

Schattenbericht

zum Bericht der Bundesregierung Deutschlands
über die Umsetzung der UN-Resolution 1325

Vorgelegt vom Frauensicherheitsrat (FSR) in Deutschland, Oktober 2004

Inhalt:

Vorbemerkung	S. 2
Teil A: Übergreifende Aspekte	S. 2
1. Einzelmaßnahmen statt Gesamtstrategien	S. 3
2. Fehlen konkreter frauenpolitischer Standpunkte und Initiativen	S. 3
3. Fehlen konkreter Fristen und Quoten	S. 4
4. Problematischer und defizitärer Sicherheitsbegriff	S. 4
5. Mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft	S. 4
6. Mangelhafte politische Partizipation von Frauen	S. 4
7. Wenig nachhaltige Aktivitäten der Bundesregierung im UN-Sicherheitsrat	S. 5
8. Fehlende Transparenz bei den „Freunden der Resolution 1325“	S. 5
9. Aktionsplan zivile Konfliktbearbeitung zu unverbindlich	S. 5
Teil B: Einbindung von Frauen und die Geschlechter-Perspektive in nationalen und supranationalen Institutionen	S. 6
1. Bundeswehr: mangelhafte Repräsentanz von Frauen und lückenhafte Geschlechter-Sensibilisierung	S. 6
2. Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF): geringe Geschlechtersensibilität	S. 8
3. OSZE: weißer Fleck	S. 9
Teil C: Geschlechterperspektive in Programmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, der Krisenprävention und Konfliktbeilegung	S. 9
1. Afghanistan: Warlords verhindern Frauenrechte	S. 9
2. Projekte in anderen islamischen Ländern: Frauenrechte bleiben Nebensache	S. 11
3. Kosovo und Bosnien: fehlendes Gender-Mainstreaming bei der Zivilpolizei	S. 12
4. Aids-Prävention: Aufklärung und Schulung in der Bundeswehr unzureichend	S. 12
5. Demobilisierung und Reintegration: Programme greifen nur teilweise	S. 13
6. Gewalt gegen Frauen: Immer noch kein Asylgrund	S. 15
Teil D: Was fehlt?	S. 15
Teil E: Empfehlungen	S. 15
Anhang	

Vorbemerkung

Dem im März 2003 gegründete Frauensicherheitsrat gehören rund 50 Frauen aus friedens- und entwicklungspolitischen Organisationen, politischen Stiftungen und Friedensforschungsinstituten an. Seine Hauptaufgabe sieht der Frauensicherheitsrat darin, die Arbeit der Bundesregierung während ihrer zweijährigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat kritisch zu begleiten und dabei insbesondere die Umsetzung von Resolution 1325 zu beobachten.

Dieser vom Frauensicherheitsrat verfasste Schattenbericht bezieht sich auf den Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1325 in seiner englischsprachigen Übersetzung „Report of the Government of the Federal Republic of Germany to the Secretary-General of the United Nations on the Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000)“ von Juli 2004. Der Report der Bundesregierung wurde für den UN-Generalsekretär verfasst. Kofi Annan wird anlässlich des vierjährigen Jubiläums von Resolution 1325 im Oktober 2004 eine internationale und UN-interne Bilanz über die Umsetzung der Resolution vorlegen und hat dafür Berichte von den Regierungen der UN-Mitgliedsländern angefordert. Die Berichte der UN-Mitgliedsstaaten finden sich auf der Website www.un.org/womenwatch/osagi/responses1325.html.

Teil A: Übergreifende Aspekte

Vorab ist positiv zu erwähnen, dass die Bundesregierung ihre Berichtspflicht im Gegensatz zu den meisten anderen Staaten ernst genommen hat. Die Mehrheit der Regierungen der UN-Mitgliedsländer hat keinen Report abgeliefert. Selbst Länder, die sich als Förderer von Resolution 1325 darstellen und sich im informellen Club der „Friends of the Resolution 1325“ zusammengeschlossen haben, haben nur wenige Seiten geliefert. Zusammen mit Kanada gehört die Bundesrepublik zu denjenigen Staaten, die dem UN-Generalsekretär am ausführlichsten geantwortet haben.

Auch möchten wir deutlich machen, dass wir mit unserer Kritik an Passagen des Berichtes nicht diejenigen treffen wollen, die sich innerhalb der Ministerien nach Kräften um die Förderung von Geschlechter-Bewusstsein und um die Umsetzung der Resolution bemühen. Wir wissen um die schwierige und undankbare Situation von engagierten Frauen und Männern in den Ministerien, die den demokratischen Auftrag, Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern herzustellen, ernst nehmen und zu Genderfragen arbeiten. Einerseits sind sie angesichts ihrer Unterrepräsentanz überlastet, andererseits wird ihre Arbeit von traditionell denkenden KollegInnen abgewertet, die das „Gendering“ für ideologischen Ballast oder bürokratische Zeitverschwendung halten. Indem wir auf die Defizite und Erfordernisse in Bezug auf die Umsetzung der Resolution 1325 im politischen Bereich hinweisen, hoffen wir, diese Frauen und Männer in ihrer Position und ihrem Engagement stärken zu können, da damit auch der Bedarf an mehr Gender-Expertise in den Ministerien deutlich wird.

1. Einzelmaßnahmen statt Gesamtstrategien

Der Bericht der Bundesregierung listet viele Bemühungen zur Umsetzung von Resolution 1325 auf. Detailreich werden einzelne Initiativen, Projekte und Programme im Bereich der geschlechterorientierten Friedens- und Konfliktarbeit aufgeführt, die von der Bundesregierung initiiert und/oder gefördert wurden, und zahlreiche Absichtsbekundungen dargelegt. Diese Vielfalt der Projekte ist zu begrüßen, wiewohl uns die zeitliche Befristung und die oft mangelhafte Nachhaltigkeit der Projekte bedenklich erscheint. Auffällig ist, dass sich der Bericht häufig in Details und Aufzählungen verliert. Es gibt keine systematische Darstellung von Konzepten und deren Umsetzung, so dass der Blick auf ein ganzheitliches Ziel zu fehlen scheint.

Zusätzlich bedauern wir, dass der Bericht trotz der Geschlechterthematik eine geschlechtersensible Sprache vermissen lässt.

Darüber hinaus erweckt der Bericht den Eindruck, als läge hier eine Begriffsverwirrung vor. In vielen Punkten werden Maßnahmen zum Gender Mainstreaming, zu dessen Anwendung sich die Bundesregierung als UN- und EU-Mitgliedsstaat verpflichtet hat, als Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution 1325 ausgegeben. Auch scheint der Begriff Gender Mainstreaming häufig mit Maßnahmen zur Frauenförderung verwechselt zu werden.

Gender Mainstreaming ist eine **Methode**, mit der Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen hergestellt werden soll. Die Ministerien und Behörden sind verpflichtet, jede politische Initiative zu prüfen, ob sie Frauen und Männer gleichermaßen fördert, und wenn nicht, entsprechende Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen.

Resolution 1325 hingegen beinhaltet **Ziele**, die sich unter drei P's zusammenfassen lassen:

Prävention von Kriegen,

Partizipation von Frauen auf allen Ebenen von Friedensprozessen (Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten),

Protektion von Frauen und Mädchen in Kriegs- und Krisenregionen, insbesondere vor sexualisierter Gewalt.

Gender Mainstreaming kann eine gute Strategie zur Umsetzung von Resolution 1325 sein, muss es aber nicht, denn es gibt kein generelles Patentrezept zu ihrer Verwirklichung.

2. Fehlen konkreter frauenpolitischer Standpunkte und Initiativen

Aus unserer Perspektive bietet die UN-Resolution 1325 viele Vorgaben, um einen Umkehrschub in der bestehenden (inter)nationalen Außen- und Sicherheitspolitik einzuleiten. Umkehrschub in dem Sinne, dass die Außen- und Sicherheitspolitik nicht weiter fast ausschließlich von Männern bestimmt wird. Und Umkehrschub auch in jenem Sinne, dass in Krisen-, Kriegs- und Nachkriegssituationen Frauen die Chance erhalten, auf allen Ebenen gleichberechtigt an der Gestaltung von Prozessen mitzuwirken und somit auch in Führungspositionen zu gelangen.

