

**Executive Summary und Fragen für die Pre-Session Working Group**  
**Schattenbericht der „Gruppe der Frauenverbände Deutschlands“**  
**zum 6. Bericht der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten**  
**Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)**

## **I. Einleitung**

Im letzten Berichtszeitraum hat die Gleichstellungspolitik der Bundesregierung nur teilweise Wirkungen gezeigt. Wesentliche Forderungen aus den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zum 5. Staatenbericht sind von Deutschland nach wie vor nicht erfüllt. In bedeutsamen Lebensbereichen ist sogar eine Verschlechterung der Situationen der Frauen zu verzeichnen. Die Bundesregierung verfolgt ganz offensichtlich keine zielorientierte Gleichstellungspolitik und reduziert diese zudem fast ausschließlich auf Familienpolitik. Bei der Erstellung des Schattenberichts erfolgte entgegen der Empfehlungen in den Abschließenden Bemerkungen (Nr. 40) keine Beratung mit unabhängigen Frauenorganisationen. Ebenso wenig förderte die Bundesregierung den Bekanntheitsgrad des Übereinkommens. Leider beschränkt sich der Staatenbericht fast ausschließlich auf Maßnahmen auf der Bundesebene; die Landesebene, die für die verwaltungsmäßige Umsetzung von Gesetzen verantwortlich ist, findet sich in dem Bericht nur unvollständig in einer Liste (Anhang, ab S.53) wieder.

Entsprechend ihren Ausführungen im 6. Staatenbericht (Teil A I, „Gleichstellungspolitik als Erfolgsstrategie“) hat sich die deutsche Regierung von der Gleichstellungsstrategie Gender Mainstreaming verabschiedet. Eine neue, dieses Prinzip ersetzende Gleichstellungsstrategie oder Aktivitäten zur Umsetzung von Gender Budgeting sind nicht erkennbar.

Mit Inkrafttreten des Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes (AGG) ist eine Antidiskriminierungsstelle auf Bundesebene errichtet worden. Allerdings ist die Unabhängigkeit und Wirksamkeit dieser Stelle sehr fraglich. Sie ist der deutschen Öffentlichkeit nahezu unbekannt. Nicht erkennbar ist, wie die Antidiskriminierungsstelle ihre Zusammenarbeit mit den Antidiskriminierungsverbänden der Bundesländer verstärken will.

## **Fragen an die Bundesregierung**

1. Ist geplant, die ADS mit zusätzlichen Untersuchungsfunktionen, verbunden mit Auskunftsrechten auch gegenüber Privaten und Schiedsstellenfunktionen, auszustatten und welche Maßnahmen will die Bundesregierung hierzu und einer verstärkten Wirkung der ADS in den Bundesländern ergreifen?
2. Mit welchen konkreten Schritten wird die Bundesregierung Gender Budgeting „unverzöglich“<sup>1</sup> auf nationaler Ebene einführen und wie greift sie dabei die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie und die Erfahrungen aus dem Bundesland Berlin auf? Wird das Bundesministerium der Finanzen die Leitung des Prozesses übernehmen und wie soll eine über mehrere Legislaturperioden hinaus kontinuierliche Arbeit sowie die Partizipation der NGOs sichergestellt werden?
3. Wann wird die Bundesregierung zu einer ministeriumsübergreifenden Umsetzung von Gender Mainstreaming und pro-aktiven Gleichstellungspolitik zurückkehren und dafür eine Arbeitsstruktur installieren, die nach außen sichtbar und nach innen funktionell den übergreifenden Prozess koordiniert und an dem als Steuerungsgremien Vertreter/innen des Parlaments, der Zivilgesellschaft (NGOs) und Expert/innen vertreten sein werden?

## **II. Arbeitsmarkt – Gleichstellung im Berufsleben**

Frauen in Deutschland erfahren unverändert erhebliche Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt. Infolge der Reformen in der Arbeitsmarkt-, Sozialversicherungs-, Renten- und Steuer-

---

<sup>1</sup> CEDAW, Artikel 2

politik in den letzten Jahren, werden sie zunehmend strukturell benachteiligt, so dass ihr Armutrisiko erheblich gestiegen ist. Darüber hinaus setzt der Staat Fehlanreize, wie das Ehegattensplitting, die Förderung von überwiegend mit Frauen besetzten Minijobs oder die beitragsfreie Krankenversicherung von nicht beschäftigten oder geringfügig beschäftigten Ehepartnern. Migrantinnen sind von diesen Entwicklungen nochmals verstärkt betroffen. Zwar ist die Frauenerwerbsquote in den letzten Jahren tatsächlich gestiegen. Dies beruht aber nahezu ausschließlich auf einem Anstieg der Teilzeitarbeit von Frauen. Der Frauenanteil am Volumen von Erwerbsarbeit ist hingegen in den letzten Jahren gesunken. Erschreckend ist mit fast 70% der Frauenanteil im Niedriglohnbereich. Die hier erzielten Einkommen reichen nicht aus, um die Existenz zu sichern, wobei hier die vorliegenden Daten unzureichend sind. Generell verdienen Frauen in Deutschland durchschnittlich 22% weniger als Männer. Damit liegt Deutschland im europäischen Vergleich auf dem viertletzten Platz.

Der Anteil von Frauen in Führungspositionen in der Wirtschaft ist unverändert marginal. Die Bundesregierung beschränkt sich auf freiwillige, offensichtlich unwirksame Vereinbarungen mit der Privatwirtschaft, anstatt ein Gleichstellungsgesetz für die Privatwirtschaft zu erlassen oder bei öffentlichen Aufträgen die notwendigen Anreize zu setzen.

Bei der Aktiven Arbeitsmarktförderung (insbes. berufliche Weiterbildung, Förderung von Berufsrückkehrerinnen) wird die vorgegebene Zielförderquote für den Anteil von Frauen deutlich unterschritten. Überdurchschnittlich viele Frauen sind Nichtleistungsbezieherinnen (74 %), z.B. auch Frauen, die zusammen mit einem Partner leben, der über ein ausreichendes Einkommen verfügt. Dieses Konstrukt der „Bedarfsgemeinschaft“ grenzt viele Frauen von der aktiven Arbeitsmarktförderung aus. Frauen, die eine besondere Unterstützung erhalten müssten, wie von Gewalt betroffene, schwangere oder allein erziehende Frauen, bekommen diese nicht. Denn da alle Menschen, die mindestens drei Stunden täglich einer Arbeit nachgehen können, werden für arbeitsfähig erklärt.

Die strukturelle Benachteiligung von Frauen setzt sich in der Steuer fort. Die in den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW - Ausschusses vom Februar 2000 geforderte Überprüfung „der derzeitigen gesetzlichen Bestimmungen zur Besteuerung von Ehepaaren („Ehegattensplitting“) und ihre Auswirkungen ist nicht erfolgt.

### **Fragen an die Bundesregierung**

4. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung zur Verbesserung der Datenlage (insbesondere Teilzeitquoten von Frauen, unterschiedliche Verdiensten in den einzelnen Branchen, Anzahl derjenigen Frauen, die trotz Erwerbseinkommen ihren Existenzbedarf nicht abdecken können und Frauen, die wegen „Anrechnung des Partnereinkommens“ keine Leistung nach dem Sozialgesetzbuch II erhalten)?
5. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bei Vollerwerbstätigkeit ein Existenzsicherndes Erwerbseinkommen zu garantieren und die erheblichen Unterschiedes zwischen männlichen und weiblichen Erwerbseinkommen zu reduzieren?
6. Was wird die Bundesregierung unternehmen, damit die Zielförderquote bei der aktiven Arbeitsmarktförderung (berufliche Weiterbildung, Förderung von Berufsrückkehrerinnen, Migrantinnen, Frauen mit Behinderung, sowie gering qualifizierte und langzeitarbeitslose Frauen) künftig erreicht wird und in wie weit wird sie das Instrument Gender Budgeting einsetzen, um die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen bei der Arbeitsmarktförderung künftig zu gewährleisten?
7. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um im Rahmen der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ Frauen in Notsituationen bedarfsgerecht zu unterstützen und

endsolidarisierenden Fehlentwicklungen entgegenzusteuern, die sich aus der nur vermuteten Bereitschaft aller Mitglieder einer auf Dauer angelegten Wohngemeinschaft („Bedarfsgemeinschaft“) zum wechselseitigen Unterhalt ergeben?

8. Wie will die Bundesregierung der Diskriminierung von Frauen entgegenwirken, die durch die Anhebung des Rentenalters auf 67 und die Privilegierung besonders langjährig Versicherter (mit 45 Beitragsjahren) und körperlich schwer arbeitender Menschen entsteht?

### **III. Gesundheit und Pflege**

Eine durchgängig geschlechtssensible Strategie im Sinne des Gender Mainstreaming und Gender Budgeting hat in der Gesundheits- und Pflegepolitik der Bundesregierung immer noch keinen Eingang gefunden. Insbesondere sind Forschungsvorhaben weitgehend nicht geschlechtsdifferenziert angelegt und bereits durchgeführte Studien werden nicht geschlechtsdifferenziert ausgewertet.

Pflegeleistungen für kranke und alte Familienangehörige werden ganz überwiegend von Frauen erbracht, die hierfür in vielen Fällen ihre Erwerbstätigkeit einschränken oder sogar aufgeben. Eine ausreichende soziale Absicherung für diese Fälle fehlt auch nach dem Pflegeentwicklungsgesetz 2008. Entscheidungsgremien in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung sind unverändert fast nur männlich besetzt. Betroffene von Frauenhandel erhalten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz nur selten adäquate medizinische Behandlung, weil die strengen gesetzlichen Voraussetzungen zur Gewährung dieser Behandlungskosten meist nicht erfüllt werden können.

#### **Fragen an die Bundesregierung:**

9. Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass dem nach wie vor in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung bestehenden erheblichen Bedarf an geschlechtsdifferenzierter Forschung (inklusive der geschlechtssensiblen Überprüfung von bereits durchgeführten Studien) Genüge getan wird. Dasselbe gilt für geschlechtssensible Gesundheitsförderung, Prävention, Diagnostik, Therapie, Rehabilitation, Pflege und die Aus- Fort- und Weiterbildung der Gesundheitsberufe.
10. Die Forderung von Frauenverbänden nach paritätischer Besetzung von Entscheidungsgremien in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung und –forschung hat weiterhin hohe Dringlichkeit. Ebenso müssen die Bemühungen um eine Verankerung von gender-, alters- sowie lebenslagenspezifischen Aspekten im 5. Sozialgesetzbuch (SGB V, betreffend die Gesetzliche Krankenversicherung) verstärkt werden.
11. Der barrierefreie Zugang zu medizinischer und therapeutischer Hilfe muss für alle – insbesondere auch für Betroffene von Frauenhandel – ein Rechtsanspruch werden.
12. Die Bundesregierung hat dafür Sorge zu tragen, dass bei der Pränataldiagnostik das Recht auf informierte Zustimmung (informed consent) vor jeder diagnostischen Maßnahme gewahrt ist, ebenso wie das Recht auf Nichtwissen. Frauen müssen die Möglichkeit haben, auf eigenen Wunsch nur therapierelevante Informationen über das werdende Kind zu erhalten.

### **IV. Rollenstereotype**

In der Bundesrepublik ist, wie auch im 6. Regierungsbericht gleich zu Beginn festgestellt, nach wie vor ein traditionelles Rollenverständnis vorherrschend, das Frauen immer noch die Hauptverantwortung für die Familienarbeit und Männern die Zuständigkeit für den Familienunterhalt zuschreibt. Den Einzelmaßnahmen der Regierung gegen dieses unverändert stereotype Denken liegt kein erkennbares Gesamtkonzept zu Grunde. Ein gesamtgesellschaftlicher Diskurs über diese Problematik findet nicht statt. Insbesondere in den Medien werden überwiegend Frauenbilder gezeigt, die mit einem partnerschaftlichen und egalitären Rollenbild

nicht kompatibel sind. Nach wie vor ist sexistische Werbung ein gravierendes Problem. Der für Beschwerden gegen solche Werbung zuständige Werberat ist ein offensichtlich für die Bekämpfung dieses Problems ungeeignetes Gremium.

#### **Fragen an die Bundesregierung:**

13. Wie stellt sich die Bundesregierung vor, in der föderalen Bundesrepublik zielgerichteter gegen Rollenstereotype vorzugehen? Wie will sie einen breiten gesellschaftlichen Diskurs über diskriminierungsfreie, egalitäre und partnerschaftliche Rollenmodelle in Gang setzen?
14. Die Bundesregierung führt in ihrem Bericht aus, dass sie auf Medien keinen Einfluss ausüben kann. Wie kann sie auf öffentlich-rechtliche Medien einwirken und was tut sie in diesem Bereich, um sexistische Werbung zu unterbinden?
15. Wie will die Bundesregierung sexistische Werbung besser bekämpfen und die Privatwirtschaft in diese Bemühungen einbeziehen?

#### **V. Familienpolitik**

Durch das seit 2007 gezahlte Elterngeld werden erste positive Anreize gegen die rollenstereotypen Verhaltensweisen von Müttern und Vätern in Deutschland gesetzt. Allerdings wird das nunmehr geplante Betreuungsgeld, das Eltern auch gezahlt werden soll, wenn sie ihre Kinder ausschließlich zu Hause betreuen, einen entgegen gesetzt wirkenden Fehlanreiz darstellen.

In der Bundesrepublik fehlt es erheblich an einem flächendeckenden und hochwertigem Angebot an Kindertageseinrichtungen, besonders für Kinder unter 3 Jahren und für Schulkinder. Dieser Mangelzustand geht einher mit einer in den letzten Jahren gesetzlich geregelten verstärkten Erwerbsobliegenheit des unterhaltsberechtigten Elternteils, in der Regel der Mutter. In Deutschland bestehen sowohl hinsichtlich der Höhe des Unterhalts als auch von Vermögensausgleichszahlungen nach Trennung und Scheidung oft erhebliche Manipulationsmöglichkeiten seitens des (meist männlichen) Zahlungsverpflichteten. Während der Ehe besteht zurzeit keine Möglichkeit, Auskunft über das Vermögen des Ehepartners zu erhalten.

Die Maßnahmen, die die Bundesregierung gegen Zwangsverheiratungen ergriffen hat, sind nicht ausreichend beziehungsweise zum Teil nicht geeignet, um Zwangsverheiratungen zu vermeiden. Grundlegende Änderungen im Zuwanderungsrecht sind notwendig, um ihnen einen gesicherten Aufenthalt zu gewährleisten, z.B. durch Einführung eines ehe-unabhängigen Aufenthaltsrecht und eines Rückkehrrechtes.

Gleichgeschlechtliche Partnerschaften sind auch nach der Novelle des Lebenspartnerschaftsrechts 2004 in wesentlicher Hinsicht heterosexuellen Partnerschaften nicht gleichgestellt. Dies geht vor Allem zu Lasten von Kindern in diesen Partnerschaften.

#### **Fragen an die Bundesregierung:**

16. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um eine ausreichende und qualitativ hochwertige Betreuung für alle Kinder bis zum 12. Lebensjahr sicherzustellen? Welche Anreize für die Übernahme von Erziehungsaufgaben durch Väter wird sie im Unterhaltsrecht setzen und wie wird sie die Ahndung von Unterhaltspflichtverletzungen sicherstellen?
17. Wie will die Bundesregierung dafür sorgen, dass das Kindeswohl bei Trennung und Scheidung, insbesondere in Konfliktfällen und bei häuslicher Gewalt, höher bewertet wird als das aktuelle Sorge- und Umgangsrecht? Wie wird sie dies in das geplante Familienverfahrensgesetz einbringen? Welche Schritte zur Gleichstellung von Eingetragenen Lebenspartnerschaften und Regenbogenfamilien wird die Bundesregierung ergreifen?

18. Was wird die Bundesregierung unternehmen, um Betroffenen von Zwangsheirat Schutz und Beratung anzubieten? Welche Änderungen im Zuwanderungsgesetz sind geplant, um ihre Situation durch ein gesichertes Aufenthaltsrecht zu erleichtern?

## **VI. Gewalt gegen Frauen**

Seit dem letzten Staatenbericht hat die Bundesregierung begrüßenswerte Maßnahmen und Vorhaben eingesetzt, von denen eine umfassende und zeitnahe Umsetzung erhofft wird. Nach wie vor fehlen aussagekräftigen Zahlen zum Ausmaß von häuslicher und sexualisierter Gewalt, insbesondere von Tötungsdelikten, von Zwangsverheiratungen sowie von Gewalt in Einrichtungen (Behinderteneinrichtungen, Psychiatrien etc.) und in der Pflege.

