

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen
German Review on the United Nations

Herausgegeben von der
Deutschen Gesellschaft für die
Vereinten Nationen (DGVN)



Die UN und Frauen

AUS DEM INHALT

Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN.
Auf dem Weg zu einer neuen UN-Gleichstellungsarchitektur
Charlotte Bunch

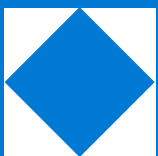
Frauen in UN-Friedensmissionen: ein Anfang ist gemacht
Camille Pampell Conaway · Jolynn Shoemaker

Standpunkt
Afghanistan: Konsequenzen des Scheiterns der NATO
Christian Sigrist

Frauen im Krieg, Krieg gegen Frauen.
Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen
sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten
Jan Arno Heßbrügge

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

5. Hauptausschuss der Generalversammlung
63. Tagung 2008/2009 | Friedenssicherungshaushalt
Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg



Nomos

5 09

57. Jahrgang | Seite 193–240
ISSN 0042-384X | M 1308 F

Ein langsamer, aber unumkehrbarer Prozess

Seit der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko ist das Ziel, Frauen zu stärken, sie vor Ausbeutung, Gewalt und Diskriminierung zu schützen, fester Bestandteil der UN-Agenda. Was bislang fehlt, so **Charlotte Bunch**, ist eine Struktur in den Vereinten Nationen, die dieser gewaltigen Aufgabe wirklich gerecht wird. Die bestehenden UN-Frauenorganisationen sind dazu zu klein und zu schlecht ausgestattet. Daher mehrten sich über die Jahre Stimmen, die eine Reform und Stärkung dieser Struktur forderten. Nach etlichen Jahren der Diskussion hat die Generalversammlung am 14. September 2009 beschlossen, eine neue Frauenorganisation zu schaffen. Dies ist eine gute Nachricht. Nun ist es wichtig, so Bunch, dass die neue Organisation finanziell und personell angemessen ausgestattet und ihr Mandat so erweitert wird, dass sie auf Länderebene breit wirken kann.

Auch intern haben sich die Vereinten Nationen ein anspruchsvolles Ziel gesetzt. Auf der Vierten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 in Beijing wurde die Maxime ausgegeben, bis zum Jahr 2000 Geschlechterparität bei Führungspositionen zu erreichen. Doch auch neun Jahre später ist die Organisation noch weit davon entfernt. **Camille Pampell Conaway** und **Jolynn Shoemaker** haben anhand von über 50 Interviews die Hindernisse für eine höhere Beteiligung von Frauen in der Friedenssicherung identifiziert und bieten Verbesserungsvorschläge an.

Eine stärkere Präsenz von Frauen in Friedensmissionen könnte auch dazu beitragen, der erschreckenden Zunahme sexueller Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten entgegenzuwirken. Allein in den letzten 13 Jahren wurden laut UN in der Demokratischen Republik Kongo 200 000 Frauen und Mädchen vergewaltigt. Wie **Jan Arno Heßbrügge** schildert, versuchen die UN über ihre Strafgerichtshöfe, den Sicherheitsrat, den Generalsekretär und das Sekretariat dieser grausamen Praxis ein Ende zu bereiten. Dennoch scheint der Kampf fast aussichtslos, solange nicht wirksamer gegen die allgegenwärtige Diskriminierung von Frauen vorgegangen wird.

Daher ist die bessere Überwachung der Umsetzung des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau von entscheidender Bedeutung. Dieses nunmehr 30 Jahre alte Übereinkommen hat zwar bereits in vielen der 186 Vertragsstaaten die rechtliche und tatsächliche Situation von Frauen verbessert, wie **Heike Alefsen** und **Julia Raue** bilanzieren. Doch werden Frauen in vielen Ländern und Bereichen, vor allem in Ehe und Familie, nach wie vor diskriminiert und in ihren Menschenrechten verletzt.

Die UN haben das Ziel, Frauen zu stärken, sie vor Ausbeutung, Gewalt und Diskriminierung zu schützen, nur zum Teil erreichen können. Dennoch wurde ein Prozess in Gang gesetzt, der langsam, aber unumkehrbar ist.



Ich wünsche eine anregende Lektüre.

Anja Papenfuß, Chefredakteurin
papenfuss@dgvn.de

Die UN und Frauen

Inhalt

Charlotte Bunch

Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN

Auf dem Weg zu einer neuen UN-Gleichstellungsarchitektur 195

Camille Pampell Conaway · Jolynn Shoemaker

Frauen in UN-Friedensmissionen: ein Anfang ist gemacht

204

Christian Sigrist

Standpunkt | Afghanistan: Konsequenzen des Scheiterns der NATO

211

Jan Arno Heßbrügge

Frauen im Krieg, Krieg gegen Frauen

Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten 212

Heike Alefsen · Julia Raue

»Frauenrechte sind Menschenrechte«

30 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau 217

AUS DEM BEREICH DER VEREINTEN NATIONEN

Allgemeines

Henrike Paepcke

Generalsekretär | Bericht für die 64. Generalversammlung 223

Sozialfragen und Menschenrechte

Stefanie Lux

Frauenrechtsausschuss | 40. bis 42. Tagung 2008 224

Verwaltung und Haushalt

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

5. Hauptausschuss der Generalversammlung |

63. Tagung 2008/2009 | Friedenssicherungshaushalt 226

Rechtsfragen

Christian J. Tams

IGH | Tätigkeit 2007/2008 228

Nina Hüfken

Völkerrechtskommission | 60. Tagung 2008 232

PERSONALIEN

234

BUCHBESPRECHUNGEN

235

DOKUMENTE DER VEREINTEN NATIONEN

237

English Abstracts

239

Impressum

240

Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN

Auf dem Weg zu einer neuen UN-Gleichstellungsarchitektur*

Charlotte Bunch

Die Themen Gleichberechtigung und Frauenrechte sind seit den siebziger Jahren fester Bestandteil der Arbeit der Vereinten Nationen. Dies spiegelt sich nicht nur in den vielen Weltkonferenzen, Jahren und Jahrzehnten zu Frauen wider, sondern auch in den auf Frauenbelange ausgerichteten Institutionen. Diese Institutionen sind jedoch zu schlecht ausgestattet, um Verbesserungen auf breiter Ebene erreichen zu können. Ihre Zusammenlegung zu einer einzigen Organisation mit einer stärkeren Präsenz auf Länderebene, wie es die UN-Generalversammlung im September 2009 beschlossen hat, könnte diesen Mangel beheben.

Der Grundsatz der Gleichwertigkeit von Frauen und Männern und das Verbot der geschlechtsspezifischen Diskriminierung sind in den Vereinten Nationen von Beginn an fest verankert: zum einen in der UN-Charta von 1945 und zum anderen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948. Es waren historische Durchbrüche, die hart erkämpft werden mussten. Eine kleine Gruppe weiblicher Delegierter aus Asien, Nord- und Südamerika, die an der Konferenz zur Ausarbeitung der Charta teilnahmen, stimmten sich mit rund 40 nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ab, um sicherzustellen, dass das Geschlecht ebenso in die Nichtdiskriminierungsklausel einbezogen würde wie die Änderung des Passus »gleiche Rechte für Männer« in »gleiche Rechte für Männer und Frauen«. Ähnliche Bemühungen waren bei der Ausarbeitung der AEMR vonnöten.¹ Dieses Beispiel von Frauen, die nicht nur über geografische Grenzen hinweg, sondern auch als Vertreterinnen der verschiedenen Interessengruppen (Regierungen, NGOs, UN-Mitarbeiter) zusammenarbeiteten, um die Gleichberechtigung voranzutreiben, wird beim Thema Frauen und UN oft zitiert. Gerade weil die Anzahl der Frauen in den Regierungsdelegationen klein war, spielten Frauenorganisationen und -bewegungen eine wichtige Rolle dabei, die Ansichten von Frauen in die Vereinten Nationen einzubringen.

Bislang nicht abschließend beantwortet ist die Frage, ob die Gleichberechtigung besser durch frauenspezifische Institutionen vorangebracht wird oder dadurch, dass alle UN-Organe sich die Geschlechterperspektive zu eigen machen. Die einen argumentierten, dass diese Belange ohne frauenspezifische Institutionen vernachlässigt und die Bemühungen von Frauen geschwächt würden. Andere wiederum behaupteten, dass Frauenbelange an den Rand gedrängt

würden, solange die Geschlechterperspektive nicht in alle Bereiche der UN Eingang fände. Die Erfahrungen der zurückliegenden Jahrzehnte lassen den Schluss zu, dass beide Strategien notwendig sind und sich gegenseitig stärken sollten.

Ein weiteres Problem war die Frage, an welcher Stelle die Beschäftigung mit Frauen und Gender (siehe Kasten, S. 196) innerhalb der UN verortet werden sollte. Die naheliegende Antwort ist: überall, denn ein solch breites Thema passt nicht in eine einzige Schublade, sei es Soziales, Politik, Wirtschaft, Menschenrechte oder Entwicklung. Wie Devaki Jain anmerkt, war einer der Beiträge, die Frauen für die UN geleistet haben, der, die Wissensbasis mit ihren vorgegebenen Hierarchien zu hinterfragen und »Ideen, wie die Dichotomien von Entwicklung und Menschenrechten, öffentlich und privat (...) zu kritisieren«.²

Frauenspezifische Institutionen, Konferenzen und Normsetzung

Frauenspezifische Institutionen und Konferenzen haben die Agenda in Bezug auf Gleichberechtigung und Gender in den Vereinten Nationen stark beeinflusst. Dort wurden die Ideen entwickelt, die anschließend oftmals zu gesellschaftlichem Gemeingut wurden. Dennoch blieb die frauenspezifische Arbeit weitestgehend marginalisiert und die eingesetzten Ressourcen und Energien waren zu gering, um wirkliche Verbesserungen herbeiführen zu können. Daher kam die Forderung auf, die bestehende Gleichstellungsarchitektur in den UN zu reformieren. Sie soll im Folgenden vorgestellt werden.

Kommission für die Rechtsstellung der Frau

Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW), das

* Dieser Beitrag beruht in Teilen auf dem Kapitel »Women and Gender« in: Thomas G. Weiss / Sam Daws (Eds.), *Oxford Handbook on the United Nations*, London 2007. Die Autorin dankt dem gesamten Team von »Gender Equality Architecture Reform« (GEAR), insbesondere Margot Baruch vom »Center for Women's Leadership«, für zahlreiche hilfreiche Anmerkungen.

1 Vgl. Division for the Advancement of Women, *Women Go Global: The United Nations and the International Women's Movement, 1945–2000*, New York 2003 (CD-ROM); Hilikka Pietila, *Engendering the Global Agenda: The Story of Women and the United Nations*, New York 2002.

2 Siehe Devaki Jain, *Women, Development, and the UN: A Sixty Year Quest for Equality and Justice*, Bloomington 2005, S. 8.



Prof. Charlotte Bunch, geb. 1944, ist geschäftsführende Direktorin des Center for Women's Global Leadership an der Rutgers University, New Jersey, USA.

Frauen und Gender: Eine Begriffsabgrenzung

Angesichts der häufigen Missverständnisse bei der Diskussion um Geschlechterfragen, ist eine Abgrenzung der beiden Begriffe ›Frauen‹ und ›Gender‹ notwendig. ›Frauen‹ sind eine identifizierbare Gruppe beruhend auf ihrem biologischen Geschlecht, während ›Gender‹ auf das soziale Geschlecht, also die Art bezogen ist, wie und in welchen Rollen, Verhaltensweisen, Privilegien und Beziehungen Frauen und Männer sozial aufgestellt sind und wie das Geschlecht die Erfahrungen sowohl von Männern als auch Frauen prägt. So könnte man beispielsweise von der Notwendigkeit sprechen, ›Frauen‹ als eine definierte Gruppe mit mehr Rechten auszustatten und ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Hingegen ist es angemessener, von ›Gender‹ zu sprechen, wenn es etwa um die Frage geht, wie soziales Verhalten die Wahrnehmung beeinflusst oder wer in Entscheidungsprozesse einbezogen wird. Sowohl Männer als auch Frauen können ›genderbewusst‹ sein. Sich der Wirkungen von ›Gender‹ bewusst und der Gleichstellung von Frauen verpflichtet zu sein, macht den Kern einer politischen Sichtweise aus, die als ›Feminismus‹ bezeichnet wird.

zwischenstaatliche politische Gremium der UN zu Frauen, wurde im Jahr 1946 zunächst als eine Unterkommission der Menschenrechtskommission eingerichtet. Die Unterstützer diskutierten damals darüber, wo Frauenrechte angesiedelt werden sollten. Auf Druck von NGOs und dank eines dringenden Appells des Vorsitzes der Unterkommission, Frauen nicht von einer anderen Kommission abhängig zu machen, wo sie mit vielen anderen Menschenrechtsfragen konkurrieren müssten, wurde die CSW zu einer eigenständigen Institution umgewandelt, die erstmals 1974 tagte.³ Laut Mandat soll die CSW Empfehlungen und Berichte zur Förderung von Frauen in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Soziales und Bildung und zu drängenden Problemen bei Frauenrechten für den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ausarbeiten.

In den ersten Jahren legte die Kommission die Grundlagen für die gesetzliche Gleichstellung, mit dem Hauptaugenmerk auf den politischen Rechten der Frauen – dazu gehörten das Wahlrecht, der Status von Frauen in der Ehe, Zugang zu Bildung und Berufsbildung sowie die Rechte von Arbeitnehmerinnen. Es wurden mehrere Erklärungen und Übereinkommen verabschiedet, maßgeblich aufbauend auf der Pionierarbeit der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Zusammenarbeit mit der UNESCO.⁴ Auch wenn die Umsetzung nicht zufriedenstellend war, setzten diese Dokumente neue Standards. Überdies wurde mit der Erhebung statistischer Daten begonnen, der ersten wirklichen Daten, die es weltweit zum Status von Frauen gab. Diese Datenerfassung ist seitdem eine wichtige Aufgabe der UN.

Die Arbeit der CSW wandelte sich durch die Weltfrauenkonferenzen von 1975 bis 1995 (siehe Kasten, S. 198). Ab dem Jahr 1987 tagte sie jährlich, da sie beauftragt war, die Umsetzung der ›Zukunftsstrate-

gien von Nairobi zur Förderung der Frau‹ der Konferenz von 1985 zu überwachen. Ein Großteil ihrer Arbeit besteht seitdem aus der Überwachung der Umsetzung zunächst der Nairobi-Strategien und später der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing aus dem Jahr 1995.

Abteilung Frauenförderung

Die Abteilung Frauenförderung (Division for the Advancement of Women – DAW) ist die Abteilung im UN-Sekretariat, die der CSW zuarbeitet. Angesiedelt in der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten (DESA) in New York, arbeitet sie im Auftrag der CSW, des ECOSOC oder der Generalversammlung frauenspezifische globale Strategien und Normen aus. Darüber hinaus führt sie nach Bedarf Forschungen durch, erstellt Berichte und entwickelt Politikempfehlungen. Die DAW ist auch dafür zuständig, dass die Geschlechterperspektive im UN-System stärkere Beachtung findet. Bis 2007 erfüllte sie auch Sekretariatsfunktionen für den Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW).

Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau

Der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UN Development Fund for Women – UNIFEM) war zunächst ein freiwilliger Fonds für die UN-Frauendekade von 1976 bis 1985. Mit dem Geld sollte die Dekade gefördert und die Umsetzung des Aktionsplans der ersten Weltfrauenkonferenz von Mexiko 1975 in Entwicklungsländern unterstützt werden. Er fungierte als Katalysator sowohl innerhalb des UN-Systems als auch durch die Unterstützung innovativer Maßnahmen auf Länderebene. Im Jahr 1984 wurde der Fonds in eine eigenständige operative Institution umgewandelt, in UNIFEM umbenannt und dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) unterstellt. Hauptsitz ist New York. Zusätzlich dazu unterhält UNIFEM 15 Regionalbüros, zehn Länderprogramm Büros und 44 Projektbüros.⁵ Mit dem gewachsenen Verständnis dafür, was für die Entwicklung von Frauen wichtig ist, wurde der Aufgabenbereich von UNIFEM ausgeweitet auf Programme zu Frauen und Regierungsführung, Frieden, Sicherheit und Gewalt gegen Frauen sowie wirtschaftliche Gerechtigkeit.

Internationales Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau

Die Einrichtung des Internationalen Forschungs- und Ausbildungsinstituts zur Förderung der Frau (International Research and Training Institute for the Advancement of Women – INSTRAW) war auch eine Folge der Weltkonferenz von Mexiko. Es wurde 1976 gegründet und nahm 1983 in der Dominikanischen Republik seine Arbeit auf. INSTRAW führt

Forschungen und Schulungen zum Thema Frauen und Entwicklung durch und entwickelte dazu Schulungsmaterial und Methoden.

Büro der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung

Das Büro der Sonderberaterin für Gleichstellungsfragen und Frauenförderung (Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women – OSAGI) ist aufgrund einer Empfehlung der Weltfrauenkonferenz in Beijing 1995 eingerichtet worden. Die Konferenz hatte empfohlen, einen Posten im Range eines Beigeordneten Generalsekretärs zu Frauen und Gleichstellungsfragen einzurichten, der oder die direkt dem Generalsekretär berichten sollte. Das Büro leitet die Bemühungen zur Verbreitung der Geschlechterperspektive innerhalb des UN-Systems (gender mainstreaming), das Interinstitutionelle Netzwerk für Frauen- und Gleichstellungsfragen und die Interinstitutionelle Arbeitsgruppe über Frauen, Frieden und Sicherheit. Das Büro beheimatet auch die Koordinierungsstelle für Frauenfragen (Focal Point for Women), die die Verbesserung der Situation von Frauen innerhalb des Sekretariats zur Aufgabe hat.

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – CEDAW) wurde 1979 als Teil der Frauendekade verabschiedet. Es ist das maßgebliche internationale Rechtsinstrument zu Frauenrechten. Das Übereinkommen übernahm die Bestimmungen zu geschlechtsspezifischer Diskriminierung aus vorangegangenen UN-Übereinkommen und führt soziale, wirtschaftliche, politische und bürgerliche Rechte von Frauen auf, sowohl in Bezug auf das private als auch das öffentliche Leben. Obwohl gegenwärtig von 185 Staaten ratifiziert, ist sie die Konvention mit den meisten Vorbehalten – ein Zeichen dafür, dass viele Staaten zu vielen der Bestimmungen ein zwiespältiges Verhältnis haben, insbesondere mit Blick auf die Bereiche Kultur, Familie und reproduktive Rechte.

Die Umsetzung des Übereinkommens wird von einem Ausschuss (ebenfalls CEDAW genannt) überwacht. Er prüft Berichte der Vertragsstaaten über die Umsetzung des Übereinkommens und gibt nicht bindende Empfehlungen ab. Im Jahr 2000 wurde das Übereinkommen durch ein Fakultativprotokoll gestärkt, welches es Einzelpersonen ermöglicht, sich mit Beschwerden an den Ausschuss zu wenden.

Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen

Die Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (Declaration on the Elimination of Violence against Women – DEVAW) ist das maßgebliche

normsetzende, jedoch nicht bindende Instrument zu Gewalt gegen Frauen. Es wurde gemeinsam von der CSW und DAW ausgearbeitet und im Jahr 1993 von der Generalversammlung verabschiedet. Das Thema Gewalt gegen Frauen wurde bis in die neunziger Jahre hinein nur selten zur Sprache gebracht, doch die Arbeit zum Thema ist seitdem rasch vorangeschritten. Die DEVAW stellt Gewalt gegen Frauen in drei Bereichen fest: Familie, Gemeinschaft und Staat. Im Jahr 1992 verabschiedete der CEDAW eine so genannte Allgemeine Empfehlung, worin er Gewalt gegen Frauen als eine Form der sexuellen Diskriminierung ansieht, womit sie auch Gegenstand der Berichterstattung durch die Vertragsstaaten zum Übereinkommen wird. Vor dem Hintergrund einer Studie des Generalsekretärs zum Thema von 2006 initiierte dieser ein Jahr später eine globale Kampagne sowie eine interinstitutionelle Initiative ›Stopp der Vergewaltigung – jetzt: Aktion der Vereinten Nationen gegen sexuelle Gewalt in Konflikten‹.

In den neunziger Jahren riefen die UN das ›gender mainstreaming‹ zum neuen Ziel aus.

Geschlechterperspektiven auf der UN-Agenda

Frauen- und Geschlechterperspektiven sind in erster Linie von frauenspezifischen Institutionen vorangebracht worden, aber sie haben auch andere Bereiche der UN beeinflusst. Das Thema Geschlechterintegration erhielt durch die internationale Frauenbewegung in den neunziger Jahren einen Schub, und die UN riefen das ›gender mainstreaming‹ zum neuen Ziel aus. Gemeint ist damit »eine Strategie, mit der die Belange und Erfahrungen von Frauen wie auch Männern zu einer integralen Dimension der Ausgestaltung, Umsetzung, Überwachung und Bewertung von Politik und Programmen wird.«⁶ Die meisten UN-Organisationen richteten Koordinierungsstellen für Geschlechterfragen ein, und durch das ›mainstreaming‹ wurden bemerkenswerte Fortschritte erreicht. Doch haben Befürchtungen zugenommen, dass Frauenrechte oft geschwächt werden, wenn ›mainstreaming‹ ein Ersatz für frauenspezifische Arbeit wird. Befürworter einer neuen Gleichstellungsarchitektur suchen nach Wegen, diese beiden Ansätze zu verein-

³ Pietila, a.a.O. (Anm. 1), S. 13f.; Felice Gaer, And Never the Twain Shall Meet? The Struggle to Establish Women's Human Rights as International Human Rights, in: Carol E. Lockwood at al. (Eds.), The International Human Rights of Women: Instruments of Change, New York 1998.

⁴ Pietila, a.a.O. (Anm. 1), S. 19f.; Jain, a.a.O. (Anm. 2), S. 11–42; Eine Übersicht über Erklärungen und Konventionen zu Frauenrechten siehe: <http://www.un.org/womenwatch>

⁵ <http://www.unifem.org/worldwide>

⁶ Report of the Economic and Social Council for 1997, UN Doc. A/52/3 v. 18.9.1997, Chapter IV; <http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/GMS>

Frauen-Jahre, Frauen-Dekaden und Frauen-Konferenzen

Das **Internationale Jahr der Frau**: Mehrere Faktoren hatten dazu geführt, dass das Jahr 1975 unter der Themenstellung ›Gleichstellung, Entwicklung und Frieden‹ zum Internationalen Jahr der Frau erklärt wurde. Die Vereinten Nationen hatten bereits einige (andere) Themenjahre ausgerufen und die zweite UN-Entwicklungsdekade hatte gerade begonnen, als eine Gruppe ost- und westeuropäischer Frauen, die sich während des Kalten Krieges in der Friedensbewegung engagierten, die Festsetzung eines Jahres der Frau vorschlug. Frauen in Nord- und Südamerika, wo zur damaligen Zeit der Feminismus wiederauflebte, griffen diese Idee auf und auch Frauen aus den jungen unabhängigen Staaten in Asien und Afrika sahen darin eine Chance, die Rolle der Frau in der Entwicklung zu thematisieren und zu stärken.

Die erste **UN-Weltfrauenkonferenz in Mexiko-Stadt** im Jahr 1975 war bahnbrechend in jener Hinsicht, dass sie die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit auf eine Vielzahl von Fragen lenkte, die von mehr als 8000 Menschen vorgebracht wurden, die an der Konferenz und/oder dem parallel stattfindenden NGO-Forum teilnahmen. Die Regierungsdelegationen – 73 Prozent weiblich und hauptsächlich von Frauen angeführt – brachten erstmals viele neue Themen auf die Agenda der Vereinten Nationen; beide Veranstaltungen zeigten den Aktivistinnen, wie sie ihre Interessen durch die UN verfolgen können – zu einer Zeit, als Frauen nur wenige internationale Verhandlungsforen offenstanden. Der Aktionsplan der Konferenz rief zu einer **Frauendekade auf (1976–1985)** und über 100 Regierungen richteten nationale Institutionen ein, die sich während des Internationalen Jahres der Frau mit Politik, Forschung und Programmen für Frauen und deren Bedürfnisse befassten.

Das Bewusstsein über den Status von Frauen zu schärfen, setzte sich sogar trotz der Differenzen in Mexiko als wichtigstes Ziel durch. Doch auf der **UN-Weltfrauenkonferenz** zur Mitte der Dekade in **Kopenhagen** 1980 brachen die Nord-Süd-Gegensätze auf, und der Nahost-Konflikt prägte die Diskussionen. Dennoch hörten die Frauen, vor allem im NGO-Forum, einander zu und knüpften Kontakte – eine wichtige Erfahrung, die die Grundlage für ein besseres Verständnis der enormen Verschiedenartigkeit von Frauen und ihrer Bedürfnisse bildete.

Die **Dritte UN-Weltfrauenkonferenz in Nairobi** 1985 läutete das Zeitalter der internationalen Frauenbewegung ein, mit ihren vielfältigen regionalen und globalen Ausprägungen. Über das vergangene Jahrzehnt waren zahlreiche Frauengruppen in allen Regionen entstanden. Dabei standen die Stimmen des Südens zunehmend im Mittelpunkt. Das lebendige NGO-Forum fasste die Verschiedenartigkeit von Frauen als Stärke auf und spiegelte den wachsenden Konsens wider, dass sämtliche Belange Frauenbelange sind und alle Akteure von einer geschlechtsspezifischen Analyse profitieren würden. Die ›Zukunftsstrategien von Nairobi zur Förderung der Frau bis zum Jahr 2000‹, die auf der Regierungskonferenz verabschiedet wurden, enthielten einen detaillierten und anspruchsvollen Ansatz zur Erreichung der Gleichstellung der Frau. Die UN-Frauendekade erwies sich als entscheidender Katalysator dafür, dass sich Frauen zunehmend organisieren konnten, dass ihnen Ressourcen und Raum zur Verfügung gestellt und ihre Belange auf nationaler Ebene aufgegriffen wurden. Zudem hat sie Frauen über regionale und nationale Grenzen hinweg zusammengebracht.

Die **Vierte UN-Weltfrauenkonferenz in Beijing** 1995 spiegelte diese Fortschritte wider und etablierte die Thematik dauerhaft auf der UN-Agenda. Es war die bis dahin größte UN-Konferenz, an der 189 Regierungsdelegationen teilnahmen und insgesamt 17 000 Personen, bestehend aus Vertretern von Staaten, NGOs, der UN und Journalisten. An dem parallel stattfindenden NGO-Forum nahmen sogar mehr als 35 000 Menschen teil. Beijing brachte das enorme weltweite Interesse an dieser Thematik zutage, zeigte allerdings auch deren kontroverse Aspekte und die wachsende politische Stärke der Gegner von Frauenrechten. Die Aktionsplattform von Beijing deckt die Frauenrechte in zwölf wichtigen Interessenbereichen ab, die sich von Armut und Bildung über Gewalt gegen Frauen bis hin zu bewaffneten Konflikten erstrecken und auch Mädchen in den Schutz mit einbezieht. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau hat in den Jahren 2000 und 2005 Überprüfungen der Umsetzung der Aktionsplattform vorgenommen, in denen sie die Plattform bekräftigte und um Bereiche wie HIV/Aids erweiterte.

nen, wobei die frauenspezifische Arbeit die Agenda bestimmt.

Im Folgenden sollen die Bemühungen der Vereinten Nationen zur Gleichstellung der Frau in den drei Bereichen Entwicklung, Menschenrechte sowie Frieden und Sicherheit vorgestellt werden.

Entwicklung

Angesichts der großen Bedeutung des Themas Entwicklung in den Vereinten Nationen und für die Frauendekade wurde es eine Zeit lang von Frauen in den Mittelpunkt gestellt. Dieser Ansatz, genannt ›Frauen in der Entwicklung‹, beruht auf Ester Bose-rups Studie aus dem Jahr 1970 über die Arbeit von Frauen.⁷ Darin belegte sie die entscheidende Rolle von Frauen in der Volkswirtschaft und trug dazu bei, die genauere Untersuchung der produktiven (und re-produktiven) Rollen von Frauen in der Entwicklung zu rechtfertigen. Die Einbeziehung von Frauen in die Entwicklung wurde in den Plänen für die zweite Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen (1970–1980) anerkannt und zu einem Arbeitsschwerpunkt nicht nur der CSW, sondern auch der Kommission für soziale Entwicklung und der Regionalkommissionen. UN-Entwicklungshelfer erkannten die Bedeutung von Frauen für eine erfolgreiche Entwicklung und sahen es als notwendig an, Frauen in die Ausgestaltung und Umsetzung auf Länderebene einzubeziehen. Aufgrund der anhaltenden Feminisierung der Armut forderten Feministinnen, genauer zu untersuchen, ob eine Benachteiligung der Frauen bereits in den Entwicklungsmodellen angelegt war. Dieser ›Frauen und Entwicklung‹-Ansatz (und nicht Frauen *in der* Entwicklung) stellte mehr darauf ab, Entwicklungsmodelle zu ändern.

In den neunziger Jahren gelang es Frauen, die feministische Kritik in die Weltkonferenzen der UN einzubringen. Im Vorfeld des ›Erdgipfels‹ in Rio de Janeiro im Jahr 1992 hielten Frauen einen Weltkongress ab, um eine Frauenagenda 21 vorzubereiten und sicherzustellen, dass ihre Sichtweisen in die Schlussfolgerungen der Konferenz über die Ursachen von Umweltzerstörung einbezogen wurden. Auf dem Weltgipfel für soziale Entwicklung in Kopenhagen 1995 brachten Frauen erneut ihre Kritik an den etablierten Entwicklungsstrategien vor. Sie verbanden die Feminisierung der Armut mit den Auswirkungen von Strukturanpassungsmaßnahmen und unfairer Handelspolitik. Der zunehmende Einfluss von Frauen spiegelte sich auch im Bericht über die menschliche Entwicklung des Jahres 1995 wider. Darin war zum ersten Mal ein geschlechtsspezifischer Entwicklungsindex, der ›Gender Development Index‹ (GDI), enthalten, um den Status von Frauen weltweit zu bewerten.

›Gender mainstreaming‹ hat auch als Teil der Gesundheits- und Entwicklungsarbeit der UN beträchtliche Fortschritte in Bereichen wie ›Gewalt gegen

Frauen‹, Müttersterblichkeit, HIV/Aids und sexuelle Diskriminierung in der Gesundheitsvorsorge gemacht. Die umstrittensten Aspekte beim Thema Gesundheit bezogen sich auf sexuelle und reproduktive Gesundheit respektive Rechte. Einen bedeutenden Durchbruch im Bereich Geschlechterfragen stellte die Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung in Kairo im Jahr 1995 dar. Dort wurde die zentrale Bedeutung von Frauenrechten für Bevölkerung und Entwicklung anerkannt.

Dennoch wurden Frauen und ihren Belangen auf dem Millenniums-Gipfel im Jahr 2000 und auf dem Weltgipfel 2005 erneut wenig Beachtung geschenkt. Die Gleichstellung der Geschlechter war eines der acht Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs). Doch das einzige konkrete Ziel, das aufgestellt wurde, war der gleichberechtigte Grundschulzugang. Das andere auf Frauen ausgerichtete MDG, die Senkung der Müttersterblichkeit, betrachtete Frauen nur als Mütter. In den Jahren 2000 bis 2005 arbeiteten Feministinnen daran, das Gleichstellungsziel der MDGs auf sieben Kernbereiche auszuweiten und die Geschlechterperspektiven in die anderen Ziele einzubringen, zum Beispiel bei HIV/Aids. Dennoch fand sich im ersten Entwurf des Ergebnisdokuments des Weltgipfels 2005 wiederum kein Verweis auf die zentrale Bedeutung von Frauenrechten für die Entwicklung. Schließlich setzten Frauen sich dafür ein, das Thema prominenter auf die Tagesordnung zu bringen. In dem Gipfeldokument wurden zwar Fortschritte erzielt, doch blieben die Regierungen und die UN hinter den zuvor festgelegten Zielen zu Entwicklung und Gleichstellung zurück. Nicht zuletzt führte dieses enttäuschende Ergebnis zu einer Bewegung, die sich für eine stärkere Gleichstellungsarchitektur in den UN einsetzte.⁸

Menschenrechte

Frauen wurden in erster Linie als Teil der sozialen und wirtschaftlichen Arbeit der UN angesehen. In der Menschenrechtsdebatte vor 1990 wurden Frauenrechte kaum erwähnt. Erst auf der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993 in Wien änderte sich diese Sichtweise maßgeblich. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Thema Vergewaltigung im Krieg, dem die Medien aufgrund der Geschehnisse in Bosnien-Herzegowina große Beachtung schen-

In dem Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005 blieben die Regierungen und die UN hinter den zuvor festgelegten Zielen zu Entwicklung und Gleichstellung zurück.

⁷ Ester Boserup, *Woman's Role in Economic Development*, London 1970; Lourdes Beneria, *Accounting for Women's Work: The Progress of Two Decades*, *World Development*, 20. Jg., 11/1992, S. 1546–1560.

⁸ Gender Monitoring Group of the World Summit, ›What's At Stake for Women in the World Summit‹ und ›UN 2005 World Summit Outcomes‹, <http://cwgl.rutgers.edu/globalcenter/policy/millsummit/index.html>

Die bestehenden Gegensätze innerhalb der Vereinten Nationen zwischen dem Grundsatz der Universalität der Menschenrechte und der Achtung kultureller Eigenheiten kommen beim Thema Menschenrechte von Frauen oft zum Tragen.

Die Resolution 1325 war die erste Resolution des Sicherheitsrats, in der der Beitrag von Frauen zur Konfliktlösung und zu nachhaltigem Frieden anerkannt wurde.

ten, ergriffen Frauen die Gelegenheit, mehr Aufmerksamkeit für Frauenrechte als Menschenrechte zu fordern. Sie organisierten sich über die Nord-Süd-Kluft hinweg und beteiligten sich an allen regionalen Vorbereitungstreffen, um sicherzustellen, dass die Erklärung und das Aktionsprogramm von Wien eine deutliche Bekräftigung der Rechte von Frauen als allgemeine Menschenrechte enthielt sowie insbesondere die Anerkennung aller Formen von Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzungen.⁹

Eine der konkreten Forderungen in Wien war die nach einem Sonderberichterstatte über Gewalt gegen Frauen, der der Menschenrechtskommission berichten sollte. Diese Position wurde erstmals im Jahr 1994 besetzt, mit der Sri Lankerin Radhika Coomaraswamy. Ihre Jahresberichte haben die Menschenrechtsstandards zu Gewalt gegen Frauen weiterentwickelt und die Verpflichtungen der Regierungen festgelegt, diese Standards in ihrer Politik gemäß den Bestimmungen der UN-Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen einzuhalten.¹⁰

Eine andere Forderung in Wien war die Geschlechterintegration in die gesamte Menschenrechtsarbeit der UN – Gegenstand der jährlichen Resolutionen der Menschenrechtskommission seit 1994 und seit 2006 des Menschenrechtsrats. Das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte hatte von Beginn an ein Mandat für die Geschlechterintegration, und eine wachsende Zahl von Menschenrechtsausschüssen und Sonderberichterstatte schenken den geschlechtsspezifischen Aspekten ihrer Mandate größere Aufmerksamkeit.

Mehrere geschlechtsbezogene Menschenrechtsfragen haben Kontroversen ausgelöst. Die Debatte über sexuelle Rechte findet in den Dokumenten der Konferenzen von Wien, Kairo und Beijing Niederschlag, wo auf das Recht der sexuellen Selbstbestimmung eingegangen wird. Auch einige der UN-Sonderbeauftragten haben Grundsätze für die Anwendung von Menschenrechtsstandards in Bezug auf Diskriminierung und Gewalt artikuliert, die auf sexueller Orientierung und Geschlechteridentität beruht. Dennoch wiesen einige Regierungen das Konzept der sexuellen Rechte zurück und versuchten, reproduktive Rechte zu beschneiden, was ein deutlicher Rückschritt des Erreichten der letzten Jahre bedeutet.

