

Von der Mühe der frauenpolitischen Ebenen

Fünf Jahre nach Beijing: Sondergeneralversammlung in New York

CHRISTA WICHTERICH

Die Vierte Weltfrauenkonferenz¹ setzte 1995 in Beijing mit ihrem Schlußdokument, der Aktionsplattform², eine einschneidende Wegmarke in der Geschichte der UN-Frauenpolitik. Sie war als Handlungsleitfaden konzipiert, der nicht zuletzt das 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) unter den Vorzeichen der Globalisierung ergänzen, aktualisieren und konkretisieren sollte. Zusammen können die beiden Dokumente als Versuch gesehen werden, ein internationales operationalisierbares Regelwerk für die Geschlechtergleichheit zu erstellen, das den geschlechtsspezifischen Ungleichheitsdynamiken in den einzelnen Gesellschaften entgegenwirken soll. Von der Intention her ist die Aktionsplattform damit vergleichbar der ›Agenda 21‹ der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992, die zusammen mit den Konventionen zum Schutze des Klimas und zum Erhalt der biologischen Vielfalt sowie weiteren Vereinbarungen ein international gültiges Regelwerk für den Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen unter den gegenwärtigen Bedingungen zu schaffen sucht.

DIE VORGABEN VON BEIJING

In Beijing hatte man sich seinerzeit allerdings nicht auf die Abhaltung einer Folgekonferenz – es wäre die fünfte Weltfrauenkonferenz gewesen – einigen können. Zwei Jahre später entschied die Generalversammlung in ihrer Entschließung 52/100, »im Jahr 2000 auf hoher Ebene im Plenum eine Überprüfung vorzunehmen«; offen blieb zunächst, ob dies im Rahmen der 55. Ordentlichen Tagung oder beispielsweise auf einer Sondertagung geschehen sollte. Ein halbes Jahr später wurde jedoch mit Resolution 52/231 beschlossen, diese Überprüfung auf einer Sondertagung der Generalversammlung vorzunehmen, die für den Juni 2000 angesetzt wurde. Üblicherweise hat bei den Vereinten Nationen eine Sondergeneralversammlung einen geringeren Stellenwert als eine Weltkonferenz. Ähnlich wurde auch beim Folgeprozeß zu anderen Großkonferenzen zwecks Bewertung nach fünf Jahren (»+ 5«) verfahren³. Die 23. Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen fand dann unter der Bezeichnung »Die Frau im Jahr 2000: Gleichstellung der Geschlechter, Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert« vom 5. bis 10. Juni in New York statt. Ihr waren zwischen Oktober 1999 und Februar 2000 regionale Vorbereitungstreffen am Sitz der Regionalkommissionen in Addis Abeba, Bangkok, Beirut, Genf und Lima vorangegangen.

Die Aktionsplattform von Beijing, die sich die UN-Generalversammlung mit ihrer Resolution 50/203 ausdrücklich zu eigen gemacht hatte, diente dabei als Leitlinie. Sie hatte seinerzeit als Oberziel das von Frauenbewegungen und anderen zivilgesellschaftlichen Kräften aus dem Kreise der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) entwickelte Konzept des »empowerment« – der Machtgleichstellung der Frau – übernommen, ihre Analyse der Lebenssituationen von Frauen und Aktionsvorschläge an die Regierungen in den Rahmen der Menschenrechte und Frauenrechte gestellt und als Strategie das »mainstreaming« empfohlen, also die Einbeziehung einer Geschlechterdifferenzierung in alle politischen Themenfelder und gesellschaftlichen Bereiche. Nach Einschätzung von Frauenorganisationen hatte nie zuvor ein UN-Dokument so deutlich ihre Handschrift getragen;

dank gewiefter Lobby-Tätigkeit hatten sie Themen und Forderungen aus Frauenbewegungen einbringen können und die Sprache der Dokumente sogar revolutioniert.

In ihrer Handlungsorientierung und der Konkretion in zwölf Themenfelder ist die Aktionsplattform über die Programmatik hinausgehend ein ungewöhnlich praktisch orientiertes Dokument. »Nehmt Beijing mit nach Hause«, lautete 1995 denn auch der Umsetzungsauftrag an die Staatengemeinschaft und an die in Beijing zahlreich vertretenen Frauen-NGOs.

Die Vereinten Nationen institutionalisierten selbst einen Nachfolgeprozeß, indem sich ihre Kommission für die Rechtsstellung der Frau (kurz: Frauenrechtskommission), eine Fachkommission des Wirtschafts- und Sozialrats, seit 1997 auf ihrer Tagung im März jeden Jahres jeweils einige der zwölf Themenfelder der Aktionsplattform zur Überprüfung und Erfahrungsauswertung vornahm. 1999 verschickte sie einen Fragebogen zur Bestandsaufnahme der Umsetzung an die Staaten, der von 135 Regierungen beantwortet wurde. 118 Regierungen hatten den globalen Auftrag der Aktionsplattform in nationale Aktionspläne übersetzt. Die Frauenrechtskommission fungierte auch als Vorbereitungsausschuß für die Sondergeneralversammlung.

BILANZEN

Die von den Vereinten Nationen und ihren einzelnen Organen vorgelegten Bilanz- und Überblicksberichte versuchen zum einen allgemeine Veränderungen und globale Trends in den Lebens-, Arbeits- und Problemlagen von Frauen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu erfassen. Zum zweiten leisten sie eine Bestandsaufnahme der Regierungspolitik seit 1995, die beanspruchen, die Aktionsplattform von Beijing umzusetzen.

Ein globaler Überblick

Der ›Welt-Überblick über die Rolle der Frau in der Entwicklung⁴ behandelt Wirtschaftstätigkeit und Erwerbsarbeit von Frauen im jeweiligen historischen Kontext und wird alle fünf Jahre publiziert.

