diplomatenhaushalten eine Form des Menschenhandels ist, wie er in dem Palermo-Protokoll definiert ist.

2.1. Einleitung

Diplomaten haben das Recht, Hausangestellte für ihre privaten Haushalte überall auf der Welt anzuwerben und sie nach Deutschland zu holen, um hier zu arbeiten. Bei den Hausangestellten handelt es sich überwiegend um Frauen, die migrieren um in Deutschland zu arbeiten – sie sind legale Arbeitsmigrantinnen. Die meisten von ihnen kommen aus Ländern

wie den Philippinen, Indien oder Sri Lanka. Bei der Einreise in die BRD beantragt der Diplomat ein Visum für die Hausangestellte. Sie erhält ein Visum, das an diese eine Tätigkeit in diesem bestimmten Haushalt gebunden ist. Und sie ist gezwungen, in dem Haus ihres Arbeitgebers zu leben.

Sollte die Hausangestellte nicht mehr weiter für diesen Arbeitgeber arbeiten wollen, kann sie den Haushalt verlassen, aber ihr Visum wird dadurch automatisch ungültig, so dass sie das Land verlassen muss. Dies betrifft auch Fälle, in denen die Hausangestellte Gewalt erlebt hat, nicht bezahlt wurde und/oder ihrer elementaren Menschenrechte beraubt wurde. D.h. die Hausangestellte ist direkt von ihrem Arbeitgeber abhängig. Der Arbeitgeber kann andererseits unter keinen Umständen in Deutschland angeklagt werden - aufgrund seiner/ihrer diplomatischen Immunität.

Die Konsequenz daraus ist, dass der Diplomat völlige Macht über das Aufenthaltsrecht der Hausangestellten und ihre Weiterbeschäftigung hat. Gleichzeitig ist er auch derjenige, der sich in Deutschland auskennt und Wissen über den rechtlichen Rahmen hat.

Dieses Ungleichgewicht an Macht zwischen Diplomaten und Hausangestellten wird durch folgende Faktoren noch verschärft:

- Sie erledigen ihre Arbeit in einer unsichtbaren Industrie mit sehr wenig Zugang zu Informationen.
- Es ist ihnen nicht gestattet, ihre Visa selbst zu beantragen, stattdessen müssen sie ihre Papiere ihren Arbeitgebern aushändigen, ohne die Garantie sie zurückzubekommen.
- Sie sind gezwungen an ihrem Arbeitsplatz auch zu wohnen, was sie gefährdeter gegenüber Ausbeutung und sexualisierte Gewalt macht.
- Hausangestellte haben nicht das Recht zu einem neuen Arbeitgeber zu wechseln
- Niemand ist für Hausangestellte zuständig, d.h. sie haben niemanden, der für sie eintritt
- Und der fehlende unabhängige und eigenständige Aufenthaltsstatus

2.2. Anwendung der Palermo-Definition

Aufgrund der Sonderregelungen für Hausangestellte in Diplomatenhaushalten, sind in diesen Arbeitsverhältnissen die Hierarchieunterschiede bei weitem stärker vorhanden, als sie

normalerweise zwischen Arbeitgeber und Hausangestellten existieren. Dies heißt für uns, dass diese Unterschiede die folgenden Kernelemente der Palermo-Definition über Menschenhandel erfüllen:

- Anwerbung, Beförderung, Verbringung und Beherbergung wird von dem ausbeuterischen Arbeitgeber erledigt
- Zwangsmaßnahmen werden angewandt, um die gehandelte Person vom freien Handeln und Entscheiden abzuhalten und die Ausbeutung der gehandelten Person zu erreichen
- Machtmissbrauch oder Missbrauch in einer Situation von Hilflosigkeit
- Der Zweck der Ausbeutung ist ebenfalls sicher vorhanden

Im CEDAW Artikel 6 steht, dass Staaten verpflichtet sind, „alle angemessenen Maßnahmen“ gegen Menschenhandel einzuleiten. Staaten müssen vor allen Dingen in drei Bereichen tätig werden: Vorbeugung, Bekämpfung und Opferschutz. Wir sind der Ansicht, dass die Maßnahmen, die die Bundesregierung unternimmt, um Hausangestellte bei Diplomaten zu schützen, nicht ausreichen – weder im Bereich der Vorbeugung, noch im Bereich der Bekämpfung und des Opferschutzes. Wir sind daher der Ansicht, dass Deutschland seine Verpflichtung, Frauen vor Menschenhandel zu schützen, nicht ausreichend nachkommt.

Wir möchten die Gelegenheit nutzen, um zu erwähnen, dass die parlamentarische Versammlung des Europarates sich mit der Situation von Hausangestellten in der Empfehlung 1523 (2001) zu „Domestic slavery“ widmet. Was die Situation von Hausangestellten bei Diplomaten angeht, sieht die Versammlung einen Widerspruch im internationalen Recht zwischen der Wiener Konvention und Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention, insbesondere aber bei dem Recht auf Zugang zur Justiz in zivil- und strafrechtlichen Angelegenheiten¹⁵ und ¹⁶). Sie empfiehlt eine Änderung der Wiener Konvention, um sicher zu gehen, dass die diplomatische Immunität nicht vor strafrechtlicher Verfolgung im zivilrechtlichen Bereich schützen kann.

Wir hoffen, dass diese Empfehlung durch den CEDAW – Ausschuss geteilt werden kann.

¹⁵ Empfehlung 1523(2001), Nr. 3; siehe auch: Doc. 9102, Bericht des Komitees für Gleichberechtigung von Männern und Frauen. (Berichterstatter: Herr. Connor), und Doc. 9136, Meinung des Komitees für Soziale, Gesundheits und Familienangelegenheiten. (Berichterstatterin: Ms. Belohorska).

3. Situation von Asylbewerberinnen

In den abschließenden Bemerkungen des CEDAW –Ausschusses von 2000 Punkt 42 ist zu lesen:

42. Der Ausschuss drängt die Regierung zur weiteren Verbesserung des gesetzlichen und sozialen Schutzes ausländischer Frauen, insbesondere weiblicher Asylsuchender.

Wir möchten hier erstmals auf einen Zusammenhang zwischen der Auswirkung des Asylbewerberleistungsgesetzes und einer Form des Frauenhandels hinweisen, dessen Anwerbung und Verbringung sowie die Ausbeutung der Frauen ausschließlich in Deutschland stattfindet und wegen des Focus auf die „klassischen“ Routen von Herkunfts- über Transit- zu den Zielländern bislang keine Beachtung fand.

Wir sind davon durch die Brandenburger/Berliner Initiative „Women in Exil“ informiert worden.

Asylbewerberinnen, die aufgrund der Einschränkungen der Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes u.a. nicht arbeiten dürfen, erhalten kein Bargeld oder nur einen kleinen Teil ihrer Ansprüche in Bargeld ausgezahlt, den anderen Teil in Wertscheinen oder Wert-Chips. Sie erhalten die Leistungen des Bundessozialhilfegesetz nicht. Somit sind sie abhängig von den minimalen staatlichen Unterstützungen. Dies entspricht nicht ihrer Menschenwürde, die ein Recht auf Arbeit voraussetzt. Die meisten Asylbewerberinnen wünschen sich, zu arbeiten, um dem Staat nicht auf der Tasche zu liegen und selbst tätig zu werden sowie den vielfältigen Stigmatisierungen und (rassistischen) Diskriminierungen dadurch zu entgehen.

Indem der Staat sie durch die gesetzliche Vorgabe in Armut versetzt, produziert er einen typischen push-factor des Frauenhandels, da er die Frauen ungeschützt falschen Versprechungen, Zwang, List und Betrug von Menschenhändlern aussetzt.

In der Zentrale Aufnahmestelle für Asylbewerber (ZAST) in Eisenhüttenstadt, so berichteten Mitglieder von „Women in Exile“, kommen vermehrt Menschenhändler und kontaktieren insbesondere afrikanische Asylbewerberinnen, um sie unter falschen Versprechung dazu zu

¹⁶ Empfehlung 1523 (2001), Nr. 10 iv

bewegen, einen Job in der Gastronomie im Ruhrgebiet anzunehmen. Wenn diese zusagen, werden sie nachts über die Autobahn in Sammelbussen ins Ruhrgebiet verbracht. In den vermeintlichen gastronomischen Betrieben und in Clubs erwartet die Frauen dann nicht ein Kellnerinnen- oder Küchenjob mit legalen Papieren und guter Bezahlung. Sie werden dort aufgefordert als Prostituierte zu arbeiten und die ersten Verdienste für den Transport dorthin und Kosten der Menschenhändler an die Händler abzuführen.

Die Händler nutzen die völlige Desorientierung der Frauen in der Situation aus, denn die Frauen, die entkamen und davon berichteten, konnten nicht wissen, in welchem Teil Deutschlands sie sich aufhielten. Sie sind auch aufgrund der Residenzpflicht, die ihnen ohne „Urlaubsschein“ nicht erlaubt, sich mehr als 40 Kilometer von Eisenhüttenstadt entfernt aufzuhalten. Vor einer Rückkehr mit öffentlichen Verkehrsmitteln und auf eigene Faust hatten sie Angst, von der Polizei überprüft zu werden und wobei ihnen eine ausländerrechtliche Straftat nachgewiesen werden kann, die ihren Asylantrag gefährden kann. Zudem spielte bei ihnen die Angst vor der Abschiebehaft als Folge eine Rolle, als sie überlegten, welches Risiko ein Entfliehen aus der Frauenhandelssituation darstellen würde, die sie im Übrigen selber mangels Informationen darüber nicht erkannten.

Die Anwerbung und Verbringung deuten auf organisierte Strukturen der Menschenhändler hin, die sich auch männlicher Asylbewerber als Mittler zur Kontaktaufnahme in der ZAST bedienen, die sich den Frauen als „gute Freunde mit einem Tipp“ nähern.

Die Händler nutzen diese Situation aus.

