

# Von Quoten, Rollenstereotypen und struktureller Diskriminierung: 30 Jahre UN-Frauenrechtskonvention als Maßstab und Wegweiser für eine geschlechtergerechte Politik

(Festrede auf der Frauenherbstmahlzeit Hamburg, 16.10.2011)

*Prof. Dr. Beate Rudolf, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Berlin\**

Sehr geehrte Anwesende,

## I. Die „Frauenfrage“ als Gerechtigkeitsfrage

„Jetzt erst recht!“ unter dieses Motto hat der Landesfrauenrat Hamburg die diesjährige Frauenherbstmahlzeit gestellt. Ich will nun in meinem Vortrag die immerhin schon 30 Jahre alte UN-Frauenrechtskonvention in den Mittelpunkt stellen. Wie passt das zusammen?

Ich bin überzeugt und möchte deshalb auch Sie davon überzeugen, dass die Frauenrechtskonvention nach 30 Jahren noch so innovativ ist wie am Anfang, und dass sie wichtige Maßstäbe setzt für die „Frauenfrage im 21. Jahrhundert“ - wie es die Einladung zu dieser Frauenherbstmahlzeit formuliert. Denn die Frauenrechtskonvention unterstreicht: Die „Frauenfrage“ ist in Wirklichkeit die fundamentale Frage nach Gerechtigkeit - in einer Gesellschaft, einem Staat, und weltweit. Es ist keine Frage, die nur die Frauen angeht. Vielmehr geht es darum, die Grundlage für ein auf Menschenrechten basierendes Gemeinwesen zu sichern: Die Gleichheit aller nämlich, ohne die ein demokratisches und rechtsstaatliches Gemeinwesen nicht funktioniert. Und das geht alle an. Ein gerechtes, und gerade auch ein geschlechtergerechtes Gemeinwesen ist ein Gewinn für alle. Denn es stellt sicher, dass alle Menschen Freiheit gleichermaßen genießen können, also unabhängig von ihrer gesellschaftlichen oder politischen Macht. Es sichert allen die

---

\* Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert. Zu seinen Aufgaben gehören Schutz und Förderung der Menschenrechte in und durch Deutschland, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation. Das Institut ist seit 2009 außerdem die unabhängige Monitoring-Stelle für Deutschland im Rahmen der UN-Behindertenrechtskonvention. Weitere Informationen unter: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de>.

Freiheit, das eigene Leben nach eigenen Vorstellungen zu gestalten - im Privaten, in der Gesellschaft und durch ihre Mitwirkung an der Gestaltung des Staatswesens. Und die Sicherung dieser Freiheit ist die zentrale Aufgabe des Staates. Wer sich der Bekämpfung der Diskriminierung entgegenstellt, verteidigt also nicht die Freiheit, sondern Privilegien und Machtungleichgewichte.

Wie ist es aber nun mit dem Gleichheitsprinzip vereinbar, dass die Frauenrechtskonvention nur die Diskriminierung von Frauen erfasst? Viele Männer fühlen sich von der Konvention benachteiligt und sehen sie daher nicht als legitimen Maßstab für ihr Handeln oder für die Politik an. Diese Ablehnung beruht auf einem fundamentalen Missverständnis: Die Frauenrechtskonvention nimmt die Diskriminierung von Frauen nicht deshalb in den Blick, weil sie für Benachteiligungen von Männern blind ist. Sondern sie fokussiert auf Frauen, weil die Diskriminierung von Frauen auf tief verwurzelten Rollenbildern beruht, die gesellschaftlich gelebt und perpetuiert werden und die sich in Recht und gesellschaftlich gelebter Praxis niedergeschlagen haben - und weiterhin niederschlagen. Diskriminierung von Frauen ist daher weltweit in der Regel nicht ein isoliertes Vorkommnis, eine unglückliche Abweichung von der Norm, sondern ist auf fortbestehende diskriminierende Strukturen zurückzuführen und damit gerade Ausdruck einer menschenrechtswidrigen gesellschaftlichen Norm. Sie abzuschaffen erfordert andere, systematische und über den Einzelfall hinausgehende Maßnahmen.