In vielen Teilen der Welt versuchen Männer in gewaltsamen Auseinandersetzungen, mit militärischen Mitteln und massiven Unterdrückungsmethoden ihre Vormachtstellung in der Gesellschaft zu sichern und alle führenden Positionen in Politik und Gesellschaft zu erhalten und Frauen an den Rand der Gesellschaft zu drängen. Afghanistan und Irak sind hier zwei besonders anschauliche Beispiele. Mit Resolution 1325 liegt zum ersten Mal ein Werkzeug vor, diese extrem undemokratische Entwicklung zu stoppen.

3. Fehlen konkreter Fristen und Quoten

Für die Umsetzung der Resolution 1325 bedarf es allerdings mehr als Absichtserklärungen. Aus unserer Sicht sind dafür im In- und Ausland konkrete Zeitvorgaben und Quoten nötig. Wir haben der Bundesregierung dazu bereits 2003 einen „Aktionsplan zur beschleunigten Umsetzung von Resolution 1325“ vorgelegt (s. Anhang). Neben konkret und messbar formulierten Zielen fehlen aber auch Fortschrittsberichte und –statistiken, an Hand derer die Umsetzung der Resolution gemessen werden kann. Im Gender-Aktionsplan der OSZE von 2001 sind solche regelmäßigen Überprüfungsberichte vorgesehen.

4. Problematischer und defizitärer Sicherheitsbegriff

Generell halten wir es für problematisch, dass sich die Bundesregierung – in Übereinstimmung mit der Sicherheitsstrategie der Europäischen Union – in ihrem sicherheits- und verteidigungspolitischen Konzept eines Sicherheitsbegriffs bedient, dem nur eine vage Definition zugrunde liegt. Dieser orientiert sich an vermuteten Bedrohungsszenarien und nicht an den Erfordernissen der konkreten und vielfältigen Lebensrealitäten von Frauen und Männern. Es fehlt darüber hinaus eine Reflexion der Tatsache, dass die Außen- und Sicherheitspolitik national wie international von Männern und damit ihren Denk- und Wahrnehmungsmustern bestimmt wird.

Resolution 1325 ist ein Schlüssel für eine nachhaltig stabile Friedensordnung, die auf Gewaltfreiheit auf personaler, struktureller und kultureller Ebene beruht sowie auf sozialer Gerechtigkeit einschließlich Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern. Demgegenüber orientiert sich der Bericht der Bundesregierung an einem Friedensziel, das auf kurzfristige und eindimensionale Stabilität ausgerichtet ist.

5. Mangelnde Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Für problematisch halten wir auch, dass in der bundesdeutschen Außen- und Sicherheitspolitik vor allem im Bereich Krisenprävention und Konfliktregulierung eine systematische Einbeziehung der Zivilgesellschaft weitgehend fehlt. Insbesondere geschlechterorientierte zivilgesellschaftliche Gruppierungen werden nicht einbezogen.

6. Mangelhafte politische Partizipation von Frauen

In ihrem Bericht verweist die Bundesregierung auf das Grundgesetz, dessen Artikel 3 die Gleichstellung der Geschlechter vorschreibt, sowie auf das Bundesgleichstellungsgesetz (BgleichG). 55 Jahre nach Verabschiedung der Verfassung ist die Gleichheit jedoch immer noch nicht verwirklicht. Auch das bundesdeutsche Gleichstellungsgesetz von 2001 greift auf vielen Ebenen nicht, vor allem mangels konkreter Sanktionsmöglichkeiten. Darüber hinaus betrifft es nur den öffentlichen Dienst und angegliederte Institutionen und Organisationen, nicht aber die Privatwirtschaft. Auch die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Antidiskriminierung, die für die europäischen Staaten verpflichtend ist, steht noch immer aus.

Die Bundesregierung verweist auf einen vergleichsweise hohen Anteil von Frauen in der Bundesregierung und im Parlament. Insbesondere in der Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik haben Frauen jedoch nach wie vor wenig Entscheidungskompetenz, ebenso im Themenfeld Innere Sicherheit. Frauen sind zum Beispiel im Verteidigungsausschuss der 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages unzureichend vertreten. Gegenüber der vorangegangenen Wahlperiode ist sogar eine Verschlechterung festzustellen. Aktuell sind beide Vorsitzende und alle vier Obleute Männer. Von den 13 ordentlichen Ausschussmitgliedern der SPD sind nur sechs weiblich; von den 12 CDU/CSU-Mitgliedern sind zehn Männer und zwei Frauen. Die FDP-Gruppe ist als einzige geschlechtergerecht: jeweils eine Frau und ein Mann. Bündnis 90/ Die Grünen stellt als ordentliche Mitglieder wie als VertreterInnen je zwei Männer und eine Frau. Der Bundestag lebt also bei der Verteidigungspolitik kein Gender Mainstreaming vor.

7. Wenig nachhaltige Aktivitäten der Bundesregierung im UN-Sicherheitsrat

Es ist ein Verdienst der deutschen Regierung, dass sie die Bedeutung der Geschlechterperspektive für Friedensprozesse und die Implementierung der UN-Resolution 1325 im internationalen Kontext, auch in der UN, thematisiert. Jedoch gehen diese Proklamationen über Absichtserklärungen kaum hinaus. Konkrete Zeitpläne, Quotenvorgaben oder Sanktionsüberlegungen und Anreizsysteme, die die Umsetzung der Resolution beschleunigen könnten, hat sie bisher nicht vorgelegt.

Der Status Deutschlands als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates endet 2004. Der Bericht der Bundesregierung lässt nicht erkennen, ob und wie eine längerfristige Weiterarbeit an der Umsetzung von Resolution 1325 – beispielsweise durch rechtzeitigen Aufbau von länderübergreifenden Koalitionen – geplant ist.

8. Fehlende Transparenz bei den „Freunden der Resolution 1325“

Die Bundesregierung hebt hervor, dass sie dem Club der Freunde der Resolution, „Friends of the Resolution 1325“, beigetreten ist. Wir gehen davon aus, dass dies ein positiver Schritt ist, ohne dies jedoch im Einzelnen bewerten zu können. Denn die Informationspolitik dieses Clubs lässt in hohem Maße zu wünschen übrig. Für NGOs erscheint es kaum möglich, etwas über die konkrete Arbeit zu erfahren, etwa, welche Initiativen geplant oder vorangetrieben, welche Diskussionen geführt werden. Hier wäre mehr Transparenz nicht nur möglich, sondern auch dringend nötig.

9. Aktionsplan zivile Konfliktbearbeitung zu unverbindlich

Es ist positiv zu werten, dass die Bundesregierung einen Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ entwickelt hat. Er thematisiert in Teilen deutlich die Genderproblematik und die fehlende Teilhabe von Frauen in den Machtstrukturen. Jedoch bleibt auch der Aktionsplan im Unverbindlichen stecken. Es wird keine konzeptionelle Einbindung der Geschlechterperspektive sichtbar, und es fehlt die Benennung von konkreten Aktionen. Entsprechend gibt es keine zeitlichen Vorgaben und erst recht keine Maßnahmen zur Messung möglicher Fortschritte.

Teil B: Einbindung von Frauen und die Geschlechterperspektive in nationalen und supranationalen Institutionen

1. 1. Bundeswehr: Mangelhafte Repräsentanz von Frauen und lückenhafte Geschlechter-Sensibilisierung

Die Bundeswehr wurde auch in ihren bewaffneten Abteilungen inzwischen für Frauen geöffnet, allerdings eingeschränkt. Die Verabschiedung des seit Juni 2004 im Entwurf vorliegenden **Gesetzes zur Durchsetzung der Gleichstellung von Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr** wurde auf den Januar 2005 verschoben. Überdies schließt das Gesetz die Geltung der Gleichstellung für den „Spannungs- und Verteidigungsfall“ aus und schränkt sie für Auslandseinsätze ein (§ 3). Gleichstellung gilt nach § 4 bei einem 15prozentigen Frauenanteil als erreicht (im Sanitätsdienst, wo seit 1975 Frauen beschäftigt sind, bei 50 Prozent). Die Zielquote orientiert sich am Ist-Stand in Armeen mit Frauenbeteiligung wie in den USA oder Israel. Ziel ist also die Anpassung an Erfahrungswerte und nicht die Entwicklung modellhafter Gleichberechtigung. Dabei haben Studien immer wieder gezeigt, dass sich qualitative Veränderungen erst mit einem Frauenanteil von 30 Prozent und darüber durchsetzen lassen.

