

Nr. 6/ November 2015

Lippenbekenntnisse oder Taten – was bringt die Agenda 2030 für Frauen und Mädchen?

Das Jahr 2015 ist ein entwicklungspolitisches Entscheidungsjahr – auch für viele Prozesse, die einen wesentlichen Einfluss auf die Lebenssituation von Frauen und Mädchen sowie die Förderung der Gleichberechtigung haben: So endete die Sitzung der Frauenrechtskommission der Vereinten Nationen (UN) im März mit einem klaren Bekenntnis zur Pekinger Aktionsplattform (1995) als grundlegend für die Umsetzung der neuen globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG). Auf dem Gipfeltreffen im Juni in Elmau stellten die Staats- und Regierungschefs der Gruppe der Sieben (G7) die wirtschaftliche Stärkung von Frauen als eine weltweite Priorität heraus und etablierten eine G7-Arbeitsgruppe zu Frauen. Die wirtschaftliche Stärkung von Frauen wird im Kreise der G7 und der Gruppe der Zwanzig (G20) inzwischen als Schlüssel für erfolgreiches Wirtschaftswachstum angesehen. Auf der im Juli in Addis Abeba ausgerichteten dritten UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung bekräftigten die Mitgliedstaaten die Bedeutung einer Finanzierung von Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechten für eine sozial ausgewogene sowie nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung.

Am 25. September haben die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedstaaten einen neuen globalen Aktionsplan – „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ (Agenda 2030) – verabschiedet. Die Agenda 2030 umfasst einen Zielkatalog mit 17 Zielen und 169 Unterzielen, die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimensionen zukunftsfähiger Entwicklung verbinden. Die Verwirklichung der Menschenrechte für alle wird als zentrales Element für die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung gesehen. Geschlechtergerechtigkeit ist dabei als eigenständiges Ziel und als Querschnittsthema verankert – beides ein Erfolg der internationalen Frauenbewegung. Besonders wichtig ist das sich in der Agenda widerspiegelnde Bekenntnis zur Bekämpfung von Ungleichheiten zwischen Staaten

sowie innerhalb von Gesellschaften. Die SDG besitzen zudem für alle Länder weltweit Gültigkeit – somit auch für Deutschland. Ihre breite Zielsetzung impliziert, dass die Umsetzung weit über die Entwicklungspolitik hinausgehen und sich durch alle Politikbereiche ziehen muss. Deutschland muss die Ziele im eigenen Land umsetzen, aber auch dazu beitragen, dass die Ziele auf internationaler Ebene verwirklicht werden.

Die Weltgemeinschaft bekundet in der Agenda 2030 mit Ziel 5 ihre Verpflichtung zu Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen. Hierbei geht es neben der gleichberechtigten Partizipation und Selbstbestimmung von Frauen und Mädchen unter anderem auch um das Ende von Gewalt und Diskriminierung. Dieses Bekenntnis ist ein Erfolg der weltweit agierenden Frauenorganisationen und -netzwerke, die bis zuletzt Regierungen und Institutionen auf gleichstellungspolitische Ziele verpflichtet und Frauen und Männer aus aller Welt mobilisiert haben.

Auch der neue Aktionsplan der Europäischen Union (EU) – „Gender Equality and Women’s Empowerment: Transforming the Lives of Girls and Women through EU External Relations 2016 - 2020“ – wurde im Jahr 2015 erarbeitet. Mit ihm wird die Bedeutung von Geschlechtergerechtigkeit für die Entwicklungs- und Außenpolitik der EU betont und eine Umsetzung angestrebt, die zu konkreten Verbesserungen im Leben von Frauen und Mädchen sowie der Realisierung ihrer Menschenrechte führen soll. Wie der Gender-Aktionsplan (GAP) der Bundesregierung, der zurzeit überarbeitet wird, inhaltlich ausgestaltet sein wird, bleibt abzuwarten.

Zur Situation von Frauen weltweit

Im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend anerkannt, dass

es eine nachhaltige Entwicklung ohne Geschlechtergerechtigkeit nicht geben kann. Geschlechtergerechtigkeit leistet einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung der Menschenrechte und ist eine grundlegende Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit, Entwicklung und Frieden. So kann zum Beispiel der Abbau geschlechtsspezifischer Benachteiligungen in der Landwirtschaft zur Beseitigung des Hungers beitragen. Schätzungen der [Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN \(FAO\)](#) zufolge könnte die landwirtschaftliche Erzeugung in den Entwicklungsländern um 2,5 bis 4 Prozent gesteigert werden, wenn Frauen einen paritätischen Zugang zu produktiven Ressourcen hätten. Der Zugang von Frauen zu Bildung führt zur spürbaren Verringerung der Mütter- und Kindersterblichkeit. Wenn Frauen durch Erwerbsarbeit die Möglichkeit haben, Einkommen zu erwirtschaften, profitieren ihre Familien, denn Frauen investieren ihren Verdienst, anders als Männer, zumeist in bessere Ernährung, Bildung und Gesundheit ihrer Kinder.

