

*(2009): Aus: Dokumentation der Veranstaltung: Gerechte Verteilung sozialer Verantwortung zwischen Männern und Frauen: Wie, wann und warum? 4. Juli 2009, Werkstatt der Kulturen, hg. vom Bahá'í -Frauen- Forum e.V., Berlin, S. 10-18*

Marion Böker, boeker-consult, Berlin

**Wirksamkeit von Soft Law am Beispiel der Agreed Conclusions der 53. FRK und verbindlicher UN-Menschenrechtsabkommen wie CEDAW und CERD auf nationaler Ebene**

Liebe Gastgeberinnen,  
herzlichen Dank für die Einladung:

ich kann meine Vorrednerin nur unterstützen: es wurde noch unterstützt in der Dringlichkeit durch die anhaltende Finanzmarktkrise viel **Wichtiges** von der FRK, d.h. den ExpertInnen der UN-Sonderorganisationen, der ILO z.B., den StaatenvertreterInnen und auch den NGO-VertreterInnen festgehalten.

Dazu gehört gemäß der Mandate, d.h. Aufgaben der FRK das Dringen auf die Umsetzung der umfänglichen Aktionsplattform von Peking und ihrer Ergänzung von 2000- sowie auf die Umsetzung von Gender Mainstreaming und Budgeting: der gerechten Verteilung aller Mittel, der Ausgaben in öffentlichen Haushalten, aber auch Gender Wirkungs Analysen und Gender Budgeting als Instrument, gerechte Verteilungs- und Überprüfungsmaßstäbe (Indikatoren/ Umverteilung) in allen Finanzebenen.

Dazu habe ich vor Ort einen Vortrag gehalten und alle meine Panelkolleginnen haben das gestützt: Gender Analysen müssen auf dem Finanzmarkt, oder bei den jetzt so üppigen & nicht-gendergeprüften staatlichen Konjunkturpaketen, bei Investment und den Folgen, bei Wert- und Preisbestimmungen von Bodenschätzen und Gütern und ihrer Verwendung, ihrem Mehrwert, kurz: überall angewandt werden. Zudem zeigt die Krise, dass wir dringend ein gender-informiertes Frühwarnsystem brauchen, das mit der Beobachtung der Ökonomie/en und Finanzmärkte auf Mikro- und Makroebene verbunden werden muss. (Dies war Seitens der Nichtregierungsorganisationen in der UN Resolution 1325 (2000) „Frauen, Sicherheit & Frieden“ vorgesehen, was wir als Präventionsapparat aber nicht erhalten haben.)

Gender-Budgeting wie es einige Städte, unsere Berliner Bezirke und als einziges Bundesland in Deutschland das Land Berlin umsetzt, Genderanalysen generell beim Mainstreaming in allen Bereichen vor allem der Ökonomie müssen alle unbezahlte,

fürsorgende Arbeit mit einbeziehen: Also Pflege, aber auch andere bezahlte und unbezahlte fürsorgende Arbeiten, die sehr wohl einen Mehrwert bilden - eine alte Diskussion - die im Gender- Budgeting die Chance hat auch aufgenommen und produktiv ZUGUNSTEN VON GERECHTER VERTEILUNG DER RESSOURCEN ABER AUCH LASTEN zwischen Männern und Frauen Lösungen zu finden.

Ich will diesen Schwerpunkt nur als den von mir inhaltlich vorrangig bei mehreren FRK-Sitzungen und in anderen UN-Gremien als NGO-Delegierte sowie in meiner beruflichen Praxis als Beraterin bearbeiteten hervorheben: Damit bin ich in *medias res* gegangen - will dazu aber gern weitere Details in der Diskussion ausführen.

Warum: Warum habe ich heute in der Redezeit für Sie eine andere Umkreisung des Themas gewählt und warum haben die Gastgeberinnen dies so gewünscht?

Weil die eben genannten Schlussfolgerungen der letzten FRK – und aller anderen davor und selbst der Aktionsplattform von Peking wunderbar weitsichtig, radikal und zutreffend sind. Und unter anderem gerade deshalb die Staaten nicht allzu willig und bereit sind und nicht verpflichtet fühlen müssen, sich „mit allen geeigneten Mitteln unverzüglich“ (CEDAW, Art. 2) an die Umsetzung zu machen.