Die Erfahrungen mit dem Gewaltschutzgesetz zeigen, dass die Anforderungen an die Verfahrensführung zu hoch und zu kompliziert sind. Zusätzlich zeigt das Gewaltschutzgesetz mangelnde Wirkung gegenüber hartnäckigen und gewalttätigen Tätern. Nicht ausreichend ist nach wie vor der Opferschutz im Strafverfahren bei häuslicher Gewalt, da relevante Berufsgruppen, vor allem Polizei und Justiz keine ausreichende Fortbildung erhalten.

Ein angemessener Umgang mit Betroffenen von Frauenhandel ist nach wie vor nicht gewährleistet. Ein Aufenthaltstitel für die Betroffenen aus Drittstaaten hängt von ihrer Kooperationsbereitschaft mit den Strafverfolgungsbehörden ab. Es fehlt an einer bedarfsgerechten Versorgung in Hinblick auf ihre Grundversorgung, Unterbringung und medizinische Versorgung. Mit großer Sorge wird beobachtet, dass Migration beschränkende Maßnahmen unter dem Vorwand, Betroffene von Zwangsehen – in der Regel Frauen – schützen zu wollen legitimiert wurden. Zu den verabschiedeten Maßnahmen gehört insbesondere das Erfordernis von Sprachkenntnissen beim Familiennachzug.

Besonders besorgniserregend ist, dass bestehende dringend notwendige Unterstützungsangebote wie Frauenhäuser, ambulante Beratung und spezialisierte Fachberatungsstellen keine nachhaltige Finanzierung erhalten und allzu oft von Kürzungen und Schließungen bedroht sind. Eindeutigen gesetzlichen Grundlagen zur Finanzierung eines effizienten Schutzes für Opfer von geschlechtsbezogener Gewalt geschaffen, die eine verbindliche, ausreichende, barrierefreie und planungssichere Absicherung des Hilfesystems vorsehen, fehlen.

Die UN-Null-Toleranz-Richtlinie gegen Sexuelle Ausbeutung und Missbrauch (SEA) und die UN Sicherheitsrats Resolution 1325 werden nicht nachhaltig umgesetzt werden. Es fehlt unter anderem an Sensibilisierungs-Trainings und einem eigenen Aktionsplan zu SC Res. 1325.

### **Fragen an die Bundesregierung:**

19. Wie wird die Bundesregierung eine flächendeckende Fortbildung von relevanten Berufsgruppen (vor allem Polizei und Justiz, aber auch von medizinischem und therapeutischem Personal) zu häuslicher Gewalt, zum Phänomen Stalking und seinen Folgen, zur Situation von sexualisierter Gewalt betroffener Mädchen und Frauen, von behinderten Mädchen und Frauen und von Betroffenen von Frauenhandel sicherstellen?
20. Durch welche Maßnahmen wird die Bundesregierung sicherstellen, dass alle von häuslicher Gewalt betroffenen Frauen (inkl. Migrantinnen sowie durch hartnäckige und hochgefährliche Täter sowie durch den Vater ihrer Kinder bedrohte Frauen) zivilrechtlichen Schutz erlangen können sowie im Strafverfahren entlastet werden?
21. Wie wird die Bundesregierung eine bedarfsgerechte Betreuung und Alimentierung für Betroffene von Frauenhandel sicherstellen, die sich nicht auf strafrechtliche Erwägungen konzentriert, sondern einen menschenrechtlichen Mindeststandard garantiert?

22. Was wird die Bundesregierung zusammen mit den Ländern und Kommunen an konkreten Schritten unternehmen, um nachhaltig und unbürokratisch die finanziellen Mittel für flächendeckenden barrierefreien Schutz, insbesondere kostenfreien Zugang zu Frauenhäusern, Beratung und Unterstützung für von Gewalt betroffene Mädchen und Frauen mit ihren Kindern bereitzustellen?
23. Wie wird die Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Null-Toleranz Richtlinie sicherstellen, dass deutsche Soldaten während der Vorbereitung auf den Auslandseinsatz in Bezug auf menschenrechtliche, geschlechtsspezifische und interkulturelle Standards geschult werden? Wie wird die Bundesregierung nachhaltig UN SC Res. 1325 umsetzen?