Und für diejenigen, die die Beschreibung der Vorteile der Frauenrechtskonvention für Männer gerne konkreter hätten: Stereotype Rollenvorstellungen beeinträchtigen nicht nur Frauen in ihrer autonomen Lebensgestaltung, sondern auch Männer. Wenn es mit der Frauenrechtskonvention gelingt, diese Rollenbilder zu überwinden, dann führt das unmittelbar zu einem Freiheitsgewinn für alle - auch für Männer. Daher hat die Konvention auch ein gewaltiges Potenzial für Männer, insbesondere durch die Verpflichtung des Staates aus Art. 5, auf einen Wandel in den sozialen und kulturellen Verhaltensmustern hinzuwirken.

Es geht also der Frauenrechtskonvention um die Verwirklichung dessen, was die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte in ihrem Art. 1 niedergelegt hat: „Alle Menschen sind frei und gleich an Rechten und Würde geboren.“ An die Menschenwürde als Grund der Menschenrechte, als Grund von Freiheit und Gleichheit und deren Verschränkung, zu erinnern, mag pathetisch erscheinen. Ich glaube aber, dass es nötig ist, uns immer wieder an diese Grundlage zu erinnern,

wenn wir uns mit der Frauenfrage, also der Frage nach der rechtlichen und tatsächlichen Gleichheit von Frauen und Männern, befassen. Denn schnell genug geraten wir in die Abgründe der einzelnen Problembereiche fortbestehender Diskriminierung von Frauen. Und ebenso schnell verstellt dann die schwierige Suche nach Antworten auf komplexe Fragen angesichts miteinander verwobener Ursachen den Blick auf das zugrunde liegende Anliegen: Gerechtigkeit als Fundament eines freiheitlichen Gemeinwesens.

Dieses Anliegen der Frauenrechtskonvention ist heute noch so aktuell wie vor 30 Jahren. Das wurde vor wenigen Tagen deutlich - in der Verleihung des Friedensnobelpreises an Leymah Roberta Gbowee, an Ellen Johnson-Sirleaf und an Tawakkul Karman. Zur Begründung seiner Entscheidung betonte das Nobelkomitee: „Es kann auf der Welt keine Demokratie und keinen dauerhaften Frieden geben, solange Frauen nicht dieselben Chancen wie Männer haben, auf Entwicklungen in allen Bereichen der Gesellschaft einzuwirken.“ Genau das sagt die Frauenrechtskonvention in ihrer Präambel und genau das buchstabiert sie in ihren substanziellen Artikeln aus. Dort benennt sie die Lebensbereiche, in denen die Diskriminierung von Frauen zu beseitigen ist - nämlich in Familie, Gesellschaft und Staat sowie auf der internationalen Ebene. Und der UN-Frauenrechtsausschuss hat durch seine Empfehlungen an die Staaten einen maßgeblichen Beitrag zur Konkretisierung der staatlichen Pflichten geleistet.

„Jetzt erst recht!“ Welche Fragen und Herausforderungen stellen sich heute auf diesen vier Ebenen? Und inwieweit ist die Frauenrechtskonvention hier ein Maßstab und hilfreicher Wegweiser?

## II. Internationale Ebene

Beginnen möchte ich mit der internationalen Ebene, und an die Verleihung des Friedensnobelpreises anknüpfen. Es ging dem Nobelkomitee mit seiner Entscheidung um die Betonung des **Rechts von Frauen auf gleiche politische Teilhabe**. Diese Herausforderung besteht gegenwärtig im Zusammenhang mit den Revolutionen in Nordafrika und der arabischen Welt fort. In Tunesien, Ägypten und auch im Jemen- wie die Ehrung von Tawakkul Karman aus dem Jemen zeigt - in allen diesen Ländern standen und stehen Frauen an vorderster Front des Widerstands gegen die Herrschenden: Es waren Bloggerinnen und Journalistinnen

wie Tawakkul Karman, die sich frühzeitig furchtlos zu Wort meldeten und die dem Aufstand Stimme gaben. Insbesondere Studentinnen beteiligten sich auf dem Tahir-Platz an den Demonstrationen und waren nach ihrer Festnahme sexueller Gewalt von Polizei und Militär ausgesetzt.