Die acht Millenniumsentwicklungsziele (MDG) und deren 21 Unterziele, zu deren Umsetzung sich die Staatengemeinschaft zwischen 2000 und 2015 verpflichtet hat, führten zwar dazu, dass mehr in Frauen und Mädchen investiert wird; dennoch bleibt viel zu tun. Die öffentlichen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit (ODA), die für die Gleichberechtigung der Geschlechter eingesetzt wurden, haben sich im Zeitraum von 2002 bis 2012 verdreifacht, allerdings nur von 8 auf 24 Milliarden US-Dollar. Laut dem [Europäischen Parlament](#) wurde der größte Anteil der Finanzmittel für die Bereiche Bildungs- und Gesundheitswesen zur Verfügung gestellt; demgegenüber war der für die Förderung der wirtschaftlichen Emanzipation und politischen Teilhabe von Frauen bereitgestellte Betrag sehr viel niedriger. Trotz dieser finanziellen Zuwendungen hat der jährliche Bildungsbericht der [UN-Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur \(UNESCO\)](#) im April 2015 gezeigt, dass das Ziel der Geschlechterparität in der Grundschule bis 2015 nur von 69 Prozent der Länder erreicht werden wird. Für die Sekundar- und Berufsbildung liegt dieser Anteil sogar nur bei 48 Prozent. Frauen machen 2015 immer noch 64 Prozent der erwachsenen Analphabeten aus. Einige Erfolge konnten in Bezug auf MDG 5 erzielt

werden: So ging laut dem [UN-Kinderhilfswerk \(UNICEF\)](#) die Müttersterblichkeit zwischen 1990 und 2013 um 45 Prozent zurück; erreicht werden sollte bis Ende 2015 jedoch ein Rückgang um drei Viertel sowie ein universeller Zugang zu reproduktiven Gesundheitsdienstleistungen.

Geschlechtsspezifische Unterschiede bestehen gemäß der [Frauenorganisation der UN \(UN-Women\)](#) auch weiterhin im Bereich der Beschäftigung: So ist der Anteil der erwerbstätigen Frauen im informellen Sektor weiterhin unverhältnismäßig hoch. Im Durchschnitt verdienen Frauen weltweit 24 Prozent weniger als Männer. Nach wie vor haben viele von ihnen nur ungesicherte und schlecht entlohnte Arbeitsplätze. In manchen Regionen der Welt sind 75 Prozent und mehr der Frauen im informellen Sektor ohne soziale Absicherung tätig. Menschenwürdige Arbeit für Frauen ist die Ausnahme, nicht die Regel. Arbeitsrechtliche Standards und die soziale Absicherung von Frauen und Mädchen über ihren gesamten Lebenszyklus sowie ihr Recht auf Bildung und Erwerbsarbeit sind deshalb dringend erforderlich.

Die Rechte von Frauen und Mädchen lassen sich nicht verwirklichen, solange sie vielfältigen Formen von Gewalt ausgesetzt sind. Gewalt gegen sie ist eine Menschenrechtsverletzung. [UN-Women](#) zufolge sind weltweit rund 35 Prozent aller Frauen und Mädchen davon betroffen. Gewalt gefährdet ihre physische, mentale, sexuelle und reproduktive Gesundheit und unterminiert ihre Selbstbestimmung sowie ihre gesellschaftliche Teilhabe. Hier spiegeln sich die Ungleichheit von gesellschaftlichen Macht- und Geschlechterbeziehungen sowie ihre Auswirkung auf das Leben von Frauen und Mädchen besonders deutlich wider.

Die steigende Zahl bewaffneter Konflikte hat ebenfalls spezifische Auswirkungen auf Frauen und Mädchen. Sie sind betroffen von massiver geschlechtsspezifischer Gewalt: Sie werden versklavt, vergewaltigt und zwangsverheiratet. Frauen und Mädchen brauchen daher besonderen Schutz vor Gewalt in bewaffneten Konflikten. Ihr Empowerment und die Verwirklichung von Frauenrechten wirken kriegerischen Auseinandersetzungen zudem präventiv entgegen.

In den meisten Ländern ist die **politische Beteiligung** von Frauen weiterhin niedrig. Nur 22 Prozent aller Mitglieder nationaler Parlamente sind Frauen. In 2015 sind von 176 Staatsoberhäuptern 11 Frauen, während 13 Frauen weltweit die Regierung anführen.

Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit in der Agenda 2030

Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen

- 5.1 Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden.
- 5.2 Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen.
- 5.3 Alle schädlichen Praktiken wie Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat sowie die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen beseitigen.
- 5.4 Unbezahlte Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmaßnahmen und die Förderung geteilter Verantwortung innerhalb des Haushalts und der Familie entsprechend den nationalen Gegebenheiten anerkennen und wertschätzen.
- 5.5 Die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben sicherstellen.
- 5.6 Den allgemeinen Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten gewährleisten, wie im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen

Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, der Aktionsplattform von Beijing und den Ergebnisdokumenten ihrer Überprüfungskonferenzen vereinbart.

- 5.a Reformen durchführen, um Frauen die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu Grundeigentum und zur Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstige Vermögensformen, zu Finanzdienstleistungen, Erbschaften und natürlichen Ressourcen zu verschaffen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften.
- 5.b Die Nutzung von Grundlagentechnologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, verbessern, um die Selbstbestimmung der Frauen zu fördern.
- 5.c Eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen beschließen und verstärken.

In keiner Region der Welt ist die Gleichberechtigung der Geschlechter erreicht. 20 Jahre nach Verabschiedung der Aktionsplattform von Peking muss festgestellt werden, dass der politische Wille der UN-Mitgliedstaaten zu deren Umsetzung äußerst schwach war. Trotz allem bekennt sich die Staatengemeinschaft mit Ziel 5 der Agenda 2030 erneut zu Geschlechtergerechtigkeit und der Stärkung von Frauen und Mädchen. In den im Vergleich zu den MDG wesentlich umfangreicheren Unterzielen sind viele Forderungen von Frauenorganisationen aufgegriffen worden, zum Beispiel die zentrale Berücksichtigung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Auch das im Verlauf der Verhandlungen erneut stärker kontrovers diskutierte Thema der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der reproduktiven Rechte hat mit Bezug zum Kairoer Aktionsprogramm von 1994 Eingang gefunden. Ebenfalls positiv hervorzuheben ist, dass die SDG im Unterschied zu den MDG auch strukturelle Veränderungen bezüglich der politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen anstreben.

Trotz dieser positiven Aspekte ist jedoch festzuhalten, dass die Unterziele nicht über die Forderungen der Pekinger Aktionsplattform hinausgehen und die Gründe für die geringen Fortschritte bei der Umsetzung der Geschlechtergerechtigkeit nur unzureichend reflektiert werden. Mitunter bleibt die Agenda 2030 sogar hinter der Pekinger Aktionsplattform zurück, wie die mangelnde Berücksichtigung von Frauen und Mädchen mit Behinderungen sowie von Frauen über 50 Jahren zeigt (aktuell machen Letztere einen Anteil von annähernd 25 Prozent der Frauen weltweit aus). Während zudem einige Unterziele der SDG konkrete Maßnahmen implizieren, sind andere Formulierungen weiterhin sehr allgemein gehalten – zum Beispiel Unterziel 5.1 zu Diskriminierung. Hier kommt den Indikatoren, die erst im März 2016 verabschiedet werden sollen, und der Erhebung disaggregierter Daten eine hohe Bedeutung zu. Im Gegensatz zu anderen Zielen fehlt bei den Unterzielen 5.1 bis 5.6 außerdem der konkrete zeitliche Rahmen für deren Erfüllung. Weil beim entsprechenden MDG 3 die fehlende Finanzierung eines der größten Hindernisse für den Erfolg war, wäre ein klarer Verweis auf Finanzierungsmechanismen in den letzten drei Umsetzungsvorschlägen (5.a bis 5.c) ebenfalls zielführend gewesen.

Neben der Forderung nach einem eigenständigen Ziel zu Gleichberechtigung und Stärkung der Frauen hat sich die Frauenbewegung ebenfalls dafür eingesetzt, dass die Genderperspektive als Querschnittsaufgabe für alle 17 Ziele – von Armutsbekämpfung und Klimawandel bis hin zum Zugang zu Wasser und nachhaltigen Produktions- und Konsumweisen – Anwendung findet. Denn die Stärkung von Geschlechtergerechtigkeit befördert nachweislich die Verwirklichung der Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Es ist deshalb als Erfolg zu werten, dass eine Reihe der Unterziele Frauen und Mädchen explizit nennt. In welcher Weise auch die Umsetzung gendersensibel sein wird, hängt jedoch ebenfalls stark von der Formulierung der entsprechenden Indikatoren ab. Wenn die Genderperspektive als Querschnittsaufgabe in den SDG ernst genommen werden soll, kommt den Indikatoren eine Schlüsselrolle zu, denn nur gendersensible und rechtebasierte Indikatoren können Auskunft darüber geben, ob Geschlechterungleichheit tatsächlich abgebaut wird. Dafür bedarf es sowohl quantitativer Indikatoren und disaggregierter Daten, die die besondere Situation von Frauen und Mädchen

sichtbar machen, als auch solcher, die qualitativ die Ursachen von Diskriminierung und Benachteiligung betreffen.

