

Der Exekutivrat des UNEP hat sich 1977 des Schutzes der Ozonschicht angenommen. Er regte die Vorarbeiten zu einem entsprechenden weltweiten Übereinkommen an, die im Januar 1984 beendet wurden. Ein Vertragsentwurf wurde vom Exekutivrat des UNEP am 29. Mai 1984 gebilligt und durch ein Protokoll ergänzt. Auf einer Diplomatenkonferenz in Wien wurde er vom 18. bis 22. März 1985 abschließend beraten und angenommen.

II. Die aus Präambel, 21 Artikeln und 2 Anhängen bestehende *Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht* verpflichtet die beitretenden Staaten, in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die menschliche Gesundheit und die Umwelt gegen vom Menschen bewirkte Beeinträchtigungen der Ozonschicht und deren Folgen zu schützen. Schutzgut ist also neben der Gesundheit des Menschen die Umwelt an sich, die seit der Stockholmer Umweltkonferenz einmal mehr als in staatengemeinschaftlicher Verantwortung zu schützendes Gut erscheint.

Einzelne Kooperationspflichten (Art. 2 Abs. 2) richten sich auf die systematische Beobachtung und Erforschung der Ozonschicht sowie der Auswirkungen ihrer Reduzierung, auf gegenseitige Information der Vertragsparteien, auf eine Vereinheitlichung der politischen und administrativen Maßnahmen gegen Beeinträchtigungen der Ozonschicht sowie auf die Formulierung gemeinsam akzeptierter Maßnahmen und Standards und eine Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bei der Umsetzung der Konvention. Die Art der Verpflichtung weist zwar formal auf den koordinationsrechtlichen Ansatz hin, der den einzelnen Staaten selbst Beurteilung und Durchführung geeigneter Maßnahmen überläßt. Doch übernehmen die Staaten für die Implementierung der Konvention die Verpflichtung, zu international vereinbarten Standards und Maßnahmekatalogen zu gelangen und insbesondere eine gemeinsame, wissenschaftlich fundierte Ausgangsbasis für eine zureichende Einschätzung des Problems zu finden. Da für den Umsetzungsprozeß deutlich die Richtung auf international anerkannte gemeinsame Standards gewiesen wird, ist die Konvention als ein Schritt auf dem Weg zu einer kooperationsrechtlichen Internationalisierung des Umweltschutzes zu werten.

Die Art. 3 bis 5 regeln die systematische Beobachtung und Erforschung der Ozonschicht und den Austausch wissenschaftlicher, technischer und rechtlicher Informationen, die zur Erreichung des Vertragszieles erforderlich sind. Der Informationsaustausch, der nach Art. 4 Abs. 2 die besonderen Belange der Entwicklungsländer berücksichtigen soll, ist in Anhang II thematisch aufgegliedert: wissenschaftliche und technische Informationen, Auskünfte über Produktion und Verwendung bestimmter (im Anhang I aufgelisteter) Substanzen, Auskünfte über Gesetzgebung und administrative Maßnahmen. Die Art. 6 bis 10 sind institutionellen Fragen gewidmet. Die Konvention beruft eine Konferenz der Vertragsparteien ein und errichtet ein eigenes Sekretariat. Rechtliche Fragen wie etwa Streitbeilegung, Zeichnung und Ratifikation, Beitritt werden in Art. 11 bis 15 geregelt. In den restlichen Artikeln sind der Zusammenhang zwischen der Konvention und den Protokollen und die Modalitäten des Inkrafttre-

tens (90 Tage nach Hinterlegung der zwanzigsten Ratifikationsurkunde) normiert.

III. Auf der Wiener Konferenz konnte man sich auf ein konkretere Maßnahmen vorschreibendes Protokoll nicht einigen, da die Vereinigten Staaten und Kanada ein rigoroses Verbot von Sprühdosen forderten, die Europäische Gemeinschaft diese Maßnahme jedoch als nicht verhältnismäßig ansah. Art. 14 Abs. 1 der Konvention eröffnet regionalen Wirtschaftsorganisationen die Möglichkeit des Beitritts. Die EG hat hat hiervon Gebrauch gemacht und das Übereinkommen gezeichnet. Ihre inzwischen allgemein anerkannte Kompetenz für Umweltfragen erfährt damit eine zusätzliche völkerrechtliche Anerkennung. Den Beweis dafür jedoch, daß dieser formale Kompetenzgewinn auch durch eine der Umwelt optimal dienende Politik ausgefüllt und legitimiert wird, scheint die Gemeinschaft nach der Auseinandersetzung um die Einführung des schadstoffarmen Kraftfahrzeugs ein weiteres Mal schuldig zu bleiben.

