

Keine menschliche Sicherheit ohne die Gleichstellung von Frau und Mann

JUNE ZEITLIN

DORIS MPOUMOU¹

Die Vereinten Nationen waren vor allem in den letzten 30 Jahren ein für die weltweite Frauenbewegung entscheidendes Forum. Vom Internationalen Jahr der Frau 1975 über die UN-Frauendekade (1976-1985) bis zu den globalen Konferenzen und Gipfeltreffen der 1990er Jahre² griffen Frauen aktiv in die wirtschaftliche, soziale und nachhaltige Entwicklung der Welt ein. Dabei wurde weitgehend akzeptiert, dass die Förderung der Gleichstellung und Frauenförderung im Sinne von Empowerment³ für die menschliche Entwicklung und die Beseitigung der Armut unabdingbar sind.

Aber trotz dieser Fortschritte im politischen Raum und trotz aller Anstrengungen um rechtliche und politische Veränderungen auf der Grundlage der von den Regierungen eingegangenen Verpflichtungen zum Schutz und zur Förderung der Frauenrechte auf nationaler Ebene geht es vielen Frauen – vor allem armen Frauen – heute schlechter als 1994.

Im Laufe des letzten Jahrzehnts sind maßgebliche globale Kräfte entstanden, die die von den Frauen erkämpften Verbesserungen in Frage stellen. Das neoliberale Wirtschaftsmodell und eine vom Markt beeinflusste Politik – insbesondere veränderte Handels- und Finanzregeln sowie die Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Güter

und Dienstleistungen – haben zu größerer Armut, Nahrungsunsicherheit und wirtschaftlicher Ausgrenzung auf Seiten der Mehrheit geführt, während sie gleichzeitig den Wohlstand und die wirtschaftlichen Möglichkeiten – und damit den übermäßigen Konsum – einiger weniger Privilegierter ansteigen ließen. Angesichts unilateraler Militärinterventionen und Gewalt zwischen Mitgliedern einer Gemeinschaft oder zwischen Ethnien wird die Welt gleichzeitig immer gefährlicher. Eskalieren der Militarismus und neuer oder neu entfachter Fundamentalismus sowohl säkularer wie religiöser Art haben zu viele Versuche zu progressiver Veränderung im Keim erstickt.

Strukturelle Ungleichheiten

Zwar gibt es ausreichend Beweise dafür, dass Frauenförderung wesentlich zur Beseitigung der Armut und nationalen Entwicklung beiträgt, aber trotzdem sind Frauen noch immer erheblich benachteiligt, wenn es um Zugang zu Ressourcen, bezahlter Beschäftigung und Entscheidungsfunktionen geht. Da der *Gender*-Aspekt viel zu häufig aus den makroökonomischen nationalen politischen Maßnahmen ausgeklammert wird, bleiben diese ohne Wirkung auf die Bedürfnisse armer und Minderheiten angehöriger Frauen. In vielen Teilen der Welt hat die Verantwortung der Frauen für das Familieneinkommen sowie häusliche und pflegerische Aufgaben durch die AIDS/HIV Pandemie weiter zugenommen.

Diese von den internationalen Finanzinstitutionen und der WTO geförderten Kräfte und Trends schreiben strukturelle Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen in Wirtschaft und Gesellschaft fest – und verstärken sie noch. Einige Regierungen sind aufgrund dieser Beschränkungen nur bedingt in der Lage, grundlegende soziale Bedürfnisse ihrer Bevölkerungen zu befriedigen,

während die wachsenden Ausgaben für das Militär und ‚Terrorismusbekämpfung‘ die ohnehin schon begrenzten öffentlichen Mittel für Bildung, Gesundheit und soziale Dienste noch weiter schmälern. Die Konzentration auf nationale Sicherheit und Polizeipräsenz führt überdies dazu, dass hart erkämpfte Bürgerrechte und bürgerliche Freiheiten ausgehöhlt werden.

Diese Trends werden noch durch die Politik der Vereinigten Staaten verschärft, deren gegenwärtige Administration ihre unübertroffene militärische und wirtschaftliche Macht zugunsten begrenzter wirtschaftlicher, politischer und ideologischer Interessen einsetzt – mit schlimmen Folgen für die Menschen in den Vereinigten Staaten und anderen Teilen der Welt. Vor dem bisher extremsten Beispiel des amerikanischen Unilateralismus, dem Krieg gegen den Irak, wurde schon das Kyoto-Protokoll abgelehnt, die USA zogen sich aus dem Vertrag für einen Internationalen Strafgerichtshof zurück und ratifizierten die Konvention über jegliche Form der Diskriminierung der Frauen (CEDAW) ebenfalls nicht.