Forderungen an die Bundesregierung

Um die Agenda 2030 zum Erfolg zu führen, muss die Bundesregierung ihren Beitrag zur Erreichung der SDG leisten – und zwar sowohl auf globaler als auch auf nationaler Ebene. Hierbei ist es zentral, dass sie entsprechend der politischen Erklärung der Agenda 2030 einen menschenrechtsbasierten Ansatz verfolgt und ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zu Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen nachkommt. In diesem Zusammenhang erwarten wir von der Bundesregierung,

- sich dafür einzusetzen, dass angemessene Indikatoren zur SDG-Zielerreichung etabliert und disaggregierte Daten – unter anderem zu Geschlecht, Alter, Einkommen, Ethnie, Migrationsstatus, Behinderung und Wohnort (Stadt/Land) – nach Möglichkeit zu allen Indikatoren und Zielen systematisch auf globaler, nationaler und regionaler Ebene erhoben und ausgewertet werden.
- die globalen Ziele, die sich aus der Agenda 2030 ergeben, in der Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vollständig aufzugreifen. Dies beinhaltet ausdrücklich auch,
 - die Gender-Thematik adäquat zu berücksichtigen – und hierbei insbesondere die mehrfach benachteiligten Frauen und Mädchen nicht aus dem Blick zu verlieren;
 - konkrete Ziele und Indikatoren vor allem in folgenden Bereichen zu formulieren: soziale, politische und wirtschaftliche Teilhabe, Bildung, Gesundheit und bei der Bekämpfung jedweder Form der Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie ihrer Diskriminierung – in Zeiten von Frieden wie von bewaffneten Konflikten.
- bei der (Weiter-)Entwicklung und Erhebung internationaler wie nationaler Indikatoren zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter explizit auch Frauenorganisationen, adäquat einzubinden.

- bei der Finanzierung der Umsetzung der Agenda 2030 die Stärkung der Rechte von Frauen und Mädchen explizit zu berücksichtigen.
- im Bundeshaushalt mit Blick auf eine geschlechtergerechte Mittelverteilung eine Vorreiterrolle einzunehmen, indem
 - sie die Ausgaben zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit konkret und transparent abbildet und das international als Bestandteil guter Regierungsführung geforderte Gender Budgeting umsetzt;
 - das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seiner Verpflichtung, die Gleichberechtigung der Geschlechter zu fördern, auch in der Mittelverteilung nachkommt;
 - das BMZ bestehende Ansatzpunkte für die Berücksichtigung der Geschlechtergerechtigkeit wie die GG-Kennungen¹ stärker nutzt, um Gender Budgeting verstärkt umzusetzen.

Ausblick

Obwohl die grundlegende Bedeutung der Geschlechtergerechtigkeit für eine nachhaltige und sozial gerechte Entwicklung unbestritten ist, sind die Erfahrungen bezüglich der Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform und der MDG eher ernüchternd. Es fehlte bisher immer wieder an politischem Willen und einer ausreichenden finanziellen Ausstattung der Maßnahmen, um gerade auch die grundlegenden Ursachen von geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Benachteiligung zu bekämpfen. Viele dieser Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sind in die Formulierung der Agenda 2030 eingeflossen. Die nächsten Jahre müssen zeigen, ob die darin formulierten Ziele erneut nur Lippenbekenntnisse der Staatengemeinschaft sind oder ob diese gewillt ist, grundlegende soziale Veränderungen anzugehen, um eine sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung zu erreichen. Die Bundesregierung ist aufgefordert, hier eine wichtige Rolle zu übernehmen und ihr Engagement im Rahmen der Agenda 2030 vom Ansatz der Geschlechtergerechtigkeit leiten zu lassen.

¹ Seit 2000 werden in der Entwicklungszusammenarbeit die GG-Kennungen genutzt, um Projekte zur Gleichberechtigung der Geschlechter zu kategorisieren. Die GG2-Kennung bezieht sich auf Projekte, die die Gleichberechtigung der Geschlechter als Hauptziel einer Maßnahme aufweisen, bei GG1-Kennungen ist sie im Nebenziel berücksichtigt, bei GG0-Kennung existiert keine Ausrichtung auf die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter.

IMPRESSUM

Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)
 Stresemannstraße 72
 10963 Berlin
 Tel.: 030/2 63 92 99-10
 E-Mail: sekretariat@venro.org
 Internet: www.venro.org

Autorinnen

Carsta Neuenroth, Prof. Dr. h. c. Christa Randzio-Plath,
 Nina Schröder, Dr. Anja Stuckert

Redaktion

Prof. Dr. h. c. Christa Randzio-Plath, Nina Schröder

Endredaktion

Michael Katèrla

Berlin, November 2015

Mit finanzieller Unterstützung des BMZ und der
 Stiftung Umwelt und Entwicklung NRW:

