Gleichstellungspolitik Post Beijing : Schweizer NGOs im Kontext der Vereinten Nationen

Autor(en): **Michel, Claudia / Vattolo, Flavia**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **23 (2003)**

Heft 44

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-651761

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Claudia Michel / Flavia Vattolo

Gleichstellungspolitik Post Beijing

Schweizer NGOs im Kontext der Vereinten Nationen

Spätestens seit der 4. UNO-Weltfrauenkonferenz von Beijing steht die Gleichstellungspolitik in der Schweiz unter direktem Einfluss der Vereinten Nationen. Internationalität ist ein Parkett, auf dem feministische Ziele, Strategien und Theorien zirkulieren. Dass für ein Verständnis der offiziellen und insbesondere der frauenbewegten Politik der Einbezug internationaler Austausche grundlegend ist, soll in diesem Artikel am Fall Schweiz gezeigt werden.

An die Aktionsplattform der 4. Weltfrauenkonferenz von Beijing anschliessend, veröffentlichte der Bund 1999 einen *Schweizer Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann* (Arbeitsgruppe 1999).[1] Drei Jahre später folgte ein Evaluationsbericht zur Umsetzung des umfangreichen, jedoch auf die Bundesverwaltung beschränkten Massnahmenkatalogs (Bericht 2002). Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz, ein Netzwerk von Frauenorganisationen, kommentierte 1999 sowohl den Aktionsplan, als sie 2002 auch einen eigenständigen Evaluationsbericht verfasste (NGO-Koordination 1999, 2002).[2] Mit der *Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (Frauenkonvention, CEDAW) trat ein weiteres internationales Dokument in den Referenzhorizont der Frauenorganisationen.[3] Die Schweiz verpflichtete sich 1997 mit der Ratifikation, der UNO regelmässig über die Vereinbarkeit der Schweizer Frauenrechtslage mit den internationalen Normvorgaben zu berichten. Den NGOs erschliesst sich damit ein neuer Handlungsspielraum, an internationaler Stelle Beschwerden über hiesige Missstände zu deponieren (Michel/Hausammann 2002). Damit verbunden ist die Hoffnung, innenpolitische Wirkung zu entfalten.

Lohnt sich der mit dem Verfassen von Berichten verbundene Aufwand für die Frauenorganisationen? Kann über den internationalen Weg Einfluss auf die Rechtssituation von Frauen in der Schweiz genommen werden? Ist das Frauenrechteregime der Vereinten Nationen ein Sprungbrett oder ein Stolperstein auf dem Weg zur Gleichstellung in der Schweiz? Im folgenden wird das Gleichstellungsfeld der UNO aus der Sicht der Frauenorganisationen aufgespannt. Einige Erfahrungen der NGO-Koordination post Beijing Schweiz mit dem Handlungsspielraum Aktionsplattform von Beijing und Frauenkonvention folgen. Daraus ziehen wir Schlussfolgerungen zur Bedeutung globaler Normen und Werte zur Gleichstellung für nationale Gleichstellungsbemühungen.

Internationales Frauenrechteregime

Das aktuelle frauenrechtliche Regelwerk der UNO besteht im wesentlichen aus der Frauenkonvention CEDAW, dem dazugehörigen Fakultativprotokoll[4] und der Aktionsplattform von Beijing. Die 1979 verabschiedete Frau-

enkonvention bildet die rechtliche Basis der Aktionsplattform, d.h. jede Massnahme des Aktionsprogrammes Beijing steht in direkter Verbindung mit Artikeln der Konvention. Mit dem 2000 in Kraft getretenen Fakultativprotokoll sollen dem CEDAW-Abkommen zusätzliche „Zähne wachsen" (Wörgetter 2002): Es ermöglicht, individuell oder kollektiv bei der UNO Klage gegen Frauendiskriminierung zu erheben. Bisher unterliess es die Schweiz, dieses zu unterschreiben. Eingerahmt sind die Abkommen von weiteren menschenrechtlichen Konventionen, die sich ebenfalls zur Frauenfrage äussern. Insbesondere der Sozialpakt CESCR benennt mit den Formulierungen zu Bildung und Arbeit, soziale Sicherheit und Schutz der Familie, der Mutter und des Kindes zentrale Gleichstellungsinteressen. Damit schliesst der Pakt einige rechtliche Lücken, die in der Frauenkonvention – einzige globale, explizit der Gleichstellung gewidmete Norm – offen bleiben.

Ausgangspunkt der CEDAW-Konvention bildet das Menschenrechtsparadigma, das seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Rahmen der Vereinten Nationen kodifiziert und mit universellem Geltungsbereich ausgestattet worden ist. Spezifische Problem- und Gefährdungslagen von Frauen fallen aus feministischer Perspektive nur ungenügend in seinen Schutzbereich. Der Grund liegt primär in der vom konventionellen Menschenrechtsverständnis vorgegebenen Trennung der Privat- von der öffentlichen Sphäre. Eine Vielzahl frauenspezifischer Diskriminierungen wie etwa die häusliche Gewalt spielen sich im von den Normbestimmungen weitgehend ausgesparten Privatbereich ab. Daher plädieren einige Frauenrechtlerinnen für eine Ausdehnung des Konzepts der Staatenverantwortlichkeit: Staaten sollen für die private Gewalt von Männern gegen Frauen in die Verantwortung gezogen werden (Schmidt-Häuer 1998).

