Nadezda Shvedova

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument der OSZE – ein kurzer Kommentar zum Beitrag der OSZE zur Gleichstellung von Frauen und Männern im politischen und öffentlichen Leben

Einführung

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument¹ gehören zu den wichtigsten Dokumenten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE); sie spiegeln die Entwicklungen im Bereich Menschenrechte und menschliche Sicherheit wider, zu denen auch die Gleichstellung von Frauen und Männern gehört. Im Folgenden wird erörtert, welchen Beitrag diese beiden eng miteinander verbundenen und sich gegenseitig verstärkenden Dokumente zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Verwirklichung der Rechte von Frauen geleistet haben. Meine Arbeitshypothese lautet, dass sich die Normen der menschlichen Sicherheit in den letzen Jahren analog zu den Haupttrends im Völkerrecht insgesamt entwickelt haben. Diese haben die Beteiligung von Frauen am politischen Leben im Allgemeinen und an Regierungen im Besonderen gefördert, was zahlreiche wissenschaftliche Studien bestätigen.²

Seit Beginn der 1990er Jahre erhält der Grundsatz, die Leistungsfähigkeit einer Regierung daran zu messen, welche Bedeutung sie menschlichen Bedürfnissen beimisst und in welchem Umfang sie diesen in ihrer Politik Rechnung trägt, zunehmend universelle Geltung und wird verstärkt rechtlich formalisiert. Auf internationaler Ebene ist er integraler Bestandteil des Konzepts der Sicherheit des Einzelnen, das die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse als potenziellen Gegenstand internationaler Intervention und nicht als einen Bereich ausschließlicher nationalstaatlicher Zuständigkeit betrachtet. Gleichzeitig stärkt die Forderung nach Repräsentanz in der offiziellen Politik den Standpunkt, dass Frauen aus Staatsbildungsprozessen, politischen Entwick-

1 Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, Kopenhagen, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Köln 2008, Kap. H.1; Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, Moskau, 3. Oktober 1991, in: ebenda, Kap. H.4.

Vgl. Amitai Etzioni, Vom Empire zur Gemeinschaft, Frankfurt am Main 2011; ders., Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy, New Haven, 2007; Ksenija Chozinskaja, Čelovečeskie potrebnosti kak faktor formirovanija instituta meždunarodnoj bezopasnosti. Avtoreferat na soiskanie učenoj stepeni kandidata političeskich nauk [Menschliche Bedürfnisse als Faktor bei der Herausbildung internationaler Sicherheit. Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Politikwissenschaft], Moskau 2008.

lungen und Regierungsinstitutionen nicht ausgeschlossen werden dürfen. Ohne die Einbeziehung von Frauen in Entscheidungsprozesse wäre die "repräsentative" Demokratie in Gefahr und das Recht auf ein Leben in Würde wäre nicht verwirklicht.³

Der vorliegende Beitrag geht zunächst der Frage nach, warum in den internationalen Beziehungen neue Normen notwendig sind, um eine gerechte menschliche Entwicklung zu gewährleisten, und wie das Kopenhagener und das Moskauer Dokument die mit dem Aufbau einer verantwortlichen, pluralistischen Demokratie verbundenen Herausforderungen widerspiegeln. Er wendet sich dann den in den beiden Dokumenten enthaltenen Verpflichtungen der OSZE-Teilnehmerstaaten zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu. Dabei wird auf die Hauptmerkmale des Kopenhagener Dokuments, seine Einzigartigkeit und seine konkrete Sprache eingegangen. Der Beitrag zeigt ebenso, dass auch das Moskauer Dokument klare Bestimmungen zu Gleichstellungsfragen enthält, die hinsichtlich der Situation von Frauen nichts von ihrer Relevanz eingebüßt, sondern im Gegenteil im 21. Jahrhundert noch an Bedeutung gewonnen haben.

Die Entstehung neuer Normen

Die neue politische Situation, die sich nach dem Fall der Berliner Mauer, dem Symbol der Aufteilung der Staaten in zwei Blöcke mit unterschiedlichen Formen sozialer und politischer Organisation, in Europa herausbildete, machte neue, innovative internationale Vereinbarungen erforderlich. Der radikale politische Wandel hatte sich nach dem ersten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, das 1989 in Paris stattfand, fortgesetzt. Etablierte und neue Demokratien arbeiteten gemeinsam daran, neue, klare Normen zu schaffen und demokratische Wahlen, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte fest zu verankern. Diese neuen Normen wurden erstmals im Kopenhagener Dokument niedergelegt. Von Bedeutung ist dabei, dass diese politisch verbindlichen Normen nicht von nationalen Parlamenten ratifiziert werden mussten. Die KSZE/OSZE konnte damit eine "Vorreiterrolle bei der Normsetzung nach dem Kalten Krieg" übernehmen.

