

45 Jahre UN-Frauenrechtskonvention – Grußwort von Professorin Dr. Beate Rudolf, Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte

45 Jahre UN-Frauenrechtskonvention – das ist ein Grund zum Feiern!

Denn: Geschlechtergerechtigkeit ist eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass *alle* Menschen in einer Gesellschaft frei und selbstbestimmt leben können. Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) enthält hierfür den verbindlichen, universellen Maßstab und die hierfür erforderlichen Instrumente. Und das Beste: Beides ist rechtsverbindlich!

Die UN-Frauenrechtskonvention ist in Deutschland sogar Bestandteil des innerstaatlichen Rechts: Sie verpflichtet alle Staatsorgane, und sie gibt allen Frauen in Deutschland subjektive, also einklagbare Rechte. CEDAW ist auch verbindlicher Maßstab für die Auslegung von Gesetzen und Verfassungen in Bund und Ländern. Sie alle sind im Einklang mit CEDAW auszulegen. Insbesondere ist CEDAW bei der Auslegung der im Grundgesetz verbrieften Grundrechte heranzuziehen.

Für die Auslegung der Grundrechte enthält die UN-Frauenrechtskonvention wichtige neue Impulse: Diskriminierung ist Ungleichbehandlung, Benachteiligung, Ausschluss und Gewalt basierend auf gesellschaftlichen Machtverhältnissen. Denn in den patriarchalen Strukturen, die in allen Staaten der Welt herrschen, sind es Frauen, die aufgrund von Geschlechterstereotypen diskriminiert werden. Damit werden sie systematisch in einer Position der Unterordnung unter männliche Herrschaft und den Mann als Maßstab gehalten. Genau deshalb enthält CEDAW ein asymmetrisches Diskriminierungsverbot: Es geht um die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen. Und deshalb sind auch die Strukturen, die die Diskriminierung von Frauen aufrechterhalten, zu beseitigen. Ein solches machtkritisches Verständnis von Diskriminierung ist im Mainstream des deutschen Verfassungsrechts immer noch nicht angekommen. Sorgen wir gemeinsam dafür, dass das endlich anders wird!

Und in diesem Zusammenhang: Immer noch geistert durch den öffentlichen und den juristischen Diskurs das Fehlverständnis, dass Diskriminierung eine Absicht voraussetze. Aber der CEDAW-Ausschuss hat schon lange klar gemacht: Diskriminierung bemisst sich an den exkludierenden Wirkungen für die Betroffenen. Eine Diskriminierungsabsicht ist gerade nicht erforderlich. Wer dennoch auf eine Diskriminierungsabsicht abstellt, hat 45 Jahre Rechtsentwicklung glatt verpasst.

Der dritte wichtige Impuls, den die UN-Frauenrechtskonvention für die Auslegung der Grundrechte setzt, sind die Instrumente, die sie zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen vorsieht: zeitweilige Sondermaßnahmen und die Überwindung von Geschlechterstereotypen – Artikel 4 und 5 der Konvention. Während in Deutschland die Ansicht verbreitet ist, Quotenregelungen seien nur unter sehr engen Voraussetzungen und nicht in allen Lebensbereichen zulässig, macht der CEDAW-Ausschuss seit langem klar: Zeitweilige Sondermaßnahmen sind nicht nur zulässig, sondern sogar geboten, wenn andere Maßnahmen keinen Erfolg gehabt haben. Und sie müssen intersektional konzipiert werden. Fast 40 Jahre nach dem Inkrafttreten der UN-Frauenrechtskonvention in der Bundesrepublik muss man feststellen: Die Zeit ist reif! Für mehr Kreativität bei der Ausgestaltung von zeitweiligen Sondermaßnahmen, für Quoten und für Parität in Parlamenten!

Das andere wichtige Instrument zur Beseitigung von Geschlechtsdiskriminierung ist die Überwindung von Geschlechterstereotypen. Denn CEDAW versteht die Diskriminierung von Frauen als Diskriminierung aufgrund des biologischen und aufgrund des sozialen Geschlechts – *sex* und *gender*. Wenn Frauen aufgrund des sozialen Geschlechts diskriminiert werden, dann stehen dahinter

Verhaltenserwartungen, wie sich eine Frau zu verhalten habe. Beispielsweise, weil erwartet wird, dass die Frau die Sorgearbeit für Kinder übernimmt. Deshalb braucht es staatliche Anstrengungen, um verkrustete Rollenerwartungen an Frauen und Männer aufzubrechen. Und dies nicht nur im Bildungsbereich oder durch Kampagnen, sondern auch durch spezifische Maßnahmen. Auch die Medien haben hier eine große Verantwortung – und öffentlich-rechtliche Sender sind in der Pflicht.

