

Internationales Recht der Gegenwart

4

Yanina Bloch

UN-Women

Ein neues Kapitel für Frauen in den Vereinten Nationen



Nomos

Internationales Recht der Gegenwart

herausgegeben von

Prof. Dr. Norman Weiß,

MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam

Prof. Dr. Andreas Haratsch,

FernUniversität in Hagen

Band 4

Yanina Bloch

UN-Women

Ein neues Kapitel für Frauen in den Vereinten Nationen



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5621-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9796-5 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Danksagung

Die Gründung von UN Women hat in der internationalen Staatengemeinschaft sowie der internationalen Frauenbewegung großen Enthusiasmus ausgelöst. Einen Enthusiasmus, den ich selbst im Herbst 2010 als UN-Praktikantin nicht nur hautnah miterleben durfte, sondern auch teilte. Dementsprechend war es ein naheliegender Schluss mich in meiner Dissertation mit der Rolle und dem Wirkungsgrad von UN Women zu befassen.

Zu Beginn möchte ich daher den Vereinten Nationen danken, dass ich damals als Praktikantin die Gelegenheit bekommen habe Einblicke in ihre Arbeit zu bekommen und die Anfänge von UN Women miterleben zu dürfen. Weiterhin danke ich UN Women selbst für die Unterstützung der Dissertation durch Beantwortung meiner Fragen.

Sehr großen Dank möchte ich Herrn Prof. Dr. Norman Weiß aussprechen, der vom Thema dieser Arbeit sofort angetan war und mich bei ihrer Anfertigung hervorragend unterstützt hat. Die Betreuung hätte ich mir besser nicht wünschen können. Insbesondere auch die Aufnahme in die Schriftenreihe *Internationales Recht der Gegenwart* hat mich sehr geehrt.

Herrn Prof. Dr. Eckart Klein gebührt mein ganz herzlicher Dank für die zügige Anfertigung des Zweitgutachtens.

Großen Dank möchte ich auch meiner Mutter, Birgit Bloch, sowie meiner Freundin Ella Priesnitz aussprechen, die meine Arbeit in ihren unterschiedlichen Stadien immer wieder interessiert und gewissenhaft gelesen haben und mir mit Ihren Korrekturen eine große Hilfe waren.

München, im Februar 2019

Yanina Bloch

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
A. Einleitung	15
B. Frauen in der politischen und institutionellen Entwicklung der Vereinten Nationen	19
I. Beteiligung von Frauen in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen	19
1. Die Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta)	19
2. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)	21
3. Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW)	23
4. Die Deklaration für die Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Frauen (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women – DEDAW)	26
II. Historische Entwicklung von Frauenrechten in den Vereinten Nationen	27
1. 1975 – Das Internationale Jahr der Frau	27
2. Die UN-Weltfrauenkonferenzen	29
a) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Mexiko-Stadt (1975)	29
b) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen (1980)	31
c) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Nairobi (1985)	33
d) Das Fazit der Frauendekade (1975 – 1985)	35
e) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Peking (1995)	37
3. Einfluss der Frauenbewegung auf die UN-Konferenzen der 90er Jahre	40
a) „Gendering the Agenda“	40
b) „Frauenrechte sind Menschenrechte“	42
III. Gender Mainstreaming als politisches Mittel zur Förderung der Geschlechtergleichstellung	45
1. Begriffsdefinition Gender	45
2. Gender Mainstreaming als politische Strategie	47
3. Kritik an dem Konzept Gender Mainstreaming	49
IV. Frauen in der Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen	53

V. Frauen in der Friedenssicherungspolitik der Vereinten Nationen	59
VI. Die Vorläuferorganisationen von UN Women	66
1. Der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UN Development Fund for Women – UNIFEM)	66
2. Das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (International Research and Training Institute for the Advancement of Women – INSTRAW)	67
3. Das Büro der Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für Gleichstellungsfragen (Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women – OSAGI)	68
4. Die Abteilung für Frauenförderung (Division for the Advancement of Women – DAW)	69
VII. Zwischenfazit	70
C. Recht und Geschlecht im modernen Völkerrecht	72
I. Menschenrechte und Frauen	72
1. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (ICCPR)	72
a) Einführung	72
b) Vertragsorgan: Menschenrechtsausschuss	73
(1) Zusammensetzung	73
(2) Mandat	74
c) Frauenspezifischer Rechtsrahmen	75
d) Überwachungsmechanismen	79
(1) Staatenberichtsverfahren	79
(2) Staatenbeschwerde	80
(3) Individualbeschwerde	81
e) Bewertung	82
2. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)	84
a) Einführung	84
b) Vertragsorgan: Sozial-Pakt-Ausschuss	85
(1) Zusammensetzung	85
(2) Mandat	86
c) Frauenspezifischer Rechtsrahmen	86
d) Überwachungsmechanismen	90
(1) Staatenberichtsverfahren	90
(2) Staatenbeschwerde	91

(3) Individualbeschwerde	91
(4) Untersuchungsverfahren	93
e) Bewertung	93
3. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)	95
a) Einführung	95
b) Vertragsorgan: CEDAW-Ausschuss	97
(1) Zusammensetzung	97
(2) Mandat	99
c) Frauenspezifischer Rechtsrahmen	102
(1) Begriffsdefinition: Diskriminierung (Art. 1 CEDAW)	102
(2) Allgemeine Verpflichtungen der Vertragsstaaten	106
(i) Artikel 2 CEDAW	106
(ii) Artikel 3 CEDAW	111
(iii) Artikel 4 CEDAW	112
(iv) Artikel 5 CEDAW	114
(v) Artikel 6 CEDAW	116
(3) Schutzbereiche	118
(i) Diskriminierung der Frau im politischen und öffentlichen Leben	118
(ii) Diskriminierung der Frau im wirtschaftlichen und sozialen Leben	120
(iii) Diskriminierung der Frau hinsichtlich ihres rechtlichen Status	121
(4) Reichweite	124
d) Überwachungsmechanismen	126
(1) Staatenberichtsverfahren	126
(2) Individualbeschwerde	129
(3) Untersuchungsverfahren	133
e) Bewertung	134
II. Frauen, Frieden und Sicherheit	138
1. Das Humanitäre Völkerrecht	138
a) Einführung	138
b) Frauenspezifischer Rechtsrahmen	141
c) Überwachungsmechanismen	150
d) Bewertung	153

2. Die Internationale Strafgerichtsbarkeit	155
a) Die Ad-hoc-Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und für Ruanda (ICTR)	155
(1) Einführung	155
(2) Zuständigkeiten der Straftribunale	160
(i) ICTY	160
(ii) ICTR	161
(3) Einschlägige Rechtsprechung der Straftribunale zu sexueller Gewalt gegen Frauen	162
(i) Definition von Vergewaltigung, sexueller Gewalt und Versklavung	162
(ii) Vergewaltigung als Instrument eines Völkermords	168
(iii) Vergewaltigung als Folter	170
(4) Bewertung	173
b) Der Internationale Strafgerichtshof (International Criminal Court, ICC)	175
(1) Einführung	175
(2) Das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes (Rom-Statut)	176
(3) Einschlägige Rechtsprechung des Internationalen Strafgerichtshofes zu sexueller Gewalt gegen Frauen	184
(4) Bewertung	188
3. Die Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)	190
a) Einführung	190
b) Frauenspezifischer Rechtsrahmen	192
c) Bewertung	195
III. Zwischenfazit	197
D. UN Women – das neue Flaggschiff der Vereinten Nationen für Frauenrechte	199
I. Entstehungsgeschichte	199
II. Mandat	203
III. Organisationsstrukturen	205
1. Direktorat	205
2. Exekutivrat	206
3. CSW	207
IV. Finanzierung	209