In einer zusammen mit der Konvention verabschiedeten Resolution wurde der UNEP-Exekutivrat ermächtigt, vor Inkrafttreten der Konvention, möglichst noch im Laufe des Jahres 1987, eine Diplomatenkonferenz zur Verabschiedung eines solchen Protokolls einzuberufen. In einer weiteren Resolution sind Übergangsbestimmungen bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens enthalten. Die Konvention haben bereits auf der Wiener Konferenz 20 Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, gezeichnet. Sie liegt bis zum 21. September dieses Jahres in Wien und danach bis zum 21. März 1986 in New York zur Zeichnung auf.

Klaus Dicke □

UNFPA: Jahresbericht über die Situation der Frauen und die Entwicklung der Weltbevölkerung — Arbeitsleben, Bildungsstand, Reproduktionsfreiheit (36)

(Dieser Beitrag setzt den Bericht in VN 4/1984 S.138 fort. Vgl. auch VN 6/1984 S.203f.)

175 Millionen mehr Frauen als Männer wird es Ende des nächsten Jahrhunderts geben, wenn sich die Weltbevölkerung stabilisiert haben wird. In seinem diesjährigen »Bericht zur Lage der Weltbevölkerung« befaßt sich Rafael M. Salas, Exekutivdirektor des Fonds der Vereinten Nationen für Bevölkerungsfragen (UNFPA), mit dem Zusammenhang von Bevölkerungsthema und Situation der Frau. Anlaß ist die UN-Frauendekade, die 1986 ausläuft.

Der wachsende Anteil der Frauen wird das Ergebnis besserer Gesundheitsvorsorge und geringerer Gesundheitsrisiken bei der Niederkunft sein, läßt sich dem Bericht entnehmen. Zwar seien die Frauen mit natürlichen Anlagen zu höherer Lebenserwartung ausgestattet als die Männer. Doch den von der Natur gegebenen Vorteil würden die Frauen in vielen Gebieten der Erde nicht erfahren; sie seien gegenüber den Männern im sozialen, wirtschaftlichen und politischen Leben benachteiligt.

Der Jahresbericht stellt es deutlich heraus: Die am stärksten unterprivilegierten Frauen leben in der Dritten Welt — und das sind drei Viertel aller Frauen. Verglichen mit ihren Ge-

schlechtsgenossinnen in den Industrieländern haben sie nicht nur mehr Kinder, niedrigeren Bildungs- und Ausbildungsstand, weniger Erwerbsmöglichkeiten und geringeren Zugang zu Sozialdiensten. Statistisch gesehen ist ihr Leben auch um 19 Jahre kürzer, bei einer Lebenserwartung von 58 Jahren. Der UNFPA führt das im wesentlichen zurück auf die größere Gesundheitsbelastung, die die Häufigkeit der Schwangerschaften in kurzen Zeitabständen hervorruft.

Insbesondere der Bereich der Bildung macht die Benachteiligung der Frau deutlich. Nach Angaben von UNFPA-Direktor Salas konnten 1980 rund 825 Mill Menschen nicht lesen und schreiben; 60vH davon waren Frauen. Und die Gruppe der weiblichen Analphabeten wächst schneller als die der männlichen. Während in den Industrieländern die Anzahl der lese- und schreibunkundigen Frauen um 5 Mill fallen wird, ist der Trend in den armen Ländern genau umgekehrt; der UNFPA geht von einem Wachstum von 491 auf 552 Mill im Zeitraum 1980–2000 aus. Die Zahl der weiblichen Analphabeten wird in Lateinamerika und der Karibik fallen, in Asien und Afrika dagegen zunehmen.

