

Sozialfragen und Menschenrechte

Frauenrechtskommission: 54. Tagung 2010

- Ernüchternde Bilanz von Beijing+15
- Kaum Diskussion über neue UN-Frauenorganisation

Christa Wichterich

(Siehe zum Thema auch Christa Wichterich, *Frauen – die vierte, VN, 3/1995, S. 95–99* und Christa Wichterich, *Von der Mühe der frauenpolitischen Ebenen, VN, 4/2000, S. 121–126.*)

Vom 1. bis 12. März 2010 fand die reguläre zweiwöchige Tagung der **Kommission für die Rechtsstellung der Frau**, kurz: **Frauenrechtskommission**, (Commission on the Status of Women – CSW) in New York statt. Dabei wurde zugleich Bilanz gezogen über die Umsetzung der Aktionsplattform (APF) von Beijing, die auf der Vierten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 von 189 Regierungen beschlossen worden war. Der Schwerpunkt der Tagung (Beijing+15) sollte auf dem Austausch von Erfahrungen und ›good practices‹ liegen, mit Blick darauf, wie verbleibende Hindernisse und neue Herausforderungen bewältigt werden können. Im Jahr 2000 war für die Beijing+5-Bilanz noch eigens eine Sondergeneralversammlung einberufen worden. Die Einbeziehung von Beijing+10 und Beijing+15 in die reguläre Tagung der CSW signalisiert eine geringere Bewertung des Beijing-Prozesses in der UN-Themenhierarchie.

Die Überprüfung der Umsetzung der Beijinger Aktionsplattform hatte bereits im Jahr 2009 stattgefunden: 140 Regierungen hatten den von den UN verschickten Fragebogen beantwortet. In vier Regionen – Europa, Westasien, Afrika, Asien und Pazifik – wurden Vorbereitungskonferenzen abgehalten. 14 Alternativ- oder Schattenberichte wurden von zivilgesellschaftlichen Organisationen vorgelegt. Ein Bericht des Generalsekretärs, der die Länder- und Regionalberichte zusammenfasste, weist auf die Ambivalenzen, die Zähigkeit oder gar den Stillstand der Umsetzung hin. Die größten Fortschritte für Frauen liegen im Bildungsbereich, aber immer noch sind zwei Drittel der Analphabeten

weltweit weiblich. Der Anteil von Frauen in Parlamenten ist seit 1995 von 11,3 Prozent auf 18,8 Prozent gestiegen, doch nur 25 der 189 Unterzeichnerländer der APF haben das 30-Prozent-Ziel erreicht. Die skandalös hohe Müttersterblichkeit konnte nicht signifikant gesenkt werden. Zwar konnte die absolute Armut verringert werden, aber hohe Erwerbslosigkeit und Lohndiskriminierung von Frauen bestehen weiterhin.

Das Hauptproblem ist die Umsetzungslücke: Gesetze, die auf Geschlechtergleichheit und Frauenrechte zielen, übersetzen sich nicht in wirkliche Veränderungen im Leben von Frauen; politische Willenserklärungen werden nicht Maßnahmen umgesetzt. 51 Länder in Afrika haben das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert (Ausnahme Somalia und Sudan), aber nur neun Länder liefern ihre Umsetzungsberichte regelmäßig. Auch die USA haben den Vertrag noch nicht ratifiziert. Ein Grund dafür ist, dass einige Senatoren die regelmäßige Berichtspflicht als Eingriff in die Souveränität der USA ansehen.

Die Abschlusserklärung

Ohne diese Defizite und Widersprüchlichkeiten zu bearbeiten, verabschiedete die Frauenrechtskommission am zweiten Tag einmütig und ohne Diskussion die bereits zuvor beschlossene Abschlusserklärung. Diese Erklärung bestätigt die Aktionsplattform von Beijing; begrüßt Fortschritte und verspricht weitere Bemühungen um die Umsetzung; unterstreicht, dass die Umsetzung der Aktionsplattform Voraussetzung für das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) ist; anerkennt, dass die Umsetzung der Aktionsplattform und die Frauenrechtskonvention sich wechselseitig bestätigen und fordert die UN, internationale und regionale Organisationen sowie alle zivilgesellschaftlichen Segmente, einschließlich nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) auf, sich für die Umsetzung der Aktionsplattform einzusetzen (UN Doc. E/CN.6/2010/L.1 v. 24.2.2010).

Die Tatsache, dass der Wortlaut dieser Erklärung identisch ist mit der Erklärung zu Beijing+10 im Jahr 2005, macht den Stillstand der Verhandlungen deutlich. Dass die Erklärung bereits zu Beginn der diesjährigen CSW-Tagung beschlossene Sache war und nicht mehr zur Diskussion

stand, steht für eine neue Intransparenz. Seit zehn Jahren wird dieser Stillstand damit begründet, dass jede ›Öffnung‹ des Beijing-Dokuments aufgrund der konservativen und religiös motivierten Positionen vieler Regierungen lediglich Rückschritte bringen würde.

Strittige Themen

Politische Pattsituationen bestehen zum Beispiel bei allen Themen, die reproduktive und sexuelle Rechte von Frauen betreffen. So sind die Sexuaufklärung von Jugendlichen und die Selbstbestimmungsrechte von Frauen über ihren Körper beziehungsweise ein Recht auf Abtreibung ein dauerhafter Streitpunkt. Auch die Europäische Union, die bei den UN mit einer Stimme spricht, ist darüber intern gespalten: Das kleine konservative Malta blockiert jeden Fortschritt, häufig unterstützt von Polen und Irland. Dem stehen die skandinavischen Länder, die Niederlande und Belgien mit progressiven Positionen auch zu den so genannten LGBT-Rechten (Lesbian, Gay, Bisexuel, Transgender) gegenüber.

Ein weiterer Grund für die schwierige Konsensfindung ist, dass einige Länder des globalen Südens Fortschritte blockieren, weil sie fürchten, Frauenrechte könnten als neue Konditionalität eingeführt werden. Nachdem Unterstützungsmaßnahmen in der Krise etwa vom Internationalen Währungsfonds erneut an Bedingungen gebunden wurden, sind sie derzeit hochsensibel gegenüber jeglicher Konditionalisierung finanzieller Mittel.

Am Ende der Tagung verabschiedete die CSW sieben Resolutionen, zu der neuen Frauen- und Genderorganisation in den UN; weiblicher Genitalverstümmelung; Frauen, Mädchen und HIV/AIDS; Müttersterblichkeit; der wirtschaftlichen Stärkung von Frauen; Geiselnahme von Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten sowie Frauen in Palästina.

Die neue Frauen- und Genderorganisation

Die geplante UN-Frauen- und Genderorganisation war das einzige wirklich neue Thema. Am 14. September 2009 hatte die UN-Generalversammlung mit Resolution 63/311 grünes Licht für den Aufbau einer Institution gegeben, in der die bestehenden vier Frauenorganisationen und -büros (UNIFEM, DAW, OSAGI, INSTRAW)

zusammengeführt werden sollen. Diese neue Institution soll Kräfte bündeln und Synergien erzeugen, um der Frauen- und Geschlechterpolitik bei den UN einen höheren Stellenwert zu geben, nachdem sie in den vergangenen Jahren an Aufmerksamkeit verloren hatte. Der Generalsekretär hatte in einem Bericht vom Januar 2010 vorgeschlagen, dass sie als ein Unterorgan der Generalversammlung arbeiten und dem Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) berichten soll (A/64/588). Die Leitungsposition der neuen Institution wird hochrangig in der UN-Hierarchie angesiedelt, und zwar auf Ebene einer Untergeneralsekretärin. Die Institution soll normative und operative Funktionen zur Geschlechtergleichheit und Stärkung von Frauen verbinden. Dazu soll sie in sechs regionalen UN-Zentren und in 80 Staaten die bestehenden UNIFEM-Stellen übernehmen, und dort mit 760 UN-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeitern sowie weiteren 600 lokalen Kräften arbeiten. Im selben Bericht hat Ban Ki-moon ein Jahresbudget von 500 Millionen US-Dollar vorgeschlagen. Frauenorganisationen und zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich in einem Netzwerk zusammengeschlossen haben (Gender Equality Architecture Reform – GEAR) und eine geschlechterpolitische Neuaufstellung der UN fordern, halten das Doppelte für angemessen. (Näheres dazu: Charlotte Bunch, VN, 5/2009, S. 195–203).

Die Organisationen von GEAR hatten gehofft, dass die Frauenrechtskommission die Verhandlungen über die Struktur der Institution und ihre finanzielle Ausstattung voranbringen und dass Kandidatinnen für die Leitungsposition benannt werden würden. Nichts davon geschah, obwohl Ban Ki-moon am 8. März, dem Internationalen Frauentag, verkündet hatte, dass er die Stärkung von Frauen (empowerment) zur Priorität erklärt hätte.

Die CSW konnte sich nicht darauf einigen, einen Absatz zur geplanten neuen Frauen- und Genderorganisation in die Erklärung aufzunehmen. Deshalb brachten 18 Staaten eine Resolution (E/CN.6/2010/L.7) ein, die jedoch denkbar knapp blieb: In einem einzigen dürren Satz begrüßt sie die Resolution der Generalversammlung und freut sich auf die Einrichtung der neuen Institution. Nicht einmal der Formulierungsvorschlag, »so schnell wie möglich«, konnte sich durchsetzen.