Wer die grund- und menschenrechtliche Pflicht zur Beseitigung von Diskriminierung ernst nimmt, *muss* zeitweilige Sondermaßnahmen nutzen und Maßnahmen zur Überwindung von Geschlechterstereotypen ergreifen. Sie sind kein „nice to have“.

Ein Wort noch zum Begriff der „Frau“: Es bereitet mir große Sorge, dass Stimmen lauter werden, die behaupten, CEDAW sei eine Konvention nur für biologische Frauen. Das ist völlig verfehlt. Es geht der Konvention auch und gerade um die Diskriminierung aufgrund des sozialen Geschlechts – und geschlechterstereotype Verhaltenserwartungen treffen Personen, die als Frauen gelesen werden, unabhängig von ihren biologischen Eigenschaften wie dem Chromosomensatz oder primären Geschlechtsmerkmalen. Der CEDAW-Ausschuss hat deshalb schon seit langem geklärt: Auch trans Frauen sind Frauen! Sie genießen wie alle Frauen den Schutz der UN-Frauenrechtskonvention. Wer trans Frauen aus CEDAW ausschließen will, legt die Axt an ein zentrales Konzept der Konvention: die Diskriminierung aufgrund des sozialen Geschlechts. Dem müssen wir uns gemeinsam entgegenstellen!

Sehr geehrte Anwesende,

die UN-Frauenrechtskonvention ist *der* UN-Menschenrechtsvertrag mit den meisten Allgemeinen Empfehlungen – 39 an der Zahl.- Darin konkretisiert der CEDAW-Ausschuss autoritativ die Inhalte der Staatenpflichten und individuellen Rechte aus der Konvention. Man könnte meinen, es liegt daran, dass Frauen immer mehr leisten müssen als Männer, um als gleich kompetent angesehen zu werden. Ich denke aber, es liegt daran, dass die Staaten immer wieder Anstöße benötigen, wie sie das Verbot der Diskriminierung von Frauen in den unterschiedlichen Lebensbereichen realisieren müssen. Denn Geschlechterbilder haben eine große Beharrungskraft, und es ist bequem, die Gewohnheit beizubehalten, den „typischen Mann“ als Maßstab zu nehmen. Eine intersektionale Geschlechterperspektive, wie sie der CEDAW-Ausschuss in seinen Allgemeinen Empfehlungen anwendet, kommt damit auch Männern zugute.

Seit einigen Jahren erleben wir weltweit einen Backlash bei den Menschenrechten von Frauen. Insbesondere wird die Istanbul-Konvention zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt angegriffen. Die Frauen in den betroffenen Ländern brauchen unsere Unterstützung und Solidarität. Deshalb ist es so wichtig zu betonen: Bereits 1992 hat der CEDAW-Ausschuss Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung und Diskriminierung im Sinne der UN-Frauenrechtskonvention anerkannt. Die Inhalte der Istanbul-Konvention sind weitgehend von CEDAW vorgezeichnet. Unterstützen wir also Frauenorganisationen, CEDAW zu nutzen, wo ihnen die Istanbul-Konvention verwehrt wird.

Und zum Schluss: 2017 hat der CEDAW-Ausschuss in seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 35 klar gemacht: Vergewaltigung ist Folter und eine zwingende Norm des Völkerrechts. Ihre Verletzung ist durch nichts zu rechtfertigen. Das Verbot der Vergewaltigung ist auch in bewaffneten

Auseinandersetzungen für alle Konfliktparteien verbindlich. Umso enttäuschender ist es, dass der CEDAW-Ausschuss zu der sexualisierten Gewalt der Hamas am 7. Oktober 2023 und seitdem keine Stellung bezogen hat. Deshalb möchte ich Sie heute, am Jahrestag des Terrorangriffs, auf das [Dinah Project](#) hinweisen. Das Dinah Project ist eine Initiative von Jurist*innen und Aktivist*innen, die sich dafür einsetzen, dass die sexualisierte Gewalt der Hamas geahndet wird. Sowohl die unmittelbaren Täter als auch die Hintermänner müssen zur Rechenschaft gezogen werden! Dies zu erreichen, muss ein Anliegen aller derjenigen sein, die sich für die Menschenrechte von Frauen einsetzen. Seien sie solidarisch!

Die UN-Frauenrechtskonvention hat das Potenzial, Frauen ein selbstbestimmtes Leben zu sichern. Nutzen wir sie, um sie Wirklichkeit werden zu lassen. Für eine Gesellschaft, in der alle Menschen frei und selbstbestimmt leben können!

Vielen Dank.