Allerdings stehen wir der stärkeren Öffnung der Bundeswehr für Frauen zwiespältig gegenüber. Unter dem Aspekt von Geschlechtergerechtigkeit ist sie wünschenswert. Aber im friedenspolitischen Interesse ist jede Förderung von militaristischen Fähigkeiten bei Männern wie Frauen problematisch. Auf diese Fragen geht die Bundesregierung nicht ein.

Problematisch ist auch das Thema **militärische Intervention**. Die Bundeswehr wird derzeit zu einem Militär umstrukturiert, das gegebenenfalls rund um den Globus einsatzfähig sein soll (Interventionsarmee). Zwar verweist die Bundesregierung auf die Vorrangigkeit ziviler Konfliktprävention (s. o. Aktionsplan), doch sie gibt keine konkreten Kriterien an, in welchen Fällen Militärinterventionen erfolgen sollen und in welchen nicht. Erst recht spielt in diesem Konzept der Geschlechteraspekt keine Rolle.

Wenig sensibel geht die Bundeswehr auch an die Definition der nötigen Fähigkeiten von **Bundeswehrangehörigen in Auslandseinsätzen** heran. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien werden insgesamt sechs Fähigkeitskategorien für ihre Mitglieder gefordert, es fehlt jedoch die Genderkompetenz und – im internationalen Bereich ebenfalls unverzichtbar – die interkulturelle Kompetenz. Darüber hinaus wird bei der Analyse von Konfliktursachen die Rolle von Geschlechterverhältnissen für die Konfliktentwicklung systematisch ausgeblendet. Auch hierfür sind die Verteidigungspolitischen Richtlinien Beleg. Spätestens seit den Entwicklungen in Ex-Jugoslawien und Afghanistan ist jedoch bekannt – wenn auch noch unzureichend erforscht –, dass die Dynamik zwischen den Geschlechtern eine herausragende Rolle bei der gewaltsamen Austragung von Konflikten spielt.

Die Bundeswehr beschränkt das **interne Gender Mainstreaming** laut Regierungsbericht auf ein Multiplikatoren-Training. Menschenrechtsverletzungen,

insbesondere Gewalt gegen Frauen, werden anscheinend auf gesundheitspolitische und sexualhygienische Aspekte reduziert. Frauenrechts- und Menschenrechtsorganisationen wurden in die Konzeption nicht einbezogen. Die Maßnahmen weisen auf eine konfliktvermeidende, harmonisierend-fürsorgliche Herangehensweise hin, die dem strafbaren Charakter menschenrechtsverletzender Diskriminierung aufgrund des Geschlechts nicht gerecht wird. Internationale Menschenrechtsabkommen wie die Konvention zur Verhütung der Diskriminierung von Frauen (CEDAW) sind nicht Trainingsinhalt, genauso wenig wie Resolution 1325.

Für Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international und medica mondiale ist die **qualifizierte Schulung von SoldatInnen** vor einem Auslandseinsatz von zentraler Bedeutung. amnesty und medica mondiale sind seit Monaten um einen direkten Dialog mit dem Bundesverteidigungsminister bemüht. Sie fordern die Integration der Menschenrechte in die Schulungen und eine institutionalisierte, regelmäßige und unabhängige Erfolgskontrolle.

Für die Fortbildung von Bundeswehrangehörigen wurde inzwischen ein Handbuch entwickelt, das unter anderem die Themen "Frauen und Männer in der Bundeswehr", "sexuelle Belästigung/Mobbing" und "Vereinbarkeit von Familie und Beruf" behandelt. Bisher wurde das Thema Auslandseinsätze höchstens im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angesprochen; Zwangs-(Prostitution) und andere Formen sexualisierter Gewalt oder Frauenhandel wurden bisher nicht behandelt. Zwar wird diese Fortbildung evaluiert. Diese Evaluation wird sich jedoch nur auf den Unterricht im Fach "Menschenführung" beziehen, welches weit entfernt vom faktischen Handeln von Soldaten ist. Also enthält auch die Evaluation selbst keine Gender-Komponente.

Insbesondere die Problematisierung von (Zwangs-)Prostitution, Frauenhandel und Gewalt gegen Frauen halten wir für unerlässlich, zumal seit mehreren Jahren gegen Bundeswehrsoldaten in Mazedonien und im Kosovo Vorwürfe erhoben werden, sie würden sich an **Zwangsprostitution**, der **Prostitution mit Minderjährigen** und der Beteiligung bzw. Duldung von **Mädchen- und Frauenhandel** beteiligen. Zuletzt war davon im Bericht „*So does that mean I have rights? Protecting the human rights of women and girls trafficked for forced prostitution in Kosovo*“ von amnesty international im Mai 2004 und im Report der Journalistin Inge Bell für die Sendung „Monitor“ im September 2004 die Rede. Erkenntnisse der Bundeswehr belegen indirekt die Richtigkeit der Vorwürfe:

- Bundeswehrsoldaten im Auslandseinsatz verstehen sich als hochbezahlte Kräfte in der „Etappe“. Das heißt, dass Freizeitaktivitäten („rest & recreation“, R&R, bekannt von US-Soldaten im Auslandseinsatz) eine große Rolle spielen.
- Es gilt nach wie vor als selbstverständlich, dass Soldaten ihre sexuellen Triebe stillen müssen.
- Die Studie „Gewalt gegen Männer“ im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom September 2004 (www.bmfsfj.de/Forschungsnetz/Forschungsberichte) belegt, dass die Sozialisation in der Bundeswehr gewaltfreie Kommunikation und gewaltfreies Handeln nicht fördert, im Gegenteil. Sie weist nach, dass die Bundeswehr in Deutschland die (einzige) Institution ist, in der Gewalt in schwerer Form legitim und „normal“ ist; und dass Männer in der Bundeswehr schwerste Gewalt erleben.

Wo die Gewalt unter Männern legitim ist, ist davon auszugehen, dass sie sich auch gegen Frauen richtet.

Hier ist zu fordern, dass Sensibilisierung für jegliche Form von Gewalt und das menschenrechtliche **Gewaltverbot** die Grundlage der Menschenrechtsbildung in der Bundeswehr bilden.

2. Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF): Geringe Geschlechtersensibilität

Neben der Durchführung von Trainings verwaltet das ZIF vor allem die Datei potenzieller Friedensfachkräfte sowie eine Materialdatenbank. Die Veranstaltungsorganisation, die Datenverwaltung und –eingabe, also traditionelle Sekretariatsaufgaben, werden üblicherweise von Frauen erledigt. Deshalb kann die weibliche Mehrheit bei den Angestellten des ZIF nicht positiv hervorgehoben werden. Das ZIF wird von einem Mann geleitet. Der Haupt-Seminarleiter ist ebenso wie die Mehrzahl der ReferentInnen männlich.

„Gender“ ist im Grundkurs ein nachrangiger, auf einen Nachmittag beschränkter Themenblock. Im Grundkurs vom März 2003 fiel der Themenblock wegen Erkrankung der Referentin ersatzlos aus. Andere Trainingseinheiten, wie etwa zur Polizei (Verhalten in Gefahrensituationen; zwei männliche Trainer) waren nicht nur gender-unsensibel, sondern sogar sexistisch. Proteste und Kritik der Teilnehmerinnen wurden mit der Bemerkung beiseite gewischt, diese Trainer habe man seit Jahren und sei „sehr zufrieden“. Zwar müssen die Kurse zur Hälfte mit Teilnehmerinnen besetzt werden; jedoch kommen dann beispielsweise von der OSCE nur Frauen (keine Deutschen) und von der Bundeswehr ausschließlich Männer.

Im Rahmen des Aufbaus von Zivilkapazitäten zur Krisenprävention und Krisenbewältigung hat der Europäische Rat im Jahr 2001 das „European Community Project on Training for Civilian Aspects of Crisis Management“ gestartet. Die „EU Group on Training“, in der Trainingseinrichtungen aus den EU-Mitgliedstaaten vertreten sind, hat hierfür ein europäisches Kursprogramm für zivile ExpertInnen entwickelt. Das Programm, zu dem Grundkurse und Spezialisierungskurse zu den Themen Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Demokratisierung und Organisation von Zivilverwaltungen gehören, wurde im Laufe des Jahres 2003 als Pilotprojekt beim ZIF angeboten.

Die OrganisatorInnen erklärten auf Nachfrage explizit, sie wollten „Gender“ nicht „extra behandeln“, weil die Teilnehmenden sonst abschalten oder nur an „Emanzenkram“ denken würden. Die besondere Situation von Frauen in Nachkriegszeiten wird anscheinend in keiner Weise behandelt, obwohl in vielen Nachkriegsländern Zwangsprostitution, Frauenhandel und sexualisierte Gewalt zu gesellschaftlichen Problemen geworden sind.

Beim ZIF gibt es keine Empfehlungen oder Richtlinien, die die besondere Einbeziehung des Geschlechter-Aspektes befürworten. In Gesprächen mit einigen MitarbeiterInnen des ZIF wurde ersichtlich, dass Gender, wenn überhaupt, unter „Interkulturelle Kompetenz“ abgehandelt wird.

3. OSZE: weißer Fleck

Auffällig ist, dass sich der Bericht der Bundesregierung im Hinblick auf die OSZE auf die Aufzählung von Stellen beschränkt, die durch deutsche Frauen besetzt werden. Hier hätten wir genaue statistische Angaben erwartet, die auch Auskunft darüber geben, wieviele Frauen und Männer genderspezifisch arbeiten. Da auch keinerlei Ausführungen über eventuelle Schwerpunktsetzungen oder notwendige Gender-Trainings gemacht werden, ist davon auszugehen, dass die Maßnahmen geschlechterblind sind. Hier wäre die systematische Förderung von Gender-Kompetenz zu fordern.

Teil C: Geschlechterperspektive in Programmen und Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, der Krisenprävention und Konfliktbeilegung

Seit über einem Jahrzehnt ist die Geschlechterperspektive eine Querschnittsaufgabe der Entwicklungszusammenarbeit. Insbesondere bei der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung dürfen die unterschiedlichen Auswirkungen von Programmen und Projekten auf Frauen und Männer nicht aus dem Auge verloren werden. Viel mehr noch, fehlende oder unzureichende Einbeziehung der Geschlechterperspektive wirkt sich in vielen Fällen sogar direkt negativ auf die Situation der Frauen aus. So ist es zu begrüßen, dass sich engagierte MitarbeiterInnen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für die Einbeziehung der Geschlechterperspektive und Frauenförderung einsetzen. Offensichtlich wird dieser Politikansatz aber noch nicht vom gesamten Ministerium und seinen nachgeordneten Organisationen getragen.

Dies gilt auch für die Ausbildung im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes: Nach unseren Kenntnissen fehlt die systematische Einbeziehung der Geschlechterperspektive ebenso wie eine Gender-Evaluierung. Es scheint ein generelles Problem zu sein, dass Anspruch und Wirklichkeit auseinanderklaffen. Selbst wenn geschlechterspezifische Konzepte in den verschiedenen entwicklungspolitischen Organisationen vorhanden sind, werden sie nicht wirklich systematisch umgesetzt. Das heißt sie sind strukturell nicht verankert und damit noch viel zu sehr vom persönlichen Engagement Einzelner abhängig.

1. Afghanistan: Warlords verhindern Frauenrechte

Die Bundesregierung unterstützt in dem kriegszerrütteten Land viele gute und sinnvolle Projekte. Kaum ein anderer Staat genießt bei den AfghanInnen ein so hohes Ansehen, wohl auch deshalb, weil Deutschland bei seiner Hilfe keine offensichtlichen Eigeninteressen wie die Errichtung einer Ölpipeline verfolgt, und die Projekte vergleichsweise gut organisiert sind. Dennoch gibt es einen unlösbaren Grundwiderspruch in der deutschen Afghanistan-Politik: die Frage der Warlords. Diese regionalen Kriegsherren sind nach wie vor das Haupthindernis bei der Demokratisierung des Landes und der Befreiung der Frauen. Den rund 100.000 bewaffneten Milizionären der Warlords stehen derzeit gerade mal 15.000 reguläre Soldaten der Zentralregierung gegenüber. Im Zuge der Präsidentschaftswahlen sollten im Sommer 2004 mindestens 40.000 Milizionäre entwaffnet werden, faktisch aber waren es weniger als 10.000, die ihre Gewehre abgaben. Das heißt, sie sind

noch immer in der Lage, die Bevölkerung massiv mit Waffengewalt zu unterdrücken und ihre repressive Frauenpolitik zu verfolgen. Es war kein Versäumnis, sondern gezielte Politik der US-Amerikaner, die Warlords nach dem Sturz der Taliban als regionale militärische Ordnungsfaktoren an der Macht zu belassen. Damit verbleibt Afghanistan weiterhin im Widerspruch zweier gegensätzlicher Kräfte: entweder militärische Herrschaft einzelner oder der Aufbau von Demokratie. Beides zusammen geht nicht.

Die EU verfolgt zwar eine andere Strategie als die USA und beteiligt sich am mühseligen staatlichen Wiederaufbau, wobei die deutsche Regierung den Schwerpunkt Polizeiausbildung übernommen hat. Dennoch sorgt die Antiterrorallianz mit den USA dafür, dass die auftretenden massiven Widersprüche nicht öffentlich angesprochen geschweige denn gelöst werden. Hinzu kommt, dass auch die Bundesregierung den Großteil ihrer Wiederaufbau-Gelder neben Kabul in autokratisch regierte Provinzen pumpt, während eine Provinz wie Nimroz, in der die Frauenrechte gewahrt bleiben, leer ausgeht. Hier versäumt die Bundesregierung, durch gezielte Förderung beispielhafter Frauenpolitik deutliche Zeichen zu setzen.

Ausbildung der afghanischen Polizei weitgehend ohne Geschlechter-Perspektive

Zu Recht sieht die Bundesregierung im Aufbau einer multi-ethnischen Polizei ein wichtiges Element für den Aufbau eines neuen afghanischen Staates. Auch die mühselige und aufwendige Integration von Frauen in die polizeilichen Lehrgänge ist aus unserer Sicht zu begrüßen. Zu problematisieren ist jedoch das Fehlen einer Gender-Perspektive in dieser Ausbildung. Die Bundesregierung gibt an, dass angehende PolizistInnen im Umgang mit häuslicher und sexualisierter Gewalt, Zwangsehen und „Ehrenmorden“ trainiert würden. Demgegenüber stellte sich bei einem Besuch afghanischer Polizistinnen auf Einladung der Bundesregierung im Jahre 2003 in Deutschland heraus, dass die Frauen hierzu, wenn überhaupt, so nur sehr unzureichend geschult worden waren. Aus unserer Sicht sind die bisher praktizierten Ausbildungsprogramme nicht geeignet, das Problem der sexualisierten Gewalt angemessen anzugehen. Wenn der gesellschaftliche Friedensprozess in Afghanistan erfolgreich sein soll, muss die weit verbreitete Praxis der Straflosigkeit bei sexualisierter Gewalt beendet werden.

Die Rekrutierung weiblicher Polizisten ist allerdings auch deshalb problematisch, weil die Polizei einen sehr schlechten Ruf bei der Bevölkerung hat, sie wird als korrupt, gewalttätig und unmoralisch angesehen. Nur wenige Familien erlauben es deshalb ihren Töchtern, diesen Beruf zu erlernen. Bisher sind 33 Polizistinnen ausgebildet worden, die allesamt Schreibtischarbeiten ausführen und damit in der Öffentlichkeit nicht präsent sind. Medica mondiale musste die Beobachtung machen, dass das Gefängnispersonal straffällig gewordene Frauen als zukünftige Polizistinnen anwarb, damit Übergriffe von Seiten der Wärterinnen nicht ruchbar wurden und ihre Opfer mit einem Posten ruhig gestellt wurden. Es müsste eine weibliche Polizeistaffel aufgebaut werden, die der Polizei zu einem positiven Image innerhalb der Bevölkerung verhilft und den Beruf für Frauen attraktiv macht.

Auch in anderen Bereichen lässt die Förderung afghanischer Frauen zu wünschen übrig. So wurden zum Beispiel im Jahre 2002 junge afghanische Nachwuchsdiplomaten in Berlin trainiert - fast ausschließlich Männer. Auch hier

wurde versäumt, Konzepte zur Entwicklung von Geschlechtergerechtigkeit in das Trainingsprogramm aufzunehmen.

Frauen und Sicherheit

Die militärische Intervention in Afghanistan ist ein deutliches Beispiel dafür, dass Sicherheit komplexer ist als in der Politik definiert (s.o.). Militärische Sicherheit allein nützt Frauen und Mädchen nicht, sie brauchen einen umfassenden Schutz vor Übergriffen in der öffentlichen und in der privaten Sphäre.

Zivile Sicherheit ist die Voraussetzung für den freien Zugang zu Bildung, Gesundheit und Arbeit und politischer Partizipation. Dies ist in Afghanistan noch nicht gegeben, da weibliche Lebensrealitäten und Bedürfnisse weiterhin als unwichtig erachtet werden. Nach Recherche des „Legal Aid Fund Projekt“ von Medica mondiale ist die strukturelle und häusliche Gewalt im Zeitraum Januar bis Juni 2004 angestiegen. Weibliche Delegierte der letzten Loya Jirga sind massiv bedroht worden, ohne dass Sanktionen gegen die Täter ergriffen worden wären. Obwohl Frauen der Verfassung nach über die gleichen Rechte wie Männer verfügen, bleiben Verstöße dagegen unbestraft.

Hier könnte die Bundesregierung ihren Einfluss geltend machen und Fördermaßnahmen an geschlechterpolitische Vorgaben knüpfen.

Pool zur Umsetzung von 1325

Es gibt zurzeit kein Konzept, um Resolution 1325 in Afghanistan programmatisch umzusetzen, wie der Regierungsbericht deutlich macht. So sehr Einzelmaßnahmen zu begrüßen sind, fehlt doch ein systematisches Konzept. Die Einrichtung eines Gender-Pools mit ExpertInnen von nationalen und internationalen NGO's wäre ein wichtiger Schritt, um Umsetzungsstrategien zu entwickeln und die Bundesregierung bei der Verwirklichung der Resolution zu beraten.

Angesichts der wichtigen Rolle, die Frauen in der Nachkriegszeit beim Aufbau der Zivilgesellschaft innehaben, sollten sich deutsche und internationale NGOs verpflichten, prozentual mehr Frauen einzustellen, um mit positivem Vorbild voranzugehen. Darüber hinaus müsste ihr Einsatz an Geschlechterkompetenzen gebunden werden.

2. Projekte in anderen islamischen Ländern: Frauenrechte bleiben Nebensache

Mit Blick auf verschiedene Länder der islamischen Welt verweist die Bundesregierung auf zahlreiche einzelne Projekte, durch die sie das Empowerment von Frauen und Frauen-Netzwerken unterstützt. So verdienstvoll diese Frauenförderprogramme sein mögen, sehen wir hier zugleich einen gravierenden Widerspruch der deutschen Politik: Ohne den systematischen Verstoß gegen Menschen- bzw. Frauenrechte zu thematisieren, unterhält die Bundesrepublik wirtschaftliche und politische Beziehungen zu den frauenfeindlichsten und reaktionärsten Regimes, wie z.B. Saudiarabien. Hier ist mit Blick auf die Resolution 1325 und unter Hinweis auf die UN-Menschenrechtscharta ebenso wie auf CEDAW zu erwarten, dass diese systematische Frauenunterdrückung auf politischer und diplomatischer Ebene zum Thema erhoben und politische wie wirtschaftliche Beziehungen an Verbesserungen geknüpft werden.

3. Kosovo und Bosnien: Fehlendes Gender Mainstreaming bei der Zivilpolizei

Die Bundesregierung führt in ihrem Bericht auf, 9,9 bzw. 8 Prozent weibliche deutsche Polizisten in Kosovo bzw. Bosnien in den Dienst gestellt zu haben. Hier zeigt sich besonders deutlich der Widerspruch zwischen Anspruch und Wirklichkeit, denn hier wäre der Frauenanteil leichter zu steigern als im militärischen Bereich. Wir möchten betonen: Für die Aufklärung von Verbrechen sexualisierter Gewalt ist ein hoher Frauenanteil unerlässlich, umgekehrt führt ein geringer Frauenanteil fast zwangsläufig zu Straflosigkeit. Die schwedische Abgeordnete des Europaparlaments, Maybritt Theorien, hat diese Zusammenhänge im „Bericht über die Beteiligung von Frauen an der friedlichen Beilegung von Konflikten“ dargelegt. Dieser Bericht wurde vom Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit im Europäischen Parlament veröffentlicht (2000/2005(INI) vom 20.10.2000).

4. Aids-Prävention: Aufklärung und Schulung in der Bundeswehr unzureichend

Zu Recht verweist die Bundesregierung auf den Erfolg ihrer Kampagne zur Bekämpfung von HIV/ Aids. Der Informationsgrad der Bevölkerung zum Thema HIV/ Aids konnte auf fast 100 % gesteigert werden. Es gibt unterschiedliche Broschüren für Mädchen, Jungen, Frauen, Männer, Homosexuelle. Das Wissen und das Schutzverhalten der Bevölkerung sowie die Effektivität der Maßnahmen werden durch jährliche Umfragen überprüft.

Dennoch mehren sich Anzeichen auf eine neue Dynamik der Aids-Epidemie in Deutschland. Das Robert-Koch-Institut und die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung weisen in der Studie „Aids im öffentlichen Bewusstsein der Bundesrepublik Deutschland 2003“ darauf hin, dass die Erstdiagnosen bei Männern mit gleichgeschlechtlichen Kontakten wieder ansteigen. Außerdem nimmt das Schutzverhalten wieder ab.

Der Bericht der Bundesregierung geht auf die Aids-Prävention in der Bundeswehr nur sehr kurz und aus unserer Sicht unzureichend ein. Dort ist die Aids-Prävention Ende der 1990er Jahre untersucht worden. Die ForscherInnen kritisierten unter anderem die fehlende Aktualität der Schulungsmaterialien, inhomogene und zu große Gruppen sowie fehlende Zeit beim Unterricht, nicht ausreichende Qualifizierung von Truppenärzten sowie Mängel bei Aufklärungsinhalten, die zu wenig auf Verhaltensänderung und Verantwortungsbewusstsein ausgerichtet seien. Das Wissen, die Kompetenz und das Interesse von Soldaten und Vorgesetzten sei nicht ausreichend. Bereits die im Jahr 1997 eingesetzte Arbeitsgruppe „HIV und Aids“ stellte fest, dass „die AIDS-Präventionsmaßnahmen bei der Bundeswehr dringend neu zu konzipieren und die für die Durchführung der AIDS-Prävention verantwortlichen Referenten [...] für diese Aufgabe zu qualifizieren“ seien. Sie verwies auch auf den neuen Stellenwert der Aids-Prävention vor dem Hintergrund des erweiterten Aufgabenspektrum der Bundeswehr, das diese nun häufiger in Länder mit erhöhter HIV-Prävalenz führt.

Die Arbeitsgruppe legte eine Reihe konkreter Empfehlungen vor: Aktualisierung und Ergänzung genutzter Massenmedien, Verbesserung der personalen Kommunikation, Verbesserung der Referenten- und Multiplikatorenqualifizierung, Entwicklung und Bereitstellung geeigneter Ausbildungsmaterialien etc.

Ob und wie diese Vorschläge in die Praxis umgesetzt wurden, lässt sich nicht feststellen, da uns kein Fortschrittsbericht zu diesem Thema vorliegt. Generell lässt sich aber sagen, dass vom (bis dato guten) Informationsstand der Bevölkerung nicht auf den Informationsstand von SoldatInnen geschlossen werden kann. Bei der Ausbildung der SoldatInnen für Auslandseinsätze ist außerdem wichtig, einen Bezug zum jeweiligen Kulturraum herzustellen, der auch das Thema HIV/ Aids einschließt. Es besteht ein großer Unterschied zwischen dem Umgang mit HIV/ Aids in aufgeklärten und relativ wohlhabenden Gesellschaften und solchen, in denen das Leben durch geringe Bildung, geringes Einkommen und Existenzzwänge bestimmt wird. Auch wenn SoldatInnen ein entsprechendes Schutzverhalten an den Tag legen sollten, könnte es von anderer Seite als weniger notwendig erachtet und eventuell sogar erschwert werden. Wie ein aktueller UN-IRIN Bericht aus Liberia vom 5.10.04 feststellt, kollabieren dort gerade die HIV/Aids- Präventionsmaßnahmen, nicht zuletzt deswegen, weil die Menschen dort nach dem Motto leben: „Ich muss ohnehin sterben, ob nun mit oder ohne Aids“.

5. Demobilisierung und Reintegration: Programme greifen nur teilweise

Das von der Bundesregierung genannte Beispiel zur Reintegration von Ex-KombattantInnen in der Demokratischen Republik Kongo im Rahmen des von ihr mitfinanzierten **„Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme in the Great Lakes Region“** ist ein ambitioniertes Vorhaben. Jedoch ist noch nicht nachgewiesen, dass die im November 2003 im Positionspapier formulierten Ziele auch erreicht oder umgesetzt werden (MDRP Position Paper „Targeting MDRP Assistance: Ex-Combatants and Other War-Affected Population“). Derzeit plant die Weltbank einen ersten „Mid-term Review“, der die erste Phase (2002-2004) evaluieren soll. Bisher sind nur in zwei von sieben betroffenen Ländern, nämlich Angola und Ruanda, Maßnahmen angelaufen. Programme für Burundi, die Zentralafrikanische Republik und die Demokratische Republik Kongo sind bewilligt und warten auf den Startschuss; die Konzepte für die Republik Kongo und Uganda stehen, aber müssen noch bewilligt werden. Auch wenn positiv zu vermerken ist, dass in diesen Vorhaben Frauen explizit berücksichtigt werden, wäre es verfrüht, dieses Programm als erfolgreich zu beurteilen, bevor konkrete Ergebnisse vorliegen.

Im Positionspapier wird explizit darauf hingewiesen, dass in der ersten Phase der Demobilisierung Frauen häufig nicht in die Liste der Ex-Kombattanten aufgenommen werden und damit von vornherein von Reintegrationsmaßnahmen ausgeschlossen sind. Da diese Registrierung zumeist von Instanzen und Organisationen ausgeführt wird, die nicht vom „Multi-Country Demobilization and Reintegration Programme“ bezahlt werden, hat dieses Programm nur einen stark begrenzten Einfluss auf die Auswahl der tatsächlichen NutznießerInnen. Es bleibt folglich abzuwarten, wie die dort anvisierten Gegenmaßnahmen zur Lösung dieses Kernproblems umgesetzt werden. Wir hoffen, dass die „lessons learnt“ aus Sierra Leone und anderen Ländern nachhaltig waren und dass versucht wird, aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen.

Dr. Vanessa Farr, eine ausgewiesene DD&R-Expertin (Demobilisation, Desarmament and Reintegration), hat zum Beispiel vielfach darauf hingewiesen, dass die Unterstützung von ruandischen Ex-Kämpferinnen bislang nicht effizient verläuft, obwohl diese sich zu einer starken Vereinigung zusammengeschlossen haben. Sie empfiehlt, dass die Ex-Kombatantinnen verstärkt mit den entsprechenden

UNIFEM-Programmen in Ruanda kooperieren sollten, um ihrem Anspruch auf Berücksichtigung bei Reintegrationsmaßnahmen besser Geltung zu verschaffen. Auch aus Sierra Leone wird berichtet, dass Frauen und Mädchen nach wie vor keinen Zugang zu Reintegrationsmaßnahmen haben. Ihre Bemühungen, sich für die Belange von ehemaligen Kämpferinnen stark zu machen, werden von offizieller Seite weder zur Kenntnis genommen noch unterstützt. Lediglich das UNDP „Arms for Development Programme“ erwähnt, dass Frauen verstärkt Zugang zu Führungspositionen verschafft werden soll. Ob dies allerdings reinen Appellcharakter hat, bleibt abzuwarten. Die Mitarbeiter vor Ort wussten von solchen Maßnahmen nichts zu berichten.

Ein weiteres enttäuschendes Beispiel ist Liberia. Erneut wird dort als „Qualifikationskriterium“ für die Aufnahme in das DD&R Programm die Abgabe einer Waffe oder von Munition vorausgesetzt. Von daher ist es nicht verwunderlich, dass erneut nur 18 Prozent Frauen von den Maßnahmen profitieren, denn häufig waren Frauen nicht im bewaffneten Dienst. Sie waren „Camp Followers“ oder hatten andere Funktionen. Dabei ist die Teilnahme an diesen Demobilisierungsmaßnahmen durchaus lukrativ – die Ex-KombattantInnen erhalten nach einem fünftägigen Aufenthalt in einem Demobilisierungscamp 150 US-Dollar und eine Essenspaket als Starthilfe für die Reintegration. Diese Summe entspricht einem durchschnittlichen Jahreslohn in Liberia.

Wie wir aus Gesprächen mit ehemaligen Kämpferinnen aus vielen Ländern wissen, ist es ihnen ein Hauptanliegen, ihre Positionen auch nach der Demobilisierung zu erhalten. Für diese Frauen, die im Krieg Seite an Seite mit männlichen Soldaten gekämpft haben und zum Teil Führungspositionen innehatten, ist es nur schwer nachvollziehbar, weshalb ihre männlichen Kollegen nach der Demobilisierung häufig hohe Posten in Politik und Wirtschaft zugewiesen bekommen, während sie zurück in ihre häusliche Rolle schlüpfen sollen. Um den Friedensprozess nachhaltig zu gestalten, ist zentral, die Interessen der Kämpferinnen zu berücksichtigen und ihre Bereitschaft zur Entwaffnung ebenso wie ihre Beteiligung am Wiederaufbau zu fördern sowie ihre Rolle in der Politik und Wirtschaft nach Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen zu stärken.

In der im Juli 2004 von United Nations Department for Peacekeeping Operations (DPKO) veröffentlichten Studie „Gender Resource Package for Peacekeeping Operations“ werden eine Vielzahl konkreter Empfehlungen mit Blick auf Frauen und Mädchen im Demobilisierungs- und Reintegrationsprozess gemacht. Das Bewusstsein für diese Problematik hat in den letzten Jahren zwar zugenommen, doch noch fehlt die konkrete Umsetzung.

Eine chronische Schwachstelle bei DD&R Programmen liegt dabei in der nach wie vor fehlenden Ausbildung von DD&R-ExpertInnen im Bereich der Gender-Expertise. Bislang gibt es nur wenige ausgewiesene Gender-ExpertInnen in diesem Feld. Es ist außerdem zu wünschen, dass insbesondere Frauen gefördert werden, als Peacekeepers vor Ort den DD&R- Prozess unterstützen.

6. Gewalt gegen Frauen: Immer noch kein Asylgrund

Auch wenn die Formulierung im Bericht der Bundesregierung anderes suggeriert: Gewalt gegen Frauen gilt bisher nicht als Asylgrund. Das soll mit Inkrafttreten des neuen Zuwanderungsgesetzes anders werden, aber hier bleibt abzuwarten, wie die neue Praxis der bisher äußerst restriktiv und repressiv entscheidenden Ausländerbehörden aussehen wird.

Teil D: Was fehlt?

In einem offiziellen Bericht ist nicht nur das Geschriebene wichtig, sondern auch das Nichtgeschriebene. Ein wesentlicher Mangel der Umsetzung von Resolution 1325 ist aus unserer Sicht die fehlende Kooperation mit Gruppen der Zivilgesellschaft - auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

Es gibt weltweit eine hohe Zahl von Frauenfriedensgruppen und –netzwerken, die insbesondere in Krisenregionen sehr aktiv sind: Doch sie werden nicht ernst und zum Teil nicht einmal in ihrer Existenz wahrgenommen. Das ethnisch übergreifend arbeitende Frauennetzwerk im Kosovo wird bis heute weitgehend ignoriert; die kongolesischen Frauen und ihre Organisationen werden im nationalen Friedensprozess übergangen; der israelisch-palästinensische Jerusalem Link fordert seit Jahren vergeblich die Einbeziehung von Frauen in die nahöstlichen Friedensverhandlungen und so weiter.

Eine Politik, die eine ernsthafte Umsetzung der Resolution 1325 betreiben will, wird sich mit den explizit friedensorientierten Kräften einer Gesellschaft zu verbinden und zu verbünden suchen. Entsprechend müsste es zur Politik der Bundesregierung gehören, die zivilgesellschaftlichen und frauenpolitischen Gruppierungen im eigenen Land systematisch in ihre sicherheitspolitischen Konzeptentwicklungen einzubeziehen und – etwa nach dem Schweizerischen Modell des Runden Tisches - einen regelmäßigen Austausch mit ihnen zu suchen. Der Frauensicherheitsrat ist hier eine Kompetenzadresse, die ihre Kooperation wiederholt angeboten hat.

In Krisen- und (Nach)Kriegsregionen, in denen sie politisch und/oder militärisch präsent ist und Einfluss nimmt, müsste die Bundesregierung darauf hinwirken, dass die zivilgesellschaftlichen und frauenpolitischen Gruppierungen in Prozesse der Konfliktregulierung systematisch eingebunden werden.