Dabei weist der UNFPA gerade der Zunahme von Bildung und Ausbildung eine Schlüsselrolle bei der Veränderung der Rolle der Frau zu — insbesondere auch im Hinblick auf eine wirkungsvollere Familienplanung. Man kann sagen, daß mehr Bildung bei den Frauen meist eine aktiveren Gebrauch von Verhütungsmitteln nach sich zieht. Beispielsweise greifen in Kolumbien 46vH der Frauen mit mehrjähriger Schulbildung zu Verhütungsmitteln, im Vergleich zu nur 14vH der Frauen, die keine Schule besucht haben. In Afrika dagegen sind solche Unterschiede weniger deutlich. Hier hat der Bildungsstand der Frauen anscheinend nur einen geringen Einfluß auf die Familiengröße. Der UNFPA führt das in erster Linie auf unzulängliche Familienplanungsdienste und weniger auf die mangelnde Bereitschaft der Frauen zurück.

Die Vereinten Nationen schätzen, daß die durchschnittliche Zahl der Kinder, die eine Frau in ihrem Leben gebiert, bis zum Ende des Jahrhunderts um 16vH fallen wird, auf fast 3 Kinder pro Mutter. Aber diese Zahl gibt nur den weltweiten Durchschnitt an. Es wird große Differenzen zwischen den Regionen geben: In Afrika werden es zum Beispiel 5,81 Kinder pro Frau sein, in Zentralamerika und Südasien mehr als drei, in Europa dagegen weniger als zwei.

Erhebliche Unterschiede zwischen Mann und Frau stellt der Bericht im Bereich des Arbeitslebens fest. Hier ist der Anteil der arbeitenden Frauen an der Gesamtheit der Frauen nur geringfügig von 27,5 (1950) auf 29vH (1975) gestiegen. Genaue Daten über die arbeitenden Frauen der Entwicklungsländer sind nur schwer zu erhalten, da die meisten Frauen im bäuerlichen Familienbetrieb tätig sind. Auch der Anteil der Frauen, die im modernen Sektor (etwa Industrie, Transportwesen, Verwaltung) beschäftigt sind, ist deutlich niedriger als der der Männer.

Darüber hinaus weist der UNFPA auf die Doppelbelastung der Frau durch Hausarbeit und Berufstätigkeit hin — diese Überlastung erschwere die Einbeziehung der Frauen in den Entwicklungsprozeß. Weil die Balance der beiden Rollen von einer Vielzahl wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Faktoren abhängt, werde jede Veränderung zugun-

sten der Frau auch bedeutende bevölkerungspolitische Auswirkungen haben, so auf die Geburten- und Sterberate oder die Land-Stadt-Wanderung.

»Die entscheidende Frage ist«, resümiert Salas nicht zuletzt im Blick auf die der Frau vielerorts noch vorenthaltene Entscheidung über die Fortpflanzung, »wieviel Partizipation die Frauen an den Entscheidungsprozessen in der Familie wie auch in der Gesellschaft genießen.«
Ulrich Keller □

Sozialfragen und Menschenrechte

Fraukonferenz: Weltkonferenz in Nairobi — Zukunftsweisende Strategien einvernehmlich verabschiedet — »Sieg der UNO«, noch lange kein Sieg der Frauen (37)

(Vgl. auch den Beitrag der Verfasserin: »Das Private ist politisch«. Eine Bilanz der Fraukonferenz der Vereinten Nationen (1976–1985), VN 3/1985 S.77ff.)

I. Mit der Weltkonferenz zur Überprüfung und Bewertung der Ergebnisse der Fraukonferenz der Vereinten Nationen (15.–27.7.) und dem »Forum '85« (10.–19.7.) fand 1985 in der kenianischen Hauptstadt Nairobi das 1976 begonnene Jahrzehnt der Frau seinen Abschluß.

Ausgangspunkt, eine Reihe von Themen und Ziel waren dem doppelten Frauentreffen, das auf der einen Seite 157 Regierungsvertretungen mit 2000 Delegierten und auf der anderen 13000 Frauen aus Nichtregierungsorganisationen zusammenbrachte, gemeinsam. Als entscheidender Unterschied zum optimistischen Beginn der Fraukonferenz und als heute wichtigster Determinant der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Frauen rund um die Welt wurde in allen Diskussionen in Nairobi die immer tiefer einschneidende ökonomische Krise benannt. Sie wurde auch übereinstimmend als Haupthindernis für eine baldige Verbesserung der Lebenschancen von Frauen identifiziert, da sie den Prozeß der Marginalisierung von Frauen und der Feminisierung der Armut vorantreibt.