Sonstige Themen

Aufgrund der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise fand die Resolution zur wirtschaftlichen Stärkung von Frauen (E/CN.6/2010/L.5) besondere Beachtung: Sie nimmt den vor einigen Jahren von der amerikanischen Regierung eingebrachten Fokus auf »Beschäftigungsfähigkeit« der Einzelnen und auf Förderung von Unternehmertum zurück, setzt dagegen einen Akzent auf Armutsbekämpfung, auf Krisenbeziehungsweise Konjunkturmaßnahmen und soziale Sicherungsnetze. Ferner übt sie vorsichtig Kritik an Strukturanpassungsmaßnahmen und verknüpft Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Mehrere Runde Tische und interaktive Podiumsveranstaltungen zwischen Delegierten, Vertreterinnen und Vertretern von UN-Organisationen, der Wissenschaft und zivilgesellschaftlicher Organisationen wurden durchgeführt. Im Mittelpunkt stand die Umsetzung der Beijinger Aktionsplattform im Kontext der MDGs und der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise. Seit Jahren werden folgende Formeln – jeweils leicht aktualisiert – wiederholt: Fortschritte wurden bei der Umsetzung gemacht, aber sie sind langsam und ungleich auf die Länder verteilt. Es besteht eine mangelnde Kohärenz zwischen der Umsetzung der Aktionsplattform und der MDGs. Dringend müssen bessere Mechanismen und Instrumente entwickelt werden, um Staaten und andere Akteure in die Verantwortung für Geschlechtergleichheit zu nehmen. Dazu gehören geschlechtsdifferenzierende Daten und Indikatoren, Gender-Analysen und Gender-Budgetierung, Quoten für die Beteiligung von Frauen an ökonomischer und politischer Entscheidungsmacht wie auch an Konfliktlösungen und Friedensprozessen. Ebenso gilt die Institutionalisierung von Kooperation und Abstimmung zwischen Ministerien, Regierungen und verschiedenen UN-Organisationen sowie zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen als Erfolgsvoraussetzung.

Immer häufiger wird gefordert, dass durch politische Maßnahmen wie Elternzeit eine stärkere Beteiligung von Männern an unbezahlter Sorgearbeit gefördert wird. Soziale Sicherungsnetze müssen auf Gruppen ausgedehnt werden, die bisher ausgeschlossen waren, wie im informellen Sektor arbeitende Frauen und Haus-

angestellte. Kernelemente von Armutsbekämpfungsmaßnahmen wie auch von Konjunkturpaketen in der Krise sollen Vollbeschäftigung, menschenwürdige Arbeit und der Zugriff von Frauen auf produktive und finanzielle Ressourcen sein.

NGO-Präsenz

Bei den 8000 Vertreterinnen von Frauenorganisationen und Netzwerken, die im Laufe der CSW-Tagung nach New York kamen und auf neuen Schwung für die Beijing-Agenda gehofft hatten, war die Enttäuschung groß über die langsamen Fortschritte von Frauenrechten und Geschlechtergleichheit und den geringen Elan der Tagung. Der Unmut wurde verstärkt durch die Intransparenz des Verfahrens und die schwierigen Zugänge zu Sitzungen und Podiumsveranstaltungen, die vordergründig mit den Renovierungsarbeiten am UN-Amtssitz begründet wurden. Die starke Präsenz zum Beispiel von Afrikanerinnen zeigte, dass die Aktionsplattform von Beijing vor allem in Ländern des Südens immer noch als Berufungsgrundlage und normative Richtlinie für Regierungsverantwortung dient. Die Aktivistinnen, NGO-Vertreterinnen, Wissenschaftlerinnen, die sich seit Beginn oder seit Jahren im Beijing-Prozess engagieren, kamen mit dem Gefühl nach New York, dass die Aktionsplattform ihre Sache sei. Sie sahen sie als Vision »einer Transformation von Machtverhältnissen, (...) von sozialer Gerechtigkeit, Gleichheit, Entwicklung und Frieden. 15 Jahre später betrachten die Regierungen sie offenbar als technisches Instrument und ihre Substanz wurde entpolitisiert und verwässert«, heißt es in einer Stellungnahme der Zivilgesellschaft, die in kurzer Zeit von über 100 Frauenorganisationen weltweit unterzeichnet wurde.

Am Ende aller Debatten wurden hohe normative und operative Erwartungen an die geplante UN-Frauenorganisation formuliert, die zukünftig alles koordinieren und richten soll. Für die UN wird dies zunehmend zu einer Frage der Glaubwürdigkeit. Von der Schaffung und der finanziellen und personellen Ausstattung dieser Institution scheint es abzuhängen, ob die UN ihrer Rolle als Sachwalterin von Frauenrechten weiterhin gerecht werden kann und auch in Zukunft ein Forum bleibt für die internationalen Auseinandersetzungen um Geschlechtergleichheit und die Stärkung von Frauen.