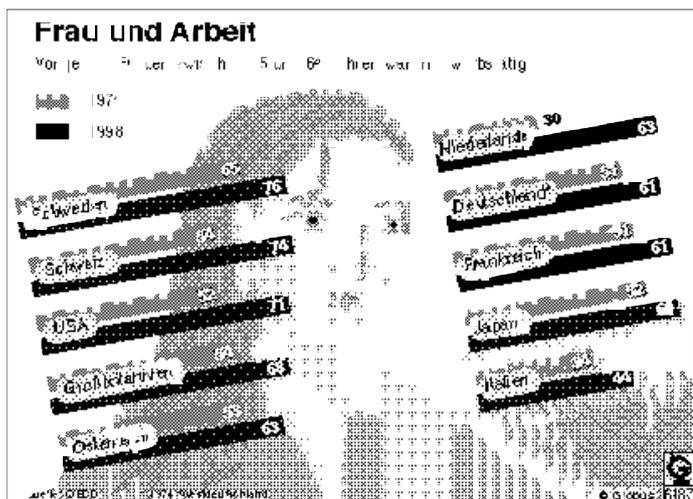
Autoren dieser Ausgabe

Dr. Thomas Bruha, geb. 1945, Professor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, ist Direktor am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

Markus Wagner, geb. 1976, studiert Rechtswissenschaft an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Dr. Christa Wichterich, geb. 1949, freie Journalistin und Gutachterin (Schwerpunkte: Frauen im Süden, Entwicklungszusammenarbeit, Bevölkerungspolitik, Umwelt), hat als Beobachterin an den Frauenkonferenzen in Nairobi, Beijing und New York teilgenommen.

Dr. Rüdiger Wolfrum, geb. 1941, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht und Professor an der Universität Heidelberg, ist Richter am Internationalen Seegerichtshof in Hamburg; Vizepräsident von 1996 bis 1999.



1994 konzentrierte er sich unter dem Stichwort ›Feminisierung der Beschäftigung‹ auf den Vormarsch der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Der Überblick von 1999 bestätigt den Trend, daß in den neunziger Jahren die Frauenbeschäftigung quantitativ stärker gewachsen ist als die Beschäftigung von Männern. Sein Augenmerk richtet sich jedoch vor allem darauf, wie sich unter den Bedingungen der Globalisierung Arbeits- und Beschäftigungsformen qualitativ verändern. Schlüsselbegriff ist die ›Flexibilisierung‹, die als der derzeit dominante globale Trend analysiert wird. Von ihr sind Frauen »akut und stärker« betroffen als Männer, denn die Mehrzahl erwerbstätiger Frauen findet sich in Teilzeit-, Abruf- und Heimarbeit, im Kleinhandel oder in informellen Sektor wieder – schlecht bezahlt, ungeschützt und ungesichert.

Damit entsteht durch die Globalisierung folgendes Phänomen: einerseits schafft sie Arbeits- und Beschäftigungsformen, die nur wenig soziale Sicherheit bieten. Gleichzeitig verändert sie die Rolle der Staaten und bedingt weltweit einen Sozialabbau, so daß auch die Staaten weniger soziale Absicherung bereitstellen. Die Frauen geraten damit in die prekäre Situation, daß ihnen weder der Markt und die Erwerbsarbeit noch der Staat soziale Sicherheit gewährleistet.

Frauen der Welt

Der Bericht ›Die Frauen der Welt. Trends und Statistiken‹⁵ wird ebenfalls alle fünf Jahre von den Vereinten Nationen herausgegeben. Inhaltlich wird ein breites Themenspektrum abgedeckt, von demographischen Zahlen und Daten zur Veränderung der Familienformen über Gesundheit, Bildung und Arbeit bis zu Menschenrechten und politischer Partizipation von Frauen. Hier nur einige wenige interessante Schlaglichter:

- Von den 118 Millionen Migrantinnen weltweit sind 56 Millionen Frauen, also knapp die Hälfte.
- In den Gebieten, wo HIV/Aids stark verbreitet ist, wie beispielsweise im Afrika südlich der Sahara, besteht für junge Frauen im Gegensatz zu anderen Regionen ein erheblich höheres Aids-Risiko als für Männer.
- Frauen stellen weltweit nur eine Minderheit unter den Mathematik- und Informatikstudierenden; Ausnahmen sind einige osteuropäische, mittelamerikanische und westasiatische Länder. Der Frauenanteil an der Internet-Nutzung variiert stark, mit 8 vH in China, 35 vH in Deutschland und 49 vH in den Vereinigten Staaten.

Überprüfung und Bewertung

Die Vereinten Nationen werteten die Umsetzung der Aktionsplattform von Beijing auf der Grundlage von 135 eingereichten Regie-

rungsberichten aus. Ihre Überprüfung und Bewertung der Aktionsplattform von Beijing⁶ dokumentiert sehr unterschiedliche Grade staatlicher Handlungsbereitschaft. Auf drei politischen Ebenen verbuchen die UN positive Auswirkungen der Vierten Weltfrauenkonferenz. Zum ersten fand ein qualitativer Sprung im Problembewusstsein der Regierungen statt: diese bezweifeln nicht mehr die Notwendigkeit, einen Gleichstellungsansatz in alle politischen Bereiche einbauen zu müssen, und in vielen Ländern bemühten sie sich, die Beteiligung von Frauen an der Politik zu fördern. Die zweite und deutlichste Erfolgsmeldung kommt aus dem Bereich der nationalen Gesetzgebung. Rechtsreformen sollen die Frauen vor allem vor Gewalt in der Familie und vor Frauenhandel schützen. Zum dritten sind auch auf der institutionellen Ebene Fortschritte angesiedelt: Regierungen richteten hochrangige Abteilungen für Geschlechterpolitik ein, beriefen Beratende Ausschüsse und interministerielle Koordinationsstellen, um gezielte Frauenförderprogramme festzulegen und eine Geschlechterperspektive in allen Ministerien durchzusetzen.