Und, weil die Arbeit in der FRK und in anderen Gremien der UN immer von unschätzbarem Wert sind, ja der langsame konsensuale Fortschritt in einer Welt voller vielfältiger Meinungen, politischer Systeme, Parteien, Regierungsformen und Interessen innerhalb der UN vielleicht gerade das einzige Nachhaltige ist, was wir erreichen können: weil ich aufzeigen will, wie wir durch gleichzeitige Anwendung und Arbeit mit zwei rechtsverbindlichen Abkommen des internationalen Rechts die FRK-Ergebnisse aufwerten und erfolgreicher umsetzen können.

Es reicht nicht, nur ein Gremium und eine Rechtsebene im Blick zu haben. Es reicht auch m.M. nicht aus, eine Gruppe von AkteurInnen in die FRK, quasi als Fans, die anderen mit anderen UN-Gremien zu beschäftigen und zu entsenden, die anderen in der Entwicklungspolitik zu haben und andere ohne Anbindung auf nationaler Ebene operieren zu lassen: Wir müssen mehr Transversalität aktivieren, transnationaler und globaler arbeiten, die Dinge vor allem zu Hause wieder zusammenbringen, - alles andere schwächt und ist fatal und ich gebe später gerne Beispiele.

Denn: die FRK steht rechtlich auf einer sehr speziellen Grundlage, wird aber dabei von anderen Ebenen gestützt.

Auf der Webpage der FRK ist unter OUTPUT zu lesen:

*“Das hauptsächliche Abschlussergebnis der Frauenrechtskommission sind die agreed conclusions der Prioritätsthemen, die jedes Jahr zur Diskussion stehen. Die **agreed conclusions** beinhalten eine Analyse der Prioritätsthemen der jeweiligen besonderen Aufmerksamkeit - wie etwa dem letztjährigen Thema der **“gerechten Aufteilung der Verantwortung – und es war auch die Rede von burden- Lasten- zwischen Männern und Frauen mit besonderem Blick auf die fürsorgende Arbeiten im Rahmen von HIV/AIDS“** –*

*und das Abschlussdokument gibt einen Palette von Empfehlungen für Regierungen, Behörden und andere Einrichtungen, die Zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure und andere wichtige Stakeholder, die auf der internationalen, nationalen, regionalen (dh. Z.B. EU) und auf lokalen Ebenen umgesetzt werden sollen.*

*Als Ergänzung dazu nimmt die Kommission eine Reihe von Resolutionen zu einer Vielzahl an Themen an, einschließlich solcher zur Situation der und Unterstützung für Palästinensische Frauen; Frauen, und Mädchen und HIV/AIDS.*

*Der Schlussbericht wird von der Kommission zur Annahme an den Rat für Wirtschaft und Soziales überwiesen. “*

Die Schlussübereinkünfte als Abschlussdokument haben **keinen rechtsverbindlichen Charakter.** Sie sind das, was man im internationalen Recht als **Soft Law** bezeichnet. Es handelt sich um Absichtserklärungen oder Leitlinien, die allein im Rahmen eines Commitments, das heißt einer Selbstverpflichtung- und Bindung der Staaten umgesetzt werden. Das bedeutet bei einer *guten Regierungsführung* (good governance), und das mag unterschiedlich je nach Stil und Qualität einzelner Regierungen sein, dass die Staaten ihre Selbstverpflichtung ernst nehmen und ernsthaft an die Arbeit der Umsetzung gehen:

Es bedeutet nicht, dass solche Selbstverpflichtung im Rahmen der internationalen Gemeinschaft und unter Zeuginnenschaft von uns allen, aller Akteure und Akteurinnen und an die 200 Staaten, dass das ganze Wirkungslosigkeit nach sich zieht, also umsonst war.

Aber faktisch winken Staaten oft bezüglich der für sie politisch ideologisch problematischen Empfehlungen ab und verweisen gern auf den **Soft Law Charakter.**

Ein großer Teil der internationalen Verpflichtungen besteht in **Soft Law**.

Den Gegensatz dazu bildet das sog. **Hard Law**, das gern von Juristinnen und Juristen als einziges **Law**, also: Gesetz bezeichnet wird.

Manche kritisieren vorschnell **Soft Law** als unwirksam und leiten aus seinem umfänglichen Bestand die Schwäche der UN ab.

Wie gesagt, das ist vorschnell. Innerhalb der UN, und des Völkerrechts gibt es eine Vielzahl von Verabredungen und Übereinkünften, denen formal die Bindungswirkung fehlt z.B. Resolutionen der UN-Generalversammlung, Erklärungen internationaler Konferenzen oder Beschlüsse.