Globalisierung und Unilateralismus schaden Frauenrechten

Vertreterinnen der Frauenbewegung, die sich für die Umsetzung der globalen politischen Verpflichtungen der 90er Jahre engagierten, sind häufig wegen dieser globalen Herausforderungen unter Druck geraten. Zwar sind die UN wohl als universelle und legitime Institution der globalen Steuerung (*global governance*) unübertroffen, aber auch sie befinden sich aufgrund ihrer Schwächung durch fehlende Ressourcen und einer breitgefächerten Agenda sowie ungleichen Machtverhältnissen innerhalb ihrer vielfältigen Mitgliedschaft an einem Wendepunkt. Die Vertreter der Entwicklungsländer, der Zivilgesellschaft und vor allem jene,

1 Bei den Autorinnen handelt es sich um die Geschäftsführerin, resp. die Programmkoordinatorin für „*Gender und Governance*“ der Women’s Environment & Development Organization (WEDO). Website: www.wedo.org/5050kit.htm.

2 UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung, Rio, Brasilien 1992; UN-Menschenrechtskonferenz, Wien 1993; Internationale Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, Kairo, Ägypten 1994; UN-Konferenz für Soziale Entwicklung, Kopenhagen, Dänemark 1995; 4. UN-Weltfrauenkonferenz, Peking, China 1995.

3 Mit *Empowerment* ist gemeint, das Menschen dazu befähigt werden, ihren Bedürfnissen Ausdruck zu verleihen, Lösungen mit anderen Akteuren auszuhandeln und über die dazu nötigen Machtmittel zu verfügen [die Red.].

die für Frauen, die Armen und andere marginalisierte Gruppen sprechen, fordern Reformen. Anstatt den heutigen Zustand unverändert zu lassen und den internationalen Finanz- und Handelsinstitutionen, den transnationalen Konzernen und mächtigen Industriestaaten nachzugeben, sollten sich die UN zu einem Gegengewicht, einer verantwortlichen Institution und wirkungsvollen Fördereinrichtung für Frieden, Menschenrechte, Gleichstellung von Frau und Mann, nachhaltige Entwicklung und wirtschaftliche Gerechtigkeit entwickeln.

Die UN sind gefordert

Menschliche Sicherheit bietet eine vielversprechende Plattform und einen Rahmen für die UN zur Förderung von Frieden, Menschenrechten und menschlicher Entwicklung. Aber wir wissen aus den Erfahrungen von mehr als einem Jahrzehnt, bei denen es nicht nur um Gleichstellung und Gerechtigkeit zwischen Frau und Mann sondern auch um soziale Transformation ging, dass ohne nachdrückliches Engagement für die Chancengleichheit von Frau und Mann und ohne *Gender*-Perspektive die Wünsche, Bedürfnisse und Lösungen der Frauen weder zur Kenntnis genommen noch angemessen angepackt werden.

In der Vergangenheit wurde Sicherheit im Zusammenhang mit dem Staat gesehen, wobei der Schwerpunkt auf dem Schutz des Staatsgebietes vor Angriffen lag. Der UN-Bericht zur Menschlichen Entwicklung von 1994⁴ plädiert für eine stärkere Betonung der Sicherheit von Menschen. Damit verlagert sich der Schwerpunkt weg von Sicherheit durch Rüstung hin zu Sicherheit durch menschliche Entwicklung. Dieses Ver-

ständnis von menschlicher Sicherheit will Konzepte staatlicher Sicherheit nicht ersetzen. Beide Aspekte bedingen sich vielmehr.