Die im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtungen beruhen auf einem umfassenden Sicherheitsansatz. Das am 15. Januar 1989 von den Vertretern der Teilnehmerstaaten unterzeichnete Abschließende Dokument des dritten Folgetreffens der KSZE gehört zu den grundlegenden Dokumenten

_

Vgl. Nadezda Shvedova, Obstacles to Women's Participation in Parliament, in: Women in Parliament: Beyond Numbers, International IDEA, Stockholm 2005, unter: http://www.idea.int/gender/wip_handbook.cfm.

⁴ Botschafterin Audrey Glover, zitiert nach: Curtis Budden, Living up to the Legacy: Key OSCE Human Rights Document Turns 20, 1. Juni 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/69578.

der KSZE/OSZE.⁵ In diesem Dokument wurde erstmals der Begriff der "menschlichen Dimension" der OSZE eingeführt, der nicht nur die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten umfasst, sondern auch menschliche Kontakte und andere relevante Themen einbezieht. Die "menschliche Dimension der Sicherheit" bezieht sich auf die Achtung und Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und stärkt gleichzeitig demokratische Institutionen und Rechtsstaatlichkeit.

Das zweite Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE fand vom 5. bis zum 29. Juni 1990 in Kopenhagen statt; an ihm nahm neben den 35 KSZE-Staaten Albanien als Beobachter teil. Die Teilnehmer des zweiten Treffens begrüßten zunächst die grundlegenden politischen Veränderungen in Europa und stellten fest, dass der KSZE-Prozess wesentlich zum Zustandekommen dieser Veränderungen beigetragen habe, die Entwicklungen ihrerseits aber auch die Durchführung der Bestimmungen der Schlussakte von Helsinki⁶ und anderer KSZE-Dokumente erheblich gefördert hätten.⁷

Die Teilnehmerstaaten erklärten, dass pluralistische Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wesentlich seien für die Gewährleistung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Weiterentwicklung menschlicher Kontakte und die Lösung anderer humanitärer Fragen. Eine Reihe grundlegender Prinzipien, auf die sich die Vertreter der KSZE-Teilnehmerstaaten im Abschließenden Dokument des Wiener Treffens geeinigt hatten, wurden im Kopenhagener Dokument bekräftigt und weiter ausgearbeitet:

- die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- und Überzeugungsfreiheit, für alle, ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion,
- die Anerkennung der universellen Bedeutung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, deren Achtung ein wesentlicher Faktor für Frieden, Gerechtigkeit und Sicherheit ist, die ihrerseits wiederum erforderlich sind, um die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen und der Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu gewährleisten, sowie
- die Gewährleistung der wirksamen Ausübung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die sich aus der dem Menschen innewohnenden Würde ergeben und für seine freie und volle Entfaltung wesentlich sind.
- die Anerkennung der überragenden Bedeutung ziviler, politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte und Freiheiten, die mit allen zu Gebote stehenden Mitteln in vollem Umfang zu verwirklichen seien.

Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), S. 2.

_

⁵ Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.3.

⁶ Schlüssakte der Könferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.1.

Die Hauptmerkmale des Kopenhagener Dokuments

Die Einmaligkeit des Kopenhagener Dokuments liegt in seiner Auffassung von Rechtsstaatlichkeit, die nicht nur "formale Rechtmäßigkeit" bedeute, sondern auch "Gerechtigkeit".⁸ Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist das Ziel von Entwicklung nicht nur die Verbesserung der Lebensqualität, sondern auch die Gewährleistung von Gerechtigkeit in ihrer ganzen Breite, d.h. einschließlich der Achtung der Rechte jedes Einzelnen. Die Gleichberechtigung von Mann und Frau als eines der Grundrechte des Menschen⁹ und Gerechtigkeit sind demnach übergeordnete Prinzipien und notwendige Bedingungen für die menschliche Entwicklung.¹⁰

Das Kopenhagener Dokument zählt 21 konkrete Elemente auf, die die Gerechtigkeit ausmachen und die "für den umfassenden Ausdruck der dem Menschen innewohnenden Würde und der für alle Menschen gleichen und unveräußerlichen Rechte" wesentlich sind: von freien Wahlen und einer repräsentativen Regierungsform bis hin zum Recht einer jeden gerichtlich verfolgten Person, "sich selbst zu verteidigen oder sich durch einen umgehend beigezogenen Verteidiger ihrer Wahl verteidigen zu lassen" (Absatz 5, 5.1-5.21). Des Weiteren unterstreicht es die Prinzipien der vollen Gleichheit vor dem Gesetz und der Nichtdiskriminierung.

Bemerkenswert ist die Kontinuität der von den Teilnehmerstaaten verabschiedeten KSZE- und OSZE-Dokumente bezüglich internationaler Dokumente. So verweist das Kopenhagener Dokument auf den wesentlichen Beitrag, "den internationale Dokumente im Bereich der Menschenrechte zur Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene leisten", und bekennt sich "zu den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen [und] anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen". Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu, "den Beitritt zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle

⁸ Vgl. ebenda, Absatz 2.