Diese Willensbekundungen einer Vielzahl von Staaten haben aber in der Vergangenheit auch und werden auch in Zukunft zur Entstehung von Gewohnheitsrecht beitragen. Und das umso mehr, als die NGOs und die so genannte Zivilgesellschaft hieran aktiv in den Dialog mit ihren Regierungen treten, um dies zu bewirken.

Also: Ohne z.B. rechtliche Bindungskraft konnte etwa das in der Aktionsplattform von Peking beschlossene Gender Mainstreaming zwei Jahre nach ihrer Verabschiedung in der EU 1997 zu einem Gesetz (einer Richtlinie und der Aufnahme im Amsterdamer Vertrag) werden, womit die Umsetzung in den Mitgliedsstaaten nun verpflichtend ist. Es ist eine andere Diskussion, die öffentlich viel lauter zu führen notwendig wäre, warum die Mitgliedsstaaten dabei, also bei der Rechtsumsetzung Europäischer Gesetze wiederum langsam und zögerlich, manchmal sogar ignorant verneinend oder ausweichend vorgehen. Neben dem Gender Mainstreaming etwa zeigt sich das bis heute, auch zum Zeitpunkt der Überarbeitung dieses ursprünglichen Redebeitrags zum Abdruck, am Beispiel der Antidiskriminierungsrichtlinie der Europäische Union. Als Antwort auf die EU – Feststellung, dass Deutschland diese unzureichend umsetzt, was ebenso vom UN-CEDAW-Ausschuss und dem UN-Menschenrechtsrat im Februar 2009 bei der Betrachtung des 6. CEDAW Staatenberichts und dem Universal Period Berichts kommentiert wurde, findet sich im aktuellen Koalitionsvertrag der CDU/CSU und FDP nur die Aussage, dass man der Weisung der EU nicht Folge leisten werde, da man anderer Auffassung ist.

Hier stellen sich auch manche grundsätzlichen Fragen: Wie weit kann ein Mitgliedsstaat Gesetze oder den Gesetzgeber zu dem er per Ratifikation oder Beitritt gehört ignorieren? Geht es hier nur um (politische auf eine Legislaturperiode) kalkulierte Vertagung der unausweichlichen Rechtsumsetzung analog der Forderungen der politisch nahe stehenden Lobbygruppierungen? Und wo sind die Grenzen dieser Vertagungen, dieses doch

kalkulierten Aussitzens? Haben die Bürgerin und der Bürger nicht ein Recht auf unverzügliche Rechtseinlösung und ist es z.B. zulässig, Bürger/innen hierzu auf eine Klage- oder Beschwerdeprozess zu verweisen, um damit auf Seite des Staates Zeit zu gewinnen, dem schwächeren Individuum aber die Mühen, Lasten und Kosten zuzuschieben?

Zurück zum Ausgangsthema: Insgesamt hat z.B. das Gender Mainstreaming, aber auch einzelne Empfehlungen zur Bekämpfung von Frauenhandel und Opferschutz, eine Entwicklung von der Empfehlung zum regionalen und nationalen Gesetz positiv vollzogen, oder z.B. nimmt gerade das quer durch die UN als Gender Perspektive eingezogene Instrumentarium des Gender Mainstreamings als eines methodischen Zugriffs auf die effizienter umzusetzende Geschlechtergerechtigkeit und rechtliche Gleichheit gerade aktuell den scheinbar erfolgreichen Weg als „GEAR“, der Gender Equality Architecture Reform. Hierzu gehört auch die erfolgreiche Umsetzung des Gender Budgetings, das weltweit schon auf vielen Ebenen gerade in die Phase der fortgeschrittenen Umsetzung tritt.

Aus ursprünglichem **Soft Law** bildet sich sehr wohl ohne Gesetz bei entsprechend guter Regierungsführung, Einsicht und politischem Willen ein Gewohnheitsrecht heraus: und wir tun in unserer Lobbyarbeit alles, das voranzubringen. Ein nächster Schritt wäre es dann, wenn nötig, dies in entsprechender Weise in nationale (regionale oder lokale) Gesetze als **Hard Law** zu überführen. Etwa am Beispiel des Gender Budgetings, wenn die Verpflichtung dazu verstetigt werden soll und in die Haushaltsordnung überführt wird.