Viel zu häufig gehen die Konzepte von ‚menschlicher‘ Entwicklung, ‚Menschen‘rechten und jetzt vielleicht auch von ‚menschlicher‘ Sicherheit von der Erfahrung der Männer aus. Sie setzen diese als gültige Norm, lassen geschlechtsspezifische Unterschiede außer Acht und sind deshalb zum Scheitern verurteilt. Menschliche Sicherheit impliziert nicht zwangsläufig eine größere Sensibilität in Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann. Da es an einer offenen Diskussion der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern mangelt, ist die Annahme, dass ein menschenzentrierter Ansatz automatisch eine *Gender*-Perspektive beinhaltet, nicht sehr überzeugend. Frauenförderung und die Gleichstellung von Frau und Mann sind Grundvoraussetzungen menschlicher Sicherheit. Wenn die Ansätze für menschliche Sicherheit nicht zu einer besseren Lage der Frauen in ihren Familien und Gemeinschaften führen, haben wir es nur mit weiteren hehren Ideen ohne Konsequenzen in der Praxis zu tun. Dennoch bleibt es einfacher, Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann und Frauenförderung anzusprechen, wenn sich die Diskussion auf menschliche statt auf staatliche Sicherheit konzentriert. Die Frage ‚Wo sind die Frauen?‘ ist schwierig zu stellen und zu beantworten, wenn man vorrangig auf staatliche Perspektiven abzielt.

Menschliche Sicherheit durch eine *Gender*-Perspektive ergänzen

Die Aktionsplattform von Peking fordert dazu auf, alle Strukturen, Institutionen, politischen Maßnahmen und Programme durch eine *Gender*-Perspektive zu ergänzen. Der entsprechende Paragraph führt dazu aus, dass

Regierungen und andere Akteure eine aktive und profilierte Politik der Einbeziehung einer *Gender*-Perspektive in alle Bereiche der Politik und in Programme fördern sollen, so dass vor jeder Entscheidung deren Auswirkung auf Frauen, aber auch auf Männer analysiert wird.

Dies steht in Einklang mit dem Ansatz, den die UN-Kommission für Menschliche Sicherheit in ihrem Bericht⁵ verfolgt hat. Die Kommission spricht zum Beispiel die unterschiedlichen Auswirkungen der Armut auf Frauen und Männer sowie die besonderen Probleme von Immigrantinnen und Flüchtlingsfrauen an. Der Bericht würdigt die wichtige Rolle der Frauen in Friedensprozessen, einschließlich der Konfliktlösung. Nicht angesprochen wird jedoch die zentrale Frage körperlicher Unversehrtheit, die von Frauen als kritisch für den Schutz ihrer Intimsphäre gewertet wird. Das betrifft insbesondere Themen wie häusliche Gewalt gegen Frauen und die reproduktiven Rechte der Frau. Diese Diskrepanz macht deutlich, dass wir nicht entweder dem *Gender Mainstreaming*⁶ oder frauenspezifischen Aktivitäten Vorrang geben dürfen, sondern dass sich beide Ansätze ergänzen.

Menschliche Sicherheit für Frauen gewährleisten

Es wurde bisher keine umfassende Untersuchung oder Analyse der menschlichen Sicherheit für Frauen durchgeführt, obschon die Pekinger

5 Kommission für Menschliche Sicherheit. „Schlussbericht“ unter www.humansecurity-chs.org/finalreport/

6 *Gender-Mainstreaming* meint, so genannte «frauenspezifische» Fragen nicht als spezifisch zu behandeln. Die geschlechtsbezogene (*Gender*-) Perspektive soll statt dessen in alle Bereiche der Politik und Gesellschaft einbezogen werden, so dass vor jeder Entscheidung deren Auswirkung auf Frauen (aber auch Männer) analysiert wird [die Red.].

4 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen: Neue Dimensionen Menschlicher Sicherheit. New York, Oxford University Press, 1994.

Aktionsplattform von 1995 viele der dafür wichtigen Bestandteile identifiziert hatte wie zum Beispiel Sicherheit in Situationen bewaffneter oder anderer Konflikte, Schutz vor Gewalt und Umweltkatastrophen, Nahrungssicherheit, Zuflucht und Wohnen. Man muss das Konzept menschlicher Sicherheit unbedingt von einer *Gender*-Perspektive betrachten, will man die Sicherheit von Frauen umfassend und ganzheitlich verbessern. Das bedeutet gleichzeitig, dass Ziele und Vorgaben, die sich auf die Gleichstellung von Frau und Mann beziehen, in den Ansatz menschlicher Sicherheit einfließen müssen. Es geht dabei um die zentrale Frage, inwieweit sich die Sicherheit der Frauen von der der Männer unterscheidet. Man darf diese Fragen nicht als Ergänzung oder Sonderthema in den zentralen Diskussionen verstehen. Vielmehr sollten sie ein fester Bestandteil unseres Verständnisses dessen sein, was der Ansatz menschlicher Sicherheit beinhaltet.

