

# **Schattenbericht des deutschen Frauensicherheitsrats**

zum Bericht der Bundesregierung „über Maßnahmen zur Umsetzung  
der Sicherheitsrats-Resolution 1325 (Frieden, Frauen, Sicherheit)“  
vom Nov. 2007

# **Inhalt**

<b>Vorbemerkung</b>	<b>2</b>
<b>1 ÜBERGREIFENDE ASPEKTE</b>	<b>3</b>
1.1 „Zivilmacht“ Deutschland noch immer ohne nationalen Aktionsplan 1325	3
1.2 Kohärente Gesamtstrategie fehlt	5
1.3 Problematischer Sicherheitsbegriff	
6	
1.4 Verbesserungen auf der normativen Ebene	6
1.5 Defizite in der Umsetzung	7
<b>2 EINZELNE ASPEKTE</b>	<b>8</b>
2.1 Beteiligung von Frauen auf nationaler Ebene	8
2.2 Beteiligung von Frauen auf regionaler Ebene	8
2.3 Beteiligung von Frauen auf internationaler Ebene	9
2.4 Infomaterial und Trainings für Militärpolizei und Zivilpolizisten	9
2.5 EU-Ebene	9
2.6 UN-Ebene	10
2.7 Deutscher Einsatz in Afghanistan	10
<b>3 FAZIT</b>	<b>12</b>
<b>4 EMPFEHLUNGEN</b>	<b>12</b>
<b>5 ANHANG</b>	<b>16</b>

## Vorbemerkung

Der deutsche Frauensicherheitsrat ist ein im März 2003 gegründetes Netzwerk von Friedensforscherinnen, Friedensaktivistinnen, Vertreterinnen politischer Stiftungen und entwicklungspolitischer Organisationen. Er begreift sich als Lobby für die Bekanntmachung und Umsetzung der UN-Sicherheitsrats-Resolution 1325, die seit ihrer einmütigen Verabschiedung im Oktober 2000 völkerrechtlich verbindlich die Einbeziehung von Frauen auf allen Ebenen von Friedensprozessen vorschreibt. Seit seiner Gründung hat der Frauensicherheitsrat eine Vielzahl von Veranstaltungen, Initiativen, Aktionen und Publikationen zu diesem Thema organisiert (Näheres zum Frauensicherheitsrat siehe Anhang, unter [www.frauensicherheitsrat.de](http://www.frauensicherheitsrat.de) und unter [www.gwi-boell.de](http://www.gwi-boell.de)).

Die Lobbyarbeit für diese bedeutende Resolution ist nicht das einzige Ziel des Frauensicherheitsrats. Er macht sich außerdem stark für zivile statt militärische Interventionen, er vernetzt Frauen insbesondere in Deutschland und Europa, die im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik arbeiten, und er setzt sich für eine geschlechtersensible Sicherheitspolitik ein.

Unser Schattenbericht bezieht sich auf den zweiten Umsetzungs-Report der Bundesregierung vom November 2007. Damit war die Bundesregierung dem im November 2006 erteilten Auftrag des Deutschen Bundestages nachgekommen, zu berichten, was seit Vorlage eines ersten Berichtes der damals noch rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2004 an Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325 ergriffen worden ist. Der Berichtszeitraum bezieht sich auf Aktionen zwischen Juni 2004 und 2007.

Auch für uns als Frauensicherheitsrat ist dies der zweite Schattenbericht. Unser erster vom Oktober 2004 nahm den Bericht der rot-grünen Bundesregierung von 2004 unter die Lupe. Leider müssen wir konstatieren, dass sich an unseren damaligen kritischen Einschätzung trotz einiger positiver Entwicklungen im Detail nicht viel Substanzielles geändert hat. Die Bundesregierung schreibt selbst auf Seite 9 ihres Berichts, ihr sei „bewusst, dass von einer vollständigen Umsetzung der Resolution weltweit noch keine Rede sein kann“. Das betrifft aber nicht nur die weltweite Ebene, sondern auch die nationale.

# **1 ÜBERGREIFENDE ASPEKTE**

## **1.1 „Zivilmacht“ Deutschland noch immer ohne nationalen Aktionsplan 1325**

Ein wesentlicher Grund für die mangelnde Umsetzung in Deutschland ist die beharrliche Weigerung der deutschen Bundesregierung, einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von Resolution 1325 aufzulegen. Diese Verweigerung ging schon von der alten rot-grünen Bundesregierung aus. Die damalige Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Kerstin Müller, setzte sich zwar für einen solchen nationalen Aktionsplan ein, konnte sich aber nicht durchsetzen.

Die neue schwarz-rote Bundesregierung setzt diese ablehnende Linie vehement fort. Auf Seite 9 ihres Berichts begründet sie dies mit dem Argument, seit 2000 sei die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive (Gender Mainstreaming) „als Leitprinzip in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung aufgenommen“ worden, und dieser „Querschnittsansatz“ sei „aus Sicht der Bundesregierung der geeignete Weg, die Resolution konsequent umzusetzen.“ Zudem gäbe es bereits zwei andere Aktionspläne, die einige Anliegen von Resolution 1325 aufgenommen hätten: den Aktionsplan Zivile Krisenprävention und den Zweiten Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. An anderer Stelle des Berichts (S.17) heißt es dazu, dass sich das „Querschnittsthema Gender wie ein roter Faden“ durch den gesamten Aktionsplan Zivile Krisenprävention ziehe. Der Bundesregierung muss hier ein anderer Aktionsplan vorliegen als dem Frauensicherheitsrat. Denn auch bei diesem hat der Frauensicherheitsrat in einer Stellungnahme vom August 2006 „eine konkrete Berücksichtigung der Vorgaben der UN-Resolution 1325 und die systematische Implementierung der Geschlechterperspektive... vermisst.“

Aus Sicht des Frauensicherheitsrats ist der Verweis der Bundesregierung auf andere Aktionspläne und auf das Instrument des Gender Mainstreaming ein Vorwand, um sich politisch nicht festzulegen und die Umsetzung der Resolution nach messbaren Kriterien schwer überprüfbar zu machen. So besteht weiterhin die Gefahr, dass die in der Resolution 1325 formulierten Anliegen nicht gebündelt und zu einer Gesamtstrategie geformt werden. Die Friedens- und Sicherheitspolitik Deutschlands ist damit weiterhin nicht

geschlechterangemessen, sie verzettelt sich in vielen kleinen Projekten, wie der Bericht der Bundesregierung zeigt.

Wir können daher nicht umhin, unsere Kritik von 2004 im Wesentlichen zu wiederholen. Wie schon der erste, so erweckt auch der zweite Umsetzungsbericht der Bundesregierung den Eindruck, es läge eine Begriffsverwirrung vor. Der Querschnittsansatz des Gender Mainstreaming ist weder identisch mit Frauenförderung noch in Deckungsgleichheit zu bringen mit der zielgerichteten Resolution 1325. 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:

**P**rävention von Kriegen,

**P**artizipation von Frauen auf allen Ebenen von Friedensprozessen ( Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten),

**P**rotektion von Frauen und Mädchen in Kriegs- und Krisenregionen, insbesondere vor sexualisierter Gewalt.

Die Regierungen vieler anderer europäischer Länder sehen das nachweislich ähnlich.

Wiewohl sie im Rahmen der EU-Gesetze ebenfalls verpflichtet sind, Gender Mainstreaming anzuwenden, vermeiden sie die Falle, direkt oder indirekt zu behaupten, dass diese Querschnittsaufgabe und die Umsetzung Resolution 1325 die gleichen Resultate hervorbrächten. In den letzten Jahren haben acht europäische Staaten einen umfassenden nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von Resolution 1325 erstellt: Großbritannien, Spanien, Dänemark, Norwegen, Schweden, Schweiz, Österreich und Island. Hier bahnt sich anscheinend ein europaweiter Trend an, den der Frauensicherheitsrat im Übrigen durch europäische Initiativen voranzutreiben sucht. Denn auch zuständige ParlamentarierInnen in den einzelnen Ländern und auf EU-Ebene arbeiten an der Entwicklung von nationalen Aktionsplänen zur Umsetzung von Resolution 1325, da auch sie diese für unverzichtbar halten, wenn die Vorgaben der Resolution erfüllt werden sollen.

Nur die Bundesregierung verschließt sich diesen Erkenntnissen und Argumenten. Damit wird sie ihren eigenen Ansprüchen nicht gerecht, als „Zivilmacht“ aufzutreten. Eine zivile Macht muss alles daran setzen, die gesamte Bevölkerung einzubeziehen und die gleichberechtigte Repräsentanz und Entscheidungsbefugnis von Frauen und Männern zu gewährleisten – im eigenen Land wie in den Zielländern ihrer Außen- und Sicherheitspolitik.

Ein nationaler Aktionsplan bietet zudem die Chance, konkrete Zeitvorgaben und Quoten für verschiedene Bereiche und Maßnahmen zu formulieren. Aus Sicht des Frauensicherheitsrates und vieler anderer internationaler Frauenorganisationen ist die Umsetzung der Resolution national wie international auch daran gescheitert, dass die meisten Regierungen ebenso wie die EU nur Absichtserklärungen und Lippenbekenntnisse formuliert haben, aber keine messbar formulierten Ziele. Der Frauensicherheitsrat der Bundesregierung hat dazu bereits im Jahre 2003 einen Entwurf für einen nationalen Aktionsplan vorgelegt, der klare und überprüfbare Kriterien zur Umsetzung der Resolution beinhaltet. Dies entspricht auch einer Vorgabe des früheren UN-Generalsekretärs Kofi Annan.

## **1.2 Kohärente Gesamtstrategie fehlt**

Der vorliegende Bericht der Bundesregierung beinhaltet zwar eine Reihe von nennenswerten Verbesserungen vor allem auf der deklaratorischen Ebene, es handelt sich jedoch um Einzelstrategien, die nicht in eine umfassende friedens- und geschlechterpolitische Konzeption eingebunden werden. Der Behauptung der Bundesregierung auf Seite 9 ihres Berichts, dass „die bisherig erreichten Erfolge hinsichtlich der Umsetzung der Sicherheitsrats-Resolution 1325 in Deutschland... in wissenschaftlichen Untersuchungen positiv bewertet“ würden, folgen keine Belege für diese These. Dem Frauensicherheitsrat sind zwar viele wissenschaftlichen Untersuchungen zum Thema Resolution 1325 bekannt, jedoch keine mit diesem Tenor. Er mahnt darum nachdrücklich eine kohärente Gesamtstrategie zur geschlechtersensiblen Friedens- und Sicherheitspolitik nach den Maßgaben der UN-Resolution 1325 an.

Auch hier müssen wir unsere Kritik aus dem Jahr 2004 wiederholen: UN-Resolution 1325 bietet 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, alle führenden Positionen in Politik und Gesellschaft zu erhalten und Frauen an den Rand der Gesellschaft zu drängen beziehungsweise bestehende Unterordnungen beizubehalten. Afghanistan und Irak sind hier zwei besonders anschauliche Beispiele. Mit Resolution 1325 läge zum ersten Mal ein Werkzeug vor, diese extrem undemokratische Entwicklung zu stoppen. In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass auch der Irak ein trauriges Beispiel dafür ist, wie Frauen erst infolge einer internationalen militärischen Intervention zunehmend unterdrückt und rechtlos gemacht werden.

### **1.3 Problematischer Sicherheitsbegriff**

Im Bericht der Bundesregierung gibt es nur eine vage Definition von Sicherheit. Dieser Sicherheitsbegriff orientiert sich weitgehend an vermuteten oder auch realen Bedrohungsszenarien für die Bundesrepublik und die gesamte westliche Welt, aber er vernachlässigt die Erfordernisse der konkreten und vielfältigen Lebensrealitäten von Frauen und Männern insbesondere in anderen Weltregionen. Das in Teilen sehr innovative Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ (Human Security), das inzwischen von mehreren Ländern wie Kanada oder der Schweiz verfolgt wird, wird nicht berücksichtigt.

Außerdem fehlt jeder Hinweis auf die Tatsache, dass die Außen- und Sicherheitspolitik national wie international von Männern und damit ihren Denk-, Handlungs- und Wahrnehmungsmustern bestimmt wird. In vielen Ländern der Welt wird Männlichkeit mit Wehrhaftigkeit und Waffentragen gleichgesetzt, was in vielerlei Hinsicht fatale Folgen hat.

Aus unserer Sicht ist Resolution 1325 ein Schlüssel für eine nachhaltig stabile Friedensordnung, die auf Gewaltfreiheit auf personaler, struktureller und kultureller Ebene beruht, auf sozialer Gerechtigkeit und auf Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern.

Demgegenüber orientiert sich der Bericht der Bundesregierung anscheinend an einem Friedensziel, das auf kurzfristige und eindimensionale Stabilität der westlichen Staaten ausgerichtet ist.

#### **1.4 Verbesserungen auf der normativen Ebene**

Im Vergleich zum Bericht von 2004 spiegelt der von 2007 einige Verbesserungen wider – in der logischen und inhaltlichen Gliederung des Berichts, aber auch inhaltlich. Positiv zu würdigen ist, dass dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ 2006 ein neues Kapitel zur „Gleichberechtigung der Geschlechter und Krisenprävention“ hinzugefügt worden ist. Auch auf der supranationalen Ebene hat sich die Bundesregierung auf der normativen Ebene für geschlechtersensible Belange eingesetzt. So unterstützt die Bundesregierung Bemühungen um das Gender Mainstreaming in der NATO, der OSZE und im Europarat. Auf internationaler Ebene unterstützt Deutschland Trainingsmaßnahmen zur Sensibilisierung in Geschlechterfragen.

#### **1.5 Defizite in der Umsetzung**

Dennoch existiert eine bemerkenswerte Diskrepanz zwischen den normativen Bemühungen und der tatsächlichen Implementierung der UN-Resolution 1325. Auf nationaler Ebene gibt es wie oben schon erwähnt zwar im Rahmen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention“ ein neues Kapitel zur Geschlechtergleichberechtigung, doch fehlt es an konkreten Programmen und Budgets zur Verwirklichung dieser Verpflichtungen. Weiterhin bemängelt der Frauensicherheitsrat an diesem Punkt die fehlende Einbeziehung und Beteiligung der Zivilgesellschaft, vor allem solcher Nicht-Regierungsorganisationen, die mit ausgewiesen geschlechtersensiblen Konzepten in den Krisen- und Konfliktgebieten arbeiten.

In internationalen Kriseneinsätzen ist der Anteil von Frauen in der Bundeswehr und den Polizeikräften gestiegen. Hier aber ist aus Sicht des Frauensicherheitsrats ein höherer Anteil von Frauen vor allem in zivilen Kriseneinsätzen unerlässlich, um den besonderen Bedürfnissen, Interessen und Problemen von Frauen und Mädchen in Nachkriegssituationen Rechnung zu tragen. Deutschland engagiert sich zunehmend in internationalen Kriseneinsätzen, gerade auch im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Auch im Rahmen der ESVP fehlt es an Strategien zur

systematischen Umsetzung der Resolution 1325. Insgesamt zeigt sich, dass Frauen in UN- oder EU-Friedensmissionen in der Minderheit sind und in Führungspositionen so gut wie gar nicht vertreten sind.

Das Problem der mangelhaften Gesamtstrategie in der Umsetzung der UN-Resolution 1325 wird auch am Beispiel der Demobilisierung, Abrüstung und Reintegration von Kombattantinnen in Nachkriegssituationen deutlich. So heißt es im Bericht von 2007 durchaus selbstkritisch, dass hierin dringender Handlungsbedarf bestünde. Die Verbesserung der Sicherheitssituation zu Beginn friedensfördernder Maßnahmen gehört zu den absoluten Prioritäten solcher Missionen. Im Hinblick auf Sicherheit haben Frauen und Männer jedoch unterschiedliche Erfahrungen, Bedürfnisse und Perspektiven. Eine geschlechtersensible Strategie und entsprechende Programme sind zwingend notwendig, wenn ein Einsatz nicht scheitern soll. Dies zeigt sich auch an den erwähnten Fallbeispielen in der Republik Kongo, in Burundi und Sierra Leone. Hier geht es vor allem darum, darauf hinzuwirken, dass geschlechtergerechte Strategien nicht nur benannt, sondern auch finanziert und systematisch implementiert werden. Auch die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen in Flüchtlingslagern müssen verstärkte Aufmerksamkeit erfahren.