V. Themenschwerpunkte	210
1. Förderung und Beteiligung von Frauen in Führungspositionen in Wirtschaft und Politik	210
2. Verbesserung der ökonomischen Situation von Frauen	214
3. Beendigung der Gewalt gegen Frauen	218
4. Beteiligung von Frauen an allen Aspekten der Friedens- und Sicherheitspolitik sowie humanitärer Hilfe	221
5. Gleichstellung der Geschlechter bei nationaler Entwicklung, Planung und Budgetierung	226
VI. Arbeitsweise	228
1. Zwischenstaatliche Unterstützung	228
2. Innerorganisatorische Koordinierung	230
3. Technische Unterstützung	232
4. Forschung, Datenerhebung und Schulung	236
VII. Kooperationen	237
E. Bedeutung von UN Women im institutionellen, politischen und rechtlichen Kontext	241
I. UN Women als institutionelles Novum	241
1. Kooperation oder Fusion? – Die Gründung einer einzelnen Einheit für Frauen- und Geschlechterfragen aus betriebswirtschaftlicher Sicht	241
2. Entwicklungspotential	251
II. UN Women im politischen Wandel	260
1. Frauen, Männer oder Gender? – Die Auslegung des Mandats zur Geschlechtergleichberechtigung durch UN Women	260
2. Entwicklungspotential	270
III. UN Women und das Völkerrecht	277
1. Rechtssetzung oder Rechtsumsetzung? – Das Mandat für normative Arbeit von UN Women	277
2. Entwicklungspotential	285
F. Fazit – Zusammenfassung und Blick in die Zukunft	294
Nachweis der verwendeten Gerichtsentscheidungen und Dokumente der Vereinten Nationen	299
I. Dokumente des ICC	299
1. Gerichtsentscheidungen	299

Inhaltsverzeichnis

2. Sonstige	299
II. Dokumente des ICTY-Tribunals	299
III. Dokumente des ICTR-Tribunals	300
IV. Dokumente der Vereinten Nationen	300
1. Dokumente des UN-Sicherheitsrates	300
2. Dokumente der UN-Generalversammlung	301
3. Dokumente des UN-Wirtschafts- und Sozialrates	303
4. Dokumente des CEDAW-Ausschusses	304
a) Allgemeine Empfehlungen	304
b) Vorschläge	304
c) Stellungnahmen	304
d) Entscheidungen	305
e) Untersuchungsberichte	306
5. Dokumente des Zivil-Pakt-Ausschusses	306
a) Allgemeine Bemerkungen	306
b) Sonstige	307
6. Dokumente des Sozial-Pakt-Ausschusses	307
7. Dokumente von UNHCR	307
8. Dokumente von UN Women	307
9. Sonstige	308
Literaturverzeichnis	309

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
Art.	Artikel
CEDAW	Convention to end all forms of discrimination of women (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau)
CSW	Commission on the Status of Women (Kommission für die Rechtsstellung der Frau)
DAW	Division for the Advancement of Women (Abteilung für Frauenförderung)
DEDAW	Declaration on the Elimination of Discrimination against Women (Deklaration für die Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Frauen)
DEVAW	Declaration on the Elimination of Violence against Women (Erklärung über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen)
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GK	Genfer Konventionen
ICC	International Criminal Court (Internationaler Strafgerichtshof)
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte)
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationale Komitee vom Roten Kreuz)
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda (Ruandatribunal)
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (Jugoslawientribunal)

Abkürzungsverzeichnis

INSTRAW	International Research and Training Institute for the Advancement of Women (Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau)
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender and Intersexual Persons
OP	Optional Protocol (Zusatzprotokoll)
Para	Paragraph (Absatz)
OSAGI	Office of the Special Advisor on Gender Issues and Advancement of Women (Büro der Sonderberaterin des UN-Generalsekretärs für Gleichstellungsfragen)
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UNIFEM	UN Development Fund for Women (Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau)
UN Women	Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
ZP	Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1949

A. Einleitung

„Die Frau wird frei geboren und bleibt dem Mann an Rechten gleich“¹, forderte Olympe de Gouges im September des Jahres 1791 in ihrer damals weitgehend ignorierten Schrift mit dem Titel „Die Rechte der Frau und der Bürgerin“ und stellte damit einen Gegenentwurf zu der allseits bekannten Erklärung der Menschenrechte von 1789 vor.

Diese Erklärung der Menschenrechte wird heute als Grundstein für die moderne Demokratie gehandelt und adressierte doch faktisch nur eine Fraktion der Bürger. Damals wie heute überraschte es im Hinblick auf die gesellschaftlichen Gegebenheiten des 18. Jahrhunderts nicht, dass der Leitspruch der französischen Revolution „Gleichheit, Freiheit, Brüderlichkeit“, wie auch die anschließenden Reformbemühungen, einen sozialen Umbruch anstrebten, ohne dabei die patriarchalische Grundordnung antasten zu wollen.

Die globalisierte Welt von heute ähnelt der französischen Gesellschaft des 18. Jahrhunderts auf den ersten Blick nur mäßig, und doch scheint die Notwendigkeit nach einer verstärkten Thematisierung der Rechte von Frauen erst langsam das soziale Geflecht unserer Zeit zu durchdringen.

Ausgangspunkt hierbei ist auch im Kontext des internationalen Rechts die Kritik an der Subjektivität des Rechts,² welche bereits bei Olympe de Gouges' Rüge an der ausschließlich männlich gefärbten Erklärung der Menschenrechte zu finden ist.

Die weit verbreitete Grundannahme, dass Recht und Gesetz eine objektive und neutrale Größe seien, wird dabei grundsätzlich in Frage gestellt. Recht, so der Vorwurf, ist das Produkt seines Schöpfers und damit in subjektiver Art und Weise aus dem Erfahrungsschatz dieses Schöpfers gewonnen worden. Dies hat zur Folge, dass ausschließlich die in der Gesellschaft dominierenden Lebensrealitäten Eingang in die Gesetzgebung finden und als Norm definiert werden. Davon abweichende Lebensrealitäten, typischerweise die von Minderheiten oder gesellschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen, werden mangels Zugang zum Gesetzgebungsprozess

1 *Olympe de Gouges*, Die Rechte der Frau, <http://olympede-gouges.info/frauenrechte/> (Stand: 24.07.2015).

2 *Hilary Charlesworth*, Human Rights as Men's Rights, in: *Peters, Julie/Wolper, Andrea* (Hrsg.), *Women's rights, human rights*, 1995, S. 103–113. (103).

nicht reflektiert oder bestenfalls in Form einer Ausnahmeregelung berücksichtigt.³

Die Notwendigkeit einer zeitgemäßen Anpassung des Völkerrechts mit Hinblick auf diese Erkenntnis wirft jedoch ganz eigene Fragestellungen und Problematiken auf. Anders als im nationalen Recht wirken bei der Verhandlung von völkerrechtlichen Verträgen zahlreiche Nationen mit unterschiedlichsten Rechtskulturen und politischen Systemen mit.

Dazu gesellt sich aus frauenpolitischer Sicht das berüchtigte feministische Dilemma. Einerseits wird die Eingliederung der Perspektive von Frauen in sämtliche Lebensbereiche gewünscht. Da die gesellschaftlichen Gegebenheiten dieses Ziel jedoch nicht als Selbstverständlichkeit zulassen, insbesondere da viele Entscheidungsebenen in der Mehrheit mit Männern besetzt sind⁴, werden dadurch Frauen fördernde Institutionen notwendig, die sich explizit für die Rechte von Frauen und Mädchen einsetzen. Derartige Institutionen können zwar frauenrelevanten Themen zu einer erhöhten Sichtbarkeit und möglicherweise größerer Bedeutung verhelfen. Gleichzeitig wird das „Thema Frau“ jedoch erneut ausgesondert und der Gefahr einer Marginalisierung als Nischenproblematik ausgesetzt. Zudem können frauenspezifische Regelungen und Institutionen entweder den Anschein einer Sonder- bzw. Vorzugsbehandlung von Frauen oder den Eindruck der erhöhten Schutzbedürftigkeit von Frauen erwecken.⁵

Das Potential, wie auch die Gefahr durch eine solche Sichtbarkeit ist auf Ebene der Vereinten Nationen dabei besonders groß. Die Themen Gleichstellung und die Rechte von Frauen sind heute mehr denn je im Zuge der Globalisierung als Querschnittsmaterie zu identifizieren, die eine Reihe von unterschiedlichsten Facetten aufweist. Die Diskussion um die Rechte von Frauen und Mädchen ist daher auf einer multinationalen Plattform wie die der Vereinten Nationen angereichert mit soziologischem, interkulturellem sowie politischem und religiösem Zündstoff.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts befindet sich die Welt zudem an einem Punkt, an dem ein Teil der Weltbevölkerung die Gleichstellung von Mann und Frau auf dem Papier, wie auch im realen Leben, vollständig verwirk-

3 *Lena Foljanty/Ulrike Lembke*, Feministische Rechtswissenschaft, 2006, S. 20.

4 Vgl. Statistik zu Frauen im höheren Dienst in den Vereinten Nationen, siehe: OSA-GI – OFPW Gender Balance Statistics, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/fpge/nderbalancestats.htm> (Stand: 21.07.2016).

5 *Charlotte Bunch*, Frauenrechte und Geschlechterintegration in den UN, in: Vereinte Nationen – Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen 57 (2009), S. 195–203 (S. 195).

licht sieht, wogegen ein anderer, nicht unerheblicher Teil, immer noch mit dem Konzept einer diskriminierungsfreien Gesellschaft hadert.

An diesem globalen Scheideweg entschloss sich Kofi Annan, damaliger Generalsekretär der Vereinten Nationen, durch die Bildung einer spezialisierten Untereinheit dem Thema Gleichstellung in der Arbeit der Vereinten Nationen einen größeren Stellenwert einzuräumen.

Die Gründung der „Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women“ (UN Women) im Jahr 2010 war die Folge. UN Women sollte nun die Arbeit des Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UNIFEM), des Internationalen Forschungs- und Ausbildungszentrums zur Förderung der Frau (INSTRAW), des Büros der Sonderberaterin des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Gleichstellungsfragen (OSAGI) und der Abteilung für Frauenförderung (DAW) in sich vereinen.

Wie bei jeder strukturellen Neugestaltung stellt sich die Frage, welche Bedeutung dieser Schritt einnehmen soll. Handelt es sich lediglich um eine Zusammenlegung von Ressourcen im Sinne einer institutionellen Restrukturierung oder um einen fundamentalen Wechsel in der Gleichstellungspolitik der Vereinten Nationen?

Auf diese grundlegende Frage soll im Rahmen dieser Arbeit eingegangen werden. Dabei wird auf der Basis einer umfassenden Einführung in die Entwicklung von Frauenrechten in den Vereinten Nationen näher beleuchtet, welche institutionellen, politischen und rechtlichen Neuerungen mit der Einführung von UN Women tatsächlich verbunden sind. Ferner werden die Reformen schließlich darauf untersucht, wie diese mit Hinblick auf das erwähnte feministische Dilemma sowie die zukünftige Entwicklung von Frauen in den Vereinten Nationen zusammenfassend zu bewerten sind.

Dementsprechend gliedert sich die Arbeit in vier Schwerpunkte.

Im ersten Abschnitt (B.) gibt die Arbeit zunächst einen Überblick über die politische und institutionelle Entwicklung der Frauenrechte in den Vereinten Nationen bis zur Gründung von UN Women. Dieser historische Abriss soll als Grundlage für die im vierten Abschnitt folgende Diskussion um den institutionellen Mehrwert (E.I) sowie das politische Potential (E.II), insbesondere im Hinblick auf das politische Instrument des Gender Mainstreamings, von UN Women, dienen.

Daraufhin folgt im zweiten Abschnitt (C.) eine Untersuchung des aktuellen rechtlich verbindlichen Rahmens für die Rechte und den Schutz von Frauen und Mädchen, in der die relevanten Rechtsgrundlagen in die Themengruppen Menschenrechte und Frauen (C.I) und Frauen, Frieden und Sicherheit (C.II) gebündelt werden. Ziel ist es, eine Diskussionsgrundlage

A. Einleitung

zu schaffen, um abschließend (E.III) die Rolle von UN Women im Völkerrecht zu diskutieren und einen Vorschlag zu wagen, wie bestehende Lücken im Rechtsschutz von Frauen im Völkerrecht geschlossen werden können.

Der dritte Abschnitt (D.) beleuchtet das Konstrukt UN Women in all seinen Facetten und nimmt schließlich in einem eigenen Abschnitt (E.) eine Bewertung hinsichtlich des institutionellen (E.I), politischen (E.II) und normativen (E.III) Gehalts der neuen „Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women“ vor. In diesem Zusammenhang wird jeweils hinterfragt, (1) inwiefern die Zusammenführung der vier vormals mit Gleichstellungsfragen befassten Untereinheiten als Fortschritt zu werten ist und (2) ob bzw. wo in diesem Zusammenhang Entwicklungspotential für die Zukunft gesehen werden kann.

B. Frauen in der politischen und institutionellen Entwicklung der Vereinten Nationen

„Erkläre die Vergangenheit, erkenne die Gegenwart, sage die Zukunft voraus.“⁶

In diesen knappen Worten des griechischen Arztes Hippokrates steckt ein fundamentaler Gedanke, der auch im Rahmen der vorliegenden Arbeit Anwendung findet: Das Verständnis über das Hier und Heute setzt zwangsläufig eine Analyse des Gestern voraus. Um zu begreifen, welche Neuerungen durch die Gründung von UN Women in das System der Vereinten Nationen eingeführt wurden, ist es daher unumgänglich, einen Blick zurück in die institutionelle Geschichte der Vereinten Nationen zu werfen und die Entwicklung von Frauenrechten in politischer und institutioneller Hinsicht seit Gründung der Organisation zu beleuchten.

I. Beteiligung von Frauen in den Anfangsjahren der Vereinten Nationen

1. Die Charta der Vereinten Nationen (UN-Charta)

In der Historie der Vereinten Nationen beginnt die Geschichte der Frauenrechte bereits mit dem Völkerbund, der Vorgängerorganisation der Vereinten Nationen, die nach dem Ende des Ersten Weltkrieges gegründet wurde. Der Internationale Frauenrat scheiterte hier jedoch bei seinem Unterfangen, Frauenrechte in die Satzung des Völkerbundes aufzunehmen. 1935 wurde die Frage um den rechtlichen Status von Frauen weltweit zwar auf die Tagesordnung des Völkerbundes gesetzt, und zwei Jahre darauf ein Expertenkomitee ernannt, das sich der Erforschung dieses Themas widmen sollte. Das Projekt konnte jedoch auf Grund des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges und der darauffolgenden Auflösung des Völkerbundes niemals beendet werden.⁷

6 Goodreads | Hippocrates Quotes (Author of Hippocratic Writings), <https://www.goodreads.com/author/quotes/248774.Hippocrates> (Stand: 30.03.2017).