Am Ende kann man auch und gerade bei SOFT LAW, das freiwillig nach eingehenden Verhandlungen und Einigungen umgesetzt wird, viel sicherer auf etwas blicken, das alle aus Einsicht umgesetzt haben, und stolz sein können, keine der staatlichen ‚Gewalten‘ wie ein Gesetz dazu gebraucht zu haben: So die alte Philosophie der UN, die ja auch das Konsensprinzip der Abstimmung aller Mitgliedsstaaten weiterhin aufrecht erhält [leider noch immer außer im Weltsicherheitsrat.]

Dennoch ist die neuere Entwicklung davon geprägt, dass diesen Bemühungen verbindliches Internationales Recht an die Seite gestellt wird.

Und so hat denn auch die FRK 1972 anlässlich der 25. Geburtstages der FRK beschlossen, dass es neben der Erklärung DEDAW von 1967 ein verbindliches Menschenrechtsabkommen CEDAW geben sollte.<sup>1</sup> Dieses trat am 3.9. 1981 in Kraft, in Ost-Deutschland 1981 und in Westdeutschland 1985.

---

<sup>1</sup> vgl. Hanna Beate Schöpp-Schilling (2007): The Nature and Scope of the Convention, In: Hanna Beate Schöpp-Schilling and Cees Flintermann (Ed.): The Circle of Empowerment. Twenty-Five Years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women. New York, p. 11

CEDAW, das UN-Abkommen zur Beseitigung jeder Form der **Diskriminierung** der Frau (oder: aufgrund von *gender*) ist heute rechtsverbindlich für 186 Mitgliedsstaaten.

Und CEDAW stützt in seinen Artikeln, oder auch durch die Allgemeinen Empfehlungen zu seiner Auslegung, durch die Abschließenden Bemerkungen an die Staaten und noch durch sein Fakultativprotokoll (1999, Dtl: 2001) vieles, was die FRK festlegt.

So macht die 53. und jede andere FRK im Schlussdokument immer eine **Referenz** zu CEDAW, s. (FRK AC 2009, Para 3- leider sorgt die Bundesregierung nicht für deutsche Übersetzung, deshalb hier in meiner):

*„Die Kommission ruft in Erinnerung, dass die CEDAW und die CRC und ihre Fakultativprotokolle sowie die anderen Un-Abkommen und Verträge das juristischen Rahmenwerk und ein umfangreiches Set von Maßnahmen für das Beförderung [im Sinne von Voranbringen] des gerechten Verteilens der Verantwortlichkeiten zwischen Frauen und Männern ist [ und wiederholt die] (AC 2007, pp 3)“.* – **aber auch in 6.b.**

Und wie etwa die 43. Sitzung von CEDAW u. a. zu Deutschland im Februar 2009 zeigte, macht der UN- CEDAW- Ausschuss wiederum seine Referenz in Verbundenheit mit der FRK deutlich:

Indem die 23. Ausschussmitglieder alle Staaten und NGOs danach fragten, d.h. prüften, **was die Auswirkung der Finanzmarktkrise auf Frauen sei und ein enges Monitoring anrieten.**

Der **CEDAW- Ausschuss** veröffentlichte sogar am **6. Februar 2009** eine **Erklärung**, mit der Überschrift:

**UN - Komitee besorgt über die Auswirkung der Finanzkrise auf die Rechte von Frauen und Mädchen**

**"The Committee on the Elimination of Discrimination against Women expresses its concern on the effects of the current international financial and economic crisis and its impact upon the full realization of human rights of women and girls worldwide. While the scale of the current crisis is still largely unmeasured, it is expected that women and girls in both developed and developing countries will be particularly affected by the potential social and economic consequences, such as unemployment, increase of responsibilities both at work and at home, decrease of income and**

potential increase in societal and domestic violence.

**"In such a context, it is necessary to identify and respond to specific needs of women and girls. Gender perspectives should be taken into account in relation to the impacts of the crisis on both a long and short-term basis, including in relation to education, health, security and livelihoods. Particular attention must be paid to providing women with access to programs aimed at immediately alleviating poverty and hunger, with a view to guaranteeing that national and international efforts effectively reach those most in need and that funding of programs for women's empowerment is not eroded.**

**"The Committee underscores the importance of recognizing the unique contribution that women can make in the timely resolution of the crisis. It calls upon States parties to include women in the dialogue and decision-making processes around these issues. The Committee further urges States parties to comply with all their obligations under the CEDAW Convention in spite of the global financial crisis."**

Ich meine, es wäre gut, künftig die Regierung/en dazu zu bewegen, in den Staatenberichten auch zu der FRK- Umsetzung zu berichten, bzw. in den Alternativberichten der NGOs hierauf Bezug zu nehmen, damit vielmehr noch die FRK oder Pekinger Verpflichtungen einzufordern.

Dies könnte Teil des sich ankündigenden Dialoges um CEDAW in der 17. Legislaturperiode sein und bis 2014 sein!

Dies können wir durch beharrliche nationale und transnationale Arbeit auch im CEDAW- und CERD- Prozess stetig einbringen, so etwa wie in Regelmäßigkeit das Komitee die Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform und der WS Res. 1325 (2000) einfordert und in fortgeschrittenen periodischen Überprüfungsverfahren anlässlich der Berichte nachprüft (s. Dtl. 09, 1325 Frage, GM und GB).

Des Weiteren möchte ich Ihre Aufmerksamkeit auf **CERD** lenken:

Auch hiermit als **UN- Abkommen zur Beseitigung rassistischer Diskriminierungen** mit rechtsverbindlichem Charakter können wir ebenso arbeiten.

Es wurde 1966 verabschiedet und trat 1969 mit seiner Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Deutschland in Kraft.

In den Allgemeinen Empfehlung Nr. 25 (2000) „**Gender bezogene Dimensionen rassistischer Diskriminierungen**“ / „*Gender related dimensions of racial discrimination*“

nimmt CERD starken Gender – Bezug, besser: zeigt die unausweichliche Intersektionalität<sup>2</sup> zwischen genderbasierter und rassistischer Diskriminierung, oft Mehrfachdiskriminierung auf:

Hier wie in CEDAW besteht eine enge Verzahnung, z. B. wenn beide verbindliche UN-Abkommen fordern, die möglicherweise betroffenen Zielgruppen zu identifizieren (präventiv schon! Bevor etwas passiert!), um ihnen **pro-active** und **ohne Verzug** (s. CEDAW Art 1) Schutz und vorübergehende spezielle Fördermaßnahmen anzubieten (CEDAW 4.1.; CERD 1.4.) sowie Maßnahmen, die auf ihre besonderen Bedürfnisse zugeschnitten sind.

Warum CERD: Weil wir die Frage der Überlappung der konstruierten Merkmale „gender“, „class“ oder ökonomischer Status und „race“ nur im Zusammenhang lösen können - alles andere bedeutet die Fortschreibung vieler Konflikte ins nächste Millennium.

Fazit:

Stärken wir die FRK- Beschlüsse durch eine konzertierte oder: kohärente Arbeit vor allem mit den rechtsverbindlichen Instrumenten internationalen Rechts, beschleunigen und verstärken wir die Umsetzung auch der gerechten Verteilung von Ressourcen, sozialer und aller macht-Verantwortung sowie aller Lasten zwischen Frauen und Männer:

Nur so können wir das unsere tun, damit die Welt in Balance bleibt, nur so **ungeteilte Gerechtigkeit** für alle und Menschenrechte (!) erlangen.

Und diese Arbeit fängt bei jeder und jedem im eigenen Leben und zu Hause an. Die Realisierung muss dann vor der eigenen Haustür aktiviert werden und an die eigenen Regierungen herangetragen und ihr meist im Dialog abgerungen werden. Dabei spielt es auch noch eine große Rolle, die oft kleinlichen Distanzen und Spaltungen aus Konkurrenzgründen innerhalb der Zivilgesellschaft abzuarbeiten, um fähig zu sein, diese Umsetzungsarbeit in großen Koalitionen zu verfolgen.

Ein Manko insbesondere in Deutschland noch viel zu oft, dass selbst in der Human Rights Community jede NGO eifersüchtig ihre Themen in der Wichtigkeit über die anderer Themen, d.h. NGOs setzt, dass der Zugang zu Ressourcen oder der Aufmerksamkeit der

---

<sup>2</sup> Kimberle Grenshaw in 1970; aufgenommen von den Frauenrechts-NGOs bei Peking+5 2000 in NYC in Vorbereitung und während der WCAR Durban 2001, und DRC 2009; unter Verweis auf Audrey Lorde and bell hooks und eigene Erfahrungen;



Regierenden nicht geteilt und gemeinsam erkämpft wird, sondern auch in einem Wettrennen zugunsten einiger weniger erschlossen wird. Das ist nicht nur dem Ziel abträglich, es widerspricht den natürlichen Prinzipien der Unteilbarkeit der Menschenrechte und der Gleichheit der Individuen und stellt die Qualität der Menschenrechtsarbeit selbst in Frage, und gräbt damit an ihrer Legitimität, ihrem meist gegebenen Mandat und Kraft.