Vgl. United Nations General Assembly, Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Resolution A/34/46, 18. Dezember 1979, unter: http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm; in deutscher Sprache unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cac/servlet/contentblob/357720/publicationFile/3625/ BeseitigungDiskrFrau.pdf sowie in: Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1985, Teil II, S. 648-661, online verfügbar unter: http://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar34180-dbgbl.pdf. Vgl. auch Council of Europe Parliamentary Assembly, Increasing women's representation in politics through the electoral system, 22. Dezember 2009, unter: http://assembly.coe.int/ Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC12097.pdf.

Vgl. Nadežda Švedova, Gender, Demokratija i graždanskoe obščestvo [Geschlecht, Demokratie und Zivilgesellschaft], in: Predstavitelnaja Vlast' [Repräsentative Macht] 6/2005, unter: http://www.owl.ru/content/openpages/p59416.shtml. Der Begriff "nachhaltige Entwicklung" wurde geprägt von der UN World Commission on Environment and Development (WCED, "Brundtland-Kommission") in ihrem Bericht aus dem Jahr 1987, Our Common Future, From One Earth to One World, online verfügbar unter: http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#1.2. Vgl. auch Duncan French (Hrsg.), Global Justice and Sustainable Development, Legal Aspects of Sustainable Development, Leiden 2010.

Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absätze 5.20 und 37.

Rechte und zu anderen einschlägigen internationalen Dokumenten [zu] erwägen [...]" und ebenso zu "erwägen, einer internationalen Konvention mit regionalem oder universellem Charakter über den Schutz der Menschenrechte wie der Europäischen Menschenrechtskonvention oder dem Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte beizutreten, die Verfahren der Rechtsmitteleinlegung durch Einzelne vor internationalen Instanzen vorsehen". 12

Ein weiteres Verdienst des Kopenhagener Dokuments besteht darin, dass es die OSZE-Normen mit konkreten Aufgaben und Tätigkeiten verknüpft; das gilt auch für den Bereich der Gleichstellung von Frauen und Männern. Es enthielt z.B. als erstes KSZE/OSZE-Dokument überhaupt Bestimmungen zur Vorgehensweise bei der Durchführung demokratischer Wahlen, die später zur Grundlage der Wahlbeobachtungstätigkeit des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) wurden, darunter auch die Beobachtung der Beteiligung und Vertretung von Frauen bei Wahlen. Im Kopenhagener Dokument verpflichteten sich die Teilnehmerstaaten u.a. dazu, Beobachter aus dem Ausland zu den Wahlen einzuladen; diese Bestimmung war deshalb innovativ, weil sie der Tatsache Rechnung trug, dass Demokratie und Menschenrechte nicht nur den fraglichen Staat, sondern die Sicherheit einer ganzen Region betreffen.

Das berechtigte Interesse aller OSZE-Teilnehmerstaaten daran, dass die Länder ihrer Region nach demokratischen Maßstäben handeln, rückt auch die Gleichstellung der Geschlechter in den Blickpunkt. So bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten, "dass eine lebendige Demokratie von der Existenz demokratischer Werte und Praktiken sowie von einer umfassenden Vielfalt demokratischer Institutionen als integralem Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens abhängt". ¹³ Dies verlangt wiederum, dass Frauen das Recht haben zu wählen, sich politischen Vereinigungen anzuschließen oder diese zu leiten und gleichberechtigt an Landes-, Regional und Kommunalwahlen teilzunehmen. ¹⁴ Die Bedeutung sowohl internationaler als auch nationaler Beobachtung der Teilnahme von Frauen an Wahlen wurde auch in einer Reihe weiterer OSZE-Dokumente, wie z.B. im OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern ¹⁵ und im Handbuch des BDIMR

¹² Ebenda, Absätze 5.20 und 5.21.

¹³ Ebenda, Absatz 26.

Das gleiche Recht von Frauen und Männern auf Mitwirkung am politischen und öffentlichen Leben wurde vertieft im OSZE-Ministerratsbeschluss Nr. 7/09, Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben, MC.DEC/7/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 31-32, online unter: http://www.osce.org/de/mc/67623.

OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, Anhang zu Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 41-58, hier: S. 42-58, online unter: http://www.osce.org/de/mc/41815.

zur Beobachtung der Beteiligung von Frauen an Wahlen, ¹⁶ hervorgehoben. Der OSZE-Aktionsplan von 2004 beauftragte insbesondere das BDIMR damit, "im Rahmen seiner Wahlbeobachtungsmissionen [...] auch in Zukunft die Teilnahme von Frauen an Wahlprozessen [zu] beobachten und darüber Bericht [zu] erstatten". Zusätzlich sollte das BDIMR, wenn möglich, "Berichte in Auftrag geben und veröffentlichen, in denen insbesondere die Situation von Frauen bei Wahlprozessen analysiert wird".¹⁷

Die Gleichstellung von Frauen und Männern als zentrale Voraussetzung für die Entfaltung menschlichen Potenzials

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich dazu verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern als eines der zentralen Prinzipien der Entfaltung menschlicher Fähigkeiten und als Grundlage für Fortschritt und Entwicklung in Richtung einer besseren Lebensqualität und mehr Gerechtigkeit zu fördern. Unveräußerliche Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Frauen und Mädchen, werden mit der Geburt erworben und können nicht über Gebühr eingeschränkt werden. Die Achtung der Menschenrechte setzt implizit voraus, dass Einstellungen, die den Zugang zur Politik und zur politischen Entscheidungsfindung für Frauen einschränken, geändert werden müssen. Darüber hinaus ist die vollständige Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten integraler Bestandteil repräsentativer und inklusiver Demokratie; dies bedeutet

- gleiche Rechte und Chancengleichheit für die politische Partizipation aller Bürger, unabhängig vom Geschlecht,
- eine ausgewogene Geschlechterverteilung bei allen Regierungsposten, ob gewählt oder ernannt, als Gebot der Gerechtigkeit und der Gleichheit

Dazu gehört außerdem die Anerkennung der Tatsache, dass

- Frauen neue Elemente in die politische Kultur einbringen, da sie wahrscheinlich eher Fragen und Probleme im Zusammenhang mit Frauen und Familie ansprechen,
- Frauen neue Gesetzesinitiativen einbringen, die mit ihrer Rolle in der Gesellschaft zusammenhängen, und dadurch auch die parlamentarische Arbeit beeinflussen,

_

¹⁶ OSCE/ODIHR, Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections, Warschau 2004, unter: http://www.osce.org/odihr/elections/13938.

¹⁷ OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern a.a.O₂ (Anm.15), Absatz 44 (d).

¹⁸ Vgl. Švedova, Gender, Demokratija i graždanskoe obščestvo, a.a.O. (Anm. 10).

- Frauen in der Politik neue Rollenvorbilder für Frauen, Jugendliche und Kinder schaffen können, da ihr Beispiel politischer Mitwirkung andere motivieren und so dazu beitragen kann, geschlechtsspezifischer Klischees und Traditionen in der Gesellschaft zu beseitigen,
- die Einbeziehung von Frauen den Pool an Fähigkeiten, Wissen und Know-how, auf den Regierungen und die Politik insgesamt zurückgreifen können, vergrößert und dass
- eine größere Zahl von weiblichen Abgeordneten anderen Frauen den Einstieg in die Politik und in die Parlamente erleichtert und die Hürden für Frauen beim Eintritt in die Politik reduziert.

Die Beteiligung von Frauen an der Regierung ist kein Selbstzweck, sondern eine Voraussetzung dafür, dass Staat und Gesellschaft leistungsfähiger und sozial gerechter werden. Dies wiederum entspricht exakt der im Rahmen der OSZE eingegangenen Verpflichtung, Gerechtigkeit und die Achtung der Menschenrechte zu verwirklichen und gleichzeitig die Lebensqualität der Bürger in den OSZE-Teilnehmerstaaten zu erhöhen.²⁰ Das Ziel einer repräsentativen Mehrparteiendemokratie ist ohne Frauen nicht zu erreichen.

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument spiegeln somit auch die Trends in der Entwicklung der Paradigmen internationaler Sicherheit wider, die zunehmend die Rechte und die Sicherheitsbedürfnisse von Individuen, Männern wie Frauen, in den Mittelpunkt rücken. Das Kopenhagener Treffen und sein Schlussdokument versetzten alle Staaten der Region, etablierte ebenso wie "neue" Demokratien, in die Lage, auf der Grundlage konkreter Normen, die durch die Begriffe Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte miteinander verknüpft sind, zusammenzuarbeiten. Das Kopenhagener Dokument war das erste internationale Dokument, das die Interdependenz zwischen Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit hervorhob. Es entwickelt einen Gerechtigkeitsbegriff, nach dem Gerechtigkeit "auf der Anerkennung und der vollen Achtung der Persönlichkeit des Menschen als dem höchstem Gut beruht und durch Institutionen gesichert ist, die einen Rahmen für seine umfassende Selbstverwirklichung bieten". ²¹ Die Teilnehmerstaaten bekräftigten, dass die Demokratie die einzige Regierungsform sei, die den Schutz der Menschenrechte effektiv gewährleisten könne, und dass die Grundlage pluralistischer Demokratie Rechtsstaatlichkeit sein müsse. Das dritte und letzte Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE fand vom 10. September bis zum 4. Oktober 1991 in Moskau statt. Sowohl das Kopenhagener als auch das Moskauer Dokument

21 Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 2.

-

¹⁹ Vgl. Nadežda Švedova, Prosto o Složnom: Gendernoe prosveščenie [Vom Einfachen zum Komplexen: Gender-Erziehung], Moskau 2002, unter: http://www.owl.ru/win/books/easygender. Vgl. ebenso Anne Phillips, Engendering Democracy, Cambridge 1991, und Pippa Norris/ Mona Lena Krook, Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan, Bestandsaufnahme, 2010, im Auftrag des BDIMR, unter: http://www.osce.org/odihr/ 78432.