Die Institutionalisierung von Frauenrechten auf globalem Niveau liest sich denn auch als Geschichte der sukzessiven Erweiterung des Menschenrechtsparadigmas. Erstmals wird die Forderung nach Gleichberechtigung 1945 in der UN-Charta und drei Jahre später in der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* als fundamentales Ziel der Völkergemeinschaft festgeschrieben. Wurde vormals von einer grundlegenden Differenz zwischen den Geschlechtern ausgegangen, setzte sich nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich das Prinzip der Gleichheit durch. Die Frauenkonvention CEDAW rückt neu die Bereiche Privatwirtschaft und Familie in den Rechtsbereich. In den 1980er Jahren erweitert sich der Forderungskatalog um besondere Frauenrechte. Unter dem Druck internationaler Kampagnen zur Gewalt gegen Frauen weicht der Schutz- und Opfergedanke einem Verständnis von Frauenrechten als unveräusserlichen Menschenrechten (Finke 1998). „Diese Rechte sind nicht eine Übertragung männlicher Rechte auf Frauen, sondern es sind Gruppenrechte, die an der spezifischen Körperlichkeit von Frauen ansetzen." (Heintz/Müller/Roggenthin 2001). Verdeckte und unbeabsichtigte Diskriminierungsformen erscheinen unter dem Schlagwort *gender mainstreaming* in der Aktionsplattform von Beijing. Mit der jüngsten Vergangenheit ist der Kampf zur Erweiterung des Menschenrechtsparadigmas keineswegs abgeschlossen. Lang ist der feministische

Forderungskatalog und schwach sind die Instrumente zu deren Umsetzung (Holthaus/Klingebiel 1998). Ohne die genannten Einschränkungen aus dem Blick zu verlieren, kann trotzdem festgestellt werden, dass sich Gleichberechtigung als dauerhafter weltpolitischer Diskurs etablieren konnte.[7]

Globale Menschenrechtsdiskurse schreiben sich in die nationalen Gleichstellungsbemühungen ein. Die hier diskutierte Perspektive 'von oben' liefert Erklärungen für die Tatsache, dass in unterschiedlichen Ländern in ähnlichen Zeitrhythmen Gesetzeserlasse zu denselben Frauenforderungen den Durchbruch fanden.[8,9] Die Frauenbewegungen, vielfach vertreten durch nationale und internationale Nicht-Regierungsorganisationen, beteiligen sich rege an gleichstellungsspezifischen Entscheidfindungsprozessen.

Die (inter)nationale Frauenbewegung im Schatten der UN

Die jüngere Geschichte der internationalen Frauenbewegung ist eng an Konferenzen der Vereinten Nationen gebunden (Holthaus 1996). Internationalität bezeichnen Dackweiler und Schäfer (1998) als wesentlicher Faktor für das Verständnis frauenbewegter Politik: „Feministische Ideen, Ziele, Strategien und Theorien verbreiteten sich von Anfang an über nationale Grenzen hinweg." Wirken in den 1970er Jahren punktuell stattfindende internationale Kongresse und paradigmatische Texte zu Kapitalismus- und Patriarchatskritik mobilisierend, verdichtet sich seit der UNO-Frauendekade 1975-85 der internationale Austausch. Dies führt die Autorinnen zur These, dass die nationalen gesellschaftspolitischen Impulse, die von der neuen Frauenbewegung ausgingen, im Kontext des bewegungsmobilisierenden Faktors Internationalität zu bilanzieren seien. Die bezogene Position schliesst an die Überlegungen besagter Autorinnen an und folgt dem Perspektivenwechsel von innen nach aussen: Frauenbewegtes Handeln wird weniger auf binnenstaatliche, gesellschaftliche Konflikte zurückgeführt, als dass internationale Opportunitätsstrukturen und Ressourcenpotentiale am Anfang von Bewegungsprozessen stehen. Die Vereinten Nationen stellen die primäre Institution dar, in deren Schatten sich die internationale Frauenbewegung seit den 1980er Jahren in neuer Dynamik entfalten konnte, deren politisches Geschehen sie zeitgleich auch mitbestimmte. „Wir sind der Nukleus der globalen Zivilgesellschaft!" (Dackweiler 2000), lautete in diesem Sinne das selbstdeklarierte Verständnis von NGOs an der 4. Weltfrauenkonferenz in Beijing.