7 *Christine Chinkin/Marsha Freeman*, Introduction, in: *Rudolf, Beate/Freeman, Marsha A./Chinkin, C. M.* (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, 2012, S. 1–49 (S. 3).

Die Vereinten Nationen nahmen ihre Arbeit offiziell mit einer Einführungssitzung der Generalversammlung in London Anfang 1946 auf. Auch hier tauchte das Thema Frauenrechte erneut auf, nicht zuletzt deswegen, weil 17 weibliche Delegierte an den Sitzungen beteiligt waren. Gemeinsam erarbeiteten sie eine Schrift, betitelt als „An Open Letter to the Women of the World“, welche von Eleanor Roosevelt, Mitglied der US-Delegation, vorgetragen wurde.⁸ Darin wurden Frauen dazu aufgerufen, sich auch in der Nachkriegszeit gleichberechtigt an der nationalen und internationalen Politik zu beteiligen.

"This first Assembly of the United Nations marks the second attempt of the peoples of the world to live peacefully in a democratic world community. This new chance for peace was won through the joint efforts of men and women working for common ideals of human freedom at a time when the need for united effort broke down barriers of race, creed and sex. (...) To this end we call on the Governments of the world to encourage women everywhere to take more active part in national and international affairs, and on women who are conscious of their opportunities to come forward and share in the work of peace and reconstruction as they did in war and resistance."⁹

Dieser offene Brief wurde in der Versammlung zwar weder formell diskutiert, noch als allgemeine Resolution verabschiedet. Jedoch zeichnete sich darin bereits der Anspruch an die zukünftige Rolle von Frauen auf der neu geschaffenen Bühne der internationalen Politik ab. Er wird daher auch als erster offizieller Ausdruck der weiblichen Stimme in den Vereinten Nationen angesehen.¹⁰

Dem Einsatz weiblicher Abgeordneter wird es ferner zugeschrieben, dass die Präambel der Charta der Vereinten Nationen neben der Würde und dem Wert eines Menschen auch explizit von der Gleichberechtigung von Frauen und Männern spricht. Für kommende Generationen wurde diese Klarstellung zu einem entscheidenden Stützpunkt in dem Kampf um Gleichberechtigung, da die UN-Charta dadurch von Beginn an ihre Forderungen nach gleichen Rechten für Männer und Frauen legitimierte.¹¹

8 *Hilkka Pietilä*, *The unfinished story of Women and the United Nations*, 2007, S. 11.

9 UN Dok. A/PV.29, 12.2.1946.

10 *Pietilä* (Fn. 8), S. 12.

11 *Pietilä* (Fn. 8), S. 10.

Die UN-Charta ermöglichte es Frauen damit, ihre Forderungen nach Gleichstellung auf einen juristisch verbindlichen Rechtsboden zu stellen und mit dem Anspruch einer gleichberechtigten Teilhabe das internationale Forum der Weltpolitik zu betreten.¹²

Insgesamt waren nur vier der 160 Abgeordneten, nämlich Minerva Bernardino (Dominikanische Republik), Bertha Lutz (Brasilien), Wu Yi-Fang (China) und Virginia Gildersleeve (USA), welche die Charta der Vereinten Nationen für ihre Regierung unterzeichneten, weiblich.¹³ Eine geringe Quote, die jedoch ausreichte, um dafür zu sorgen, dass die Forderung nach Gleichberechtigung von Frauen und Männern von Beginn an in der Arbeit der Vereinten Nationen berücksichtigt wurde.¹⁴

2. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR)

Drei Jahre nach Gründung der Vereinten Nationen und Verabschiedung der UN-Charta erreichte die Generalversammlung am 10.12.1948¹⁵ erneut durch Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) einen Meilenstein im internationalen Recht. Die AEMR spezifiziert in 30 Artikeln universelle Menschenrechte, die allen Menschen gleichermaßen zur Verfügung stehen sollten.¹⁶ Darunter befinden sich das Recht auf Leben und Freiheit (Art. 3), der Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz (Art. 8) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 17) und das Recht auf Bildung (Art. 26). Die AEMR sieht ferner das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Art. 23 Abs. 2) und den Schutz von Müttern (Art. 15 Abs. 2) vor.

Sowohl in der Präambel, als auch in den Artikeln 2 und 7 der AEMR wird das Thema Geschlechtergleichberechtigung explizit aufgegriffen. In Art. 2 AEMR wird dabei grundsätzlich klargestellt, dass die Menschenrechte von jedermann, ungeachtet des Geschlechts, beansprucht werden könnten. Ebenso wird in Art. 7 die Gleichheit vor dem Gesetz und Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz postuliert.

12 Anne Winslow, *Women, politics, and the United Nations*, 1995, S. 8.

13 *Pietilä*, (Fn. 8), S. 10.

14 *Vereinte Nationen*, *The United Nations today*, 2008, S. 256.

15 UN Dok. A/RES/217 A (III), 10.12.1948.

16 *Vereinte Nationen*, *The United Nations today*, 2008, S. 240.

Ausgearbeitet wurde der Menschenrechtskatalog durch die Menschenrechtskommission. Zur ersten Vorsitzenden wurde Eleanor Roosevelt gewählt.¹⁷

Die historische Leistung Eleanor Roosevelts als Vorsitzende der Menschenrechtskommission wird vielfach darin gesehen, dass sie sich von Anfang an dafür einsetzte, die Menschenrechtserklärung zunächst als ein rechtlich unverbindliches Instrument zu entwerfen. Dies war in der Menschenrechtskommission äußerst umstritten. Es bleibt jedoch fraglich, ob es der Menschenrechtskommission ansonsten gelungen wäre, innerhalb von zwei Jahren und vor dem Hintergrund des sich anbahnenden Kalten Krieges, einen Menschenrechtskatalog dieses Umfangs zu erarbeiten, der auch von der Generalversammlung einstimmig angenommen worden wäre.¹⁸

Zu erwähnen ist auch, dass die ursprüngliche Fassung der AEMR durch Formulierungen wie „all men are brothers“ oder die Bezugnahme auf „men“ als Synonym für die gesamte Menschheit in einer wenig geschlechtssensiblen Sprache verfasst werden sollte.¹⁹ Bemühungen der Kommission für die Rechtsstellung der Frau hatten zur Folge, dass viele dieser Formulierungen in eine geschlechtsneutrale und damit inklusivere Sprache umgewandelt werden konnten.²⁰ Die heutige Formulierung des Art. 1 der Allgemeinen Menschenrechtserklärung lautet daher auch:

"All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood."²¹

Wie bereits erwähnt sind Resolutionen der Generalversammlung grundsätzlich als rechtlich nicht bindend einzustufen. Außer Frage steht jedoch, dass die AEMR auch bei Annahme ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung des Völkerrechts geleistet hat. Zudem kann angenommen werden, dass ein von Anfang an als rechtlich verbindlich gehandeltes Dokument durch das Fernbleiben oder den Austritt von Staaten in seinem universellen Geltungsanspruch beschnitten

17 Thilo Rensmann, Der Beitrag Eleanor Roosevelts zur Fortentwicklung des Völkerrechts, in: Rudolf, Beate (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, 2006, S. 129–143 (S. 132).