## **2 EINZELNE ASPEKTE**

### **2.1 Beteiligung von Frauen auf nationaler Ebene**

Ausführlich wird im Bericht dargestellt, welche Maßnahmen und Gesetze erlassen wurden, um Geschlechtergerechtigkeit im nationalen Rahmen zu erhöhen: Gender Mainstreaming, Gleichbehandlungsgesetz, Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Bundesgremiengesetz. Wie in Absatz 1.1. ausgeführt, handelt es sich hier um Gender Mainstreaming und nicht um die Umsetzung von Resolution 1325: Die Bundesrepublik ist weder ein gescheiterter Staat noch ein Post-Konflikt-Land, in dem die Resolution die angemessene Beteiligung von Frauen am Wiederaufbau fordert. Anders sieht dies bei der Förderung von Soldatinnen, Polizistinnen und weiblichen Fachkräften im Zentrum für Internationale Friedenseinsätze aus: Dies ist für die Bundesrepublik tatsächlich relevant im Sinne der Resolution.

### **2.2 Beteiligung von Frauen auf regionaler Ebene**

Hier geht es um den Anteil von Frauen bei der OSZE, der Nato und dem Europarat. Die Anzahl der Frauen in der Nato wird nicht ausgeführt, er dürfte oberhalb der Sekretärinnen-Ebene sehr gering sein. Sie sollen, so heißt es in dem Bericht, „nicht durch Quoten, sondern faire Bewerbungs- und Einstellungs Voraussetzungen... sowie durch Verbesserungen der Beschäftigungsbedingungen durch beispielsweise Teilzeitarbeit erreicht werden.“ Dieser Absatz illustriert die Politik der Lippenbekenntnisse und spricht für sich - unabhängig von der Frage, ob die Nato nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus überhaupt noch gebraucht wird.

### **2.3 Beteiligung von Frauen auf internationaler Ebene**

Hier wird der Anteil deutscher Frauen in ausgewählten UN-Institutionen dargestellt, vor allem bei UNICEF und UNESCO. Beim UN-Kinderhilfswerk und beim UN-Kulturwerk dürfte es sich um die „frauenlastigsten“ UN-Organisationen handeln, sieht man vom kleinen und hochgradig unterfinanzierten UN-Frauenfonds UNIFEM einmal ab.

### **2.4 Infomaterial und Trainings für Militärpolizei und Zivilpolizisten**

Die Info-Kampagne der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung „Gib Aids keine Chance“ ist eine lobenswerte Initiative, und ebenso anerkennenswert ist, dass das Zentrum Innere Führung der Bundeswehr dieses Thema in einem Arbeitspapier zu Konfliktsituationen in Auslandsinsätzen aufgreift. Aus dem Bericht der Bundesregierung geht jedoch – wie schon im Vorgängerbericht von 2004 – nicht hervor, ob und wie SoldatInnen oder zivile Einsatzkräfte zu diesem Thema geschult wurden und vor Ort agieren. Das ist ein erhebliches Versäumnis, da es unerlässlich ist, in der Ausbildung einen Bezug zum jeweiligen Kulturraum herzustellen. In den Einsatzländern bestehen bekanntlich große kulturelle Unterschiede im Umgang mit Aids.

### **2.5 EU-Ebene**

Die EU-Ebene taucht im Bericht der Bundesregierung seltsamerweise nur unter dem Punkt „Unterstützung von Trainingsmaßnahmen zur Sensibilisierung in Geschlechterfragen“ auf. Hier wird berichtet, dass sich „Deutschland im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und

Verteidigungspolitik für die Integration einer Geschlechterperspektive“ einsetze. Es wird jedoch nicht weiter aufgeführt, wie dieses Engagement konkret aussieht und woraus es besteht.

Dass es bei allen EU-Missionen Gender-BeraterInnen geben soll, ist sicherlich als Fortschritt zu werten. Der auch im Bericht erwähnte Einsatz einer schwedischen Gender-Beraterin bei der EUFOR-Mission in der Demokratischen Republik Kongo hat nach Aussage aller Beteiligten stark dazu beigetragen, die Mission erfolgreich zu machen und gute Kontakte zur Zivilbevölkerung herzustellen.

Aus Sicht des Frauensicherheitsrats ist es unerlässlich, dass auch die EU einen europaweiten Aktionsplan zur Umsetzung der Resolution erarbeitet und sich die Bundesregierung als größtes Mitgliedsland der EU dafür stark macht. Gerade weil die Kriseneinsätze im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) in der jüngsten Vergangenheit stark zugenommen haben, wäre eine kohärente, geschlechtersensible Gesamtstrategie ebenso notwendig wie auf der nationalen Ebene. Auch im Rahmen der ESVP zeigt sich, dass auf der deklaratorischen Ebene zahlreiche Fortschritte zu verzeichnen sind, die Implementierung und Finanzierung geschlechtersensibler Strategien und Programme jedoch notwendig bleiben.