Ähnliche Fälle werden gelegentlich von verschiedenen Fachberatungsstellen berichtet.

3.1. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

- Das Asylbewerberleistungsgesetz muss abgeschafft werden
- AsylbewerberInnen müssen Arbeitserlaubnisse erhalten
- und müssen nach dem Bundessozialhilfegesetz Leistungen erhalten

- In den Zentralen Aufnahmestellen für AsylbewerberInnen und Unterkünften müssen Aufklärungsmaterialien in verschiedenen Sprachen und Kontaktadressen zu Fachberatungsstellen für alle zugänglich ausgelegt werden

- Diese Materialien müssten schon bei der Aufnahme allen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern ausgehändigt werden
- In den Zentralen Aufnahmestellen für AsylbewerberInnen und Unterkünften müssen Kontakte zu den Asylbewerberinnen gepflegt werden und Aufklärungsgespräch mit den BewohnerInnen geführt werden
- Dieser Form des Frauenhandels muss bundespolitisch Rechnung getragen werden
- Neben Prävention müssen die Frauen Zugang zu Fachberatungsstellen erhalten und ihnen alle Opferschutzmassnahmen offen stehen.

II. Artikel 5 CEDAW

1. Asylbewerberinnen und häusliche Gewalt

Als weiteren kritischen Punkt zur Situation in den ZAST-Einrichtungen und den Asylunterkünften berichtete „Women in Exil“ von Belästigungen, Gewaltandrohungen und sexualisierter, häuslicher Gewalt. Über die staatlichen und nichtstaatlichen Beratungsstellen und die deutsche Rechtssituation diesbezüglich zum Schutz der Frauen, Mädchen und Kindern insgesamt ist den AsylbewerberInnen nichts bekannt.

In den abschliessenden Bemerkungen von 2000 führte der CEDAW –Ausschuss nicht nur in Punkt 42 aus, den Schutz der Asylbewerberinnen zu verbessern, sondern hielt fest:

32. (...)Des Weiteren werden Maßnahmen empfohlen, um die häusliche Gewalt und die Gewalt in der Familie zu bekämpfen und ausländische Frauen verstärkt auf die Verfügbarkeit von Rechtsbehelfen und Mitteln zum sozialen Schutz aufmerksam zu machen.

2. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

- Asylbewerberinnen müssen in allen Unterkünften Zugang zu Rechtsbehelfen in ihren Sprachen über das Gewaltschutzgesetz und alle Gesetzes und Massnahmen zum Schutz vor sexualisierter Gewalt und häuslicher Gewalt sowie Informationen über Fachberatungsstellen erhalten

- Die Unterkünfte, sofern sie nicht ohnehin aus menschenrechtlicher Sicht abgeschafft werden müssen, müssen geschlechterkompetente Ansprechpartnerinnen Sprechstunden zu allen Fragen, aber insbesondere den Recht- und Schutzansprüchen von Frauen und Mädchen geben
- Die meist nachts nicht Dienst habenden HausmeisterInnen und Schutzkräfte müssen ausgebildet sensibilisiert werden und auch über Nacht insbesondere die Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder abwenden
- Asylberatungsstellen, Rechtsanwältinnen und ÄrztInnen könnten als Multiplikatorinnen gewonnen werden müssen insbesondere (siehe oben) mit dem Thema Frauenhandel und aller anderen Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen vertraut gemacht werden.

III. Artikel 11 (1) c)e) und f) CEDAW

„ (1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Massnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere

...

c) das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, das Recht auf beruflichen Aufstieg, Arbeitsplatzsicherheit und alle Leistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Berufsausbildung und Umschulung, einschliesslich einer Lehre, der Berufsbildung und der ständigen Weiterbildung;

...

e) das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub;

1. Prostitution

1.1 Einleitung

Einige der Nichtregierungsorganisationen in unserem Netzwerk haben auch ein Mandat in der menschenrechtlichen Arbeit mit Prostituierten, die nicht zwangsausgebeutet werden, sondern

legal oder illegal der Sexarbeit als Arbeitsmigrantinnen oder/und als deutsche Staatsbürgerinnen nachgehen.

Deshalb haben wir in Abweichung des o. g. Berichtszeitraumes einen zweiten Teil der Erhebung den Auswirkungen des am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetzes zur Regelung der Prostitution (Prostitutionsgesetz) gewidmet.

In der Bundesrepublik Deutschland gehen Arbeitsmigrantinnen der Prostitution nach oder wollen dies tun. Sie können bis heute, wenn sie keine EU-Bürgerinnen sind, nicht legal als Prostituierte arbeiten. MenschenhändlerInnen nutzen dieses Anliegen der Arbeitsmigrantinnen aus, da legale Zugangsmöglichkeiten bisher nicht vorhanden sind. Hier ergab sich gesetzgeberisch ein Angelpunkt im Übergang von Prostitution zur Zwangsprostitution/ Frauenhandel, der eine Legalisierung zu einer unserer politischen Forderungen werden ließ.

In den abschliessenden Bemerkungen des CEDAW –Ausschusses wurde 2000 in Punkt 39. mit Bedauern festgestellt:

„... dass Prostituierte, obwohl steuerpflichtig, noch immer nicht arbeits- und sozialrechtlich geschützt sind.“

Und in Punkt 40. der abschliessenden Bemerkungen 2000 empfahl der CEDAW-Ausschuss der deutschen Bundesregierung:

„...die rechtliche Stellung dieser Frauen aufzuwerten, um sie besser vor Ausbeutung zu schützen und ihre soziale Absicherung zu verbessern.“

Da eine gesetzliche Umsetzung erfolgte, die wir prinzipiell begrüßen, haben wir nach den Auswirkungen gefragt (siehe KOK-Befragung im Anhang).

Ein Großteil der Arbeitsmigrantinnen in der Sexindustrie werden durch Illegalität und durch die Stigmatisierung der Sexarbeit diskriminiert. Auch aus diesem Mandat ergab sich die Forderung nach einer End-Diskriminierung durch ein Legalisierungsgesetz und das Anliegen, in einem zweiten Teil der Erhebung nach den Auswirkungen des Gesetzes zu fragen.

1.2 Kommentar zur Prostitution

Die abschließenden Bemerkungen des CEDAW –Ausschusses von 2000 gaben der Bundesregierung einen Auftrag, den sie im Teil I. des Regierungsberichtes unter 2.7. ganz knapp als umgesetzt wiedergibt.

Leider geht der Bericht der Bundesregierung nicht auf das ein, was die Reform, die alle unsere Organisationen als einen ersten wichtigen Schritt begrüßt haben, nicht verändert und bedacht hat, beziehungsweise was in anderen Gesetzes und Verordnungen nun in der Folge zu veranlassen gewesen wäre, damit auch die gewünschte Wirkung eintritt.

Als ersten wichtigen Schritt der „Aufwertung der Prostituierten“ wurde klargestellt, dass im Zivilrecht Prostitution nicht mehr als ‚sittenwidrig‘ gilt.

Was der Bericht nicht erwähnt ist, dass aber parallel im Bundesgesetzbuch (BGB) nicht wie erforderlich gewesen wäre, klargestellt wurde, dass sexuelle Dienstleistungen „nicht sittenwidrig sind“. So reproduziert das BGB an entscheidender Stelle weiterhin die Diskriminierung von Prostituierten.

Die Fragen, ob das eine Abschaffung der Stigmatisierung der Prostituierten mit sich gebracht habe, eine Gleichstellung Diskriminierung verringert oder beseitigt habe, werden von den Mitgliedsorganisationen im Auswertungsteil (siehe im Anhang) konsequent verneint. Die Antworten reichen von der Position, es sei zu früh darüber zu urteilen bis zu der historischen Einschätzungen, dass die lange Tradition der Stigmatisierung und Diskriminierung nur innerhalb eines größeren Zeitraumes gebrochen werden könne, bis zur Bemerkung, dass in der Praxis kein öffentliches Interesse an der Anerkennung der Sexarbeit bestünde, ja nicht einmal an der Umsetzung der im Prostitutionsgesetz ansonsten vorgeschriebenen Änderungen.

Im Gegenteil, es wird eine lange Liste der bestehenden und bleibenden Diskriminierungen und eingetretenen Verschärfung von Diskriminierung sowie fehlender Gesetze und Verordnungen zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes und zur Gleichstellung aller Sexarbeiterinnen beigebracht (siehe im Anhang).

Im gesamten sozialversicherungsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Bereich wäre nun theoretisch, vorausgesetzt es gäbe eine Stichtagsregelung und Ausführungsbestimmungen in den Arbeitsämtern, eine Gleichstellung zumindest für Prostituierte mit deutscher Staatsbürgerschaft und EU-Bürgerinnen möglich.

1.3. Lösungs- / Verbesserungsvorschläge

- Die fehlende Verordnungen und Gesetze sollten von der Bundesregierung zügig vorgelegt werden.
- Zur Gleichstellung aller Prostituierten bedarf es einiger Änderungen in der Ausländer- und Migrationsgesetzgebung.
- Die Bundesregierung führt eine Amnestieregelung für illegalisierte Arbeitsmigrantinnen ein.
- Zur Realisierung der sozialversicherungsrechtlichen, arbeits- und steuerrechtlichen rechtlichen Gleichstellung wird bundeseinheitlich eine Stichtagsregelung eingeführt
- Die Arbeitsämter erhalten eine Frist, bis zu der Ausführungsbestimmungen zu insbesondere Berufsberatung, Umschulung, Fort und Weiterbildung
- Die beinhalten die Erteilung von Arbeitserlaubnissen und Aufenthaltsbefugnisse für Nicht-EU-Bürgerinnen, die von deutschen ArbeitgeberInnen einen Arbeitsvertrag erhalten als Form der geregelten Arbeitsmigration in die legale Sexindustrie
- unter Berücksichtigung der anhaltenden Stigmatisierung wird Datenschutz und Nichtdiskriminierung bei der Berufsbezeichnung in allen Behörden zugesichert
- Es erfolgt systematisch eine Sensibilisierung des Arbeitsamtspersonals und Personals der Sozialbehörden und Finanzbehörden
- eine Kontaktbeauftragte pro Behörde in Kooperation mit den Fachberatungsstellen für Prostituierte wird eingestellt oder benannt.