²⁰ Vgl. Švedova, Gender, Demokratija i graždanskoe obščestvo, a.a.O. (Anm. 10).

erkennen die Bedeutung des Pluralismus für politische Organisationen an. Im Moskauer Dokument "verweisen [die Teilnehmerstaaten] auf ihr im Dokument des Kopenhagener Treffens enthaltenes Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit und bekräftigen ihre umfassende Bereitschaft, die die Grundlage der Rechtsstaatlichkeit bildenden Prinzipien der Gerechtigkeit zu unterstützen und zu fördern. Insbesondere bekräftigen sie erneut, dass Demokratie ein der Rechtsstaatlichkeit innewohnendes Element darstellt und dass Pluralismus für politische Organisationen von Bedeutung ist."²²

Der Gender-Ansatz der OSZE

Kann das Kopenhagener Dokument aus der *Gender*-Perspektive noch als neutral gelten, da es keine konkreten Bestimmungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern enthält, so führte das Moskauer Dokument schließlich den "*Gender*-Ansatz" in die KSZE ein, indem es auf die dringlichsten Probleme im Zusammenhang mit der Situation von Frauen hinwies. Allerdings hatte auch das Kopenhagener Dokument bereits jegliche Diskriminierung "allein aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des *Geschlechts*, der Sprache, der Religion, der sozialen Herkunft oder der Zugehörigkeit zu einer Minderheit"²³ für unzulässig erklärt. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu, "den Beitritt zu internationalen Dokumenten, die sich mit dem Problem der Diskriminierung befassen, in Betracht [zu] ziehen, sofern ein solcher noch nicht erfolgt ist, und die volle Übereinstimmung mit den darin enthaltenen Verpflichtungen [zu] gewährleisten, einschließlich jener, regelmäßig Bericht zu erstatten".²⁴

Die historische Bedeutung des auf dem Moskauer Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE unterzeichneten Dokuments liegt darin, dass es erstmals erklärte, dass Menschenrechte, Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit internationale Anliegen sind und dass die im Bereich der menschlichen Dimension der KSZE/OSZE eingegangenen Verpflichtungen keine ausschließlich innere Angelegenheit des betroffenen Staates darstellen.²⁵ Mit anderen Worten: Menschenrechte und Grundfreiheiten sind Bestandteil der Sicherheit und Stabilität des OSZE-Gebiets und der gesamten Staatengemeinschaft.

Der Gender-Ansatz der OSZE leitet sich vom Prinzip der Gerechtigkeit her, das wiederum die Grundlage von Rechtsstaatlichkeit ist. Im Moskauer Dokument erkennen die Teilnehmerstaaten an, "dass eine volle und echte Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegender Aspekt einer gerechten und demokratischen, auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist. Sie

Dokument des Moskauer Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 18.

²³ Dokument des Kopenhagener Treffens, a.a.O. (Anm. 1), Absatz 25.4 (Hervorhebung durch die Autorin).

²⁴ Ebenda, Absatz 40.6.

Vgl. Dokument des Moskauer Treffens, a.a.O. (Anm. 1), S.3.

anerkennen, dass die volle Entfaltung einer Gesellschaft und das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder Chancengleichheit im Hinblick auf eine volle Teilnahme von Mann und Frau erfordern."26 Im selben Absatz des Moskauer Dokuments werden 13 Verpflichtungen im Bereich Gleichstellung von Frauen und Männern aufgeführt. Insbesondere wird festgehalten, dass die Teilnehmerstaaten "das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) in vollem Umfang einhalten", "geeignete Maßnahmen zur Verwirklichung der von den Vereinten Nationen in Nairobi verabschiedeten Zukunftsstrategien für die Förderung der Frau (FLS) treffen" und gewährleisten werden, "dass alle KSZE-Verpflichtungen bezüglich des Schutzes und der Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in vollem Umfang und ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts angewandt werden".27

Das Moskauer Dokument schreibt das Prinzip der "Chancengleichheit" für Frauen und Männer fest. Wichtig ist dabei, dass der Begriff "Chancengleichheit", wie in Absatz 40.4 ausgeführt wird, "De-facto-Gleichheit" meint: Die Teilnehmerstaaten bekunden ihre Absicht, "die Chancengleichheit von Mann und Frau nicht nur de iure, sondern auch de facto zu erzielen und diesbezügliche wirksame Maßnahmen zu fördern". 28 De-facto-Gleichheit gewährleistet Chancengleichheit für Frauen und Männer u.a. in folgenden Bereichen:

- im politischen und öffentlichen Lebens, bei Entscheidungsprozessen und in der internationalen Zusammenarbeit,
- in der Wirtschaft, einschließlich einer nicht diskriminierenden Beschäftigungspolitik und -praxis,
- bei der Ausbildung und bei der Arbeit, einschließlich in für Frauen nichttraditionellen Bereichen,
- beim Zugang zu Erziehung und Ausbildung,
- bei der Verbindung von Beruf und familiären Verpflichtungen sowie
- beim Zugang zu Informationen über Frauen und ihre Rechte.