In den zwölf Themenfeldern der Aktionsplattform nehmen die Vereinten Nationen die positiven Selbstdarstellungen einzelner Regierungen auf und sind um ein ausgewogenes Resümee bemüht, aber in vielen Punkten beschönigen sie keineswegs.

Beispiel *Armut*, das erste Themenfeld der Aktionsplattform von Beijing. Der UN-Bericht würdigt, daß mehr Regierungen sowohl die Feminisierung der Armut als auch die Notwendigkeit erkannt haben, dieser gezielt gegenzusteuern. Tatsächlich wurden jedoch nur wenig durchgreifende Maßnahmen zur Minderung oder Vermeidung von Frauenarmut durchgeführt, so daß die wachsende Verarmung von Frauen in vielen Regionen nicht aufgehalten wurde.

Viele Regierungen behaupten, die politische Partizipation und der Zugang von Frauen zu *Macht- und Entscheidungspositionen* hätte ihnen besonders am Herzen gelegen. Aber lapidar resümieren die UN: »Angesichts der Statistiken kann man nur von einer symbolischen Verbesserung reden.« Weltweit stagniert seit Beijing der Anteil, den Frauen an politischen und wirtschaftlichen Führungspositionen innehaben. In den Parlamenten sitzen jetzt 12,9 vH Frauen, ein Anstieg um anderthalb Prozentpunkte. Spitzenreiter sind die skandinavischen Länder mit knapp 40 vH, Schlußlichter sind die arabischen Staaten mit gut drei vH. Die Einführung westlicher Demokratiemodelle in Osteuropa hat keineswegs zu gleicher Repräsentation von Frauen und Männern in der Politik geführt. Im Gegenteil konnten sich nach der Abwicklung von für Frauen reservierten Sitzen die Parteien und Parlamente weitgehend als männliche Biotope etablieren. Die Vereinten Nationen selbst versprochen in Beijing, daß im Jahr 2000 Frauen die Hälfte der Entscheidungspositionen im UN-Betrieb besetzen sollten. Zwar schafften sie einen Aufstieg von den damals 17,5 vH, sind aber erst bei 30 vH angekommen.

Die Aufforderung der Aktionsplattform an Regierungen, Parteien, Gewerkschaften, Hochschulinstitutionen und die Privatwirtschaft, durch Fördermaßnahmen für den Aufbau »einer kritische Masse« (ein Drittel der Posten) von Frauen »in strategischen Leitungspositionen« zu sorgen, scheint vergessen. Ganz wenige Regierungen – wie beispielsweise Indien für die kommunale Ebene – wagten es, Quoten ein- und durchzusetzen.

Im *Bildungs- und im Gesundheitswesen* sind die Entwicklungen sowohl regional als auch innerhalb der Gesellschaften sehr unterschiedlich. In einigen Ländern steigen die Alphabetisierungsraten von Mädchen schneller als die von Jungen, und in der Hochschulbildung haben junge Frauen gleichgezogen. In den ländlichen Regionen Afrikas haben Mädchen heute jedoch weniger Chancen, eine Grundschulbildung zu bekommen als ihre Mütter. Dort nehmen auch Mütter- und Kindersterblichkeit, Mangelernährung und HIV-Infektionen von Frauen dramatisch zu. Der Sozialabbau hatte die Einführung von Gebühren im Gesundheitsbereich zur Folge, was medizinische Versorgung für viele Arme unerschwinglich macht.

Zwei Fortschritte auf internationaler Ebene sind besonders hervorzuheben: zum einen die 1999 erfolgte Verabschiedung eines Fakultativprotokolls zum Frauenrechts-Übereinkommen, das Einzelpersonen und Gruppen ein direktes Beschwerderecht beim Frauenrechtsausschuß einräumt⁷, durch die Generalversammlung, zum anderen die 1998 auf einer Staatenkonferenz in Rom erfolgte Annahme des Statuts zur Gründung des Internationalen Strafgerichtshofs, das geschlechtsspezifische Gewalt in Kriegssituationen wie etwa die Vergewaltigungen in Bosnien als Völkerrechtsverletzung einstuft.

Fortschritt der Frauen

Zum ersten Mal hat der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM) einen Bericht über den »Fortschritt der Frauen der Welt«⁸ vorgelegt, der in Zukunft alle zwei Jahre erscheinen soll. Dieser Bericht beschäftigt sich ausgiebig mit der vorgeordneten Frage, wie sich ein Fortschritt für die Frauen initiieren, überwachen und messen läßt. Als wichtigste Instrumente dafür nennt er Indikatoren und Zeitziele.

Drei von den Vereinten Nationen anerkannte Indikatoren werden in diesem Bericht überprüft:

- > Geschlechtergleichheit in der Sekundarschulbildung: In nur 11 vH aller UN-Mitgliedstaaten wird eine gleiche Zahl von Jungen und Mädchen in die Sekundarstufe eingeschult.
- > Anstieg des Frauenanteils im Parlament: in nur acht Ländern haben Frauen mehr als 30 vH der Parlamentssitze inne.
- > Frauen in der Erwerbsarbeit: Der Frauenanteil steigt, und die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen haben sich in den vergangenen Jahren leicht verringert (was aber oft an sinkenden Männerlöhnen liegt), denn Frauen verdienen jetzt im Weltdurchschnitt 78 vH der Männereinkommen. In Verwaltungs- und Managementstellen sind sie auf dem Vormarsch, in den Vereinigten Staaten besetzen sie bereits 47 vH dieser Positionen (dazu gehört allerdings auch die wachsende Zahl von Kleinunternehmerinnen und Eine-Frau-Firmen), in Deutschland allerdings nur etwa 18 vH. Insgesamt wachsen die sozialen, ökonomischen und beruflichen Unterschiede zwischen den Frauen.