Gewalt gegen Frauen

Die Anwendung oder Androhung von Gewalt, ob dies nun zu Hause oder in der Gemeinschaft passiert oder von staatlicher Seite begangen oder gut geheißenen wird, bringt Angst und Unsicherheit in das Leben von Frauen und ist deshalb ein Hindernis auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann. Die Angst vor Gewalt und auch vor Belästigung stellt eine ständige Beschränkung der Bewegungsfreiheit von Millionen Frauen dar und begrenzt ihren Zugang zu Ressourcen.

Gewalt gegen Frauen ist eine der zentralen gesellschaftlichen Mechanismen, mit denen Frauen in eine untergeordnete Position gegenüber Männern gedrängt werden. In vielen Fällen wird Gewalt gegen Frauen und Mädchen in der Familie oder im häuslichen Umfeld angewendet und oft auch geduldet. Häufig wird bei Vernachlässigung, kör-

perlichem und sexuellem Missbrauch und der Vergewaltigung von Mädchen und Frauen durch Mitglieder der Familie und andere Mitgliedern des Haushalts sowie in Fällen der Misshandlung der Ehe- oder Lebenspartnerin keine Anzeige erstattet; sie sind deshalb auch nur schwer aufzudecken. Selbst wenn Anzeige erstattet wird, gibt es oft keinen Schutz für die Opfer oder eine Bestrafung der Täter. In vielen Fällen werden Frauen beim Geschlechtsverkehr ungewollt schwanger. Bei allen Faktoren dieser Art geht es um einen konkreten Kern menschlicher Unsicherheit im Zusammenhang mit dem Körper der Frau.

Ein zweites Thema, das angesprochen werden muss, ist Gewalt gegen Frauen bei bewaffneten Auseinandersetzungen. Frauen sind der Gewalt ausgesetzt, eben weil sie Frauen sind. Sie werden vergewaltigt, in die Prostitution gezwungen, verschleppt oder gegen ihren Willen geschwängert. Geschlechtsspezifische Gewaltanwendung während eines Konflikts ist nicht nur besorgniserregend, weil sie so häufig geschieht, sondern auch weil die schrecklichsten Verbrechen an Frauen ungesühnt bleiben und nicht immer als Verletzung fundamentaler Menschenrechte anerkannt werden.

Ungleiche Macht und Entscheidungsbefugnisse

Überall auf der Welt sind Frauen weiterhin in politischen Entscheidungsprozessen kläglich unterrepräsentiert, trotz einiger Fortschritte auf lokaler Ebene, wo es den Frauen eher möglich ist, gewählt zu werden und wo ihre politische Laufbahn beginnen kann. Diese ungleiche Vertretung von Frauen und Männern in öffentlichen Ämtern setzt sich durch alle nationalen und internationalen Foren fort. Gegenwärtig stellen Frauen nur 15,2 Prozent der Mitglieder nationaler Parlamente.

Strukturelle und kulturelle Barrieren hindern Frauen daran, uneingeschränkt und ebenbürtig an Entscheidungen teilzuhaben. Für die politische Teilhabe der Frauen stellen geschlechtsspezifische Vorurteile und diskriminierende Verhaltensweisen ein ernstes Hindernis dar. Die Art des Wahlsystems und der Wahlkampffinanzierungsgesetze beschränken Frauen ebenfalls in ihren politischen Möglichkeiten. Außerdem beeinflusst auch die unten beschriebene ungleiche Kontrolle über wirtschaftliche Ressourcen die Entscheidungsbefugnisse von Frauen sowohl im Haushalt wie in öffentlichen Einrichtungen.

Sowohl die Konvention über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen (CEDAW)⁷ wie die Pekinger Aktionsplattform⁸ unterstreichen, wie wichtig eine gleichberechtigte Beteiligung der Frauen an politischen Entscheidungsprozessen ist. Artikel 7 und 8 der Konvention fordern die Vertragsstaaten auf, sicherzustellen, dass Frauen in gleichem Maße wie die Männer an der Formulierung der Regierungspolitik und an internationalen Institutionen teilhaben. Die Aktionsplattform beschäftigt sich sowohl mit dem Zugang von Frauen zu und ihrer vollen Beteiligung an öffentlichen sowie privaten Strukturen und Organisationen als auch mit ihren Möglichkeiten, an Entscheidungsprozessen und Führungspositionen teilzuhaben. Die ungleiche Machtverteilung spielt auch eine große Rolle im Zusammenhang mit menschlicher Sicherheit. Es ist wichtig, dass Frauen zumindest eine kritische Masse von 30 Prozent in den politischen Entscheidungsgremien repräsentieren, weil sie dann eher die für ihr Leben und die Zukunft ihrer Familien relevanten Entscheidungen beeinflussen können.