Wo aber sind die Frauen der arabischen Revolutionen jetzt? Wie wird ihre angemessene Vertretung in verfassungsgebenden Organen und in den neu zu wählenden Parlamenten sichergestellt? Wo sind die Frauen im libyschen Übergangsrat? Ägypten, Libyen, Tunesien, Jemen - sie alle haben die Frauenrechtskonvention ratifiziert. Gewiss - wie die gleiche Teilhabe von Frauen am politischen Prozess im einzelnen sichergestellt wird, muss und darf jedes Land selbst entscheiden. Aber die Regierenden in den Ländern Nordafrikas und der arabischen Welt an ihre Verpflichtung dazu aus der Frauenrechtskonvention zu erinnern, ist ein Gebot des solidarischen Einsatzes für die Menschenrechte von Frauen. Die Zivilgesellschaften in den anderen Teilen der Welt, gerade in den industrialisierten Staaten, müssen ihre eigenen Regierungen daran messen, ob sie ihre Politik gegenüber ihren Nachbarstaaten an der Stärkung der Teilhaberechte von Frauen ausrichtet - sei es bei der Stärkung der Zivilgesellschaft oder bei wirtschaftlichen Unterstützungsprogrammen.

Und - wie die Verleihung des Friedensnobelpreis an Leymah Roberta Gbowee und Ellen Johnson-Sirleaf zeigt - müssen Frauen „jetzt erst recht“ an Friedensprozessen und dem Wiederaufbau nach Beendigung von Konflikten beteiligt werden. Das gebietet die Frauenrechtskonvention ebenso klar wie Resolution 1325 (2000) des UN-Sicherheitsrats zu Frauen und Frieden. Hieran ist die internationale Politik, sind die Staaten und die Vereinten Nationen festzuhalten - die gleiche politische Beteiligung von Frauen darf in diesen Situationen keine Verhandlungsmasse sein.

Die Verleihung des Friedensnobelpreises sollte freilich auch für uns in Europa ganz unmittelbar Inspiration sein. Denn auch auf europäischer Ebene ist die gleiche politische Beteiligung von Frauen nicht gewährleistet. Die Kampagne zur Besetzung von EU-Posten nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beweist: Gleichheit muss immer wieder eingefordert und erkämpft werden. Solange die Auswahlverfahren intransparent bleiben und im wesentlichen von Kriterien regionalen Proporz und Länderproporz bestimmt sind, wird sich ohne solche Kampagnen nichts ändern. Wo nun aber gegenwärtig über weitere Vertragsänderungen nachgedacht wird, insbesondere über die Schaffung einer europäischen

Wirtschaftsregierung, sind die Staaten an ihre Pflicht aus Art. 7 der Frauenrechtskonvention zu erinnern: gleiche politische Partizipation sicherzustellen. Dies schließt - wie Art. 4 ausdrücklich hervorhebt, zeitweilige Sondermaßnahmen, etwa Quoten, zur Herstellung substantzieller Gleichheit ein. Ohne solche Regelungen wird sich an der Unterrepräsentanz von Frauen auf EU-Ebene nichts grundlegend ändern. Und man sage nicht, dafür sei jetzt keine Zeit. Im Gegenteil - wie in den Staaten Nordafrikas und der arabischen Welt deutlich wird: In Krisenzeiten werden die Weichen für die Zukunft gestellt. Wenn gleiche politische Partizipation von Frauen nicht in Umbruchszeiten durchgesetzt werden kann, wann dann?

### **III. Deutschland - staatliche und gesellschaftliche Ebene**

„Jetzt erst recht!“ - Welche Herausforderungen stellen sich in Deutschland im 21. Jahrhundert, auf staatlicher und auf gesellschaftlicher Ebene?

Ich fasse hier Staat und Gesellschaft zusammen, weil die Herausforderungen miteinander verwoben sind. Die Antworten unterscheiden sich freilich. Denn Menschenrechte richten sich gegen den Staat, nicht gegen gesellschaftliche Akteure. Allerdings bleiben nichtstaatliche Akteure nicht von Menschenrechten unberührt. Die Funktion der Menschenrechte ist es, die für eine selbstbestimmte Lebensführung erforderlichen Freiheitsräume zu bestimmen und zu sichern. Insoweit begründen sie Ansprüche gegen den Staat, die sich auch mittelbar gegen nichtstaatliche Akteure richten. Die Menschenrechte begründen Ansprüche auf Achtung durch den Staat, auf dessen Schutz vor Beeinträchtigung durch Private und auf Gewährleistung, d.h. darauf, dass der Staat die Strukturen schafft, die die Rechtsausübung ermöglichen, absichern und fördern.

Was heißt das konkret? Nehmen wir als Beispiel eine zentrale Herausforderung, die der Frauenrechtsausschuss seit Beginn seiner Kontrolltätigkeit für Deutschland festgestellt hat: Das Fortbestehen von Frauendiskriminierung im Arbeitsleben. Das betrifft insbesondere die Lohnungleichheit zwischen Frauen und Männern.

Die Ursachen hierfür sind schon lange bekannt: die Unterbewertung „typisch weiblicher“ Arbeit, der hohe Anteil von Frauen, die in Teilzeit arbeiten, der wiederum darauf zurückzuführen ist, dass Frauen überproportional Familienpflichten übernehmen - von der Hausarbeit über die Betreuung der Kinder bis hin zur Pflege kranker und alter Familienangehöriger.

Ein weiterer Grund für das erhebliche Lohngefälle ist der im Vergleich zu Männern deutlich niedrigere Anteil von Frauen in Führungspositionen. Er hängt mit Rollenstereotypen zusammen, und auch mit der auf Rollenbildern beruhenden Abwertung von Teilzeitarbeit. Sie wird oft als nicht gleichwertige Arbeit angesehen, weil sie ja nur das Haupteinkommen des - zumeist „natürlich“ männlichen - Ernährers ergänzt.

Und weiter: Die ungleiche Übernahme von Familienpflichten ist ihrerseits auch darauf zurückzuführen, dass das Steuerrecht durch das Ehegattensplitting falsche Anreize setzt. Auch das betont der UN-Frauenrechtsausschuss in seinen Schlussfolgerungen. Die Sachverständigen, die das Gutachten für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung erstellt haben, zeigen im Einzelnen auf, wie sich diese Faktoren für Lohnungleichheit im Lebensverlauf auswirken und die Benachteiligung von Frauen potenzieren.

Das Beispiel Lohngefälle zeigt: Es bedarf einer ganzheitlichen Betrachtungs- und Herangehensweise, um der Diskriminierung von Frauen wirksam zu begegnen. Dies erfordert eine Analyse benachteiligender Strukturen und gender-basierter Stereotype sowie ihres Zusammenwirkens. Die Frauenrechtskonvention verpflichtet hierzu schon seit 30 Jahren, und das Sachverständigengutachten zum Gleichstellungsbericht nimmt den geforderten ganzheitlichen Ansatz der Konvention in großem Maße auf.

Der jetzt fällige Schritt ist, diese Erkenntnisse insgesamt in eine kohärente Gleichstellungspolitik umzugießen. Und dies auf allen Ebenen - in Bund, Ländern und Gemeinden. Es kann also nicht darum gehen - wie der begleitende Kommentar der Bundesregierung zum Sachverständigengutachten erkennen lässt - nur einzelne Themenfelder anzugehen. Notwendig ist vielmehr ein umfassender Plan, etwa ein Nationaler Aktionsplan, der die Planungen von Bund, Ländern und Gemeinden zusammenführt und kohärent macht.

Ein solcher Nationaler Aktionsplan muss - um menschenrechtlichen Anforderungen zu genügen - klar an die einzelnen Bestimmungen der Frauenrechtskonvention in ihrer Auslegung durch den Ausschuss anknüpfen, klare Ziel- und Zeitvorgaben enthalten und ganz wichtig! - die notwendigen Haushaltsmittel vorsehen.

Bei diesem letzten Punkt höre ich schon den Aufschrei: „Das können wir uns in der gegenwärtigen Finanzkrise nicht leisten!“ Aber erkennt man die Menschenrechte als

Fundament für Gleichstellungspolitik, so ist es gerade umgekehrt: Wir können es uns nicht leisten, die Diskriminierung von Frauen weiterhin als ein sekundäres Problem zu betrachten. Dies nicht in erster Linie, weil eine stärkere Beteiligung von Frauen am Wirtschaftsleben angesichts des demographischen Wandels wirtschaftlich geboten ist. Sondern vor allem muss Gleichstellungspolitik als zentrale staatliche Pflicht gesehen werden, die dem Ziel dient, Gleichheit und Gerechtigkeit als Grundlage unseres Gemeinwesens zu erhalten. So gesehen sind Frauen systemrelevanter als Banken!

