



Frieden braucht Frauen!

Erwartungen an die neu
gegründete Kommission zur
Friedenskonsolidierung

Inhalt



Impressum

ISBN 10: 3-89892-575-7
ISBN 13: 978-3-89892-575-4

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale
Entwicklungszusammenarbeit
Referat Entwicklungspolitik
Godesberger Allee 149
53175 Bonn

Redaktion:
Uwe Kerkow

Layout:
Pellens Kommuni-
kationsdesign GmbH

Fotos:
Sepp Spiegl

Webfassung 2006

- Begrüßung**
3 *Astrid Ritter-Weil*, Friedrich-Ebert-Stiftung
5 *Karin Nordmeyer*, UNIFEM, Vorsitzende des Deutschen Komitees
- Einführung**
6 **Die Entwicklung der Peace Building Commission**
Ekkehard Griep, Stellv. Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen
- Diskussion**
14 **Frauen an die Friedentische!
Chancen und Probleme bei der Unterstützung von
Frauengruppen in Konflikten und Post-Konfliktsituationen**
Parvina Nadjibulla, UNIFEM New York, Programm Governance, Peace and Security
- Erfahrungen aus Konfliktregionen**
17 **Resolution 1325 und Peace Building Commission –
eine sinnvolle Ergänzung?**
Thelma Ekiyor, Abteilungsleiterin, Center for Conflict Resolution, Universität Kapstadt
22 Diskussion
- Erfahrungen aus Konfliktregionen**
23 **Frauenrechte im Friedensprozess –
Erfahrungen aus der Konfliktregion Uganda**
Ruth Ojambo Ochieng, Uganda, Direktorin der internationalen Frauenorganisation Isis-WICCE (Women's Cross Cultural Exchange)
26 Diskussion
- Podiumsdiskussion**
27 **„Erwartungen an die Peace Building Commission“**
Doris Hertrampf, Auswärtiges Amt, Referatsleiterin Geschäftsbereich Vereinte Nationen
- Einleitende Thesen**
30 *Annette Kaiser*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Referat Friedensentwicklung und Krisenprävention;
33 **Einleitende Thesen**
Angelika Spelten, Gruppe Friedensentwicklung, Institut Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg
- Diskussion mit**
35 *Doris Hertrampf*
Annette Kaiser
Angelika Spelten
Thelma Ekiyor
Ruth Ojambo Ochieng
- Moderation: *Julitta Münch*, WDR
- 39 **Abkürzungen**

Begrüßung

Astrid Ritter-Weil



Im Namen der Friedrich-Ebert-Stiftung möchte ich Sie heute recht herzlich zur heutigen Fachkonferenz „Frieden braucht Frauen! Erwartungen an die neu gegründete Peace Building Commission“ begrüßen.

Seit einigen Jahren hat das internationale Interesse am Thema Frauen, Frieden und Sicherheit zugenommen. Nach der Verabschiedung der bahnbrechenden Resolution 1325 durch den UN-Sicherheitsrat im Jahre 2000 beschäftigen sich viele Organisationen der Politik und der Zivilgesellschaft mit der Verankerung einer Genderperspektive in der Friedenskonsolidierung und der Beteiligung von Frauen an Wiederaufbauprozessen nach bewaffneten Konflikten. Eine der wichtigsten Organisationen in diesem Zusammenhang ist mit Sicherheit UNIFEM, der UN Entwicklungsfonds für Frauen.

Die vierte Veranstaltung mit UNIFEM

Seit 2002 ist UNIFEM Partner der Friedrich-Ebert-Stiftung hier in Deutschland, wenn es um das Thema der Rolle der Frauen in Konflikten und ihrer Beteiligung an Friedensprozessen geht, und es ist nun schon die vierte Veranstaltung, die wir gemeinsam zu diesen Fragen durchführen.

Denn auch für die Friedrich-Ebert-Stiftung ist in den letzten Jahren das Thema Sicherheit in der internationalen Arbeit zunehmend in den Blickpunkt gerückt. Es ist der Stiftung ein Anliegen, mit Foren und Publikationen den Zusammenhang von Entwicklung und Sicherheit zu verdeutlichen,

sowie den Aufbau einer globalen Sicherheitsarchitektur als Rahmenbedingung der Entwicklung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen.

Aufbau einer globalen Sicherheitsarchitektur

Dabei ist es elementar, die politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure in die Diskussion über friedenssichernde Maßnahmen und ihre institutionelle Verankerung einzubeziehen. Die Stiftung bietet deshalb zum Thema des heutigen Tages nicht nur diese Veranstaltung an, sondern auch regionale Konferenzen in Afrika, Asien und Lateinamerika. Ein Expertengespräch am UN-Standort New York hat in Kooperation mit dem BMZ bereits im letzten Jahr stattgefunden.

Ein wichtiges Ergebnis dieser Veranstaltung war unter anderem die Feststellung, dass eine Erfolgsbedingung für friedensschaffende Maßnahmen die Beteiligung von Frauen sei und die Ausbildung von Frauen deshalb eine der entscheidenden Prioritäten für Wiederaufbauaktivitäten ist.

So ist es nur folgerichtig, dass dieser Aspekt zu einem sehr frühen Zeitpunkt in die weiteren Debatten miteingebracht wird.

Die heutige Fachkonferenz macht damit den Anfang und wir wollen nicht nur den Erwartungen der deutschen Zivilgesellschaft an die Peace Building Commission Ausdruck verleihen und ihren Dialog mit den Vertretern und Vertreterinnen der Politik fördern, sondern haben bewusst auch unsere Partnerinnen aus den Projektländern eingela-

den, um die heutigen Ergebnisse in die regionalen Folgekonferenzen „einzuspeisen“.

Erwartungen der deutschen Zivilgesellschaft

Mit UNIFEM haben wir eine Kooperationspartnerin gefunden, deren Beteiligung als beratende Organisation der Kommission, so wie es scheint unumstritten ist, die aber auch über einen reichen Erfahrungsschatz bei der Partizipation von Frauen an Friedensprozessen verfügt.

Wir hoffen aber, dass auch Sie als Teil der Zivilgesellschaft die Erfahrung und die Kompetenz unserer Referenten und Referentinnen nutzen und in eine lebhafte Diskussion mit ihnen einsteigen. In diesem Sinne wünsche ich mir am Ende der Konferenz einen Katalog von Erwartungen, in dem sich die Beiträge möglichst vieler hier Anwesenden wiederfinden.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und übergebe nun Platz und Mikrofon an Karin Nordmeyer von UNIFEM

Begrüßung

Karin Nordmeyer



Als Partnerin der Friedrich-Ebert-Stiftung kann ich unserer Partnerin nur herzlichen Dank dafür sagen, dass sie uns ins Boot geholt hat. Denn, dass Frieden Frauen braucht, das war der Welt eigentlich schon klar, bevor UNIFEM vor 30 Jahren gegründet wurde. Und ich darf unsere Partnerschaft auch dahingehend interpretieren, dass wir nicht nur Fakten und Erfahrungen einbringen. Sondern ich möchte auch noch einmal darauf hinweisen, dass UNIFEM eine der treibenden Kräfte gewesen ist, die dem UN-Sicherheitsrat die Resolution 1325 im Jahre 2000 abgetrotzt hat. Vor allem aber möchte ich das Interesse darauf lenken, dass wir im Moment in der Welt rund 40 so genannte Konflikte haben, die alle Frauen an den Friedentischen brauchten. Nur so können die Betroffenen eines Tages wieder zu einem Leben zurückfinden, das Gesellschaften auf unserem Globus hervorbringt, wie wir sie uns wünschen.

Frauen an die Friedentische

Und mit dieser Vision geht UNIFEM natürlich ganz konkret um. Visionen brauchen Füße und Erfahrungen. Die Erfahrungen, die UNIFEM für diese Arbeit eingebracht hat, resultierten zum Beispiel in einem ganz ungewöhnlich umfangreichen Bericht¹, den Elisabeth Rehn, die ehemalige Verteidigungsministerin von Finnland, und Ellen Johnson-Sirleaf, die nun als Präsidentin Liberias amtiert, erstellt haben. In ihm beschreiben die beiden Frauen sehr eindrücklich, warum tatsächlich Frieden nur verwirklicht werden kann, wenn Frauen an den Friedensverhandlungen teilnehmen. Ich wünsche uns allen, dass wir heute einen weiteren Schritt unternehmen, damit wir in einigen Jahren sagen können: Frieden wird geschaffen mit Männern und Frauen.

1 Elisabeth Rehn, Ellen Johnson Sirleaf und Victoria Brittain: UNIFEM's Progress of the World's Women 2002 Report (*Emerging Issues in Women's Experiences of War, Peace Building and Conflict Resolution*)



Einführung

Ekkehard Griep

Die Entwicklung der Peace Building Commission

Pacebuilding (Friedenskonsolidierung) – ein Begriff, der heute zum Standardvokabular der internationalen Politik gehört, hat keine lange Geschichte. So enthält beispielsweise die im Jahre 1945 in Kraft getretene Charta der Vereinten Nationen keine Referenz zum so genannten „Peacebuilding“. Obwohl bereits damals in der unmittelbaren Nachkriegszeit der Wiederaufbau staatlicher und gesellschaftlicher Ordnungen eine evidente Herausforderung darstellte, hatten die Gründungsmitglieder der UN in diesem Bereich offenbar kein Tätigkeitsfeld für die Weltorganisation antizipiert.

Erst fast fünf Jahrzehnte später, einhergehend mit einer durch das Ende des Kalten Krieges ausgelösten grundlegenden Veränderung sicherheitspolitischer Rahmenbedingungen, definiert UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali die Friedenskonsolidierung nach Beendigung eines Konflikts (*post-conflict peacebuilding*) in seiner „Agenda for Peace“ (Agenda für den Frieden, 1992) als Aufgabe für die Vereinten Nationen und ordnet es konzeptionell in das Spektrum der UN-Handlungsfelder des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements ein.²

Peacebuilding durchaus auch länderübergreifend

Als denkbare Aktivitäten im Rahmen der Friedenskonsolidierung nennt Boutros-Ghali beispielhaft die Entwaffnung von Bürgerkriegsparteien, die Mi-

nenräumung, die Wiederherstellung öffentlicher Ordnung, die Rückführung von Flüchtlingen, die Beratung und Ausbildung von Sicherheitspersonal, Wahlbeobachtung, verstärkte Maßnahmen zum Schutz von Menschenrechten, die Stärkung demokratisch legitimierter Regierungsinstitutionen sowie die Förderung von Prozessen politischer Partizipation. Dabei könne *Peacebuilding* durchaus auch länderübergreifend wirken (zum Beispiel in den Bereichen Landwirtschaft; Transport; Nutzung von Energie-Ressourcen wie Wasser oder Strom). Wichtig sei die Förderung von Vertrauen und Wohlergehen zwischen den Völkern, was auch durch den Abbau mentaler „Feindbilder“ (zum Beispiel durch Veränderung und Erweiterung von Curricula) im Sinne von Konfliktprävention geleistet werden könne. Schließlich betont Boutros-Ghali auch den innergesellschaftlichen Aspekt von Friedenskonsolidierung, indem er feststellt, dass sozialer Friede genauso wichtig sei, wie strategischer oder politischer Friede.³

Varianten des Peacebuilding

Nachdem die UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 47/120 vom 20. September 1993 dem *post-conflict peacebuilding* attestiert, ein neues, sich entfaltendes Konzept zu sein, meldet sich Boutros-Ghali mit einer Ergänzung (supplement) zur „Agenda for Peace“ im Januar 1995 erneut zu Wort. In

² Das sind: präventive Diplomatie; Friedensschaffung; Friedenserhaltung; Friedenskonsolidierung (*preventive diplomacy – peacemaking – peacekeeping – post-conflict peacebuilding*)

³ Im Original: „... social peace is as important as strategic or political peace.“

diesem Positionspapier aus Anlass des 50jährigen Bestehens der UN bekräftigt er die Gültigkeit des Konzeptes zur Friedenskonsolidierung, das sich mittlerweile einer breiten Anerkennung erfreut. Deutlicher aber streicht Boutros-Ghali nun die beiden Varianten beziehungsweise Wirkrichtungen des *Peacebuilding* heraus: Danach beziehen Maßnahmen der Friedenskonsolidierung nach Beendigung eines gewaltsam ausgetragenen Konfliktes ihre Berechtigung nicht nur aus dem Blick zurück, sondern wirken ihrerseits auch konfliktpräventiv, tragen also zur Verhinderung neuer Gewaltausbrüche bei. Neben dem „*post-conflict peacebuilding*“ erhält so auch die präventive Friedenskonsolidierung (*preventive peacebuilding*) konzeptionelle Konturen. Auch hier trägt Boutros-Ghali durch die Unterlegung mit Beispielen dazu bei, den stabilisierenden Ansatz der Friedenskonsolidierung transparent zu machen: Demilitarisierung, Kontrolle von Kleinwaffen, institutionelle Reformen, Verbesserungen des Polizei- und Justizsystems, Beobachtung der Menschenrechtslage, Wahlreformen, soziale und ökonomische Entwicklung. Dabei räumt Boutros-Ghali ein, dass die Implementierung von Maßnahmen des „*post-conflict peacebuilding*“ schon allein deswegen eine besondere Herausforderung darstellt, weil sinnvollerweise häufig ein integrierter Ansatz gewählt werde. So sind als Partner der UN unter anderem bisherige Konfliktparteien einzubeziehen – welche auch nach einem Friedensschluss nicht notwendigerweise gleiche oder parallele Interessen verfolgen, sondern sich gegebenenfalls nur auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner verständigt haben.

Präventive Friedenskonsolidierung

Auch im Hinblick auf die Rolle der Vereinten Nationen unterscheidet Boutros-Ghali weiter zwei grundsätzlich unterschiedliche Varianten der Friedenskonsolidierung:

Einfacher in der Begleitung durch die internationale Gemeinschaft sind post-Konflikt-Situationen dabei dann, wenn die Implementierung eines Friedensabkommens durch eine (multidimensionale) UN-Friedensmission überwacht wird, wenn die Vereinten Nationen also bereits in der betreffen-

den Region präsent sind (erster Fall). Je nach Ausgestaltung des Mandates wurden hier der UN-Mission bereits wesentliche Aufgaben der Friedenskonsolidierung übertragen (zum Beispiel Vorbereitung von Wahlen, Reintegration ehemaliger Kombattanten). Im Idealfall können mit zunehmendem Erfolg der friedenserhaltenden Mission – das heißt bei zunehmender Stabilisierung der Konfliktregion – Sonderprogramme und Agenturen der UN (wie zum Beispiel UNDP, oder die FAO und die WHO) schrittweise ihre Aufgaben übernehmen und so allmählich zu eigenständigen Akteuren des Aufbaus werden. In einem solchen Übergangsprozess ist die Koordinierung der vielfältigen Maßnahmen und Akteure naturgemäß von zentraler Bedeutung: Während die UN-Aktivitäten mit Beginn des UN-Mandates durch den Leiter der Peacekeeping Operation (SRSG) gesteuert werden, übernimmt diese Aufgabe später sinnvollerweise der *UN Resident Coordinator*, da dieser auch nach der Beendigung der Friedensmission in der Region verbleibt.

Koordinierung von zentraler Bedeutung

In der Diktion Boutros-Ghalis dürften Maßnahmen der Friedenskonsolidierung allerdings anspruchsvoller sein, wenn in der Krisenregion bisher keine UN-Friedensmission tätig ist (zweiter Fall). Die Vereinten Nationen verfügen hier weder über ein Mandat zur Friedensschaffung (zum Beispiel für das Herbeiführen eines Friedensschlusses auf dem Verhandlungsweg) noch über eines zur Friedenserhaltung (*peacekeeping*). Selbst wenn in einer solchen Situation ein *Resident Coordinator* vorhanden ist, wäre dessen Rolle im wesentlichen auf den ökonomischen, sozialen und humanitären Bereich orientiert. Mit Blick auf politische Maßnahmen (zum Beispiel hinsichtlich der Lage der Menschenrechte, der Rolle der Polizei oder der allgemeinen Sicherheitslage) könne die Beratung der Regierung des Gastlandes durch den *Resident Coordinator*, so Boutros-Ghali, hingegen leicht zum Vorwurf der Mandatsüberschreitung führen. In solchen Situationen solle dann die politische Verantwortung für die Frühwarnung (*early warning*) durch das UN-Sekretariat wahrgenommen werden.