Das Moskauer Dokument enthält darüber hinaus eine wichtige Bestimmung zu den Folgen struktureller Maßnahmen in der Wirtschaft: Die Teilnehmerstaaten werden "gewährleisten, dass sich alle auf einen Strukturwandel abzielenden politischen Konzepte oder Programme nicht zum Nachteil von Frauen auswirken". 29 Diese Bestimmung ist insbesondere für die postsowjetischen Staaten, in denen Frauen für den Strukturwandel (Perestroika) einen extrem hohen Preis zahlen mussten, von herausragender Bedeutung.

Zahlreiche andere Bestimmungen des Moskauer Dokuments zur Lage von Frauen gewinnen gerade in der heutigen Zeit an Bedeutung, insbesondere

Ebenda, Absatz 40. 26

Ebenda, Absätze 40.1-40.3. 2.7 Ebenda, Absatz 40.6.

²⁸ Ebenda, Absatz 40.4.

solche, in denen es um Gewalt gegen Frauen, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung geht. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich 1991, alle Formen von Gewalt gegen Frauen, Ausbeutung und Frauenhandel u.a. durch die "Gewährleistung angemessener gesetzlicher Verbote solcher Handlungen sowie anderer geeigneter Maßnahmen"³⁰ zu unterbinden.

Die Teilnehmerstaaten erkannten ebenso "den großen Beitrag von Frauen in allen Bereichen des politischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens" an und verpflichteten sich, "ein breites Verständnis für diese Beiträge – einschließlich derjenigen in informellen und unentlohnten Bereichen – [zu] fördern".³¹

Sie würdigten außerdem "die bedeutsame Rolle von Frauen und Frauenorganisationen auf nationaler und internationaler Ebene bei der Förderung und Verbesserung der Rechte der Frau [...] indem sie unter anderem Frauen ihre Mithilfe und Unterstützung zusichern und zu einem sinnvollen Miteinander von Regierungen und diesen Organisationen ermutigen, um Fortschritte bei der Gleichstellung der Frauen zu erreichen". ³²

Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich dazu sicherzustellen, dass "Informationen über Frauen und über im Völkerrecht und in der innerstaatlichen Gesetzgebung verankerte Rechte der Frauen ohne weiteres zugänglich sind", und "für die Zusammenstellung und Auswertung von Daten [zu] sorgen, um die Lage der Frauen angemessen zu beurteilen, zu prüfen und zu verbessern". 33

Die im Moskauer Dokument enthaltenen Verpflichtungen und Prinzipien bilden die Grundlage wichtiger aktueller Strategien und Programme der OSZE. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern transformiert diese Verpflichtungen in konkrete Aufgaben, die von den verschiedenen OSZE-Institutionen in die Praxis umzusetzen sind. Hierzu gehört die durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts ("Gender Mainstreaming")³⁴ in der Ausarbeitung, Umsetzung, Begleitung

³⁰ Ebenda, Absatz 40.7.

³¹ Ebenda, Absatz 40.10.

³² Ebenda, Absatz 40.9.

³³ Ebenda, Absätze 40.11 und 40.13.

Vgl. Beschluss Nr. 14/04 des OSZE-Ministerrats, a.a.O. (Anm. 15), S. 42. In der deutschen Fassung des OSZE-Aktionsplans 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern wird "Gender Mainstreaming" mit "durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts" übersetzt. Die im Aktionsplan verwendete Definition von Gender Mainstreaming (ebenda, Fußnote 4) lautet: "Die durchgängige Integration einer Gleichstellungsperspektive ist der Prozess der Beurteilung aller geplanten Maßnahmen, einschließlich solcher rechtlicher Natur, Politiken und Programme in allen Bereichen und auf allen Ebenen im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf Frauen und Männer. Sie ist eine Strategie, um die Anliegen und Erfahrungen von Frauen und Männern zu einem festen Bestandteil der Ausarbeitung, Umsetzung, Begleitung und Bewertung von Politiken und Programmen in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen zu machen, damit Frauen und Männer daraus gleichermaßen Nutzen ziehen und Ungleichheiten nicht fortgeschrieben werden. Letztes Ziel ist die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern." Diese Definition wurde übernommen aus: Vereinte Nationen, Offizielles Protokoll der Generalversammlung, Zweiundfünfzigste Tagung, Beilage 3 (A/52/3/Rev.1), Kapitel IV, Ziffer 4.

und Bewertung aller Konzepte, Strategien und Programme, die von OSZE-Institutionen durchgeführt werden; dies gilt sowohl intern als auch in den Beziehungen zu externen Akteuren. Des Weiteren wurde der OSZE-Generalsekretär damit beauftragt, einen jährlichen Evaluierungsbericht zur Implementierung des Aktionsplans vorzulegen. Dieser analytische Bericht ist ein wichtiges Instrument zur Beobachtung und Berichterstattung, zu dem alle Hauptabteilungen, Institutionen und Missionen der OSZE Beiträge liefern. Er vermittelt den Teilnehmerstaaten ein genaues Bild vom Stand der Fortschritte, die die OSZE und ihre verschiedenen Strukturen bei der Implementierung des Aktionsplans gemacht haben. Mit der Ernennung einer Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Gleichstellungsfragen hat die OSZE 2010 einen weiteren Schritt zur Bekräftigung ihrer Verpflichtung zur Gleichstellung von Frauen und Männern unternommen. Diese hochrangige Position, die derzeit mit Wendy Patten besetzt ist, ist dazu gedacht, auf kritische Fragen im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter hinzuweisen, die auf nationalen Agenden ebenso wie auf der OSZE-Agenda vorrangige Bearbeitung verdienen.

Bleibende Herausforderungen

Wichtigstes Ziel des Moskauer Treffens war es, die Verpflichtungen, die die Teilnehmerstaaten zuvor im Kopenhagener Dokument eingegangen waren, zu bestätigen und zu ergänzen und so die menschliche Dimension der OSZE weiter auszubauen. Die Teilnehmerstaaten bekräftigten erneut das Prinzip der gemeinsamen Verantwortung im Bereich der Menschenrechte, Grundfreiheiten und demokratischer Regierungsführung und hoben noch einmal die Interdependenz zwischen Menschenrechten, Grundfreiheiten, demokratischen Prinzipien und Sicherheit in der OSZE-Region hervor. Diese Bestimmungen sind auch heute noch innovativ und bahnbrechend für die Gleichstellung der Geschlechter im politischen Leben.

Gleichzeitig aber klaffen die Erklärungen, in denen die Verpflichtung zur vollständigen Umsetzung der Prinzipien der Gleichstellung der Geschlechter bekräftigt werden, und die tatsächliche Situation von Frauen, die aktiv am öffentlichen Leben teilnehmen und in die Politik gehen wollen, noch immer weit auseinander. Die Teilnehmerstaaten erfüllen die im Zusammenhang mit der Gleichstellung der Geschlechter eingegangenen Verpflichtungen noch immer uneinheitlich und auch nur unvollständig. Die lückenhafte Erfüllung der Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern und zur Beteiligung von Frauen am politischen Leben resultiert größtenteils aus den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in den einzelnen Ländern. Sie hat zu einer Situation geführt, in der einige OSZE-Teilnehmerstaaten als Vorbild für diejenigen dienen können, die von der Erfüllung der Zielvorgaben für eine erfolgreiche Gleichstellungspolitik noch wei-

ter entfernt sind. In Gleichstellungsfragen weiter entwickelte Länder sollten daher positive Beispiele und für die Beteiligung von Frauen wichtige Informationen an Staaten, die sich noch am Beginn des Reformprozesses befinden, weitergeben.

Als bedeutende internationale Organisation sollte die OSZE die vorhandenen Mechanismen zur Überwachung des "Gender-Codes" der Teilnehmerstaaten stärken. Es muss verhindert werden, dass ein Staat den tatsächlichen Stand der Gleichstellung der Geschlechter verschleiern kann. Auch die Möglichkeit, die Mechanismen zur Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der OSZE zu verbessern, sollte in Erwägung gezogen werden. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sollte aktualisiert und um Indikatoren, Zeitpläne, Zielvorgaben, verantwortliche Akteure und die Zuteilung von Haushaltsmitteln ergänzt werden. Ein derart konkretisierter Aktionsplan wäre als Überwachungsinstrument weit hilfreicher. Er könnte den Teilnehmerstaaten darüber hinaus für die Weiterentwicklung und Modernisierung ihrer eigenen nationalen Aktionspläne zur Gleichstellung von Frauen und Männern als Vorbild dienen. Auch die aktive Haltung einiger OSZE-Teilnehmerstaaten kann wichtig sein für die Lösung von Gleichstellungsfragen in Ländern, in denen die Situation problematisch ist. So könnten z.B. Erfahrungen einer gelungenen Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Regierungsstellen weitergegeben werden.

Schlussfolgerungen

Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument dürfen nicht isoliert von den Missionen und anderen Aktivitäten der OSZE betrachtet werden. Die OSZE sollte sich intensiver darum bemühen sicherzustellen, dass Frauen in der Politik im Vergleich zu Männern nicht länger unterrepräsentiert sind; die Kapazitäten dazu hat sie. Besonders wichtig ist dabei die Verbreitung der im Kopenhagener und im Moskauer Dokument enthaltenen Ideen. Die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen ist nicht nur ein wesentlicher Teil der Politik und der Praxis der OSZE, sondern auch ihr historischer Auftrag. Die Gleichstellung der Geschlechter und echte Demokratie sind eng miteinander verbunden. Es ist daher Teil des Mandats des BDIMR, die Teilnehmerstaaten bei der Verbesserung der Gleichstellung der Geschlechter zu unterstützen. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern hat das BDIMR damit beauftragt, ..den OSZE-Teilnehmerstaaten bei der Einhaltung internationaler Übereinkünfte zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern und der Frauenrechte und bei der Überprüfung ihrer Rechtsvorschriften [zu] helfen, um für entsprechende gesetzliche Sicherstellungen für die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Einklang mit OSZE- und anderen Verpflichtungen

zu sorgen" und ihnen "bei der Entwicklung wirksamer Maßnahmen zur Verwirklichung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen an demokratischen Prozessen [zu] helfen". 35 Nichtdiskriminierung und Demokratie gehören zu den Werten der OSZE und die Teilnehmerstaaten können eine wichtige Rolle dabei spielen, bewährte Praktiken vorzuleben und weiterzugeben. Wichtig ist, Gender-Fragen nicht als reine "Frauenprobleme" zu betrachten, mit denen sich nur Frauen befassen sollten. Die Teilnehmer des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension zum Thema "Herausforderungen und bewährte Praktiken zur Förderung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern und der Beteiligung der Frauen am politischen und öffentlichen Leben", das am 6. und 7. Mai 2010 in Wien stattfand, forderten größere Anstrengungen zur Förderung der Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben. Ziel des Treffens war eine Bestandsaufnahme des bisher Erreichten und noch immer ungelöster Probleme in der Frage der Gleichstellung der Geschlechter und der aktiven Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben. Diskutiert wurde u.a. über das Empowerment von Frauen in politischen Parteien und als gewählte Mandatsträger. Der Direktor des BDIMR, Botschafter Janez Lenarčič, hob die Bedeutung der Gleichstellung der Geschlechter für die Demokratie besonders hervor: "Wenn der hohe Grand an Legitimität, den Demokratie genießt, bestehen bleiben soll, muss die Verwirklichung tatsächlicher Gleichstellung auf der Agenda der politisch Verantwortlichen ganz oben stehen."36 Wie Botschafter Lenarčič zu Recht feststellte, ist Demokratie eine bloße Wunschvorstellung, solange ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung eines Landes vom öffentlichen Leben ausgeschlossen bleibt. Der Abschlussbericht des Zusätzlichen Treffens zur menschlichen Dimension enthält eine Reihe wichtiger Empfehlungen, die die Teilnehmer zur Förderung der Geschlechtergleichstellung und für eine bessere Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben erarbeitet haben. Dazu gehören

- die Einrichtung nationaler Mechanismen zur Frauenförderung,
- die Erarbeitung wirksamer Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsgesetze sowie
- die Durchführung konkreter Maßnahmen zur Verwirklichung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in politischen Parteien sowie in den Organen der Legislative, der Judikative und der Exekutive.³⁷

³⁵ OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, a.a.O. (Anm. 15), Absätze 44 (b) und (d).

³⁶ OSCE/ODIHR, OSCE meeting on gender equality begins with calls for more action on increasing women's participation in public life, Wien, 6. Mai 2010, unter: http://www.osce.org/odihr/69253.

Vgl. OSCE, Supplementary Human Dimension Meeting, "Promoting Gender Balance and Participation of Women in Political and Public Life", 6-7 May 2010, Vienna, Austria, Final Report, S. 4 und 16, unter: http://www.osce.org/odihr/71180.

Auf dem Zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension wurde auch der Vorschlag gemacht, in der kasachischen Hauptstadt Astana ein OSZE-Eurasien-Institut für die Gleichstellung von Frauen und Männern zu gründen, das als Katalysator für die Förderung des *Gender Mainstreaming* in der Region wirken könnte.

Die OSZE-Dokumente und ihre Implementierung in der menschlichen Dimension sind zu einer unverzichtbaren Grundlage für die Herausbildung einer internationalen politischen Kultur geworden. Die OSZE-Dokumente zur Gleichstellung der Geschlechter enthalten von der internationalen Gemeinschaft entwickelte Verhaltensweisen, die auch die Entwicklung der OSZE-Institutionen und der im Rahmen der Organisation eingegangenen Verpflichtungen geprägt haben. Sie spiegeln die in den meisten OSZE-Teilnehmerstaaten vorhandene Notwendigkeit einer wirksameren Vertretung und Beteiligung von Frauen wider. Das Kopenhagener und das Moskauer Dokument verdanken ihre Bedeutung der Tatsache, dass beide den Gedanken der Interdependenz von Stabilität und Sicherheit zum Ausdruck bringen und anerkennen, dass die innere Stabilität von Staaten von der Implementierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten abhängt. Beide Dokumente sind auch heute noch die Eckpfeiler der OSZE-Verpflichtungen in der menschlichen Dimension. Sie schaffen die Grundlage für eine umfassende Arbeitsphilosophie zur Gleichstellung der Geschlechter und zur wirksamen Vertretung und Beteiligung von Frauen am öffentlichen Leben.