Netzwerkartige Geflechte nationaler, transnationaler und internationaler Frauenorganisationen dominieren in der Ära der Globalisierung die Frauenbewegung . Mit „strategischer Verschwisterung, multiplen Feminismen und einer Glokalisierung von Frauenbewegungen" (Wichterich 2000) begegnen Frauennetzwerke der horizontalen und vertikalen Ausdehnung wirtschaftlicher und politischer Leitideen (Shalini 1998). *Networking* bedeutet aus der Sicht einer Aktivistin (Ruf 1998): „Tausende von Stunden in den Prozess der Etablierung von Verbindungen zwischen Frauen (...) zu investieren; Kontakte zwischen Frauen und internationalen Frauenrechts-

aktivistinnen zu ermöglichen; einander in Fragen lokaler und globaler Strategien zu konsultieren; Frauen, die gegen alle Widrigkeiten kämpfen, zu ermutigen, zu unterstützen und ihnen Selbstvertrauen zu geben." In Netzwerken werden Wissen und Machttechniken verbunden, nationale mit internationalen Kampagnen verknüpft, globale Diskurse mit lokalen Beispielen unterfüttert, wird Kritik an vorherrschenden patriarchalen Verhältnissen geübt und im wesentlichen *Lobbying* betrieben. Die Effektivität hängt von genauer Sachkenntnis, Kompromissfähigkeit, Kenntnissen im Umgang mit UNO-Gremien, von Sprache ebenso wie den Bedürfnissen der Regierungsdelegationen ab. Netzwerke und Lobbying sind prominente Materialisierungen, über die sich der frauenpolitische Diskurs kontinuierlich und schrittchenweise in die Weltpolitik einschaltet.

Die Wirkung bleibt umstritten. Gefahr lauert in der Vereinnahmung, Entpolitisierung und Instrumentalisierung der Frauenbewegungen. Zum einen sind die weit gefächerten und asymmetrischen Machtverhältnisse innerhalb von Netzwerkstrukturen ein Problem. Die Rückkoppelung zwischen internationaler Frauenbewegung und nationaler Basis ist nur mit Mühe zu bewerkstelligen. Professionalisierte Lobbyistinnen wirken basisfern, da sie sich Sprache, Agenda und Moderatheit der AnsprechpartnerInnen bei Regierung und der UNO angeeignet haben. Häufig fehlen Netzwerke, welche die kommunikativen Vermittlungsprozesse durchführen (Holthaus/ Klingebiel 1998). Zum andern werden Frauen-NGOs auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene durch finanzielle Unterstützung von Seiten der Nationalstaaten und internationaler Geberorganisationen konditionalisiert (Shalini 1998). Die Zweckgebundenheit der Mittelvergaben kann beträchtlich von frauenbewegten Agenden abweichen. Damit sind Form und Aktivitätsfeld von NGOs häufig Ausdruck der Anforderungen, die von aussen an die Frauenbewegungen herangetragen werden. Ferner zeigen sich die Vereinten Nationen unterschiedlich sensibel für Anliegen der Frauenbewegungen. Die relative Offenheit bei sozialen Politikbereichen (Frauenrechte, Menschenrechte, Umwelt) und die Verschlossenheit bei den harten Themen der Wirtschafts-, Handels- und Finanzpolitik beschneiden von aussen die Aktionsfelder der Frauenbewegung (Shalini 1998).

Geschichte und Aktivitäten der NGO-Koordination post Beijing Schweiz

Die schweizerische Frauenbewegung blickt auf eine lange Tradition und ein reges Engagement bei der Frauenpolitik der Vereinten Nationen zurück.[10] An allen Weltfrauenkonferenzen – Mexiko City 1975, Kopenhagen 1980, Nairobi 1985, Beijing 1995 – nahmen schweizerische Frauenorganisationen teil.[11] Die NGO-Koordination post Beijing Schweiz wurde 1996 gegründet. Sie ist ein Zusammenschluss von 22 verschiedenen, auch gemischten Organisationen sowie Einzelmitgliedern. Die Organisation steht mit dem Bund in einem Vertrag, der dem Verein einen finanziellen Zuschuss gewährleistet und im Gegenzug sich zur NGO-Koordination verpflichtet

hat: regelmässig Publikationen zu veröffentlichen und Tagungen durchzuführen. Dadurch steht die NGO-Koordination in engem Kontakt mit dem Eidg. Gleichstellungsbüro für Frau und Mann (EGB), der Bundesstelle für Gleichstellungsfragen.

Basis der NGO-Koordinations-Aktivitäten bildet einerseits das 1995 an der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking (Beijing) ausgearbeitete Grunddokument, die *Aktionsplattform*, andererseits die Dokumente der parallel durchgeführten Konferenz der Nichtregierungsorganisationen (NGO-Forum). Die eingangs erwähnten Schweizer Dokumente *Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann,* der kommentierende *NGO-Bericht* ebenso wie die drei Jahre später folgenden *Evaluationsberichte* des Bundes und der Koordinationsstelle stecken den Rahmen der Tätigkeiten ab. Im folgenden werden daraus drei Massnahmenbereiche – Armut, Gewalt und Ökonomie – skizziert. Da die Massnahmen auf der Rechtsgrundlage der *Frauenkonvention CEDAW*[12] basieren, soll hier jeweils ein Quervergleich gemacht werden.

Armut. Einkommensstudien haben gezeigt, dass Ehe und Familien für Frauen oftmals zur „Familienfalle" werden: Aufgrund der anhaltenden Lohnungleichheit zwischen den Geschlechtern stehen Frauen wirtschaftlich im Vergleich zu den Männern schlechter da. Rechnet man die Ungleichverteilung der Arbeit hinzu, sind Frauen in weit grösserem Umfang von der Armut betroffen als Männer. Frauen verdienen rund ein Drittel weniger und leisten 54 Prozent der Gesamtarbeitszeit (Bauer 2000b). Es fliessen jedoch bloss 27 Prozent des Gesamtarbeitseinkommen an die Frauen zurück. Von dieser Armut besonders betroffen sind alleinerziehende Frauen. Es entsteht ein Armutskreislauf. Die Studie von Bauer und Streuli „Working Poor in der Schweiz" macht deutlich, dass Alleinerziehende – dies sind in der Regel Frauen – mit 29 Prozent zum höchsten Anteil der Working Poor zählen (Streuli/Bauer 2001). In der Skala der Vollzeit-Working Poor liegen sie mit 42.7 Prozent sogar an der Spitze. Entsprechend sind Frauen auf Sozialhilfe angewiesen. Familien- und Kinderzulagen stellen denn auch keine blossen lohnaufbessernden Zuschläge dar, sondern könnten die letzte Notbremse vor dem sozialen Abstieg sein.

Was tun nun Bund und Kantone gegen die zunehmende (weibliche) Armut? Noch ist unklar, was das Ergebnis der Ausarbeitung des Bundesgesetzes über Familienzulagen – angeregt durch die von Angeline Fankhauser lancierte parlamentarische Intiative 91.411 – sein wird. Tatsache ist jedoch, dass die kantonalen Zuschüsse extrem variieren (zwischen 140 und 444 Franken pro Monat![13]). Die Liste der Massnahmen im Aktionsplan zur Gleichstellung gegen die Armut umfasst ein weites Feld. Der NGO-Evaluationsbericht greift diese Massnahmen auf und kritisiert bzw. konkretisiert sie. Ob die Forderungen der NGOs nun als Kritik beispielsweise an der Besteuerung der Unterhaltsbeiträge an Alleinerziehende formuliert sind oder die Einführung von Kinderkrippen auf kantonaler Ebene verlangen, sie und weitere Massnahmen machen deutlich, dass die von der UNO geforderte rechtliche Umsetzung der Frauenkonvention CEDAW in der Schweiz

von der Realität weit entfernt ist. So besagt Artikel 13 beispielsweise, dass den Frauen das Recht auf Familienbeihilfe in gleichem Masse wie den Männern zukommen muss. Der Umstand, dass Alleinerziehende meistens Frauen sind und sie die ihnen zustehenden Zahlungen nur in sehr ungenügendem Ausmass erhalten, weist auf die unterschiedliche Betroffenheit hin.

Gewalt. „Gewalt hat mit der Geschlechterfrage zu tun [...] Zwischen Gewalt und Ungleichheit besteht [...] ein tiefgreifender Zusammenhang" (Vermot/Mangold 2000). Parlamentarierinnen, Gleichstellungsstellen auf allen Ebenen und NGOs haben in den letzten Jahren hinsichtlich der Sensibilisierung für die Problematik der Gewalt gegen Frauen dafür gesorgt, dass Gewalt insbesondere im sozialen Nahraum zum Diskussionsthema wird. Neuere Untersuchungen belegen, dass Paarbeziehungen keineswegs nur Orte des Vertrauens, der Liebe und der Sicherheit sind, vielmehr ist Gewalt häufig Teil des Beziehungsalltags.[14] Das Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, ist innerhalb der Lebensgemeinschaft wesentlich höher als ausserhalb. „Gesellschaftliche und staatliche Antworten auf Gewalt gegen Frauen im Privatraum fehlen weitgehend. Behörden intervenieren kaum zum Schutz gewaltbetroffener Frauen. Interventionen der Polizei konzentrieren sich in der Regel auf unmittelbare Schadensbegrenzung. Massnahmen, die den Täter zur Verantwortung ziehen, sind selten. Drei Viertel der Verfahren zu häuslicher Gewalt werden von den Behörden wieder eingestellt." (Michel/Hausammann 2002). Mit der Gründung einer nationalen Koordinationsstelle gegen Gewalt keimen Hoffnungen, dass sich der Bund künftig mit mehr Ernsthaftigkeit der Thematik widmet. Zurzeit steht jedoch noch einiges im argen.

Am 24. November 2002 wurde die SVP-Asylinitiative mit einer erschreckenden Knappheit von 49.9 Prozent verworfen. Seither sieht sich der Bundesrat veranlasst, in der anstehenden Asylgesetzrevision auf den fremdenfeindlichen Kurs einzuschwenken. Gerade aufgrund der sich verschärfenden asylrechtlichen Lage nimmt der NGO-Evaluationsbericht mit seinen ausführlichen Erläuterungen Bezug auf rechtliche Lücken, die zu Straffreiheit bei Gewaltanwendung an Migranntinnen führen. FIZ, das Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, zeigt, wie Gewalt und private Sphäre für Migranntinnen oft auf tragische Weise verkettet sind. Wegen den zivilstandsabhängigen Aufenthaltsrechten sind Migrantinnen faktisch der Willkür ihrer Partner ausgeliefert und können von der Möglichkeit einer Strafanzeige kaum Gebrauch machen. Bei illegalisierten Migrantinnen ist die Situation noch prekärer, weil sie beim Versuch einer Anklage mit sofortiger Ausschaffung rechnen müssen. Im Entwurf zum neuen Ausländergesetz (AuG) geraten auch binationale Ehepaare unter Druck, denn neu sollen Aufenthaltsbewilligungen vom gemeinsamen Wohnsitz abhängig gemacht werden.

Artikel 4 CEDAW sieht vor, dass vorübergehende Sondermassnahmen zur beschleunigten Herbeiführung der De-facto-Gleichberechtigung von Frau und Mann nicht als Diskriminierung im Sinne der Konvention gelten.

Diese Sondermassnahmen schliessen jedoch die Anerkennung von Gewalterfahrungen von Flüchtlingsfrauen aus. Zwar soll Artikel 6 CEDAW, welcher sich explizit mit der Problematik des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution beschäftigt, durch das neue Ausländergesetz (AuG) einen besseren Schutz gewährleisten. Doch zusätzliche Klauseln verwehren fast allen Frauen eben diese Schutzbestimmungen. Entsprechend fordert der NGO-Bericht, dass frauenspezifische Fluchtgründe in der Schweiz als Verletzung der Menschenrechte aufgefasst werden müssen.

Ökonomie. Ein Gedankenexperiment von Bauer kommt zum erstaunlichen Ergebnis, dass eine gleiche Arbeitsverteilung zwischen den Geschlechtern Einkommenseinbussen nach sich zieht, während Lohngleichheit gesamtwirtschaftlich zu einem Effizienzgewinn für Paare führt: „Die in der Schweiz immer noch ausgeprägte Lohndiskriminierung stellt ein entscheidendes Hindernis für den Abbau von traditionellen Rollenverteilungen dar" (Bauer 2000a). Mit den jüngsten erfolgreichen Lohnklagen des Gesundheitspersonals gegen die geschlechterdiskriminierende Lohnungleichheit sind positive Zeichen Richtung Lohngleichheit in der Öffentlichkeit gesetzt worden. Doch sollte dies nicht über die noch immer vorherrschende Ungleichheit hinwegtäuschen: Die Differenz zwischen Frauen- und Männerlöhnen betrug im Jahr 2000 21,3 Prozent. Eine Ursache liegt in den Kriterien, die zur Berechnung von beruflicher Leistung herangezogen werden. Zwar gibt es bereits gleichstellungssensible Arbeitsplatzbewertungssysteme wie zum Beispiel das ABAKABA[15], doch wurden diese jüngst in einem Bundesgerichtsurteil gegenüber den traditionellen Bewertungssystemen nicht mehr a priori empfohlen. Die Finanzierung der im Aktionsplan zur Gleichstellung vorgesehenen, für erwerbstätige Mütter dringend benötigten Betreuungseinrichtungen wurde zwar gestützt auf die parlamentarische Initiative 00.403 Fehr angenommen, doch ist die Anzahl laut dem UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes noch immer viel zu gering. Zudem obliegt der Zuständigkeitsbereich den Gemeinden und Kantonen, was ein *Controlling* zur entsprechenden Umsetzung erschwert. Artikel 11 CEDAW – Beseitigung der Diskriminierung im Berufsleben – sowie Artikel 13 CEDAW – Diskriminierung in anderen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens – treffen zwar Vorkehrungen zur Gleichstellung von Frau und Mann in ökonomischen Belangen. Doch sind wichtige Anpassungen wie z.B. ein angemessener, gesamteuropäisch vergleichbarer Mutterschaftsurlaub noch immer unzureichend. Aufgrund der Tatsache, dass etwa die Hälfte der Frauen in der Schweiz über keine berufliche Vorsorge verfügt, wäre auch eine Abschaffung des Koordinationsabzugs angemessen.

UNO – Sprungbrett oder Stolperstein für die Gleichstellung in der Schweiz?