Aufgrund seines allgemeinen Mandates zu präventiver Diplomatie und Friedenswahrung könne beziehungsweise solle in einem solchen Fall der UN-Generalsekretär die Initiative ergreifen. Zu denken sei hier zum Beispiel an die Entsendung einer Mission in Abstimmung mit der jeweiligen Regierung und die Entwicklung zweckmäßiger Handlungsoptionen.

Überschneidungen von Peacebuilding und Peacekeeping

Die Überlegungen Boutros-Ghalis sind mit Blick auf die internationalen Bemühungen um Friedenskonsolidierung in Krisenregionen aus verschiedenen Gründen als hilfreich, konzeptionell weiterführend und daher insgesamt positiv zu bewerten. Zunächst wird der Begriff des *Peacebuilding* überhaupt in das Aufgabenspektrum der UN eingeführt und durch zahlreiche praxisbezogene Beispiele definiert. Durch eine systematisch klare Einordnung und Abgrenzung gegenüber drei anderen zentralen Handlungsfeldern wird das *post-conflict Peacebuilding* zudem in einem friedens- und sicherheitspolitischen Koordinatensystem positioniert, dessen Gültigkeit seither nicht in Frage steht: Grundlinien internationalen Krisenmanagements wären heute ohne den Aspekt der Friedenskonsolidierung wenig brauchbar. Insbesondere thematisiert – und problematisiert – Boutros-Ghali die Frage von Überschneidungen und Komplementarität des *Peacebuilding* mit dem *UN-Peacekeeping*. Er nimmt auf beide Dimensionen der Friedenskonsolidierung (nach Konflikten und präventiv) Bezug und unterstreicht schließlich den umfassenden politischen Anspruch der Friedenskonsolidierung, der gegebenenfalls auch für frühere Konfliktparteien hochbrisante Herausforderungen beinhalten kann (wie zum Beispiel Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatsaufbau, Gewährleistung von Sicherheit). Allerdings wird in den 90er Jahren eine Institutionalisierung des *Peacebuilding*-Ansatzes weder durch Boutros-Ghali noch durch die Mitgliedsländer der UN in Erwägung gezogen, geschweige denn zielgerichtet angestrebt. Die Zeit scheint noch nicht reif, obwohl Friedensprozesse

auch für die internationale Öffentlichkeit erkennbar auf teils dramatische Weise gescheitert waren (zum Beispiel Angola 1993, Ruanda 1994).

Der Brahimi Bericht

Ein neuer Impuls erfolgt durch den im August 2000 vorgelegten sogenannten Brahimi-Bericht. Dieses Expertenpapier mit Empfehlungen zur Fortentwicklung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen fordert unter anderem auch die Entwicklung von Strategien für die Friedenskonsolidierung (länderbezogen wie auch für das UN-System insgesamt), was die Interdependenz und Komplementarität unterschiedlicher Handlungsfelder, letztlich aber auch ein ganzheitliches Verständnis internationalen Engagements unterstreicht. So wird durch die Brahimi-Kommission unter anderem vorgeschlagen,

- im jeweils ersten Jahresbudget von UN-Friedensmissionen einen geringen Anteil für die Finanzierung rasch realisierbarer Wiederaufbauprojekte (so genannte *quick-impact projects*) vorzusehen;
- im Rahmen komplexer Friedensmissionen der Stärkung rechtsstaatlicher Institutionen und einem verbesserten Menschenrechtsschutz verstärkt Rechnung zu tragen;
- die Demobilisierung ehemaliger Konfliktparteien dadurch zu beschleunigen, dass zumindest in der Anfangsphase von UN-Friedensmissionen die Finanzierung von Abrüstungs- und Reintegrationsmaßnahmen über Pflichtbeiträge der Mitgliedsländer – das heißt nicht über freiwillige Zahlungen – erfolgt.

Entwicklung von Strategien zur Friedenskonsolidierung

Im Hinblick auf die Institutionalisierung der Friedenskonsolidierung ist von Interesse, dass der Brahimi-Bericht die Stärkung der permanenten Kapazität des UN-Sekretariates zur Entwicklung von Strategien zur Friedenskonsolidierung anregt. In diesem Zusammenhang wird die Einrichtung

einer *Peacebuilding Unit* innerhalb der Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (*Department of Political Affairs, DPA*) des Sekretariats ausdrücklich unterstützt – einer Hauptabteilung übrigens, die innerhalb des UN-Systems bereits seit 1997 offiziell zum *focal point* für alle Fragen der Friedenskonsolidierung bestimmt worden war. Eine solche Peacebuilding Unit konnte zwar formell nicht etabliert werden, da die Mitgliedsländer letztlich keine entsprechenden Haushaltsmittel bereitgestellt haben. Auch innerhalb des UN-Systems bestanden teils divergierende Auffassungen. Allerdings wurde ein für freiwillige Beiträge offener Treuhandfonds (Fonds zur Friedenskonsolidierung, *Peacebuilding Fund, PBF*) eingerichtet, aus dem die DPA einzelne Projekte finanzieren und Experten unter Vertrag nehmen konnte. Die ersten Bemühungen um eine organisatorische Abbildung der Friedenskonsolidierung im UN-System können also allenfalls als bedingt erfolgreich beurteilt werden. Zugleich wird aber deutlich, dass die aktuell zu etablierende Kommission zur Friedenskonsolidierung (PBC) – wie auch das ebenfalls beschlossene *Peacebuilding Support Office (SO)* innerhalb des UN-Sekretariats – durchaus auf gewisse interne Erfahrungswerte zurückgreifen können. Von der Kompetenz des DPA sollte heute sinnvollerweise profitiert werden.

Effizienz der UN in der Erhaltung von Frieden verbessern

Wenige Wochen nach der Veröffentlichung des Brahimi-Berichtes beschlossen die Staats- und Regierungschefs der UN-Mitgliedsländer in der Millenniums-Erklärung vom 18. September 2000 unter anderem, die Effizienz der UN in der Erhaltung von Frieden und Sicherheit auch dadurch zu verbessern, dass die für Maßnahmen des *post-conflict Peacebuilding* benötigten Ressourcen und Instrumente bereitgestellt werden. Neben dieser zwar ermutigenden, aber doch recht allgemein formulierten Verpflichtung enthält die Millenniums-Erklärung, die als wegweisendes Dokument für das neue Jahrtausend gelten soll und unter anderem die Millenniums-Entwicklungsziele definiert, keine aus-

drückliche Referenz zum *post-conflict Peacebuilding*. Allerdings nimmt man den Brahimi-Bericht offiziell zur Kenntnis und fordert die Generalversammlung auf, dessen Empfehlungen rasch zu bearbeiten. Insofern wird hier den Brahimi-Vorschlägen zur Stärkung der *Peacebuilding*-Fähigkeiten zumindest ein erkennbarer politischer Impuls verliehen.