⁷ Konvention über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung von Frauen. www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/

⁸ Pekinger Aktionsplattform. www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/

Ungleicher Zugang zu und ungleiche Kontrolle über Ressourcen

Nirgendwo auf der Erde genießen Männer und Frauen gleichen Zugang und Kontrolle über Ressourcen – sei es bei Kredit, Boden, Wasser oder Zeit. Frauen spielen eine entscheidende Rolle bei der Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und haben große Kenntnisse und Erfahrungen bezüglich der Wasser-, Boden- und Energieressourcen, die private Haushalte und Gemeinden benötigen. Aber fehlender Landbesitz oder Erbrechte sowie die gegenwärtige Tendenz zur Privatisierung von Wasser beschränken ihre Möglichkeiten zum Besitz, zur Bewirtschaftung, Nutzung und Erhaltung dieser Ressourcen und damit zum Unterhalt für sich und ihre Familien. Der begrenzte Rechtsanspruch der Frauen auf Boden, Eigentum und Erbschaft wirkt sich häufig dahingehend aus, dass sie weniger Zugang zu landwirtschaftlichen Beratungsdiensten und Krediten haben, was wiederum weniger Zugang zu Wasser und Nahrungsmitteln bedeutet.

Noch immer konzentriert sich Frauenarbeit im informellen Sektor, wo es keine sicheren Arbeitsplätze oder Arbeitsschutz gibt; jene, die es auf den ersten Arbeitsmarkt schaffen, werden häufig in den Niedriglohngruppen mit

den größten Umwelt- und Sicherheitsrisiken beschäftigt. Frauen erhalten immer noch geringeren Lohn als Männer für dieselbe Arbeit und sind häufiger Analphabeten. Die Verantwortung der Frauen für den Haushalt bedeutet, dass Zeit eine extrem begrenzte Ressource für sie darstellen kann. Diese Zeit fehlt zur Mitarbeit in kommunalen Organisationen, zum Lernen oder zum Geldverdienen. Die Möglichkeiten der Frauen, ihre eigene Sicherheit zu schützen und die Sicherheit von Familienmitgliedern zu gewährleisten, schwanken also erheblich.

Frauenmensenrechte

Der Schutz sowie die Achtung der Menschenrechte werden allgemein als wichtiges programmatisches Element menschlicher Sicherheit anerkannt. Dieser Aspekt muss aber ausdrücklich dahingehend erweitert werden, dass Frauenrechte in der Praxis als Menschenrechte wahrgenommen werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Anwendung der Menschenrechte eindeutig geschlechtsspezifische Rechte wie die reproduktiven Rechte der Frau und Gewalt gegen Frauen in der Familie thematisiert. Frauenmensenrechte sollten zum Kern unseres Verständnisses von menschlicher Sicherheit gehören.

Das Konzept menschlicher Sicherheit sollte sich aber nicht ausschließlich auf Frauen als Opfer konzentrieren. Vielmehr kommt es darauf an, gerade in Krisenzeiten auf die aktive Rolle der Frauen zu verweisen, denn Frauen haben auch unter den schwierigsten Bedingungen noch Ressourcen, Talente und Fähigkeiten, auf die sie zurückgreifen können.

Es werden in wachsendem Maße bewusste Anstrengungen unternommen, um die Initiativen von Frauen für Frieden und Sicherheit zu dokumentieren, insbesondere nach der Annahme der Resolution des UN-Sicherheitsrates, in der eine verstärkte Beteiligung der Frauen an Friedensprozessen gefordert wird. Ähnliche Initiativen entstehen zur Zeit im Bereich der Nahrungssicherheit.

Das Ziel menschlicher Sicherheit kann nicht ohne Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen von sowohl Frauen wie Männern erreicht werden. Entscheidend ist, dass die Diskussion über menschliche Sicherheit weiterhin den Menschen – und zwar Frauen und Männer – in den Mittelpunkt rückt und nicht eine staatliche, militärisch ausgerichtete Sicherheit, die so viele Konflikte überall in der Welt entfacht hat.