Ausgedehnte Debatten über Menschenhandel, insbesondere von Frauen, einhergehend mit sexueller oder wirtschaftlicher Ausbeutung fanden in zahlreichen UN-Organisationen statt. Eine Definition von Menschenhandel wurde schließlich in das Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität aus dem Jahr 2000 aufgenommen. Im Jahr 2004 ernannte die Menschenrechtskommission einen Sonderberichterstatte über den

Menschenhandel, insbesondere den Frauen- und Kinderhandel.

Die bestehenden Gegensätze innerhalb der Vereinten Nationen zwischen dem Grundsatz der Universalität der Menschenrechte und der Achtung kultureller Eigenheiten sowie zwischen der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft, Menschenrechte zu schützen und der nationalen Souveränität kommen beim Thema Menschenrechte von Frauen oft zum Tragen. Viele UN-Dokumente enthalten stets Variationen dieser Idee, dass kulturelle und religiöse Unterschiede trotz ihrer grundsätzlichen Achtung nicht als Rechtfertigung für die Verletzung von Menschenrechten dienen können, einschließlich derer von Frauen. Dennoch kommt diese Diskussion immer wieder besonders oft und heftig auf, wenn es um die Menschenrechte von Frauen geht.¹¹

Frieden und Sicherheit

Eines der Themen, mit dem sich Frauenorganisationen besonders in der Anfangszeit der UN befassten, war Frieden. Es war zudem das vorherrschende Thema in der Frauendekade. Im Jahr 1974 verabschiedete die Generalversammlung die Erklärung über den Schutz von Frauen und Kindern in Zeiten eines Notstands und im bewaffneten Konflikt. Tiefgreifende Veränderungen im Völkerrecht in diesem Bereich vollzogen sich, als die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda Vergewaltigung und sexuelle Gewalt als Kriegsverbrechen und Völkermord strafrechtlich verfolgten. Das Statut von Rom für einen Internationalen Strafgerichtshof spiegelte auch diese Geschlechterintegration wider: Es bezeichnete »eine Vielzahl von Verbrechen zu sexueller und reproduktiver Gewalt – Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, einschließlich Menschenhandels, erzwungene Schwangerschaft, Prostitution und Sterilisation (...) als zu den schwersten Kriegsverbrechen (...) und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zählend.«¹²

Die Resolution 1325 des Sicherheitsrats wurde im Jahr 2000 einstimmig angenommen. Es war die erste Resolution des Sicherheitsrats, in der die Auswirkungen von Krieg auf Frauen thematisiert und der Beitrag von Frauen zur Konfliktlösung und zu nachhaltigem Frieden anerkannt wurden. Die Resolution fordert die Einbeziehung einer größeren Anzahl von Frauen in friedensschaffende und friedenskonsolidierende Maßnahmen. Im Jahr 2008 folgte die Resolution 1820 zu sexueller Gewalt in Konflikten. Darin wurde angemahnt, dem Thema Gewalt gegen Frauen größere Beachtung zu schenken und mehr Berichte der UN dazu zu verfassen.¹³

Das Bewusstsein für Geschlechterfragen hat auch in der Humanitären Hilfe zugenommen. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) zum Beispiel hat weibliche Flüchtlinge als eine eigene Gruppe anerkannt und im Jahr

1992 Richtlinien zum Schutz dieser Gruppe sowie im Jahr 1995 zur Vorbeugung und als Reaktion auf sexuelle Gewalt gegen Flüchtlinge herausgegeben. Die Umsetzung solcher Richtlinien vor Ort durch die UN und zivilgesellschaftliche humanitäre Helfer bleibt jedoch eine Herausforderung. Dies wurde für alle greifbar, als im Jahr 2005 Fälle von sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch UN-Blauhelme und NGO-Personal ans Tageslicht kamen. Als Reaktion darauf gab der UN-Generalsekretär einen Bericht in Auftrag, der Strategien zur Verhinderung von Missbrauch in der UN-Friedenssicherung enthalten sollte. Daraufhin wurde die Null-Toleranz-Politik für solche Missbräuche eingeführt, spezielle Einheiten eingerichtet, die das Verhalten der Mitarbeiter in UN-Missionen kontrollieren sollen sowie die Mechanismen zur Untersuchung und Sanktionierung solcher Missbräuche gestärkt.¹⁴

Reform der UN-Gleichstellungsarchitektur

In den letzten Jahrzehnten wurden im Rahmen der UN bemerkenswert weitreichende Verpflichtungen im Hinblick auf die Gleichstellung der Geschlechter vereinbart. Auch wenn vieles erreicht wurde, seitdem Frauen sich für die Einbeziehung von Frauen in die UN-Charta stark gemacht haben, nach 60 Jahren Kampf, sollte man von einer Organisation, deren Einfluss von ihrer moralischen Autorität abhängt und die durch gutes Beispiel vorangehen sollte, mehr erwarten können. Das UN-interne Ziel einer 50-prozentigen Frauenquote bei Führungspositionen bis zum Jahr 2000, welches auf der Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing beschlossen wurde, ist noch lange nicht erreicht. Frauen besetzen immer noch weniger als 30 Prozent der Posten im höheren Dienst und diese Quote sinkt, je höher die Positionen sind.¹⁵

Wichtiger noch, die UN haben immer noch keine starke, gut ausgestattete und gut koordinierte Organisation für ihre Agenda zu Frauenrechten und Gleichstellung, die auf den höchsten Führungsebenen angesiedelt ist. Nach dem Weltgipfel 2005 und der Überprüfungskonferenz Beijing+10 im Jahr 2005 fragten sich Frauenrechtsaktivisten, wie sich der UN-Reformprozess und die beiden Konferenzen auf Fragen der Gleichberechtigung auswirken würden und forderten, dass die strukturellen Ungleichheiten der UN-Arbeit in Bezug auf Frauenrechte als Teil dieses Prozesses angegangen würden.

Bericht zur systemweiten Kohärenz

Im Jahr 2006 berief UN-Generalsekretär Kofi Annan eine Hochrangige Gruppe zur systemweiten Kohärenz ein und beauftragte sie, sich die operativen Tätigkeiten der Organisation im Bereich Entwicklung, humanitäre Hilfe und Umwelt genauer anzusehen. Nur drei der 15 Mitglieder waren Frauen. Auf der

Tagung der CSW im selben Jahr drängten Frauengruppen daher – allerdings vergeblich – auf mehr weibliche Mitglieder in diesem Gremium. Sie erreichten aber, dass das Thema Frauen als ein Querschnittsthema in das Mandat der Gruppe aufgenommen wurde. Nach Anhörung von Regierungen, UN-Mitarbeitern und Frauenaktivisten auf der ganzen Welt empfahl die Gruppe in ihrem Bericht vom November 2006, die Gleichstellungsarchitektur in den UN zu konsolidieren und zu stärken.

Die konkreten Empfehlungen waren:

1. Es sollte eine stärkere UN-Institution für Frauen durch die Zusammenlegung einiger der bestehenden Fraueninstitutionen geschaffen werden. Genannt wurden DAW, OSAGI und UNIFEM. INSTRAW wurde erst später der Liste hinzugefügt;
2. Die neue Institution sollte sowohl normative als auch programmatische Aufgaben und Verantwortlichkeiten haben und sowohl global als auch auf Länderebene arbeiten;
3. Die Institution sollte von einer Person im Range eines Untergeneralsekretärs geleitet werden – also von einer höheren Position als der der Leiter(innen) der bestehenden UN-Fraueninstitutionen. Dies sollte eine höherrangige Repräsentation für Frauenrechte in den systemweiten Entscheidungsprozessen der Vereinten Nationen ermöglichen;
4. Die neue Institution sollte eine ›ehrgeizige‹ finanzielle Ausstattung haben.¹⁶

Frauen besetzen immer noch weniger als 30 Prozent der Posten im höheren Dienst und diese Quote sinkt, je höher die Positionen sind.

⁹ Charlotte Bunch and Niamh Reilly, *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights*, UNIFEM, New York 1994.

¹⁰ Reports of the Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences, United Nations, Commission on Human Rights, 1995–2009, über: <http://www2.ohchr.org>

¹¹ Radhika Coomaraswamy, *Are Women's Rights Universal? Re-Engaging the Local?*, *Meridians. Feminism, Race, Transnationalism*, Jg. 3, 1/2002, S. 1–18.

¹² Rhonda Copelon, *Rape and Gender Violence: From Impunity to Accountability in International Law*, *Human Rights Dialogue* 2.10, Fall 2003, http://www.cceia.org/resources/publications/dialogue/2_10/articles/1052.html

¹³ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000 und S/RES/1820 v. 19.6.2008. Weitere Informationen siehe: <http://www.peacewomen.org>

¹⁴ Siehe ›A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations‹, UN Doc. A/59/710 v. 24.3.2005.

¹⁵ Office of the Focal Point for Women in the United Nations, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/fpggenderbalancestats.htm>

¹⁶ Bericht der Hochrangigen Gruppe des Generalsekretärs für Kohärenz des Systems der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Entwicklung, der humanitären Hilfe und der Umwelt ›Einheit in der Aktion‹ (Delivering as One), UN-Dok. A/61/583 v. 20.11.2006, Abs. 46ff., <http://www.un.org/Depts/german/gv-sonst/a61-583.pdf>

Aus Sicht der NGOs sollte gewährleistet sein, dass diese Institution über ausreichende personelle wie finanzielle Ressourcen verfügt, in vielen Ländern vertreten und die Leitungsposition hochrangig besetzt ist.

Die Arbeit an der Umsetzung der Empfehlungen der Gruppe schritt eher langsam voran. Dies lag unter anderem daran, dass die Empfehlungen eine Reihe von Themen berühren, die in Bezug auf die operative Arbeit der UN unter den Regierungen umstritten sind, vor allem die Art der Finanzierung, die Leitung und der von der Gruppe vorgeschlagene Ansatz des einheitlichen Agierens aller relevanten UN-Akteure (Stichwort: Delivering as One oder ›One UN‹) auf Landesebene. Dennoch fanden seit 2007 Diskussionen in informellen Sitzungen der Generalversammlung statt, die zum Ergebnis hatten, dass das Gremium die Notwendigkeit der Reform der Gleichstellungsarchitektur der UN bekräftigte.

Vorschläge für eine neue Institution

In den Jahren 2008 und 2009 legte die Stellvertretende UN-Generalsekretärin zwei ›Optionen-Papiere‹ mit Empfehlungen für eine solche neue Fraueninstitution vor, über die im vergangenen Jahr intensiv diskutiert wurde. Darin werden vier Modelle vorgeschlagen:

1. Beibehaltung des Status quo;
2. Schaffung eines autonomen Fonds oder Programms;
3. Schaffung einer Hauptabteilung im Sekretariat;
4. Schaffung einer zusammengesetzten Entität (composite entity), die Teile von Option 2 und 3 in sich vereint.¹⁷

NGOs, die sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen haben, um eine solche neue Institution auf den Weg zu bringen (Gender Equality Architecture Reform – GEAR), setzten sich für die vierte Option ein. Dabei sollte aus Sicht der NGOs gewährleistet sein, dass diese Institution über ausreichende personelle wie finanzielle Ressourcen verfügt, in vielen Ländern vertreten und die Leitungsposition hochrangig besetzt ist.¹⁸ Eine solche unabhängige, allein auf Frauen spezialisierte Institution mit dem zweifachen Mandat – normative, analytische und überwachende Funktionen einerseits sowie politikberatende und operative Funktionen andererseits – sollte zu einer effektiveren, besser koordinierten und weniger fragmentierten UN-Arbeit im Bereich Frauenrechte und Gleichstellung führen. Die Institution würde eine UN-Strategie koordinieren, die sowohl ›gender mainstreaming‹ in anderen UN-Organen betreibt als auch frauenspezifische Arbeit macht. Sie würde darüber hinaus ihre Arbeit als eine sich auf alle Bereiche der UN beziehende Querschnittsaufgabe verstehen.

Am 14. September 2009 – dem letzten Tag der 63. Tagung – verabschiedete die Generalversammlung Resolution 63/311. Darin »unterstützen« die Mitgliedstaaten »nachdrücklich« die Schaffung einer konsolidierten Frauenorganisation auf der Grundlage von Option 4 (zusammengesetzte Entität). Ferner wird der Generalsekretär aufgefordert, einen Vorschlag für die Details dieser neuen Orga-

nisation zu unterbreiten und diese in zwischenstaatliche Beratungen zu geben. Die Resolution unterstützt auch, dass die neue Organisation von einem Unter-Generalsekretär geleitet wird. Einige Mitgliedstaaten und der Generalsekretär haben ihre Präferenz für die zusammengesetzte Entität zum Ausdruck gebracht, als dem Modell, das die normativen mit den operativen Funktionen formal verbindet, also Option 2 und 3 kombiniert. Beide Seiten müssen nun Pläne entwerfen und die noch ausstehenden Fragen bezüglich Finanzierung und Leitung klären.

Eine der heikelsten politischen Fragen ist in der Tat, wie die neue Institution geleitet werden soll. Die meisten UN-Institutionen sind entweder Teil des UN-Sekretariats (dem Büro des UN-Generalsekretärs untergeordnet, das wiederum der Generalversammlung und anderen Organen Bericht erstattet), also Teil des normsetzenden und strategieentwickelnden Bereichs der UN, wie zum Beispiel das OHCHR. Oder es sind Fonds oder Programme mit einem aus Regierungsvertretern bestehenden Exekutivrat, die als die operative Seite der UN bezeichnet werden, wie etwa UNICEF oder der Weltbevölkerungsfonds (UNFPA). Es gibt Varianten dieser Strukturen, die normative und operative Funktionen miteinander mischen, insbesondere im Bereich der Strategieentwicklung, aber sie werden entweder in der einen oder in der anderen Form geleitet.

Die Idee hinter einer zusammengesetzten Institution war, die normativen und operativen Funktionen strukturell wie auch in der Praxis zusammenzuführen. Würde der derzeitige Vorschlag umgesetzt, dann würde die Institution zum einen über den Generalsekretär an die Generalversammlung, den ECOSOC und der CSW Bericht erstatten und zum anderen für die operativen Tätigkeiten einen Exekutivrat haben. Die Regierungen diskutieren derzeit, ob ein neuer Exekutivrat geschaffen werden oder ob die Institution einem der bestehenden Gremien Bericht erstatten soll, und wenn ja, welchem. NGOs wollen sicherstellen, dass dieser Exekutivrat über wirkliche Expertise in Geschlechterfragen verfügt und dass er die verschiedenen Regionen angemessen repräsentiert; ferner müsste er sich des breiten Mandats und der weltweiten Zuständigkeit bewusst sein und dies berücksichtigen; schließlich müsste er auf systematische Weise für eine sinnvolle Einbindung der Zivilgesellschaft sorgen.

Ein anderer strittiger Punkt ist, wie die neue Institution auf Landesebene arbeiten soll, um »weltweite Zuständigkeit mit strategischen Präsenzen« sicherzustellen, wenn sie nur mit einer begrenzten Anzahl an Länderbüros beginnen kann. Auch wenn die ersten Büros sicherlich in den regionalen Zentren eröffnet werden, in denen die UN bereits tätig sind, und in den Kernländern des globalen Südens (einschließlich der Länder, in denen UNIFEM bereits arbeitet), wird allgemein von einem universellen Man-

Die Regierungen diskutieren derzeit, ob ein neuer Exekutivrat geschaffen werden oder ob die Institution einem der bestehenden Gremien Bericht erstatten soll.

dat der Institution ausgegangen, um sich mit Frauenrechten in allen Ländern zu befassen. Die Institution sollte gezielte oder katalysatorische Programmaktivitäten in Ländern ausüben, in denen die UN bereits präsent sind, gemeinsam mit den Landesteams Maßnahmen zu Geschlechterfragen entwickeln und mit den nationalen Frauenorganisationen und anderen UN-Organisationen zusammenarbeiten. Letzteres insbesondere in Ländern, in denen die UN keine Landesbüros haben.

Entscheidend im Hinblick auf eine effektive Feldpräsenz ist die Frage der ›ehrgeizigen‹ Finanzierung und was benötigt wird, um sicherzustellen, dass der Institution dauerhafte und berechenbare Ressourcen zur Verfügung stehen. Auch wenn man sich einig ist, dass die Institution sowohl durch Pflichtbeiträge (Pflichtzahlungen, die für die bereits bestehenden Frauenorganisationen gezahlt werden) als auch durch freiwillige Beiträge finanziert werden soll, wird die Ausweitung einer effektiven Feldpräsenz beträchtliche Erhöhungen bei den freiwilligen Leistungen erfordern, die über das hinausgehen, was den bestehenden Einheiten zur Verfügung steht. Von diesen freiwilligen Leistungen sollte ein substanzieller Teil aus ungebundenen Beiträgen bestehen (core contributions), die also keiner Zweckbindung unterliegen. Nur so kann die Institution sein Personal und seine Programmaktivitäten mit einem hohen Grad an Vorhersehbarkeit ausstatten.

NGOs plädieren für ein Minimum von einer Milliarde US-Dollar für die Aufbauphase der neuen Institution. Dann sollten jährlich Erhöhungen eingeplant werden, um die Zahl der Landesbüros ausweiten zu können. Die europäische GEAR-Arbeitsgruppe hat festgestellt, dass die Finanzausstattung der vier bestehenden Frauenorganisationen bei rund 221 Millionen US-Dollar pro Jahr liegt – das ist weniger als ein Prozent der 27 Milliarden US-Dollar, die die Vereinten Nationen und alle die ihr zugeordneten Organisationen gegenwärtig pro Jahr ausgeben. Auch verglichen mit dem Haushalt von UNICEF von über drei Milliarden US-Dollar sind 221 Millionen US-Dollar eher wenig.¹⁹

Die Zivilgesellschaft, insbesondere Frauen-, Menschenrechts- und Entwicklungshilfeorganisationen, haben sich aktiv in den Prozess eingebracht. Um mehr Verantwortlichkeit und den Input jener zu gewährleisten, die am meisten in die Arbeit für die Stärkung von Frauen einbezogen sind, ist es notwendig, Vertreter der Zivilgesellschaft systematisch und sinnvoll sowohl in die Leitung als auch die operativen Tätigkeiten der neuen Fraueninstitution einzubinden. Um für Frauen überall auf der Welt mehr zu erreichen, ist es von entscheidender Bedeutung, auf die Expertise und Erfahrungen einer vielfältigen und breit arbeitenden NGO-Gemeinschaft zurückzugreifen, insbesondere der Gruppen, die direkt an der Basis arbeiten. Vorschläge in diese Richtung be-

ziehen sich auf die Schaffung zivilgesellschaftlicher Beratungsorgane auf der globalen, regionalen und nationalen Ebene und die Entwicklung eines Mechanismus', der einen stetigen Input durch NGOs ermöglicht.

Im kommenden Jahr werden die Generalversammlung und der Generalsekretär entscheiden müssen, wie die Resolution 63/311 zur Reform der Frauenorganisationen umgesetzt werden soll. Sie müssen eine/n Untergeneralsekretär/in benennen, die ausstehenden Fragen klären und mit dem konkreten Aufbau der neuen Organisation beginnen, was für die hier beschriebenen Frauenorganisationen weitreichende Veränderungen nach sich ziehen wird. Die zukünftige Arbeit der UN in diesem Bereich wird zum einen davon abhängen, wie Generalversammlung und Generalsekretär diesen Prozess voranbringen, und zum anderen davon, wie entschlossen das Mandat für ›gender mainstreaming‹ vom Generalsekretär und von den UN-Landesteams umgesetzt wird. Ebenso wichtig ist, wie gut Regierungen und die UN damit vorankommen, Geschlechterfragen und die Förderung von Frauen in die Arbeit der Kommission für Friedenskonsolidierung, im Menschenrechtsrat und bei ihren Versuchen, die MDGs bis zum Jahr 2015 zu verwirklichen, zu integrieren. Die Vereinten Nationen bleiben ein wichtiges Forum für das Streben der Frauen nach Gerechtigkeit und Menschenrechten; Fortschritte auf globaler Ebene haben Auswirkungen auf die nationale Ebene und umgekehrt. Die UN haben eine Plattform zur Verfügung gestellt, auf der hohe Standards für Geschlechtergleichheit und Menschenrechte von Frauen ausgearbeitet wurden. Die Herausforderung ist, diese Ziele innerhalb der Vereinten Nationen und im Alltag von Frauen und Mädchen auf der ganzen Welt umzusetzen.

Die UN haben eine Plattform zur Verfügung gestellt, auf der hohe Standards für Geschlechtergleichheit und Menschenrechte von Frauen ausgearbeitet wurden.

17 Institutional Options to Strengthen United Nations Work on Gender Equality and the Empowerment of Women, UN Deputy Secretary-General (DSG), 23.7.2008, <http://www.un.org/ga/president/62/letters/usgswc280708.pdf>; Further Details on Institutional Options for Strengthening the Institutional Arrangements for Support of Gender Equality and the Empowerment of Women, DSG, 5.3.2009, über: <http://www.reformtheun.org>

18 Der GEAR-Kampagne gehören über 400 Organisationen aus allen Teilen der Welt an. Sie hat globale und regionale Koordinierungsstellen und eine Lobby-Gruppe in New York. GEAR wird mitgetragen vom ›Center for Women's Global Leadership‹ (CWGL) und der ›Women's Environment and Development Organization‹ (WEDO), siehe <http://gear.groupsite.com/main/summary>

19 Vgl. Position Paper by the European GEAR Campaign Working Group, 23.7.2009, http://www.un-gear.eu/news_events/wp-content/uploads/2009/07/eu_gear_funding_position_paper_230709.pdf

Frauen in UN-Friedensmissionen: ein Anfang ist gemacht

Camille Pampell Conaway · Jolynn Shoemaker*



Camille Pampell Conaway, geb. 1978, ist Politikberaterin bei Gouverneur Bobby Jindal (Republikaner) für den amerikanischen Bundesstaat Louisiana. Zuvor hat sie als unabhängige Beraterin in den Bereichen Frauen, Frieden und Sicherheit unter anderem für verschiedene UN-Organisationen gearbeitet.

In den letzten 20 Jahren ist die Zahl der Friedensmissionen um 400 Prozent gestiegen. Damit stieg auch der Druck auf die Vereinten Nationen, diese zumeist multidimensionalen Friedensoperationen schnell mit qualifiziertem Personal auszustatten. Obwohl dringend erforderlich haben es die UN bislang nicht vermocht, die besten Talente für Führungspositionen in Friedensmissionen anzuwerben, zu halten und zu fördern. Frauen sind eine bisher unerschlossene Ressource, die für die Besetzung hochrangiger Posten genutzt werden kann und sollte. Hierfür müssten jedoch bürokratische Hindernisse in den UN beseitigt, die Einstellungen bei den Mitgliedstaaten geändert sowie der Informationsaustausch mit der Zivilgesellschaft verbessert werden.

Seit der als historisch zu bezeichnenden Verabschiedung von Resolution 1325 ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ durch den UN-Sicherheitsrat im Jahr 2000 nahm die Anerkennung der wichtigen und positiven Rolle, die Frauen im Prozess der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus spielen, stetig zu. Zahlreiche politische Entscheidungsträger und Praktiker innerhalb des UN-Systems sowie anderer internationaler Organisationen erkennen öffentlich den wertvollen Beitrag an, den Frauen in Führungspositionen leisten.

Doch Frauen in hohen Positionen innerhalb der Vereinten Nationen, insbesondere in Friedensmissionen, sind eine Seltenheit. Immer noch stehen Frauen erhebliche kulturelle und institutionelle Hindernisse im Weg, um in das UN-System einsteigen beziehungsweise innerhalb des Systems aufsteigen zu können. Die geringen Fortschritte, die bisher erreicht wurden, führen zu Frustration. Zu wenige der bestehenden Mechanismen ermöglichen den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den UN und der Zivilbevölkerung zu diesem Thema. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind meist ungenügend darüber informiert, welche Fähigkeiten und Voraussetzungen für eine Bewerbung um einen hochrangigen Posten erwartet werden, wie die Auswahlprozesse der Bewerberkandidaten verlaufen oder welche Maßnahmen die aussichtsreichsten sind, um qualifizierte Experten für einen Posten zu nominieren. Traditionell stehen den Vereinten Nationen nur geringe Ressourcen zur Verfügung, um mit Organisationen, die Zugang zu qualifizierten weiblichen Kandidaten haben, zu kooperieren oder um freigewordene Stellen so auszuschreiben, dass die Qualifiziertesten angesprochen werden.



Jolynn Shoemaker, geb. 1974, ist geschäftsführende Direktorin von Women in International Security (WIIS) am Center for Peace and Security Studies (CPASS) an der Georgetown University.

Wenige Frauen leiten UN-Friedensmissionen

Von den mehr als 60 UN-Friedensmissionen, die seit 1948 eingesetzt wurden oder noch bestehen, hatten bis heute lediglich neun Frauen den Posten der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) und Leiters einer Friedensmission inne. Warum ist es so schwierig, Frauen zu finden und sie auf Führungspositionen in Friedensmissionen zu berufen? Die diesem Beitrag zugrunde liegende Studie* identifiziert vier Haupthindernisse.

1. Ein intransparentes Verfahren und politische Überlegungen, die dem Rekrutierungsprozess für den SRSG oder den Stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Deputy Special Representative of the Secretary-General – DSRSG) unterliegen, führen dazu, dass Kandidaten ernannt werden, die innerhalb des UN-Systems bereits bekannt sind, wie etwa Botschafter und Ständige Vertreter. In solchen Kreisen unterrepräsentierte Frauen sind massiv benachteiligt, wenn hochrangige Diplomaten aus dem engsten UN-Kreis den primären Auswahlpool darstellen. Kandidaten ohne politische Unterstützung, die den UN-Akteuren weitgehend unbekannt sind und die den ›UN-Jargon‹ nicht beherrschen, sind eindeutig im Nachteil. Für potenzielle Führungskräfte außerhalb des UN-Systems stellt diese Befangenheit sowie die Unfähigkeit, externe Netzwerke anzuzapfen, eine enorme Hürde dar.

2. Die Voreingenommenheit gegenüber Kandidaten, die nicht aus dem UN-System kommen, hat oft Einfluss auf das Bewerbungsgespräch. Dies hat für Frauen, insbesondere für jene aus unterrepräsentierten Regionen der Welt, besondere Implikationen, da sie oft Fragen von Frieden und Sicherheit anders beurteilen und anders beschreiben. Je nachdem, wie die Fragen gestellt werden, wie das Bewerbungsverfahren abläuft und wie Kandidatinnen diese Fragen beantworten, kann es dazu führen, dass diese Voreingenommenheit bestehen bleibt.

3. Schlüsselqualifikationen, wie sie für den SRSG oder den DSRSG vorausgesetzt werden, wie zum Beispiel **militärische Expertise**, können viele weibliche Kandidaten vom Bewerbungsverfahren ausschließen. Berichten zufolge glauben noch immer einige Entscheidungsträger und Praktiker, dass Frauen nicht über die notwendigen politischen Fähigkeiten und das diplomatische Gewicht verfügen, um große zivilmilitärische Missionen zu leiten. Weit verbreitet ist auch die Annahme, dass Frauen mit entwicklungs-

litischem und humanitärem Hintergrund bei der Besetzung von SRSG-Posten übergangen werden, obwohl es einige Stellvertretende Sonderbeauftragte mit diesen Qualifikationen gab und gibt. Selbst wenn im Laufe eines Auswahlverfahrens Kandidatinnen für einen SRSG-Posten in die engere Wahl kommen, wirken sich die Berücksichtigung des Grundsatzes der ausgewogenen geografischen Verteilung, die Vorliebe für bestimmte, im UN-System unterrepräsentierte Nationalitäten sowie das Lobbying einiger Mitgliedstaaten für Kandidaten aus ihren Ländern, ungünstig auf den Nominierungsprozess aus. Wenn Frauen schließlich für Führungspositionen auserwählt werden, dann zumeist für solche Positionen, die als ›sicherer‹, ›weniger sichtbar‹ oder weniger ›schwierig‹ gelten, so die Interviewten.

4. Eine besondere Herausforderung für weibliche Führungskräfte in Friedensoperationen ist die **Selbstausschließung**. Die meisten Frauen bewerben sich – im Gegensatz zu Männern – nur dann auf eine Stelle, wenn sie sicher sind, dass ihre Qualifikationen und Erfahrungen dem Anforderungsprofil genau entsprechen. Auch wenn ihnen höchste Positionen im Bereich Friedenssicherung angeboten werden, lehnen qualifizierte Frauen diese häufig ab. Während einige Gesprächspartner vermuteten, dass Frauen wegen der schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen im Feld vor der Übernahme eines solchen Postens zurückschrecken, weisen Frauen, die in Friedensmissionen gearbeitet haben, solche Mutmaßungen kategorisch zurück. Vielmehr läge ein Hauptgrund der Selbstausschließung für hochrangige Feldposten darin, dass es Mitarbeitern von Friedensmissionen nicht erlaubt ist, die Familie oder den Partner mitzunehmen (non-family duty status). Immer wieder wurde in den Interviews diese Regelung als ein wichtiger Grund angegeben, der qualifizierte Kandidatinnen abschreckt. Viele Frauen sind erst dann bereit, solche Posten anzutreten, wenn ihre Kinder erwachsen sind. Andere berichteten, dass sie ihre Auslandseinsätze dem Partner zu Liebe oder aufgrund anderer familiärer Umstände nicht verlängerten.

Wenige Frauen steigen im Rang auf

Die geringe Zahl von Bewerberinnen für den höheren Dienst (Professional; P1–P5) – sowohl intern als auch extern –, kann direkt auf die vielen Hindernisse innerhalb des Bewerbungssystems im Bereich Friedenssicherung für Zivilkräfte zurückgeführt werden. Das Vertrauen der Bewerber, dass das Online-Bewerbungssystem der Vereinten Nationen die besten Talente zu erkennen vermag, ist gering. Ferner scheinen die Stellenausschreibungen nicht neutral abgefasst zu sein. Obwohl den Stellenausschreibungen neuerdings eine Verpflichtung auf den Grundsatz der Geschlechtergleichheit hinzugefügt wird, steht bei den Qualifikationen für Posten im Friedenssicherungsbereich auch weiterhin der militärische Aspekt im

Methodik

Für die diesem Beitrag zugrunde liegende Studie führten die Autorinnen im Zeitraum von Oktober 2007 bis Januar 2008 über 50 persönliche Interviews an den UN-Amtssitzen sowie am Telefon durch. Interviewt wurden unter anderem Frauen, die auf hochrangigen Posten gedient haben oder noch dienen, UN-Personal verschiedener in New York ansässiger Organisationen sowie in Friedensmissionen, Vertreter wichtiger Regierungen von Einsatzländern sowie Truppenstellern Ländern sowie Praktiker und Experten nichtstaatlicher Organisationen und Frauengruppen. Um eine offene und ehrliche Unterhaltung zu ermöglichen, zogen es die meisten der Interviewpartner/innen vor, anonym zu bleiben.

Vordergrund. Außerdem wird bei den Stellenausschreibungen im Internet eine sehr verallgemeinerte Sprache verwendet. Kandidatinnen tendieren dazu, Positionen anzunehmen, die ziemlich genau mit ihren Qualifikationen übereinstimmen. Die Art und Weise, wie bestimmte Stellen beschrieben und dargestellt werden, kann also ausschlaggebend dafür sein, ob sich Frauen überhaupt bewerben.

Sind Frauen einmal in das UN-System eingetreten, bleiben sie zumeist nicht sehr lange. Die Zahl der Frauen nimmt drastisch ab, je höher die Posten sind. Obwohl Frauen beinahe 30 Prozent des internationalen Personals in Friedensoperationen ausmachen, arbeitet die Mehrzahl in den untersten Positionen. Die Fluktuation bei Frauen ist größer als bei Männern. Berichten zufolge scheint es schwierig, selbst Frauen in Führungspositionen in den Missionen vor Ort für länger als ein Jahr zu halten. Die Interviewten deuteten auf fehlende Laufbahn- und fachliche Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des UN-Systems hin und betonten, dass das System nicht darauf ausgerichtet ist, Personal auf mittlerer Ebene zu fördern und weiterzubilden. Einige der Interviewten hoben zudem hervor, dass Frauen üblicherweise auf Posten versetzt werden, wo sie kaum in Erscheinung treten oder die Möglichkeit haben, auf Posten

Sind Frauen einmal in das UN-System eingetreten, bleiben sie zumeist nicht sehr lange.

* Das Projekt ›Frauen in Friedensmissionen‹ wurde im Jahr 2006 ins Leben gerufen. Es hat zum Ziel, durch die stärkere Einbindung von Frauen, die Kapazitäten internationaler und regionaler Organisationen bei der Bereitstellung von Friedensmissionen zu verbessern. Im Februar 2007 hielten ›Women in International Security‹ (WIIS) und die ›Stanley Foundation‹ mehrere Treffen in New York und Washington ab, um nach konkreten Wegen zu suchen, wie die Rekrutierung und das Auswahlverfahren von Frauen für Friedensmissionen verbessert werden können. Die Erkenntnisse und Empfehlungen aus diesen Treffen wurden im November 2006 veröffentlicht (›United Nations Reform: Improving Peace Operations by Advancing the Role of Women‹). Der vorliegende Beitrag ist eine Kurzfassung einer Folgestudie der beiden Autorinnen, die von der ›Compton Foundation‹ unterstützt wurde: Women in United Nations Peace Operations: Increasing the Leadership Opportunities, Georgetown University, Juli 2008, über <http://wiis.georgetown.edu>

Leiterinnen von UN-Friedensmissionen seit 1948

Name und Nationalität	Mission	Zeitraum
Margaret Joan Anstee, Großbritannien	Angola (UNAVEM II)	1992–1993
Angela King, Jamaika	Südafrika (UNOMSA)	1992–1994
Elisabeth Rehn, Finnland	Bosnien-Herzegowina (UNMIBH)	1995–2001
Ann Hercus, Neuseeland	Zypern (UNFICYP)	1998–1999
Heidi Tagliavini, Schweiz	Georgien (UNOMIG)	2002–2006
Carolyn McAskie, Kanada	Burundi (ONUB)	2004–2006
Ellen Margrethe Løj, Dänemark	Liberia (UNMIL)	seit 2008
Sahle-Work Zewde, Äthiopien	Zentralafrikanische Republik (BONUCA/BINUCA)	seit 2009
Karin Landgren, Schweden	Nepal (UNMIN)	seit 2009

mit mehr Verantwortung und Entscheidungsbefugnis zu wechseln.

Ein weiterer negativer Faktor ist das im Vergleich zu anderen UN-Organisationen verhältnismäßig geringe Vergütungspaket der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Für das weibliche Personal ausschlaggebend ist, dass – wie oben bereits erwähnt – bei der Mehrzahl der vom DPKO verwalteten Missionen Posten mit ›non-family duty‹ vorgesehen sind, obwohl es dem Personal anderer UN-Organisationen am selben Einsatzort gestattet ist, Ehegatten und Kinder mitzubringen. Am 24. Dezember 2008 verabschiedete die Generalversammlung Resolution 63/250, ein 13 Kapitel umfassendes Dokument zur Reform des Personalmanagements, das diese Personalfragen angehen sollte. Dies geschieht in erster Linie durch neue Regelungen für die Anstellungsverträge und die Harmonisierung der Beschäftigungsbedingungen für alle Mitarbeiter.

Viele dieser Reformmaßnahmen flossen in eine neue UN-Personalordnung ein, die am 1. Juli 2009 in Kraft trat. Theoretisch ermöglicht es diese neue Ordnung Frauen wie Männern, die in Friedensmissionen dienen, zwischen den Amtssitzen und dem Feld zu wechseln ohne Rang oder Leistungsansprüche einzubüßen. Die Ordnung erlaubt es auch, dass diese Personen für Positionen im Sekretariat berücksichtigt und rekrutiert werden können, und zwar auf derselben Grundlage wie Bedienstete an den Amtssitzen.