Auch die Erfolgsmessung der Fraukonferenz stimmte in ihrem ersten Punkt aus Sicht der Regierungsvertreter und der nichtstaatlichen Organisationen überein: Als Haupterfolg gilt allseits das in einer breiten Öffentlichkeit und bei den Regierungen gewachsene Bewußtsein gegenüber spezifischen Frauenproblemen und der von Frauen geleisteten Arbeit. Dieses Resultat schreiben sowohl die Vereinten Nationen, die die Fraukonferenz eingeläutet und eine Vielzahl von Forschungen zur Situation von Frauen in Auftrag gegeben haben, als auch die vielen Initiativen, Gruppierungen und internationalen Netzwerke aus der Frauenbewegung, die an der Basis gegen Fraukonferenzdiskriminierung und -unterdrückung kämpfen, ihrem Konto gut. Über die effektiven Leistungen der Regierungen gingen dagegen die Meinungen weit auseinander. Während fast alle Regierungsdelegationen die Fortschritte der Frauen, die ihnen durch eine egalitäre Gesetzgebung und politische Förderungsmaßnahmen eröffnet worden seien, lobten, kritisierten die Nichtregierungsorganisationen, daß die De-jure-Fortschritte de facto nicht oder nur für eine

kleine Elite wirksam wurden und die Maßnahmen der Politik der Verschlechterung der Existenzbedingungen vieler Frauen nicht entgegenwirkten.

II. Die Generalsekretärin der UN-Konferenz, die Philippinerin Leticia Shahani, verwies die Frage nach dem Erfolg und zukünftigen positiven Folgen der Fraukonferenz denn auch an die Regierungen. Die Vereinten Nationen könnten jetzt nur noch wenig tun, alles hänge in Zukunft von der Bereitschaft der Regierungen ab, Gesetze und zum Wohle der Frauen notwendige Entscheidungen wirklich auszuführen.

Anleitung zu politischem Handeln, das eine Verbesserung der Lebenszusammenhänge bewirken kann, haben diese nun zur Genüge: In 372 Paragraphen beschreibt das auf der UN-Konferenz verabschiedete Strategiepapier detailliert Problemkomplexe, die die Frauen betreffen, und politische Ansätze zu ihrer Überwindung.

Der Abstimmungsmodus dieses Dokuments war bei den Konferenzvorbereitungen monatelang eine Quelle des Zwists gewesen. Diese wurde am ersten Konferenztag auf Intervention von UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar durch einen Verfahrenskompromiß aus dem Weg geräumt: Konsens sollte nach Möglichkeit angestrebt werden, bei den strittig bleibenden Punkten aber die Mehrheit entscheiden. Die Verfechter des Konsensprinzips, die westlichen Staaten, die sich nicht wieder wie bei den Mehrheitsentscheidungen 1975 in Mexiko und 1980 in Kopenhagen überstimmen lassen wollten, argumentierten, daß eine Annahme des Strategiepapiers in internationalem Einvernehmen seine Erfolgchancen vergrößern würde. Während der zwölfstündigen Abschlusssitzung wirkten der Zeit- und der moralische Druck zugunsten des Konsensprinzips und stellten zunehmend die Kompromißbereitschaft der sozialistischen Staaten und der »Gruppe der 77« auf die Probe.

Die westlichen Staaten strapazierten den Verfahrenskompromiß des ersten Tages, indem sie damit drohten, das gesamte Dokument abzulehnen, wenn der Begriff Zionismus in einem Zuge mit Kolonialismus, Rassismus und Imperialismus als Hindernis für die Gleichstellung der Frauen genannt werde. »Nur Konsens ist Erfolg«, war die Formel, die die Mehrheit der Delegationen zum Einlenken veranlaßte und sie die Ersatzformulierung »jegliche Form des Rassismus« akzeptieren ließ. Bitter reagierte nicht nur die PLO-Vertretung auf diesen Sieg der westlichen Minderheit, sondern auch eine tansanische Delegierte, die deren Taktik in einen größeren historischen Erfahrungszusammenhang stellte: Die Kolonialisten hätten die kolonisierten Völker gelehrt, daß zur Zivilisation das westliche Modell der Demokratie mit Mehrheitsentscheidungen gehöre; so hätten sie sich von den Vorteilen des Mehrheitsprinzips überzeugen lassen und ihre traditionellen Formen der Konsensentscheidung aufgegeben; nun aber würden sie wiederum belehrt, daß Mehrheitsbeschlüsse in der Praxis nichts taugten und allein Konsensentscheidungen durchsetzungsfähig seien.

Auch im folgenden waren es westliche Staaten, die sich dem Mehrheitswillen nicht unterwarfen. Drei weitere Punkte — zum Apartheidssystem, zur Notlage palästinensischer Frauen und mit dem Vorwurf an »bestimmte entwickelte Länder«, eine neue internationale

Wirtschaftsordnung zu verhindern — lehnten die USA, in einem Fall von Australien und Israel unterstützt, bei der Einzelabstimmung über sämtliche Paragraphen ab.

Das Gesamtdokument (unter Einschluß der zuvor durch Mehrheitsentscheidungen angenommenen Passagen) wurde abschließend im Konsens verabschiedet, was Frau Shahani als »Sieg der UNO und der Frauen« feierte.

III. Wie sieht dieser »Sieg der Frauen« auf dem Papier aus?
Das Dokument mit seinen die Richtung der gewünschten Veränderungen anzeigenden Strategie-Empfehlungen (Forward-looking strategies) skizziert zunächst seinen historischen Entstehungszusammenhang und behandelt dann Frauenprobleme und die erforderlichen politischen Maßnahmen zu ihrer Lösung in fünf Abschnitten, zuerst unter den drei Leitthemen der Dekade — Gleichheit, Entwicklung, Frieden —, dann beschäftigt es sich mit Frauen in besonderen Notlagen (beginnend mit »armen Landfrauen« über »behinderte Frauen« und »Frauen als Objekten des Sextourismus« bis zu »Frauen in Palästina«) und fordert abschließend internationale und regionale Zusammenarbeit zur Beseitigung aller genannten Probleme.

Das Dokument enthält im Vergleich mit dem Aktionsprogramm von Kopenhagen (vgl. VN 5/1980 S.183f.) wenig Neues und Überraschendes. Zwei nennenswerte Ergänzungen sind zum einen die Forderung, bei der Berechnung des Bruttosozialprodukts zukünftig alle Frauenarbeit, auch die unbezahlte, einzubeziehen, zum zweiten die Ausdehnung des Gewaltbegriffs auch auf Gewalt in der Familie. Es trägt jedoch während der Dekade entstandenen oder verschärften Problemkonstellationen Rechnung, beispielsweise der wachsenden Zahl von Arbeitsmigrantinnen und von weiblichen Haushaltsvorständen und Familienernährern.

Durchaus realistisch sind in dem Dokument selbst die Grenzen seiner Wirkung formuliert: Der Optimismus der Aufbruchstimmung der Fraukonferenz ist gebrochen, und die ökonomische Krise belastet die Staatshaushalte derart, daß nicht nur die Finanzen für neue Programme zur Frauenförderung fehlen, sondern sogar die Weiterführung existierender Ansätze gefährdet ist (Ziff. 7, 8). Gleichzeitig wird auch darauf hingewiesen, daß die Erfahrung gezeigt hat, daß wirtschaftliches Wachstum mitnichten automatisch die Lebenschancen von Frauen verbessert (Ziff.102) und »Integration in die Entwicklung«, also vor allem in die Marktökonomie und die Lohnarbeiterschaft, keineswegs selbstverständlich den Nutzen, den die Frauen aus dieser Entwicklung ziehen können, vergrößert (Ziff.17).

Das Dokument läßt keinen Zweifel daran, daß sowohl Eingriffe auf der Makroebene vonnöten sind als auch gezielte Anstrengungen zur Beseitigung der besonderen Hindernisse für den Frauenfortschritt. Diese zweigleisige Strategie hängt jedoch ganz vom »politischen Willen« der Regierungen ab, an den ebenso häufig appelliert wird wie an die Bereitschaft, Frauen in den verschiedensten Bereichen Entscheidungsbefugnisse zu übertragen, damit sie selbst ihren Anliegen Nachdruck verleihen können.

IV. Die Verhandlungen in Nairobi, besonders die der Abschlusssitzung, machten jedoch deutlich, daß die Regierungen ihre Prioritäten im Konfliktfall wohl stets zugunsten