Tatort Familie

Das UNICEF beklagte in seinem Bericht »Häusliche Gewalt«⁹, daß kein Rückgang der Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu verbuchen ist. Unter den unterschiedlichen Formen von Gewalt leidet zwischen einem Fünftel und der Hälfte aller Frauen in den verschiedenen Ländern. Der gefährlichste Ort für Frauen ist die Familie. Weibliche Föten werden abgetrieben, so daß weltweit rund 60 Millionen Frauen »fehlen«. Frauen werden geschlagen, mißhandelt, vergewaltigt, zur Selbsttötung getrieben oder ermordet.

DAS SCHLUSSDOKUMENT: BÜNDNISSE, INTERESSEN, THEMEN

Die 23. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen sollte zum Abschluß zwei Dokumente verabschieden: eine kurze Politische Erklärung und ein Ergebnis-Dokument. Auf die (später mit Resolution S-23/2 angenommene) zweiseitige Erklärung einigten sich die Regierungsdelegationen bereits während der Vorbereitungsstadium im März 2000. Sie bestätigt die Abschlußdokumente der beiden letzten Weltfrauenkonferenzen von Nairobi und Beijing, bekräftigt die Verantwortlichkeit der Regierungen für die Umsetzung der Aktionspläne und schreibt erneut das 0,7-Prozent-Ziel für die Entwicklungshilfe fest. Dagegen gestalteten sich die Verhandlungen über das Dokument zum Ergebnis (outcome) von Anfang an extrem zäh, waren verhärtet und von wenig Kompromißbereitschaft getragen. Das Dokument sollte die praktisch-politische Einlösung der in Beijing festgeschriebenen Frauenrechte und der dort gemachten

Versprechungen bilanzieren, Erfahrungen, Fortschritte und Hindernisse evaluieren, neue Handlungsbedingungen sondieren und – das Wichtigste – Anstöße und Anregungen für Politiken der Frauenförderung und Geschlechtergleichheit geben, damit sie weltweit neuen Schwung gewinnen. Vermieden werden sollte eine Neuverhandlung der Beschlüsse von Beijing.

Der Ende 1999 vorgelegte erste Entwurf des Dokuments wurde allgemein als schwach bezeichnet und schnell durch Ergänzungen von 20 auf über 80 Seiten aufgebläht. In den Verhandlungen brachen die Konflikte der Konferenz von Beijing wieder auf, die alten Fronten formierten sich erneut. Gleichzeitig bildeten sich neue Verhandlungskonstellationen und Allianzen. Erbitterte Auseinandersetzungen um Formulierungen, einzelne Begriffe und Kommata entbrannten vor allem an folgenden drei Streitpunkten:

- Frauenrechte im Bereich von Sexualität und Gesundheit,
- Bewertung der Auswirkungen der Globalisierung,
- unilaterale Embargos (beispielsweise der USA gegen Kuba).

Die Staaten der Europäischen Union sprachen wie auch die der JUSCANZ-Gruppe (Japan, USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Norwegen, erweitert um die Republik Korea und den Beobachterstaat Schweiz) mit einer Stimme. Beide Blöcke setzten sich für Frauenrechte und »verantwortliche Regierungsführung« (Good Governance) ein. Die Speerspitze ihrer Rechtsforderungen war die Formulierung eines Rechts auf Freiheit der »sexuellen Orientierung« und eine explizite Verurteilung der Diskriminierung lesbischer Lebensweise. Sie machten sich vor allem für individuelle, bürgerliche und politische Frauenrechte stark, weniger für soziale und wirtschaftliche Rechte.

Die »Gruppe der 77« (G-77) samt China trat zunächst ebenfalls als Block auf und setzte – enttäuscht darüber, daß der von Norden erhoffte Transfer von Entwicklungshilfe und Technologie ausgeblieben ist – erneut Entwicklung und Finanzierung ganz oben auf ihre Prioritätenliste.

Zum Thema Globalisierung forderten die Länder des Südens, die negativen Auswirkungen von Liberalisierung, Privatisierung und Strukturanpassung auf die Wirtschaft und auf die Frauen deutlich zu benennen. Dagegen beharrten die Industrienationen auf einer »ausgewogenen« Würdigung der »Chancen« der Globalisierung, die durch Mißmanagement und eine »unangemessene Umsetzung« von Maßnahmen der Strukturanpassung geschmälert würden. In dieser Frage setzte sich der alte Nord-Süd-Gegensatz fort, der sich allerdings im Vergleich zur Konferenz in Beijing 1995 erneut verschärft hatte.

Da die 133 Staaten der G-77 in bezug auf Frauenrechte jedoch höchst unterschiedliche Positionen vertraten, brach der Block im Laufe der Verhandlungen auseinander. Insbesondere die Länder des Südlichen Afrika, einige lateinamerikanische Staaten wie Brasilien, Chile und Mexiko sowie Länder der Karibik ergriffen häufig an der Seite der Industriestaaten Partei für die Frauenrechte; in Wirtschafts- und Entwicklungsfragen stritten sie dagegen meist gemeinsam mit den anderen Ländern des Südens.