Die neue Personalordnung beseitigt einige Hindernisse für Frauen, insbesondere mit Blick auf Führungspositionen in Friedensmissionen. Dennoch ist Vorsicht geboten: Einige Bestimmungen werden immer noch diskutiert und sind noch nicht in die Personalordnung aufgenommen worden. Ferner ist unklar, ob die neue Personalordnung dem Problem des ›Non-family-duty‹-Status vieler Friedensmissionen wirklich Abhilfe schafft. Es ist durchaus möglich, dass die neuen Bestimmungen die Anzahl der ›Non-family-duty‹-Stationen erhöht, in dem Sondermissionen zu nicht für Familien geeignete Stationen erklärt

werden. Überdies gibt es keine klaren Änderungen der Bestimmungen für die Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses für diese Missionen, die Mitarbeitern mit Familien mehr Flexibilität einräumen würden.

Den UN fehlt es auch an einer Struktur, die es ermöglicht, die Karrieren von Frauen auf Junior-Positionen und auf Posten mittlerer Ebene zu begleiten und zu fördern. Frauen in Führungspositionen, die zu einem späteren Zeitpunkt ihrer beruflichen Laufbahn in den Dienst der Vereinten Nationen eingetreten sind, wurden häufig von einem Kollegen oder einem einflussreichen Mentor innerhalb des UN-Systems direkt angeworben. Für Frauen in hochrangigen Positionen spielten einflussreiche Mentoren und Unterstützer – beinahe ausschließlich waren dies Männer – eine entscheidende Rolle für ihre Karriere. Zahlreiche Interviewte beschrieben ein System, das von einer Meritokratie weit entfernt ist und das nicht willens oder in der Lage ist, die beruflichen Verpflichtungen der Partner von Mitarbeitern oder andere familiäre Prioritäten zu berücksichtigen. Eine Gesprächspartnerin fasste treffend zusammen: »Um in den UN erfolgreich sein zu können, muss man alleinstehend, verwitwet oder geschieden sein.«

Das Geschlecht beeinflusst das System – positiv wie negativ

Geschlechtsspezifische Diskriminierung im UN-System ist alltäglich. Viele Arten von Vorurteilen, einschließlich von Doppelstandards, die bei Frauen in hohen Positionen angelegt werden, sind weit verbreitet. Viele Gesprächspartner verwiesen auf die Tatsache, dass die wenigen Frauen, die Führungspositionen inne haben, unter enormem Druck stehen, erfolgreich zu sein.

Frauen in hochrangigen Positionen, die etliche Jahre Erfahrungen im multikulturellen Umfeld gesammelt haben, berichteten, dass viele UN-Mitarbeiter überholten Sichtweisen und Einstellungen verhaftet sind, insbesondere im Hinblick auf Geschlechterfragen und Frauen. In Feldeinsätzen sind Frauen oft den Vorurteilen der Kollegen und nationalen Beamten im täglichen Miteinander ausgesetzt. Sie haben jedoch bewiesen, dass sie in der Lage sind, mit diesen Hindernissen kreativ umzugehen. Einige erwähnten Anfangsschwierigkeiten, die sie in der Zusammenarbeit mit Militärs und Nachrichtendienstlern erlebten, erkannten jedoch, dass sie sich schnell Respekt verschaffen konnten, nachdem sie ihre Fachkenntnisse demonstriert hatten. Trotz dieser Herausforderungen äußerten sich Frauen, die in UN-Friedensoperationen gedient haben, äußerst positiv über ihre Erfahrungen und erklärten ihre Bereitschaft, noch einmal im Feld zu arbeiten. Sie sind der Meinung, dass in den Feldeinsätzen, in denen Frauen meist höhere Positionen innehaben als am UN-Amtssitz, mehr Flexibilität und Freiheit herrscht und es mehr Möglichkeiten gibt, Einfluss zu nehmen.

»Um in den UN erfolgreich sein zu können, muss man alleinstehend, verwitwet oder geschieden sein.«

Frauen in hohen Positionen, die interviewt wurden, nahmen häufig Bezug auf ihren partizipatorischen Ansatz und ihre Fähigkeiten im Bereich der Konfliktbeilegung. Doch alle zögerten, diese Attribute als typisch weiblich zu bezeichnen. Frauen, die Führungspositionen in UN-Friedensoperationen inne hatten, beschrieben ihren Führungsstil mit den Worten ›konsultativ‹, ›offen‹ und ›integrativ‹ – Eigenschaften, die allgemein eher als feminin gelten. Sie sprechen von einem andersartigen Ansatz, um die oft widerstreitenden Interessen in Konfliktsituationen mit einander in Einklang zu bringen. Sie neigen dazu, diese Arbeit als einen positiven Beitrag zu verstehen, den sie leisten können, anstatt sich selbst in den Mittelpunkt zu stellen. Frauen in Feldeinsätzen zeigen oft die Bereitschaft, schwierige Themen, wie Vergewaltigung und sexuelle Gewalt, anzugehen, teilweise aus Sorge um die Opfer.

Weibliche Führungskräfte in Feldmissionen werden sowohl in der Mission als auch im Gastland – gewollt oder ungewollt – als Vorbilder für Frauen in Friedensoperationen angesehen. Viele Frauen in leitenden Positionen stellen andere Frauen ein, rekrutieren sie gezielt, unterstützen jene auf Nachwuchsposten und sehen es als ihre Aufgabe an, als Mentorinnen deren Laufbahn zu begleiten. Wenn Frauen in den Missionen sichtbar sind, insbesondere in Führungspositionen, dann hat dies positiven Einfluss auf die Beteiligung von Frauen am Wiederaufbau ihres Landes in politischen, wirtschaftlichen und sogar militärischen Positionen.

Neuere Entwicklungen

Personalsuche für hochrangige Positionen

Eine wichtige Initiative zur Erhöhung des Frauenanteils in Friedensmissionen war die Einrichtung der Sektion für Ernennungen hochrangiger Amtsträger (Senior Leadership Appointments Section) im Büro des Untergeneralsekretärs für die Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support – DFS) im Oktober 2006. Das vier Mitarbeiter zählende Team versucht, mehr Klarheit und Transparenz in den Auswahlprozess für hochrangige Positionen in Friedensmissionen, hauptsächlich der Leiter und stellvertretenden Leiter von Friedensmissionen, zu bringen. Die Sektion verfügt über eine Liste mit den Namen von 400 qualifizierten Frauen und Männern. Aus dieser Liste werden für jede neu zu besetzende Stelle drei oder vier Kandidaten ausgewählt und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Auswahl vorgelegt. Aus persönlicher Verpflichtung heraus – und keineswegs aufgrund eines formellen Mandats – versucht der Leiter der Sektion, mindestens eine Frau zu dem vom Generalsekretär vorgeschlagenen engen Kandidatenkreis hinzuzufügen.

Die Liste wurde geschaffen, indem freie hochrangige Posten im Bereich Friedenssicherung ausfindig gemacht, die Qualifikationen festgelegt, passende Profile für jeden Missionsauftrag erstellt und schließlich Personen, die den Anforderungen gerecht werden, gesucht wurden. In der kurzen Zeit seit Oktober 2006 hat die Sektion neben der anfänglichen Zusammentragung einer Liste ein Kandidatenprofil sowie ein Musterfragebogen für den Generalsekretär und das Auswahlgremium zur Bewertung der Kandidaten erstellt. Im zweiten Jahr ihres Bestehens entwickelte die Sektion Arbeitsvorschriften. Sie ist bestrebt, ihre Rolle klar zu definieren, die (Kandidaten-)Liste auf ein ›gesundes Maß‹ anzupassen und zunehmend die Kontakte nach innen sowie außerhalb des UN-Systems auszubauen, insbesondere zu nicht-westlichen Mitgliedstaaten.

Obwohl unterbesetzt hat die Sektion für Ernennungen hochrangiger Amtsträger, nach Einschätzung von UN-Gender-Experten, schon einige bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Dennoch bleibt die Kontaktarbeit der Sektion weiterhin von entscheidender Bedeutung und muss verbessert werden. Einige Vertreter von Mitgliedstaaten im UN-Sicherheitsrat, die interviewt wurden, wussten entweder nicht von der Existenz der Sektion oder wurden bisher von der Sektion nicht darauf angesprochen, Kandidaten für die Liste oder für anstehende Ernennungen vorzuschlagen.

Rekrutierung und Kontaktarbeit

Eine Frau ist die Leiterin der neuen Gruppe für Rekrutierung und Kontaktarbeit der DFS, die im Mai 2006 eingerichtet wurde. Mit nur sieben Referenten deckt das Mandat der Gruppe Bewerber/innen aus 22 Berufsgruppen und für 512 Posten ab. Die Mitarbeiter überprüfen jede, über das Online-Bewerbungssystem ›Galaxy‹ eingehende Bewerbung für einen Posten im Bereich Friedenssicherung, halten erste Bewerbungsgespräche zur Vorauswahl mit jenen ohne Felderfahrungen ab, streichen die Bewerberliste auf drei Kandidaten pro Posten zusammen und senden diese Namen zu den Missionen. Als die Gruppe gegründet wurde, hatten sich 200 000 Bewerbungen angehäuft, die seit dem abgearbeitet werden. Die Gruppe überprüft auch aktuelle Bewerbungen und informiert neue Kandidaten über den Stand ihres Bewerbungsverfahrens.

Die Gruppe für Rekrutierung und Kontaktarbeit überprüft zudem Stellenausschreibungen, um sicherzugehen, dass damit Kandidaten mit dem passendem Lebenslauf und den entsprechenden Erfahrungen angesprochen werden. Zudem wird bei allen Ausschreibungen darauf geachtet, dass sie geschlechtersensibel formuliert werden. Eine stichprobenartige Überprüfung von Stellenausschreibungen zeigte beispielsweise, dass eine der Anforderungen für Umweltingenieure in Friedensmissionen darin besteht, »sich auf die

Frauen in Feldeinsätzen zeigen oft die Bereitschaft, schwierige Themen, wie Vergewaltigung und sexuelle Gewalt, anzugehen.

Wenn Frauen in den Missionen sichtbar sind, dann hat dies positiven Einfluss auf die Beteiligung von Frauen am Wiederaufbau ihres Landes.



Linda Mensah, eine von 41 Frauen des ghanaischen Batallions (GhanaBat) der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) auf Patrouille, April 2009.

UN-Foto: Christopher Herwig

Umsetzung des Zieles der Geschlechtergleichheit zu verpflichten und dabei die gleichberechtigte Beteiligung und volle Einbeziehung von Frauen und Männern in alle Aspekte der Friedensoperationen sicherzustellen.« Ähnliche Formulierungen werden in Stellenausschreibungen unter anderem für Rechts-, Menschenrechts- und Finanzberater, für Polizeiausbilder, Verwaltungsbeamte sowie hochrangige Mitarbeiter für Zivilangelegenheiten verwendet. Zusätzlich gab die Gruppe für Rekrutierung und Kontaktarbeit die Erklärung ab, dass Frauen die erste Wahl für jeden Posten wären. Dementsprechend werden Kandidatinnen beim DFS-Überprüfungsprozess bevorzugt behandelt.

Um den stetig wachsenden Bedarf an Personal für Friedensmissionen zu decken, hat die Gruppe damit begonnen, gezielt Kontakte sowohl innerhalb der UN als auch außerhalb aufzubauen, etwa durch Universitätsbesuche oder durch das Abhalten von Konferenzen in allen Teilen der Welt. Angesichts der begrenzten Mitarbeiterzahl konzentriert sich die Kontaktarbeit der Gruppe auf Bereiche, in denen dringender Bedarf besteht, zum Beispiel auf arabisch-sprechende Personen, den Bereich Logistik und das Beschaffungswesen. Ferner greift die Gruppe auf eine Standardliste mit Partnern zurück, zu denen auch Frauenorganisationen gehören, an die sie Stellenausschreibungen weiterleitet. Zudem nutzen die Mitarbeiter das Internet, um Frauennetzwerke und andere Gruppen ausfindig zu machen und Ausschreibungen weiterzuleiten.

Logistik

Im Jahr 2006 gehörten der Abteilung Logistische Unterstützung des DFS 40 Prozent des DPKO-Personals an, jedoch nur 17,4 Prozent des Fachperso-

nals waren Frauen. Dem stehen 37,43 Prozent weibliches Fachpersonal innerhalb des UN-Sekretariats gegenüber. Dies zeigt eindeutig die Herausforderungen auf, Frauen ausfindig zu machen und ihr Interesse für traditionell männerdominierte Bereiche zu wecken. Dazu gehören etwa das Ingenieurwesen, das Treibstoffmanagement, die Luftfahrt oder die Luftsicherheit. Daher schloss sich das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW) mit dem DPKO zusammen, um eine Untersuchung durchzuführen und Empfehlungen zur Anwerbung von Frauen für Posten im Logistikbereich an Amtssitzen abzugeben. Verschiedene Maßnahmen aus diesem Bericht wurden umgesetzt, einschließlich der gezielten Kontaktarbeit mit Kandidatinnen.

Weitere Instrumente und Maßnahmen zur Anwerbung

1. Verstärkte Zusammenarbeit bei der Anwerbung von ›gemeinsamen DSRSGs‹

In den meisten Friedensmissionen gibt es zwei Stellvertretende Sonderbeauftragte des Generalsekretärs: einen Posten für politische Angelegenheiten und einen für den Bereich Entwicklung. Der Anwerbungsprozess für den DSRSG für Entwicklung wurde im Jahr 2007 überarbeitet, um die Zusammenarbeit und die Entscheidungsfähigkeit zwischen der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), dem DPKO, dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zu verbessern. Der Prozess umfasst heute mehrere Schritte: **1.** die gemeinsame Ausarbeitung der Qualifikationen für den jeweiligen Posten sowie die Stellenausschreibungen; **2.** Nominierungen für den Posten des Residierenden Koordinators des UNDP durch 16 UN-Organisationen aus einer Vorauswahlliste oder durch Vorschläge von außen; **3.** die Auswahl eines engeren Kandidatenkreises für Bewerbungsgespräche mit OCHA, UNDP, DPA und DPKO; sowie **4.** eine gemeinsame Empfehlung für den Generalsekretär mit der Nennung zweier Alternativkandidaten. Bei allen anderen DSRSG-Ernennungen werden die Kandidaten allein vom DPKO nominiert. Ein großer Pool an bereits geprüften Residierenden Koordinatoren, von denen die Hälfte Frauen sind, führt zu einer höheren Anzahl von Kandidatinnen, die in die engere Wahl kommen können, als es im Auswahlprozess für andere DSRSGs der Fall ist.

2. Ein neues System zur Unternehmens-Ressourcenplanung

Die UN arbeiten derzeit daran, ein System zur Unternehmens-Ressourcenplanung (Enterprise Resource Planning System – ERP) zu entwickeln, welches das Online-Bewerbungssystem ›Galaxy‹ erset-

zen soll. »Das ERP-System wird die Einbindung einiger Aspekte des derzeit fragmentierten Prozesses des Personalwesens ermöglichen«, so der UN-Generalsekretär. »Ein wesentlicher Bestandteil des ERP wird eine elektronische Mitarbeiter-Software sein, die sich in ihrer Anwendung als technisches Mittel zu Rekrutierung am Besten bewährt hat.«¹

3. Neues Talent-Such-System

Das Sekretariat sucht derzeit Fachpersonal für die Entwicklung eines Suchsystems, an dem sich das DFS beteiligen wird, so dass die Kontaktarbeit sowohl für Posten an Amtssitzen als auch für Feldposten zentralisiert abläuft.

4. Verstärkte Kontaktarbeit mit der Zivilbevölkerung

DFS und DPKO haben begonnen, sich regelmäßig mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) über Fragen der Rekrutierung im Bereich Friedenssicherung auszutauschen. Im Oktober 2007 zum Beispiel ermöglichte das Projekt ›Gerechtigkeit in Zeiten des Übergangs‹ in Zusammenarbeit mit der ›International Crisis Group‹, der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen und einer Rechtsanwaltskanzlei ein Treffen, bei dem die hochrangigen DFS-Mitarbeiter mit einer Reihe externer Akteure für einen ganztägigen Dialog zum Thema ›Den Zugang der UN zu qualifizierten Kandidaten für Feldmissionen ausweiten‹ zusammentrafen. Auf diesem Treffen wurden Empfehlungen für eine verstärkte Zusammenarbeit erarbeitet.

Zusammenfassung

Mit der Zunahme an UN-Friedensmissionen und der wachsenden Komplexität steigt gleichzeitig der Bedarf an erfahrenem Fachpersonal, das diese Missionen leitet und verwaltet. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Zahl der UN-Friedensmissionen um mehr als 400 Prozent gestiegen. Der dringende Bedarf an Personal ergibt sich aus den chronischen Problemen bei der Rekrutierung und der starken Fluktuation beim Personal in Friedensoperationen. Mit der Ausweitung der Mandate von Missionen, die verstärkt Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung und für den Wiederaufbau beinhalten, wird ebenso deutlich, dass vielfältige Fähigkeiten, Erfahrungen und Perspektiven notwendig sind, um diese Missionen mit den richtigen Mitarbeitern zu besetzen. Leider greifen die UN für den Bereich Friedensoperationen nicht im ausreichenden Maße auf Frauen als Führungskräfte zurück.

Die UN haben sich zu einer Frauenquote von 50 Prozent innerhalb des Systems sowie zu einer gleichberechtigten Beteiligung von Frauen in allen Phasen von Friedensprozessen verpflichtet. In den vergangenen Jahren wurden die Bemühungen von Frauen,

Frauen in UN-Friedensmissionen: Zahlen und Fakten

- Eine Frau ist Leiterin einer Friedensmission (Liberia); eine Frau ist Leiterin einer politischen Mission (Nepal) und eine Frau leitet eine Friedenskonsolidierungsmission (Zentralafrikanische Republik); fünf Frauen sind stellvertretende Leiterinnen (Burundi, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Sudan und Tschad).¹
- Lediglich 1,9 Prozent des militärischen Personals sind Frauen (1408 von insgesamt 73 348 Soldaten, Militärbeobachtern und Staboffizieren), keine Truppe wird von einer Frau geleitet.²
- Der Anteil von Frauen im UN-Polizeidienst beträgt 7,3 Prozent (865 von insgesamt 11 182 Polizeibeamten), einschließlich zweier weiblicher hochrangiger Polizeiberaterinnen. Im höheren Dienst gehören sechs Frauen der ständigen Polizeikapazität (Standing Police Capacity) an, fünf Frauen sind in der Abteilung Polizei und fünf Frauen in Feldmissionen eingesetzt.³
- Rund 30 Prozent des internationalen zivilen Personals besteht aus Frauen (insgesamt 4857) – eine Zahl, die bei Managementposten auf Direktorenebene (D-1 und höher) auf zehn Prozent sinkt.⁴
- Frauen machen einen Anteil von knapp 20 Prozent der insgesamt 11 501 nationalen Zivilkräfte aus. Dabei sind viele für einfache Dienstleistungs- und Büroarbeiten auf unterster Ebene zuständig.⁵

1 Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General, <http://www.un.org/Depts/dpko/SRSG/table.htm> (Stand: September 2009)

2 Gender Statistics – 30 November 2007, United Nations, New York 2007.

3 Korrespondenz mit Helle Falkman, 8.5.2008.

4 Gender Distribution by Post Category as of 31 October 2007, United Nations, New York 2007; June 2006 Report to the Secretary-General on the Current Status of Gender Appointments at the Professional Level and Above by Grade in UN Peacekeeping Missions, United Nations, New York 2006.

5 Gender Distribution by Post Category as of 31 October 2007, a.a.O. (Anm. 4).

nachhaltigen Frieden zu schaffen, sowie die positiven Effekte, die die Beteiligung von Frauen in friedenssichernden und -konsolidierenden Prozessen haben können, zunehmend anerkannt. Doch die Verpflichtungen und öffentlichen Erklärungen über die Bedeutung der Beteiligung von Frauen trugen bislang zu keiner signifikanten Verbesserung der Frauenquote bei. Lediglich neun Frauen bekleideten bisher den Posten einer Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs und nur zwei Frauen haben gegenwärtig diesen Posten inne.

Die Vereinten Nationen haben bislang darin versagt, Möglichkeiten im Bereich für Friedenssicherung für Frauen attraktiv zu machen, Frauen für hochrangige Posten anzuwerben sowie den Aufstieg von Frauen innerhalb des UN-Systems zu fördern. Probleme bestehen in der Intransparenz, im Fehlen gezielter Werbe- und Kontaktarbeit und in einem System, das häufig die Förderung und Aufstiegsmöglichkeiten auf jene beschränkt, die einflussreiche Verbündete haben. Auf der Führungsebene ist der Anwer-

1 Investing in People: Report of Secretary-General, UN Doc. A/61/255 v. 9.8.2006, Abs. 368, 375.

Auf der Ebene des höheren Dienstes ist der Rekrutierungsprozess verwirrend, ineffizient und nicht flexibel und schnell genug, um die Talente, die in Feldeinsätzen gebraucht werden, ausfindig zu machen und anzuwerben.

Der Rekrutierungsprozess ist intransparent, hochpolitisch, und es erwies sich für Kandidatinnen außerhalb des UN-Systems als eindeutig unmöglich, diese Prozesse zu verstehen oder sie zu beeinflussen. Auch wenn es Kandidatinnen für den Posten einer Sonderbeauftragten im Laufe des Auswahlprozesses in die engere Wahl schaffen, stehen diesen Frauen, insbesondere den weniger bekannten, verschiedene Hindernisse im Weg, wie etwa das zu erstrebende Ideal der geografischen Ausgewogenheit oder die Bevorzugung bestimmter Kandidaten. Auf der Ebene des höheren Dienstes ist der Rekrutierungsprozess verwirrend, ineffizient und nicht flexibel und schnell genug, um die Talente, die in Feldeinsätzen gebraucht werden, ausfindig zu machen und anzuwerben. Die Mehrheit des weiblichen UN-Personals, das interviewt wurde, wurde durch informelle Netzwerke und bestehende UN-Kontakte angeworben.

Die Vereinten Nationen können ihre Mitarbeiterinnen nicht halten; es besteht eine höhere Fluktuation bei Frauen als bei Männern. Ein Hauptproblem liegt in den ungleichen Bedingungen, die für DPKO-Einsätze gelten im Vergleich zu den Bedingungen für Einsätze anderer UN-Einheiten oder -Organisationen. Die Mehrzahl der DPKO-Missionen sind als für Familien ungeeignet (non-family duty) ausgewiesen, selbst in Gegenden, wo es Mitarbeitern anderer UN-Organisationen erlaubt ist, ihre Ehepartner und Kinder mitzubringen. Wiederholt erwähnt wurde, dass das Familien-Thema ein Hindernis für viele Frauen darstellt, einen Posten im Bereich Friedenssicherung anzunehmen.

Frauen innerhalb des UN-Systems sind hauptsächlich auf den unteren Ebenen vertreten, während die Zahl der Frauen in höheren Führungspositionen stark abnimmt, je höher die Ebene ist. Frauen verweisen dabei auf fehlende Möglichkeiten in der Laufbahntwicklung und darauf, dass die UN es nicht vermögen, Personal auf mittlerer Ebene für höher-rangigere Positionen aufzubauen. Zusätzlich sind sie sowohl von offener als auch verdeckter Diskriminierung an den Amtssitzen und im Feld betroffen. Dennoch halten Doppelstandards und negative Einstellungen ihnen gegenüber Frauen nicht davon ab, Positionen in Friedensoperationen anzunehmen; die überwiegende Mehrzahl der Frauen, die befragt wurden, hat sich äußerst positiv zu ihren Erfahrungen im Feld geäußert.

Frauen auf hochrangigen Posten beschrieben ihr Verhalten in Feldmissionen als teamorientiert, konsultativ und integrativ. Häufig hoben sie eine persönliche Verpflichtung, die Beteiligung von Frauen zu fördern, hervor – innerhalb der Missionen und in den Gastländern. Sie bekannten sich auch dazu, sich Problemen anzunehmen, von denen überwiegend Frauen betroffen sind, wie etwa sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung. Frauen in Führungspositionen dienen als wichtige Vorbilder für jüngere

Frauen in den Missionen und als Vorbild für die Beteiligung von Frauen im Gastland.

Die bisherigen Bemühungen innerhalb des DPKO und des DFS mit Blick auf eine Reform des Personalmanagements, sind ermutigend. Dennoch bleibt das Engagement, mehr Frauen in das UN-System aufzunehmen, auf wenige wichtige Führungspersonlichkeiten begrenzt. Das Sekretariat der Vereinten Nationen muss diese bedeutenden Positionen in der Friedenssicherung – mit angemessener Unterstützung und dem Bereitstellen von Ressourcen durch die Mitgliedstaaten – vorrangig mit den Talentiertesten besetzen, die verfügbar sind, und sicherstellen, dass jene für ihre Anstrengungen belohnt werden, die in einem schwierigen und anspruchsvollen Umfeld arbeiten. Um die Möglichkeiten für Frauen, in Friedensoperationen Führungspositionen einzunehmen zu erhöhen, werden stärkere Bemühungen durch die UN, die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaft erforderlich sein. Jeder dieser relevanten Akteure hat eine wichtige Rolle zu spielen, um dieses Thema voranzubringen.

Die intransparenten Prozesse innerhalb den Vereinten Nationen, der fehlende Zugang zu Daten und die Schwierigkeiten, außerhalb des UN-Systems Einstiegsmöglichkeiten zu finden, haben die Fähigkeiten der Zivilgesellschaft darin eingeschränkt, Strategien zu formulieren, um sich effektiv für Führungsmöglichkeiten für Frauen einzusetzen. Innerhalb der UN werden jene, die sich auf die Verbesserung der Möglichkeiten für Frauen verpflichtet haben, sowohl durch politische und bürokratische Gegebenheiten als auch durch konkurrierende Prioritäten, Bedürfnisse und Interessen der Mitgliedstaaten und der Gastländer behindert. Daneben scheint es keine Priorität zu sein, Kandidatinnen für Friedenssicherungsoperationen zu empfehlen, selbst in den Ländern nicht, die die Resolution 1325 des Sicherheitsrats unterstützen. Das Fehlen von Dialog und Partnerschaften zwischen UN-Sekretariat, Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft behindert nach wie vor die Entwicklung neuer Strategien und Maßnahmen, die schließlich die Aufstiegs- und Führungsmöglichkeiten von Frauen erhöhen könnten.

Mit Resolution 63/250 haben die UN-Mitgliedstaaten Reformen gebilligt, die die Personalausstattung von Friedensmissionen und das Halten von qualifiziertem Personal in diesen Missionen verbessern sollen. Die Resolution bekräftigte auch, wie wichtig es ist, Frauen für Posten in Friedensmissionen zu empfehlen. Dennoch ist die Personalordnung, die als Umsetzung der Resolution am 1. Juli 2009 in Kraft getreten ist, unvollständig und hat den Praxistest noch nicht bestanden. Die Zukunft wird zeigen, welche Auswirkungen diese Entscheidungen auf Frauen in den UN haben und ob sie die strukturellen Hindernisse für Frauen in Führungspositionen in Friedensmissionen beheben oder nicht.

Es scheint keine Priorität zu sein, Kandidatinnen für Friedenssicherungsoperationen zu empfehlen, selbst in den Ländern nicht, die die Resolution 1325 des Sicherheitsrats unterstützen.

Afghanistan: Konsequenzen des Scheiterns der NATO

Christian Sigrist

Schon am 11. September 2001 hat der amerikanische Präsident George W. Bush in seiner Ansprache an die Nation den Krieg gegen den Terrorismus proklamiert, damit sein Land zum Weltsouverän ausgerufen und so die Souveränität einzelner Staaten prinzipiell aufgehoben, insofern Anti-Terror-Maßnahmen dies als erforderlich erscheinen lassen. Völkerrechtliche Normen wurden durch die angekündigte lange Dauer des Krieges, durch die Bezeichnung der künftigen Maßnahmen als ›Operation Enduring Freedom‹ und die Drohung, nach dem gescheiterten Staat Afghanistan, wie bereits geplant, gegen ›Schurkenstaaten‹ wie Irak und Iran militärisch vorzugehen, aufgehoben. Bush machte dabei keinen Unterschied zwischen Terroristen und Staaten, die ihnen Unterschlupf gewähren.

Der UN-Sicherheitsrat hat mit seinen Resolutionen vom 12. und 28. September 2001 (1368 und 1373) die Bedrohung des Weltfriedens durch die Anschläge des 11. Septembers festgestellt und das Einfrieren finanzieller Ressourcen des Terrorismus beschlossen. Das zugestandene Recht zur Selbstverteidigung der USA formulierte aber kein Recht auf einen militärischen Angriff gegen Afghanistan. Man kann allerdings bereits für diese Resolutionen feststellen, dass sie keine Einschränkungen für das Reaktionsverhalten der USA vorsahen. Streng genommen erlaubten sie aber nur Geheimdienst- und Polizeioperationen zur Ergreifung Osama Bin Ladens. Für die Bush-Regierung war dies jedoch irrelevant. Sie schloss ein Bündnis mit der usbekisch-tadschikischen Nordallianz und sicherte durch massive Luftangriffe ab dem 7. Oktober 2001 das Vordringen der Anti-Taliban-Truppen gegen die Taliban ab.

Unmittelbar nach dem 11. September hatte der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder seine ›uneingeschränkte‹ Solidarität mit der amerikanischen Politik erklärt. Dies war eine der Voraussetzungen dafür, dass die NATO am 2. Oktober 2001 erstmalig in ihrer Geschichte den Verteidigungsfall erklärte.

Damit wurden die UN in eine passive Rolle gedrängt: Sie unterstützten die USA in der Schaffung einer Koalition gegen den Terrorismus, ohne aber die militärischen und politischen Maßnahmen wirklich zu kontrollieren. Nach der durch die anglo-amerikanischen Luftschläge herbeigeführten Niederlage der Taliban kam es zur Konferenz auf dem Petersberg (27.11.–5.12.2001). Dort wurde unter den Auspizien der Vereinten Nationen ein Diktat der USA durchgesetzt, mit dem die Nordallianz als wichtigste politische Kraft und Hamid Karsai als Interims-Präsident eingesetzt wurden. Mit dieser Übergangsregierung wurden Institutionen geschaffen, für deren Schutz der Sicherheitsrat bereits am 20. Dezember 2001 mit Resolution 1386 für sechs Monate die Errichtung der Internationalen Sicherheitsbeistandstrup-

pe (ISAF) beschloss – »zur Ausrottung des Terrorismus«. Resolution 1390 vom 16. Januar 2002 verheißt die Auslöschung des Al-Qaida-Netzwerks. Am 28. März 2002 wurde mit Resolution 1401 die UNAMA als Hilfsmision der Vereinten Nationen in Afghanistan beschlossen, wo in einem Atemzug die Bekämpfung des Drogenanbaus und die Eindämmung des »Zustroms von Kleinwaffen« genannt werden. Die UNAMA wurde zur zivil-humanitären Ergänzung der ISAF geschaffen. Diese hatte formal die Aufgabe, die Übergangsregierung in Kabul und Umgebung sowie die Durchführung der ›Loya Jirga‹ zu sichern. Das internationale Gerede vom ›rechtsfreien Raum‹ ist ignorant. In Afghanistan bestehen neben dem Scharia-System verschiedene traditionelle Rechtssysteme, von denen das ›Pashtunwali‹ nur das bekannteste ist. Hingegen ist das zugrunde liegende Prinzip des ›nation-building‹ angesichts der ethnischen Fragmentierung und der erheblichen Verluste durch einen inzwischen 30-jährigen Krieg kurzfristig nicht realistisch. Die Abhaltung von Parlaments- und Präsidentenwahlen unter diesen zerrütteten Verhältnissen ist ein hohles Ritual, bei dem massive Fälschungen unvermeidlich sind. Ende 2003 wurde das ISAF-Mandat auf ganz Afghanistan ausgedehnt, nachdem im August die NATO die Führung der ISAF übernommen hatte. Die afghanische Krise wurde zum wichtigsten Operationsfeld der NATO. Infolge der dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage seit 2005 wurde 2006 der Krieg von früheren NATO-Oberbefehlshabern für nicht gewinnbar erklärt. Zugleich wurde betont, dass er nicht verloren werden dürfe, weil sonst der Bestand der Allianz gefährdet sei.

Aus einer Bedrohung des Weltfriedens wurde so die Bestandskrise eines von den USA beherrschten Militärbündnisses. Es ist eine Illusion zu glauben, die NATO könne den Afghanen durch den Aufbau einer Armee von 250 000 Mann und einer starken Polizei die Verantwortung für die Sicherheit des Landes übergeben. Seit Abdur Rahman Khan (1844–1901) hat es keine schlagkräftige afghanische Armee gegeben; die Überwindung dafür verantwortlicher ethnischer Antagonismen ist kurzfristig nicht möglich. Der NATO wird nichts anderes übrig bleiben, als die beabsichtigte militärische Eskalation aufzugeben. Sie muss stattdessen noch vor einer unübersehbaren militärischen Niederlage in Verhandlungen mit allen dazu bereit »Aufständischen«, insbesondere ihren einflussreichsten Führern, treten. Dabei müssen die Modalitäten eines sicheren Abzugs ausgehandelt werden. Dies lässt sich verbinden mit der finanziellen Honorierung von garantierten Bildungschancen für den weiblichen Bevölkerungsanteil. Eine Konsequenz des Scheiterns des NATO-Einsatzes in Afghanistan ist, dass die UN sich vom Konzept der NATO als Weltpolizei verabschieden muss.



Prof. Dr. Christian Sigrist, geb. 1935, ist Prof. em. für Soziologie an der Universität Münster. Er war für Feldforschungen 1966/1967 in Kabul und Südafghanistan sowie 1991 in afghanischen Kriegsgebieten.

Frauen im Krieg, Krieg gegen Frauen

Die Vereinten Nationen und der Kampf gegen sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten

Jan Arno Heßbrügge



Jan Arno Heßbrügge, geb. 1976, arbeitet für das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen (OHCHR) und war dort von 2005 bis 2007 für die Unterstützung des Mandats der Sonderberichterstatterin für Gewalt gegen Frauen zuständig.

Die in dem Artikel vertretenen Positionen sind die persönlichen Ansichten des Verfassers und nicht notwendigerweise auch die des OHCHR.

Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Bemühungen der Vereinten Nationen, sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten vorzubeugen, sie zu untersuchen und zu ahnden. Er fasst die Entwicklungen der letzten zehn bis 15 Jahre in der rechtlichen und programmatischen Arbeit der relevanten UN-Organisationen zusammen. Soll sexuelle Gewalt in Konflikten wirksam bekämpft werden, darf sie nicht als isoliertes Phänomen betrachtet werden. Vielmehr müssen die Bezüge zu anderen Formen von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen hergestellt und diese in die Strategie zur Bekämpfung sexueller Gewalt einbezogen werden.

Den Vereinten Nationen zufolge sind in der Demokratischen Republik Kongo in den letzten 13 Jahren mindestens 200 000 Frauen und Mädchen vergewaltigt worden.¹ Die Dunkelziffer ist mit ziemlicher Sicherheit weitaus höher, da viele Opfer aus Angst oder Scham das Verbrechen nicht anzeigen oder keinen Zugang zu staatlichen oder internationalen Schutzmechanismen finden. Hinter den nüchternen Zahlen stehen grausame Einzelschicksale. Die Opfer sexueller Gewalt, welche in bewaffneten Konflikten oft in Gruppen und besonders brutal ausgeübt wird, sind zumeist Frauen und Mädchen. Sie kämpfen danach oft mit schwerwiegenden medizinischen Folgeproblemen wie zum Beispiel lebensbedrohlichen Fisteln, Infektionen sexuell übertragbarer Krankheiten wie HIV/Aids, Unfruchtbarkeit oder psychologischen Traumata. Damit nicht genug, werden die Opfer in vielen Fällen auch noch gesellschaftlich geächtet und von ihren eigenen Familien und Partnern verstoßen. Dies kann in Krisenzeiten zu extremer wirtschaftlicher Not, zum Kampf um das nackte Überleben führen. Kongo mag ein besonders drastisches Beispiel sein, doch Vergewaltigung als Kriegstaktik ist fester Bestandteil auch vieler anderer heutiger Konflikte und Krisen.² Der vorliegende Artikel skizziert die Bemühungen der Vereinten Nationen, sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten zu unterbinden und zeigt Bezüge zu anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt und Diskriminierung auf.