## **2.6 UN-Ebene**

Lobenswert ist der im Bericht erwähnte deutsche Einsatz für die Erwähnung von Resolution 1325 im Abschlussdokument des Weltgipfels zur Überprüfung der Millenniumsziele im September 2005. Nicht nachvollziehbar ist die Behauptung, dass Deutschland dazu beigetragen habe, das Thema Geschlechtergerechtigkeit in die neu entstandene UN-Peace Building Commission und in ihre Strategien für Burundi und Sierra Leone hineinzutragen. Eine Expertin aus dem Kreis des Frauensicherheitsrates arbeitete zu dieser Zeit in der UN in New York und weiß aus eigener Erfahrung zu berichten, dass es allein dem Druck der Nichtregierungsorganisationen zu verdanken war, dass das Thema in der UN-Peace-Building Commission bearbeitet wurde. Hier schmückt sich die Bundesregierung mit fremden Federn. Darüber hinaus ist Resolution 1325 **kein** Bestandteil der Gründungsresolution der Kommission für Friedenskonsolidierung.

## 2.7 Deutscher Einsatz in Afghanistan

Ein langer Absatz im Bericht der Bundesregierung ist dem Thema Afghanistan und den dortigen Aktivitäten zugunsten afghanischer Frauen und Mädchen gewidmet. Auch hier müssen wir auf unsere Stellungnahme von 2004 verweisen: Der Frauensicherheitsrat erkennt an, dass die Bundesregierung in diesem kriegszerrütteten Land viele hilfreiche und sinnvolle Projekte unterstützt. Dennoch gibt es einen unlösbaren Widerspruch in der deutschen Afghanistan-Politik: die Frage der Warlords. Die regionalen Kriegsherren sind nach wie vor das Haupthindernis bei der Demokratisierung des Landes und der Befreiung der Frauen.

Die Kommandanten der früheren „Nordallianz“ wurden in der Petersburger Konferenz zum Lohn für ihre Beteiligung bei der Vertreibung der Taliban mit zahlreichen Posten in der Übergangsregierung belohnt. Auch später haben viele Warlords durch Tricks und Drohungen Parlaments- und Regierungssitze erhalten, etwa die Hälfte des Parlaments ist mit Kriegsverbrechern und Islamisten besetzt.

Um sich selbst vor Strafverfolgung zu schützen, haben Parlament und Regierung im März 2007 skandalöserweise eine Amnestie für alle Kriegsverbrechen erlassen. Um die Ungeheuerlichkeit dieses Gesetzes zu kaschieren, ließ Präsident Karsai es in einem Punkt ändern: Privatpersonen dürfen nunmehr vor Gericht Anklage gegen Kriegsverbrecher erheben. Wer aber als Privatperson wagt, die mächtigen Warlords und Drogenbarone herauszufordern, riskiert sein Leben. Die zahllosen Massenvergewaltigungen und anderen Kriegsverbrechen werden auf diese Weise ungesühnt bleiben, wiewohl diese Straflosigkeit für Akte sexualisierter Kriegsgewalt ein direkter Verstoß gegen Resolution 1325 darstellt.

Der deutsche Frauensicherheitsrat hat deshalb zusammen mit Womnet und rund 50 im „Forum Menschenrechte“ zusammengeschlossenen Menschenrechtsorganisationen „anlässlich des Internationalen Tages gegen Gewalt an Frauen 2007 eine Erklärung herausgegeben, in der die Bundesregierung als eine der Hauptfinanciers des afghanischen Wiederaufbauprozesses aufgefordert wird, Druck auszuüben, „damit der Skandal der Straflosigkeit ein Ende findet.“ In der Erklärung heißt es weiter: „Straflosigkeit belohnt Verbrecher und Verbrechen. Straflosigkeit lädt dazu ein, weitere Verbrechen zu begehen. Straflosigkeit zersetzt jede Moral. Straflosigkeit beschleunigt und vervielfacht den Zyklus der Gewalt. Straflosigkeit nimmt den Opfern jede Lebenskraft und zerstört ihre Identität. Das gilt ganz besonders, wenn

es um Akte sexualisierter Kriegsgewalt ging. Gerade wir Deutschen sollten hier eine besondere Sensibilität und Verantwortung zeigen. Zahllose Nazi-Täter durften in der Bundesrepublik der Nachkriegszeit ungestraft ihre Beamtenkarrieren fortsetzen, während die überlebenden Opfer vergeblich darauf warteten, dass das ihnen angetane Unrecht endlich öffentlich anerkannt würde. Viele Verwerfungen der Nachkriegsgeschichte, unter anderem den RAF-Terrorismus, kann man ohne diese Straflosigkeit nicht verstehen... Den Warlords darf es nicht länger erlaubt sein, die Zukunft des Landes zu kidnappen.“

### **3 FAZIT**

Einmal mehr zeigt sich, dass die Weigerung der deutschen Bundesregierung, einen eigenständigen Aktionsplan zur systematischen Umsetzung der Resolution 1325 zu entwickeln, nicht ohne Folgen bleibt. Der Bericht von 2007 spiegelt vor allem ein zentrales Defizit wider: Es fehlt die kohärente Gesamtstrategie, die sich über einen nationalen Aktionsplan im Hinblick auf die zivile Krisenprävention und die Friedensstrategien in Kriseninterventionsländern entwickeln ließe. Deutschland verfügt über ausreichend geschlechtersensible Expertise in den einzelnen Ministerien, der GTZ und auf jeden Fall in der Zivilgesellschaft, um einen solchen Aktionsplan auf den Weg zu bringen und im Rahmen der Krisenprävention auch eigene Budgets für geschlechtersensible Friedenspolitik zu bestimmen.

### **4 EMPFEHLUNGEN**

Da keine unserer Empfehlungen aus dem Schattenbericht 2004 umgesetzt wurde, müssen wir zentrale Aspekte auf der Grundlage unserer heutigen Erkenntnisse an dieser Stelle wiederholen. 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-SoldatInnen) im Inland
- Bestrafung von BundeswehrsoldatInnen, 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 Entwicklung eines EU-weiten Aktionsplanes zur Umsetzung der Resolution
- 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*

*Sarah Clasen*

*Marie-Christine Heinze*

*Gitti Hentschel, Gund-Werner- Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der  
Heinrich-Böll-Stiftung*

*Heidi Meinzolt, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit*

*Jill Scherneck, Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll-Stiftung*

*Ute Scheub , Verein Scheherazade e.V.*

*Dr. Simone Wisotzki, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung*

## 5 ANHANG

Die UN-Resolution 1325: Wortlaut in deutsch als pdf-Datei unter:

[http://www.glow-boell.de/de/rubrik\\_2/5\\_740.htm#Wortlaut](http://www.glow-boell.de/de/rubrik_2/5_740.htm#Wortlaut)

### Der deutsche Frauensicherheitsrat (FSR): Wer er ist und was er will

Im März 2003 haben sich rund 50 Frauen aus Wissenschaft, Politik und Nichtregierungsorganisationen in einem bundesweiten Netzwerk für feministische Friedens- und Sicherheitspolitik zusammengeschlossen, dem deutschen Frauensicherheitsrat. politischen Stiftungen sind darin zusammengeschlossen, darunter die Plattform f. Zivile Konfliktbearbeitung, amnesty international, medica mondiale, die Friederich-Ebert- und die Heinrich-Böll-Stiftung, die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung und das Frauennetzwerk für Frieden.

Der Frauensicherheitsrat hat sich zur Aufgabe gesetzt, die Rolle von Frauen in der Friedens- und Sicherheitspolitik zu stärken und politische Impulse zur Beschleunigten Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu geben. Zu Beginn seiner Entstehung war ein ausdrückliches Ziel, die Aktivitäten der Bundesregierung während Deutschlands zweijähriger Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat kritisch begleiten. Gegenwärtig ist die Arbeit des Frauensicherheitsrats auf die Entwicklung eines bundesdeutschen Aktionsplans zur Umsetzung von UN-Resolution 1325 und die Umsetzung der Resolution auf der EU-Ebene konzentriert.

### *Arbeitsgrundlage*

Wichtige Grundlage für die Arbeit des FSR ist die Resolution 1325, die vom UN-Sicherheitsrat am 31. Oktober 2000 einstimmig verabschiedet wurde. Diese fordert die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an friedenserhaltenden bzw. -schaffenden Maßnahmen.

### *Der Ausgangspunkt der Arbeit des FSR*

Die traditionelle staatliche Außen- und Sicherheitspolitik ist noch immer eine Männerdomäne. Die zentralen Politikdiskurse und Entscheidungen werden von Männern dominiert, nur wenige Frauen finden sich in verantwortlichen Positionen. Alternative Analysen und Sichtweisen der internationalen Beziehungen finden kaum Gehör, geschweige denn Eingang in die operative Außen- und Sicherheitspolitik. Auf der anderen Seite nehmen der Staat und seine vorwiegend männlichen Akteure Frauen in ihren gesellschaftlichen Kontexten vor allem als Opfer und passiv Leidende in kriegerischen Auseinandersetzungen wahr. Dabei wird der Tatsache zu wenig Beachtung geschenkt, dass Frauen das Überleben der Gemeinschaft in Kriegs- und Nachkriegszeiten organisieren und durch ihre Arbeit den Hauptanteil am (Wieder-)Aufbau der Gesellschaft leisten. Ebenso

wird die aktive Rolle von Frauen in Friedensprozessen, in der Krisenprävention und der gewaltfreien Konfliktbearbeitung und -transformation kaum wahrgenommen. Frauen werden kaum oder gar nicht in offizielle Friedensverhandlungen oder UN-Missionen einbezogen. Die Bedürfnisse von Frauen und Mädchen in Krisengebieten, Flüchtlingslagern oder beim Aufbau von Entwicklungsprojekten werden immer noch zu wenig beachtet.

Auf nationaler wie auf internationaler Ebene sind wir noch weit entfernt von der Umsetzung der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates vom Oktober 2000.

### ***Die Ziele des Frauensicherheitsrats***

- Bündelung frauenpolitischer Kompetenz
- Einbeziehung der Genderperspektive in die Außen- und Sicherheitspolitik
- Impulsgebung für die nationale Umsetzung der UN-Resolution 1325
- Kritische Begleitung der Arbeit der Bundesregierung in der Aussen- und Sicherheitspolitik
- Verteidigung des Völkerrechts und von Menschenrechtsstandards
- Neudefinition des Sicherheitsbegriffs unter geschlechtsspezifischen Aspekten
- Entwicklung eines geschlechtsspezifisch orientierten Kriterienkatalogs für zivile Friedensmissionen
- Sensibilität für und Unterstützung von Frauen in Krisenregionen

### ***Die Arbeitsweise des Frauensicherheitsrats***

Der FSR ist ein autonomer Arbeitszusammenhang engagierter Frauen aus frauen-, friedens- und entwicklungspolitischen Organisationen in der Außen- und Sicherheitspolitik, politischen Stiftungen und Friedensforschungsinstituten. Seine Außenvertretung sowie die operative Arbeit wird durch eine - maximal - zehnköpfige Steuerungsgruppe geleistet. Der Informationsaustausch geschieht über ein internes e-mail-Netzwerk. Mindestens ein Mal im Jahr wird zu einer gemeinsamen Veranstaltung aller im FSR zusammengeschlossenen Gruppen und Einzelpersonen eingeladen, möglichst in Verbindung mit einer öffentlichen Veranstaltung.

Der FSR bildet einen Expertinnenpools für eine gender-sensitive Außen- und Sicherheitspolitik

Aktive Mitarbeit und Anregungen sind ausdrücklich erwünscht.

### ***Die Mitglieder der Steuerungsgruppe sind gegenwärtig:***

Sylvia Braun

Petra Bläss,

Sarah Clasen

Marie-Christine Heinze

Gitti Hentschel, Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll Stiftung

Heidi Meinzolt-Depner, Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit

Jill Scherneck, Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll-Stiftung

Ute Scheub, Verein Scheherazade e.V.

Judith Striek , Amnesty International  
Dr. Simone Wisotzki, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung

**Websites:** [www.frauensicherheitsrat.de](http://www.frauensicherheitsrat.de)  
[www.gwi-boell.de](http://www.gwi-boell.de) ([www.glow-boell.de](http://www.glow-boell.de) )