18 Ebd., S. 129–143 (S. 141).

19 Vereinte Nationen, The United Nations and The Advancement of Women, 2. Aufl. (1996), S. 16.

20 Vgl. UN Dok. E/RES/120 (VI), 3.5.1948.

21 UN Dok. A/RES/217 A (III), 10.12.1948.

worden wäre. Auch die Einfügung zahlreicher Vorbehalte hätte den materiellen Gehalt der Erklärung wesentlich geschwächt.²²

1966 konnte der Inhalt der AEMR schließlich zumindest teilweise mit Unterzeichnung der Menschenrechtspakte zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten (Sozial-Pakt) sowie zu den politischen und bürgerlichen Rechten (Zivil-Pakt) endgültig als verbindliches Vertragsrecht kodifiziert werden.

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

Die einstimmige Annahme der AEMR durch die Generalversammlung und das damit zum Ausdruck gebrachte Bekenntnis zur Gleichstellung von Männern und Frauen wurde auch als Triumph für die Kommission für die Rechtsstellung der Frau (Commission on the Status of Women – CSW) gewertet.²³

Die Kommission für die Rechtsstellung der Frau war im Frühjahr 1946 als eine separate Institution durch den Wirtschafts- und Sozialrat geschaffen worden. Damit wurde die Absicht verfolgt der Förderung von Frauenrechten ausreichend Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Ihre Aufgabe sollte es sein, Vorschläge, Empfehlungen und Berichte über die Rechtsstellung der Frau zu erstellen und der Menschenrechtskommission, als eine ihrer Unterkommissionen, vorzulegen. Bereits im Juni 1946 wurde die CSW jedoch direkt dem Sozialrat unterstellt und damit zu einer vollwertigen Kommission erhoben. Damit standen sich ab diesem Zeitpunkt die Kommission für die Rechtsstellung der Frau und die Menschenrechtskommission als zwei gleichrangige, funktionale Kommissionen des Wirtschafts- und Sozialrates gegenüber.²⁴

Dieser Prozess wurde durch Einflussnahme von Frauenverbänden und des Vorsitzenden der Unterkommission beschleunigt. Hintergrund dessen war die Besorgnis, dass die Abhängigkeit der Frauenrechtskommission von der Menschenrechtskommission zu einer Marginalisierung von Frauen-

²² *Rensmann* (Fn. 17), S. 129–143 (S. 141).

²³ *Pietilä* (Fn. 8), S. 19.

²⁴ *Julia Raue*, Frauenrechte als Querschnittsaufgabe im Menschenrechtsbereich, in: *Rudolf, Beate* (Hrsg.), *Frauen und Völkerrecht*, 2006, S. 99–127 (S. 100).

rechten führen könnte. Eine selbstständige Institution sollte dies verhindern.²⁵

Von 1946 bis 1962 befasste sich die CSW damit, den rechtlichen Status von Frauen in den Mitgliedstaaten zu erforschen und daraufhin eine internationale Konvention für die Verbesserung des Status von Frauen vorzubereiten. Der Kommission standen ein sehr beschränktes Budget und nur wenige Mitarbeiter zur Verfügung. Dies wurde jedoch teilweise durch den Enthusiasmus ihrer Mitarbeiter für die Sache kompensiert. Ferner pflegte die CSW von Anfang an einen engen Kontakt mit internationalen Frauenverbänden, durch welche ein direkter Kontakt mit den Frauen der Mitgliedstaaten aufgebaut und die Arbeit der CSW erleichtert werden sollte.²⁶

Bereits in der Eröffnungssitzung der Kommission wurden ihre Aufgabenbereiche und Ziele konkretisiert. Künftig sollte die CSW Empfehlungen und Berichte bezüglich der Förderung von Frauenrechten für den Wirtschafts- und Sozialrat vorbereiten sowie Vorschläge zur Verbesserung der Situation von Frauen einreichen.²⁷

Die erste Aufgabe der CSW bestand darin, jene weltweite Untersuchung zum Status quo der Frauenrechte durchzuführen, welche bereits der Völkerbund begonnen hatte. Die Befragung der Mitgliedstaaten ergab vier bestimmte Bereiche, die als problematisch angesehen wurden. Dabei handelte es sich um die politischen Rechte von Frauen und die Möglichkeit, diese tatsächlich wahrnehmen zu können sowie den Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung und die Teilhabe am Arbeitsleben. Im Laufe der Jahre wurden verschiedene Konventionen entworfen, die sich diesen Problemschwerpunkten widmeten.²⁸

Obwohl der Umsetzung dieser Konventionen kaum Erfolg beschieden war, stellten diese einen wichtigen Meilenstein in der juristischen Verankerung von Frauenrechten dar. Außerdem wurde in ihrem Rahmen erstmals mit einer umfassenden Datenerhebung zum Status von Frauen begonnen, welche noch heute zu den wichtigsten Aufgaben der Vereinten Nationen zählt.²⁹

Als Nebenorgan fungierte die Frauenrechtskommission zusammen mit der Menschenrechtskommission auch als wichtiger Schutzmechanismus

25 *Felice Gaer*, Women, international law and international institutions: The case of the United Nations, in: *Women's Studies International Forum* 32 (2009), S. 60–66 (S. 61).

26 *Pietilä* (Fn. 8), S. 15.

27 UN Dok. E/RES/2/11, 21.6.1946.

28 *Pietilä* (Fn. 8), S. 21.

29 *Bunch* (Fn. 5), S. 195–203 (S. 196).

für Menschenrechte im System der Vereinten Nationen. Durch die Unabhängigkeit der Frauenrechtskommission wurde jedoch schon früh eine gewisse Zweigleisigkeit in das System eingeführt.

Verfechter dieser Entscheidung wollten sicherstellen, dass Frauenthemen dadurch schneller voranschreiten könnten als das im Rahmen der Arbeit der Menschenrechtskommission, in der sie mit vielen anderen Menschenrechtsthemen um Aufmerksamkeit konkurrieren mussten, der Fall gewesen wäre. Durch die Unabhängigkeit war es der Frauenrechtskommission möglich, ihre eigenen Prioritäten zu setzen und ihre Vorschläge dem Wirtschafts- und Sozialrat direkt zu unterbreiten. Dies hatte zur Folge, dass den Vorschlägen ein stärkeres Gewicht und eine größere Bedeutung in der Hierarchie der Vereinten Nationen eingeräumt wurden.³⁰

Diese Zweigleisigkeit barg jedoch auch gewisse Nachteile in sich. Zu Beginn führte die Trennung zu verminderter Kooperation und Koordination zwischen den beiden Kommissionen. Frauenspezifische Menschenrechtsverletzungen wurden als Aufgabe der Frauenrechtskommission empfunden und tauchten auf der Agenda der Menschenrechtskommission kaum mehr auf. Dadurch entstand lange Zeit der Eindruck, dass Frauenrechte nicht mit Menschenrechten von Frauen gleichzusetzen seien, sondern eine andere Qualität besäßen.³¹ Von Bedeutung ist diese Einschätzung nicht zuletzt auch auf Grund des Umstandes, dass die Menschenrechtskommission als stärkeres Instrumentarium als die Frauenrechtskommission galt und dementsprechend auch größeres politisches Ansehen genoss.³²

Dies wurde auf institutioneller Ebene auch durch die räumliche Trennung der beiden Kommissionen zementiert. Im Gegensatz zur Menschenrechtskommission – heute Menschenrechtsrat – in Genf, wurde die Frauenrechtskommission in New York stationiert. Eine historische Entscheidung, die vielfach kritisiert wurde.³³

Unabhängig von dieser Streitfrage ist es der Frauenrechtskommission zu verdanken, dass Frauenrechte immer wieder einen Weg auf die Agenda der Vereinten Nationen fanden und dadurch die Basis für die fortschreitende Normierung von Frauenrechten auf internationaler Ebene gelegt werden konnte.

30 *Pietilä* (Fn. 8), S. 14.

31 *Sarah Elsumi*, *Geschlechtsbezogene Gewalt und Menschenrechte*, 2011, S. 134.

32 *Ebd.*, S. 135.

33 *Raue* (Fn. 24), S. 99–127 (S. 101).

4. Die Deklaration für die Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Frauen (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women – DEDAW)

Einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zu einer verbindlichen Gestaltung von Frauenrechten stellt dabei die Deklaration für die Beseitigung jeglicher Diskriminierung von Frauen (Declaration on the Elimination of Discrimination against Women – DEDAW) dar.

Obwohl sich die Vereinten Nationen und ihre Mitgliedstaaten in der UN-Charta und der Allgemeinen Menschenrechtserklärung zur Gleichberechtigung der Geschlechter bekannt hatten, entsprach die Realität diesem Anspruch nicht. Forderungen nach einem einheitlichen und verbindlichen Vertragswerk, das dieser Realität entgegenzutreten sollte, häuften sich.³⁴ Als erste Maßnahme wurde die DEDAW von der Frauenrechtskommission vorbereitet und 1967 durch die Generalversammlung verabschiedet.

Art. 1 der Deklaration proklamiert dabei grundsätzlich:

"Discrimination against women, denying or limiting as it does their equality of rights with men, is fundamentally unjust and constitutes an offence against human dignity."³⁵

In zehn weiteren Artikeln führt die Deklaration entsprechend aus, in welchen Bereichen Diskriminierung und damit Handlungsbedarf festzustellen sei.³⁶ Als Resolution der Generalversammlung ist DEDAW rechtlich nicht bindend. Die Arbeit daran sollte jedoch den Weg zu einem verbindlichen Vertrag ebnen.³⁷

Die Frage nach der Notwendigkeit einer speziellen Frauenrechtskonvention lässt sich jedoch nicht nur mit der vorherrschenden Realität, d.h. strukturell bedingten Diskriminierungen in den 60er und 70er Jahren begründen. Dies wäre angesichts des Vorhandenseins von allgemeinen Menschenrechtsinstrumentarien zu kurz gegriffen.

Im Rahmen des allgemeinen Menschenrechtssystems wurden Menschenrechte jedoch traditionell als Abwehrrechte gegen den Staat verstanden. Tatsächlich geschieht die Diskriminierung von Frauen vorrangig durch private Akteure oder im privaten Bereich, welcher grundsätzlich frei

34 *Rudolf/Freeman/Chinkin* (Hrsg.), *The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, 2012, S. 5.

35 UN Dok. A/RES/22/2263, 7.11.1967.

36 UN Dok. A/RES/22/2263, 7.11.1967.

37 *Rudolf/Freeman/Chinkin* (Hrsg.) (Fn. 34), S. 6.

von Eingriffen des Staates bleiben sollte.³⁸ Diese Divergenz führte zu Lücken im System des Menschenrechtsschutzes, die nur allmählich geschlossen werden konnten.

Dazu kommt, dass die gesellschaftliche Nichtachtung von Frauen in vielen Ländern dazu führt, dass diese kaum von Entwicklungshilfe und wirtschaftlichem Fortschritt profitieren können. Als Garant für einen umfassenden Schutz von Frauen gegen Diskriminierung in jeglichen Lebensbereichen und als entwicklungspolitisches Instrument sollte ein auf Frauen fokussiertes Vertragswerk Abhilfe schaffen.³⁹

Die Frauenrechtskonvention (CEDAW) wurde schließlich am 18.12.1979 von der Generalversammlung verabschiedet und trat 1981 offiziell in Kraft.

Auf Basis der durch die Regierungen eingereichten Berichte setzt sich bis heute der 23-köpfige Ausschuss der CEDAW, welcher die Beachtung der Frauenrechtskonvention zu überwachen hat, in einem konstruktiven Dialog mit den Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Vorgaben der CEDAW auseinander. Durch seine Empfehlungen trägt er zu einem besseren Verständnis von Frauenrechten und deren Umsetzungsmöglichkeiten bei.⁴⁰

II. Historische Entwicklung von Frauenrechten in den Vereinten Nationen

1. 1975 – Das Internationale Jahr der Frau

Im historischen Kontext von Frauenrechten in den Vereinten Nationen stellt das „Internationale Jahr der Frau“ 1975 eine Zäsur dar, deren Bedeutung nicht hoch genug bewertet werden kann.

In der März-Sitzung der CSW im Jahre 1972 wurde von Seiten der rumänischen Delegierten in Zusammenarbeit von mehreren Nichtregierungsorganisationen der Vorschlag unterbreitet, der Generalversammlung die Verkündung eines „Internationalen Jahres der Frau“ zu empfehlen. Sinn und Zweck des Themenjahres sollte es sein, Aufmerksamkeit auf die Ansichten

38 Hilary Charlesworth, Human Rights as Men's Rights, in: Peters, Julie/Wolper, Andrea (Hrsg.), Women's rights, human rights, 1995, S. 103–113 (S. 106).

39 Doris König, Frauenrechte sind Menschenrechte...und doch anders?, in: Rudolf, Beate (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht, 2006, S. 81–98 (S. 84).

40 Vereinte Nationen, The United Nations today, 2008, S. 197.

und Bedürfnisse von Frauen, sowohl im System der Vereinten Nationen wie auch weltweit zu lenken.⁴¹

Die Generalversammlung kam diesem Vorschlag im selben Jahr nach und erklärte das Jahr 1975 zum „Internationalen Jahr der Frau“⁴², um auf diese Weise die Gleichberechtigung von Männern und Frauen, und vor allem die vollständige Einbettung von Frauen in die Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.⁴³

Die Generalversammlung verabschiedete den Beschluss zwar ohne Gegenstimmen, insgesamt wurde der Vorschlag eines Themenjahres speziell für frauenpolitische Themen aber mit Skepsis aufgenommen. Die Entscheidung fiel jedoch in eine Zeit, in der der geringe Frauenanteil an höher besetzten Posten in den Vereinten Nationen selbst kritisch beleuchtet wurde. Zudem wurde im selben Jahr Helvi Sipilä zur ersten weiblichen stellvertretenden Generalsekretärin ernannt.⁴⁴ Sie unterstützte das Vorhaben ausdrücklich.⁴⁵

Die Entscheidung wurde außerdem durch die Einführung neuer entwicklungspolitischer Ansätze beeinflusst. Die Anerkennung der entscheidenden Rolle von Frauen bei der Bewältigung wachsender Entwicklungsprobleme, wie etwa der Nahrungsmittelproduktion und der Gesundheitsversorgung, schuf das passende Momentum für den Beschluss.⁴⁶

Hinzu kam eine weltweit wachsende Frauenbewegung, die sich für die Einführung eines „Internationalen Jahres der Frau“ einsetzte. Der Konsens reichte über eine Gruppe ost- und westeuropäischer Frauen, die sich während des Kalten Krieges in der Friedensbewegung engagierten, bis hin zu Frauen in Nord- und Südamerika sowie Asien und Afrika, die eine Intensivierung der Debatte um die Rolle der Frauen in der Entwicklung wünschten.⁴⁷

Das „Internationale Jahr der Frau“ hatte schon im Vorfeld erheblichen Einfluss, beispielsweise auf die Vorbereitung der Weltbevölkerungskonferenz in Bukarest (1974). Ursprünglich fand die Rolle von Frauen in Fragen der Bevölkerungspolitik kaum Berücksichtigung. Auf Anstoß des „Internationalen Jahres der Frau“ wurde Anfang 1974 durch die Organisation eines inoffiziellen Vorbereitungstreffens sichergestellt, dass die Rolle von Frauen

41 *Pietilä*, (Fn. 8), S. 39.