Gewalt gegen Frauen als Teil der UN-Agenda

Die Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen ist erst vergleichsweise spät in die Gleichstellungsagenda der Vereinten Nationen aufgenommen worden. Aufbauend auf die UN-Charta, die gleiche Rechte für Frauen

und Männer postuliert, lag das Augenmerk zunächst auf der rechtlichen Gleichstellung von Frauen und Männern in Politik, Beruf, Bildung und zu einem gewissen Grad auch in der Familie.³ Man konzentrierte sich auf die Selbstbestimmung der Frau (empowerment) im öffentlichen Raum, was sich ab den siebziger Jahren auch in der programmatischen Ausrichtung der Vereinten Nationen niederschlug. Maßgeblich geprägt von Ester Boserups wegweisendem Buch zum Thema Frauen in der wirtschaftlichen Entwicklung,⁴ läutete die erste Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Mexiko im Jahr 1975 die Frauendekade der Vereinten Nationen unter dem Motto ›Gleichberechtigung, Entwicklung und Frieden‹ (1976–1985) ein.

Das Thema Gewalt gegen Frauen, insbesondere in der Ehe, wurde hingegen weitgehend vernachlässigt. Abgesehen von einem Paragrafen zu Menschenhandel und sexueller Ausbeutung nehmen weder die Erklärung über die Beseitigung der Diskriminierung der Frau der Generalversammlung aus dem Jahr 1967 noch das darauf aufbauende Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) aus dem Jahr 1979 ausdrücklichen Bezug. Damit spiegeln beide Dokumente den seinerzeit vorherrschenden Glauben wider, dass mit rechtlicher Gleichstellung und der Selbstbestimmung der Frau im öffentlichen Raum automatisch auch Gewaltfreiheit und faktische Gleichstellung in der Ehe einhergehen würde. Überdies wurde angenommen, dass Frauen bereits ausreichend durch die allgemeinen Menschenrechtsübereinkommen vor Gewalt geschützt seien. Frauenrechtler/innen haben ihre Kritik insbesondere auf Letzteres ausgerichtet. Sie stellten heraus, dass die Menschenrechte in ihrer althergebrachten Auslegung die Lebenswirklichkeit von Frauen nicht genügend berücksichtigten, da sie auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger ausgelegt sind und die Privatsphäre ausklammerten.⁵ So seien Männer beispielsweise vor politisch motivierter Folter durch den Staat gesondert geschützt, nicht aber jene Frauen, die von ihren gewalttätigen Ehemännern grausam misshandelt werden.⁶

In den Vereinten Nationen wurde diese Kritik zuerst vom Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau aufgenommen, der die Umsetzung des Übereinkommens überwacht. 1992 veröffentlichte er eine so genannte Allgemeine Empfehlung, die geschlechtsspezifische Gewalt als Form der vom Übereinkommen verbotenen geschlechtsspezifischen Diskriminierung einstuft.⁷ Der Durchbruch auf der politischen Ebene kam auf der Weltkonfe-

renz über Menschenrechte im Juni 1993 in Wien. Dort gelang es der Frauenbewegung – angetreten mit dem Wahlspruch ›Frauenrechte sind Menschenrechte‹ –, den versammelten Mitgliedstaaten umfangreiche Versprechen zu Frauenrechten und Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt abzurufen. Im Dezember 1993 verabschiedete die Generalversammlung die Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen. Die Erklärung ist bemerkenswert, da sie zum einen eine umfassende Definition von Gewalt gegen Frauen in Familie, Gemeinschaft und durch den Staat enthält, einschließlich der Vergewaltigung in der Ehe und der Verstümmelung weiblicher Genitalien. Zum anderen hält die Erklärung explizit fest, dass: »(...) Gewalt gegen Frauen eine Ausdrucksform der historisch gesehen ungleichen Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen ist, die zur Beherrschung und Diskriminierung der Frauen durch die Männer geführt und den Frauen volle Chancengerechtigkeit vorenthalten haben, und dass die Anwendung von Gewalt gegen Frauen einer der maßgeblichen sozialen Mechanismen ist, durch den Frauen gezwungen werden, sich dem Mann unterzuordnen.«⁸

Auf der Grundlage dieser Erklärung schuf die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen das Mandat des Sonderberichterstatters über Gewalt gegen Frauen, ihre Ursachen und Konsequenzen, welches der 2006 geschaffene Menschenrechtsrat übernommen und erneut verlängert hat. Bislang ist dieses Mandat der einzige Sondermechanismus⁹ des Menschenrechtsrats, der exklusiv für Frauenrechte zuständig ist.

Dennoch hat die Schaffung des Mandats zu Kritik einzelner Frauenrechtler/innen geführt, die argumentierten, dass Frauen dadurch zu bloßen schutzbedürftigen Opfern gemacht werden.¹⁰ Die ersten beiden Mandatsträgerinnen, Radhika Coomaraswamy (Sri Lanka, 1994 bis 2003) und Yakin Ertürk (Türkei, 2003 bis Juli 2009¹¹) sind dieser Kritik begegnet, indem sie Gewalt gegen Frauen nicht als isoliertes Phänomen, sondern stets in ihren Bezügen zur allgemeinen Frauenrechtslage analysiert und zudem das Mandat als Sprachrohr für die Belange von Frauenrechtsorganisationen an der Basis verstanden haben.¹² In vielerlei Hinsicht hat das Mandat neue Ansatzpunkte geschaffen, die ein breiteres Frauenrechtsmandat nicht in gleicher Form beinhaltet hätte. Zum einen erkennen auch UN-Mitgliedstaaten, die nicht gewillt sind, Frauen gleiche Rechte einzuräumen, Gewalt gegen Frauen im Grundsatz als nicht akzeptabel an und sind damit dem Mandat zugänglich. Zum anderen führt gerade die konsequente Analyse von Gewalt in Ehe und Familie auch zu einer tiefer gehenden Betrachtung sozial konstruierter Ungleichbehandlung von Frau und Mann in der Privatsphäre, die auch durch erhebliche Fortschritte von Frauen in Politik, Bildung und Beruf nicht notwendigerweise aufgelöst wird.¹³

Internationale Bemühungen

Die Bedeutung systematischer sexueller Gewalt, insbesondere von Vergewaltigung, in bewaffneten Konflikten ist lange verkannt worden. Im humanitären Völkerrecht gab es zwar schon früh Verbote von Vergewaltigung.¹⁴ Allerdings ist sexuelle Gewalt lange als unvermeidliche, wenn auch tragische Begleiterscheinung des Krieges aufgefasst worden. Die Entwicklung des internationalen Strafrechts nach dem Zweiten Weltkrieg führte in diesem Zusammenhang nur bedingt zu Fortschritten. Sowohl im Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess als auch in den Verfahren vor dem Internationalen Militärgerichtshof für den Fernen Osten in Tokyo wurden verein-

Sexuelle Gewalt ist lange als unvermeidliche, wenn auch tragische Begleiterscheinung des Krieges aufgefasst worden.

¹ Report of the UN Secretary-General pursuant to Resolution 1820, UN Doc. S/2009/362 v. 15.7.2009, Abs. 11.

² In seinem jüngsten Bericht (ebd.) nennt der Generalsekretär Côte d'Ivoire, Myanmar, Nepal, Sudan und Tschad als Beispiele.

³ Siehe etwa das Übereinkommen über die Erklärung des Ehemillens, das Heiratsmindestalter und die Registrierung von Eheschließungen aus dem Jahr 1952.

⁴ Ester Boserup, *Woman's Role in Economic Development*, London 1970.

⁵ Laura Reanda, *Human Rights and Women's Rights: The United Nations Approach*, *Human Rights Quarterly*, 3. Jg., 2/1981, S. 11–31.

⁶ Catherine MacKinnon, *On Torture: A Feminist Perspective on Human Rights*, in: Kathleen Mahoney/Paul Mahoney (Eds.), *Human Rights in the Twenty-First Century*, Dordrecht 1993. Vgl. allerdings bereits den Bericht des Sonderberichterstatters über Folter, worin dieser festhält, dass die Vergewaltigung von inhaftierten Frauen eine Form von Folter darstellt, UN Doc. E/CN.4/1992/SR.21 v. 21.2.1992, Abs. 35.

⁷ Siehe Allgemeine Empfehlung Nr. 19 ›Gewalt gegen Frauen‹, auf Deutsch abgedruckt in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die ›General Comments‹ zu den VN-Menschenrechtsverträgen*. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 449ff.

⁸ Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen, UN-Dok. A/RES/48/104 v. 19.12.1993, Präambel, Text in: Vereinte Nationen, 1/1995, S. 31f.

⁹ Sondermechanismen (Special Procedures) sind länder- und themenbezogene Sonderberichterstatter, Beauftragte, Experten und Arbeitsgruppen.

¹⁰ Siehe etwa Ratna Kapur, *Erotic Justice: Law and the New Politics of Postcolonialism*, London 2005, S. 95–136.

¹¹ Am 18. Juni 2009 ernannte der Menschenrechtsrat die Südafrikanerin Rashida Manjoo für drei Jahre zur neuen Sonderberichterstatterin.

¹² Vgl. United Nations, *15 Years of the United Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences*, Genf 2009, <http://www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf>

¹³ Lesenswert sind die Berichte der Sonderberichterstatterin zu den Besuchen in Schweden, UN Doc. A/HRC/4/34/Add.3 v. 6.2.2006, und den Niederlanden, UN Doc. A/HRC/4/34/Add.4 v. 7.2.2006.

¹⁴ Vgl. etwa *Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field (Lieber Code) v. 24.4.1863* oder die *Haager Landkriegsordnung von 1907*, Art. 44 und 46.

zelt Vergewaltigungen in die Beweisaufnahme eingeführt, aber keines der beiden Gerichte analysierte die geschlechtsspezifische Dimension der abgeurteilten Verbrechen im Detail. Insbesondere wurde es vor dem Militärgerichtshof in Tokyo versäumt, die massenweise sexuelle Versklavung und Zwangsprostitution von Frauen in japanisch besetzten Gebieten Asiens auch nur anzuklagen.

Rechtsprechung internationaler Gerichte

Im Zuge der Wiederbelebung der internationalen Strafgerichtsbarkeit in den neunziger Jahren gelang es erstmals, systematische sexuelle Gewalt, begangen im Zuge ethnischer Säuberungen im ehemaligen Jugoslawien und während des Völkermords in Ruanda, auch strafrechtlich aufzuarbeiten. Die Statuten der vom Sicherheitsrat geschaffenen Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (1993) beziehungsweise Ruanda (1994) erkennen Vergewaltigungen ausdrücklich als mögliche Verbrechen gegen die Menschlichkeit und als Kriegsverbrechen an. Ein Drittel der bereits abgeschlossenen Fälle des Jugoslawien-Tribunals haben sexuelle Gewalt als Teil solcher Verbrechen abgeurteilt. In neun der 13 Fälle, die das Ruanda-Tribunal abgeschlossen hat, beruhen Verurteilungen auch auf bewiesenen Vergewaltigungen und anderen Formen sexueller Gewalt. In diesen Entscheidungen ist es den Tribunalen gelungen, die vermeintlich scharfe Trennlinie zwischen Menschenrechtsverletzungen einerseits und Gewalt gegen Frauen andererseits zu durchbrechen, indem von staatlichen Akteuren verübte oder hingenommene Vergewaltigungen auch als Folter eingestuft wurden.¹⁵

Der vielleicht wichtigste Beitrag der beiden Strafgerichtshöfe liegt darin, dass sie zeigen konnten, dass Vergewaltigungen und andere Formen sexueller Gewalt im Krieg nicht Taten von Einzeltätern sind, sondern gezielt zum Erreichen strategischer Ziele eingesetzt werden oder als absehbare Folgen anderer Verbrechen, namentlich ethnischer Säuberung, hingenommen werden.¹⁶ Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der Fall des Jean-Paul Akayesu, in dem das Ruanda-Tribunal urteilte, dass Vergewaltigung und sexuelle Gewalt ein Element des Tatbestands des Völkermords bilden können. Der Gerichtshof stellte in dem betreffenden Fall fest, dass sexuelle Gewalt in Ruanda »ein Schritt hin zur Vernichtung der Tutsi-Bevölkerungsgruppe war – die Vernichtung des Geistes, des Lebenswillens und des Lebens selbst.«¹⁷

Die Jurisprudenz der internationalen Strafgerichtshöfe zu Gewalt in bewaffneten Konflikten bietet zudem Ansätze, die auch für den nationalen Kontext relevant sind. Interessant sind zum Beispiel die Bestrebungen im internationalen Strafrecht, den Begriff der Vergewaltigung mit Rücksicht auf die Perspektive des Opfers zu definieren. Im Strafrecht vieler Länder ist das Fehlen einer Einwilligung des Vergewal-

tigungsopfers in den sexuellen Kontakt immer noch ein Bestandteil des objektiven Tatbestands und des Tätersvorsatzes. Dies hat zur Folge, dass das Opfer in der strafrechtlichen Praxis beweisen muss, dass es für den Täter erkennbar aktiv Widerstand geleistet hat, selbst wenn Widerstand zwecklos gewesen wäre.¹⁸ Dies erschwert Verurteilungen in Fällen, in denen das Opfer dem Täter schutzlos ausgeliefert ist oder bereits über Monate oder Jahre Gewalt seitens des Täters ausgesetzt ist und sich daher dem Täter widerstandslos fügt (typisch für Vergewaltigung in der Ehe). Im Bewusstsein dieses Problems definierte das Ruanda-Tribunal Vergewaltigung im Akayesu-Fall, in dem Vergewaltigungsopfer in einem Gefangenenlager inhaftiert waren und konstanter physischer und psychologischer Einschüchterung ausgesetzt waren, als »ein physisches Eindringen sexueller Natur, begangen an einer Person in einer Zwangslage.«¹⁹ Die mangelnde Einwilligung der Opfer in die jeweilige Vergewaltigung musste somit nicht mehr eigens bewiesen werden. Das im Akayesu-Fall entwickelte Konzept ist auch in den Verbrechenselementen (Elements of Crimes) aufgenommen worden, welche die Tatbestände im Statut des Internationalen Gerichtshofs ausführen.²⁰

Andere internationale Strafgerichtshöfe haben weitere Ausrufezeichen im Kampf gegen sexuelle Gewalt gesetzt. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang ein neueres erstinstanzliches Urteil des Sondergerichtshofs für Sierra Leone, welches drei Anführer der »Revolutionary United Front« wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit verurteilt hat. Sie hatten unter anderem Frauen zu »Ehen« gezwungen und sie so zu sexuellem Kontakt und häuslicher Arbeit genötigt.²¹ Dies ist die erste Verurteilung von Zwangsehen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit durch ein internationales Gericht und stellt ein wichtiges Präjudiz auch für Fälle systematischer Zwangsverheiratung außerhalb bewaffneter Konflikte dar.

Ansatz des Sicherheitsrats

Die strafrechtliche Aufarbeitung sexueller Gewalt durch die beiden vom Sicherheitsrat eingesetzten Strafgerichtshöfe beeinflusste in der Folgezeit maßgeblich das Handeln des Sicherheitsrats, auf dessen Tagesordnung mehrere, von massiver sexueller Gewalt geprägte Konflikte stehen. Im Oktober 2000 verabschiedete der Rat einstimmig Resolution 1325, welche eine bessere Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen, die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belange in Friedensprozessen und einen besseren Schutz vor geschlechtsspezifischer, insbesondere sexueller Gewalt fordert. Darauf aufbauend verabschiedete der Sicherheitsrat im Juni 2008 Resolution 1820, derzufolge sexuelle Gewalt Grundlage für Maßnahmen des Sicherheitsrats sein kann: »(S)exuelle Gewalt (kann), wenn sie als vorsätzlich gegen Zivilpersonen

Die beiden Strafgerichtshöfe konnten zeigen, dass Vergewaltigungen im Krieg gezielt zum Erreichen strategischer Ziele eingesetzt werden.

gerichtete Kriegstaktik oder im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs auf die Zivilbevölkerung eingesetzt wird oder andere damit beauftragt werden, Situationen bewaffneter Konflikts erheblich verschärfen und die Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit behindern (...).²² Zudem wird in der Resolution bekräftigt, dass Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlung darstellen können. Damit bestätigt der Rat nicht nur die Jurisprudenz der beiden Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda. Er schafft zudem eine allgemeine Grundlage dafür, dass er Tatbestände sexueller Gewalt gemäß Art. 13 (b) des Römischen Statuts dem Internationalen Strafgerichtshof unterbreiten kann.

Interessant ist in diesem Zusammenhang der Bericht des UN-Generalsekretärs vom Juli 2009. Darin schlägt er unter anderem vor, eine Kommission einzurichten, die Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Kongo, Sudan und Tschad untersuchen solle – mit besonderem Augenmerk auf sexuelle Gewalt.²³ Der Bericht einer ähnlichen Untersuchungskommission hatte im Jahr 2005 bereits zur Verweisung der Situation in Darfur an den Internationalen Strafgerichtshof geführt.

Maßnahmen des UN-Sekretariats und des Generalsekretärs

Die programmatische Arbeit für den Schutz und die Stärkung von Frauenrechten wird von verschiedenen UN-Institutionen wahrgenommen.²⁴ So haben sich zwölf UN-Institutionen auf eine gemeinsame Kampagne verständigt (Stopp der Vergewaltigung – jetzt: Aktion der Vereinten Nationen gegen sexuelle Gewalt in Konflikten).²⁵ Die Kampagne hat das Ziel, die Bemühungen der verschiedenen Institutionen zur Beendigung sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten besser zu koordinieren, ihre programmatische Arbeit und Lobbyarbeit zu stärken und nationale Bemühungen besser zu unterstützen. In der praktischen Umsetzung richtet sich die Arbeit der UN zum einen auf den Kampf gegen Straflosigkeit als Schlüssel zur Prävention sexueller Gewalt und zum anderen auf Hilfsmaßnahmen für Opfer, insbesondere medizinische Versorgung, psychologische Unterstützung, Rechtsberatung und zunehmend auch Hilfe bei der wirtschaftlichen Wiedereingliederung. Ein derart ganzheitlicher Ansatz ist auch notwendig. So werden zum Beispiel Opfer sexueller Gewalt die für sie oft riskante Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden nur dann fortführen, wenn sie gleichzeitig auf staatliche oder internationale Hilfe bei der wirtschaftlichen Wiedereingliederung, auf medizinische Versorgung und den Schutz vor gesellschaftlicher Stigmatisierung zählen können.

Auf politischer Ebene hat der UN-Generalsekretär angeregt, dass bestehende UN-Mechanismen, wie die Sanktionsausschüsse des Sicherheitsrats, sexuelle Gewalt stärker berücksichtigen sollen und dass dem Rat jährlich ein Bericht zum Thema vorgelegt wird.²⁶ Zudem erwägt der Generalsekretär, eine hochrangige Person mit dem Thema sexuelle Gewalt in Konflikten zu betrauen. Das Verhältnis eines solchen Sekretariats-Mandats zur bestehenden Position des Sonderberichterstatters des Menschenrechtsrats für Gewalt gegen Frauen müsste allerdings noch geklärt werden. Diese Maßnahmen sind auch im Zusammenhang mit einer auf sieben Jahre angelegten globalen Kampagne zur Beendigung von Gewalt gegen Frauen (UNiTE to End Violence against Women) zu sehen, die der Generalsekretär im Februar 2008 ins Leben rief.²⁷

Auch die Beendigung sexueller Gewalt und von Ausbeutung im Umfeld von Friedensmissionen bleibt ein Thema. Der systematische Einsatz von sexueller Gewalt durch Konfliktparteien auf dem Balkan und in Zentralafrika sensibilisierte eine breite Öffentlichkeit für das Thema und lenkte die Aufmerksamkeit

Auf politischer Ebene hat der UN-Generalsekretär angeregt, dass bestehende UN-Mechanismen sexuelle Gewalt stärker berücksichtigen sollen und dass dem Sicherheitsrat jährlich ein Bericht zum Thema vorgelegt wird.

15 Vgl. etwa Prosecutor v. Zejnir Delalic et al., Case No. IT-96-21-T (Celebici), ICTY and Prosecutor v. Anto Furundzija, Case No. IT-95-17/1-A. Für eine umfassende Analyse des Themas Folter von Frauen siehe den Bericht des UN-Sonderberichterstatters über Folter, UN Doc. A/HRC/7/3 v.15.1.2008.

16 Vgl. Prosecutor v. Krstic, Case No. IT-98-33-T, Kammerurteil v. 2.8.2001, Abs. 615.

17 Prosecutor v. Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Kammerurteil, v. 2.9.1998, Abs. 732.

18 Anders hingegen Paragraph 177 des deutschen Strafgesetzbuchs, wonach auch das Ausnutzen einer Zwangslage Grundlage einer Vergewaltigung sein kann.

19 Prosecutor v. Akayesu, a.a.O. (Anm. 17), Abs. 598. Das dem Ruanda- und Jugoslawien-Tribunal gemeinsame Berufungsgericht verwarf diese Definition zwar später und stellte wiederum auf das Fehlen einer Einwilligung ab, nahm das Konzept der Zwangslage aber insofern auf, als dass es nach Auffassung des Berufungsgerichts bei Bestehen einer Zwangslage als bewiesen gilt, dass das Opfer nicht frei eingewilligt haben kann.

20 Verbrechenselemente, verabschiedet auf der Versammlung der IStGH-Vertragsstaaten am 9.9.2002 (ICC-ASP/1/3(part II-B)): vgl. Art. 7 (1) (g)-1, das Verbrechen gegen die Menschlichkeit der Vergewaltigung, Abs. 2; Art. 8 (2) (e) (vi)-1 Vergewaltigung als Kriegsverbrechen, Abs. 2.

21 Prosecutor v. Issa Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao, SLCL-04-15-T, Urteil der Kammer, 2.3.2009, Abs. 122.

22 UN-Dok. S/RES/1820 v. 19.6.2008, Abs. 1.

23 Vgl. Report of the UN Secretary-General, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 56.

24 Zu Struktur und Reformbestrebungen: Charlotte Bunch, Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN. Auf dem Weg zu einer neuen UN-Gleichstellungsarchitektur, S. 195–203, in diesem Heft.

25 Siehe: <http://www.stoprapenow.org/about.html>

26 Vgl. Report of the UN Secretary-General, a.a.O. (Anm. 1), Abs. 56.

27 Siehe: <http://endviolence.un.org/>

Seit den neunziger Jahren sind Fälle von sexueller Ausbeutung von Frauen und Kindern durch Blauhelmsoldaten und ziviles UN-Personal wiederholt dokumentiert worden.

auch auf das Verhalten von Angehörigen der UN-Friedensmissionen. Seit den neunziger Jahren sind Fälle von sexueller Ausbeutung von Frauen und Kindern durch Blauhelmsoldaten und ziviles UN-Personal wiederholt dokumentiert worden. Diese Vorfälle haben zu weitreichenden und andauernden Reformen innerhalb der Vereinten Nationen unter dem Motto ›Null Toleranz für sexuellen Missbrauch und sexuelle Ausbeutung‹ geführt.²⁸ Der Erfolg dieser Reformen steht und fällt nicht zuletzt mit der Bereitschaft der Länder, die Truppen oder ziviles Personal stellen, sexuelle Gewalt und Ausbeutung, begangen von eigenen Staatsangehörigen, konsequent zu ahnden. Dies erfordert zum einen, dass Mitgliedstaaten ihr nationales Strafrecht auf durch Staatsangehörige im Ausland begangene Sexualverbrechen für anwendbar erklären. Zum anderen müssten sie auch gegen Täter im Ausland ermitteln und sie zur Anklage bringen, so wie es bereits für pädophile Sex-touristen der Fall ist. Besonders effektiv und beispielgebend wären in diesem Zusammenhang Prozesse im Einsatzland, wie es etwa das südafrikanische Militär vorgeführt hat. Dieses hatte im Jahr 2004 zwei südafrikanische Soldaten der UN-Friedensmission in Kongo (MONUC) wegen sexuellen Missbrauchs vor ein in Kongo tagendes südafrikanisches Militärgericht gestellt. Erwähnenswert ist auch ein Fall aus Kosovo aus dem Jahr 2005. Dabei wurde ein UN-Mitarbeiter von einem mit nationalen und internationalen Richtern besetzten Gericht wegen sexuellen Missbrauchs an Minderjährigen zu drei Jahren Haft verurteilt.

Bezüge zu anderen Formen der Diskriminierung

Das verstärkte politische und juristische Augenmerk auf sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten ist angesichts des Ausmaßes des Problems und der gravierenden, lebensverändernden Folgen für jedes einzelne Opfer begrüßenswert. Allerdings besteht immer auch die Gefahr, dass sexuelle Gewalt als konflikt-spezifisches Einzelphänomen angesehen wird und die bestehenden Bezüge zu anderen Formen der Gewalt und Diskriminierung vernachlässigt werden. Sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten entsteht nicht aus dem Nichts. Sie entsteht in erster Linie in einem frauenfeindlichen Umfeld, wo bereits kulturell verankerte Gewalt und die Diskriminierung von Frauen vorherrschen. Durch Konflikte werden diese Tendenzen noch weiter verstärkt.²⁹

Problematisch ist ferner, dass ein Ende des Konflikts nicht automatisch zur Beendigung der mit dem Konflikt verbundenen Gewalt gegen Frauen führt. Länder, die einen Konflikt überwunden haben, in dem sexuelle Gewalt ein Charakteristikum war, haben typischerweise auch in der Konfliktfolgezeit noch mit einer hohen Zahl von Vergewaltigungen und anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt zu

kämpfen. Besonders bedenklich ist die Lage gegenwärtig in Kongo. Dort ist Vergewaltigung zu so etwas wie ›Normalität‹ und zum bitteren Alltag für Frauen und Mädchen (zum Teil auch für Jungen) geworden. Eine derartige Situation konnte durch den jahrelangen weitverbreiteten, systematischen und generell unbestraften Einsatz von Vergewaltigung und sexueller Versklavung durch bewaffnete Gruppen entstehen. Deren Tun wurde in den meisten Fällen weder unterbunden noch strafrechtlich verfolgt, so dass nun selbst in befriedeten Gebieten die Zahl der Vergewaltigungen erschreckend hoch bleibt. Zunehmend sind unter den Tätern auch Zivilpersonen zu finden, und immer mehr Opfer sind Kinder.³⁰

Den Willen seitens der politischen Entscheidungsträger und der Zivilgesellschaft vorausgesetzt, kann massive sexuelle Gewalt in bewaffneten Konflikten Möglichkeiten bieten, andere Tabuthemen anzugehen. In Algerien zum Beispiel führte die Vergewaltigung und sexuelle Versklavung von tausenden Frauen durch islamistisch-extremistische Rebellengruppen immerhin dazu, dass sexuelle Gewalt auch nach dem Konflikt bis zu einem gewissen Grad einer kritischen öffentlichen Diskussion zugänglich wurde.³¹

Schlussfolgerungen

In den letzten Jahren sind bei der Bekämpfung sexueller Gewalt in Konflikten sicherlich Fortschritte erzielt worden. Allein, dass das Problem mittlerweile als Kernanliegen der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliedstaaten verstanden wird, ist als ein Erfolg zu bewerten. Damit die Bekämpfung sexueller Gewalt und ihrer Ursachen auch weiterhin eine politische Priorität bleibt, sollten sich zivilgesellschaftliche Organisationen und Mitgliedstaaten, die sich für Frauenrechte einsetzen, nicht nur auf die Foren konzentrieren, in denen diese Themen traditionell behandelt werden. Sie sollten sich auch mit Nachdruck dafür einsetzen, dass Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen von allen Menschenrechtsmechanismen und im Falle von sexueller Gewalt und Ausbeutung in bewaffneten Konflikten auch den Mechanismen im Bereich Frieden und Sicherheit aufgegriffen werden.

Es besteht die Gefahr, dass sexuelle Gewalt als konflikt-spezifisches Einzelphänomen angesehen wird und die bestehenden Bezüge zu anderen Formen der Gewalt und Diskriminierung vernachlässigt werden.

²⁸ Vgl. Secretary-General's Bulletin on Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse, UN Doc. ST/SGB/2003/13 v. 9.10.2003.

²⁹ Report of the Secretary-General on Women, Peace and Security, UN Doc. S/2002/1154 v. 16.10.2002, Abs. 5.

³⁰ Combined Report of Seven Thematic Special Procedures on Technical Assistance to the Government of the Democratic Republic of the Congo and Urgent Examination of the Situation in the East of the Country, UN Doc. A/HRC/10/59 v. 5.3.2009, Abs. 37.

³¹ Siehe den Bericht der Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen über ihre Mission in Algerien, UN Dok. A/HRC/7/6/Add.2 v. 13.2.2008.

›Frauenrechte sind Menschenrechte‹

30 Jahre Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau

Heike Alefsen · Julia Raue

Die Annahme des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) am 18. Dezember 1979 durch die UN-Generalversammlung stellte einen Meilenstein in der Geschichte der Frauenrechte dar. Der vorliegende Beitrag wirft einen Blick auf den Einfluss des Übereinkommens auf die rechtliche und tatsächliche Situation von Frauen weltweit. Nach einem kurzem historischen Überblick über die Entstehungsgeschichte werden exemplarisch neuere Entwicklungen im Bereich der Umsetzung des Übereinkommens auf nationaler Ebene und bei der Überprüfung durch das Vertragsorgan auf internationaler Ebene beleuchtet.

Von der Erklärung zum Übereinkommen

Dem Inkrafttreten des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW)¹ am 3. September 1981 waren jahrzehntelange intensive Bemühungen um die Festschreibung von für Frauen besonders bedeutsamen Rechten vorangegangen. Nach der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 hatten die beiden auf ihr aufbauenden internationalen Pakte² zwar den Gleichheitsgrundsatz verankert, ihn aber allgemein formuliert und nicht weiter ausgeführt. Abgesehen von der Tatsache, dass Frauenbelange auch im Kontext der Berichtsverfahren unter diesen Pakten angesprochen werden konnten, hatten diese Menschenrechtspakte keine spezifischen institutionellen Entwicklungen nach sich gezogen. Die Erklärung der Generalversammlung über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau vom 7. November 1967 bereitete den Weg dafür. Wenn auch noch nicht rechtlich verbindlich, so legte sie doch zum ersten Mal dar, welchen besonderen Arten von Diskriminierung Frauen ausgesetzt sind.

Auf zwischenstaatlicher Ebene folgten 1975 das von der Generalversammlung beschlossene Internationale Jahr der Frau, begleitet von der ersten Internationalen Konferenz von Staatenvertretern, die sich in Mexiko-Stadt mit Frauenbelangen und -förderung befasste. Auf der Konferenz wurde ein Weltweiter Aktionsplan verabschiedet, welcher erstmalig eine globale Übersicht zur Rolle und Rechtsstellung der Frau beinhaltete und die Staaten aufforderte, Maßnahmen zu ergreifen. Der Schwerpunkt lag auch hierbei, wie bei der sobald eingeläuteten Frauendekade der Vereinten Nationen (1976–1985) unter dem Motto ›Gleichberechtigung, Entwicklung und Frie-

den‹ auf Belangen von Frauen im Kontext der Entwicklung. Aufgabe dieser Dekade war eine effektive Umsetzung des Aktionsplans von Mexiko sowohl auf internationaler als auch nationaler Ebene. Folgekonferenzen wurden 1980 in Kopenhagen und 1985 in Nairobi abgehalten – Erstere, um den Fortschritt auf der Grundlage des Aktionsplans von Mexiko zu bewerten, Letztere, um die Frauendekade zu evaluieren.

Vom Thema Entwicklung zu Frauenrechten

Gut zehn Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens, nach den ersten Erfahrungen mit seiner Umsetzung durch Staaten und den trotz seiner spezifischen rechtsverbindlichen Bestimmungen noch erkennbaren Lücken beim Schutz der Rechte von Frauen, zeigte sich vor und nach der Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien von 1993 ein allmählicher Wandel. In der Wiener Erklärung und im Aktionsprogramm wurde ausdrücklich anerkannt, dass die Menschenrechte der Frauen und Mädchen einen unveräußerlichen und unteilbaren Aspekt der Menschenrechte darstellen. Dieser Fortschritt war zu großen Teilen der starken Präsenz von Frauenorganisationen, aber auch anderer nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) geschuldet. Ihr Motto ›Frauenrechte sind Menschenrechte‹ war unüberhörbar. Die Weltkonferenz hat außerdem der Aufforderung zu einer Integration von Frauenrechten in alle Aktivitäten der Vereinten Nationen eine besondere Bedeutung beigemessen.³ Auf nationaler Ebene wandte sich das Aktionsprogramm sowohl an Regierungen als auch an NGOs. Weiterhin wurde die schnellstmöglichen Prüfung der Möglichkeit einer Einführung eines Individualbeschwerderechts im Hinblick auf das Frauenrechts-Übereinkommen gefordert.

Das Abschlussdokument der Weltfrauenkonferenz von Beijing im Jahr 1995, die Aktionsplattform, bekräftigte dieses neue Verständnis. Sie forderte, wie auch die Folgekonferenz 2000 in New York, Staaten

¹ Text in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, DGVN-Texte 42, Bonn 2002, S. 183ff.

² Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966).

³ Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF. 157/23 v. 12.7.1993, Punkt 18, Abs. 3.



Heike Alefsen, LL.M., geb. 1966, ist seit 2006 Leiterin eines Teams in der Abteilung Sonderverfahren im Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen in Genf. Zuvor war sie bei den UN in New York, dem Europarat in Straßburg und Sarajewo, sowie bei Amnesty International in London tätig.



Dr. Julia Raue, geb. 1975, arbeitet seit dem Jahr 2003 im Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen in Genf und unterstützt seit 2006 den UN-Sonderberichterstatter für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten.

nachdrücklich auf, Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu machen. Ferner gingen von beiden Konferenzen wichtige Impulse zur verstärkten Beachtung von Frauenrechten als Querschnittsaufgabe (gender mainstreaming) und der Umsetzung eines Individualbeschwerderechts zum Übereinkommen aus. Der zur 49. Tagung der Kommission zur Rechtsstellung der Frau im Jahr 2005 vorgelegte Bericht des Generalsekretärs⁴, der aus Anlass des zehnten Jahrestags der Konferenz von Beijing den aktuellen globalen Überblick der Vereinten Nationen über die Lage der Menschenrechte von Frauen gab, wies auf anhaltende Verletzungen in allen Regionen der Welt hin.

Die vom CEDAW verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen, die sich direkt an den Staat wenden, sind zwar rechtlich nicht bindend, doch ist der politische und moralische Druck, Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bemerkungen zu ergreifen, nicht zu unterschätzen.

Bestandsaufnahme

Das Frauenrechts-Übereinkommen hat gegenwärtig 186 Vertragsstaaten (Stand April 2009) und ist damit nach der Kinderrechtskonvention (193 Vertragsstaaten) der UN-Menschenrechtsvertrag mit den meisten Ratifizierungen.

Der für die Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens geschaffene Ausschuss für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – CEDAW)⁵ hat zur Aufgabe, die regelmäßig seitens der Vertragsstaaten vorzulegenden Berichte zum Stand der Umsetzung zu prüfen. Nach der Prüfung eines solchen Staatenberichts verabschiedet der Ausschuss so genannte Abschließende Bemerkungen, die sich direkt an den Staat wenden. Diese Bemerkungen sind zwar rechtlich nicht bindend, doch ist der politische und moralische Druck, Maßnahmen zur Umsetzung dieser Bemerkungen zu ergreifen, nicht zu unterschätzen.

Ein Individualbeschwerdeverfahren, das es auch bei einigen anderen Menschenrechtsverträgen gibt, besteht für das Übereinkommen seit dem 6. Oktober 1999, als das entsprechende Fakultativprotokoll angenommen wurde. Es trat am 22. Dezember 2000 in Kraft und hat gegenwärtig 98 Vertragsstaaten. Das Protokoll führt zwei neue Verfahren ein: ein Mitteilungsverfahren, das es dem Ausschuss ermöglicht, Eingaben von Einzelpersonen oder Gruppen zu behandeln, und ein Untersuchungsverfahren, das eine vertrauliche Untersuchung von zuverlässigen Angaben zu schweren oder systematischen Menschenrechtsverletzungen von Frauen ermöglicht. Bisher gab es unter dem Individualbeschwerdeverfahren erst wenige Fälle; von einem im vertraulichen Untersuchungsverfahren behandelten Fall hat der Ausschuss öffentlich berichtet.

Konsolidierung

Einen bedeutenden Teil seiner Tagungszeit widmet der CEDAW der Ausarbeitung ›Allgemeiner Empfeh-

lungen‹. Diese bewirken *per se* zwar keine rechtliche Verbindlichkeit für die Vertragsstaaten im Hinblick auf die Auslegung des Übereinkommens, haben jedoch einen gewissen Einfluss auf die Konkretisierung der vertragsstaatlichen Verpflichtungen.

26 solcher Allgemeinen Empfehlungen hat der Ausschuss in den letzten 30 Jahren erarbeitet.⁶ Die Empfehlungen der ersten zehn Jahre waren sehr kurz gefasst, behandelten jedoch bereits brisante Themen, wie ›Gewalt gegen Frauen‹ (1989)⁷ oder ›Gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit‹ (1989). Ab den neunziger Jahren gab der Ausschuss ausführlichere Kommentierungen⁸ zu einer Reihe von weiteren Problemkreisen ab, wie beispielsweise ›Beschneidung von Mädchen und Frauen‹ (1990), ›Die Vermeidung der Diskriminierung der Frau bei nationalen Strategien zur Vorbeugung und Kontrolle des Immunschwächesyndroms Aids‹ (1990), ›Gleichberechtigung in der Ehe und in den Familienbeziehungen‹ (1994) und ›Politisches und öffentliches Leben‹ (1997).

Der Ausschuss richtet sein Augenmerk auch auf spezielle Frauengruppen, die besonders oft mehrfachen Diskriminierungen ausgesetzt sind.⁹ So hat er im Jahr 2008 eine Allgemeine Empfehlung zur Gruppe der ›Wanderarbeiterinnen‹ verabschiedet. Gegenwärtig arbeitet er an einer Empfehlung zu älteren Frauen.

Besondere inhaltliche Herausforderungen

Folgende substanzielle Herausforderungen sind für das Übereinkommen und den Ausschuss festzuhalten:

Vorbehalte

Von den 186 Vertragsstaaten haben 80 Vorbehalte gegen einige Bestimmungen vorgebracht oder Erklärungen abgegeben. Zu den Hauptproblemen, welche die Umsetzung des Übereinkommens erschweren, zählen die große Anzahl an Vorbehalten, die Art ihrer Formulierung und ihre Auswirkungen. Einige dieser Vorbehalte stellen die Wirksamkeit des Übereinkommens in Frage. Besonders strittig in diesem Sinne sind Vorbehalte, die festlegen, dass bei einem Konflikt des Frauenrechts-Übereinkommens mit islamischem Scharia-Recht Letzteres Vorrang hat.¹⁰ Diese Vorbehalte sind oft sehr allgemein und weitreichend formuliert und betreffen vor allem die Rechtsstellung der Frau in Ehe und Familie, aber auch im öffentlichen Leben. Art. 28 Abs. 2 des Frauenrechts-Übereinkommens wiederholt den völkergewohnheitsrechtlich anerkannten und in Art. 19 lit. c) der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifizierten Grundsatz, dass mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens unvereinbare Vorbehalte nicht zulässig sind.

Seit Anfang der neunziger Jahre, insbesondere aber seit dem Jahr 2000 haben vor allem europäische Staa-

Zu den Hauptproblemen, welche die Umsetzung des Übereinkommens erschweren, zählen die große Anzahl an Vorbehalten, die Art ihrer Formulierung und ihre Auswirkungen.

ten begonnen, gegen diese zu weitreichenden Vorbehalte offen Widerspruch einzulegen.¹¹ Der Ausschuss hat im Jahr 1998 eine Erklärung zu Vorbehalten abgegeben¹² und verweist in seinen Abschließenden Bemerkungen auf unzulässige Vorbehalte oder Erklärungen und fordert den entsprechenden Staat auf, diese zurückzunehmen oder umzuformulieren.¹³ Seit kurzem ist auch zu beobachten, dass einige Vertragsstaaten ihre Vorbehalte teilweise zurückziehen.¹⁴ Zu hoffen bleibt, dass es sich dabei um einen anhaltenden Trend handelt.

Definition von Diskriminierung

Art. 1 des Übereinkommens definiert den Ausdruck ›Diskriminierung der Frau‹ folgendermaßen: »jede mit dem Geschlecht begründete Unterscheidung, Ausschließung oder Beschränkung, die zur Folge oder zum Ziel hat, dass die auf die Gleichberechtigung von Mann und Frau gegründete Anerkennung, Inanspruchnahme oder Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Frau – ungeachtet ihres Familienstands – im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, staatsbürgerlichen oder jedem sonstigen Bereich beeinträchtigt oder vereitelt wird«. Diese Definition umfasst sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierung. Während Erstere explizit an das Geschlecht geknüpft ist, spricht man von einer mittelbaren Diskriminierung, wenn scheinbar neutrale Unterscheidungskriterien in ihrer Wirkung Frauen überproportional treffen und nicht durch objektive, vom Geschlecht unabhängige Gründe gerechtfertigt sind.

Anfang 2009 lobte der CEDAW Deutschland beispielsweise für die Annahme des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, welches eine neue Definition des Konzepts der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung beinhaltet.¹⁵

Mit Blick auf Art. 5 des Übereinkommens wird ersichtlich, dass der Diskriminierungsbegriff jedoch noch darüber hinaus geht und auch faktische Diskriminierungsformen umfasst, denen Frauen ausgesetzt sind, weil sie Frauen sind. Diese weite Definition hat zum Ziel, jede Verhaltensweise, die zum Weiterbestehen von Vorurteilen, Vorstellungen von der Über- beziehungsweise Unterlegenheit eines Geschlechts und von stereotypen Rollenverteilungen beiträgt, zu beseitigen. Der CEDAW sieht sich demnach vor die Herausforderung gestellt, einen Bewusstseinswandel bei den Vertragsstaaten herbeizuführen, um gesellschaftliche Strukturen und Praktiken, die diskriminierend wirken, in ihrem Ursprung zu bekämpfen.

Mehrfache Diskriminierung

Bei einer mehrfachen oder so genannten intersektionalen Diskriminierung sieht sich eine Frau aufgrund verschiedener zusammenwirkender Persönlichkeitsmerkmale diskriminiert. So sind beispielsweise Frau-

en, die in Armut leben, einer indigenen Gruppe oder einer ethnischen Minderheit angehören, Frauen mit einer Behinderung oder Migrantinnen mit besonders hoher Wahrscheinlichkeit von mehrfacher Diskriminierung betroffen. Hier fordert der CEDAW die Staaten auf, einen ganzheitlichen Ansatz zu wählen.¹⁶

Rechtsverletzungen im privaten Bereich

Eine besondere Problematik besteht darin, dass Diskriminierungen, vor allem Gewalt gegen Frauen, häufig im privaten Bereich, insbesondere in Ehe und Familie, vorkommen. Viele Staaten sahen und sehen es zum Teil noch immer als nicht begründet an, sich in diesen so genannten Kernbereich der Privatsphäre einzumischen. Selbst wenn die nötigen gesetzlichen Voraussetzungen vorhanden sind, zögern viele Vertragsstaaten, diese auch umzusetzen. Der Ausschuss äußert immer wieder seine Besorgnis, dass in Fällen von Gewalt gegen Frauen viele Vertragsstaaten der Aussöhnung und dem Familienfrieden grundsätzlich den Vorrang geben und Frauen oft davon überzeugt werden, solche Fälle nicht vor gerichtliche Instanzen zu bringen.

Der CEDAW sieht sich vor die Herausforderung gestellt, einen Bewusstseinswandel bei den Vertragsstaaten herbeizuführen, um diskriminierende Strukturen und Praktiken in ihrem Ursprung zu bekämpfen.

4 UN Doc. E/CN.6/2005/2 v. 6.12.2004. Auf der Tagung selbst wurde lediglich eine kurze Erklärung verabschiedet, in der die Aktionsplattform von Beijing bekräftigt wird.

5 Sowohl das Übereinkommen als auch der Ausschuss werden im Englischen mit CEDAW abgekürzt. Im Folgenden wird der Klarheit halber nur der Ausschuss mit CEDAW bezeichnet.

6 Eine Liste der Allgemeinen Empfehlungen ist zu finden über: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/comments.htm>

7 Eine ausführlichere Allgemeine Empfehlung zu ›Gewalt gegen Frauen‹ wurde 1992 vom Ausschuss verabschiedet.

8 Seit dem Jahr 1992 wurden Expertinnen und Experten aus der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft in die Ausarbeitung der Allgemeinen Empfehlungen eingebunden, was zu einem erhöhten juristischen Gehalt geführt hat.

9 Siehe etwa Allgemeine Empfehlung Nr. 18 ›Behinderte Frauen‹, die 1991 angenommen wurde.

10 Einige dieser Mitgliedstaaten sind: Ägypten, Algerien, Bangladesch, Brunei Darussalam, Irak, Katar, Kuwait, Libyen, Malaysia, Malediven, Mauretanien, Marokko, Oman, Saudi-Arabien, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate.

11 Eine Liste der Vorbehalte ist zu finden über: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en

12 UN Doc. A/53/38/Rev.1 v. 14.5.1998, S. 47–50.

13 Vgl. Zum Beispiel UN Doc. CEDAW/C/SAU/2 v. 29.3.2007 (Saudi-Arabien), Abs. 19, 24 und 25.

14 So etwa Algerien und Ägypten im Jahr 2009 im Hinblick auf den Vorbehalt zu Art. 9 Abs. 2.

15 UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/6 v. 12.2.2009, Abs. 5.

16 Positiv äußerte sich der Ausschuss etwa im Hinblick auf Spanien, UN Doc. CEDAW/C/ESP/CO/6 v. 7.8.2009, Abs. 5.

Diskriminierende Bräuche und Praktiken

Diskriminierende Bräuche und Praktiken sind in manchen Vertragsstaaten noch an der Tagesordnung. Diese Problematik ist besonders komplex und sensibel, da die Verletzungen der Menschenrechte der Frauen nicht vom Staat, sondern von Privatpersonen begangen werden, die zudem in vielen Fällen zum erweiterten Familienkreis des Opfers zählen. In vielen Staaten ist Gewohnheitsrecht noch immer anerkannt, und diskriminierende Praktiken sind strafrechtlich nicht verboten. Aber selbst in Vertragsstaaten, die ein solches Verbot erlassen haben, werden diese Handlungsweisen nicht immer unterbunden. Daher ist in diesem Themenbereich mehr staatliches Handeln erforderlich, wie zum Beispiel umfassende Aufklärungskampagnen, die auf die schwerwiegenden gesundheitlichen Risiken einer Genitalverstümmelung hinweisen. Auch das Weiterbestehen bestimmter Stereotypen, selbst wenn diese nicht rechtlich verankert sind, wie beispielsweise die männliche Vormundschaft über Frauen, hat der Ausschuss vielfach kritisiert.¹⁷

Fortschritte im Verfahrensablauf

Auf prozeduraler Ebene kann der Frauenrechtsausschuss auf einige Erfolge zurückblicken:

Verbessertes Berichtsverfahren

Wie andere Vertragsausschüsse kämpft auch der CEDAW mit der verspäteten Berichterstattung durch die Vertragsstaaten. Die regelmäßig angefertigten Übersichten zur Erfüllung der Berichtspflicht machten deutlich, dass einige der Vertragsstaaten mit ihrer Berichterstattung beträchtlich, das heißt fünf, zehn oder gar 20 Jahre, im Rückstand waren.¹⁸ Manche Vertragsstaaten hatten seit der Ratifizierung in den achtziger Jahren noch nicht einmal ihren ersten Bericht vorgelegt.¹⁹ Der Ausschuss beschloss daher, diesem Missstand entschiedener entgegenzutreten und hat kürzlich 20 Staaten explizit ermutigt, ihrer Berichtspflicht nachzukommen, indem sie die Erstberichte zusammen mit allen verspäteten Berichten einreichen. Sechs dieser Staaten kamen dieser Aufforderung nach und holten damit ihre erhebliche Verspätung auf.²⁰

Der CEDAW machte in diesem Zusammenhang auch klar, dass jene Staaten, die einer wiederholten Aufforderung nicht nachkommen, damit rechnen müssen, dass die Situation der Frauenrechte in ihren Ländern auch ohne einen Staatenbericht evaluiert wird. Anfang 2009 machte der Frauenrechtsausschuss diese Aussage das erste Mal wahr²¹ und folgte damit dem Beispiel anderer Menschenrechtsausschüsse.²²

Ferner hatte der CEDAW jahrelang einen erheblichen Überhang von Staatenberichten, die vorlagen, jedoch vom Ausschuss aus Zeitgründen noch nicht

geprüft werden konnten.²³ Dieses Problem rührte vor allem von der äußerst begrenzten Tagungszeit von nur maximal zwei Wochen jährlich, die dem Ausschuss gemäß Art. 20 des Übereinkommens zugestanden wurden.

Längere Tagungszeit

Der Ausschuss wandte verschiedene Strategien an, um diesen Rückstand aufzuholen. Seit dem Jahr 2006 tagt der CEDAW parallel in zwei Kammern, wodurch er eine doppelte Arbeitslast bewältigt.²⁴ Zudem hat er angeregt, Art. 20 zu ändern. Gegenwärtig haben sich jedoch noch nicht genügend Vertragsstaaten für eine solche Änderung ausgesprochen,²⁵ so dass sich der Ausschuss als Zwischenlösung bei der Generalversammlung das Einverständnis eingeholt hat, ab dem Jahr 2010 zu drei jährlichen Tagungen von jeweils drei Wochen zusammenzukommen.²⁶ Darüber hinaus hat die Generalversammlung vorübergehend für 2008 und 2009 insgesamt fünf Tagungen genehmigt. Diese Maßnahmen ermöglichen es dem Gremium, den erheblichen Rückstand bei der Berichtsprüfung aufzuholen.

Umsetzung

Eine der größten Schwächen der internationalen Menschenrechtsverträge ist ein fehlendes oder lückenhaftes Verfahren zu ihrer Umsetzung. Dies betrifft auch den Frauenrechtsausschuss, der seit kurzem versucht, diesem Manko entschiedener entgegenzuwirken. Im Rahmen eines so genannten Follow-up-Verfahrens, für das jeweils Berichterstatteurinnen eingesetzt werden, werden die Vertragsstaaten nun aufgefordert, in Hinblick auf einige der vom Ausschuss verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen zusätzlich zu berichten. Dies bedeutet, dass die Vertragsstaaten noch vor der Erstellung ihres nächsten periodischen Berichts die Pflicht haben, dem Ausschuss Informationen zu Maßnahmen zu übermitteln, die zur Erfüllung einer bestimmten Empfehlung angenommen wurden.²⁷ Damit sind die Staaten gezwungen, schneller auf die vom CEDAW herausgehobenen Empfehlungen zu reagieren. Zusätzlich hat der Ausschuss seinen ersten Länderbesuch absolviert, um die Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen konkret mit Vertretern von Institutionen und Interessengruppen im Land zu diskutieren.

Umzug von New York nach Genf

Der Frauenrechtsausschuss hat 23 Mitglieder, die zur Zeit drei Mal pro Jahr in Genf und New York tagen. Nachdem Tagungen seit seiner Einrichtung ausschließlich in New York abgehalten worden waren, tagt der Ausschuss nunmehr seit 2008 zweimal in Genf und einmal in New York. Dies ging einher mit dem Umzug des Sekretariats von der Abteilung Frauenförderung der Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten in New York zum Amt des

In vielen Staaten ist Gewohnheitsrecht noch immer anerkannt, und diskriminierende Praktiken sind strafrechtlich nicht verboten.

Im Rahmen eines so genannten Follow-up-Verfahrens werden die Vertragsstaaten aufgefordert, in Hinblick auf einige der vom Ausschuss verabschiedeten Abschließenden Bemerkungen zusätzlich zu berichten.

Hohen Kommissars für Menschenrechte (OHCHR) in Genf. Die Arbeit des Ausschusses hat somit auch institutionell eine stärkere Anbindung an die Arbeit der anderen Menschenrechtsorgane erfahren, die alle in Genf angesiedelt sind. Nun muss er darauf achten, die Kontakte zu den in New York ansässigen Gremien zu pflegen. Dazu gehören die UN-Kommission für die Rechtsstellung der Frau, die traditionell stark vertretenen nichtstaatlichen Frauenorganisationen sowie diverse UN-Abteilungen oder -Organisationen, die sich mit Frauen und Entwicklung beschäftigen.

Zusammenarbeit mit anderen Akteuren

Der Ausschuss legt Wert auf die Zusammenarbeit mit anderen unabhängigen Menschenrechtsorganen der Vereinten Nationen, zum Beispiel den anderen Vertragsorganen und den unabhängigen Experten des Menschenrechtsrats, vor allem der Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen. Auch andere Abteilungen und Gremien der Vereinten Nationen sowie Akteure der Zivilgesellschaft, vor allem NGOs, arbeiten mit dem CEDAW zusammen, um eine effektivere Arbeit zu ermöglichen und die Umsetzung seiner Empfehlungen zu unterstützen. Seit Aufnahme seiner Tätigkeit im Jahr 1982 hat der Ausschuss NGOs ermöglicht, an seinen Tagungen teilzunehmen und so genannte Parallelberichte zu unterbreiten, die vor, während und nach der Sitzung einen wichtigen Beitrag zur Information der Ausschussmitglieder und zum konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten leisten.²⁸ Die Arbeit von NGO-Vertretern spielt aber vor allem eine Rolle bei der Umsetzung der vom Ausschuss ausgesprochenen Empfehlungen an die Vertragsstaaten vor Ort.²⁹

Das CEDAW-Sekretariat im OHCHR unterstützt nicht nur den Ausschuss bei der Vor- und Nachbereitung sowie Durchführung seiner Tagungen, sondern führt auch eigene Projekte durch, die zu einer besseren Durchsetzung des Übereinkommens beitragen sollen. So werden beispielsweise regelmäßige Kolloquien sowie Unterrichtungen für Staatenvertreter angeboten zu Fragen der Berichtspflicht, der Anwendung und Umsetzung des Übereinkommens und anderen Fragen im Rahmen der technischen Hilfe.

Erfolge auf Länderebene

Schaffung neuer Strukturen

Der CEDAW appelliert regelmäßig an die Vertragsstaaten, institutionelle Strukturen und Mechanismen für die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen einzurichten. Einige Staaten sind dieser Aufforderung nachgekommen, indem sie spezialisierte Institutionen, teilweise sogar auf Ministeriumsebene, gründeten. Fraglich ist jedoch, ob diese Institutionen immer mit den nötigen Kompetenzen sowie finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet

sind. Ferner haben Staaten nationale Aktionspläne und -strategien ins Leben gerufen, die insbesondere zum Ziel haben, das öffentliche Bewusstsein für das Thema Diskriminierung von Frauen zu erhöhen.

Umsetzung in innerstaatliches Recht

Das Hauptaugenmerk liegt für den Ausschuss zunächst auf der Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht, sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene. So hat sich der Ausschuss beispielsweise positiv über die Aufnahme des Übereinkommens in der Verfassung Burundis im Jahr 2005 geäußert.³⁰ Andere Vertragsstaaten haben die in Art. 1 niedergelegte Definition zur Diskriminierung in ihre Gesetze übernommen.

Auf Gesetzesebene sind in einer Reihe von Vertragsstaaten vom Übereinkommen beeinflusste Reformen zu konstatieren. Diese betreffen vor allem die folgenden Bereiche: Familienrecht, Staatsangehörigkeitsrecht, Wahlrecht, Arbeitsrecht, Strafrecht und Strafverfahrensrecht sowie Gesetze zur Abschaffung des Frauenhandels, der häuslichen Gewalt und der Polygamie. Manchen Vertragsstaaten bescheinigte der Ausschuss beachtliche Fortschritte in einigen Bereichen. In wieder anderen Vertragsstaaten sind der-

Das Hauptaugenmerk liegt für den Ausschuss zunächst auf der Umsetzung des Übereinkommens in innerstaatliches Recht, sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesebene.

17 UN Doc. CEDAW/C/SAU/2 v. 29.3.2007 (Saudi Arabia), Abs. 30; UN Doc. CEDAW/C/BDI/4 v. 6.3.2007 (Burundi), Abs. 17; UN Doc. CEDAW/C/GNB/CO/6 v. 7.8.2009 (Guinea-Bissau), Abs. 23–24.

18 Zum Beispiel UN Doc. CEDAW/C/2007/III/2 v. 30.5.2007 und UN Doc. A/62/38 v. 6.8.2008, Teil 3, Abs. 675.

19 UN Doc. CEDAW/C/2004/III/2 v. 27.5.2004, Annex I und II.

20 UN Doc. A/63/38 v. 6.8.2008, Abs. 419. Guinea-Bissau hat beispielsweise nach 23 Jahren und nach intensivsten koordinierten Bemühungen von mehreren UN-Organisationen seinen ersten Bericht im August 2009 vorgelegt.

21 UN Doc. CEDAW/C/DMA/CO/AR v. 26.1.2009.

22 Beispielsweise dem Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) und dem Kinderrechtsausschuss (CRC).

23 Noch im Jahr 2006 war der Ausschuss mit 44 Staatenberichten im Verzug.

24 Vgl. UN-Dok. A/RES/62/218 v. 22.12.2007, Abs. 11.

25 Für eine Vertragsänderung wären 123 Stimmen erforderlich; bis jetzt haben sich erst 55 Mitgliedstaaten einverstanden erklärt (Stand August 2009).

26 UN-Dok A/RES/62/218 v. 22.12.2007, Abs. 14.

27 Siehe kürzlich etwa UN Doc. CEDAW/C/AZE/CO/4 v. 7.8.2009 (Aserbaidshan), Abs. 48.

28 Siehe NGO Information Note: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf

29 So ist es oftmals vor allem NGOs zu verdanken, dass die vom Ausschuss angesprochenen Themen weiterhin auf der politischen Tagesordnung bleiben. Auch haben NGOs eine wichtige Mittlerfunktion übernommen, indem sie Parallelberichte der Zivilgesellschaft sammeln und diese an Ausschussmitglieder weiterleiten.

30 UN Doc. CEDAW/C/BDI/4 v. 6.3.2007 (Burundi), Abs. 6.

zeit Reformbemühungen auf Empfehlung des Ausschusses zu beobachten.

Zeitweilige Sondermaßnahmen

Geringe Fortschritte sind bei der Gleichberechtigung der Frau in Ehe und Familie auszumachen.

Der Ausschuss arbeitet besonders daran, die Vertragsstaaten zur Annahme zeitweiliger Sondermaßnahmen beziehungsweise von Förderprogrammen zu überzeugen. In den letzten Jahren haben mehr und mehr Staaten diesbezügliche Rechtsgrundlagen geschaffen beziehungsweise Politikstrategien verabschiedet. Trotzdem bleibt dem Ausschuss noch viel zu tun, um noch mehr Vertragsstaaten von der Notwendigkeit derartiger Maßnahmen zu überzeugen und sicherzustellen, dass diese in alle Bereiche, in denen Diskriminierung gegen Frauen vorliegt, vordringen.

Gesundheit und Bildung

Einigen Staaten konnte der Ausschuss zu Errungenschaften im Bereich Gesundheit von Frauen und Mädchen gratulieren, etwa zum Rückgang von HIV/Aids und Malaria und ihrer besseren Behandlung³¹ oder einer niedrigeren Müttersterblichkeitsrate. Auch im Bereich der Bildung sind einige nennenswerte Fortschritte zu berichten, vor allem im Hinblick auf einen kostenlosen und allgemeinen Grundschulunterricht sowie höhere Einschulungs- oder Alphabetisierungsquoten.³²

Gleichberechtigung in Ehe und Familie

Ein großes Hindernis für die Umsetzung des Übereinkommens ist das fehlende Wissen über die genauen Inhalte des Übereinkommens auf Länderebene.

Eher geringe Fortschritte sind bei der Gleichberechtigung der Frau in Ehe und Familie auszumachen. Dies ist ein Bereich, der besonders eng an lokale Bräuche und Traditionen geknüpft ist. Trotzdem sind auch hier Schritt für Schritt Verbesserungen zu vermerken, wie beispielsweise ein gesetzliches Verbot der Polygamie in einigen Ländern.

Frauen in öffentlichen Ämtern

Fortschritte im Hinblick auf einen höheren Anteil von Frauen in öffentlichen Ämtern, einschließlich der ministeriellen und parlamentarischen Ebene, sind in mehreren Staaten in den letzten Jahren erkennbar. Manche Länder haben eine bestimmte Quote für Frauen in staatlichen Organen eingeführt.³³ Einigen Staaten konnte der Ausschuss zur höchsten Vertretung von Frauen im Parlament³⁴ oder sogar einem höheren Anteil von Frauen als von Männern in der Regierung gratulieren.³⁵ Bei den Quotenregelungen legt der Ausschuss jedoch Wert darauf, dass die jeweilige Quote nicht als Höchstgrenze angesehen wird.

Ausblick

In allen Vertragsstaaten besteht Handlungsbedarf zur verbesserten Umsetzung des Übereinkommens. Während sich die Defizite in einigen Staaten überwiegend auf die Rechtstellung der Frau in Ehe und Familie beziehen, besteht in anderen eine erhebliche Diskrimi-

nierung beim Zugang zum Gesundheits- und Bildungswesen. Weltweit sind Frauen in öffentlichen Ämtern immer noch unterrepräsentiert, vor allem wenn es sich um Positionen mit wichtigen Entscheidungsbefugnissen handelt. Vielen europäischen Vertragsstaaten empfiehlt der Ausschuss beispielsweise, die Rahmenbedingungen für Frauen zu verbessern, um Familie und Arbeit besser miteinander in Einklang zu bringen.³⁶

Ein großes Hindernis für die Umsetzung des Übereinkommens ist das fehlende Wissen über die genauen Inhalte des Übereinkommens auf Länderebene. Dies gilt nicht nur für die Bevölkerung, sondern oft auch für Regierungskreise oder auch das Justizwesen, das eine große Rolle bei der Umsetzung von internationalen Verträgen in innerstaatliches Recht spielen könnte. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn der CEDAW im Hinblick auf viele Vertragsstaaten bemängeln muss, dass es keinen einzigen Fall gab, bei dem eine Norm des Übereinkommens zur Anwendung kam. Manchmal haben die Staaten zwar Reformen durchgeführt und Gesetze geändert, jedoch sind die neuen Regelungen weder der Bevölkerung noch den im Justizwesen Arbeitenden bekannt.

All diese Herausforderungen kann der Frauenausschuss nicht allein bewältigen. Bei der Umsetzung seiner Empfehlungen ist er nach wie vor auf die Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten angewiesen. Daher sollte der CEDAW sich zum Ziel setzen, den Einfluss seiner Empfehlungen auf Gesetz und Praxis in den Vertragsstaaten systematischer zu analysieren. Zudem sollte er verstärkt Beispiele für eine vorbildliche Umsetzung aus allen Ländern sammeln, um seine Vertragsstaaten sowohl zur verbesserten Umsetzung anzuspornen, aber auch um die Bandbreite erfolgreicher Maßnahmen aufzuzeigen.

Die diesbezügliche Arbeit auf Länderebene sollte zunehmend eine Priorität für die Vereinten Nationen werden. So hat der Ausschuss kürzlich dafür plädiert, dass den Vertragsstaaten verstärkt technische Expertise für die Umsetzung der länderspezifischen Bemerkungen zur Verfügung gestellt werden müsse.³⁷ Alle diese Maßnahmen wären weitere wichtige Schritte auf dem richtigen Weg in die Zukunft für das mit 30 Jahren noch junge Übereinkommen.

31 UN Doc. CEDAW/C/RWA/CO/6 v. 10.2.2009 (Ruanda), Abs. 9.

32 UN Doc. CEDAW/C/TUV/CO/2 v. 7.8.2009 (Tuvalu), Abs. 8; UN Doc. CEDAW/C/IND/CO/3 v. 2.2.2007 (Indien), Abs. 6.

33 UN Doc. CEDAW/C/COL/CO/6 v. 2.2.2007 (Kolumbien), Abs. 7; UN Doc. CEDAW/C/PER/CO/6 v. 2.2.2007 (Peru), 7.

34 UN Doc. CEDAW/C/RWA/CO/6 v. 8.9.2009 (Ruanda), Abs. 7.

35 UN Doc. CEDAW/C/ESP/CO/6 v. 7.8.2009 (Spanien), Abs. 7.

36 UN Doc. CEDAW/C/DEU/CO/6 v. 12.2.2009 (Deutschland), Abs. 29–30.

37 Ein anlaufendes Projekt des OHCHR, seine weltweit bestehenden Regionalbüros mit einer Gender-Beraterin auszustatten, sollte nur ein erster Schritt in diese Richtung sein.

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Allgemeines

Generalsekretär: Bericht für die 64. Generalversammlung

■ UN im Zentrum globalen Wandels

Henrike Paepcke

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Anja Papenfuß, Generalsekretär: Bericht für die 63. Generalversammlung, VN, 1/2009, S. 30, fort.)

Der dritte Bericht von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon über die Tätigkeit der Vereinten Nationen (A/64/1 v. 4.8.2009) steht ganz im Zeichen der globalen Wirtschaftskrise: »Wir stehen an einem Abgrund«, konstatiert er höchst dramatisch in der Einleitung, bevor er nüchtern Bilanz zieht, ergänzt durch den rund 50 Seiten starken Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs). Mit dem »wir« sind aber nicht nur die Vereinten Nationen gemeint. Der vom Generalsekretär gewählte Bezugsrahmen ist ausdrücklich die ganze Welt und umfasst globale Bedrohungen wie Klimawandel, Ernährungskrise oder Pandemien.

Ban Ki-moons Konzept, um diesen Bedrohungen zu begegnen, ruht auf fünf Säulen: **1.** dem Vorrang der Sicherstellung globaler Güter; **2.** einem integrierten Lösungsansatz; **3.** der Befriedigung der Bedürfnisse der Ärmsten und Schwächsten; **4.** einer Bündelung der Kräfte einschließlich jener aus Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft; und **5.** einer stärkeren multilateralen Architektur.

Im Mittelpunkt des Berichts stehen die MDGs und die Sicherung der globaler Güter. Dieser Politikansatz hatte bereits in den Vorjahresbericht Einzug gehalten und wird beibehalten. Erneut werden im Kapitel »Ergebnisse für die Bedürftigsten erreichen« die vier Bereiche Entwicklung, Frieden und Sicherheit, humanitäre Angelegenheiten und Menschenrechte zusammengefasst, bevor sich der Generalsekretär den globalen Gütern und den Reformen zuwendet.

In seinem kompakten Bericht über die einzelnen Tätigkeiten dient die Wirtschaftskrise als Aufhänger und Rahmen. Ban beschreibt die Auswirkungen der Krise auf die MDGs: Zwischen 73 und 103 Millionen mehr Menschen würden dieses Jahr in extremer Armut leben. Die Anstrengungen müssten verdoppelt werden, um die Ziele bis 2015 noch zu erreichen. Er verzeichnet »ermutigende Fortschritte« bei Maßnahmen wie Malariabekämpfung, bei denen die Investitionen erhöht worden seien, im Gegensatz zu weiterhin unterfinanzierten Bereichen wie Müttergesundheit (Abs. 19).

Sein Blick auf den Bereich Frieden und Sicherheit ist von Realismus geprägt: Aktiv Chancen für den Frieden ergriffen hätten die UN »wo immer möglich« (Abs. 40). Das Engagement auf dem Gebiet der vorbeugenden Diplomatie und der Unterstützung von Friedensprozessen hervorhebend, legt er großen Wert auf die Zusammenarbeit mit Partnern wie der Afrikanischen Union. Bei den Friedensmissionen ist mit rund 117 000 Soldaten, Polizisten und Zivilkräften, die in 17 Einsätzen tätig sind, ein leichter Rückgang im Vergleich zum Vorjahr zu vermelden, während die Kosten auf 7,8 Milliarden US-Dollar gestiegen sind. Ban bemerkt zur knappen Ressourcenlage, dass sich die Friedenssicherung an einem »Scheideweg« befände und bittet um mehr Unterstützung (Abs. 57).

Danach führt der Generalsekretär eine kleine Neuerung ein: Die zahlreichen Maßnahmen in Bezug auf Rechtstaatlichkeit, Verhütung von Völkermord und die Schutzverantwortung sowie Demokratie und gute Regierungsführung sind dem Bereich Menschenrechte zugeordnet. Zum Menschenrechtsrat äußert er sich nur kurz, bewertet das neue Verfahren der Allgemeinen Periodischen Überprüfung (UPR) positiv, fordert jedoch ansonsten mehr Leistung ein (Abs. 75).

Das nächste Kapitel »Sicherung der globalen Güter« stellt eine Art Zäsur dar. Klimawandel versteht Ban Ki-moon als »die entscheidende Herausforderung unserer Generation« (Abs. 91), von allergrößter Bedeutung für die Weltwirtschaft und dauerhaften Wohlstand. Hier wie auch in den

Bereichen globale Gesundheit, Terrorismusbekämpfung sowie Abrüstung und Nichtverbreitung sieht er Chancen und berichtet über eine beeindruckende Vielzahl an Aktionen und Initiativen, bei denen sich ein genaueres Hinschauen lohnt. Wurde bislang auf die koordinierende Schlüsselrolle der UN und die Bedeutung strategischer Partnerschaften abgehoben, liegt die Betonung in diesem Kapitel auf der Führungsrolle der UN.

Beim Thema »Stärkung der Vereinten Nationen« ist Ban ganz in seinem Element, formuliert präzise und klar. Er wiederholt die Notwendigkeit zur erhöhten Rechenschaftspflicht und verbesserten Transparenz und Effizienz, für die er auch erste Belege ins Feld führt. Zentrale Management-Reformmaßnahmen umfassen unter anderem die Bereiche Personal und Informationstechnologie. Institutionelle Reformen streift er eher beiläufig, bezieht dabei keine Position.

Der Generalsekretär präsentiert sich als zupackender »Manager des Wandels«, der sich gängiger Management-Fachbegriffe wie Ergebnis- oder Kundenorientierung bedient und Hoffnung auf klare Resultate weckt. Da er zugleich einen durch Hartnäckigkeit und Ausdauer geprägten diplomatischen Ansatz vertritt, besteht jedoch eine Kluft zwischen seiner proaktiven Rhetorik und seinem unauffälligen Auftreten. Diese beiden Ansätze miteinander zu vereinen, wird sich als seine persönliche Herausforderung erweisen. Dringend erforderlich ist auch eine klare Positionierung der UN im Rahmen des neuen Multilateralismus. Durch die starke Betonung globaler Probleme, die in einem integrativen Ansatz bewältigt werden sollen, erscheint die Organisation nur als ein Akteur unter vielen. Ihre Schlüsselrolle bleibt undeutlich. Hier zeigt sich eine intellektuelle Schwäche des Generalsekretärs, den von ihm erhofften Umschwung in Richtung neuer Multilateralismus zu erklären. Die zahlreichen Innovationen, vornehmlich institutioneller Art, wirken wenig stringent. Sein Bericht spiegelt die Komplexität globaler Herausforderungen wider und kann als Plädoyer für einen integrierten, partnerschaftlichen Lösungsansatz gelten – nicht mehr und nicht weniger.

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtsausschuss:

40. bis 42. Tagung 2008

- Drei Sitzungen pro Jahr
- Allgemeine Empfehlung zu Wanderarbeitnehmerinnen

Stefanie Lux

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Stefanie Lux, Frauenrechtsausschuss: 37. bis 39. Tagung 2007, VN, 3/2008, S. 128ff., fort.)