Teil E: Empfehlungen

Als Schlussfolgerungen aus den Vorgaben der Resolution 1325, dem deutschen Regierungsbericht und vor dem Hintergrund eigener Kompetenzen, Aktivitäten und Erfahrungen empfiehlt der Frauensicherheitsrat der Bundesregierung:

- Die Entwicklung einer durchgängigen Konzeption mit Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 unter Hinzuziehung zivilgesellschaftlicher und geschlechtssensibler Organisationen und Gruppierungen. Dazu gehört unter anderem

- Die enge Abstimmung zwischen Außenministerium und Wirtschaftsministerium. Regierungen, die systematische Frauenrechtsverletzungen begehen, sollten mit allen diplomatischen Mitteln auf diese Missstände hingewiesen werden, gegebenenfalls muss auf wirtschaftliche Beziehungen verzichtet werden.
- Die Vergabe von Mitteln für Entwicklungshilfeeinrichtungen, die in Kriegs-, Krisen- und Nachkriegsregionen arbeiten, wird an ihre nachweisliche Geschlechterkompetenz und entsprechende Konzepte in ihrer Arbeit geknüpft
- Angehörige von Bundeswehr und zivilgesellschaftliche Organisationen im Dienste der Bundesrepublik werden nur auf Auslandseinsätze entsandt, wenn die TeilnehmerInnen nachweislich Geschlechterkompetenz einbringen können
- Die Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Bewertung der Umsetzung der UN-Resolution 1325 sowie die Entwicklung von Standards. Hierzu gehört eine präzise Definition, was „angemessene“ Beteiligung von Frauen im Einzelnen und in verschiedenen Ländern bedeutet; wonach zu beurteilen ist, ob eingeleitete Maßnahmen im Sinne der Resolution erfolgreich waren etc.
- die Präzisierung bzw. Neudefinition des Sicherheitsbegriffs, der auch die elementaren (Sicherheits-)Probleme von Frauen in Kriegs- und Nachkriegszeiten angemessen berücksichtigt, wenn es darum geht, „Sicherheit“ und „Frieden“ zu definieren bzw. zu konstatieren.
- Die Entwicklung eines Geschlechter-Index für den Bereich Außen- und Sicherheitspolitik. Hier geht es um Kriterien für einen geschlechtersensiblen Sicherheitsbegriff, für die Feststellung von Gewalt gegenüber Frauen sowie um die Beteiligung von Frauen in Missionen und am Demokratisierungsprozess
- Die systematische Förderung geschlechtersensibler Studien zu Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik und der Bedingungen in den einzelnen Ländern.
- Die Einrichtung einer nationalen Monitoring-Stelle zur Umsetzung von Resolution 1325 unter Hinzuziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen
- Mehr Transparenz bei den „Friends of the Resolution 1325“
- Entwicklung von konsistenten Gegenstrategien gegen sexualisierte und häusliche Gewalt in Krisengebieten und Nachkriegsgesellschaften und ihre Vernetzung mit entsprechenden Initiativen (zum Beispiel für Bundeswehr-Soldaten) im Inland
- Bestrafung von Bundeswehrsoldaten, die sich im Auslandseinsatz (sexualisierter) Gewalt schuldig gemacht haben
- Bildung eines festen Haushaltspostens für unbürokratische Soforthilfe für traumatisierte Frauen und Mädchen, Männer und Jungen in bzw. aus Kriegs- und Krisengebieten, die in die Bundesrepublik flüchten
- Organisation eines internationalen ExpertInnentreffens zur Umsetzung der UN-Resolution 1325

Für den internationalen Kontext empfiehlt der Frauensicherheitsrat der Bundesregierung, bei internationalen Gremien, insbesondere der UN hinzuwirken auf

- die Einrichtung einer Monitoring-Stelle innerhalb des UN-Systems, das die Umsetzung von Resolution 1325 überwacht, unter Hinzuziehung von NGOs und RepräsentantInnen der Zivilgesellschaft
- Einrichtung einer Instanz zum Menschenrechts-Monitoring in Nachkriegsgesellschaften
- Einrichtung von Pools nationaler und internationaler ExpertInnen zur Umsetzung von Resolution 1325 in Nachkriegsländern wie Afghanistan
- die grundsätzliche Entsendung von UN-BeobachterInnen in Nachkriegsregionen zum Monitoring des Nachkriegsprozesses und der humanitären Situation. Diese Missionen müssen einen Mindestanteil von 40 Prozent Frauen haben.
- Organisation eines internationalen ExpertInnentreffens gegen kriegsbedingte sexualisierte Gewalt
- Traumasensible gynäkologische und psychosoziale Unterstützung für Überlebende sexualisierter Kriegsgewalt, die die Potenziale von Frauen und Mädchen stärkt
- Eine ergänzende Regelung zur UN-Resolution 1325, nach der in allen Friedensprozessen und in allen Gremien, die mit der Umsetzung von Friedensabkommen beauftragt werden, mindestens 30 Prozent Frauen beteiligt werden müssen.
- Eine ergänzende Regelung zur UN-Resolution 1325, nach der bei gravierenden Verstößen gegen die Vorgaben zugesagte Mittel für den Wiederaufbau eines Landes gekürzt werden.
- Die Bildung eines UN-Trust Funds für die Unterstützung von Friedensaktivistinnen in aller Welt.
- Die Einführung einer Frauenquote bei der Besetzung von Führungspositionen innerhalb der UN von mindestens 35 Prozent bis 2015.

An diesem Bericht haben mitgewirkt:

Petra Blaess

Selmin Caliskan, medica mondiale

Renee Ernst, Bonn International Center for Conversion

Gitti Hentschel, Feministisches Institut der Heinrich-Böll-Stiftung

Angela König, NRO-Frauenforum

Astrid Lipinsky, amnesty international

Irmgard Luecke

Heidi Meinzolt, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit

Ute Scheub, Frauenaktion Scheherazade

Jeannette Spelen

Heide Schütz, Frauennetzwerk für Frieden

Anhang

Aktionsplan zur beschleunigten Umsetzung von Resolution 1325 Ein Positionspapier des Frauensicherheitsrates

Wir schlagen vor, dass sich die Bundesregierung kurz- und mittelfristig bei der Umsetzung von Resolution 1325 auf einige Teilbereiche konzentriert. Langfristig muss natürlich auf Umsetzung aller Forderung hingearbeitet werden.

Unsere nachfolgenden Empfehlungen haben wir in kritischer Durchsicht von drei Berichten erarbeitet:

- (1.) dem im Auftrag des UN-Sicherheitsrates von einer UN-übergreifenden Arbeitsgruppe erstellten Bericht „Women, Peace and Security“,
- (2.) dem 21-Punkte-Plan von UN-Generalsekretär Kofi Annan zur Umsetzung von Resolution 1325, den er auf Basis der Studie „Women, Peace and Security“ am 16.10.2002 dem UN-Sicherheitsrat vorlegte,
- (3.) der in einem Dutzend Krisengebieten erstellten Feldstudie „Women, War and Peace“ von von Elisabeth Rehn und Ellen Johnson Sirleaf, die im Jahr 2002 im Auftrag von UNIFEM erstellt und mit einer Reihe von Empfehlungen an die zuständigen UN-Instanzen versehen wurde.

In praktisch allen Krisengebieten der Welt gibt es Fraueninitiativen, die sich für Dialog, Frieden und Versöhnung stark machen. Frauen und Mädchen sind keineswegs nur Opfer (und manchmal auch Täterinnen). Sie sind auch Akteurinnen mit einem großen sozialen Potenzial. Die internationale Gemeinschaft sollte alles tun, sie in dieser Rolle zu stärken.

Leider wird dieser für uns zentrale Aspekt nur von den Autorinnen Rehn und Sirleaf hervorgehoben, während er in der Studie „Women, Peace and Security“ und in Kofi Annans Empfehlungen kaum eine Rolle spielt.

Wir haben uns deshalb fürs erste auf diejenigen Aspekte in der Resolution 1325 konzentriert, die die aktive Rolle von Frauen stärken. Die unseres Erachtens wichtigste Forderung von 1325 lautet: „Frauen müssen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sein.“

Dieser Forderung muss nun durch konkrete Zielformulierungen (Quoten) zur Umsetzung verholfen werden. Quoten sind sicher kein Allheilmittel, und es dürfte in einigen Fällen wohl sehr schwer werden, sie umzusetzen. Der Verzicht auf konkrete Quoten ist jedoch jedesmal von neuem eine Einladung zur Unverbindlichkeit, er stärkt jene Kräfte, die Frauen aus welchen Gründen auch immer aus politischen Prozessen heraushalten wollen.