Die eingangs gestellte Frage, ob die Vereinten Nationen die Gleichstellung in der Schweiz fördern oder eher behindern, lässt sich nicht eindeutig

beantworten, am ehesten bewirken sie beides. Wer bei der UNO Einfluss ausüben will, begibt sich in ein enges Korsett. Am aktivistischen Rahmen – den Themen und Vorgehensweisen – gibt es wenig zu rütteln.[16] Die Sprache ist moderat der internationalen Diplomatie angepasst, Gleichstellungsthemen sind häufig auf formaljuristische Bereiche beschränkt. Radikalen Zielen verpflichtete Bewegungen sehen darin keinen Handlungsspielraum, denn die divergierenden Verständnisse von Gleichstellung und Frauenrechten bieten keinen Boden für Identifikation. Die Positionspapiere der NGO-Koordination – Schattenberichte zu UNO-Konventionen, Vernehmlassungsbeiträge, kritische Kommentare zu gleichstellungspolitischen Berichten des Bundes – müssen sich, um von den AdressatInnen wahrgenommen zu werden, auf deren Rahmenbedingungen einlassen. Mitunter fehlt im Frauen-Netzwerk die Bereitschaft zur Auseinandersetzung mit Themen, die fremddefiniert sind, als zuwenig weitgehend oder in die falsche Richtung zielend erscheinen.

Zudem irritiert die Abstraktheit, mit der bei der UNO Themen verhandelt werden. Auf der globalen Ebene ist es nicht möglich, spezifische Problemlagen bei der Umsetzung von Frauenforderungen zu berücksichtigen. So sehr die Schweizer NGOs die Kritik der UNO an der Schweiz unterstützen, dass die föderative Staatsstruktur die Umsetzung von Menschenrechtskonventionen bremse, anerkennen sie dennoch, dass mitunter gute, angepasste gleichstellungspolitische Vorstösse auf kantonaler Ebene erprobt werden, bevor sie national den Durchbruch erleben. Auf die Feinheiten des politischen Systems jedes Landes einzugehen, übersteigt jedoch die Möglichkeiten der UNO. Zum Teil fällt die Kritik an der Basisferne auch auf internationale NGOs. Lokale Organisationen bemängeln, dass diese zuwenig über nationale Geschlechterdiskurse auf dem Laufenden seien, um wirksam nationale Frauenbewegungen an UNO-Verhandlungen vertreten zu können. Der Graben zwischen den Befürworterinnen und Gegnerinnen der UNO spaltet häufig die nationalen von den internationalen NGOs.

Für ein Engagement bei der UNO spricht der globale Interventionsbereich, den diese Organisation fast unangefochten besetzt. Wollen Schweizer Frauenorganisationen (im Gegensatz zu Bewegungen der EU-Länder) international aktiv sein, kommen sie am Forum UNO kaum vorbei. Der Prozess seit der letzten Weltfrauenkonferenz in Beijing repräsentiert die alleinige Stimme, die global spezifisch für die Gleichstellungsfrage zu vernehmen ist. Hinzu kommt, dass die UNO ein beträchtliches Mass an öffentlicher Aufmerksamkeit zu binden vermag. Die Frauenkonvention CEDAW, weitaus weniger im allgemeinen Bewusstsein als die Weltkonferenzen, ist der einzige globale Vertrag zur Gleichstellung. Ihre Schwächen werden zum Teil von weiteren Menschenrechtsdokumenten, insbesondere dem Sozialpakt CSPR, aufgehoben. Daher sollten Frauen- und Menschenrechte nicht auseinanderdividiert sondern stets zusammengedacht werden. Auf der Ebene des politischen Engagements bedeutet dies, dass zwischen Frauengruppen und Menschenrechtsorganisationen eine enge Zusammenarbeit anzustreben ist. Beim CEDAW-Schattenbericht ist dies durch die Ko-

Autorinnenschaft der NGO-Koordination post Beijing Schweiz mit dem Verein Menschenrechte Schweiz glücklicherweise gelungen.

Die Erfahrungen mit dem CEDAW-Schattenbericht zeigten, dass sich die UNO explizit für die Einschätzungen der lokalen Frauenorganisationen interessierte. Der für CEDAW zuständige UNO-Ausschuss, dem das notwendige Hintergrundwissen über die nationalen Gleichstellungsdiskurse fehlt, ist zwingend auf kondensierte und kritische Darstellungen angewiesen. Hinzu kommt, dass den ExpertInnen des Ausschusses die Zeit häufig fehlt, um sich detailliert in die ausführlichen Darstellungen der Länderberichte einzulesen.[17] Dieses Interesse erklärt die auf den ersten Blick erstaunliche Bereitschaft der UNO-FunktionärInnen, uns in der Erarbeitung des Schattenberichtes zu beraten und zu unterstützen. So reiste die französische Expertin auf Einladung der NGOs sogar in die Schweiz, um den interessierten Frauen und Männer einen Tag lang Red und Antwort zu stehen.[18]

So gewährt die UNO der Frauenbewegung ein öffentlich-wirksames Sprachrohr, das vom Bund nicht überhört werden kann. Mit der Ratifikation hat sich der Bund verpflichtet, die Normen und Werte der UNO umzusetzen, die heimischen NGOs sind es, die ihn an den selbstauferlegten Auftrag erinnern. Daher tut die Frauenbewegung gut daran, sich mit diesen Verpflichtungen eingehender zu befassen. Um effizient in der nationalstaatlichen Gleichstellungsarena zu intervenieren, müssen sich Frauenbewegte der Bedeutung internationaler Gleichstellung bewusst sein. Die Gleichstellungspolitik in der Schweiz ist zumindest zum Teil aus der Gleichstellungspolitik der UNO abgeleitet. Die Anstrengungen, im Rahmen der internationalen Organisationen aktiv zu sein, dienen so der Frauenbewegung im eigenen Lande.