Die institutionelle Lücke

Eine weitergehende Institutionalisierung der Friedenskonsolidierung innerhalb des UN-Systems gelangt erst wieder im Zuge des von Generalsekretär Kofi Annan initiierten Reformprozesses im Vorfeld des Weltgipfels 2005 in den Fokus. Die durch Annan eingesetzte Hochrangige Expertengruppe setzt in ihrem Abschlussbericht vom Dezember 2004 vielfach Maßstäbe für die weitere Reformdebatte und markiert in diesem Kontext auch die Defizite der UN im Bereich des *post-conflict Peacebuilding*. Die Experten prägen dabei einen Begriff, der sich fortan verselbständigt und heute in keiner einschlägigen Abhandlung fehlt: Das UN-System sei mit Blick auf das Aufgabenfeld der Friedenskonsolidierung durch eine institutionelle Lücke (*key institutional gap*) gekennzeichnet: Keine Stelle innerhalb des UN-Systems sei speziell auf das Ziel verpflichtet, den Zusammenbruch von Staaten zu verhindern oder den Übergangsprozess vom Krieg zum Frieden zu unterstützen. Eine Kommission für Friedenskonsolidierung (*Peacebuilding Commission, PBC*) solle diese Lücke schließen, wobei die ins Feld geführten Argumente dabei so eindringlich wie überzeugend sind: Es bestünde eine internationale Verpflichtung zur Unterstützung fragiler oder kollabierter Staaten (*failed states*), damit diese ihre eigenverantwortliche Handlungsfähigkeit wieder oder neu erlangen könnten. Die UN seien hier in besonderer Weise geeignet, unter anderem aufgrund ihrer internationalen – das heißt politischen und völkerrechtlichen – Legitimation und ihrer weitreichenden Erfahrungen in der Begleitung von Übergangsprozessen. Die Stärkung einer solchen UN-Kapazität, so die Experten, müsse zur Priorität werden.

Kernaufgaben der Kommission

In einer zweiten Stufe greift der UN-Generalsekretär selbst durch seinen Bericht „In größerer Freiheit“ (21. März 2005) in die Reformdiskussion ein. Die Notwendigkeit nachhaltiger Friedenskonsolidierung illustriert Annan durch die ernüchternde Feststellung, daß in etwa 50 Prozent aller Länder, in denen ein kriegerischer Konflikt beendet wurde, binnen fünf Jahren ein Rückfall in die Gewalt zu verzeichnen ist. Ansonsten schließt sich der Generalsekretär den Empfehlungen der Expertengruppe weitgehend an, so hinsichtlich der Kernaufgaben der Kommission (zum Beispiel die Generierung von Ressourcen, verbesserte Koordination verschiedener Akteure, verlängerte politische Wahrnehmung) und ihrer Zusammensetzung.

Keine Frühwarnung durch die PBC

Neue, eigene Akzente setzt Annan gleichwohl, indem er den Expertenvorschlag in drei Bereichen modifiziert – übrigens aufgrund von Reaktionen seitens der Mitgliedsstaaten: So fordert er Berichte der Kommission nicht nur gegenüber dem Sicherheitsrat, sondern – je nach Konfliktphase – auch an den ECOSOC. Daneben hält der Generalsekretär die Wahrnehmung von Frühwarn- oder Monitoring-Aufgaben durch die PBC für unangemessen. Schließlich sollen UN-Mitgliedsstaaten auf jeder Stufe des Wiederaufbauprozesses den Rat der Kommission einholen können. Im Ergebnis drängt Annan die Staats- und Regierungschefs, eine intergouvernementale (das heißt prinzipiell aus Regierungsvertretern bestehende) PBC – sowie ein *Peacebuilding Support Office* (SO) im UN-Sekretariat – einzurichten. Zudem solle ein ständiger *Peacebuilding-Fonds* für freiwillige Zahlungen geschaffen und durch Beiträge gefüllt werden.

Peacebuilding-Fonds für freiwillige Zahlungen

Die dritte – und vorerst letzte – Stufe des UN-Reformprozesses wird durch die Ergebnisse des Weltgipfels 2005 markiert. Verglichen mit den hochgesteckten Erwartungen in einer oft als chancenreich beschriebenen Phase globaler Politik fielen die Ergebnisse denn doch eher bescheiden aus. Das politisch maßgebliche Ergebnisdokument vom 20. September 2005 enthält als eines der wenigen konkreten Ergebnisse – unter anderem neben der Anerkennung einer völkerrechtlichen Verantwortung zum Schutz vor massiven Menschenrechtsverletzungen (*responsibility to protect*, Schutzverantwortung) und der Aufstellung einer ständig präsenten Polizeikapazität – auch den Beschluss zur Einrichtung der PBC. Offenbar konnten sich die mehr als 170 Staats- und Regierungschefs dem Rat einer solchen Institutionalisierung nicht entziehen. Als Hauptzweck der Kommission wird entsprechend ein zweifacher Anspruch definiert, nämlich „alle relevanten Akteure zusammen zu führen, um Ressourcen aufzubringen und integrierte Strategien für post-Konflikt Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau vorzuschlagen und dazu Rat zu geben.“⁴

Völkerrechtliche Schutzverantwortung

Ergänzend legt das Gipfeldokument explizit fest, dass

- die PBC ein intergouvernementales Beratungsgremium vorwiegend für den Sicherheitsrat sein wird (also keine eigenständigen politischen Entscheidungen trifft);
- die PBC in allen Angelegenheiten auf der Grundlage des Konsens ihrer Mitglieder arbeiten soll;
- die PBC in unterschiedlichen Konfigurationen zusammentreten wird (Ständiges Organisationskomitee und länderspezifische, auf das jeweilige Krisengebiet zugeschnittene Zusammensetzung);
- Weltbank und IWF an allen Sitzungen der PBC teilnehmen sollten.

4 Übersetzung durch die Red. Im Original heißt es: „... to bring together all relevant actors to marshal resources and to advise on and propose integrated strategies for post-conflict peacebuilding and recovery.“

Keine eigenständigen politischen Entscheidungen

Ergänzend wird der Generalsekretär – weitgehend seinem eigenen Vorschlag entsprechend – aufgefordert,

- (a) einen ständigen Peacebuilding Fonds zu etablieren, der durch freiwillige Beitragsleistungen gespeist werden soll sowie
- (b) innerhalb des UN-Sekretariats – und im Rahmen verfügbarer Ressourcen – ein „kleines“ *Peacebuilding Support Office* (SO) einzurichten.

Schließlich wird in der Gipfelerklärung festgelegt, dass die *Peacebuilding Commission* bis zum Ende des Jahres 2005 ihre Tätigkeit aufnehmen solle.

Ausgestaltung der PBC

Dies ist – aufgrund schleppender Auswahl der Mitglieder der PBC – so zwar bisher nicht erfolgt. Immerhin aber hat die Generalversammlung – maßgeblich vorangetrieben durch ihren Präsidenten Jan Eliasson (Schweden) – durch Beschluss in der Sitzung vom 20.12.2005 die Ausgestaltung der Kommission für Friedenskonsolidierung verbindlich festgelegt. Der Sicherheitsrat bekräftigte die Einrichtung der PBC mit einer im wesentlichen daran angelehnten Resolution.

Die inhaltlichen Vorgaben des Gipfeldokumentes wurden in diese Beschlüsse übernommen und um einige Verfahrensregeln für die PBC ergänzt. Ferner ist nun die Zusammensetzung des Organisationskomitees festgelegt worden (insgesamt 31 Mitglieder, davon je sieben aus Sicherheitsrat und ECOSOC, je fünf der Haupttruppen- beziehungsweise -polizeisteller in UN-Missionen sowie sieben weitere durch die Generalversammlung zu wählende Mitgliedsländer). Sinnvoll erscheint dabei der Aspekt, auch solche Länder in die PBC zu entsenden, die selbst durch einen post-Konflikt-Wiederaufbau hindurch gegangen sind: Authentische Erfahrungen können gewiss eine hilfreiche Orientierung sein.

Politisches Interesse auf Seiten aller Beteiligten

Insgesamt lässt sich zur Entwicklung der PBC festhalten: Seit Boutros-Ghali 1992 den Begriff des „*post-conflict Peacebuilding*“ auf der Ebene der globalen Politik eingeführt hat, sind – abgesehen von meist in der Zuständigkeit des DPA erfolgten *Peacebuilding*-Feldmissionen sowie den haushaltsmäßig nicht regulär abgesicherten „*Peacebuilding*“-Initiativen innerhalb des UN-Sekretariates – mehr als 13 Jahre vergangen, bis eine institutionelle Verankerung im UN-System erfolgt. Die durch den Weltgipfel 2005 beschlossene Einrichtung einer PBC hat mittlerweile Konturen angenommen, und dies kann sicher als Erfolg im Sinne eines kohärenten Ansatzes zur Friedenskonsolidierung gewertet werden. Auf der Grundlage operativer Notwendigkeiten hat sich ein starkes politisches Interesse – interessanterweise auf Seiten aller Beteiligten – entwickelt, das auch weiterhin ein treibender Faktor sein dürfte. Ganz ohne Zweifel hat sich dieses neue Organ bereits jetzt, noch vor der Aufnahme seiner eigentlichen Tätigkeit, einen erheblichen Vertrauensvorschuss erworben. Die Hochrangige Expertengruppe hatte in ihrem Reformbericht die Situation auf Seiten des politischen Mandatgebers noch kritisch, vielleicht auch etwas überspitzt beschrieben: „Wenn die UN-Friedenstruppen ein Land verlassen, dann verschwindet dieses Land vom Radarschirm des Sicherheitsrates.“ Ob und inwiefern es der PBC gelingt, einem solchen Aufmerksamkeitsverlust entgegenzuwirken, wird erst die zukünftige Entwicklung zeigen. Gefragt sind dabei zu einem wesentlichen Teil die UN-Mitgliedsländer: Sie haben dieses neue Gremium geschaffen, sie sollten seine Existenz durch eine kluge Nutzung seiner Möglichkeiten nun auch rechtfertigen.

13 Jahre bis zur institutionellen Verankerung

Die gewachsene Relevanz des *Peacebuilding* als eines aktuellen Handlungsfeldes für die internationale Gemeinschaft wird nicht zuletzt durch das heutige Tätigkeitsspektrum zahlreicher UN-Frie-

densmissionen unterstrichen. So enthalten moderne, multidimensionale UN-Operationen vielfach Elemente der Friedenskonsolidierung, die nicht selten den Charakter solcher Missionen prägen. In besonders augenfälliger Weise lässt sich dies zum Beispiel anhand der aktuellen UN-Friedensmissionen in Haiti und Liberia verdeutlichen – zumal beide Länder auch exemplarisch für Krisenregionen stehen, in denen erste Wiederaufbau-Erfolge durch Rückschläge im Friedensprozess wieder zunichte gemacht wurden, was zur Mandatierung neuer UN-Missionen führte.

Gewachsene Relevanz des Peacebuilding-Ansatzes

Beispielhaft für *Peacebuilding*-Anteile in den Mandaten dieser beiden UN-Operationen stehen so anspruchsvolle und diverse Aufgaben wie

- die Schaffung eines sicheren Umfeldes,
- die Entwicklung eines Maßnahmenkataloges für die Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration und Repatriierung aller bewaffneter Konfliktparteien,
- die Förderung und der Schutz der Menschenrechte sowie die Überwachung der Menschenrechtspraxis,
- die Unterstützung der nationalen Regierung bei der Wiederherstellung einer funktionstüchtigen Struktur für die Verwaltung einheimischer Bodenschätze,
- die Unterstützung bei der Vorbereitung landesweiter Wahlen,
- die Unterstützung der Regierung beim Aufbau einer nationalen Polizei (im Einklang mit demokratischen Standards, einschl. Ausbildungsberatung und der Beachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Mann und Frau),
- die Unterstützung von Prozessen des nationalen Dialogs und der Versöhnung.

Anspruchsvolle und diverse Aufgaben

Anhand dieses breiten Aufgabenspektrums ist unmittelbar ableitbar, dass wirkungsvolle Friedenskonsolidierung kaum durch Einzelpersonen oder einzelne Gruppen allein geleistet werden kann, sondern erst die Koordinierung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure den Erfolg wahrscheinlich macht. Integriertes Vorgehen in allen Phasen der Friedenskonsolidierung ist wünschenswert. Dabei liegt auf der Hand, dass sich die Relevanz einzelner Akteure im Verlauf des Friedensprozesses verändert, so wie sich auch die Schwerpunktaufgaben (Prioritäten) im Verlauf solcher Prozesse naturgemäß verlagern (zum Beispiel weg von „Sicherheit“, hin zu „Demokratisierung“). Erkenntnisse, die an Boutros-Ghali erinnern – dessen Ansätze aus heutiger Perspektive realitätsnah und weitsichtig zugleich erscheinen. Entscheidendes Kriterium für den Erfolg einer Friedenskonsolidierung bleibt die Nachhaltigkeit des Friedensprozesses, und der konkrete Erfolg von Wiederaufbaumaßnahmen wird damit letztlich auch zum Maßstab für den Erfolg der PBC.

Integrierte Vorgehensweise

Die Frage, ob es krisen- und konfliktgeschüttelten Ländern mittel- bis langfristig aus eigener Kraft gelingen kann, politisch und wirtschaftlich lebensfähig zu sein, wird die Arbeit der PBC leiten. Vor dem ersten Praxistest dieses neuen Gremiums lassen sich die hochgesteckten Erwartungen gegenüber der Kommission zusammengefasst in folgenden Aspekten bündeln:

- Verfügbarmachung von Ressourcen,
- Sicherung politischer Aufmerksamkeit (auch mittel- und langfristig),
- Schaffung adäquater Planungskapazitäten sowie
- Verbesserte Koordination und Kohärenz.

Im Sinne nachhaltiger Friedensentwicklung in vielen Krisen- und Konfliktgebieten, aber auch im Interesse der Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft kann man der Kommission für Friedenskonsolidierung nur jeden Erfolg wünschen.

Diskussion

Frage: Ich würde mich dafür interessieren, welche Möglichkeiten die Konstruktion der *Peace Building Commission* bietet, Frauen einzubinden. In Stichworten: Welche Kontaktmöglichkeiten, Anhörungsrechte und Berichtspflichten gibt's es?

Ekkehard Griep: Die eigentliche Beantwortung dieser Frage möchte ich gerne dem Panel heute Nachmittag überlassen. Hier nur eine grundsätzlicher Anmerkung: Die PBC ist ein beratendes Gremium der Regierungen. Zunächst einmal sind also die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen diejenigen, die über Personalfragen entscheiden.

Es wäre also denkbar, dass bestimmte Länder, die einen Sitz in der Kommission halten auch Vertreter von NRO in ihren Delegationen haben. Es gibt ähnliche Beispiel in anderen Bereichen der UN.

Beteiligung von Frauen ausgewertet

Zu den bisherigen Erfahrungen: Die Vereinten Nationen haben die Beteiligung von Frauen an ihren Friedensmissionen im Jahre 2003 ausgewertet. Dabei ist herausgekommen, dass beim zivilen Personal der UN-Friedensmissionen etwa 30 Prozent weiblich sind. In der Polizeikomponente sind es aber nur noch etwa vier Prozent Frauen und bei den militärischen Kontingenten etwa 1,5 Prozent. Es gab zumindest eine Leiterin einer UN-Friedensmission und mehrere Leiterinnen der Polizeieinheiten, an die ich mich erinnern kann.

Wie Frauen vor Ort in die Arbeit einbezogen werden können, wird stark von den einzelnen Fällen und den Regionen abhängen, in denen die PBC arbeiten wird. Wenn aber alle beteiligten Akteure grundsätzlich offen füreinander sind und die Bereitschaft da ist, die verschiedenen Kompetenzen auch einzubinden, sollte da vieles möglich sein.

Doris Hertrampf: Die Resolution sagt schon etwas über das Verhältnis der PBC zur Zivilgesellschaft aus. Paragraph 20 fordert die Kommission auf, eine Gender-Perspektive in die gesamte Arbeit zu integrieren. Und Paragraph 21 ermutigt die Kommission, mit der Zivilgesellschaft zu konsultieren. Das wird präzisiert als NRO, einschließlich Frauenorganisationen und Privatsektor. Derzeit wird

darüber nachgedacht, in wie weit die Kommission öffentlich tagen oder ob es zum Beispiel Hearings zu relevanten Themen geben soll. Vorschläge aus der Zivilgesellschaft können sinnvoll in diesen Beratungsprozess eingespeist werden.

Gender-Perspektive integrieren

Frage: Wie sehen sie die Chancen, dass die Prävention von Kriegen zu einem Arbeitsauftrag der Kommission wird? Können sie bitte die institutionelle Lücke, die die PBC schließen soll, noch einmal erläutern?

Ekkehard Griep: Ich denke, dass die PBC Bewusstsein für die große Bedeutung der Prävention bilden kann und wird. Prävention ist nicht nur politisch sondern auch, was die Kosten betrifft, viel günstiger, als die Beschäftigung mit Konfliktfolgen und Wiederaufbau. Ich glaube, dass durch den Reformprozess der UN die Thematik der Friedenskonsolidierung insgesamt stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit und der Politiker gerät. Auch in Ruanda hat es nicht an rechtzeitigen Warnungen gefehlt. Doch muss zur Prävention jeweils eine politische Entscheidung getroffen werden. Die Verantwortung für solche Entscheidungen trägt der Sicherheitsrat. Bei den zum Teil beklagenswerten Ergebnissen der Politik des Sicherheitsrates spielen nationale Interessen eine wesentliche Rolle.

Präventives Mandat wurde verworfen

Zur institutionellen Lücke: Im UN-Sekretariat gibt es eine ganze Hauptabteilung, die sich mit Friedenserhaltung (Peacekeeping) beschäftigt und die Planung, Begleitung und Analyse von Friedensmissionen durchführt. Dieser Bereich ist also institutionalisiert. Das gleiche gilt für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. UNDP zum Beispiel, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen ist eine solche Institution. Zwischen einem Friedenabkommen mit der UN-Friedensmission, die dieses überwacht und dem Einsetzen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit besteht jedoch eine Lücke.

Frauen an die Friedentische!

Parvina Nadjibulla

Chancen und Probleme bei der Unterstützung von Frauengruppen in Konflikten und Post-Konfliktsituationen

Frau Nadjibulla konnte zu der Tagung nicht persönlich anwesend sein. Deshalb wurde ihr Redemanuskript verlesen. Dieses wird hier in deutscher Übersetzung wieder gegeben:

Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen stärken

Die Partizipation von Frauen an allen Aspekten von Friedensprozessen und eine systematische Beachtung ihrer Bedürfnisse und Prioritäten sind nicht einfach Ziele ihrer Emanzipation. Sie sind entscheidend für einen gerechten und nachhaltigen Frieden. Frauen kennen die Kosten des Krieges – was es heißt, vertrieben und vom öffentlichen Leben ausgeschlossen zu werden und als Bürgerinnen zweiter Klasse zu gelten. Sie kennen die Gegebenheiten vor Ort und wissen, was geschehen muss, um die Ungerechtigkeiten des Krieges anzugehen und einen Rückfall in den Konflikt zu verhindern. Frauen können und müssen Teil der Lösung für einen dauerhaften Frieden sein.

Frauen pflegen Beziehungen zwischen verfeindeten Gruppen

Mit der Unterstützung der Geberländer hat UNIFEM in über 20 von Konflikten betroffenen Ländern gearbeitet, um dabei zu helfen, Frauen an die Verhandlungstische zu bringen und ihre Rolle bei der Friedenskonsolidierung und dem Wiederaufbau nach dem Krieg zu stärken. Wir haben uns sowohl auf die Unterstützung von Frauenrechten konzentriert und ihre Einbindung in Verfassungs- und Rechtsreformen in den Aufbau von Institutionen,

als auch auf die Stärkung weiblicher Führungskräfte und der Beteiligung von Frauen bei Entscheidungsfindungsprozessen. Wir haben erlebt, dass Frauen Beziehungen zwischen verfeindeten Gruppen pflegen können – über politische, ethnische und religiöse Gräben hinweg – um einen echten Dialog zu ermöglichen. Sie können eine andere Perspektive in Friedensverhandlungen einbringen und dort schwierige Themen ansprechen – von Landnutzungsrechten bis hin zu vergewaltigten Babys – die sonst vielleicht übersehen worden wären. Und Frauen können die Grundlagen für Versöhnung und weiter reichende soziale Inklusion legen und für die Nachhaltigkeit des Friedens in ihren Dörfern arbeiten.

Schwierige Themen ansprechen

Unsere Arbeit hat einige wichtige Lektionen und Herangehensweisen entstehen lassen:

- Interventionen, um Frauen an Friedensprozessen teilhaben zu lassen, müssen so früh wie möglich erfolgen und dauerhaft erhalten werden, damit sicher gestellt werden kann, dass Frauen als legitime Teilnehmerinnen wahrgenommen werden.
- Die physische und wirtschaftliche Sicherheit von Frauen sind unerlässliche Voraussetzungen für ihr Engagement in friedenskonsolidierenden Aktivitäten. Reformen der Justiz und des Sicherheitssektors müssen also zügig geschlechtsspezifische Gewalt und die Besitzrechte von Frauen thematisieren.
- Die Mobilitätsbeschränkungen von Frauen, Zeitmangel und ihre manchmal geringe Bildung erfordern innovative Kompensationsme-

chanismen von externen Akteuren; zum Beispiel die Errichtung von Wahlkabinen in der Nähe von Märkten, auf denen Frauen ihre Stände haben.

Besondere Mandate einrichten

- Institutionen mit exekutiven Vollmachten müssen in Nachkriegssituationen spezielle Mechanismen und sogar besondere Mandate einrichten, um Frauen ein Engagement zu ermöglichen das Geschlechtergerechtigkeit und nachhaltigen Frieden befördert.
- Es ist Zeit, über die reine Aufklärungsarbeit zur Resolution 1325 hinauszugehen und Strukturen der Rechenschaftslegung weiter zu entwickeln, um sicher zu stellen, dass sie umgesetzt wird.

Wir kennen die Fakten genau, aber leider gehen diese Kenntnisse im Bestreben, auf die jeweils jüngste Krise zu reagieren, viel zu regelmäßig verloren. Und dabei ist genau inmitten der Krise der Zeitpunkt, zu dem diese Themen eine zentrale Rolle spielen sollten. Doch Worte allein können Frauen nicht zu einem Sitz am Verhandlungstisch verhelfen.

Eine gemeinsame Frauen-Agenda entwickeln

Unsere Erfahrungen bei der Unterstützung von Frauen in Friedensprozessen – von der Region der Großen Seen, über den Sudan, Somalia und Afghanistan bis Osttimor – hat die Bedeutung gezeigt, die die Entwicklung und Implementierung einer gemeinsamen Strategie von Frauen hat, um den Frieden zu befördern und Sicherheit, die politische, ethnische und religiöse Gräben überbrückt und Emanzipation voran bringt. Dies schließt eine langfristige Unterstützung ein und verlangt Investitionen an Zeit, Bemühungen und Ressourcen um es Frauen der verschiedenen Konfliktparteien zu ermöglichen, zusammenzukommen und gemeinsame Prioritäten und Ziele zu identifizieren.

Verbindungen über ethnische und politische Trennlinien hinweg

In Ländern wie Afghanistan, Liberia und Kolumbien hat UNIFEM mit den Partnern nationale Konsultationen von Frauen unterstützt, um gemeinsame Agenden zu erarbeiten und Verbindungen über ethnische und politische Trennlinien hinweg aufzubauen. Der Prozess der Einigung entlang gemeinsamer Prioritäten für den Frieden ist ein erster ausschlaggebender Schritt um die Einbindung von Frauen in die politischen und friedenspolitischen Prozesse auszuweiten. Wir haben gelernt, dass die internationale Unterstützung für solche Prozesse auf eine Art erfolgen muss, die den beteiligten Frauen die volle Souveränität über die Wahl der Prioritäten, die Empfehlungen und die Entscheidungsfindung belässt. Die Rolle von UNIFEM ist die eines zuverlässigen Partners und ehrlichen Maklers, um Frauen dabei zu helfen, strategische Zugänge zu Friedens- und Transitionsprozessen zu finden, die es ihnen ermöglichen, Einfluss auf entscheidende Fragen zu nehmen, die Chancen und Gerechtigkeit für Frauen betreffen.

Ein Umfeld für die effektive Partizipation von Frauen

Obwohl Frauen fähige Anwältinnen für ihre Beteiligung in Friedensverhandlungen und am Wiederaufbau sind, können Frauenquoten viel dazu beitragen, ihnen größere Partizipation in allen politischen Foren und Entscheidungsgremien zu sichern. Zusätzlich kann die Effizienz von Frauen in Friedensverhandlungen in erheblichem Umfang durch die Vermittler gesteigert werden, die eine entscheidende Rolle dabei spielen, lokale Frauenführerinnen und Gruppen, die in informellen Friedensprozessen engagiert sind, in die formellen Prozesse einzubeziehen.

Ein weiteres wichtiges Element ist die Zusammensetzung des Vermittler- oder Moderatorenteams, das sich zu gleichen Teilen aus Frauen und Männern zusammensetzen sollte. Die Rolle des Speziellen Repräsentanten des UN-Generalsekretärs (SRSG) ist ebenso ausschlaggebend, wie die Internationale Konferenz für die Region der Groß-

en Seen gezeigt hat, für die der SRSG UNIFEM zur Schaltstelle (*focal point*) für Frauenfragen bestimmt hat. In dieser Rolle haben wir eine Gender-Beraterin für das Büro des SRSG finanziert. Zweitens haben wir technische Unterstützung für das Gender-Mainstreaming auf allen Ebenen des Prozesses geleistet – einschließlich der nationalen und regionalen Konsultationen, der thematischen Arbeitsgruppen und der Treffen auf Ministeriebene. Schließlich haben wir die Vermittlung regionaler Frauentreffen unterstützt, wo über 100 Frauen die Erklärung von Kigali⁵ beschlossen haben, die eine gemeinsame Agenda von Frauen für Frieden und Wiederaufbau beinhaltet.

Darüber hinaus haben sich Frauen aus Ländern, die vom Krieg betroffen sind, an UNIFEM und andere Partner gewandt, damit sie beim *capacity building* und dem Erwerb entsprechender technischer Fähigkeiten unterstützt werden, die zu einer effektiven Teilnahme an Friedens- und Transformationsprozessen nötig sind. Das reicht von Konfliktlösung, Mediation und Verhandlungsführung über politische Führung, den Aufbau von Wahlkreisen und Wahlkampf bis hin zu Reformen von Recht und Verfassung.

Herausforderungen für die PBC

Die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates bekommt eine wachsende Anhängerschaft in Ländern auf der ganzen Welt. Wenn aber diese Anhängerschaft über die Propagierung von Frauenrechten hinaus eine wirkliche Veränderung im Leben von Frauen und Mädchen erreichen will, muss sie auch von Männern und Jungen, Regierungen, multilateralen und regionalen Organisationen sowie den Gebern gut geheißt werden. Auf dem weiteren Weg müssen wir sicher stellen, dass die bestehenden Mechanismen und Prozesse genauso für Frauen wie für Männer arbeiten, um der Verpflichtung von Resolution 1325 zu entsprechen. Die PBC und das SO stellen eine wichtige Möglichkeit dar, um die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates umzusetzen und die Rolle von Frauen in Prozessen der Friedenskonsolidierung zu stärken. Um diese Chance zu nutzen, werden die PBC und das SO auf Expertise zu Gender-Fragen in Konflikten zurückgreifen müssen. Zudem müssen sie Verbindungen zu aktiven Frauenorganisationen aufbauen, die über UN-Stellen wie UNIFEM zu bekommen sind.

5 Siehe unter: <http://www.unifem-easternafrika.org/Kigali%20Declaration%20pdf.pdf>

Erfahrungen aus Konfliktregionen

Resolution 1325 und Peace Building Commission – eine sinnvolle Ergänzung?⁶

Thelma Ekiyor



Es besteht ein internationaler Konsens darüber, dass die Vereinten Nationen reformiert werden müssen – insbesondere was den Bereich der Krisenreaktion betrifft. Während eine ganze Reihe von Fragen zu der neuen Kommission für Friedenskonsolidierung (*Peace Building Commission*, PBC) bereits beantwortet sind, bleiben andere noch offen. Die Kommission für Friedenskonsolidierung soll eine institutionelle Lücke bei den UN schließen. Diese Lücke wurde identifiziert, weil die Leistungen der UN unzureichend sind, wenn es darum geht, sicher zu stellen, dass Friedensabkommen regelgerecht umgesetzt werden und es nicht zu neuen Ausbrüchen von Gewalt kommt.

Integrierte Strategien ...

Die Kommission wird im Besonderen

1. integrierte Strategien für Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau vorschlagen;
2. dabei helfen, eine vorhersagbare Finanzierung für frühe Instandsetzungsaktivitäten und nachhaltige finanzielle Investitionen auf mittlere und längere Sicht sicherzustellen;
3. den Zeitraum der Aufmerksamkeit ausdehnen, den die internationale Gemeinschaft der Friedenskonsolidierung widmet;
4. eine gute fachliche Praxis zu entwickeln, wo eine ausgedehnte Zusammenarbeit zwischen politischen, militärischen, humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren vonnöten ist.

... für Friedenskonsolidierung und Wiederaufbau

Jetzt, wo die Kommission ihre Arbeit in vollem Umfang aufnimmt, haben einige Regierungen und NRO die Beteiligung von Frauengruppen an allen Aspekten der Arbeit der Kommission gefordert. Diese Forderungen hat der UN-Generalsekretär aufgegriffen und die Mitgliedsstaaten in seinem Bericht zu Frauen, Frieden und Sicherheit gedrängt, eine Gender-Perspektive in die Struktur und die Arbeit der Kommission zu integrieren. Das versucht die PBC meiner Meinung nach durchaus, und sie wird dabei sowohl die Vergangenheit der UN berücksichtigen als auch die derzeitigen Versuche des Gender-Mainstreaming in die Systeme, Praktiken und Interventionen der Friedenskonsolidierung und aus den Erfolgen, Herausforderungen und Fehlern lernen.

Resolution 1325 ein Meilenstein

Es hat mehrere internationale Instrumente gegeben, die den Einschluss und die Teilnahme von Frauen an friedensbildenden Maßnahmen fordern. So hat etwa die Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz in Peking der Rolle von Frauen in bewaffneten Konflikten Aufmerksamkeit gewidmet, indem dort darauf hingewiesen wurde, dass Männer und Frauen, Jungen und Mädchen Konflikte, Frieden und die Phase der Friedensbemü-

⁶ Siehe auch: FES Briefing Paper, Thelma Ekiyor: *Engendering Peace. How the Peacebuilding Commission can live up to UN Security Council Resolution 1325*; [http://www.fes-globalization.org/publications/BriefingPaper NYThelmaJune2006.pdf](http://www.fes-globalization.org/publications/BriefingPaper%20NYThelmaJune2006.pdf)

⁷ S/2002/1154, 16 Oktober 2002 siehe unter <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2002/1154&Lang=E>;
S/2004/814, 13 Oktober 2004 siehe unter <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=S/2004/814&Lang=E>

hungen unterschiedlich erleben. Aber es hat noch bis Oktober 2000 gedauert, bis zur einstimmigen Verabschiedung der Resolution 1325 des UN Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit, bis die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen ein zentrales Thema auf der internationalen Szene wurde und Basis für die Advocacy-Arbeit von Frauengruppen auf der ganzen Welt. Die Resolution ist ein Meilenstein und erkennt die Bedeutung an, die die Inklusion von Frauen in friedensschaffende, friedenskonsolidierende und friedenserhaltende Prozesse hat. Die Resolution bietet einen international anerkannten Rechtsrahmen um Probleme zu bearbeiten, die den Frieden und die Sicherheit von Frauen auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene betreffen.