IV. Artikel 10, 11, 12 CEDAW

1. Ausstehende Studie zur Lebenssituation und sozialen Integration ausländischer Mädchen und Frauen, Migration unter Artikel 10, 11, und 12¹⁷

Wir haben die in 2000 von der Bundesregierung geäußerte Absicht die o. g. Studie vorzulegen entschieden begrüßt. Wir waren voller Erwartung, wie die Ergebnisse in den Regierungsbericht einfließen werden, hätte das doch der bisherigen Reduzierung der Wahrnehmung von ausländischen Frauen und Migrantinnen als Opfer von Menschenhandel oder Asylbewerberinnen aufgehoben. Leider bleibt es beim 5. Regierungsbericht bei dieser Marginalisierung der ausländischen Frauen und Migrantinnen.

Der CEDAW Ausschuss hatte es im Punkt 32 der abschließenden Bemerkungen der Bundesregierung detailliert geschildert, wie sie sich eine solche Studie vorstellt:

“ 32. Im Zusammenhang mit der Absicht der Regierung, eine Studie zur Lebenssituation und sozialen Integration ausländischer Frauen und Mädchen in Auftrag zu geben, fordert der Ausschuss die Regierung auf, eine umfassende Bewertung der Situation ausländischer Frauen einschließlich ihres Zugangs zu Bildung und Ausbildung, Arbeit und zugehörigen Leistungen, Gesundheitsversorgung und sozialem Schutz durchzuführen, und diese Informationen in ihren nächsten Bericht aufzunehmen. (...)”

Damit bezieht sich der CEDAW-Ausschuss auf die Artikel 10, 11, und 12 des Abkommens.

Wir hingegen hatten erwartet, dass die Bundesregierung der Studie diesen umfassenden Begriff der Diskriminierung und Beseitigung, wie das Abkommen ihn auf ‚alle Frauen‘ und in allen Bereichen versteht und bezieht, zugrunde legen würde - dass heißt, auch andere Bereiche wie z.B. politische Beteiligung und Rechte von ausländischen Frauen, Migrantinnen und Frauen mit Migrationshintergrund in ihre Studie aufnimmt.

Wir hatten erwartet, dass die Studie zum 5. Regierungsbericht fertiggestellt sein würde und dass im Vorfeld der Studie die durchführende Einrichtung die Kriterien dafür in Zusammenarbeit mit Selbstorganisationen von ausländischen Frauen und Mädchen und

¹⁷ Auf das Ausbleiben der angekündigten Studie gehen auch die Schattenbericht von Terre des Femmes und agisra ein.

Migrantinnen (auch solche mit und ohne deutscher StaatsbürgerInnenschaft und verschiedenen Aufenthaltstiteln) sowie unter Mitwirkung von NGOs, in denen Migrantinnen aktiv und Mitglied sind, erarbeiten würde.

Als Netzwerk von Migrantinnenorganisationen und Organisationen mit Migrantinnen haben wir indes bisher weder von einer Ausschreibung für die Studie noch von einer Einladung zur Mitwirkung erfahren.

2. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

Da die Studie bereits vergeben zu sein scheint und läuft, erwarten wir dass:

- sie zu allen Lebensbereichen und unter allen Artikeln des CEDAW-Abkommens in den 6. Regierungsbericht einfließt
- in der Studie unter „ausländischen Frauen und Mädchen“ Frauen und Mädchen aller Aufenthaltstitel sowie illegalisierte Frauen und Mädchen verstanden werden und ihre Lebenssituation und Stand und Möglichkeiten der Integration erforscht werden
- dass bei der Präsentation der Studie wie angekündigt im Jahr 2003 Selbstorganisationen und Organisationen mit Migrantinnen und ausländischen Frauen zur einer öffentlichen Debatte der Ergebnisse eingeladen werden und ihre Bewertung und Statements im Anhang der Studie oder im Kontext der Veröffentlichung der Studie veröffentlicht werden

V. Artikel 24 CEDAW

1. Verpflichtung Deutschlands zur Umsetzung des CEDAW-Abkommens

Die Vertragsstaaten verpflichten sich, alle Massnahmen zu treffen, die auf nationaler Ebene zur vollen Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte erforderlich sind.“

Wir begrüßen ausdrücklich, dass der Deutsche Bundestag erstmals anlässlich der Vorlage des 5. Regierungsberichts mit der Durchführung einer Bundestagsdebatte am 13. März 2003 einen neuen Weg der Information einer breiten Öffentlichkeit über das CEDAW-Abkommen

gewählt hat. Nicht nur die Gäste des Parlaments, sondern auch eine breitere Öffentlichkeit konnte durch die TV-Übertragung so Kenntnis von der Beachtung des Abkommens und der Aktivität der Berichtspflicht erhalten.

Wir begrüßen auch, dass die Bundesregierung ihren Bericht dort vorgestellt hat.

Wir hoffen, dass dies künftig wiederholt wird.

Wir möchten anregen, künftig dem Abfassen des Berichtes eine Konsultation von NGOs zum aktuellen Berichtszeitraum vorausgeht. Dies schließt nicht aus, dass NGOs Schattenberichte verfassen.

Wir denken, dass zur Umsetzung des Artikel 24 gehört, dass die Bundesregierung alle Maßnahmen trifft, die eine Aufklärung und den Zugang aller Frauen, Mädchen und Männer über den Text des CEDAW-Abkommens, über den CEDAW- Ausschuss, seine Erreichbarkeit und Prozedere, insbesondere der Mitwirkungsmöglichkeiten der NGOs im Rahmen der Berichtspflicht, die entsprechenden VN-Gremien und Sonderorganisationen, über die Prüfberichte und weiteren Ausführungen des CEDAW-Ausschusses, sowie über das Fakultativprotokoll und weiterer für die Frauenrechte relevante internationale Abkommen, Resolutionen und VN-Gremien sicherstellt.

2. Verbesserungs- / Lösungsvorschläge

Wir sind der Meinung, dass das betreffende Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) als das hier federführende Bundesministerium allen BürgerInnen und EinwohnerInnen Deutschlands diese Informationen auf mehreren Wegen zugänglich anbieten sollte.

Wir begrüßen die Veröffentlichungen des BMFSFJ, kritisieren aber, dass es wichtige Dokumente nachdem eine Auflage vergriffen ist, nicht mehr aufgelegt hat (Pekinger Aktions Plattform von 1995 und das Abschlussdokument des Peking +5 Prozesses aus 2000), obwohl sie Gültigkeit haben. Auch die Bundeszentrale für politische Bildung hat den Band „Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen“ über lange Zeit nicht mehr aufgelegt, worin das CEDAW-Abkommen zu finden war.

Mehr als Neuaufgaben wäre es wichtig, dass das BMFSFJ dafür sorgt, dass die Frauenrechte und die Instrumente und Verfahren der VN Thema in allen Ausbildungs- und Bildungseinrichtungen wird und im Rahmen der Menschenrechtserziehung sowie allgemeiner Schul- und Bildungscurricula verankert wird.

Das BMFSFJ könnte hier mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung sowie Nichtregierungsorganisationen eine gemeinsame Initiative starten.

Gedruckte Dokumente und Erläuterungen sind nach wie vor für viele Menschen wichtig und zugänglicher als auf Internetseiten hinterlegte Texte.

Forderungen betreffend die Internetseiten des BMFSFJ:

- a) künftig sollen das CEDAW-Abkommen und alle anderen sich darum rankenden Vertragswerke und Informationen auf der Homepage, dem Portal des BMFSFJ unter dem Hinweis „Internationale Frauenrechte“ zugänglich werden
- b) künftig soll von dort wenigstens ein Link direkt zu all einem Teil dieser Informationen auf den Internetseiten des Auswärtigen Amtes führen, denn dort sind das CEDAW-Abkommen, die Regierungsberichte dazu und die Prüfberichte eingestellt
- c) künftig ein Link dort zu deutschen Schattenberichten von NGOs auf deren Internetseiten führt

Wir möchten die Bundesregierung, und insbesondere das BMFSFJ, das für viele im Kontext der Thematik die erste Anlaufadresse ist, auffordern, dahingehende Informationswege und Zugang für alle Frauen und Männer herzustellen, da dies ein wichtiger Schritt zur Einlösung der Verpflichtung der Umsetzung gemäß Artikel 24 darstellen würde.

DEUTSCHER FRAUENRAT

Axel-Springer-Str. 54 a

10117 Berlin

Telefon: 030 – 20 45 69 – 0

Telefax: 030 – 20 45 69 – 44

E-mail: kontakt@frauenrat.de

Website: www.frauenrat.de

Zentrale Fragestellungen:

Wird die Bundesregierung ein Rahmengesetz in die Wege leiten, welches ohne Eingriff in deren Autonomie die Tarifparteien verpflichtet, Verfahren und Kriterien zur diskriminierungsfreien und durchschaubaren Bewertung unterschiedlicher Tätigkeiten zu entwickeln, sowie bestehende Entgeltsysteme auf Diskriminierungsfreiheit zu überprüfen, gegebenenfalls zu korrigieren und Verbands- und Gruppenklagen einzuführen?

Wird die Bundesregierung eine unabhängige Institution einrichten, die Überprüfungs- und Klagebefugnisse erhält, Untersuchungen zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung durchführt und Information und Beratung dazu anbietet?

Wird die Bundesregierung Schritte unternehmen, um alle Teilzeitbeschäftigten - einschließlich der „geringfügigen“ - in vollem Umfang in die Sozialversicherungspflicht einzubeziehen?

Wird die Bundesregierung Dienstleistungsagenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen fördern, um reguläre Beschäftigung in diesem Bereich zu ermöglichen?