Endlich mehr Planungssicherheit für den **Ausschuss für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)**: Ende 2007 hatte die Generalversammlung nach mehreren provisorischen Verlängerungen der Tagungszeit mit Resolution 62/218 beschlossen, dass der Ausschuss ab 2010 zu drei dreiwöchigen Tagungen pro Jahr zusammentreffen kann, zu denen jeweils eine Woche Vorbereitungszeit in Arbeitsgruppen hinzukommt. Ferner soll die Arbeitsgruppe für die Individualbeschwerden auch dreimal statt wie bisher zweimal im Jahr zur Prüfung der Beschwerden zusammenkommen. Seit 1995 hatte sich der CEDAW um eine dauerhafte Ausweitung der Tagungszeit bemüht. Eine damals verabschiedete entsprechende Änderung des Art. 20 des **Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau** müsste jedoch von zwei Dritteln der Vertragsstaaten (also 123 von 185) ratifiziert werden. Bis Ende 2008 haben dies jedoch erst 54 Staaten getan. Die Resolution der Generalversammlung bleibt nun bis zum Inkrafttreten der Änderung gültig. Für 2008 und 2009 gestattete die Resolution als letztmaliges Provisorium insgesamt fünf Tagungen.

Die 23 Mitglieder des Frauenrechtsausschusses nahmen die Entscheidung der Generalversammlung mit großer Freude zur Kenntnis. Sie äußerten Zuversicht, dass es ihnen mit der zusätzlichen Zeit nun gelingen werde, den Überhang abzuwickeln und neue Rückstände zu vermeiden. Ende Dezember 2007 lag der Rückstand des Ausschusses bei 35 Staatenberichten. Zudem bleibt mehr Zeit zur Behandlung von Individualbeschwerden un-

ter dem Fakultativprotokoll, welchem bis zum Ende der Tagungszeit 2008 94 Staaten beigetreten waren.

Individualbeschwerdeverfahren

Unter dem Fakultativprotokoll behandeln die Sachverständigen auf ihrer 42. Tagung den Fall Zhen Zhen Zheng gegen die Niederlande. Die Chinesin hatte vorgebracht, zum Zweck der Prostitution in die Niederlande gebracht worden und damit ein Opfer von Frauenhandel zu sein. Nach ihrer Ankunft floh die damals 16-Jährige und arbeitete zunächst im Haushalt einer Chinesin. Als jedoch ihre Schwangerschaft offensichtlich wird, wird sie nach insgesamt acht Monaten entlassen. Danach meldete sie sich bei den Behörden und beantragte Asyl. Der Ausschuss lehnte diesen Antrag ab, da Zheng keinerlei Papiere vorweisen konnte, acht Monate gewartet hatte und keine Angaben zu ihrer Reise von China in die Niederlande machen konnte. Eine Berufung vor dem Bezirksgericht wurde mit dem Hinweis, dass ihr bei Rückkehr nach China keine Gefahr drohe, abgewiesen. Laut Zheng wurden ihre Rechte unter Art. 6 der Konvention (Maßnahmen zur Abschaffung des Frauenhandels) verletzt. Die Einwanderungsbehörden hätten bemerken müssen, dass sie ein Opfer von Frauenhandel ist und entsprechende Hilfe und rechtlichen Schutz bieten müssen. Der Ausschuss lehnte die Beschwerde als unzulässig ab, da nationale Rechtsbehelfe nicht ausgeschöpft worden waren. Frau Zheng hatte sich nie bei der Polizei als Opfer von Frauenhandel gemeldet und den entsprechenden Schutz nicht vor Gericht eingefordert.

Allgemeine Empfehlung

Auf der 42. Tagung verabschiedeten die Expertinnen und Experten des CEDAW die Allgemeine Empfehlung Nr. 26 über die Rechte von Wanderarbeitnehmerinnen. Diese seien oft besonderen Problemen ausgesetzt, so der Ausschuss. Im Herkunftsland würden diskriminierende Regelungen oft die Abreise erschweren. So brauchen Frauen in einigen Ländern die Zustimmung männlicher Familienmitglieder, um einen Reisepass zu beantragen. Ein niedrigerer Bildungsstand erschwert es ihnen, im Vorhinein zuverlässige Informationen über Risiken der Migration zu erhalten. Im Aufnahmeland arbeiten Mi-

grantinnen besonders häufig als Haushaltshilfen oder im Unterhaltungssektor, oft ohne Vertrag und Rechtsschutz. Als Haushaltshilfen seien Migrantinnen im besonderen Maße Gewalt und sexuellem Missbrauch ausgesetzt, mehr als Migranten. Die Allgemeine Empfehlung fordert Herkunftsländer dazu auf, Wanderarbeitnehmerinnen besser über die Risiken der Migration und ihre Rechte aufzuklären, sichere Vermittlungsagenturen zu empfehlen und Notrufnummern bereitzustellen. Die Aufnahmeländer sollten den Rechtsschutz verbessern, insbesondere sicherstellen, dass das Arbeitsrecht ihres Landes auch Beschäftigte in Privathaushalten und im Unterhaltungsbetrieb abdeckt. Für Vermittlungsagenturen sollte es verpflichtende Fortbildungsmaßnahmen über die Rechte der Migrantinnen geben.

Auf seinen drei Tagungen im Jahr 2008 (40. Tagung: 14.1.–1.2., Genf, 41. Tagung: 30.6.–18.7., New York und 42. Tagung: 20.10.–7.11., Genf) behandelte der CEDAW insgesamt 29 Staatenberichte. Im Folgenden seien einige Berichte beispielhaft herausgegriffen.

40. Tagung

Auf der Frühjahrstagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Bolivien, Burundi, Frankreich, Libanon, Luxemburg, Marokko, Saudi-Arabien und Schweden.

Unzufrieden zeigte sich der Ausschuss bei der Prüfung des Berichts **Burundis**. Zu wenig sei getan worden, um den abschließenden Bemerkungen des Ausschusses aus dem Jahr 2001 Folge zu leisten. Insbesondere die dringend erforderlichen Änderungen der diskriminierenden Gesetzgebung seien ausgeblieben. So gelten laut Familienrecht für Männer und Frauen weiterhin unterschiedliche Mindestalter zur Eheschließung, und der Mann bleibt der Haushaltsvorstand. Besorgnis erregte auch die hohe Zahl von Frauen und Mädchen, die Opfer sexueller Gewalt werden und dabei besonders die Tatsache, dass die Täter oft straffrei bleiben. In vielen Fällen werden außergerichtliche oder gütliche Einigungen durchgesetzt, zum Teil sogar die Verheiratung des Opfers mit dem Täter. Positiv bewerteten die Sachverständigen die Einführung kostenloser Grundschulbildung und einer Frauenquote von 30 Prozent für das Parlament.

Der CEDAW war beeindruckt von der modernen Infrastruktur in **Saudi-Arabien**,

insbesondere vom hohen Standard bei der Bildung und den Gesundheitsdiensten. Jedoch wurde Saudi-Arabiens weiterhin geltender Vorbehalt zur Konvention, diese gelte nur insoweit sie nicht der Scharia widerspricht, erneut kritisiert. Dieser sei so weit gefasst, dass er gegen Sinn und Zweck des Übereinkommens verstoße. Auch die Auffassung von Gleichberechtigung auf Seiten der Regierung lässt laut Ausschuss zu wünschen übrig: Statt *gleicher* Rechte gelten in Saudi-Arabien *ähnliche* Rechte; gegenseitige Ergänzung und Harmonie zwischen den Geschlechtern wird als Gleichberechtigung angesehen.

Ein neues Gesetz in **Frankreich** zur besseren Vermeidung und effektiveren Bestrafung häuslicher Gewalt sowie verschiedene Aufklärungskampagnen zum Thema wurden vom CEDAW begrüßt. Beide Maßnahmen scheinen dringend notwendig. Laut einer Studie sterbe alle drei Tage eine Frau durch Gewalt ihres Partners: Die Sachverständigen zeigten sich angesichts dieser Zahlen äußerst besorgt. Kritisch bemerkten sie auch den weiterhin geringen Anteil von Frauen im Parlament, in den Regionalvertretungen, bei führenden Posten in der Verwaltung und im Privatsektor. Lobend äußerte man sich zu den Bemühungen von Regierung und Rundfunkbehörden, stärker gegen geschlechtsspezifische Stereotype in der Werbung vorzugehen.

Schweden kann man wohl in Bezug auf Frauenrechte zu den Musterschülern zählen. So gab es bei der Prüfung des Berichts viel Lob: Der Haushalt für die Gleichstellungspolitik wurde 2007 um das Zehnfache erhöht; das Ausländerrecht sieht den Flüchtlingsstatus auch für Personen vor, die aufgrund ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden; und durch die Entwicklungszusammenarbeit der Schweden werden zahlreiche Frauenrechtsprogramme gefördert. Negativ bewerteten die CEDAW-Mitglieder, dass der Anteil der Frauen in Führungspositionen besonders im akademischen Bereich zu niedrig ist: Nur 17 Prozent aller Professorenstellen sind mit Frauen besetzt. Die schlechte psychische Verfassung vieler junger Mädchen bereitete ebenfalls Sorge. Diese drückte sich durch einen Anstieg der verurteilten Selbstmorde und selbstzugefügten Verletzungen aus.

41. Tagung

Auf der Sommertagung behandelte der CEDAW die Berichte aus Finnland, Großbritannien, Island, Jemen, Litauen, Nigeria, der Slowakei und Tansania.

Erfreut zeigten sich die Sachverständigen angesichts des hohen Anteils der Frauen in den politischen Institutionen **Islands**. Frauen stellen 36,5 Prozent der Kabinettsmitglieder, 31,8 Prozent der Parlamentsabgeordneten und knapp 36 Prozent der Mitglieder von Kommunalregierungen. Der Umstand, dass Männer im Schnitt 16 Prozent höhere Gehälter erhalten als Frauen, wurde vom Ausschuss negativ angemerkt. Besonders störte seine Mitglieder dabei die Information, dass dieser Unterschied von den Männern und Frauen in Island anscheinend für akzeptabel gehalten wird. Dies weise auf stereotype Einstellungen hin. Sorgen bereiteten zudem der hohe Alkoholkonsum von Frauen sowie die Tatsache, dass Frauen sich öfter mit HIV/Aids infizieren als Männer.

Die Einrichtung eines Ausschusses zur Reform diskriminierender Gesetzgebung in **Nigeria** wurde von den Ausschussmitgliedern begrüßt. Zugleich wiesen sie nochmals auf gravierende Probleme bestehender Regelungen hin: So lässt zum Beispiel das Strafgesetzbuch von Nordnigeria das Schlagen von Frauen zu, solange es der Züchtigung dient und keine schweren Verletzungen verursacht. Äußerst besorgt zeigten sich die Sachverständigen hinsichtlich der in einigen Regionen immer noch weit verbreiteten Praxis der Genitalverstümmelung, die noch nicht gesetzlich verboten ist, sowie der hohen Müttersterblichkeit. Nigeria hat die zweithöchste Müttersterblichkeitsrate der Welt.

Einen Fortschritt verzeichnete der CEDAW bei der Prüfung des Berichts **Jemens**. Dort hat die Regierung eine Quote eingeführt, mit der bei den nächsten Wahlen sichergestellt werden soll, dass mindestens 15 Prozent der Parlamentssitze an Frauen gehen. Gegenwärtig sind nur 0,3 Prozent der Parlamentarier weiblich. Sehr besorgt äußerten sich die Sachverständigen über das Strafrecht. Männer, die ihre Frau oder ein weibliches Familienmitglied bei Verdacht auf Untreue töten, werden nicht für Mord belangt. Einen Rückschritt und einen ernsten Verstoß gegen die Frauenrechtskonvention stellte der

Ausschuss bei der Änderung des Personenstandsrechts fest, demzufolge Mädchen unter 15 Jahren heiraten dürfen, solange der Erziehungsberechtigte zustimmt. Laut Berichten seien einige der Mädchen nicht einmal acht Jahre alt, so die Sachverständigen. Unter diesen Umständen sei eine Verheiratung gleichzusetzen mit Gewaltausübung, zudem bestünden ernste Gesundheitsrisiken.

42. Tagung

Auf der Herbsttagung prüfte der Ausschuss die Berichte aus Bahrain, Belgien, Ecuador, El Salvador, Kanada, Kirgisistan, Madagaskar, der Mongolei, Myanmar, Portugal, Slowenien und Uruguay.

Lobend äußerte sich der Ausschuss zur Ausweitung des Vaterschaftsurlaubs in **Kanada**. Besonders in Quebec habe die Zahl der Männer, die die Regelung in Anspruch nehmen, stark zugenommen. Die Sachverständigen forderten weitere Maßnahmen, um den Anteil auch in anderen Provinzen zu erhöhen. Erfreut zeigten sie sich auch angesichts der sinkenden Frauenarbeitslosigkeit, den abnehmenden Gehaltsunterschieden zwischen Frauen und Männern und des hohen Anteils von Frauen unter den Richtern des Landes. Negativ bewertet wurde vor allem die Situation in den Gefängnissen. Unter den Gefangenen befänden sich überdurchschnittlich viele Ureinwohnerinnen und Afrokanadierinnen. In vielen Frauengefängnissen gibt es männliche Wärter, was zu sexueller Belästigung führen kann. In Jugendhaftanstalten sind Mädchen und Jungen oft in einer Einrichtung untergebracht, was die Mädchen verstärkt Gewalt aussetzt.

Die beachtlichen Fortschritte im Bildungsbereich von **Madagaskar** fanden Anerkennung durch den Ausschuss. Auf der Insel im Indischen Ozean wurde der Zugang von Mädchen zur Bildung verbessert, Abbruchraten verringert, Anmeldegebühren abgeschafft und zusätzliche Klassenräume gebaut. Anlass zur Sorge bietet jedoch weiterhin das hohe Vorkommen von Gewalt gegen Mädchen und Frauen. Dabei sei die Kultur des Schweigens und der Straflosigkeit besonders gravierend, so die Sachverständigen. Die meisten Opfer erheben aus Angst vor Vergeltung keine Anklage und werden oft durch traditionelle Regeln sogar dazu angehalten, ihr Zuhause für eine Weile zu verlassen.

Nach Auffassung der Ausschussmitglieder stehen mehrere Regelungen der neuen Verfassung von **Myanmar** nicht im Einklang mit der Konvention. Beispielsweise verbietet Kapitel 8 die Diskriminierung bei der Besetzung von Regierungsstellen mit der Einschränkung: »Dieser Absatz soll in keiner Weise die Benennung von Männern für Posten, die naturgegeben nur für Männer geeignet sind, beeinträchtigen.« Besorgt zeigte man sich hinsichtlich der Berichte über weit verbreitete sexuelle Gewalt gegen ländliche Frauen der Shan, Mon, Karen, Palaung und Chin, meist ausgeübt durch die Streitkräfte, die straffrei bleiben. Besonders kritisierte der CEDAW auch, dass Opfer sexueller Gewalt sich erst bei der Polizei melden müssen, bevor sie medizinische Hilfe erhalten können. Viele Opfer verzichten daher auf medizinische, psychologische oder juristische Hilfe. Sehr kritisch äußerten sich die Sachverständigen zudem zur großen Zahl vermeidbarer Todesfälle, oft herbeigeführt durch Unterernährung, Infektionskrankheiten und Komplikationen in der Schwangerschaft. Positiv bewerteten die Sachverständigen, dass die Mehrheit der Universitätsabsolventen Frauen sind.

Wie schon in seinen vorherigen abschließenden Bemerkungen zu **Kirgisistan**, brachte der Ausschuss seine Kritik darüber zum Ausdruck, dass die Praxis der Brautentführung trotz Verbots weiter existiert. Diese Tradition führe meist zu Zwangsehen, die klar gegen Art. 16 der Konvention verstoßen. Auch die Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt wurde bemängelt. Die Frauenarbeitslosigkeit sei hoch, der Gehaltsunterschied zu Männern beachtlich und zu oft sind Frauen nur in den traditionellen Beschäftigungsfeldern tätig. Positiv bewertete der CEDAW hingegen ein neues Gesetz zu staatlichen Garantien für Gleichheit von Rechten und Chancen sowie die Einführung einer Quotenregelung für das Parlament.

Beeindruckt zeigten sich die Sachverständigen über die engagierte Zivilgesellschaft in **El Salvador**, die sich aktiv für Frauenrechte einsetzt. Die Zusammenarbeit der Regierung mit nichtstaatlichen Organisationen solle dabei aber weiter verbessert werden. Gelobt wurden ferner die Bemühungen, den Anteil der Mädchen an der Schulbildung zu erhöhen, die flexiblen Regelungen, um Abbrecherinnen eine Fort-

setzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen sowie auf Frauen spezialisierte Alphabetisierungsprogramme. Dennoch seien die Analphabetinnenrate und die Zahl der Schulabbrecherinnen besonders in den ländlichen Gegenden noch zu hoch. Besorgnis äußerte man auch zur hohen Zahl an Teenager-Schwangerschaften und illegalen Abtreibungen bei sehr jungen Frauen.

Verwaltung und Haushalt

5. Hauptausschuss der Generalversammlung | 63. Tagung 2008/2009 | Friedenssicherungshaushalt

- **Rekordhaushalt von 7,7 Mrd. US-Dollar bewilligt**
- **Streit zwischen Geber- und Truppenstellerländern**
- **Wichtige Themen vertagt**

Julian Pfäfflin · Jörg Stosberg

(Vgl. Thomas Thomma, Generalversammlung: 62. Tagung 2007/2008, Haushalt, VN, 3/2008, S. 130ff.)

Erst mit drei Wochen Verspätung gelang es dem **Verwaltungs- und Haushaltsausschuss (5. Hauptausschuss) der UN-Generalversammlung** am 25. Juni 2009, sich auf den Haushalt der 15 friedenserhaltenden Maßnahmen für das Haushaltsjahr 1. Juli 2009 bis 30. Juni 2010 zu einigen. Der Haushalt erreicht mit einem Volumen von 7 734 787 700 US-Dollar eine neue Rekordhöhe: In nur vier Jahren (2005–2006: 3,52 Milliarden US-Dollar) verdoppelten sich die Ausgaben und übersteigen nun den ordentlichen Haushalt um fast das Dreifache. Explodierende Kosten, verspätet vorgelegte Sekretariatsberichte und die Politisierung des Ausschusses – mit der das mangelnde Mitentscheidungsrecht im Sicherheitsrat jener Mitgliedstaaten, die gleichzeitig Haupttruppensteller sind, kompensiert wird – ergeben bei den Budgetverhandlungen eine unglückliche Gemengelage. Der Ausschuss kam zu seinen Beratungen in der Zeit vom 11. Mai bis 25. Juni 2009 zusammen.

Nach langem Tauziehen einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Kompromiss, der gegenüber dem Vorschlag des Generalsekretärs Kürzungen von 546 Millionen US-Dollar vorsieht. Die Verhandlungen waren dieses Jahr äußerst schwierig und standen mehrmals kurz vor dem Abbruch. Die Positionen der großen Geberstaaten (zusammen kommen sie für den Löwenanteil der Friedensmissionen auf), die sich als ›Gleichgesinnte‹ (Australien, Europäische Union, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und die USA) eng abstimmten, und der Gruppe der Entwicklungsländer, zusammengeslossen in der G-77, standen sich in wesentlichen Punkten diametral gegenüber. Am Ende der regulären Sitzungszeit hatte man sich lediglich auf die Budgets der bereits beendeten Missionen ONUB (Burundi), UNAMSIL (Sierra Leone) und UNMEE (Äthiopien und Eritrea) geeinigt. Erst als die Missionen zu Paketen zusammengefasst wurden, kam am letzten Wochenende der offiziellen Sitzungsperiode der erhoffte Durchbruch: Unter der Vermittlung Mexikos konnte ein Kompromiss bezüglich des finanziellen und personellen Rahmens aller Missionen erreicht und anschließend die einzelnen Budgets ausgearbeitet werden (UN Doc. A/C.5/63/25 v. 24.6.2009).

Der Konflikt zwischen den Interessen der großen Geber und der großen Truppensteller (Pakistan, Bangladesch, Indien, Nigeria, Nepal, Ruanda, Ghana, Jordanien), unterstützt von der G-77, drohte den 5. Hauptausschuss zu lähmen: Den Gebern wird von Seiten der G-77 vorgeworfen, die Mandate zwar einzurichten, aber dann die für die Durchführung nötigen Ressourcen zu verweigern. Umgekehrt weisen die Geber die Forderungen der Truppensteller nach immer mehr Mitteln und Personal ohne eine effektive Kontrolle als überzogen zurück. In der Mitte dieses Streites steht das UN-Sekretariat, das aufgrund der komplizierten UN-internen Verfahren der Haushaltsaufstellung nur wenig Handlungsspielraum hat.

Richtschnur für die Verhandlungen waren die Empfehlungen des Beratenden Ausschusses für Verwaltungs- und Haushaltsfragen (ACABQ). Dieser empfahl, den Haushaltsentwurf des Generalsekretärs um sieben Prozent (rund 550 Millionen US-Dollar) zu kürzen. Ziel der EU waren weitere deutliche Kürzungen.

Zusätzlich strebte die EU Einsparungen von 2,5 Prozent bei den veranschlagten operativen Kosten über alle Missionen hinweg an. Damit sollte der Tendenz eines seit Jahren stetig wachsenden Friedenssicherungshaushalts entgegengewirkt werden, bei gleichzeitiger Effizienzsteigerung und Stärkung der Kontrollmechanismen. Die Forderung der EU nach zusätzlichen pauschalen Kürzungen gründete auf der Praxis der UN-Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO) der vergangenen Jahre, die Haushalte der Friedensmissionen regelmäßig zu hoch anzusetzen, um damit unvorhersehbare Mehrausgaben decken zu können.

Umgekehrt der Ansatz der G-77: Sie strebte ein Haushaltsvolumen von rund 130 Millionen US-Dollar über dem Vorschlag des ACABQ (und 420 Millionen US-Dollar unter dem Vorschlag des Generalsekretärs) an. Bei einzelnen Missionen lehnte sie jegliche Kürzungen des Vorschlags des Generalsekretärs kategorisch ab. Dabei wehrte sich die G-77 erfolgreich gegen die Forderungen nach pauschalen Kürzungen, stimmte aber am Ende einem Vorschlag knapp unterhalb der ACABQ-Empfehlungen zu, so dass alle Seiten ihr Gesicht wahren konnten.

Die G-77 verfolgte von Beginn an eine konfrontative Strategie und versuchte, eigene Themen und Prioritäten auf die Agenda zu setzen und voranzutreiben. Am ersten Verhandlungstag verweigerte sie die Annahme der Tagesordnung mit dem Ziel, unliebsame Themen der so genannten themenübergreifenden Resolution (cross-cutting resolution) nicht zu behandeln, die sich mit allgemeinen Aspekten der Friedenssicherung befasst, wie etwa Disziplinarmaßnahmen, missionsübergreifenden Managementfragen und internem Aufsichtswesen. Der Ausschuss verlor durch die Versuche der G-77, die Themen dieser Resolution zu diktieren, zwei Tage seiner Sitzungszeit. Die EU und die ›Gleichgesinnten‹ reagierten auf diese Taktik mit einem Schulterchluss, so dass in den wesentlichen Konsultationen neben der EU auch Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea und die USA am Verhandlungstisch saßen und zunehmend gemeinsame Resolutionsentwürfe einbrachten. Dieses Verhalten stand im Gegensatz zu früheren Sitzungen, in denen divergierende Interessen die Position der großen Geber schwächten. Eine neue Dynamik ließ

sich auch bei der Afrikanischen Union erkennen, die oft in Eigenregie die sie betreffenden Missionen bearbeitete und ohne erkennbare Einmischung der üblichen Wortführer der G-77 im 5. Hauptausschuss handelte.

Hauptstreitpunkte waren neben den vorgeschlagenen pauschalen Kürzungen vor allem die unter dem Eindruck des steigenden Ölpreises veranschlagten Treibstoffkosten für die Fahrzeugflotte, die je nach Mission einige Millionen US-Dollar Unterschied in den Budgetplanungen ausmachen. Die G-77 beharrte, trotz der mittlerweile wieder stark gesunkenen Treibstoffpreise, auf den alten Berechnungen. Am Ende konnten die Kosten auf ein für alle Seiten akzeptables Maß zurückgeschraubt werden.

Ferner gab es Streit um die Nutzung des UN-Umschlagplatzes in Entebbe, Uganda: Die G-77 drängte auf die Aufwertung Entebbes zu einem Logistikzentrum wie die bereits bestehende Basis in Brindisi, Italien. Die EU erwiderte, dass Entebbe im Vergleich zu Brindisi keinen Seehafen besäße, über den Güter kostengünstig verschoben werden können. Ein Kompromiss regt für die Zukunft die vermehrte Nutzung Entebbes für Missionen vor allem im östlichen Afrika an.

Die Praxis des UN-Sekretariats, nicht benötigtes Kapital von mittlerweile über 185 Millionen US-Dollar aus bereits beendeten Missionen nicht an die Mitgliedstaaten rückzuerstatten, führte zu erheblichen Irritationen. Das Sekretariat wies auf ausstehende Zahlungen unter anderem der USA hin. Erst nach vollständiger Zahlung der Beiträge sei auch eine abschließende Rückerstattung möglich. Die G-77 weigerte sich, die Rückerstattung auf die Tagesordnung zu setzen, was sie jedoch nicht hinderte, eine Erstattung aus der beendeten Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait (UNIKOM) an Kuwait durchzusetzen. Das Thema Rückerstattungen wird auf der 64. Tagung wieder aufgegriffen werden und birgt weiterhin Konfliktpotenzial.

Die themenübergreifende Resolution sorgte bis zuletzt für Kontroversen: Nachdem die G-77 sich geweigert hatte, den EU-Entwurf zu verhandeln, brachte sie am letzten offiziellen Sitzungstag einen Resolutionsentwurf mit über 120 neuen Absätzen ein, was von den ›Gleichgesinn-

ten‹ als Affront aufgefasst wurde und zum Abbruch der Verhandlungen führte.

Ein weiteres Hindernis für die Beratungen war die zu späte Übermittlung der Berichte des Sekretariats und des ACABQ an den 5. Hauptausschuss: Der Bericht des ACABQ zur Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) lag dem Ausschuss erst am Vorabend der geplanten Behandlung vor, so dass eine intensive Prüfung der mit einem Budget von 1,4 Milliarden US-Dollar und rund 22 000 Soldaten und zivilem Personal zweitgrößten Friedensmission nur bedingt möglich war.

Es zeigt sich, dass der 5. Hauptausschuss seiner Rolle, die Haushalte und personelle Ausstattung der friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig zu prüfen, nicht mehr gerecht werden kann. Betrachtet man die Höhe des beschlossenen Haushalts, den Umfang der personellen (etwa 115 000 Soldaten und ziviles Personal) und logistischen Unterstützung sowie die zunehmende Komplexität der Missionen, ist eine effiziente Kontrolle der Friedenssicherungshaushalte kaum noch möglich.

Durch die Weigerung zahlreicher Delegationen in der Sitzungszeit, Kompromissen zuzustimmen, mussten wichtige Themen auf den Herbst vertagt werden. Reformüberlegungen zur Arbeit des 5. Hauptausschusses und des ACABQ gibt es und werden von allen Seiten, insbesondere von der EU, gefordert. Im Gespräch sind eine Ausweitung der Tagungszeit des 5. Hauptausschusses im Mai von derzeit vier auf sechs Wochen, die rechtzeitige Bereitstellung der benötigten Dokumente durch den ACABQ und die bessere Abstimmung der Sitzungen und Arbeitsabläufe von 5. Hauptausschuss, ACABQ und UN-Sekretariat. Doch auch die Reformüberlegungen werden entlang der Linie zwischen Geberstaaten und Entwicklungsländern politisiert.

Die Grabenkämpfe zwischen den großen Gebern auf der einen und den großen Truppenstellern auf der anderen Seite bleiben für die nahe Zukunft erhalten. Der Balanceakt zwischen politischem Anspruch und der finanziellen, personellen und logistischen Ausstattung der Missionen bleibt eine ständige Herausforderung. Die im Sommer 2009 erschienene Studie ›A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping‹ des

DPKO bietet interessante Ansätze, etwa eine Verteilung der finanziellen und personellen Lasten auf möglichst viele staatliche, aber auch private Akteure. Neues Konfliktpotenzial birgt die Agenda der 64. Generalversammlung: Erstmals seit dem Jahr 2000 wird der Beitragsschlüssel für die Friedensmissionen neu verhandelt. Die Konfliktlinien sind ähnlich, da die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats den zusätzlichen, über den normalen Haushaltsnachlass hinausgehenden Rabatt, den viele Staaten bei den Friedensmissionen erhalten, tragen müssen und an einer Neuregelung interessiert sind.

Rechtsfragen

IGH:

Tätigkeit 2007/2008

- Produktivstes Jahr seit Bestehen des Gerichtshofs
- Entscheidungen zum Kaukasus-Krieg, zum kroatischen Völkermord-Verfahren und zu Territorialstreitigkeiten
- Neue deutsche Unterwerfungserklärung

Christian J. Tams*

(Mit diesem Beitrag beginnt eine jährliche Berichterstattung über die Tätigkeit des IGH. Der nachfolgende Bericht fasst einmalig zwei Jahre zusammen, die nachfolgenden Berichte werden jeweils ein Jahr abdecken. Die zusammenfassende Berichterstattung setzt die bisherigen Berichte zu den einzelnen Urteilen des IGH von Karin Oellers-Frahm fort. Zuletzt: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, VN, 4/2007, S. 163ff.)

Die Jahre 2007 und 2008 waren für den **Internationalen Gerichtshof (IGH)** ereignisreich. In ihrem Bericht an die Generalversammlung bezeichnete die damalige Gerichtspräsidentin Rosalyn Higgins die Zeit zwischen Mitte 2007 und Mitte 2008 als das »produktivste Jahr« in der Geschichte des Gerichtshofs.¹ Ende 2007 waren elf, ein Jahr später insgesamt 16 Verfahren anhängig. Diese Zahlen liegen deutlich über dem Durchschnitt vergangener Jahrzehnte und zeigen, dass der IGH als Institution gefragt ist.

Im Charakter der anhängigen und entschiedenen Verfahren spiegelt sich die Breite des Völkerrechts wider: Neben traditionell bedeutsame Territorialstreitigkeiten treten Fragen der Strafrechtsanwendung oder des Umweltvölkerrechts; zudem wird der Gerichtshof zunehmend mit zwischenstaatlichen Konflikten befasst. Auch ist ein Trend zur geografischen Ausdifferenzierung erkennbar: An der Mehrzahl der Verfahren sind afrikanische, lateinamerikanische oder asiatische Staaten beteiligt. Das noch immer gängige Vorurteil, der IGH sei ein Gerichtshof für europäische Staaten, trifft weniger denn je zu. All dies sind durchaus ermutigende Zeichen, die von neuem Vertrauen vieler Staaten in den IGH zeugen.

Die Rechtsprechung

Im Berichtszeitraum fällte der Gerichtshof sieben Urteile und erließ drei Beschlüsse im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes. Auf das größte Interesse stieß das Urteil vom 26. Februar 2007 im bosnischen Völkermord-Verfahren;² hinzu kommen wichtige Entscheidungen etwa zum Verlauf von Seegrenzen in der Karibik, zum Kaukasus-Krieg des Jahres 2008 sowie zum Verfahrensrecht. Betrachtet man den Charakter der zugrunde liegenden Rechtsstreitigkeit, so lassen sich drei Gruppen von Verfahren unterscheiden.

a) Gebiets- und Grenzstreitigkeiten

Traditionell machen Gebiets- und Grenzstreitigkeiten einen großen Teil der IGH-Rechtsprechung aus. Dies gilt auch für die Jahre 2007 und 2008.

Malaysia-Singapur

Im Verfahren zwischen Malaysia und Singapur hatte der IGH über die territoriale Zugehörigkeit der Insel Pedra Branca/Pulau Batu Puteh sowie nahe gelegener Formationen zu befinden. Im Urteil vom 23. Mai 2008 stellte er fest, dass Pedra Branca zu Singapur gehöre. Im Gegensatz zu anderen Grenzstreitigkeiten stützte er sich dazu nicht auf die tatsächliche Ausübung von Hoheitsgewalt, sondern auf ein Schreiben des Sultans von Johor, in dem dieser im Jahr 1953 erklärt hatte, keine Ansprüche auf die Insel zu erheben. Malaysia (als dessen Teil Johor 1957 unabhängig wurde) musste sich dieses Schreiben entgegenhalten lassen und mit der Souveränität über die kleineren Inseln Middle Rocks und South Ledge begnügen.

nität über die kleineren Inseln Middle Rocks und South Ledge begnügen.

Nicaragua-Kolumbien und Nicaragua-Honduras

Zwei andere Urteile betreffen Gebiets- und Grenzstreitigkeiten in der Karibik. In beiden Fällen rief Nicaragua den Gerichtshof an, um den Verlauf seiner Seegrenzen mit zwei Nachbarstaaten (Kolumbien und Honduras) sowie die territoriale Zuordnung umstrittener Inseln klären zu lassen. Kolumbien bestritt die Zuständigkeit des Gerichtshofs, so dass dieser am 13. Dezember 2007 zunächst nur ein Zwischenurteil erlassen konnte; der honduranisch-nicaraguanische Grenzstreit wurde dagegen durch (End-)Urteil vom 8. Oktober 2007 beigelegt.

(i) Das Zwischenurteil im nicaraguanisch-kolumbianischen Rechtsstreit enthält wichtige Aussagen zur Abgrenzung der verschiedenen Phasen eines IGH-Verfahrens. Bereits 1928 hatten beide Staaten sich vertraglich darauf verständigt, drei der umstrittenen Inseln Kolumbien zuzusprechen. Insoweit hielt der IGH den Streit für erledigt, im Übrigen bejahte er seine Zuständigkeit. Umstritten war die Feststellung der teilweisen Unzuständigkeit. Denn zwar sprach der Vertrag von 1928 tatsächlich dafür, dass drei der umstrittenen Inseln zu Kolumbien gehören sollten. Nicaragua aber hielt den Vertrag für unwirksam. Der Gerichtshof ging auf diesen Aspekt nicht näher ein. Dies rief den begründeten Widerspruch vieler Richter hervor, die Nicaraguas Argumente erst in der Sache prüfen wollten. Dazu hätte die kolumbianische Einrede mit der Hauptsache verbunden werden müssen.

(ii) Im nicaraguanisch-honduranischen Rechtsstreit waren Zuständigkeit und Zulässigkeit unbestritten, weshalb der Gerichtshof sich zur Sache äußern konnte. Das detaillierte Urteil ist vor allem wegen seiner Aussagen zur Abgrenzung von Seegrenzen bedeutsam. Bevor er sich dieser Frage widmete, hatte der Gerichtshof festgestellt, dass die vier umstrittenen Inseln zu Honduras gehörten, weil es insbesondere seit den neunziger Jahren dort Hoheitsrechte ausgeübt (etwa Visa an Ausländer oder Fischereilizenzen vergeben) hatte. Bei der Abgrenzung der jeweiligen Seegrenzen beschritt der IGH methodisch neue Wege. In der jüngeren IGH-Recht-

sprechung und Schiedspraxis zu dieser extrem technischen, aber praktisch bedeutsamen Materie hatte sich die so genannte Äquidistanz-Methode durchgesetzt. Danach wird eine Linie gezogen, die exakt in gleicher Entfernung zu Punkten der Basislinien der streitenden Staaten verläuft. Diese Äquidistanz-Linie kann dann in einem zweiten Schritt aus Billigkeitserwägungen korrigiert werden. Im Streit zwischen Nicaragua und Honduras war die Äquidistanz-Methode problematisch, weil einige Basispunkte nicht eindeutig bestimmt werden konnten und die Küstenlinie sich durch Anschwemmungen im Delta eines Grenzflusses veränderte. Der Gerichtshof wählte daher eine andere Abgrenzungsart: Er wendete die so genannte Halbwinkel-Methode an, bei der die Grenze einer Linie folgt, die den Winkel halbiert, der aus den Linien der Küstenfront beider Staaten gebildet wird. Diese Halbierung auf größerer Basis entsprach im Grundsatz Nicaraguas Sicht, allerdings wurde die gewonnene Grenzlinie zugunsten Honduras verschoben, um der Bedeutung der vier umstrittenen (honduranischen) Inseln Rechnung zu tragen. In Sondervoten äußerten einige Richter Kritik am ›Methodenwechsel‹ des Urteils. Mit Recht wiesen sie darauf hin, dass auch die bisherige Äquidistanz-Methode Abweichungen zugelassen hatte; das Umschwenken auf die Halbwinkel-Methode führe daher zu noch mehr Rechtsunsicherheit in einem ohnehin sehr unberechenbaren Rechtsgebiet. Nicht zuletzt das Verfahren zwischen Nicaragua und Kolumbien wird zeigen, ob die Abkehr von der Äquidistanz-Methode eine Ausnahme bleibt. Unabhängig von dieser methodischen Frage führen beide Verfahren den Prozess der verbindlichen Abgrenzung maritimer Einflusszonen im karibischen Raum fort. Bedenkt man die Sensibilität territorialer Streitigkeiten, so ist schon dies ein Wert an sich.

b) Gewaltsame zwischenstaatliche Konflikte

In drei Verfahren hatte sich der Gerichtshof mit schweren zwischenstaatlichen Konflikten auseinandergesetzt: Die zwei Völkermord-Verfahren zwischen Bosnien-Herzegowina und Serbien³ sowie Kroatien und Serbien betreffen Völkerrechtsverstöße während der jugoslawischen Kriege der Jahre 1991 bis 1995; das Rassen-

diskriminierungs-Verfahren findet seine Grundlage im Kaukasus-Krieg des Jahres 2008. Aus Sicht des IGH sind derartige hochpolitische Verfahren zweischneidig: Einerseits unterstreichen sie die Bedeutung des Gerichtshofs, dem durchaus eine Funktion bei der Lösung essenzieller Streitfragen beigemessen wird. Andererseits ist der Gerichtshof zumeist auf eine nachträgliche Beurteilung beschränkt. Auch kann er Konflikte kaum je in ihrer Gesamtheit beurteilen, da er nur für begrenzte Teilaspekte zuständig ist. In den Entscheidungen der Jahre 2007 und 2008 werden beide Probleme deutlich. Dies kann anhand des kroatischen Völkermord-Verfahrens sowie des Rassendiskriminierungs-Verfahrens illustriert werden:

Das kroatische Völkermord-Verfahren

Im Verfahren zwischen Kroatien und Serbien wird seit nunmehr einem Jahrzehnt darüber verhandelt, ob Serbien seine Verpflichtungen aus der Völkermord-Konvention gegenüber Kroatien verletzt hat – nur für diese Frage kann überhaupt eine IGH-Zuständigkeit behauptet werden. Weiter kompliziert wird das Verfahren durch Unsicherheiten bei der Frage nach der Mitgliedschaft Serbiens in den Vereinten Nationen (die gemäß Art. 35 des IGH-Statuts auch seine Parteifähigkeit vor dem IGH beeinflusst): Serbien hatte lange Zeit behauptet, als Rechtsnachfolger des ehemaligen Jugoslawiens dessen UN-Mitgliedschaft fortzuführen; die Mehrheit der UN-Mitglieder hatte diesen Anspruch zurückgewiesen. Nach dem Sturz des Regimes von Slobodan Milosevic hatte es diese Identitätsthese aufgegeben und war Ende 2000 als neues Mitglied in die Vereinten Nationen aufgenommen worden. Im Jahr 2001 war es dem Übereinkommen über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (kurz: Völkermordkonvention) beigetreten, hatte jedoch die Zuständigkeit des IGH zur Entscheidung über Streitigkeiten durch einen Vertragsvorbehalt ausgeschlossen.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Wirrnisse war auch das kroatisch-serbische Verfahren bis 2008 nicht über Fragen der Zuständigkeit und die Zulässigkeit hinausgekommen. In seinem Zwischenurteil vom 19. November 2008 hatte sich der IGH mit zwei serbischen Einreden auseinanderzusetzen:

(i) Zum Zeitpunkt der Klageerhebung im Jahr 1999 sei es kein Mitglied der Vereinten Nationen und somit ohne Zugang zum Gericht gewesen.

(ii) Aufgrund des serbischen Vertragsvorbehalts sei der IGH nicht zuständig, über Verletzungen der Völkermord-Konvention zu entscheiden. In seinem Urteil wies der Gerichtshof beide Einreden zurück.

Zu (i): Insbesondere die Entscheidung zur Frage des Gerichtszugangs kam durchaus überraschend. Denn im Kosovo-Verfahren zwischen Serbien und verschiedenen NATO-Mitgliedstaaten hatte der IGH Serbien den Zugang zum Gericht verweigert, weil es bei Klageerhebung im Jahr 1999 ja kein UN-Mitglied gewesen sei. Dieser Aspekt hatte schon im bosnischen Völkermord-Verfahren eine erhebliche Rolle gespielt; damals hatte der IGH aber plausibel erklären können, die bosnische Klage bereits 1996 in einem Zwischenurteil zugelassen zu haben. Im Kroatien-Verfahren gab es kein derartiges vorheriges Urteil. Viele Beobachter hatten daher erwartet, dass der Gerichtshof die kroatische Klage abweisen würde, weil Serbien zum Zeitpunkt der Klageerhebung (1999) eben nicht UN-Mitglied gewesen war. Der Gerichtshof kam zu einem anderen Ergebnis. Seiner Ansicht nach war Kroatiens Klage zwar zum Zeitpunkt der Erhebung unzulässig; der serbische UN-Beitritt habe dieses Problem aber nachträglich geheilt. Diese verschlungene Argumentation traf auf heftige Kritik einer Gerichtsminderheit, die die zentrale Bedeutung des Zugangs zum Gericht hervorhob. Und in der Tat befremdet das Hin und Her der IGH-Rechtsprechung zur ser-

* Der Verfasser war an zwei der im Folgenden behandelten Verfahren (Georgien-Russland; Kroatien-Serbien) als Berater beteiligt.

1 Der IGH berichtet jährlich an die Generalversammlung, jedoch von der Mitte des Jahres zur Mitte des nächsten Jahres.

2 Vgl. Karin Oellers-Frahm, IGH: Bosnien-Herzegowina gegen Jugoslawien, VN, 4/2007, S. 163ff.

3 Im Folgenden wird vereinfachend von Serbien gesprochen. Dieses ist Teil der ehemaligen Bundesrepublik Jugoslawien, die seit dem Jahr 2003 unter ›Serbien und Montenegro‹ firmierte, von dem sich Montenegro im Jahr 2006 abspaltete.

bischen UN-Mitgliedschaft. Auch mit dem Grundsatz der Parteilichkeit scheint es nur schwer zu vereinbaren, dass Serbien im Jahr 1999 mangels Gerichtszugang keine Klage erheben durfte, wohl aber verklagt werden konnte.

Zu (ii): Die Entscheidung zur zweiten serbischen Einrede war ebenfalls kontrovers. Der IGH erklärte, dass Serbien auch schon vor seinem Beitritt im Jahr 2001 an die Völkermordkonvention gebunden war. Dies ergebe sich aus einer Erklärung aus dem Jahr 1992, in der Vertreter der Parlamente Serbiens und Montenegro bekräftigt hatten, die völkerrechtlichen Verpflichtungen Jugoslawiens fortzuführen. Der Gerichtshof sah darin eine Selbstbindung, die Serbien nicht nachträglich habe lösen können. Dieser Interpretation liegt eine weite Auslegung der Erklärung zugrunde, die der formellen Vorgabe des Rechts der Staatennachfolge nicht zu genügen scheint. Andererseits hatte Serbien selbst in den neunziger Jahren keinen Zweifel an seiner Bindung an die Völkermordkonvention gelassen und nicht zuletzt auf ihrer Grundlage die Kosovo-Verfahren gegen diverse NATO-Staaten eingeleitet.

Insgesamt bildet das kroatische Völkermord-Urteil den vorläufigen Endpunkt der Auseinandersetzungen um den rechtlichen Status Serbiens und sein Verhältnis zu den Vereinten Nationen. Die rechtliche Aufarbeitung dieser Problematik war für den Gerichtshof undankbar, weil auch Generalversammlung und Sicherheitsrat an pragmatischen Lösungen und nicht an Rechtsklarheit interessiert waren. Dennoch kann man dem Gerichtshof kein gutes Zeugnis ausstellen. Seine Rechtsprechung hat die große Unsicherheit nur noch verstärkt und ist zu Recht als »consistently inconsistent« (Yehuda Blum) bezeichnet worden. Das Zwischenurteil vom 19. November 2008 hat zur Folge, dass Kroatien und Serbien sich nun, knapp 20 Jahre nach dem kroatischen Unabhängigkeitskrieg, über die einzig relevante Sachfrage des IGH-Verfahrens auseinandersetzen können: ob Serbien gegenüber Kroatien seine Verpflichtungen aus der Völkermordkonvention verletzt hat. Ob diese Auseinandersetzung zu Rechtsfrieden und Gerechtigkeit auf dem Balkan beiträgt oder nur bereits verheilende Wunden wieder aufreißt, ist durchaus offen.

Das Rassendiskriminierungs-Verfahren

Im wohl dramatischsten Verfahren des Jahres 2008 hatte der Gerichtshof sich mit Aspekten des Kaukasus-Krieges auseinanderzusetzen. Wenige Tage nach Ausbruch des Krieges Anfang August 2008 hatte Georgien Klage vor dem IGH erhoben und diese mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz verbunden. Wie in den Völkermord-Verfahren war die IGH-Zuständigkeit auf einen Teilaspekt des Konflikts beschränkt: Da Russland sich der IGH-Gerichtsbarkeit nicht generell unterworfen hat und auch andere Schiedsklauseln nicht eingriffen, stützte Georgien seine Klage auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965. Gegen dieses habe Russland verstoßen, weil es – so die georgische Argumentation – Rechte der georgischen Volksgruppe systematisch verletzt habe und Rechtsverletzungen durch ossetische wie abchasische Milizen nicht entgegengetreten sei.

Vor dem Gerichtshof wurde 2008 der georgische Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz verhandelt. In einem solchen Eilverfahren prüft der IGH Zuständigkeit und Zulässigkeit nicht umfassend und kann die Parteien verpflichten, bestimmte Handlungen bis zum Erlass des eigentlichen Urteils zu unterlassen. Umstritten war insbesondere, ob der Konflikt tatsächlich als Streit über Fragen der Rassendiskriminierung charakterisiert werden konnte. Im Beschluss vom 15. Oktober 2008 akzeptierte der Gerichtshof diese georgische Charakterisierung zumindest im Rahmen des Eilverfahrens mit knapper Mehrheit; zudem hielt er fest, dass Russland auch außerhalb des russischen Staatsgebiets menschenrechtliche Standards des Übereinkommens beachten müsse.

Bei seinen eigentlichen Schutzanordnungen blieb der IGH dann jedoch hinter den georgischen Erwartungen zurück. Sein Beschluss richtet sich nicht einseitig an Russland, sondern verpflichtet beide Parteien, im Konfliktgebiet Akte der Rassendiskriminierung zu unterlassen beziehungsweise zu unterbinden. Wenn Georgien vom IGH eine deutliche Stärkung seiner völkerrechtlichen Position erwartet haben sollte, konnte es mit diesen Aussagen nicht zufrieden sein. Ohnehin aber hatte sich die Situation zum Zeitpunkt des Gerichtsbeschlusses so weit beruhigt, dass dieser

nur noch eine begrenzte Wirkung entfalten konnte. Das Rassendiskriminierungs-Verfahren illustriert daher insgesamt die Problematik einer Einbeziehung des IGH in laufende, »heiße« Konflikte.

c) Weitere Verfahren

In weiteren Entscheidungen äußerte sich der Gerichtshof insbesondere zu Fragen des diplomatischen Schutzes für Staatsangehörige sowie der Rechtshilfe in Strafsachen.

1. Das Zwischenurteil vom 24. Mai 2007 im Diallo-Verfahren betraf Fragen des diplomatischen Schutzes. Guinea hatte die Demokratische Republik Kongo verklagt, weil diese Rechte des guineischen Unternehmers Ahmadou Sadio Diallo und zweier von ihm geführten Gesellschaften verletzt habe. Kongo bestritt unter anderem die Klagebefugnis Guineas. Die Unternehmen Diallos seien Unternehmen nach kongolischem Recht, daher könne Guinea keine Schutzrechte ausüben. Der IGH hielt diese Einrede aufrecht. Damit bekräftigte er die traditionelle Sicht, nach der nur der Heimatstaat Rechte von Unternehmen völkerrechtlich geltend machen kann. Die grundlegende Festlegung geht auf das nunmehr 40 Jahre alte Urteil im Fall »Barcelona Traction« zurück. Die Bekräftigung dieser Position ist bedeutsam, weil sich Staaten in Verträgen zunehmend darauf verständigen, etwa den diplomatischen Schutz von Minderheitsaktionären zuzulassen. Das Diallo-Urteil steht solchen vertraglichen Regelungen nicht entgegen. Fehlen sie (wie hier), so kann der Heimatstaat nur Verletzungen von Individualrechten einschließlich etwaiger Rechte des Geschäftsführers geltend machen.

2. Durch Beschluss vom 5. Juni 2008 gab der IGH einem Antrag Mexikos auf einstweiligen Rechtsschutz statt und verpflichtete die USA, während des laufenden IGH-Verfahrens auf die Hinrichtung fünf mexikanischer Staatsangehöriger zu verzichten. Der zugrunde liegende Sachverhalt ist vergleichbar mit dem des »La-Grand-Verfahrens«, in dem die Bundesrepublik Deutschland vor dem Internationalen Gerichtshof das Recht ihrer Staatsangehörigen auf konsularischen Beistand geltend gemacht hatte. Verfahrensrechtlich weist das mexikanische Verfahren Besonderheiten auf, weil Mexiko – um das Problem der Zuständigkeit zu umge-

hen – einen Antrag auf Wiederaufnahme seines bis 2004 durchgeführten Avena-Verfahrens stellte.

3. Durch Urteil vom 4. Juni 2008 stellte der Gerichtshof fest, dass Frankreich gegenüber Dschibuti seine Verpflichtungen aus einem bilateralen Rechtshilfeübereinkommen verletzt habe. Dies war erwartet worden, hatten französische Behörden sich doch ohne nähere Begründung geweigert, Gerichtsakten nach Dschibuti zu übersenden. Bedeutsamer war, dass der Gerichtshof die weitergehenden Anträge Dschibutis abwies: So befand er zwar, dass französische Gerichte dschibutische Würdenträger nicht einfach (wie 2005 geschehen) zur Aussage ›vorladen‹ könnten, sah in diesem Verhalten aber keinen Völkerrechtsverstoß. Insgesamt trug das IGH-Verfahren vor allem dazu bei, die diplomatischen Verstimmungen zwischen beiden Staaten beizulegen.

4. Durch Beschluss vom 23. Januar 2007 lehnte der Gerichtshof einen Antrag Uruguays auf einstweiligen Rechtsschutz im ›Pulp-Mills-Verfahren‹ ab. Hintergrund des Verfahrens ist der Streit zwischen Uruguay und Argentinien über den Bau von Zellulosefabriken. Nach Ansicht Argentiniens bedroht das Projekt die Wasserqualität des (beide Staaten trennenden) Flusses Uruguay. 2006 hatte der IGH es abgelehnt, die Regierung Uruguays zu einem einstweiligen Baustopp zu verpflichten. Nunmehr lehnte er die Forderung des Staates ab, Argentinien müsse seine Staatsangehörigen davon abhalten, durch Blockaden den Fortgang des Baues zu verhindern. Mittlerweile haben sich derartige Aufregungen gelegt und das Verfahren hat das Hauptsache-Stadium erreicht.

Anhängige Verfahren

Die Entscheidungen der Jahre 2007 und 2008 zeigen, mit welcher Vielfalt von Rechtsfragen der Gerichtshof betraut wird. Die Liste neuer Verfahren verstärkt diesen Eindruck. Sie umfasst einen weiteren Streit über Seegrenzen in Lateinamerika (Peru-Chile), daneben aber auch weniger klassische Fälle. Zu nennen sind die Klage Ecuadors gegen Kolumbien wegen des Einsatzes von Unkrautbekämpfungsmitteln, der nicht zuletzt ecuadorianische Coca-Felder betrifft; die Klage Mazedoniens gegen Griechenland wegen dessen Vetos gegen Mazedoniens NATO-Beitritt; fer-

ner schließlich eine deutsche Klage gegen Italien (ausführlicher dazu weiter unten).

Etwas in den Hintergrund gedrängt werden diese zwischenstaatlichen Streitigkeiten durch eine neue Gutachtenanfrage: Mit Resolution 63/3 ersuchte die Generalversammlung den Gerichtshof am 8. Oktober 2008, zur Völkerrechtsmäßigkeit der kosovarischen Unabhängigkeitserklärung Stellung zu nehmen. Die Anfrage ist maßgeblich von Serbien betrieben worden, hat in der Generalversammlung aber eine klare Mehrheit gefunden. Sie zeigt erneut, dass kontroverse politische Streitfragen häufig auf dem ›Umweg‹ des Gutachtenverfahrens vor den Gerichtshof gebracht werden können. Das große Interesse am Verfahren lässt sich etwa daran ermessen, dass 36 UN-Mitgliedstaaten schriftlich zur Anfrage Stellung genommen haben.

Organisatorische Fragen

In den Jahren 2007 und 2008 hat der Gerichtshof sein Verfahren weiter behutsam gestrafft. Neue Richtlinien (practice directions) ermahnen die Parteien zu Kürze in ihren Schriftsätzen und Plädoyers. Sie stellen einen weiteren Versuch des Gerichtshofs dar, Parteivorträge auf wesentliche Verfahrensaspekte zu beschränken. Echte Wirkung werden solche Ermahnungen aber wohl nur entfalten, wenn der Gerichtshof das Verfahren – etwa durch Hinweise oder Nachfragen – stärker als bisher steuert.

Wesentliche Veränderungen brachten die Ende 2008 turnusgemäß durchgeführten Wahlen neuer Richter mit sich. Fünf der 15 Richterposten waren zu besetzen. Wiedergewählt wurden die Richter Awn Shawkat Al-Khasawneh und Ronny Abraham, neu gewählt António A. Cançado Trindade, Christopher Greenwood und Abdulqawi Ahmed Yusuf. Die britische Juristin Dame Rosalyn Higgins trat nicht zur Wiederwahl an. Sie hat die Arbeit des Gerichtshofs seit ihrer Wahl 1995 und insbesondere während ihrer Präsidentschaft seit 2006 geprägt. Zwar sucht der IGH Diskussionen über Gerichtsinterna zu vermeiden. Dass Higgins bei Kollegen wie bei Staatenvertretern und Wissenschaftlern hohes Ansehen genoss, ist jedoch kein Geheimnis. Während ihrer Präsidentschaft hat der Gerichtshof auch kontroverse Entscheidungen mit großen Mehrheiten getroffen, was für die hohe Inte-

grationskraft seiner Präsidentin spricht. Auch das Bemühen des Gerichtshofs um Verfahrensstraffungen sowie den systematischen Umgang mit Beweisfragen sind wohl maßgeblich auf die am ›common law‹ geschulte Juristin zurückzuführen.

Deutschland und der IGH

Erwähnung verdienen Entwicklungen im Verhältnis Deutschlands zum IGH. Seit dem 1. Mai 2008 steht dieses auf einer neuen Grundlage: Die Bundesrepublik hat eine allgemeine Unterwerfungserklärung nach Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut abgegeben. Dadurch erklärt sich Deutschland bereit, Streitigkeiten aller Art – auch unabhängig von speziellen vertraglichen Vereinbarungen – vor dem IGH auszutragen. Aus Sorge vor unliebsamen Klagen sind davon allerdings Verfahren im Zusammenhang mit militärischen Einsätzen ausgenommen. Über die Notwendigkeit dieses Vorbehalts kann man streiten. Dennoch bleibt die deutsche Unterwerfungserklärung ein wichtiger Schritt. Sie lässt deutschen Bekenntnissen zum Völkerrecht als normativer Ordnung des internationalen Systems Taten folgen und bringt das Vertrauen Deutschlands in den Gerichtshof zum Ausdruck.

Ausdruck dieses Vertrauens ist es auch, dass die Bundesrepublik im Dezember 2008 erneut eine Klage vor dem IGH erhoben hat. Das Verfahren richtet sich gegen Italien und betrifft das völkerrechtliche Immunitätsrecht. Italienische Gerichte hatten die Bundesrepublik in den vergangenen Jahren zur Zahlung von Schadenersatz wegen Verbrechen der deutschen Wehrmacht verurteilt, was die Bundesrepublik als Verletzung ihrer Immunität ansieht. Über den konkreten Rechtsstreit hinaus wird das IGH-Verfahren die umstrittene Frage klären helfen, ob bei besonders schwerwiegenden Völkerrechtsverstößen die Immunität fremder Staaten aufgehoben werden darf.

Dokumente: Report of the International Court of Justice, 1 August 2006-31 July 2007, General Assembly, Official Records, Sixty-second Session, Suppl. No. 4, UN Doc. A/RES/62/4 v. 10.8.2008; Report of the International Court of Justice, 1 August 2007-31 July 2008, General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Suppl. No. 4, UN Doc. A/RES/63/4 v. 7.8.2008; Sämtliche Entscheidungen sind auch auf der Webseite des IGH abrufbar: <http://www.icj-cij.org>

Völkerrechtskommission:

60. Tagung 2008

- Abschluss der Arbeiten zum Recht der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen
- Fortschritte bei den Themen Vorbehalte bei Verträgen, Auswirkungen kriegsgerichtlicher Konflikte auf Verträge und Verantwortlichkeit internationaler Organisationen
- Schutz von Personen im Katastrophenfall und Immunität staatlicher Amtsträger vor ausländischer Strafgerichtsbarkeit als Themen erstmals behandelt

Nina Hüfken

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Nina Hüfken über die 59. Tagung 2007, VN 4/2008, S. 177f., fort.)

Ein äußerst umfangreiches Arbeitsprogramm bewältigte die **Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC)** in ihrem Jubiläumsjahr 2008. Die 34 unabhängigen Völkerrechtsexperten, darunter das deutsche Mitglied Georg Nolte, traten anlässlich der 60. Tagung zu zwei Sitzungen von jeweils gut einmonatiger Dauer (5.5. – 6.6. und 7.7. – 8.8.2008) in Genf zusammen. Aus Anlass des sechzigjährigen Bestehens des mit der Kodifizierung und Weiterentwicklung des Völkerrechts betrauten Expertengremiums fand zudem am 19.5.2008 eine Jubiläumsfeier statt. Hauptrednerin war die Präsidentin des Internationalen Gerichtshofs Rosalyn Higgins.

Zum Thema **Gemeinsame natürliche Ressourcen** schlossen die Kommissionsmitglieder die Arbeiten zum Recht der grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen ab. In zweiter Lesung nahmen sie einen Entwurf mit 19 Artikeln samt Kommentierung und einer Präambel an und leitete diesen an die Generalversammlung weiter. Dies ist ein wichtiger Schritt, da sich die Dringlichkeit der Thematik angesichts einer drohenden Wasserkrise in Teilen der Welt auf der Vorjahrestagung offenbart hatte. Aufgrund unterschiedlicher Ansichten, die seitens der UN-Mitgliedstaaten in Bezug auf die Frage nach der abschließenden Form der Arbeiten geäußert worden waren, empfahlen sie der Generalversammlung, in zwei Schritten vorzugehen. Demnach sollte sie den Entwurf zunächst in einer Resolution lediglich zur Kenntnis nehmen und im Anhang

veröffentlichen sowie den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung bilateraler und multilateraler Abkommen auf dessen Grundlage empfehlen. Erst später könne dann an die Ausarbeitung einer Konvention gedacht werden. Insofern verzichteten sie auch vorläufig darauf, Artikel zum Verhältnis des Entwurfs zu anderen Völkerrechtsabkommen sowie zu möglichen Streitbeilegungsmechanismen zu entwerfen, da dies erst im Zusammenhang mit dem zweiten Schritt relevant werde. Im Vergleich zu dem im Jahr 2006 erarbeiteten Entwurf nahmen die Experten kleinere inhaltliche Modifikationen vor, änderten aber die wesentlichen Bestimmungen nicht, nach denen eine gleichberechtigte und sinnvolle Nutzung grenzüberschreitender Grundwasservorkommen unter Beachtung des Schutzes der Ökosysteme und der Vermeidung gegenseitiger Schadenszufügung ermöglicht werden soll. Als Vorbild diente das Übereinkommen über das Recht der nicht-schiffahrtlichen Nutzung internationaler Flussgebiete aus dem Jahr 2007.

Bei der Materie **Auswirkungen kriegsgerichtlicher Konflikte auf Verträge** nahm die ILC in erster Lesung einen Entwurf von 18 Artikeln nebst Kommentaren an. Zusätzlich erarbeiteten die Kommissionsmitglieder einen Anhang, welcher eine Aufzählung verschiedener Vertragskategorien enthält, deren Gegenstand auf die teilweise oder vollständige Fortgeltung des jeweiligen Vertrags während eines bewaffneten Konflikts schließen lässt. Hierzu zählen Verträge des humanitären Völkerrechts, Verträge, die dauerhafte territoriale Beziehungen regeln, Freundschafts- und Handelsabkommen, die zivilrechtliche Ansprüche betreffen, Menschenrechtsverträge, Verträge im Bereich des Umweltschutzes, Schiedsverträge auf dem Gebiet des Handelsrechts sowie Verträge über diplomatische und konsularische Beziehungen. Der Entwurf integriert internationale und nicht-internationale Konflikte in seinen Anwendungsbereich und basiert auf dem Kontinuitätsgrundsatz, das heißt der Grundannahme, dass der Ausbruch eines Konflikts nicht zwangsläufig zur Beendigung oder Suspendierung der Vertragsbeziehungen zwischen den beteiligten Staaten oder einem beteiligten Staat und einem Drittstaat führt. Dies gilt im besonderen Maße für die im Anhang aufgeführten Vertragskategorien. Andererseits gibt es nach Ansicht der Völker-

rechtler Verträge, bei denen die Beendigung, der einseitige Widerruf oder die zeitweise Suspendierung der Vertragsbeziehungen während des Konflikts nahe liegt. Wie es sich Einzelfall verhält, ist anhand der allgemeinen Auslegungsregeln der Art. 31 und 32 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) sowie weiterer Anhaltspunkte wie der Tragweite des Konflikts, dessen Auswirkungen auf den Vertrag, des Gegenstands des Vertrags sowie der Anzahl der Vertragsparteien zu ermitteln. Damit ist auch geklärt, dass dem Willen der Vertragsparteien in diesem Zusammenhang allenfalls eine untergeordnete Rolle zukommt. Der Kommentar stellt klar, dass zwingende Normen des Völkerrechts (*ius cogens*) von den Bestimmungen nicht berührt werden. Dies ausdrücklich gilt auch für Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates nach Kapitel 7 der UN-Charta sowie Vertragsbeendigungen in Übereinstimmung mit den Art. 54 bis 62 WVK.

Der Praxisleitfaden zu den **Vorbehalten bei Verträgen** konnte gleich um 23 weitere kommentierte Richtlinien ergänzt werden. So soll zunächst jeder Vorbehalt soweit wie möglich mit Gründen versehen werden. Der lediglich empfehlende Charakter dieser Richtlinie ergibt sich daraus, dass die WVK anders als beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention keine Begründungspflichten für Vorbehalte vorsieht. Weitere Richtlinien regeln das Verfahren für die Annahme von Vorbehalten und Einsprüche gegen Vorbehalte und ergänzen damit die Art. 20ff. WVK. In diesem Zusammenhang lösten die ILC-Mitglieder die zuvor umstrittene Frage, ob auch Staaten, die nicht Vertragspartei sind, einen Einspruch erheben dürfen. Dies ist zulässig, wenn für den betreffenden Staat die Möglichkeit eines Beitritts besteht. Rechtsfolgen ergeben sich aus einer derartigen Erklärung aber erst nach erfolgtem Beitritt. Ferner bedarf es zu diesem Zeitpunkt einer ausdrücklichen Bestätigung, wenn der Einspruch bereits vor Unterzeichnung des Vertrags abgegeben wurde. Die Kommission diskutierte außerdem den 13. Bericht des Sonderberichterstatters Alain Pellet zu Reaktionen auf interpretative Erklärungen und leitete zehn Richtlinien heraus an den Redaktionsausschuss weiter.

Mit der Annahme von acht kommentierten Artikelentwürfen schreiten die Ko-

difizierungsarbeiten zur **Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gewohnt zügig** voran. Diese betreffen die Geltendmachung der Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation als Teil der Durchsetzung der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Wie in den Vorjahren konnten die entsprechenden Regelungen zum Recht der Staatenverantwortlichkeit als Grundlage herangezogen werden. Zusätzlich sieht der Entwurf vor, dass in den Fällen, in denen eine internationale Organisation neben einem Mitgliedstaat nur nachrangig haftet, die Verantwortlichkeit der Organisation nur geltend gemacht werden kann, wenn die vorrangige Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates nicht zur Wiedergutmachung geführt hat. Eine andere als die verletzte internationale Organisation kann die Verantwortlichkeit einer internationalen Organisation nur geltend machen, wenn die Verpflichtung, die verletzt wurde, gegenüber der gesamten internationalen Gemeinschaft besteht und der Schutz der internationalen Gemeinschaft zu den Aufgaben der Organisation gehört. Letzteres war insbesondere im Hinblick auf regionale Organisationen umstritten. Es hat sich aber die Ansicht durchgesetzt, dass die Mitgliedstaaten ihr Recht, eine derartige Völkerrechtsverletzung geltend zu machen, auf die bestreffende regionale Organisation übertragen können. Der Redaktionsausschuss nahm auf der Grundlage der Vorarbeit einer Arbeitsgruppe sieben weitere Artikelentwürfe zu Gegenmaßnahmen an, deren Behandlung auf die nächste Tagung verschoben wurde. Zuvor hatten die Kommissionsmitglieder in der Debatte des sechsten Berichts des Berichterstatters Giorgio Gaja zu diesem Thema unterschiedliche Ansichten zu dem Verhältnis von Gegenmaßnahmen zu Sanktionen, die eine internationale Organisation aufgrund ihres Satzungsrechts gegen Mitgliedstaaten verhängen kann, geäußert.

Zu der Materie **Ausweisung von Ausländern** lag der vierte Bericht des Berichterstatters Maurice Kamto vor. Eine Arbeitsgruppe beriet über die darin angesprochenen Probleme der Ausweisung von Ausländern mit doppelter oder mehrfacher Staatsangehörigkeit sowie des Verlusts der Staatsangehörigkeit als Folge der Ausweisung, nachdem die Diskussion erhebliche Meinungsunterschiede über den Umgang mit dieser Thematik offenbart

hatte. Die Arbeitsgruppe kam zu dem Schluss, dass es ausreiche in der Kommentierung des Entwurfs zu Art. 4 darauf hinzuweisen, dass das darin enthaltene Prinzip der Nichtausweisung eigener Staatsangehöriger auch auf Personen anwendbar sei, welche rechtmäßig eine oder mehrere andere Staatsangehörigkeiten erworben haben. Ebenfalls klarzustellen sei, dass der Entzug der Staatsangehörigkeit nicht dem Zweck dienen sollte, dieses Prinzip zu umgehen. Die Kommissionsmitglieder begrüßten diese Vorgehensweise.

Neu im Arbeitsprogramm der ILC ist das Thema **Schutz von Personen im Katastrophenfall**. Hierzu berieten die Völkerrechtsexperten über einen vorläufigen Bericht des Berichterstatters Eduardo Valencia-Ospina sowie über ein Memorandum des Sekretariats, das überwiegend Naturkatastrophen betraf, aber auch einen Überblick über bestehende rechtliche Mittel im Bereich des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe gab. In der Debatte zeigte sich, dass noch Klärungsbedarfs hinsichtlich des Zuschnittes der Materie besteht. Meinungsunterschiede gab es insbesondere bei der Frage, ob es sinnvoll sei individualrechtsbezogen vorzugehen oder ob objektive Verpflichtungen verschiedener Akteure wie des betroffenen Staates, hilfswilliger Staaten sowie internationaler Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt werden sollten. Umstritten war ferner, ob neben Naturkatastrophen auch durch menschliches Verhalten verursachte Unglücksfälle in den Untersuchungsgegenstand zu integrieren sind.

Ein weiteres neu aufgenommenes Thema stellt die **Immunität staatlicher Amtsträger von ausländischer Strafgerichtsbarkeit** dar. Hierzu lagen ein vorläufiger Bericht des Berichterstatters Roman A. Kolodkin sowie ein Memorandum des Sekretariats vor. Die Diskussion konzentrierte sich ebenfalls auf die Herangehensweise. Unterstützung fand der Vorschlag des Berichterstatters, sich nicht mit der Immunität vor internationalen Gerichtshöfen sowie den Gerichten des Heimatstaates des jeweiligen Amtsträgers zu befassen. Einigkeit bestand auch darüber, dass die Immunität eine feste normative Grundlage im Völkergewohnheitsrecht besitzt. Dagegen beurteilten die Kommissionsmitglieder die Frage unterschiedlich, ob es

hilfreich sei, Staatenpraxis zur Immunität fremder Staaten von nationaler Gerichtsbarkeit zu Vergleichszwecken heranzuziehen. Schließlich zeichnete sich ab, dass der erfasste Personenkreis und mögliche Ausnahmen von der Immunität grundlegender Betrachtung bedürfen.

Keine Fortschritte sind bei der Befassung mit der **Verpflichtung, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern** (*aut dedere aut judicare*) zu verzeichnen, da nach wie vor unklar ist, ob sich die Verpflichtung im Völkergewohnheitsrecht verorten lässt und wie sie sich zum Weltrechtsprinzip und Auslieferungsgesuchen internationaler Gerichtshöfe verhält. Da nur wenige Staaten der Bitte um Stellungnahmen nachgekommen sind, gestaltet sich der Zugang zu relevanter Staatenpraxis schwierig. Dementsprechend enthielt der dritte Bericht des Berichterstatters Zdislaw Galicki wenig neue Aspekte. Er stimmte mit den Kommissionsmitgliedern überein, zukünftig auch unabhängig von dieser Informationsquelle Vorschläge zu unterbreiten. Zusätzlich wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt.

Ebenfalls neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen Vertragspraxis und Vertragsweiterentwicklung im Laufe der Zeit (*treaties over time*) sowie Meistbegünstigungsklauseln auf, für die im nächsten Jahr Arbeitsgruppen eingesetzt werden sollen. Eine ausführliche Begründung des von Georg Nolte stammenden Vorschlags, sich mit wandelnder Vertragspraxis zu befassen, ist dem Tagungsbericht angefügt. Demnach geht es um das Spannungsverhältnis zwischen der Stabilität währenden Funktion internationaler Übereinkommen und der Notwendigkeit, auf nachfolgende Entwicklungen in den internationalen Beziehungen zu reagieren. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass einige wichtige Übereinkommen der Nachkriegszeit eine gewisse Laufzeit erreicht haben, sollen unter anderem die bisher wenig beachteten Auslegungsgesichtspunkte späterer Übereinkommen und nachfolgender Staatenpraxis zwischen den Vertragsstaaten aus Art. 31 Abs. 3 WVK problematisiert werden.

Bericht: International Law Commission, Report on the Work of its Sixtieth Session (5 May to 6 June and 7 July to 8 August 2008), General Assembly, Official Records, Sixty-third Session, Suppl. 10 (A/63/10); <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2008/2008report.htm>

Personalien

Friedenssicherung

Am 24. August 2009 wurde **Jean-Maurice Ripert** von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon zum Sondergesandten für die Unterstützung Pakistans ernannt. Ban schuf diesen Posten neu, um die pakistanische Regierung und die internationale Gemeinschaft bei der Bewältigung der jüngsten humanitären Krise zu unterstützen. Mehr als zwei Millionen Menschen waren im Laufe des Jahres 2009 aufgrund der Kämpfe im Sommer zwischen der pakistanischen Armee und den Taliban gezwungen, ihre Heimat im Swat-Tal zu verlassen und Hilfe im Nordwesten des Landes zu suchen. Der 56-jährige Diplomat war seit dem Jahr 2007 Ständiger Vertreter Frankreichs bei den UN in New York, davor in Genf.