- **In allen Friedensprozessen** und in allen Gremien, die mit der Umsetzung von Friedensabkommen beauftragt werden, **müssen mindestens 30 Prozent Frauen beteiligt werden**. Dies betrifft derzeit unter anderem Afghanistan, Irak, Israel-Palästina und die Demokratische Republik Kongo.
- Eine **UN-interne Monitoring-Group** sollte damit beauftragt werden, dem UN-Generalsekretär und den zuständigen UN-Gremien Bericht zu erstatten, ob diese Vorgaben befolgt werden. Wenn gravierend dagegen verstoßen wird, müssen zugesagte Mittel für den Wiederaufbau gekürzt werden. Beispiel: Wenn die Mindestquote von 30 Prozent um 10 Prozent unterschritten wird, werden die Gelder ebenfalls um 10 Prozent gekürzt.
- Da Frauen über weit weniger finanzielle Ressourcen verfügen als Männer, zumal in den nichtindustrialisierten Ländern, unterstützen wir nachdrücklich die Forderung von Rehn und Sirleaf nach der Auflegung eines **UN-Trust Funds für die Unterstützung von Friedensaktivistinnen**.

- Beim Wiederaufbau kriegszerstörter Länder muss nachdrücklicher als bisher auf die **Verankerung der Gleichstellung** geachtet werden. In den Kommissionen, die das zukünftige **Rechtssystem** und die zukünftige **Verfassung** des jeweiligen Landes ausarbeiten, müssen ebenfalls **mindestens 30 Prozent Frauen** sitzen.
- Das Gleiche gilt für die ersten Wahlen in einem Wiederaufbau-Prozess: **Mindestens 30 Prozent der Sitze in den nationalen und regionalen Parlamenten müssen für Frauen reserviert werden**. Die wenigen bisherigen Erfahrungen mit einer solchen Regelung sind sehr positiv, sie sollten in einer **UN-finanzierten Studie** differenziert untersucht und einem breiten internationalen Publikum vorgestellt werden.
- Auch diese Prozesse sollten jeweils von einer **UN-Monitoring-Group** überwacht und bei gravierenden Verstößen mit Mittelkürzungen sanktioniert werden.
- **Aus- und Fortbildung** spielt eine zentrale Rolle in Wiederaufbauprozessen. Es muss sichergestellt werden, dass alle Bildungsmaßnahmen mindestens zu **50 Prozent für Frauen und Mädchen** zugänglich sind und dass deren Teilnahme gezielt gefördert wird. Die Bundesregierung hat sich hier in Afghanistan bereits stark engagiert und sollte darauf drängen, dass innerhalb der UN eine Einheit damit betraut wird, federführend Ausbildungs- und Fortbildungsmaßnahmen für Frauen und Mädchen in Krisenregionen zu koordinieren.
- Besonders wichtig ist die Förderung und **gleichberechtigte Beteiligung** von Frauen im **Sicherheits- und im Justizsektor**. Schon vor Beginn der Ausbildung von PolizistInnen oder RichterInnen muss darauf geachtet werden, dass dafür so viele Frauen wie möglich öffentlich mobilisiert werden. Die Ausbildungspläne sind geschlechtersensibel zu gestalten: Die international garantierten **Frauen- und Menschenrechte** sowie die **Bekämpfung von sexualisierter Gewalt und von häuslicher Gewalt** müssen einen breiten Raum einnehmen.
- Bei der Vergabe von Mitteln für die **humanitäre Hilfe** muss mittels **Erstellung von Gender-Budgets** darauf geachtet werden, dass Frauen und Mädchen von diesen Mitteln genauso profitieren wie Männer und Jungen. Dabei muss darauf geachtet werden, dass in manchen Krisenregionen bedingt durch die vielen männlichen Kriegstoten der Anteil der Frauen weitaus höher liegt als der der Männer. In Afghanistan wird der weibliche Teil der Bevölkerung auf 60 bis 65 Prozent geschätzt, im Irak auf 55 bis 60 Prozent.
- Weltweit sind rund 80 Prozent der Flüchtlinge Frauen und Kinder. **Flüchtlingsfrauen** müssen beim Aufbau und Betrieb von **Flüchtlingslagern** zwingend miteinbezogen werden, ihre Erfahrungen müssen genutzt, ihre Bedürfnisse anerkannt werden. Beim Bau von Sanitäreinrichtungen und Schutzvorrichtungen, bei der Lieferung von Hygienemitteln oder bei der ärztlichen und gynäkologischen Versorgung muss der hohe Prozentsatz weiblicher Flüchtlinge angemessen berücksichtigt werden.
- **Frauen müssen in den Führungspositionen der UNO eine wesentlich größere Rolle spielen als bisher**. Wir unterstützen nachdrücklich die Forderung, dass **der nächste UN-Generalsekretär eine Frau** ist, und wir fordern die Bundesregierung auf, sich bei der Suche und Präsentation geeigneter Kandidatinnen zu engagieren.
- Gleichzeitig fordern wir, dass **bis 2005 mindestens 10 Prozent und bis 2015 mindestens 30 Prozent aller UN-Führungspositionen an Frauen gehen**. Derzeit gibt es nur sechs Frauen an der Spitze einer UN-Unterorganisation. Der UN-Generalsekretär, der diese Quote selbst befürwortet, ist bisher an der mangelnden Unterstützung durch die UN-Mitgliedsstaaten gescheitert, die zu wenig Kandidatinnen aufstellen. Wir fordern

die Bundesregierung auf, vermehrt Kandidatinnen zu präsentieren, in den Konsultationen mit anderen Staaten auf die Kandidatur von Frauen zu drängen und Kandidatinnen anderer Länder zu unterstützen.

- Ähnliches gilt für die Posten der **UN-Sonderbeauftragten und Sonderbotschafter**. Derzeit sind unter den 68 Sonderbotschaftern nur sechs Frauen zu finden. Wir fordern hier die Erfüllung einer Frauenquote von mindestens 30 Prozent bis 2005 und 50 Prozent bis 2015. Auch hier fordern wir eine aktive Unterstützung von Kandidatinnen durch die Bundesregierung.
- Beim **militärischem und zivilen Personal von UN-Friedensmissionen** ist ebenfalls eine **Frauenquote** einzuführen. Hier sollte der Frauenanteil bis 2005 auf 10 Prozent und bis 2015 auf 30 Prozent gesteigert werden. Derzeit sind nur 4 Prozent der UN-Polizeikräfte und 3 Prozent der UN-Militärs weiblich.
- **Die Missionen des UN-Sicherheitsrats** müssen ab sofort nach dem Prinzip der Gender Balance zusammengesetzt werden (mindestens 40 Prozent aller Missionsmitglieder sollten Frauen, mindestens 40 Prozent sollten Männer sein). Die **Geschlechterperspektive** ist in den Berichten der Missionsmitglieder zwingend zu berücksichtigen, bereits im Vorfeld ist auf eine Datenerhebung getrennt nach Geschlechtern zu achten. Frauengruppen auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene müssen zwingend konsultiert werden. Die Bundesregierung soll das UN-Generalsekretariat bei der Erstellung einer Datenbank von Gender-SpezialistInnen und Frauen- und Friedensnetzwerken unterstützen.
- **Sexualisierte Gewalt, Folter und Vergewaltigung** zählen zu den schlimmsten Gewaltakten, fast immer ziehen sie lebenslange Folgen für das Opfer nach sich. Dennoch besteht in vielen Krisenregionen der Welt eine faktische Straffreiheit für die Täter. Um diese abzuschaffen oder wenigstens einzuschränken, ist, wie bereits in CEDAW gefordert, für alle Regierungen eine systematische Berichtspflicht einzuführen und mindestens einmal jährlich ein Bericht abzuliefern. Zivilgesellschaftliche Organisationen, Frauen- und Friedensgruppen sind hier ebenfalls zu befragen und einzubeziehen. Das Material ist gegebenenfalls dem Internationalen Strafgerichtshof zu überstellen.
- In diesem Zusammenhang sollte, wie von Rehn und Sirleaf gefordert, eine **Internationale Wahrheits- und Versöhnungskommission** eingesetzt werden, vor der Opfer sexualisierter Gewalt aussagen können.

Diese Stellungnahme des Frauensicherheitsrates wird von seinen Mitgliedsorganisationen gemäß ihrer satzungsgemäßen Aufgaben getragen.