Wird die Bundesregierung anstelle der unverbindlichen „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ eine gesetzliche Regelung dieses Bereiches in die Wege leiten?

Welche Maßnahmen gedenkt die Bundesregierung zu ergreifen, um der mangelhaften Versorgung mit Kinderbetreuungsangeboten für alle Altersgruppen entgegenzuwirken?

I. Artikel 11 CEDAW

(1) Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte zu gewährleisten, insbesondere

- a) das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Recht jedes Menschen;*
- b) das Recht auf dieselben Arbeitsmöglichkeiten einschließlich der Anwendung derselben Auswahlkriterien bei der Einstellung;*
- c) das Recht auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, das Recht auf beruflichen Aufstieg, Arbeitsplatzsicherheit und alle Leistungen und Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Berufsausbildung und Umschulung, einschließlich einer Lehre, der Berufsbildung und der ständigen Weiterbildung;*
- d) das Recht auf gleiches Entgelt, einschließlich sonstiger Leistungen, und auf Gleichbehandlung bei gleichwertiger Arbeit sowie Gleichbehandlung bei der Bewertung der Arbeitsqualität;*
- e) das Recht auf soziale Sicherheit, insbesondere auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand, bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und im Alter oder bei sonstiger Arbeitsunfähigkeit sowie das Recht auf bezahlten Urlaub;*
- f) das Recht auf Schutz der Gesundheit und auf Sicherheit am Arbeitsplatz, einschließlich des Schutzes der Fortpflanzungsfähigkeit.*

(2) Um eine Diskriminierung der Frau wegen Eheschließung oder Mutterschaft zu verhindern und ihr ein wirksames Recht auf Arbeit zu gewährleisten, treffen die Vertragsstaaten geeignete Maßnahmen

- a) zum – mit Androhung von Sanktionen verbundenen – Verbot der Entlassung wegen Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaubs sowie der Diskriminierung aufgrund des Familienstands bei Entlassungen;*
- b) zur Einführung des bezahlten oder mit vergleichbaren sozialen Vorteilen verbundenen Mutterschaftsurlaubs ohne Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes, des Dienstalters oder sozialer Zulagen;*
- c) zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung;*

d) zur Gewährung besonderen Schutzes für Frauen während der Schwangerschaft bei Beschäftigungsarten, die sich als schädlich für Schwangere erwiesen haben.

(3) Die Gesetze zum Schutz der Frau in den in diesem Artikel genannten Bereichen werden in regelmäßigen Abständen anhand der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse überprüft und erforderlichenfalls geändert, aufgehoben oder erweitert.

Art. 11. Frauenrechtsabkommen Abs. 1d

Bezüge im 5. Regierungsbericht:

Prüfbericht Absatz 26

Teil I Lebensbedingungen von Frauen.. 3.4.12

Teil II Die Bestimmungen.....Abschnitt 11.4

Frauen müssen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit den gleichen Lohn erhalten wie Männer. Diese Forderung folgt aus Art. 11 Abs. 1 d) wie auch aus Art. 3 Abs. 2 GG und gilt für alle Arbeitsverträge, auch für frei vereinbarte Einzelarbeitsverträge. Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht zur Berufs- und Einkommenssituation von Frauen und Männern vom 24. April 2002 ausschließlich Tarifverträge auf eine mittelbar diskriminierende Praxis bei Arbeitsbewertung und Eingruppierung untersucht. Dieser Untersuchungsansatz lag nahe, weil in Tarifverträgen die ungleiche Bewertung von gleicher Tätigkeit festgeschrieben wird. Die Stellungnahme des Deutschen Frauenrates folgt diesem Ansatz.

- I. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung mit dem Bericht im Jahr 2002 erstmals fundierte empirische Daten vorlegt, die Ansatzpunkte für eine geschlechtergerechte Bewertung von Arbeit sowie die geschlechtsspezifische Verteilung von Arbeitsplätzen bieten. Der Bericht kommt unter anderem zum Ergebnis, dass Kompetenz unterschiedlich bewertet wird: solche, die zur Übernahme von Verantwortung für Kinder, Kranke oder alte Menschen befähigt, wird generell niedriger bewertet als jene, die für technische Tätigkeiten benötigt wird. Damit belegt er, dass eher frauendominierte Tätigkeiten geringer bezahlt werden als eher männerdominierte Tätigkeiten. In den Bundesländern-Ost liegt das Entgeltniveau für Männer und Frauen wesentlich unter dem im Westen. Dabei verdienen Frauen im Osten jedoch durchschnittlich 94% des Männerlohns, im Westen nur 75 %. Auch die

Führungspositionen sind unterschiedlich verteilt in Ost und West: während im Osten 14 % Männer und 12 % Frauen führen, sind es im Westen 20% Männer und 10 % Frauen.

Im April 2003 hat die Bundesregierung in einem nächsten Schritt einen „Leitfaden zur Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Männer und Frauen bei gleichwertiger Arbeit“ veröffentlicht. Auch dieser Leitfaden wird als Arbeitshilfe für die Tarifvertragsparteien sowie einzelne ArbeitgeberInnen und Personalverantwortliche ausdrücklich begrüßt. Er informiert über das geltende europäische Recht und gibt praktische Handlungsanweisungen zum Nachweis von Entgeltdiskriminierungen sowie eine Checkliste zur Überprüfung von Tarifverträgen auf Diskriminierungsfreiheit.

- II. Mit Bezug auf Art. 11 Abs.1 d) ist festzustellen, dass durch Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes auch die Tarif- und Betriebsparteien (Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter) als Institutionen, die zum Abschluss von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen und damit zur Normsetzung im Arbeitsverhältnis berechtigt sind, an die Gleichbehandlungsgebote der Verfassung gebunden werden. Das bedeutet, dass es nicht bei der Formulierung von unverbindlichen Leitlinien bleiben darf. Der Deutsche Frauenrat fordert als nächsten Schritt ein Rahmengesetz, welches Tarifvertragsparteien und Unternehmen verpflichtet, Verfahren und Kriterien zur diskriminierungsfreien und durchschaubaren Bewertung unterschiedlicher Tätigkeiten zu entwickeln. Bestehende tarifliche oder betriebliche Entgeltsysteme müssen auf ihre Diskriminierungsfreiheit überprüft und gegebenenfalls korrigiert werden. Das Gesetz sollte darüber hinaus die Verbands- und Gruppenklage einführen für Streitigkeiten im Zusammenhang mit Fragen der beruflichen Diskriminierung.

Weiter fordert der Deutsche Frauenrat, dass die Bundesregierung eine unabhängige Institution einrichtet, die Überprüfungs- und Klagebefugnisse erhält, Untersuchungen zur diskriminierungsfreien Arbeitsbewertung durchführt und Information und Beratung dazu anbietet.

- III. Mit Bezug auf Absatz 26 des Prüfberichtes ist lobend anzuerkennen, dass die Bundesregierung den Appell des Ausschusses aufgegriffen und Richtlinien

entwickelt hat, die den Tarifpartnern helfen, in von Frauen dominierten Sektoren vergleichbare Einkommensstrukturen festzulegen. Das vom Deutschen Frauenrat geforderte Gesetz würde die „Leitlinien“ der Bundesregierung für verbindlich erklären und darüber hinaus Verfahren zur Überprüfung von Tarifvereinbarungen auf ihre Diskriminierungsfreiheit bereitstellen, ohne dadurch die Tarifautonomie zu berühren.

Art. 11. Frauenrechtsabkommen Abs. c und e

Bezüge im 5. Regierungsbericht der Bundesregierung

Stellungnahme zum Prüfbericht des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau Absatz 25 und 27;

Teil I: Lebensbedingungen von Frauen in der Bundesrepublik Deutschland Abschnitt 3.4.1 und 3.4.4

Teil II: Die Bestimmungen des Übereinkommens und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland Abschnitt 11.5.1

Es ist zu begrüßen, dass die Erwerbstätigkeit von Frauen kontinuierlich gestiegen ist. Allerdings weist die Bundesregierung nicht darauf hin, dass dies im Wesentlichen durch eine Verschiebung von Vollzeit- zu Teilzeitbeschäftigung erreicht wurde. Wir stimmen dem CEDAW-Ausschuss zu, der hierin eine indirekte Diskriminierung sieht. Laut Mikrozensus 2002 ist der Anteil der teilzeitbeschäftigten Mütter seit 1996 von 22% auf 35% gewachsen. Gleichzeitig sank die Vollzeitquote. Der Grund sind im Westen zu 83% Familienpflichten, im Osten zu über 50% der Mangel an Vollzeitstellen. Die Teilzeitquote bei Männern stieg im gleichen Zeitraum von 1,5% auf 2,6%, aber nur ein Drittel von ihnen (85.800) ist wegen familiärer Pflichten in Teilzeit gegangen. Der von 30% der Mütter gewünschte Wechsel in eine Vollzeitbeschäftigung scheitert in der Regel am Mangel von Kinderbetreuungsmöglichkeiten.

Diese Befunde belegen die Befürchtungen des Ausschusses, dass Teilzeitangebote als Maßnahme zur Vereinbarung von Familie und Beruf stereotypen Rollenerwartungen Vorschub leisten.

- I. Der Regierungsbericht weist in der Stellungnahme zum Prüfbericht sowie in Teil I,3.4.1 und in Teil II,11.5.1 auf das Gesetz über Teilzeit und Befristung von Arbeitsverträgen vom 21.12.2000 hin. Es gibt Männern und Frauen einen Rechtsanspruch auf Verringerung der vereinbarten Arbeitszeit, der nicht begründet werden muss. Zu begrüßen ist, dass mit dieser Vorschrift das Recht auf gleiche Arbeitsbedingungen für Frauen und Männer gestärkt wird.
- II. Dieses Gesetz hat zwei wesentliche Schwachpunkte:
- es gilt nur für Betriebe mit mehr als 15 Arbeitnehmenden. Gerade Frauen arbeiten aber überwiegend in kleinen und mittleren Betrieben;
 - es verpflichtet den Arbeitgeber lediglich zur gemeinsamen Erörterung des Antrages auf Reduzierung der Arbeitszeit. „Betriebliche Gründe“ können dem Wunsch der Beschäftigten entgegengehalten werden. Welche Gründe konkret eine Ablehnung rechtfertigen, wird die Rechtsprechung erarbeiten müssen. Für ein klares Bild ist es jetzt noch zu früh. Das Gesetz verlangt nicht, dass es sich um „dringende“ Gründe handelt. Deshalb befürchten wir, dass die Quote der Ablehnungen hoch sein wird.

Es ist anzuerkennen, dass das Teilzeitgesetz auch die geringfügige Beschäftigung als Teilzeitarbeit anerkennt. Ein Anspruch auf Urlaub und andere Regelungen gelten für alle. Die Bundesregierung beschreibt in Teil I ihres Berichtes unter 3.4.9 die Regelungen der geringfügigen Beschäftigung, wie sie ab 1.1.2002 galten.

Mit Blick auf Art. 11 Abs. 1 e) des Abkommens stellen wir aber fest, dass diese Form der Teilzeitarbeit die Beschäftigten aus der gesetzlichen Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung ausgrenzt. Da es sich um überwiegend weibliche Beschäftigte handelt, liegt darin eine mittelbare Diskriminierung. Nach einer Statistik der Bundesanstalt für Arbeit waren im Juni 2002 von insgesamt über 4 Millionen geringfügig entlohnt Beschäftigten 70,2 % Frauen. Die Tendenz ist steigend. Der Deutsche Frauenrat hat stets die vollständige Einbeziehung aller abhängigen Beschäftigungsverhältnisse in die Sozialversicherungspflicht gefordert.

Die im Bericht beschriebene Regelung wurde ein Jahr später geändert. Seit 1.4.2003 gilt die monatliche Verdienstobergrenze für geringfügige Beschäftigten von 400 € Sie liegt damit im Westen bei 1/6 und im Osten bei 1/5 des durchschnittlichen Erwerbseinkommens aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmenden – vor der Reform 1999 betrug sie nur 1/7 des Durchschnittseinkommens. Der Arbeitgeber zahlt bei geringfügig entlohten Beschäftigtenverhältnissen eine Sozialpauschale von 22%, von denen 12 % an die Rentenversicherung und 10% an die Krankenversicherung gehen. Aus der Rentenversicherung kann der/ die Arbeitnehmende durch Zuzahlung von 7,5% eigene Ansprüche erwerben. In der Krankenversicherung ist das nicht vorgesehen. Für ArbeitnehmerInnen im Privathaushalt ergibt sich durch die Reform 2003 eine weitere Verschlechterung: hier muss der Arbeitgeber nur eine Sozialpauschale von 10 % bezahlen, davon gehen 5% in die Rentenversicherung. Um die vollen Ansprüche aus der Rentenversicherung zu erwerben, müsste die Arbeitnehmerin 14,5% ihres geringen Einkommens zuzahlen.

Die Forderung des Deutschen Frauenrates, Dienstleistungsagenturen für haushaltsnahe Dienstleistungen zu fördern und so reguläre Beschäftigung zu ermöglichen, hat der Gesetzgeber unbeachtet gelassen.

- III. Es ist lobend anzuerkennen, dass die Bundesregierung in Teil II,11.5.1 über vielfältige Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf berichtet. Konferenzen, Broschüren oder Leitfäden können zur Bewusstseinsänderung beitragen, sind aber unverbindlich. Dies gilt insbesondere für die „Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft.“ Der Deutsche Frauenrat drängt auf eine gesetzliche Regelung, die Wirtschaft u.a. verpflichtet, sich finanziell an der Kinderbetreuung zu beteiligen. Der Verweis auf die Zuständigkeit der Länder und Kommunen für das in Deutschland drängendste Problem bei der Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Frauen reicht nicht aus, er verschiebt das Problem, ohne es zu lösen. Die Steuerpolitik des Bundes trägt deutlich dazu bei, dass Länder und Kommunen das Betreuungsangebot für Kinder aller Altersgruppen nicht dem Bedarf entsprechend ausbauen können.

Der Deutsche Frauenrat fordert nachdrücklich, dass in allen Politikbereichen darauf geachtet wird, dass stereotype Zuschreibungen von Rollen und Aufgaben von Frauen und Männern im privaten und öffentlichen Leben abgebaut werden. Das für die EU Mitgliedstaaten verbindliche Prinzip des Gender Mainstreaming muss überall greifen.

**Initiative für einen
geschlechtergerechten
Haushalt in Berlin**

Kontakt:

Marion Böker
Schillingstr. 3
13403 Berlin

Telefon: 030 – 417 020 11

E-mail: marion.boeker@gmx.de

Pia Kaiser
Dieffenbachstr. 73
10967 Berlin

Telefon: 030 – 695 – 68 918

E-mail: Pia.S.Kaiser@gmx.de

Website: <http://www.genderbudgets.de>

Inhaltsverzeichnis:

1. Kommentar zum Gender Budgeting	Seite 121
1.1 Gender Budgeting – Einführung	Seite 121
1.2 Bezug zu CEDAW – Querschnitt Art. 1-16	Seite 122
1.3 Bezug zu CEDAW Artikel 2 und 3	Seite 123
1.4 Gender Budgeting als unverzichtbarer Teil des Gender Mainstreamings	Seite 123
2. Forderung	Seite 124
2.1 Frage an die Deutsche Bundesregierung	Seite 125
3. Anhang: Gender Budgeting als Innovation im Peking+5-Abschlussdokument	Seite 126

1. Kommentar zum Gender Budgeting

Analyse von Diskriminierungsstrukturen in der Finanzpolitik – Ein Weg zur diskriminierungsfreien Finanzpolitik

1.1 Gender Budgeting – Einführung

Das englische Wort "Gender" steht für Geschlechterkonstruktionen und verweist darauf, dass gesellschaftliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen gemacht werden - so auch bei der Verteilung öffentlicher Mittel.

Budget steht für den hier nationalen (öffentlichen) Haushalt, den es beim Gender Budgeting aus einer Geschlechterperspektive zu analysieren und gerecht zu verteilen gilt. Dies betrifft den Haushalt der Kommunen, der Länder und des Bundes.

Gender Budgeting Analysen stellen zum Beispiel Fragen wie: Wie verteilt sich die für jede Gesellschaft notwendige aber dennoch unbezahlte Arbeit zwischen Männern und Frauen?

Vor diesem Hintergrund ist zum Beispiel zu fragen: Ziehen eher Männer oder Frauen von staatlichen Ausgaben und Förderungen einen Nutzen? Treffen Einsparungen des Staates eher Männer oder Frauen? Vergrößern oder verkleinern bestimmte Politikstrategien Diskriminierungen aufgrund von Geschlecht durch Finanzpolitik?

Grundgedanke des Gender Budgeting ist:

ES GIBT KEINE GESCHLECHTERNEUTRALE HAUSHALTSPOLITIK!

Denn: Selbst Politikbereiche wie Wirtschafts-, Verkehrspolitik und Innere Sicherheit haben unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Ungleichheit der Geschlechter.¹

¹ Dieser Abschnitt wurde der Internetseite der "Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin"

1.2 Bezug zu CEDAW – Querschnitt Art. 1-16

Die Handlungsspielräume und Wirkungskräfte sowie Reichweiten von politischen Maßnahmen hängen auch im nationalen Haushalt von ihren Budgetzuweisungen ab. Es gibt Maßnahmen ohne Kosten, die meisten Maßnahmen aber erhalten in den Haushaltsposten Kostenzuweisungen.

Die Praxis von Gender Budgeting zeigt, dass innerhalb der öffentlichen Haushalte Diskriminierungsstrukturen verborgen sind und die Diskriminierung von Frauen rekonstruieren.

Ohne eine Gender Analyse des Bundeshaushaltes und vermutlich einer Neujustierung der Finanzpolitik und Haushalts, die eine Abschaffung der ökonomischen Diskriminierungsstrukturen zum Ziel hat, bleiben singuläre Budgetmaßnahmen für die Maßnahmen, die der Umsetzung des Frauenrechtsabkommens dienen sollen nur Flickwerk und werden durch andere gegenteilig ausgerichtete finanzpolitische Vorgaben in den Haushalten in ihrer Wirkung aufgehoben.

Nicht nur sind immer noch die meisten Haushaltspolitiker Männer, sondern auch die Mehrheit der übrigen RessortpolitikerInnen sind männlich.

Politische Ziele und Maßnahmen werden häufiger noch aus traditionellen, männerdominierten geschlechterorientierten Interessen heraus formuliert und dann in fiskalische Größen übertragen.

In den politischen Zielvorgaben wie dann entsprechend in ihrer finanzpolitischen Manifestierung in allen Ressorts die das CEDAW-Abkommen in den Artikeln 1-16 berührt können sich also Diskriminierungen verbergen.

Insofern bezieht sich dieser Kommentar auf die Artikel 1-16 des CEDAW-Abkommens.

Insofern, als politische Zielformulierungen als auch ihre finanzpolitische Bemessung der Mittel zur Umsetzung von den AkteurInnen aus der Verhaftung in traditionellen Geschlechterrollenstereotypen heraus entstehen, bezieht sich der Kommentar unter anderem auf Artikel 5.

Die Hinterfragung des Haushalts nach so zustande gekommener Finanzpolitik und eine Korrektur zur Ausrichtung an zu findenden neuen geschlechtergerechten Kriterien der Haushaltsgestaltung sind unumgänglich, soll das CEDAW-Abkommen und die danach dem Vertragsstaat Deutschland gebotenen Abschaffung aller Formen der Diskriminierung aller Frauen und Mädchen in Deutschland, eingeschlossen der ausländischen Frauen und Migrantinnen aller Aufenthaltstitel verwirklichen.

1.3 Bezug zu CEDAW Artikel 2 und 3

Wie aus dem 5. Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum „VN-Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau“ zu entnehmen ist, hat die deutsche Regierung in den letzten vier Jahren, 27 Gesetzesnovellierungen verabschiedet, welche die Beseitigung von Frauendiskriminierung zum Ziel hatten.

Wir begrüßen diese Novellierungen, möchten jedoch darauf hinweisen, dass Art. 2 und 3 der Bestimmungen des CEDAW Übereinkommens nicht Genüge getan wurde.

Nicht berücksichtigt wurde, den Staatshaushalt nach geschlechtssensiblen Kriterien anzulegen. Doch gerade der Staatshaushalt einer Nation ist ein zentrales Mittel um eine Politik zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau zu verfolgen (gemäß Art. 2 CEDAW) und um zu gewährleisten, dass Frauen die Grundfreiheiten gleichberechtigt mit Männern ausüben und genießen können (gemäß Art.3 CEDAW).

Es fehlen, zum Beispiel, gesetzgeberische Anordnungen Haushaltsdaten geschlechtsspezifische zu erheben und eine geschlechtssensible Budget Analyse durchzuführen. Solche Anordnungen sind notwendig um direkter und indirekter Diskriminierung bei den Einnahmen und Ausgaben sowie bei den Ausgabenkürzungen des Staates, Einhalt zu gebieten.

1.4 Gender Budgeting als unverzichtbarer Teil des Gender Mainstreamings

Wie die Bundesregierung in ihrem 5. Bericht zu CEDAW im ersten Teil unter Punkt 7. ausführt, strebt sie einen systematischen neu angelegten (Um-) Organisationsprozess von Politik und Verwaltung nach den Prinzipien des Gender Mainstreamings an.

Die Bundesregierung hat dazu infolge des Kabinettschlusses vom Mai 2000 unter Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) „Gender Mainstreaming“ der Bundesregierung ins Leben gerufen und mit der Aufgabe der Erprobung der Anwendung der Instrumente des Gender Mainstreamings und der Erarbeitung rechtlicher und politischer Vorgaben betraut.

Wir begrüßen das ausdrücklich.

Wir vermissen hier allerdings den Einbezug der Finanzpolitik und ein Pilotprojekt Gender Budgeting im Finanzministerium, das über das angelegte Pilotprojekt zur Familienpolitik hinausgeht.

Womöglich ist diese Kritik unberechtigt, und das Projekt so angelegt, wie wir es fordern, allerdings gibt es beim Bundesfinanzministerium aber auch beim BMFSFJ keine Informationen über das Pilotprojekt und auch bisher keine öffentlichen Unterrichtungen darüber, die uns zugänglich gewesen wären.

Wir vermissen insofern eine öffentliche Unterrichtung der (Fach-) Öffentlichkeit über dieses wie auch alle anderen bisherigen Ergebnisse und Vorgaben der IMA.

2. Forderung:

- *Die Bundesfinanzpolitik und der Bundeshaushalt sind einer Gender Budgeting Analyse zu unterziehen*
- *Kriterien für einen auf das Ziel der geschlechtergerechten und diskriminierungsfreien Finanzpolitik sowie Haushaltsgestaltung*
- *In diesen Prozess ist das Know-How von Frauen- und GenderexpertInnen einzubeziehen*
- *nichtstaatliche Organisationen sind auf einer Beratungsebene einzubeziehen*
- *ein (Um-) Organisationsprozess innerhalb der Finanzpolitik und Haushaltserstellung sowie der Finanzverwaltungen ist einzuleiten*
- *Alle AkteurInnen sollen Gender-Kompetenz erwerben*
- *Über die Ergebnisse und Vorlagen der IMA wird regelmässig öffentlich berichtet – Diese Berichte werden aktuell aufbereitet im Internet öffentlich zugänglich gemacht*

- *Über die Gender Mainstreaming Pilotprojekte in den Bundesministerien wird regelmässig öffentlich berichtet- Diese Informationen werden aktuell aufbereitet im Internet zugänglich gemacht*
- *Um das Auffinden der Informationen zu erleichtern leitet die Homepage des BMFSFJ mit dem schon vorhandenen Stichwort zum Portal zu Gender Mainstreaming, das einen Link zu den Gender Mainstreaming Pilotprojekten und Gender Budgeting Pilotprojekt/en der anderen Bundesministerien hat und von der Homepage direkt per Link zur IMA*
- *Der Prozess soll einen verbindlichen Zeitplan haben (Benchmarks)*

2.1 Frage an die Deutsche Bundesregierung:

Wie will die Bundesregierung Deutschland Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts im Bundeshaushalt und in der Finanzpolitik erkennen und welche Instrumente will sie wählen, mögliche durch die Finanz- und Haushaltspolitik vorgegebenen direkten und indirekten Diskriminierungen zu beseitigen?

3. Anhang: Gender Budgeting als Innovation im Peking+5-Abschlussdokument

„ (...) Die Knappheit der staatlichen Mittel macht innovative Ansätze bei der Verteilung der vorhandenen Ressourcen unabdingbar, nicht nur bei den Regierungen, sondern auch bei den nichtstaatlichen Organisationen und im Privatsektor. Eine dieser Neuerungen ist die geschlechtsdifferenzierte Analyse der öffentlichen Haushalte, die sich zu einem wichtigen Instrument für die Feststellung der unterschiedlichen Auswirkungen von Ausgaben auf Männer und Frauen entwickelt, mit dem Ziel, eine ausgewogene Nutzung der vorhandenen Ressourcen sicherzustellen. Diese Analyse ist für die Förderung der Gleichstellung von entscheidender Bedeutung. (...)

(...) Die Verwirklichung der Ziele der Gleichstellung, Entwicklung und Frieden auf nationaler und internationaler Ebene bedarf der Unterstützung durch die Zuteilung der erforderlichen menschlichen und finanziellen Ressourcen für konkrete und zielgerichtete Tätigkeiten, die die Gleichstellung auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene sicherstellen sollen, sowie *der verbesserten und verstärkten internationalen Zusammenarbeit. Wichtig ist auch die ausdrückliche Berücksichtigung dieser Ziele bei der Haushaltsaufstellung auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.* “

Demokratischer Frauenbund e.V.

Hagenstr. 57

10365 Berlin

Telefon: 030 – 57 79 94 – 0

Telefax: 030 – 57 79 94 – 22

E-mail: frauen.dfb@t-online.de

Kommentierung unter CEDAW-Artikeln 1, 3, 5, 10, 11, 12, 16, 18 und 24 unter besonderer Berücksichtigung der Punkte 18 und 19 der abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses 2000:

(18) Der Ausschuss ist beunruhigt, dass die Umsetzung des Übereinkommens für Frauen in den neuen Ländern trotz einer Reihe von Maßnahmen weiterhin hinter den Fortschritten in den alten Ländern zurückbleibt. Mit Sorge wird festgestellt, dass Frauen in den neuen Ländern früher in der Regel vollbeschäftigt waren, aber heute 20,7 Prozent von ihnen arbeitslos sind. Dieser Prozentsatz ist sowohl im Vergleich zu der Zahl arbeitsloser Männer in den neuen Ländern als auch im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit von Frauen in Deutschland unverhältnismäßig hoch.

(19) Der Ausschuss legt der Regierung eindringlich nahe, ihre gezielten Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungssituation sowie der gesamten sozialen Situation der Frauen in den neuen Ländern fortzusetzen.

1. Das historische und politische Umfeld

Die UNO verabschiedete 1979 die "Frauenkonvention"¹ und 1989 die "Kinderkonvention"². Dass es analog dazu weder eine Männerkonvention noch eine Erwachsenenkonvention gibt, verweist auf das gesellschaftliche Problem. Noch immer sind es Frauen und Kinder, also etwa 75 Prozent der Weltbevölkerung³, die vor Diskriminierungen geschützt werden müssen. Und dennoch: Dass es diese beiden Konventionen gibt, kann gleichzeitig als gesellschaftliche Chance gelten. Die Regierungen der UNO-Mitgliedsstaaten sind auf diese Weise gezwungen, die Geschlechter- und die damit verbundenen Generationenkonflikte zur Kenntnis zu nehmen, zu analysieren und zumindest zu interpretieren. Die Staaten, die beide Dokumente ratifiziert haben, sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen über die Situation von Frauen und

¹genaue Bezeichnung: Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)

²genaue Bezeichnung: Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

³in Deutschland ist die Gruppe wegen der geringen Geburtenraten kleiner. Je nach Definition von Kindheit im statistischen Sinn gehören 60 bis 65 Prozent der Bevölkerung dazu.

Kindern in ihrem Verantwortungsbereich zu berichten, ihre politischen Erfolge und Defizite "auf den Tisch der UNO" zu legen.

Allerdings ist es den nationalen Regierungen überlassen, wie viel Öffentlichkeit sie bei ihren Berichten an die UNO zulassen, ob sie außer regierungsamtlichen Meinungen auch solche von Nicht-Regierungs-Organisationen einbeziehen (was die UNO bisher in jedem Fall begrüßt hat) und ob sie ihrerseits Berichte von nationalen Sachverständigenkommissionen erarbeiten und diskutieren lassen. Und in Bezug auf diese Unterfütterung durch die öffentliche Meinung und durch sozialwissenschaftliche Forschung unterscheidet sich in Deutschland die Berichterstattung über die junge Generation erheblich von der Berichterstattung über das "andere" Geschlecht. Während es inzwischen 11 Kinder- und Jugendberichte auf Bundesebene gibt, die zum Teil erhebliche und kontroverse Debatten ausgelöst haben, und ergänzend dazu 14 Shell-Jugend-Studien, steht die UNO-Berichterstattung über die Situation der Frauen in Deutschland, demokratisch gesehen, auf schwachen Füßen.

Zwar enthält die Familienberichterstattung - bisher gibt es 6 Familienberichte auf Bundesebene - auch Aussagen zur Frauensituation, zwar kommt die Frauenspezifika auch in der Ausländerberichterstattung, Altenberichterstattung, Jugendberichterstattung, Umweltberichterstattung usw. vor. Zwar entstanden in den letzten Jahren aussagekräftige Teil-Berichte zur Frauensituation in Deutschland (Einkommensbericht, Gesundheitsbericht). Dennoch gibt es auf Bundesebene kaum spezifische und gleichzeitig umfassende Frauenberichte oder Frauenstudien, die von unabhängigen Sachverständigen erarbeitet und vor allem in der Öffentlichkeit diskutiert wurden. Und es gibt auch kein Gesetz (analog zum KJHG), das die Bundesregierung zu einer solchen Berichterstattung auffordern würde. Der Deutsche Bundestag, der Enquetekommissionen mit der Erforschung spezieller Themen beauftragen kann, nutzte 1973 letztmalig die Möglichkeit, einen Bericht über "Frau und Gesellschaft" anfertigen zu lassen (Abschlussbericht 1980). Ob das aktuelle Bekenntnis zu gender mainstreaming verbindliche und von Nichtregierungsorganisationen wahrnehmbare Berichtspflichten nach sich zieht, muss sich erst noch zeigen. An Versprechungen in dieser Hinsicht fehlt es nicht (z.B. Ziffer 206 der Aktionsplattform Peking).

Die Frauenkonvention wurde in Deutschland 1981 und 1985 ratifiziert, also zum "Grundgesetz" erhoben, 1981 von der Volkskammer der DDR, 1985 vom Deutschen Bundestag. 1999 legte die UNO ergänzend zur Konvention ein so genanntes Fakultativprotokoll vor, das es den Frauen eines Landes gestattet, eine Individualbeschwerde

beim CEDAW-Ausschuss gegen die eigene Regierung einzureichen. Auch dieses Protokoll ist in der Bundesrepublik Deutschland seit Januar 2002 ratifiziert.

Seit 1990 hat die deutsche Regierung der UNO drei Berichte zur Erfüllung der Frauenkonvention vorgelegt: 1996 einen zusammengefassten Zweiten und Dritten Bericht, 1998 den Vierten Bericht, 2002 den Fünften Bericht, um den es hier speziell gehen soll.

2. Bewegung und Stagnation in der Frauenpolitik Deutschlands

Neben den frauenpolitischen Veränderungen in Deutschland seit 1998 reflektiert der Fünfte Bericht auftragsgemäß auch die Empfehlungen, die der "UNO-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau" in seiner 22. Sitzung am 1. Februar 2000 der deutschen Regierung gegeben hat und die im entsprechenden acht Seiten langen "Prüfbericht"⁴ nachlesbar sind. Damals standen in New York der zusammengefasste Zweite und Dritte, vor allem aber der Vierte Bericht aus Deutschland zur Diskussion und teilweise in Kritik. Außerdem lag dem Ausschuss am 1. Febr. 2000 ein kurzer NRO-Bericht vor, den eine kleine Gruppe feministischer Rechtswissenschaftlerinnen der Humboldt-Universität zu Berlin und Vertreterinnen des NRO-Frauenforums, des Vereins angelas, des Feministischen Frauen Gesundheits- Zentrums Berlin, des Beginenwerks und des Demokratischen Frauenbundes e.V. erarbeitet hatte. Dass es diesen NRO-Bericht (WIRUS.berlin) gab und dass eine der Autorinnen an der Debatte in New York teilhaben konnte, war das Ergebnis persönlichen Engagements und ehrenamtlicher Arbeit. Darüber hinaus waren Vertreterinnen des KOK – bundesweiten Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. mit Sitz in Potsdam mit einem eigenen Schattenbericht unter Artikel 6 vertreten.

Im Unterschied zur Vorbereitung auf die 4. Weltfrauenkonferenz Peking hatte die deutsche Regierung im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Vierten Berichtes nichts unternommen, um das sozialwissenschaftliche Potenzial der Frauengruppen zu bündeln und auf einen umfassenden NRO-Bericht zu orientieren. Aus unserer Sicht ist die Frage unbeantwortet, warum die Regierung bei der Berichterstattung über die UNO-Konvention ganz offensichtlich an NRO-Meinungen weniger interessiert ist als bei der Berichterstattung über die -

⁴ S. Anhang.

vergleichsweise unverbindlichen - Aktionsplattformen von UNO-Konferenzen. Oder liegt gerade in der unterschiedlichen Verbindlichkeit die Antwort?

Hinsichtlich der Struktur des Berichtes ist die Regierung an feste Vorgaben gebunden. Das erleichtert den Vergleich mit vorangegangenen Berichterstattungen und macht die Unterschiede deutlich. Als äußerlicher Unterschied zwischen dem Vierten und dem Fünften Bericht fällt zunächst der größere Umfang auf. Ohne Anhänge ist der neue Bericht 141 Seiten lang, während 1998 auf 95 Seiten berichtet wurde. Das ist einerseits der vorangestellten Stellungnahme zum "Prüfbericht" geschuldet, andererseits der Tatsache, dass über rechtliche Rahmenbedingungen⁵, über Frauen in Hochschule und Forschung, über Frauen im Arbeitsleben und über Frauen in besonderen Lebenslagen sehr viel ausführlicher berichtet wird als vier Jahre vorher. Den Abschnitt "Frauen im Alter" mit der Grundaussage, dass Altenpolitik vor allem Frauenpolitik sein muss⁶, gab es beispielsweise im 98er Bericht gar nicht.

Zu einzelnen Ergebnissen, die aus meiner Sicht hervorhebenswert sind, und ihrer Wertung:

- Die gesetzlichen Regelungen und Reformen bis hin zur Änderung der Begrifflichkeit (Elternzeit) gehen in die gewollte Richtung, ebenso die zahlreichen Absichtserklärungen im Zusammenhang mit gender mainstreaming. Wenn als Folge des Hochschul-Sonderprogramms III der Professorinnenanteil im Jahr 2005 tatsächlich 20% beträgt, wie als "Zielmarke" (S. 29) definiert, dann wäre das ein beachtlicher Erfolg. Auch den ausdrücklichen Hinweis, dass gender mainstreaming die traditionelle Frauenförderung nicht ersetzt, sondern ergänzt (S. 55), halte ich für zeitgemäß. Über die Tätigkeit der so genannten Interministeriellen Kontrollgruppe (Steuerungsgruppe S. 57), zu der sich die deutsche Regierung schon mit der Unterschrift unter die Aktionsplattform von Peking (Ziffer 204 e) bekannt hatte, sollten wir uns regelmäßig informieren lassen.

- Die Frauen erweisen sich weiterhin als bildungswillig und bildungsfähig. Schon seit einigen Jahren besuchen mehr Schülerinnen als Schüler die Gymnasien. Dieser Fakt wird jetzt - im Vierten Bericht noch nicht - mit den damit verbundenen besseren Ausbildungschancen im dualen System in Zusammenhang gebracht, so dass bezogen auf die Ausbildung "nicht von einer Diskriminierung der Frauen gesprochen werden" (S. 25) könne. Auch wenn ich in dem Zusammenhang einen Hinweis erwartet hatte, dass das Gymnasium eigentlich der

⁵über die Fachfrauen im Einzelnen urteilen sollten

⁶So konzentriert findet sich die Aussage nicht im Bericht.

Vorbereitung auf das Studium dienen sollte, sind die geschlechtsspezifischen Fakten hervorhebenswert.

- Der Anteil der teilzeitinteressierten Männer stieg stärker (46%) als der teilzeitinteressierten Frauen (4%). Dennoch bleibt Teilzeitarbeit eine Frauendomäne, vor allem eine West-Frauendomäne, was nicht nur mit den ökonomischen Unterschieden in den beiden Teilen Deutschlands begründet wird, sondern auch mit den unterschiedlichen Sozialisationen, "da in der früheren DDR fast ausschließlich das Vollzeitmodell bei der Frauenerwerbstätigkeit zum Tragen kam" (S. 34). Diese zweite Begründung gab es im Vierten Bericht an dieser Stelle noch nicht. Ob daraus zu schließen ist, dass die Regierung einen zunehmenden Einfluss der DDR-Sozialisation im Osten sieht, muss offen bleiben.

- Wie im Vierten Bericht auch wird das Thema "Frauen und Medien" sehr unkritisch und selbstgefällig abgehandelt. Lediglich in der Wirtschaftswerbung gäbe es noch stereotype Frauendarstellungen (S. 14). Hier ist zu hoffen, dass der Deutsche Werberat, der auf Initiative des Bundesministeriums und des Deutschen Frauenrates eine Beschwerdeinstanz einrichtete (S. 15), viel Arbeit bekommt.

- Für die Aussagen zur Frauengesundheit gibt es seit dem entsprechenden Bericht vom Jahr 2001 eine solide Grundlage. Umso ärgerlicher, dass wiederum (wie im Vierten Bericht) zwar ausführlich über HIV/ AIDS und gar nicht über Brustkrebs informiert wird. Dass in Deutschland jährlich etwa 20 mal so viele Frauen an Brustkrebs erkranken wie an HIV/ AIDS, ist seit langem bekannt.

- Zumindest in der Bundesverwaltung soll der Schriftverkehr in einer "geschlechtergerechten Sprache verfasst werden" (S. 22). Da auch der hier zur Debatte stehende Bericht von einer Bundesverwaltung heraus gegeben wurde, ist zu vermuten, dass der Satz "Etwa jeder Dritte lebt in einer der 83 Großstädte mit über 100.000 Einwohnern" auf Seite 17 "durchgerutscht" ist.

- Da im Fünften Bericht bestenfalls Daten bis zum Jahr 2000 verwendet wurden, ist ein Sinken der Arbeitslosigkeit in Deutschland (gerade noch) nachweisbar, wobei der gravierende Ost-West-Unterschied nicht übersehen werden konnte (S. 33). Gleichzeitig steigt im Osten die Kategorie "Stille Reserve", so dass "die Frauen-Erwerbstätigenquote im Jahr 2000 in den neuen Bundesländern (57,6%) zum ersten Mal seit der deutschen Einheit unter der alten Bundesländer (57,7%) lag" (S.33). Dieser Fakt sollte in der frauenpolitischen Szene Sorgen bereiten. Zeigt er doch, dass nun auch ostdeutsche Frauen bereit sind, sich in aller Stille zurückzuziehen, dass sie die Arbeitslosenstatistik nicht mehr "aufmüpfig" belasten.