Kultur

Mit 31 von 58 Stimmen hat der Exekutivrat der UNESCO am 22. September 2009 die Bulgarin **Irina Gueorguieva Bokowa** für den Posten der UNESCO-Generaldirektorin nominiert. Erst in einer Stichwahl im fünften Wahlgang setzte sich die 57-jährige ehemalige Außenministerin gegen den Kandidaten aus Ägypten Faruk Hosni durch. Ihre Ernennung muss am 15. Oktober 2009 noch von der UNESCO-Generalkonferenz bestätigt werden, was als Formsache gilt. Bokowa wird dann die erste Frau auf diesem Posten sein, den sie im November 2009 antreten wird. Sie folgt dem Japaner Koïchiro Matsuura, dessen zweite Amtszeit nach zehn Jahren ausläuft (Vgl. Personalien, VN, 5/2005, S. 212). Bokowa studierte am Institut für Internationale Be-



Judy Cheng-Hopkins

UN-Foto: Garten

ziehungen in Moskau. Von 1977 an arbeitete sie in unterschiedlichen Positionen im bulgarischen Außenministerium und war von November 1996 bis Februar 1997 Außenministerin. Seit dem Jahr 2005 ist sie Botschafterin ihres Landes in Paris und bei der UNESCO.

Menschenrechte

Der UN-Menschenrechtsrat ernannte **Rashida Manjoo** am 18. Juni 2009 zur Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, deren Ursachen und deren Folgen. Die südafrikanische Juristin ist Anwältin am Obersten Gerichtshof Südafrikas und ehemaliges parlamentarisches Mitglied der Kommission für Geschlechtergleichstellung. Manjoo war von 1998 bis 2003 an der Entwicklung eines Handbuchs zu Gleichstellungsfragen für den Internationalen Strafgerichtshof beteiligt. Zudem war sie von 1998 bis 2001 Mitglied der Arbeitsgruppe für ein Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Sie löst Yakin Ertürk ab, die das Amt seit 2003 ausgeübt hatte.

Sekretariat

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon ernannte am 17. August 2009 **Judy Cheng-Hopkins** aus Malaysia zur Beigeordneten Generalsekretärin zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung und Leiterin des gleichnamigen Büros. Von 2006 an bis zu ihrer Ernennung hatte Cheng-Hopkins als Beigeordnete Hohe Flüchtlingskommissarin der Vereinten Nationen die Verantwortung für die operative Arbeit der Organisation in mehr als 118 Ländern. Davor arbeitete die im Jahr 1951 geborene Cheng-Hopkins in verschiedenen Führungspositionen unter anderem für das Welternährungsprogramm und das UN-Entwicklungsprogramm, überwiegend in Afrika. Sie löst Jane Holl Lute ab, die seit Juli 2008 dieses Amt bekleidet hatte.

Sonstiges

Park Soo-gil, ehemaliger Ständiger Vertreter der Republik Korea bei den Vereinten Nationen, wurde am 11. August 2009 auf der 39. Plenarversammlung in Seoul (Südkorea)

für drei Jahre zum neuen Präsidenten des Weltverbands der Gesellschaften für die Vereinten Nationen (WFUNA) gewählt. Park steht bereits seit dem Jahr 1963 im Dienst des südkoreanischen Außenministeriums und war von 1995 bis 1998 Ständiger Vertreter bei den Vereinten Nationen. Er übernimmt das Amt von dem Schweden Hans Blix, der zum Ehrenpräsidenten ernannt wurde. **Boniani Golmohammadi**, der ehemalige Generalsekretär der UN-Gesellschaft Schwedens ist neuer WFUNA-Generalsekretär. Er folgt der Australierin Pera Wells, die den Posten seit dem Jahr 2000 inne gehabt hatte. Auch die Mitglieder von WFUNA-Youth wählten einen neuen Koordinierungsausschuss. Mit **Markus Leick** wurde für die kommenden drei Jahre erneut ein Vertreter des Jungen UNO-Netzwerks Deutschland (JUNON) in das neun Mitglieder zählende Gremium gewählt. WFUNA-Youth ist der Dachverband aller Jugend-UN-Organisationen weltweit.

Zusammengestellt von Monique Lehmann und Kati Lungershausen.



(v.l.n.r.) Klaus Hübner, UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, Präsident der UNA-Korea Kim Seung-young, Hans Blix, Park Soo-gil

UN-Foto: Debebe

Kämpferin gegen die Gummiwand

Wolfgang Schomburg

Carla Del Ponte hat rasch nach Beendigung ihrer Tätigkeit als Chefanklägerin des ersten UN-Kriegsverbrechertribunals ein Buch vorgelegt: ›Im Namen der Anklage. Meine Jagd auf Kriegsverbrecher und die Suche nach Gerechtigkeit‹. Ein Rückblick? Eine Autobiografie? Sagen, was sie schon immer einmal sagen wollte? Es ist von allem etwas. Hierin liegt der Reiz, zugleich aber auch die Gefahr des Werkes.

Hier besprochen werden soll allein die deutsche Ausgabe. Anderssprachige Ausgaben weichen offenbar in Inhalt und Wertungen ab. Die italienische Originalausgabe erschien im Jahr 2008 unter dem bezeichnenden Titel ›La Caccia, Io e i Criminali di Guerra‹. Die deutsche Übersetzung folgt der amerikanischen Ausgabe, die im Januar 2009 unter dem Titel ›Madame Prosecutor: Confrontations with Humanity's Worst Criminals and the Culture of Impunity‹ auf den Markt kam. Es war leider nicht zu ermitteln, welche Texte den Fassungen zugrunde lagen, die in den Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens erschienen sind.

›Bis heute bin ich eher Schlangenjägerin als Rechtswissenschaftlerin‹. Diese Selbsteinschätzung (S. 483) bringt den wesentlichen Inhalt dieses Buches auf den Punkt. Ein Jurist, der die Arbeit der beiden Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) aus fachlicher Sicht beleuchtet sehen möchte, wird enttäuscht sein. Bis auf den thesenhaften, aber durchaus pointierten Epilog sind kaum Gedanken zu finden, die aus der Arbeit von Carla Del Ponte für die künftige juristische Tätigkeit internationaler Strafgerichtshöfe gezogen werden könnten. Dies ist schade, wurde doch die Chefanklägerin zunächst beider UN-Strafgerichtshöfe, zuletzt nur des ICTY, lange Zeit mit beiden Institutionen gleichgesetzt. Sie war es, die weit mehr in die Öffentlichkeit trat als die jeweiligen Präsidenten der Gerichte. Sie galt weithin als Stimme vor allem des Jugoslawien-Tribunals. Es hätte dem Buch sicherlich nicht geschadet, hätte sich die Autorin auf ihre Arbeit an diesem Gericht beschränkt. Die Sprünge zwischen beiden, von ihrer Aufgabenstellung her doch sehr unterschiedlichen Gerichtshöfen erschweren die Lektüre. Die Autorin selbst spricht oft von ›dem Tribunal und meint allein das ICTY – zweifellos ihr Hauptbetätigungsfeld. Das Kapitel Ruanda soll daher für die Zwecke dieser Besprechung ausgeklammert werden. Es hat auch wenig Neuigkeitswert gegenüber umfassenderen Dokumentationen zur Aufgabenstellung und Arbeit des ICTR in Arusha (Tan-

ania). Die Selbstdarstellung der Arbeit der Autorin für und in Den Haag, dem Sitz des ICTY, ist aufschlussreich genug und lesenswert.

Durch das Buch werden die Aufgaben eines Anklägers deutlich, wie sie von Del Ponte wahrgenommen wurden: Außendarstellung und ›ihr‹ Kampf für die Gerechtigkeit auf internationalem Parkett einerseits, die Leitung einer internationalen Anklagebehörde andererseits. Das Werk beschreibt die Innenansicht der Macht, oder besser der Ohnmacht, der Chefanklägerin durch eine sehr persönliche Brille. Viele Entscheidungen werden auch für Insider der Tribunale erst im Nachhinein verständlich, auch wenn sie sich an ihre fortwährende Verschwiegenheitspflicht hält, einiges also vermutlich gegen ihren Willen für sich behalten muss.

Ihr Hauptschlachtfeld im Kampf für Gerechtigkeit und Menschlichkeit war eindeutig die große Politik, nicht die Kontrolle des eigenen Apparats. So räumt die Autorin auch selbstkritisch ein, dass sie »in der Anklagebehörde mehr Präsenz hätte zeigen sollen« (S. 483). Dieser politische Kampf gegen »die Gummiwand der Verweigerungshaltung« (muro di gomma) (S. 13) zieht sich wie ein roter Faden durch die leider manchmal nur mühsam zu lesenden rund 500 Seiten. Ihre Auseinandersetzungen mit Staats- und Regierungschefs, Diplomaten, Offizieren, Geheimdienstchefs, Bankiers, Geschäftsleuten, ja sogar Vertretern der Vereinten Nationen sind in ihrer detaillierten Beschreibung zum Teil spannend zu lesen. Aus ihrer Verärgerung darüber, dass der genannte Personenkreis die Täter oft als legitime Gesprächs- und Verhandlungspartner betrachtete, macht sie kein Hehl. In Bezug auf Personen, die aus ihrer Sicht einer effektiven Strafverfolgung im Wege standen, nennt sie Ross und Reiter. Es überrascht nicht, dass sie den Widerstand gegen die Überstellung von gesuchten Personen und das Leisten von Rechtshilfe nicht nur in den Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens festmacht. Vielmehr werden auch Gespräche und Schriftwechsel mit Vertretern der Exekutiven der damaligen Mitglieder des Sicherheitsrats und anderer vornehmlich westlicher Staaten als einer effektiven Strafverfolgung hinderlich zum Teil bis in den genauen Wortlaut wiedergegeben. Es wird das Bild einer verbissenen, ja besessenen Kämpferin für die ihr übertragenen Aufgaben gezeichnet, weniger das einer Diplomatin, die Frau Del Ponte derzeit für die Schweiz in Argentinien ist. Einer Kämpferin, die es mit einer ›muro di gomma‹ aufge-



Carla Del Ponte
(mit Chuck Sudetic)

**Im Namen der Anklage.
Meine Jagd auf
Kriegsverbrecher
und die Suche nach
Gerechtigkeit**

Frankfurt/M.:
S. Fischer Verlag
2009
518 S., 22,95 Euro

nommen hat, »die sich von London und Brüssel über Paris und Rom bis nach New York und Washington erstreckt« (S. 471). Die deutsche Unterstützung des Gerichtshofs wird auf S. 459 auf ein »höfliches Antwortschreiben« von Bundeskanzlerin Angela Merkel reduziert.

Besonders lesenswert sind die Teile des Buches, die den täglichen Kampf mit der Bürokratie des Tribunals und der Vereinten Nationen treffend beschreiben. Die Regeln einer Behörde können nicht 1:1 auf die Justiz übertragen werden, ohne dass Letztere Schaden nimmt. Die Forderung nach einer größeren Unabhängigkeit zukünftiger Strafgerichtshöfe von überbordender Bürokratie kann wohl besser kaum begründet werden.

Befremdlich sind die Ausführungen Del Pontes über das Schicksal der »Briefe aus der ganzen Welt mit der Forderung, Ermittlungen wegen der Luftangriffe der NATO auf Serbien im Jahre 1999 aufzunehmen«. (S. 85–92) Offenbar konnte sich die Chefanklägerin ihren eigenen Mitarbeitern gegenüber nicht durchsetzen. Diese legten »die Angelegenheit so eng« aus, »um sich weitere Arbeit zu ersparen«. »Meine Ratgeber warnten mich, es sei unmöglich, eine Untersuchung gegen die NATO einzuleiten.« Dies, obwohl ihren Angaben zufolge auch der damalige Präsident des Gerichtshofs, Richter Antonio Cassese, sich »über das Ergebnis nicht glücklich zeigte: ›Sie hätten immerhin den Piloten anklagen können‹, betonte er«. (S. 90) In ihren Bemühungen um die Wiederaufnahme der Untersuchungen ging sie soweit, den Hauptangeklagten Slobodan Milosevic über seinen belgischen Pflichtverteidiger um ein Gespräch über die Luftangriffe der NATO zu bitten. Milosevic lehnte jedoch ab. Am Ende dieses Abschnitts wird der Leser/die Leserin mit der Frage allein gelassen, warum die Chefanklägerin nicht von ihrem Weisungsrecht Gebrauch gemacht hat und ›die Angelegenheit nach den Verfahrensregeln des ICTY als Anklage den Richtern zur abschließenden Entscheidung hat vorlegen lassen – ob die hierfür nötige Verdachtsstufe erreicht ist oder nicht. Es hätte dem Ansehen des ICTY sicherlich nicht geschadet, hätte ein unabhängiger Richter des Tribunals die öffentlich hoch umstrittene, aber kaum mit Fakten unterlegte Frage beantwortet, ob die Anschuldigungen für einen *Prima facie*-Fall nach anglo-amerikanischem Recht ausreichen. Im gesamten Text findet sich allerdings kein Anhaltspunkt für auch nur einen Anfangsverdacht gegen eine mutmaßlich individuell verantwortliche Person für strafbare Handlungen nach den Straftatbeständen des ICTY. Die Autorin selbst schreibt: »Niemand in der NATO hat Druck auf mich ausgeübt.« (S. 88) Also alles nur Bauchgefühl? Gerade an dieser Stelle würde die Leserin/der Leser gern harte Fakten erfahren, wurde der Gerichtshof doch von seinen Feinden besonders in diesem Zusammenhang der Parteilichkeit geziehen.

Die Strafverfahren gegen Milosevic (verständlich) und Tihomir Blaskic (erstaunlicherweise) nehmen den größten Teil der Sicht der Chefanklägerin auf die Tätigkeit in Den Haag ein. Eigentlich schade, dass sich die Autorin gerade auf jene Fälle kapriziert, die sie, wenn auch zu Unrecht, als eigene Niederlage oder als Versagen anderer ansieht. Ein Blick auf die tabellarische Zusammenstellung der im Buch angesprochenen Fälle im Anhang zeigt, dass Del Ponte es sich versagt, all die großen und kleinen auch ihrer Behörde zuzuschreibenden Erfolge angemessen zu würdigen. Ihre unstrittige Errungenschaft ist jedoch, dass nahezu alle vom ICTY als Kriegsverbrecher gesuchten Personen vor Gericht gestellt werden konnten oder zum Teil noch stehen. Ein Erfolg, von dem – nach dem Verfahren gegen Dusko Tadic 1997, der von vielen damals schon als der erste und letzte Fall an die Wand gemalt wurde – kaum einer zu träumen gewagt hätte.

Zudem bleibt die Frage weitgehend unbeantwortet, was denn anders gemacht hätte werden müssen, um diese beiden herausgestellten Verfahren zu einem anderen Ergebnis zu führen. Hoffentlich ist der auf S. 480 zu findende Satz auf eine falsche Übersetzung zurückzuführen: »Viel Zeit und Mühe hätten gespart werden können, wenn die drei Anklagen gegen Slobodan Milosevic wirklich fundiert gewesen wären.« Eine Chefanklägerin kann doch nicht selbst darlegen, von ihr vertretene Anklagen seien von vornherein nicht tragfähig gewesen. Dies zu behaupten, wäre ein schwerer Schlag für das Tribunal, ein Fehlverhalten von Del Ponte damals als Chefanklägerin und heute in diesem Buch.

Ärgerlich sind einige falsche Darstellungen. So wird etwa auf S. 63 behauptet, die Amtszeit eines festen Richters am Tribunal könne nur einmal verlängert werden. Weder Statut noch tatsächliche Praxis untermauern dies. Etliche feste (ständige) Richter haben schon weit mehr als zwei Amtszeiten hinter sich.

Conclusio: ›Im Namen der Anklage‹ ist ein sehr persönlicher Rückblick auf die Tätigkeit einer Juristin, die in ihrer Arbeit aufging, die ihre Persönlichkeit im Spagat zwischen Verantwortlichen in Washington, Belgrad beziehungsweise Zagreb und Opfern und deren Angehörigen in Sarajevo und anderswo einbrachte, ohne sich zu schonen. Insgesamt hat das Werk seine Stärken dort, wo sich die Leserin/der Leser in die imposanten Regierungszentralen und kargen Verhältnisse vor Ort mitgenommen fühlt. Die streitbare Chefanklägerin hat viel zu berichten. Es wird ihr vermutlich nichts ausmachen, wenn sich die Geister nach der Lektüre des Buches weiterhin an ihr scheiden. Über das Werk hinaus wird erst die Geschichte zeigen, welche Art der Amtsführung dem Mandat, Gerechtigkeit und Frieden zu schaffen, mehr gedient hat: die eher zurückhaltende Art ihrer Vorgänger und ihres Nachfolgers oder Carla Del Pontes gezieltes Streben in die Öffentlichkeit gegen die ›muro di gomma‹ ohne Rücksicht auf sich selbst.

Dokumente der Vereinten Nationen

Seit dem Jahrgang 2006 werden in der Zeitschrift VEREINTE NATIONEN nur noch besonders wichtige deutschsprachige Dokumente des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und anderer Organe der Vereinten Nationen im Volltext abgedruckt. Stattdessen wird eine Liste der im zurückliegenden Zeitraum verabschiedeten Resolutionen und Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats sowie ausgesuchter Resolutionen der Generalversammlung oder anderer Organe mit einer kurzen Inhaltsangabe und den (etwaigen) Abstimmungsergebnissen abgedruckt. Zu finden sind diese Dokumente über die Website des Deutschen Übersetzungsdienstes: <http://www.un.org/Depts/german> oder über das allgemeine elektronische Dokumen-

mentenarchiv der Vereinten Nationen (Official Document System – ODS) unter: <http://documents.un.org>. (Zu den Recherchemöglichkeiten siehe: Monika Torrey, Der Deutsche Übersetzungsdienst der UN. Ein Leitfaden für die Dokumentenrecherche, VN 1–2/2006, S. 72f.)

In der folgenden Übersicht sind Resolutionen der Generalversammlung sowie die Resolutionen und die Erklärungen des Präsidenten des Sicherheitsrats von **Juni bis August 2009** aufgeführt. Die Dokumente sind alphabetisch nach Ländern, Regionen oder Themen sortiert. In der jeweiligen Rubrik erfolgt die Auflistung chronologisch (das älteste Dokument zuerst).

Generalversammlung

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Finanzen	A/RES/63/303 + Anlage	9.7.2009	Die Generalversammlung beschließt, dem dieser Resolution als Anlage beigefügten Ergebnis der Konferenz über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung zuzustimmen. In dem 59 Absätze umfassenden Dokument wird unter anderem die Generalversammlung aufgefordert, eine offene <i>Ad-hoc</i> -Arbeitsgruppe einzusetzen, die den Auftrag hat, den in dem Ergebnisdokument enthaltenen Fragen weiter nachzugehen und der Generalversammlung vor dem Ende ihrer 64. Tagung über den Stand ihrer Arbeit Bericht zu erstatten.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen
	A/RES/63/305	31.7.2009	Die Generalversammlung beschließt, sofort eine offene Ad-hoc-Arbeitsgruppe der Generalversammlung zur Weiterverfolgung der in dem Ergebnis der Konferenz über die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise und ihre Auswirkungen auf die Entwicklung enthaltenen Fragen einzusetzen . Die Gruppe wird ersucht, der Generalversammlung vor dem Ende ihrer 64. Tagung über den Stand ihrer Arbeit Bericht zu erstatten.	Ohne förmliche Abstimmung angenommen

Sicherheitsrat

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Afghanistan	S/PRST/2009/21	15.7.2009	Der Sicherheitsrat begrüßt die unter afghanischer Führung laufenden Vorbereitungen für die bevorstehenden Präsidenten- und Provinzwahlen . Er betont, wie wichtig es ist, dass die Wahlen frei, fair, transparent, glaubwürdig und sicher sind und alle Seiten einschließen. Der Rat fordert alle beteiligten Parteien zur Einhaltung der Grundprinzipien auf, die im Wahlgesetz, im Dekret des Präsidenten über die Nichteinmischung in Wahlangelegenheiten und in den vom Sonderbeauftragten des Generalsekretärs aufgestellten Leitlinien zur Gewährleistung eines glaubwürdigen Wahlprozesses niedergelegt sind.	
Côte d'Ivoire	S/RES/1880(2009)	30.7.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Operation der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire (UNOCI) bis zum 31. Januar 2010 zu verlängern und den politischen Prozess von Ouagadougou mit Blick auf die Abhaltung freier, fairer, offener und transparenter Präsidentenwahlen am 29. November 2009 zu unterstützen.	Einstimmige Annahme
Friedenskonsolidierung	S/PRST/2009/23	22.7.2009	Der Sicherheitsrat betont, wie entscheidend wichtig die Friedenskonsolidierung als Grundlage für die Herbeiführung dauerhaften Friedens und nachhaltiger Entwicklung in der Konfliktfolgezeit ist. Dabei müssen nationale Instanzen so bald wie möglich die Verantwortung für den Wiederaufbau der Institutionen des Staates übernehmen. Der Rat unterstreicht, dass es für das System der Vereinten Nationen notwendig ist, die strategischen Partnerschaften mit der Weltbank und den anderen internationalen Finanzinstitutionen zu stärken und bis Ende 2009 die Rollen- und Aufgabenverteilung zu klären, damit das entsprechende Fachwissen für rasche und berechenbare Maßnahmen aufgebaut wird.	

	UN-Dok.-Nr.	Datum	Gegenstand	Abstimmungsergebnis
Guinea-Bissau	S/RES/1876(2009)	26.6.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des Büros der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNOGBIS) bis zum 31. Dezember 2009 zu verlängern. Er ersucht überdies den Generalsekretär, für einen Anfangszeitraum von zwölf Monaten, beginnend am 1. Januar 2010, ein Integriertes Büro der Vereinten Nationen für die Friedenskonsolidierung in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) in Nachfolge des UNOGBIS einzurichten.	Einstimmige Annahme
Irak	S/RES/1883(2009)	7.8.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat der Hilfsmission der Vereinten Nationen für Irak (UNAMI) bis zum 6. August 2010 zu verlängern. Er beschließt ferner, dass der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs und die UNAMI auf Ersuchen der Regierung Iraks auch weiterhin ihr erweitertes Mandat wahrnehmen werden.	Einstimmige Annahme
Kinder	S/RES/1882(2009)	4.8.2009	Der Sicherheitsrat verurteilt mit Nachdruck alle Verstöße gegen das anwendbar Völkerrecht, bei denen an einem bewaffneten Konflikt beteiligte Parteien Kinder einziehen und einsetzen sowie töten und verstümmeln, vergewaltigen und sonstiger sexueller Gewalt aussetzen sowie entführen, Schulen oder Krankenhäuser angreifen und den Zugang für humanitäre Hilfe verweigern. Der Rat stellt fest, dass einige der an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien auf seine Aufforderung reagiert haben, konkrete termingebundene Aktionspläne zur Beendigung der Einziehung und des Einsatzes von Kindern an bewaffneten Konflikten aufzustellen und durchzuführen.	Einstimmige Annahme
Nahost	S/RES/1875(2009)	23.6.2009	Der Sicherheitsrat fordert die beteiligten Parteien zur sofortigen Durchführung seiner Resolution 338(1973) auf und beschließt, das Mandat der Beobachtertruppe der Vereinten Nationen für die Truppenflechtung (UNDOF) (Syrien/Israel) bis zum 31. Dezember 2009 zu verlängern.	Einstimmige Annahme
	S/PRST/2009/18	23.6.2009	Der Sicherheitsrat schließt sich der Auffassung des Generalsekretärs an, derzufolge die Situation im Nahen Osten angespannt ist, woran sich voraussichtlich auch nicht ändern wird, solange keine umfassende, alle Aspekte des Nahost-Problems einbeziehende Regelung erzielt werden kann.	
	S/RES/1884(2009)	27.8.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das derzeitige Mandat der Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon (UNIFIL) bis zum 31. August 2010 zu verlängern. Ferner fordert er alle Parteien mit Nachdruck auf, mit dem Sicherheitsrat und dem Generalsekretär uneingeschränkt zusammenzuarbeiten, um eine ständige Waffenruhe und eine langfristige Lösung herbeizuführen.	Einstimmige Annahme
Nepal	S/RES/1879(2009)	23.7.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, im Einklang mit dem Ersuchen der Regierung Nepals und den Empfehlungen des Generalsekretärs das Mandat der Mission der Vereinten Nationen in Nepal (UNMIN) bis zum 23. Januar 2010 zu verlängern. Damit verbunden ist die Berücksichtigung des Abschlusses einiger Elemente des Mandats und der laufenden Arbeiten zur Überwachung des Umgangs mit den Waffen und dem bewaffneten Personal im Einklang mit dem Abkommen zwischen den politischen Parteien von 25. Juni 2008, die den Abschluss des Friedensprozesses unterstützen werden.	Einstimmige Annahme
Somalia	S/PRST/2009/19	9.7.2009	Der Sicherheitsrat verurteilt die jüngsten Angriffe auf die Übergangs-Bundesregierung und die Zivilbevölkerung durch bewaffnete Gruppen und ausländische Kämpfer, die den Frieden und die Stabilität in Somalia untergraben, ebenso wie den Zustrom ausländischer Kämpfer nach Somalia.	
Sudan	S/RES/1881(2009)	30.7.2009	Der Sicherheitsrat beschließt, das Mandat des hybriden Einsatzes der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen in Darfur (UNAMID) bis zum 31. Juli 2010 zu verlängern. Er fordert die Mitgliedstaaten auf, die noch benötigten Hubschrauber-, Luftaufklärungs-, Bodentransport-, Sanitäts- und Logistikeinheiten und sonstigen Unterstützungskräfte zuzusagen und bereitzustellen.	Einstimmige Annahme
Terrorismus	S/PRST/2009/22	17.7.2009	Der Sicherheitsrat verurteilt mit allem Nachdruck die am 17. Juli 2009 in Jakarta verübten Terroranschläge, die zahlreiche Tote und Verletzte gefordert haben. Er bekundet seine Entschlossenheit, alle Formen des Terrorismus im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen zu bekämpfen.	
Westafrika	S/PRST/2009/20	10.7.2009	Der Sicherheitsrat nimmt mit tiefer Sorge zur Kenntnis, dass verfassungswidrige Regierungswechsel und undemokratische Machtergreifungen in Westafrika wieder aufkommen und ist besorgt über die terroristischen Aktivitäten im Sahel-Streifen, die Unsicherheit der Schifffahrt im Golf von Guinea und den unerlaubten Drogenhandel. Er betont, wie wichtig es ist, die verfassungsmäßige Ordnung rasch wiederherzustellen, namentlich durch offene und transparente Wahlen.	

GERMAN REVIEW ON THE UNITED NATIONS | Abstracts

VOLUME 57 | 2009 | No. 5

The UN and Women

Charlotte Bunch

pp. 195–203

Women's Rights and Gender at the United Nations.

Toward a New Gender Equality Architecture

Starting in the 1970s, the principle of women's equality and non-discrimination on the basis of sex became a more consistent component of the UN's agendas on development, human rights, peace and security. Several world conferences on women as well as women-specific institutions have promoted the principles of women's rights and gender mainstreaming in the United Nations for decades. However, the existing women's institutions in the United Nations system are poorly funded, badly coordinated, and often restricted to low-level operations and research. Merging these institutions into a single 'composite entity' with a broader mandate, more resources and a higher status that includes a strong field presence as well as a global policy-making voice at the table could strengthen the UN's work in this important area. The United Nations General Assembly on September 14, 2009, called for the establishment of such a hybrid entity to be led by an Under-Secretary-General. There are still many outstanding decisions about how this entity will be governed and funded and what role civil society would play; these decisions and how vigorously this dual mandate for women-specific programming and 'gender mainstreaming' is pursued by the Secretary-General and in UN Country Teams will be significant indicators for the UN's work in this area in the future.

Camille Pampell Conaway · Jolynn Shoemaker pp. 204–210

Women in UN Peace Operations:

Increasing Leadership Opportunities

With a 400 percent increase in the number of peacekeeping missions over the past two decades, the pressure on the United Nations to quickly launch, staff, and coordinate the military and civilian components of multi-dimensional peace operations has never been greater. Despite the critical need, UN missions have so far failed to attract, retain, and advance such talent. Women are an untapped resource, as they remain underrepresented in management and are rarely appointed at the highest levels of leadership. This article draws on a 2008 study on Women in UN peace operations in which the authors interviewed over 50 persons working in the area of UN peacekeeping. The article summarizes the key findings of the study on UN recruitment, retention, and advancement processes, and how they affect women; the impact of women's leadership; and recent reforms that may create more opportunities for women. It concludes with policy prescriptions for all stakeholders to facilitate women's leadership in senior-level positions.

Christian Sigrist

p. 211

Comment: Afghanistan:

The Consequences of NATO's Failure

Eight years after declaring its first-ever case of defense, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) has reached a turning point in the war in Afghanistan. The idea that NATO could help the Afghans build an army of 250,000 troops and a strong police force and thus hand over the responsibility for security is an illusion. The fragmented country has not had a functioning military since the early 20th century. The alliance has no choice but to abandon the planned escalation of troop levels and start negotiating with the 'insurgents' and their most influential leaders.

Jan Arno Hessbrügge

pp. 212–216

Women in War, War Against Women. The United Nations and the Combat of Sexual Violence in Armed Conflicts

The article provides an overview of the United Nations' efforts in combating sexual violence against women in armed conflict. It summarizes the most significant developments in the jurisprudence of international tribunals and relevant activities of the Security Council and the Secretary-General in the last 15 years, including a follow-up to resolution 1820 of the Security Council. The author argues that conflict-related sexual violence must not be looked at in isolation. Instead, it must be addressed as part of a comprehensive effort to eliminate gender discrimination in general. Links between violence in and outside conflicts must not be neglected.

Heike Alefsen · Julia Raue

pp. 217–222

'Women's Rights are Human Rights'.

The UN Women's Rights Convention at 30

To mark the 30th anniversary of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), this article examines how this international treaty has contributed to improving the lives of women around the world. Following a brief overview of the origins of the treaty and the political context in which it was adopted, the authors outline major developments in relation to procedures. They also examine what institutional progress has been made over the years by the Committee overseeing the implementation of the Convention in affirming its place in the international human rights system. Various examples of achievements at the level of member states provide evidence of the Convention's impact. Finally, the authors point to the challenges ahead and call for intensified efforts at the international and country level to realize the Convention's promise of non-discrimination against women worldwide.

IMPRESSUM

VEREINTE NATIONEN

Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen.
Begründet von Kurt Seinsch. ISSN 0042-384X

Herausgeber:

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (DGVN), Berlin.

Chefredakteurin: Anja Papenfuß

Redaktionsassistent/DTP: Monique Lehmann

Redaktionsanschrift:

VEREINTE NATIONEN

Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon 030 | 25 93 75-10
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: zeitschrift@dgvn.de
Internet: <http://www.dgvn.de/zeitschrift.html>

Druck und Verlag:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestr. 3-5, D-76530 Baden-Baden
Telefon 0 72 21 | 21 04-0
Telefax 0 72 21 | 21 04-27

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Bezugspreise:

Jahresabonnement (6 Hefte) 60,- Euro*.
Einzelheft: 12,- Euro.* Alle Preise verstehen sich inkl. MwSt, zuzüglich Versandkosten.

Bestellungen nehmen entgegen:

Nomos Verlagsgesellschaft
Aloisia Hohmann
Telefon 0 72 21 | 21 04-39
Telefax 0 72 21 | 21 04-43
E-Mail: hohmann@nomos.de
sowie der Buchhandel;
Kündigung jeweils drei Monate vor Kalenderjahresende. Zahlungen jeweils im Voraus an:
Nomos Verlagsgesellschaft, Postbank Karlsruhe, Konto 73 636-751, und Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266.

Für Mitglieder der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen ist der Bezugspreis im Mitgliedsbeitrag enthalten.

Anzeigenverwaltung und Anzeigenannahme:

sales friendly, Bettina Roos
Siegburger Str. 123, 53229 Bonn
Telefon 02 28 | 9 78 98-10
Telefax 02 28 | 9 78 98-20
E-Mail: roos@sales-friendly.de

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht notwendigerweise die Meinung des Herausgebers oder der Redaktion wieder.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR DIE VEREINTEN NATIONEN

Vorstand

Prof. Dr. Thomas Bruha (Vorsitzender)
Detlef Dzembitzki, MdB (Stellvertretender Vorsitzender)
Ekkehard Griep (Stellvertretender Vorsitzender)
Ana Dujic (Schatzmeisterin)
Sabine Birken
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Armin Laschet
Astrid van der Merwe
Dr. Wolfgang Münch
Winfried Nachtwei, MdB
Prof. Dr. Christian Tams

Präsidium

Dr. Hans Arnold
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf
Dr. Hans Otto Bräutigam
Dr. Eberhard Brecht
Dr. Fredo Dannenbring
Prof. Dr. Klaus Dicke
Bärbel Dieckmann
Hans Eichel
Manfred Eisele
Prof. Dr. Tono Eitel
Joschka Fischer
Hans-Dietrich Genscher
Dr. Wilhelm Höynck
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Prälat Dr. Karl Jüsten
Dr. Dieter Kastrup
Dr. Hans-Peter Kaul
Dr. Inge Kaul
Dr. Klaus Kinkel
Matthias Kleinert
Dr. Manfred Kulesa
Dr. Hans Werner Lautenschlager
Prof. Dr. Klaus Leisinger
Walter Lewalter
Ingrid Matthäus-Maier
Prof. Dr. Jens Naumann
Karl Theodor Paschke
Dr. Gunter Pleuger
Detlev Graf zu Rantzau
Prälat Dr. Stephan Reimers
Prof. Dr. Volker Rittberger
Dr. Irmgard Schwaetzer
Prof. Bruno Simma
Heide Simonis
Dr. Frank-Walter Steinmeier
Prof. Dr. Rita Süßmuth
Dr. Helga Timm
Prof. Dr. Klaus Töpfer
Prof. Dr. Christian Tomuschat
Dr. Günther Unser

Prof. Dr. Hans-Joachim Vergau
Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker
Dr. Richard von Weizsäcker
Heidemarie Wieczorek-Zeul
Prof. Dr. Rüdiger Wolfrum
Alexander Graf York von Wartenburg

Redaktionsbeirat

Friederike Bauer
Prof. Dr. Thomas Bruha
Dr. Michael Lysander Fremuth
Prof. Dr. Manuel Fröhlich
Henni Hensen
Prof. Dr. Klaus Hüfner
Thomas Nehls
Dr. Martin Pabst
Prof. Dr. Dr. Sabine von Schorlemer

Landesverbände

Landesverband Baden-Württemberg
Vorsitzender:
Prof. Dr. Karl-Heinz Meier-Braun
karl-heinz.meier-braun@swr.de

Landesverband Bayern
Vorsitzende:
Ulrike Renner-Helfmann
info@dgvn-bayern.de

Landesverband Berlin-Brandenburg
Vorsitzende: Dr. Christine Kalb
dgvn-bb@dgvn.de

Landesverband Hessen
Vorsitzender: Dustin Dehéz
info@dgvn-hessen.org

Landesverband Nordrhein-Westfalen
Vorsitzende: Sabine Birken
kontakt@dgvn-nrw.de

Landesverband Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen
Vorsitzender: Dr. Nils Geißler
lv-sachsen@dgvn.de

Generalsekretariat

Dr. Beate Wagner, Generalsekretärin
Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
Zimmerstr. 26/27, D-10969 Berlin
Telefon: 030 | 25 93 75-0
Telefax: 030 | 25 93 75-29
E-Mail: info@dgvn.de
Internet: www.dgvn.de