Gleichzeitig machte erneut eine Art unheilige Allianz des (als Beobachter vertretenen) Heiligen Stuhls, christlich-konservativer und islamistischer Regierungen – von Polen bis Iran, von Nicaragua bis Libyen – Front gegen Abtreibung, sexuelle Rechte, Aufklärung von Jugendlichen und Aids-Prävention. Im Kampf gegen Armut und weltwirtschaftliche Ungleichheit gingen die Vertreter des Vatikans andererseits ein Bündnis mit den Ländern des Südens ein.

Bis in die frühen Morgenstunden hinein wurde in den letzten Sitzungsnächten der Sondergeneralversammlung über Begriffsalternativen gestritten. Tatsächlich stehen hinter einzelnen Wörtern oder Halbsätzen jedoch ganze Ideologien, Wertkonstrukte und politische Einschätzungen. So behaupteten konservative Kräfte, der Begriff »Gesundheitsdienste« könne im Gegensatz zu »Gesundheitsversorgung« auch gefahrlose Abtreibung, Sexuaufklärung für Jugendli-

che und Kondomverteilung zur Aids-Prävention einschließen. Der Begriff ›Familie‹ schreibt die heterosexuelle Ehe mit Kindern als Norm fest, während der Plural ›Familien‹ auch andere Familienformen wie zum Beispiel alleinerziehende Mütter mit Kindern akzeptiert. Die Länder des Südens mit einschlägiger Erfahrung wollten zu den negativen Auswirkungen von Strukturanpassung auf die ›Konzepte‹ verweisen, die Länder des Nordens hingegen auf die ›Umsetzung‹, was einer Schuldzuweisung an die Regierungen des Südens gleichkommt.

Der Verzögerungs- und Zermürbungstaktik der Blockadefraktionen lagen unterschiedliche politische Motive zugrunde. Ging es der konservativen Allianz darum, die Beschlüsse von Beijing aufzuweichen oder gar zu torpedieren, so war es Anliegen der kubanischen Delegation (die auch zu den Bremsern gehörte), sich vom Westen, vor allem von den USA, keine Positionen diktieren zu lassen. Das betraf Streitpunkte wie militärische Interventionen und Sanktionen, verantwortliche Regierungsführung sowie die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppierungen.

Während die Leiterin der US-Delegation von der »Tyrannei einer Minderheit« sprach, die die Konsensbildung torpediere, warfen Delegationen des Südens den Industrienationen Blockade gegenüber einer »deutlichen Sprache« zur Globalisierung vor. Öfters kursierten Gerüchte über ein unausweichliches Scheitern. Die meisten Regierungen wollten die Verhandlungen jedoch zu einem Abschluß in Dokumentenform bringen, um Handlungsfähigkeit zu beweisen und den enormen Einsatz menschlicher, papierener und finanzieller Ressourcen zu rechtfertigen. »Wir wollen kein Beijing-minus-5-Dokument«, tadelte die offizielle Verhandlungsleiterin, die Tansanierin Christina Kapalata, die Phalanx der konservativen Bremserdelegationen. Und Kofi Annan richtete einen Appell – eine durchaus ungewöhnliche Interventionsmaßnahme des Generalsekretärs – an die Delegierten, die Verhandlungen zu beschleunigen und sich zu Fortschritten durchzuringen.

Wo in der dramatischen Endphase der Verhandlungen kein Konsens gefunden werden konnte, wurde – so zum Gesundheitswesen – der Wortlaut der Aktionsplattform von Beijing einfach übernommen, während umkämpfte Passagen mit wirtschaftlichen Bezügen öfter gestrichen wurden, so Verweise auf Verschuldung und Schuldenerlaß, auf den Zusammenhang zwischen Strukturanpassungsprogrammen und Globalisierung, globale Armutsbekämpfung und die neuen flexiblen Arbeitsformen. Bei angehaltener Uhr wurden am frühen Morgen des 10. Juni zum Ende dieser Sondertagung der Generalversammlung schließlich Kompromisse über die am heftigsten umstrittenen Passagen gefunden. Im Ergebnis ist ein Dokument entstanden, das tatsächlich nicht hinter die Beschlüsse von Beijing zurückfällt. Allerdings geht es auch nur in kleinen Schritten über Beijing hinaus.

ERGEBNISSE

Insgesamt stärkt das unter dem Titel »Weitere Maßnahmen und Initiativen zur Umsetzung der Erklärung von Beijing und der Aktionsplattform« mit Resolution S-23/3 verabschiedete Dokument das in Beijing festgeschriebene Konzept, »daß Frauenrechte Menschenrechte sind«, als Bezugsrahmen für jedwede Frauenpolitik. Es bestätigt die Verurteilung aller Formen von Gewalt gegen Frauen als Menschenrechtsverletzung – einschließlich der genitalen Verstümmelung, der sogenannten Ehrenmorde an Frauen und der Vergewaltigung in der Ehe. Frauenhandel, HIV/Aids und die notwendige Partizipation der Frauen an Friedensverhandlungen sind stärker akzentuiert worden als im Beijing-Dokument.

Vorgeschlagen wird ein umfassendes Maßnahmenpaket gegen den Frauenhandel, für die Prävention, die strafrechtliche Verfolgung der Frauenhändler (nicht die Kriminalisierung der gehandelten Frauen) und Unterstützungsmaßnahmen für die Opfer. Geschlechtsspezifische

Asylgründe sollen Beachtung finden. Die Regierungen sind aufgefordert, frauendiskriminierende Paragraphen »so schnell wie möglich, vorzugsweise bis zum Jahre 2005« aus ihrer Gesetzgebung zu entfernen und das Zusatzprotokoll zur Frauenrechtskonvention sowie das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu unterzeichnen. Diese drei Handlungsaufforderungen waren auf heftigen Widerstand gestoßen, weil sie überprüfbare Festlegungen bedeuten.

Wie schon in Beijing gelang es der wechselnden Formation konservativer Regierungen, die sexuellen Rechte von Frauen, ein Verbot der Diskriminierung gleichgeschlechtlicher Lebensweisen und die Forderung auf Aufnahme sicherer Abtreibung in die Leistungen der Gesundheitsdienste aus dem Dokumentenentwurf zu streichen.

Die Feminisierung der Armut ist klar und häufig benannt. Die negativen Auswirkungen von Strukturanpassung und Globalisierung sind stärker akzentuiert als die »großen Möglichkeiten«, die sie Frauen bieten. Auf makro-ökonomischer Ebene werden geschlechtsdifferenzierende Ansätze wie Frauenbudgets und die Einbeziehung von Frauen in die neuen Armutsbekämpfungsstrategien als Maßnahmen vorgeschlagen. Stark unterbewertet ist das Thema Umwelt. Ein Versuch von NGOs, die Regierungen für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrungsmittel in die Pflicht zu nehmen, wurde vereitelt.

Festlegungen finanzieller und terminlicher Art wurden im Text vermieden. Ausnahme sind das bereits erwähnte Zeitziel für die Abschaffung diskriminierender Gesetze und das Zeitziel 2015 für allgemeinen Zugang zum Primar-, Sekundar- und Erwachsenenbildungsbereich sowie zur Gesundheitsversorgung. Zusagen zur Finanzierung und zum Zugang zu Ressourcen fehlen völlig, obwohl im ersten Teil des Dokuments der Mangel an Mitteln und Ressourcen als einer der Hauptgründe für die unzureichende Umsetzung der Aktionsplattform benannt ist.

Die Regierungen sind aufgefordert, selbst überprüfbare Ziele und Maßstäbe für Gleichstellungspolitik zu formulieren, damit nationale und internationale Kontrolle möglich wird. Die Notwendigkeit einer Kooperation mit Frauenorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Kräften und von deren Beteiligung an Umsetzungsprozessen wird häufig betont.

Das Defizit an handfesten Zusagen und terminlichen Festlegungen im (ohnehin nicht rechtsverbindlichen) Schlußdokument der 23. Sondergeneralversammlung der Vereinten Nationen bedeutet für die Zukunft, daß für die Regierungen die Verpflichtung, frauen- und gleichstellungspolitisch aktiv zu werden, weiterhin gering ist. Eine Kohärenz zwischen den einzelnen Themen- und Handlungsfeldern und zwischen den verschiedenen Kapiteln des Dokuments ist nicht hergestellt worden. Weil Indikatoren und Zeitziele nur in den drei genannten Fällen benannt sind, wird es den NGOs schwer gemacht, die Regierungen in die Pflicht zu nehmen und ihr Handeln zu messen. Die zentrale Frage ist, ob dieses Dokument den Handlungsdruck auf die Regierungen verstärkt. Es ist durchaus zweifelhaft, ob es seinen Hauptzweck, weltweit den Politiken zur Geschlechtergleichheit neue Anstöße und Anregungen zu geben, erfüllen kann.

VERHANDLUNGSUMFELD UND PERSPEKTIVE

Die Aktionsplattform von Beijing wirkte in den vergangenen Jahren als Katalysator für die wachsende Interaktion und Kooperation zwischen Frauen-NGOs, Regierungen und Organisationen der Vereinten Nationen. NGO-Mitarbeiterinnen sind als Beraterinnen von UN-Organisationen tätig, Noeleen Heyzer etwa, die aus Singapur stammende Direktorin des UNIFEM, kommt selbst aus dem Süd-Netzwerk DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era). NGO-Vertreterinnen saßen in fast allen Delegationen, und die Zusammenarbeit mit den offiziellen Regierungsvertretern wurde mehrheitlich als »stärker entkrampft und entideologisiert« als in Beijing bezeichnet.

Chance vertan

Allerdings sind die Partizipationsmöglichkeiten für NGOs – der Zugang zum UN-Gebäude und die Präsenz bei den Verhandlungen – nicht institutionalisiert, sondern werden jeweils ad hoc geregelt. In New York wurden sie restriktiver gehandhabt als beispielsweise auf dem europäischen Vorbereitungstreffen in Genf. Außerdem beklagten die NGOs erneut einen Mangel an Transparenz der Verhandlungen, weil die strittigsten Punkte schließlich in kleinen Runden, sogenannten informellen Gesprächen (informals) der Regierungsvertreter hinter verschlossenen Türen und in letzter Minute auch im Wege des Gibst-Du-mir-geb-ich-Dir (trade-off) ausgefochten wurden.

In ihren Bilanzen¹⁰ kritisierten NGOs aus allen Weltregionen den Mangel an politischem Willen der Regierungen und ihrer Bereitschaft, in Frauen zu »investieren«, als Hauptgrund für die geringe Umsetzung der Beijing-Beschlüsse. Klar distanzieren sich NGOs aus den Ländern, die die Verhandlungen blockierten, von den frauenrechts- und gleichstellungsfeindlichen Positionen ihrer Regierungsdelegationen. Darüber hinaus bestand jedoch eine weitgehende Konvergenz der Themen, inhaltlichen Schwerpunkte und Strategien zwischen NGOs, der Mehrzahl der Regierungen und den UN-Organisationen.

In den New Yorker Diskussionen gab es keine wirklich neuen Themen, nur neue Akzentsetzungen. Der UNIFEM und das UNDP, die zusammen mit den NGOs eine Reihe von Veranstaltungen und Debatten organisierten, bestimmten die Tagesordnung. Quer durch die Lager von Regierungen, UN-Organisationen und nichtstaatlichen Gruppierungen waren die zentralen Themen

- die politische Partizipation,
- die Beteiligung an Konfliktbearbeitung und Friedensverhandlungen,
- die Umsetzung von Frauenrechten,
- die Globalisierung,
- der wirtschaftliche Machtgewinn (empowerment) durch Kleinstkredite und, auf der makro-ökonomischen Ebene, durch verstärkten Einfluß auf Staatshaushalt, Strukturanpassungs- und Armutsbekämpfungsprogramme und schließlich
- die Einbeziehung der Männer in die Politik zur Gleichstellung der Geschlechter.

Während im Plenarsaal der Generalversammlung eine Regierung nach der anderen ihr Bekenntnis zu den Frauenrechten und zur Geschlechtergleichheit ablegte, prägten Ernüchterung und Enttäuschung die allgemeine Stimmung. Die geringen Erfolge bei der Umsetzung der Ergebnisse von Beijing seit 1995, die minimalen Verhandlungsfortschritte und vor allem die Tatsache, daß die in Beijing normativ festgeschriebenen Rechte erneut in Frage gestellt wurden und verteidigt werden mußten, setzten der Aufbruchsstimmung von Beijing endgültig ein Ende.

Nach dem »Plus-fünf-Prozeß« zu Rio (Umwelt und Entwicklung)¹¹ und Kairo (Bevölkerung und Entwicklung)¹² auf der 19. respektive 21. Sondergeneralversammlung war »Beijing + 5« ein erneuter Beweis, daß Überprüfungen der großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in dieser Form wenig tauglich sind, um den Regierungen Zusagen zur Umsetzung der gefaßten Beschlüsse abzurufen. Häufig klang in New York an, daß für die weiteren Folgeprozesse nach neuen Formen gesucht werden muß, um auf internationaler Ebene Bilanz zu ziehen und Perspektiven zu entwickeln. Vorgeschlagen wurde eine Konferenz, die die verschiedenen Nachfolgeprozesse der neunziger Jahre anhand von Querschnittsthemen integriert oder aber eine Trennung der technischen Überprüfung der Umsetzung von der politischen Positionen und Perspektiven vornimmt. Wichtig scheint auch, daß sachbezogene Verhandlungen nicht von den in New York vor Ort tätigen Diplomaten, die auf dem speziellen Sachgebiet in der Regel eher wenig kompetent und engagiert sind, sondern von ent-

Der Bundestag ist in die Sommerpause gegangen, ohne den Gesetzesentwürfen zur Ratifikation des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs und zur damit verbundenen Änderung des Grundgesetzes zuzustimmen. Obwohl unter den Fraktionen große Einigkeit über das Ziel eines raschen Beitritts Deutschlands zum Statut besteht, blieb die Angelegenheit unerwartet im Rechtsausschuß hängen. Dort wird seit längerem über den Wortlaut der Neuformulierung des Grundgesetz-Artikels 16 gestritten, dessen Absatz 2 eine Auslieferung von Deutschen an das Ausland verbietet. Von diesem Grundsatz soll künftig bei Überstellungen an ein internationales Gericht oder an EU-Staaten abgesehen werden. Doch wie soll die Formulierung genau lauten? Ein Kompromißentwurf der Regierung sollte den Durchbruch verschaffen. Er wurde der Opposition vom federführenden Bundesjustizministerium jedoch vergleichsweise spät zugestellt. Zu spät, wie der ihr angehörende Vorsitzende des Rechtsausschusses fand; zu kleinlich – so wiederum die Regierungsfaktionen – sei die Reaktion der Opposition. Zu einer Einigung in der Sache kam es unter diesen Umständen nicht mehr.

Damit war die Chance vertan, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, wie angestrebt, am 17. Juli, dem zweiten Jahrestag seiner Unterzeichnung, zu ratifizieren. Das ist bedauerlich. Noch ist das einen Meilenstein in der Entwicklung des Völkerrechts darstellende Unternehmen einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit nicht über den Berg. Zwar haben sich eine Woche vor den erwähnten Vorgängen im Bundestag die Vertreter von mehr als hundert Staaten auf zwei wichtige Folgeinstrumente zum Statut von Rom geeinigt (eine Verfahrens- und Beweisordnung sowie ein die Verbrechen des Statuts konkretisierender Rechtstext). Erfreulich ist ferner, daß die im Konsens angenommenen Texte auch die Billigung der USA, Chinas und Israels gefunden haben, die (neben vier weiteren Staaten) in Rom bekanntlich gegen das Statut gestimmt hatten. Jedoch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, daß nach wie vor fundamentale Vorbehalte und Widerstände gegen das Unternehmen an sich bestehen.

Unter ihnen wiegen besonders schwer die fortbestehenden Vorbehalte der Vereinigten Staaten, weil ohne deren Einbindung der Aufbau einer ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit kaum denkbar ist. Diese sind nach wie vor nicht bereit, eine wie auch immer beschaffene internationale Strafjustiz gegenüber den eigenen Staatsangehörigen zu akzeptieren, es sei denn, sie willigten im Einzelfall ein. So haben die USA die oben genannten Zusatzinstrumente auch erst gebilligt, nachdem sie den »gerichtshoffreundlichen« Staaten Formelkompromisse abgerungen hatten, die jedenfalls in der Lesart Washingtons eine »Immunsierung« amerikanischer Staatsangehöriger gegenüber der Strafgewalt des Gerichts gewährleisten. Daß eine derartige Zweiklassen-Gerichtsbarkeit dem Gerichtshof seine Legitimitätsgrundlagen und die universelle Akzeptanz entziehen würde, liegt auf der Hand. Ein Gericht, erst recht ein Strafgericht, das nicht dem Gleichheitssatz verpflichtet ist, ist ein Unding.

Die erfreuliche Tatsache, daß die USA am Verhandlungstisch bleiben, hat also auch ihren Preis. Und der dürfte weiterhin eingefordert, wenn nicht sogar in die Höhe getrieben werden. Noch stehen wichtige Folgeregelungen an, anläßlich derer das ambitionierte Unternehmen einer unabhängigen und effizienten ständigen internationalen Strafgerichtsbarkeit verwässert werden könnte. Eine zügige Ratifizierung des Statuts durch möglichst viele Staaten könnte dem entgegenwirken. Jedenfalls bedarf der Zug der Inkraftsetzung des Römischen Statuts dringend eines Schubes. Von den 98 Staaten, die es bislang unterzeichnet haben (darunter auch alle EU-Staaten) haben erst 14 ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt. Das ist weniger als ein Viertel dessen, was für das Inkrafttreten des Statuts erforderlich ist. Deutschland sollte mit seiner baldigen Ratifikation einer »Politik des guten Beispiels« Nachdruck verleihen.

sprechendem Fachpersonal aus den zuständigen Ministerien geführt werden.

Die Mehrheit der NGOs wünscht sich nach den Zusammenkünften von Mexiko-Stadt (1975), Kopenhagen (1980), Nairobi (1985) und Beijing (1995) eine fünfte Weltfrauenkonferenz, um einen neuen Mobilisierungsschub an der Basis in Gang setzen zu können. Die meisten Regierungen streben stattdessen einen ›Beijing-plus-10-Prozeß‹ als erneute Überprüfungsprozedur oder aber Überprüfungs-konferenzen in zehnjährigem Abstand an. Aus der Grundstimmung einer fortschreitenden Verhandlungsmüdigkeit nach der Serie großer UN-Konferenzen in den neunziger Jahren wird ein Fünf-Jahres-Rhythmus jedenfalls als zu arbeits- und kostenaufwendig empfunden.

Trotzdem hat New York gezeigt, daß solche Überprüfungsprozesse unverzichtbar sind – um die Regierungen nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen und um zivilgesellschaftliche Kontrolle auszuüben. Ebenso notwendig ist es, die Frauen- und Geschlechterpolitik auf der Tagesordnung der Vereinten Nationen zu halten und weltweit geltende Normen für Gleichstellung und Frauenrechte zu setzen.

- 1 Vgl. den Kurzbeitrag der Verfasserin in VN 1/1996 S. 19ff. Zum frauenpolitischen Diskurs im Vorfeld der Vierten Weltfrauenkonferenz siehe Christa Wichterich, Frauen – die vierte, VN 3/1995 S. 95ff.
- 2 UN Doc. A/CONF.177/20 v. 17.10.1995, deutsch als Nr. 61 der ›Blauen Reihe‹ der DGVN. Der gesamte Bericht der Konferenz von Beijing ist als Verkaufsveröffentlichung der Vereinten Nationen erschienen: Report of the Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995 (UN Publ. E.96.IV.13).
- 3 Etwa zum Weltsozialgipfel von 1995 in Kopenhagen; zur Überprüfung des auf diesem Gebiet inzwischen Erreichten fand die 24. UN-Sondergeneralversammlung Ende Juni 2000 in Genf statt. Siehe Jens Martens, Armutsbekämpfung als Absichtserklärung, S. 140ff. dieser Ausgabe.
- 4 1999 World Survey on the Role of Women in Development. Globalization, Gender and Work, New York 1999 (UN Publ. E.99.IV.8).
- 5 The World's Women 2000. Trends and Statistics, New York 2000 (UN Publ. E.00.XVII.14).
- 6 E/CN.6/2000/PC/2 v. 19.1.2000 (Review and Appraisal of the Implementation of the Beijing Platform for Action. Report of the Secretary-General).
- 7 Text: S.145f. dieser Ausgabe.
- 8 UNIFEM, Progress of the World's Women 2000. Biennial Report, New York 2000.
- 9 UNICEF, Domestic Violence against Women and Girls, abzurufen im Internet unter <http://www.unicef.org/vaw>.
- 10 NGO Alternative Global Report to the United Nations General Assembly, Special Session, 5 Years after Beijing, June 5-9, 2000, New York 2000.
- 11 Vgl. Jens Martens, Abstieg vom Erdgipfel. Fünf Jahre nach Rio: 19. UN-Sondergeneralversammlung mit ernüchternder Bilanz, VN 4/1997 S. 137ff.
- 12 Vgl. Doris Hertrampf, Reproduktive Gesundheit, VN 6/1999 S. 207ff.

Der dritte offizielle Deutschland-Besuch seiner Amtszeit führte UN-Generalsekretär Kofi Annan vom 1. bis 4. Juli nach Hannover, Hamburg und Berlin. In Hannover besuchte er auf der Weltausstellung ›Expo 2000‹ unter anderem den Pavillon der Vereinten Nationen; in Hamburg eröffnete er das neue Amtsgebäude des Internationalen Seegerichtshofs. In Berlin führte er politische Gespräche – er traf mit Bundespräsident Johannes Rau, Bundestagspräsident Wolfgang Thierse, Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bundesaußenminister Joseph Fischer, der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel und anderen Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens zusammen – und besuchte die vom Bundesbauministerium als Beitrag zum Folgeprozeß der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung veranstaltete Weltkonferenz zur Zukunft der Städte ›Urban 21‹. – Im Bild in der ersten Reihe Generalsekretär Annan und Frau Nane Annan, flankiert von der Bundesministerin der Justiz, Herta Däubler-Gmelin (4. v.r.), vom Präsidenten des Seegerichtshofs, Chandrasekhara Rao (5. v.r.), und dem Ersten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg, Ortwin Runde (3. v.l.), am 3. Juli im neuen Domizil des Seegerichtshofs.