- Neben zweifellos vorhandenen frauenpolitischen Erfolgen schimmert die sprichwörtliche "Verhaltensstarre", vor allem im privaten Bereich, durch viele Passagen des Berichtes. "Die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ... ist noch nicht aufgehoben" (S. 34). "Die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen wird bisher nicht von einer paritätischen Aufteilung der Familienarbeit ... begleitet... Diese Muster sind in Westdeutschland wesentlich stärker ausgeprägt als in Ostdeutschland" (S. 39). Dass die Regierung in diesem Zusammenhang für "ein neues Leitbild von Männern und Vätern in unserer Gesellschaft" (S. 75) wirbt, ist dann anerkennenswert, wenn das Werben ergänzt wird durch entsprechende handfeste politische Bandagen (Abschaffung Ehegattensplitting, Anerkennung des diskontinuierlichen Lebensverlaufes im Rentensystem usw.). Und genau vor solchen politischen Konsequenzen schreckt bekanntlich auch die gegenwärtige Regierung zurück.

- Die Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern sind nach wie vor beträchtlich, vor allem in den alten Bundesländern. "Während in Westdeutschland eine Frau knapp 74% des durchschnittlichen Einkommens eines Mannes erzielt, sind es in Ostdeutschland knapp 94%" (S. 39). Die Konsequenzen für die Altersrente liegen auf der Hand, weshalb zurecht eingeschätzt wird, dass "eine erwerbstätigkeitsbezogene Altersrente ... strukturell ungünstig für Frauen" (S. 65) ist.

- Die "Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft" vom 2. Juli 2001 wird im Bericht ausschließlich als frauenpolitischer Erfolg interpretiert. Ohne zu erwähnen, dass hier ein konkreter und einklagbarer Gesetzestext einer verwaschenen Empfehlung weichen musste, dass im Kampf Wirtschaft gegen Politik wieder einmal die Politik verloren hat.

- Frauen sind nach wie vor stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen als Männer (vgl. S. 33) und damit stärker als Männer von Altersarmut bedroht, was nicht im Bericht steht. Überhaupt gibt es das Thema Armut in diesem Bericht nicht (ebenso wie im Vierten). Obwohl der von der gleichen Regierung herausgegebene erste Armuts- und Reichtumsbericht auf die Problematik verweist, obwohl die seit Anfang der 90er Jahre bekannte "Infantilisierung der Armut" (Hauser) eng mit der problematischen Situation vor allem allein Erziehender zusammenhängt, obwohl die Armutsrisiken der nichtdeutschen Bevölkerung (ab dem 70. Lebensjahr mehr Frauen als Männer, S. 67) bekannt sind, wird das Thema in diesem Bericht nicht zur Kenntnis genommen.

- Im Vergleich zu den ersten und mittleren 90er Jahren⁷ ist die Berichterstattung über ostdeutsche Frauen sachgemäßer geworden. Allein die Tatsache, dass der "Prüfbericht" vom 1. Februar 2000 Absatz für Absatz reflektiert wird, erscheint aus Ost-Sicht bemerkenswert, denn in den Absätzen 21 und 22 des Berichtes hatte der UNO-Ausschuss seine Sorge über die Situation der Frauen in den neuen Bundesländern zum Ausdruck gebracht und die Regierung "gedrängt, ihre gezielten Maßnahmen zur Verbesserung der Situation... fortzusetzen" (S. 4). Im Vergleich zum westdeutschen Frauenleben allerdings scheint auch im Jahre 12 das ostdeutsche oft nicht der Rede wert zu sein. So wird auch in diesem Bericht wieder verschwiegen,

* dass die Frauenkonvention in der DDR vier Jahre früher als genannt ratifiziert wurde, was als ernst zu nehmendes und damals ernst genommenes politisches Signal galt, vgl. S. 1,

* dass die ökonomische und soziale Befindlichkeit der Frauen in den neuen Ländern nicht nur mit dem "nahezu vollständigen Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft" zu tun hat (vgl. S. 4), sondern auch und vor allem mit dem aus ihrer Sicht veränderten Frauenleitbild, mit dem gravierenden Unterschied zwischen sozialistischem und kapitalistischem Patriarchat,

* dass die zweifellos wichtige Forderung nach öffentlicher Kinderbetreuung, nach Ganztagskindergärten und Ganztagschulen (vgl. S. 9) und nun sogar nach Betriebskindergärten (S. 113) im Zusammenhang gesehen werden muss mit der moralischen Verurteilung von DDR-Frauen, die noch vor wenigen Jahren wegen genau solcher Einrichtungen "für eine ganze Generation von Sozialwaisen" (Speidel) schuldig gesprochen wurden,

* dass mit den Mädchen und Frauen, die seit den 80er Jahren von der bildungspolitischen Offensive profitieren würden (vgl. S. 24), nur die westdeutschen gemeint sein können, denn in der DDR fand diese Offensive in den 60er Jahren statt,

* dass es in Bezug auf stereotype und traditionelle Ansichten zur Rolle der Frau und des Mannes bis heute erhebliche und in mancher Hinsicht sogar wachsende Ost-West-Unterschiede gibt. So lässt sich aus Indikatoren der Allbus-Befragungen ableiten (z.B. "Es ist für ein Kind sogar gut, wenn die Mutter nicht nur Hausfrau ist"), dass sich in den 90er Jahren diesbezüglich die Meinungsunterschiede zwischen Ost und West vergrößerten.

⁷z. B. Niermann-Bericht 1991, Eppelmann-Bericht 1994, Bericht für die 4. WFK Peking...

- In diesem Zusammenhang muss ein weiteres mal darauf hingewiesen werden, dass der Begriff "ehemalige/frühere DDR" unsachgemäß ist, weil es die DDR nicht mehr gibt⁸. Das Attribut "ehemalig" ist aber bedeutsam, wenn es im Zusammenhang mit der Bundesrepublik verwendet wird, denn zwischen der ehemaligen Bundesrepublik und der jetzigen gibt es Unterschiede, unabhängig davon, ob sie in Regierungsberichten reflektiert werden.

Schlussüberlegungen:

Mitunter erscheinen die Argumente im Fünften Bericht der Bundesrepublik Deutschland zur Frauenkonvention hilflos und die Argumentierenden insofern bedauernd - wenn beispielsweise der UNO-Ausschuss auf den Widerspruch zwischen der De-jure- und der De-facto-Gleichberechtigung in Deutschland zu sprechen kommt und im Bericht versucht wird, "*dieser Sorge ... zu begegnen*" (S. 5).

Warum kann eine im Amt befindliche Regierung nicht deutlich sagen, dass Kapitalismus nur zusammen mit Patriarchat⁹ funktioniert, dass der Widerspruch zwischen den demokratischen Ansprüchen einer modernen Gesellschaft und den ökonomischen Ansprüchen einer marktwirtschaftlichen Gesellschaft ausgehalten werden muss, wenn das gesellschaftliche Konzept als Ganzes nicht infrage gestellt werden soll. Unerfüllte Kinderwünsche, Ein-Einhalb-Personen-Jobs, familienfeindliche Arbeitsbedingungen, immer ältere Mütter usw. gehören zur Basis dieser Gesellschaft und nicht zu den unerfreulichen Nebenerscheinungen, denen man "begegnen" kann. Nicht umsonst ist in der Sozialwissenschaft von der "strukturellen Rücksichtslosigkeit des Öffentlichen gegenüber dem Privaten" (Kaufmann) die Rede. Das heißt, diese Rücksichtslosigkeit ist nur abzubauen, in dem man die Strukturen ändert.

Ähnlich hilflos wirken die Ausführungen zu Gewalt, sexuellem Missbrauch, Frauen- und Kinderhandel, Zwangsprostitution u.ä. (z.B. S. 75 - 93). Hier macht der Bericht schmerzlich bewusst, dass im "offiziellen" Deutschland eine gründliche Debatte um patriarchale Strukturen, um Gewalt- und Hierarchieverhältnisse, um zukunftsfähige gesellschaftliche Konzepte (die den Zusammenbruch des realen Sozialismus berücksichtigen) fehlt. Wer

⁸Niemand spricht von der ehemaligen Weimarer Republik.

⁹Allerdings funktioniert Patriarchat auch ohne Kapitalismus, wie nicht nur die 40 DDR-Jahre belegten.

hierarchische Strukturen in der Politik, insbesondere Parteipolitik, im Geschlechterverhältnis, im Generationenverhältnis, im ethnischen Verhältnis usw. akzeptiert und braucht, muss auch die Konsequenzen, zu denen Gewalt und Gewalt-Missbrauch gehört, in Kauf nehmen. "Gewalt ist (schließlich) effektiver als Dialog"¹⁰. Wenn beispielsweise im vorliegenden Bericht die Ausführungen zu "Frauen im Alter" unter der Überschrift "Frauen in besonderen Lebenslagen" zu finden sind, dann wird die Vorstellung deutlich, dass jüngere, vermutlich erwerbsfähige Frauen die Normalität darstellen, während ältere das Besondere verkörpern. Wer legt diese Hierarchie fest, wem nützt sie? Zu solchen Themen gibt es geradezu einen Problemstau - auch eine Form von Gewalt, die unserem Bedürfnis nach Problemlösung angetan wird. Selbstverständlich wäre eine Debatte über hierarchische Machtstrukturen zunächst weder "mehrheitsfähig" noch "finanzierbar", aus meiner Sicht ist sie aber lebensnotwendig.

¹⁰Terkessidis, Mark, 2001, Kriegszustände. In: taz vom 24. 09. 2001