

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.

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

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

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