42 UN Dok. A/RES/27/3010, 18.12.1972, Nr. 1.

43 UN Dok. A/RES/27/3010, 18.12.1972, Nr. 2.

44 *Hilkka Pietilä/Jeanne Vickers*, *Making Women Matter*, 3. Aufl. (1996), S. 76.

45 *Pietilä* (Fn. 8), S. 39.

46 *Christa Wichterich*, *Frauen der Welt*, 1995, S. 8.

47 *Bunch* (Fn. 5), S. 195–203 (S. 198).

in der Bevölkerungspolitik sowie der Einfluss von Bevölkerungspolitik auf Frauen im Abschlussdokument der Konferenz nicht ignoriert wurden.⁴⁸

Letztendlich wurde das „Internationale Jahr der Frau“ zwar nur zögerlich als eines von vielen Themenjahren der Vereinten Nationen festgesetzt. Von Frauen und Frauenorganisationen weltweit wurde die Entscheidung jedoch mit großem Enthusiasmus begrüßt. Das „Internationale Jahr der Frau“ wurde zu einer Plattform, auf der frauenpolitische Themen, die bis dahin kaum Beachtung fanden, in einem internationalen Rahmen ans Licht gebracht wurden. Der unerwartete Erfolg des Jahres rückte dabei auch das Potential der Vereinten Nationen als frauenpolitisches Instrument in den Fokus der Frauenverbände.⁴⁹

2. Die UN-Weltfrauenkonferenzen

a) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Mexiko-Stadt (1975)

Dem „Internationalen Jahr der Frau“ ist es zu verdanken, dass zu diesem Anlass die erste Weltfrauenkonferenz in Mexiko abgehalten wurde⁵⁰, wo die Frauendekade ihren Anfang nahm.

Die Mexiko-Konferenz verhalf zahlreichen, bis dahin ignorierten Themen auf die Agenda der Vereinten Nationen und bescherte ihnen dadurch die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit. Die hauptsächlich von Frauen geführten Delegationen sowie das parallel stattfindende NGO-Forum, illustrierten für die rund 800 teilnehmenden Aktivistinnen und Aktivistinnen erstmals, wie frauenpolitische Themen im Rahmen der Vereinten Nationen verfolgt werden könnten.⁵¹

Die offizielle Konferenz enttäuschte die Erwartungen der Nichtregierungsorganisationen zwar insofern, als dass sie sich nicht wesentlich in ihrem Ablauf von anderen Konferenzen der Vereinten Nationen unterschied.⁵² Zwar waren 73 Prozent der Delegierten weiblich.⁵³ Als Abgeordnete ihrer Regierungen waren diese jedoch wie üblich an ihre Anweisung

48 Hilikka Pietilä/Jeanne Vickers (Fn. 44), S. 77.

49 Pietilä (Fn. 8), S. 39.

50 UN Dok. A/RES/29/3276, 10.12.1974, Nr. 1.

51 Bunch (Fn 5), S. 195–203 (S. 198).

52 Wichterich (Fn. 46), S. 9.

53 Vereinte Nationen, *The United Nations and The Advancement of Women*, 2. Aufl. (1996), S. 34.

gen gebunden, sodass machtpolitische und ideologische Differenzen im Zeitalter des Kalten Krieges die Themen überschatteten.⁵⁴

Dieser ideologische Graben wurde nicht nur auf der offiziellen Konferenz, sondern auch im Rahmen des inoffiziellen Forums der Nichtregierungsorganisationen, an dem 6000 Frauen teilnahmen, sichtbar. Frauen aus den westlichen Ländern, die sich für Chancengleichheit und Selbstbestimmung engagierten, standen Vertreterinnen aus sozialistischen Staaten gegenüber, die ausschließlich die Klassengesellschaft als Wurzel für die Ungleichbehandlung der Geschlechter verantwortlich machten. Demgegenüber sahen Frauen aus dem Süden den Kampf gegen die Armut und das Streben nach nationaler und sozialer Befreiung als prioritär an. Dadurch entsprang der ersten Weltkonferenz eine gewisse Lagerspaltung, die den zukünftigen Debatten innewohnen sollte. Die Forderung nach Gleichheit wurde den westlichen Industrienationen zugeschrieben, das Thema Entwicklung den Entwicklungsländern und das Bemühen nach Frieden den sozialistischen Staaten.⁵⁵

Die erste Weltfrauenkonferenz und das parallel stattfindende Forum der Nichtregierungsorganisationen gaben Anstoß zu einer kontroversen Debatte zwischen den weltweit agierenden Frauengruppen, die einen Orientierungs- und Selbstorganisationsprozess in den kommenden Jahren auslösen sollte.⁵⁶

Insbesondere Feministinnen aus westlichen Ländern wurden in Mexiko erstmals mit dem Umstand konfrontiert, dass Frauen aus anderen Kulturkreisen ihren universalen Führungsanspruch ablehnten. Vor allem Frauen aus dem Süden bestritten ausdrücklich die Existenz einer kollektiven Identität von Frauen. Soziale Gesichtspunkte überlagerten ihrer Ansicht nach die Gemeinsamkeiten, die von westlichen Frauen bis dahin als selbstverständlich angesehen wurden.⁵⁷

Dieser Graben spiegelt sich dementsprechend in dem Abschlussdokument der Mexiko-Konferenz wider. Darin wurde festgehalten, dass die Ungleichbehandlung von Frauen eng verknüpft sei mit der Problematik der Unterentwicklung von Staaten. Dieser Umstand sei nicht nur auf unzurei-

54 *Wichterich* (Fn. 46), S. 9.

55 *Wichterich* (Fn. 46), S. 10.

56 *Christa Wichterich*, Zur Transnationalisierung von Frauenpolitik in der globalisierten UN-Arena, in: Feministisches Institut (Berlin) (Hrsg.), Die grossen UN-Konferenzen der 90er Jahre, 2000, S. 8–30 (S. 9).

57 *Wichterich* (Fn. 56), S. 8–30 (S. 10).

chende interne Strukturen, sondern ebenso auf ein tiefgreifend ungerechtes Weltwirtschaftssystem zurückzuführen.⁵⁸

Im Rahmen des Aktionsplans, dem Abschlussdokument der Mexiko-Konferenz, formulierten die Delegierten insgesamt 30 Leitsätze, an die sich die internationale Gemeinschaft zukünftig halten sollte. Thematisch deckten diese Richtlinien die Einbindung von Frauen in die Entwicklungsarbeit und die Friedenssicherung bzw. Abrüstung sowie den gleichberechtigten Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeit, ab.⁵⁹

Dabei sollte jeder Mitgliedstaat selbst über die verwendete Strategie zum Erreichen der Ziele entscheiden können. Um diese nationalen und internationalen Bemühungen aufrechtzuerhalten, empfahl der Aktionsplan der Konferenz außerdem die Verkündung einer Frauendekade (1976–1985).⁶⁰ Dieser Empfehlung folgte die Generalversammlung im Dezember 1975.⁶¹

Aus institutioneller Sicht führte die Konferenz in Mexiko außerdem zur Gründung von zwei neuen Organisationen im System der Vereinten Nationen. Dies war zum einen INSTRAW, das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (International Research and Training Institute for the Advancement of Women – INSTRAW) und zum anderen UNIFEM, der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau (UN Development Fund for Women – UNIFEM).⁶²

Im Zuge der Weltkonferenz richteten ferner 100 Regierungen nationale Institutionen ein, die sich während des Internationalen Jahres der Frau mit frauenpolitischen Themen befassen sollten.⁶³

b) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen (1980)

Die Diskussion über die Nord-Süd-Differenzen wurde auf der Halbzeit-Konferenz in Kopenhagen 1980 weitergeführt und intensiviert. Dies führte jedoch auch zu einem gesteigerten Erfahrungsaustausch zwischen den Teilnehmerinnen, der die Grundlage für mehr Verständnis über Frauen und ihre Gemeinsamkeiten und Differenzen und die daraus resultierenden unterschiedlichen Bedürfnisse bildete.⁶⁴

58 UN Dok. E/CONF.66/34, 1976, Nr. 14.

59 UN Dok. E/CONF.66/34, 1976.

60 UN Dok. E/CONF.66/34, 1976.

61 UN Dok. A/RES/30/3520, 15.12.1975.

62 *Raue* (Fn. 24), S. 99–127 (S. 102).

63 *Bunch* (Fn. 5), S. 195–203 (S. 198).

64 *Bunch* (Fn. 5), S. 195–203 (S. 198).

Ziel der Halbzeitkonferenz in Kopenhagen war es, bezüglich der ersten Hälfte der Frauendekade Bilanz zu ziehen und dementsprechend den Aktionsplan der Mexiko-Konferenz nachzubessern. Nach Vorgabe der Generalversammlung wurde dabei das Unterthema „Beschäftigung, Gesundheit, Bildung“ eingeführt.⁶⁵

Insgesamt fiel die Bilanz aus Sicht der Frauenverbände erneut größtenteils enttäuschend aus. Der Ablauf der Konferenz in Mexiko wiederholte sich in Kopenhagen und verdeutlichte umso mehr den tiefen Graben in der Nord-Süd-Debatte.⁶⁶

In dem Abschlussdokument der Konferenz wurde ferner in Bezug auf die mangelnden Umsetzungsbemühungen der Mitgliedstaaten festgehalten:

"The review of legislative enactments and provisions reveals that a significant number of Governments reported new constitutional and legislative provisions which guarantee or promote equal rights of women and men. However, legislative provisions are not always matched by adequate enforcement measures and machinery."⁶⁷

Daneben wurden Problematiken bei der Umsetzung des Aktionsprogrammes, wie etwa mangelnde Ressourcen sowie ein fehlender politischer Wille der Regierungen, aber auch die schlechten Weltwirtschaftsbedingungen identifiziert. Positiv wurde bewertet, dass insbesondere Entwicklungsländer trotz ihrer wirtschaftlichen Begrenzungen, Initiativen zur Einbindung von Frauen in Entwicklungsprogramme begonnen hätten.⁶⁸ Auf Grund der erfolgten Forschungsarbeiten konnte das Aktionsprogramm ferner auf eine erheblich größere Informationsquelle zurückgreifen als dies noch in Mexiko der Fall war. Dementsprechend wurde der Soll-Katalog für die Regierungen gegenüber dem Aktionsplan aus Mexiko ausgeweitet.⁶⁹

Insgesamt wurde auch die Interdependenz der drei Hauptzielvorgaben, nämlich Gleichstellung, Entwicklung und Frieden, herausgestellt und betont, dass sich Misserfolge in einem Bereich zwangsläufig negativ auf die anderen Bereiche auswirken.⁷⁰

65 UN Dok. A/RES/33/185, 29.1.1979.

66 *Wichterich* (Fn. 46), S. 14.

67 UN Dok. A/CONF.94/35, 1980, para 19.

68 UN Dok. A/CONF.94/35, 1980, para 21.

69 *Wichterich* (Fn. 46), S. 15.

70 UN Dok. A/CONF.94/35, 1980, para 31.

c) Die UN-Weltfrauenkonferenz in Nairobi (1985)

Konfliktthemen wie Zionismus, Apartheid und globale Wirtschaft standen auch bei der Abschlusskonferenz der UN-Weltfrauenkonferenz in Nairobi im Mittelpunkt. Dazu kamen die politisch-ideologischen Differenzen zwischen den Industriestaaten des Nordens, angeführt von den USA, den Entwicklungsländern, vertreten durch die Gruppe 77 sowie den sozialistischen Staaten.⁷¹

Erneut fanden zwei parallele Veranstaltungen in Nairobi statt. Zum einen wurde die offizielle Veranstaltung der Weltkonferenz der Vereinten Nationen mit dem Ziel, die Fortschritte und Ergebnisse der Frauendekade zu begutachten, durchgeführt. Und zum anderen wurde das Forum der Nichtregierungsorganisationen, das etwas früher als die offizielle Konferenz begann und endete, abgehalten.⁷²

Das Planungskomitee der Nichtregierungsorganisationen für die Konferenz wurde bereits zwei Jahre zuvor gegründet. In den Weltfrauenkonferenzen in Mexiko-Stadt und Kopenhagen hatten die Aktivisten die Erfahrung gemacht, dass es sehr schwer war, Einfluss auf die Entscheidungen der teilnehmenden Regierungen während der Konferenz zu nehmen. Aus diesem Grund wurde beschlossen, sich bereits in der Vorbereitungsphase aufeinander abzustimmen und in kohärenter Art und Weise mit ähnlichen Vorschlägen und Forderungen Druck auf die jeweiligen Regierungen auszuüben.⁷³

Die offizielle Statistik verzeichnete mehr als 1400 Teilnehmerinnen und Teilnehmer, und Delegierte aus über 157 Ländern⁷⁴, sodass zum ersten Mal tatsächlich von einer Weltkonferenz die Rede sein konnte. Charakteristisch für die Konferenz in Nairobi wird die aktive Teilnahme der Anwesenden an der Konferenz und dem Forum selbst, wie auch der rege soziale Austausch im Umfeld gewertet. Dies führte zu einem konstanten Diskurs über die Lebensweisen und Ansichten der Frauen aus den verschiedensten Kulturkreisen.⁷⁵ Durch die Möglichkeit der überregionalen und globalen Vernetzung, insbesondere auch durch den Einfluss der Frauen aus den Ent-

71 *Wichterich* (Fn. 46), S. 21.

72 *Hilkka Pietilä/Jeanne Vickers* (Fn. 44), S. 1.

73 *Ebd.*, S. 2.

74 *Vereinte Nationen, The United Nations and The Advancement of Women*, 2. Aufl. (1996), S. 46.

75 *Hilkka Pietilä/Jeanne Vickers* (Fn. 44), S. 3.