Anmerkungen

1 Der Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann greift die Forderungen der in Beijing verabschiedeten Beschlüsse auf und übersetzt sie in einen auf die schweizerischen Verhältnisse zugeschnittenen Massnahmenkatalog. Benannt werden die Bereiche Armut, Bildung, Gesundheit, Gewalt, bewaffnete Konflikte, Wirtschaft, Macht- und Entscheidungspositionen, institutionelle Mechanismen, Menschenrechte, Medien, Umwelt, Mädchen, Strukturen und Finanzen. Der Bericht ist auf der Website des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann einzusehen: www.equality-office.ch.

2 NGO-Bericht, Evaluationsbericht und der später erwähnte CEDAW-Bericht stellen die Summe der politischen Erfahrungen der Mitgliedorganisationen der NGO-Koordination und weiterer Institutionen dar. An den Dokumenten haben über 30 Organisationen mitgewirkt.

3 Die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW reiht sich in eine Liste von Menschenrechtskonventionen der UNO ein (siehe Anm. 5). Sie stellt den wichtigsten internationalen Vertrag zur Gleichstellung von Frau und Mann dar. Staaten, welche die Frauenkonvention ratifiziert haben, verpflichten sich, kontinuierlich in so genannten Länderberichten die Kompatibilität der nationalen Gesetzgebung und Gerichtspraxis mit dem Konventionstext darzulegen. Die Konvention hat keine bindende Kraft, sie definiert lediglich die moralische Verpflichtung der Mitgliedstaaten.

4 http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/index.html

5 Auf die Beschlüsse der Nachfolgekonferenz „Beijing+5" in New York, 2000, wird hier nicht eingegangen. Informationen dazu sind auf der Website der UNO erhältlich: http://www.un.org/womenwatch/confer/beijing5/

6 Zu nennen sind die Menschenrechtspakte zu bürgerlichen-zivilen (CCPR) und sozioöknonomischen bzw. kulturellen (CESCR) Rechten, die Rassismuskonvention (CERD) und die Kinderkonvention (CRC). Informationen zu den Menschenrechtskonventionen sind erhältlich unter www.humanrights.ch.

7 Heintz, Müller und Roggenthin (Heintz et al., 2001) definieren die Erfolgsfaktoren, die über den Eingang von Frauenforderungen in den globalen Frauenrechtskodex entscheiden: weltweiter Charakter von Rechten, die staatlicher Intervention zugänglich sind, Vorhandensein einer organisationellen Infrastruktur, wissenschaftlich rationalisiertes Deutungsangebot mit konkreten Handlungsprogrammen.

8 In Forschungen, die externe Faktoren für die Erklärung nationaler Politik heranziehen, spielen endogene Faktoren insofern eine Rolle, als sie die Umsetzung aber auch den Widerstand gegen globale Normen kanalisieren (Heintz et al.).

9 An der Universität Mainz läuft unter der Leitung von Prof. Bettina Heintz derzeit ein Forschungsprojekt zum Zusammenwirken globaler Normen und nationaler Rahmenbedingungen im Bereich Gleichstellung.: http://www.uni-mainz.de/FB/Sozialwissenschaften/Soziologie/Heintz. In diesem Zusammenhang ebenfalls von Interesse ist der Beitrag von Susanne Zwingel (Zwingel 2002).

10 Zur jüngeren Geschichte vgl. z.B. OFRA (Organisation für die Sache der Frau, 1977-1997); eine Gesamtdarstellung der schweizerischen Frauenbewegung ist nachzulesen unter: http://www.frauenkommission.ch/pdf/d_1_0_frauenbew.pdf.

11 Zur Geschichte der Weltfrauenkonferenzen im Rahmen der UNO siehe auch http://www.fes.de/interntl/gender/peking/k11996.html.

12 Siehe auch Anmerkung 2.

13 http://www.kinderzulagen.ch/start.html.

14 Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität, NFP 40, Bulletin 6.

15 http://www.katzundbaitsch.ch/fach.asp.

16 Ein Gegenbeispiel ist jedoch das in der Literatur vielzitierte Beispiel der Gewaltfrage. Die von der Frauenbewegung während der UNO-Frauendekade 1975-85 ausgelösten weltweiten Kampagnen gegen Gewalt an Frauen führten dazu, dass das Verständnis von Menschenrechten zum Teil auch auf die Privatsphäre ausgedehnt wurde und so häusliche Gewalt als Verbrechen erfassen konnte.

17 Der bundesrätliche Länderbericht umfasst rund 140 Seiten, der NGO-Bericht beschränkt sich auf 32.

18 Die Referate der Tagung der NGO-Koordination post Beijing Schweiz vom 31. August 2002 zum Thema 'Schweizer Frauen-Bericht – wir reden mit!' sind unter www.postbeijing.ch zugänglich.