Eine kohärente Gleichstellungspolitik braucht neben dem ganzheitlichen Ansatz und der geschlechtergerechten Haushaltsführung - Gender Budgeting - eine starke Zivilgesellschaft, die den Staat an seine Pflichten aus den Menschenrechten erinnert. Hier sind insbesondere die Abschließenden Bemerkungen des Frauenrechtsausschusses, also seine Empfehlungen an Deutschland, wichtig. Sie geben den ihnen entsprechenden, konkreten gleichstellungspolitischen Forderungen zusätzliche Legitimität. Die Empfehlungen heben deutlich hervor, dass der Staat nicht nur selbst das Verbot der Diskriminierung beachten muss, sondern dass er es auch bei Privaten, insbesondere Unternehmen und den Tarifparteien, zur Geltung bringen muss. Daher seine Empfehlung eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft und seine Forderung nach einer größeren Zahl von Frauen in Führungspositionen der Wirtschaft. Rechtliche Regelungen in diesen Bereichen sind zwar rechtfertigungsbedürftige Eingriffe in die unternehmerische Freiheit - die Erfolglosigkeit freiwilliger Selbstverpflichtungen seit der im Jahr 2001 geschlossenen Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der Wirtschaft ist indes ein starkes Argument zugunsten der Verhältnismäßigkeit verbindlicher Regeln. Sie dienen der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichheit von Frauen gemäß Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz und sind Ausdruck der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, um es in der Sprache des Grundgesetzes zu formulieren.

Die Rückführung dieser Fragen von Gleichstellungspolitik auf ihre menschenrechtlichen Grundlagen, wie ich sie eingangs skizziert habe, ist aus zwei Gründen notwendig: Zum einen, um die Forderung nach einer ganzheitlichen Gleichstellungspolitik zu stärken, und zum anderen, um der zweiten Herausforderung von Gleichstellungspolitik in Deutschland zu begegnen: Der „Ethisierung“ der „Frauenfrage“. Damit meine ich einen politischen Diskurs, in dem die Frage der

Gleichheit der Geschlechter als in Deutschland weitestgehend gelöst bezeichnet wird, um dann - häufig im selben Atemzug - auf vermeintlich viel weiter verbreitete und viel schwerer wiegende Probleme in migrantischen Gemeinschaften hinzuweisen. Hier wird oft die - grundsätzlich berechnete - Frage nach diskriminierenden Einstellungen verwendet, um Vorurteile zu bestärken - von „dem“ Islam als inhärent rückständig und vormodern. Zu einer diskriminierungsfreien Gesellschaft trägt dies nicht bei, sondern wirkt vielmehr kontraproduktiv, weil es die Diskriminierung und Ausgrenzung von Migrantinnen und Migrantinnen befördert.

Auch die Zivilgesellschaft - Parteien, Verbände und Menschenrechtsorganisationen sind davor nicht gefeit. Das gilt auch für Frauenorganisationen. Denn Frauen sind ja nicht von Natur aus mit größerer Einsichtsfähigkeit in das Bestehen von Stereotypen und Vorurteilen gesegnet. Auch wir Frauen müssen uns fragen, wo wir Stereotype verinnerlicht haben - stereotype Rollenbilder uns selbst gegenüber, aber auch Vorurteile gegenüber anderen. Problematisch ist es daher beispielsweise, wenn eine Organisation die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf Zwangsverheiratungen und Morde im Namen der Ehre verkürzt. Zu hinterfragen ist auch der Umgang mit Frauen, die ein Kopftuch tragen: Basiert er auf der Unterstellung, dass die Betreffende die Gleichheit der Geschlechter ablehnt? Richtig und menschenrechtlich geboten wäre ein individualisierender Blick und das vorurteilslose Zugehen auf die Andere. Erst im Diskurs miteinander kann geklärt werden, welche Aussage eine Frau mit ihrem Kopftuch machen will.

Und mit derselben Offenheit müssen Frauenverbände auf Migrantinnen und deren Organisationen zugehen. Es geht um Zuhören, offenen Dialog und die Anerkennung der Diskriminierungserfahrung der Gesprächspartnerin sowie ihrer Kompetenz bei der Erarbeitung von Lösungsstrategien. Und so, wie Dachverbände von Frauenorganisationen schon heute die vielfältigen Interessen ihrer Mitgliedsorganisationen bündeln und vertreten, sollten sie sich der bestehenden Vielfalt der Gesellschaft öffnen und ihre eigene Kompetenz und Erfahrung solidarisch für die gleichen Rechte von Migrantinnen einsetzen. Grundlage sind auch hier weiterhin die universellen Menschenrechte, einschließlich der Gleichheit der Frau, als Fundament einer freien Gesellschaft. Das bleibt der Kern der „Frauenfrage“ im 21. Jahrhundert - jetzt erst recht!