Literatur

Arbeitsgruppe, 1999: Aktionsplan der Schweiz. Gleichstellung von Frau und Mann. Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern

Bauer, Tobias, 2000a: Die Familienfalle. Chur, Zürich

Bauer, Tobias, 2000b: Kurzfassung. Retrieved 25. Februar, 2003, from the World Wide Web: http://www.gleichberechtigung-goes-online.de/pdf/bf_11.pdf

Bericht des Bundes, 2002: Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz „Gleichstellung von Frau und Mann". Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern

Dackweiler, Regina, 2000: „Wir sind der Nukleus der globalen Zivilgesellschaft!" – Zusammenspiel und Wechselverhältnis der internationalen und nationalen Frauenbewe-

gungen am Beispiel des österreichischen Gewaltschutzgesetzes. In: Ilse Lenz & Mae Michiko & Karin Klose (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen. Opladen

Dackweiler, Regina & Schäfer, Reinhild, 1998: Bilanzen und Perspektiven der Frauenbewegungen. International oder gar nicht. Forschungsjournal NSB, 11(1).

Finke, Barbara,1998: Die internationale Kampagne „Frauenrechte sind Menschenrechte". Eine institutionentheoretische Analyse der Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Menschenrechtsregime der Vereinten Nationen. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung MZES. Retrieved 13. Februar, 2003, from the World Wide Web: www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp3_25.pdf

Heintz, Bettina/Müller, Dagmar/Roggenthin, Heike, 2001: Gleichberechtigung zwischen globalen Normen und lokalen Kontexten: Deutschland, Schweiz, Marokko und Syrien im Vergleich. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (Sonderheft Geschlechtersoziologie)

Holthaus, Ines, 1996: Neuere Entwicklungen der internationalen Frauenbewegung. Reaktionen auf globale Prozesse. Forschungsjournal NSB, 9(2)

Holthaus, Ines, & Klingebiel, Ruth,1998: Vereinte Nationen – Sprungbrett oder Stolperstein auf dem langen Marsch zur Durchsetzung von Frauenrechten? In: Ruth Klingebiel & Randeria Shalini (Hg.): Globalisierung aus Frauensicht, S. 34-65. Bonn

Michel, Claudia & Hausammann, Christina (Hg.), 2002: NGO-Bericht zum ersten und zweiten periodischen Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW). NGO-Koordination post Beijing Schweiz, Verein Menschenrechte Schweiz MERS. Bern

Moghadam, Valentine, M., 2000: Transnational Feminist Networks. Collective Action in an Era of Globalization. International Sociology, 15(1)

NGO-Koordination, 1999: NGO-Bericht der NGO-Koordination post Beijing Schweiz zum Aktionsplan der Schweiz der interdepartementalen Arbeitsgruppe. Zürich

NGO-Koordination, 2002: NGO-Evaluationsbericht der NGO-Koordination post Beijing Schweiz zur Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz „Gleichstellung von Frau und Mann". Bern

Ruf, Anja, 1998: Frauennetzwerke im Spannungsfeld von Globalisierung und Vielfalt. In: R. Klingebiel & R. Shalini (Hg.): Globalisierung aus Frauensicht. Bonn

Schmidt-Häuer, J., 1998: Feministische Herausforderungen an das herkömmliche Menschenrechtsparadigma. In: U. Ruppert (Ed.): Lokal bewegen – global verhandeln. Internationale Politik und Geschlecht. Frankfurt/New York

Shalini, R., 1998: Globalisierung und Geschlechterfrage: Zur Einführung. In: Ruth Klingebiel & Randeira Shalini (Hg.): Globalisierung aus Frauensicht. Bonn

Streuli, Elisa & Bauer, Tobias, 2001: Working Poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage. info social (5)

Vermot-Mangold, Ruth-Gaby, 2000: Gewalt gegen Frauen. Politikhandbuch: Zusatzkapitel der SP-Frauen – Gewalt. Retrieved 25. Februar, 2003, from the World Wide Web: http://www.sp-ps.ch/data/Polithandbuch/d/Gewalt_gegen_Frauen.pdf

Wichterich, Christa, 2000: Strategische Verschwisterung, multiple Feminismen und die Glokalisierung von Frauenbewegungen. In: Ilse Lenz, Mae Michiko u. Karin Klose (Hg.): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen. Opladen

Wörgetter, Aloisa, 2002: Wie dem CEDAW Abkommen Zähne wachsen. Fakultativprotokoll CEDAW der UNO ermöglicht individuelles Mitteilungsverfahren gegen Frauendiskriminierung. Paper presented at the UNO, Europarat und Europäische Union beflügeln die Gleichstellung von Frau und Mann in der Schweiz. Tagung des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern

Zwingel, Susanne, 2002: Internationale Frauenrechtsnormen in homöopathischer Dosis – Einflussmöglichkeiten der CEDAW-Konvention auf nationalstaatliche Geschlechterarrangements am Beispiel Chile. WeltTrends(36)