Rolle von Frauen in bewaffneten Konflikten

Der Text enthält Verpflichtungen zur Gleichstellung auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung – einschließlich einer Gender-Perspektive in den Berichten des UN-Generalsekretärs und in den Missionen des Sicherheitsrates. Er enthält Vorschriften für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte von Frauen und Mädchen, sowie für die Beachtung der Gender-Perspektive in der Friedenskonsolidierung und im Wiederaufbau nach Ende der Feindseligkeiten. Er ruft Konfliktparteien dazu auf, spezielle Maßnahmen zu ergreifen, um Frauen und Mädchen vor geschlechtlich motivierter Gewalt zu schützen – insbesondere vor Vergewaltigung und sexuellem Missbrauch in bewaffneten Konflikten. Zudem enthält die Resolution eine Reihe von operationellen Aufträgen, die sowohl die Mitgliedsstaaten, das UN-System als auch die Zivilgesellschaft betreffen.

Quoten für weibliche Beteiligung

Fünf Jahre nach der Implementierung der Resolution lassen sich Schlüsselergebnisse und -prozesse festhalten: Die Resolution hat das Bewusstsein für die Wichtigkeit gestärkt, die der Einschluss von

Frauengruppen in friedensbildende Maßnahmen Konfliktbearbeitung hat. Es hat internationalen Akteuren und Entscheidungsgremien wie dem UN-Sicherheitsrat das Thema für Sicherheit und Frieden von Frauen näher gebracht. Aber es bleiben bedeutende Herausforderungen, um 1325 effektiv umsetzen zu können. Diese schließen einen Mangel an weiblicher Beteiligung in Friedensprozessen⁸ ein, Unterrepräsentierung von Frauen bei der Entscheidungsfindung sowie eine ungenügende Beteiligung von Frauen bei friedenserhaltenden Missionen – insbesondere in militärischen und zivilpolizeilichen Positionen. Hier könnten Quoten für weibliche Beteiligung eine hilfreiche Maßnahme sein. Die Erfahrungen bei der Implementierung von Resolution 1325 sollten für die Versuche, Gender in die Kommission für Friedenskonsolidierung zu integrieren, eine Richtlinie darstellen.

Es bleiben bedeutende Herausforderungen

Da es der hauptsächliche Zweck der Kommission für Friedenskonsolidierung ist, aus den vorherigen Fehlern der UN bei friedensbildenden Einsätzen zu lernen, kann Resolution 1325 der Kommission dabei helfen, Jahrzehnte der Marginalisierung und Exklusion von Frauen aus Entscheidungsgremien zu Frieden und Sicherheit zu berichtigen. Im Kern sollte Resolution 1325 der Kommission für Friedenskonsolidierung als Überwachungswerkzeug dienen um ihre Leistungsfähigkeit bei der Beteiligung von Frauen zu messen. Schlüsselaspekte der Resolution werden zu höherer Effizienz und Funktionalität bei der Kommission beitragen.

Die Leistungsfähigkeit kann auf zwei Ebenen ermittelt werden:

1) *Institutionell*: Die Kommission für Friedenskonsolidierung wird über zwei Komitees verfügen; das Organisationskomitee und die spezifischen Länderkomitees.

- Im Organisationskomitee werden 31 Länder vertreten sein. Sieben aus dem UN-Sicherheitsrat, sieben aus dem Wirtschafts- und Sozialrat

8 Bericht S/2004/814 des UN-Sicherheitsrates, Paragraph 29

der Vereinten Nationen (ECOSOC) (insbesondere aus Ländern, die eine Wiederherstellung nach einem Konflikt erfahren haben), fünf Länder aus den 10 größten UN-Beitragszahlern sowie fünf aus den 10 Ländern, die die meisten militärischen und zivilpolizeilichen Truppen für UN-Missionen zur Verfügung stellen sowie sieben weitere Mitglieder, die geografische Ungleichgewichte ausbalancieren sollen und von der UN-Generalversammlung bestimmt werden. Bei der Auswahl der Ländervertreter sollte Paragraf 1 der Resolution 1325 als Richtlinie dienen, in dem eine höhere Repräsentanz von Frauen in allen internationalen Entscheidungsgremien gefordert wird. Wenn sich die Kommission für Friedenskonsolidierung eng an diese Bestimmung hält, kann sie ein Kunststück vollbringen, dass der UN insgesamt schwer fällt. In den entscheidungsfindenden Gremien der UN sind Frauen immer noch weitgehend unterrepräsentiert.

31 Länder im Organisationskomitee

- Die Länderkomitees: Die Partizipation auf Länderebene wird auf den spezifischen Kontext zugeschnitten. Hier werden die Repräsentanten wichtige Beteiligte wie regionale Institutionen und Banken als auch internationale Organisationen sein. Die Länderkomitees bieten die beste Gelegenheit für NRO – besonders für Frauengruppen – um sich an der Arbeit der Länderkomitees zu beteiligen. Die Mitglieder dieser Länderkomitees sollten NRO einschließen und Entwicklungsorganisationen, die vor Ort arbeiten. Sie sollten insbesondere Repräsentantinnen von dynamischen Frauengruppen und Netzwerken einschließen, die in den betreffenden Ländern aktiv sind. Wenn solche Komitees zum Beispiel bei der Planung der Friedenskonsolidierung in Liberia und Sierra Leone beteiligt gewesen wären, hätten sie sicher gestellt, dass Resolution 1325 beachtet worden wäre und Frauen eine zentrale Rolle in den Friedensprozessen in diesen Ländern gespielt hätten. Darüber hinaus lässt sich in gewissem Umfang sicher stellen, dass die Arbeit der Kommission

mit den Bedürfnissen der lokalen Bevölkerung korrespondiert, wenn Frauengruppen und andere NRO an den Aktivitäten des Komitees beteiligt werden.

Jahrzehnte der Marginalisierung und Exklusion

- *Peace Building Support Office*: Als Teil des institutionellen Rahmens wird die Arbeit der Kommission für Friedenskonsolidierung bei einer Art Sekretariat zusammengefasst werden, dem *Peace Building Support Office* (SO). Von verschiedenen Ländern hat es Forderungen gegeben, dass das SO über eine Gender-Beraterin verfügen solle. Dies ist eine gute Idee, die umgesetzt werden sollte. Die Funktionen dieser Beraterin sollten denen der Gender-Beraterinnen in der UN-Abteilung für friedenserhaltende Missionen (*Department for Peacekeeping Operations*, DPKO) entsprechen und eng mit den Gender-Expertinnen auf Länderebene verbunden sein. Die Erfahrungen des DPKO bei der Umsetzung der Resolution 1325 sollten mit der Kommission geteilt werden.

2) *Programmatisch*:

- Der Schwerpunkt der Kommission für Friedenskonsolidierung wird bei der Friedensarbeit nach Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzung liegen, was die Unterstützung von Ländern beim Übergang vom Krieg zum Frieden einschließt. Traditionell hat sich die Friedenskonsolidierung auf kosmetische Veränderungen in den betroffenen Ländern konzentriert; auf die Wiederherstellung von Infrastruktur und Staatlichkeit. So bedeutend diese Maßnahmen sind, so wichtig ist es für die Kommission, die psychosoziale Wiederherstellung der Gemeinschaft zu ihrer Priorität zu machen. Denn hier sind die psychosozialen Bedürfnisse von Frauen zu verorten. In der Vergangenheit haben UNFEM und UNICEF die Aktivitäten koordiniert, die die Bedürfnisse von Frauen und Mädchen ansprechen, die Opfer von Vergewaltigung und anderer Form von Gewalt geworden sind. Doch wenn sich die Kommission die-

ser Fragen annimmt, werden Gender-Themen aus ihrer Nischenexistenz herausgeführt und sicher gestellt, dass sie ein Bestandteil der generellen Politik der Friedenskonsolidierung werden.

Psychosoziale Wiederherstellung hat Priorität

- Es ist wichtig, festzulegen, was Friedenskonsolidierung in Bezug auf den Zeitpunkt der Intervention der Kommission für Friedenskonsolidierung in einem Land bedeutet. Eine Begründung für den Aufbau der Kommission lautet, dass sie sich auf die vollständige Umsetzung unterzeichneter Friedensabkommen konzentrieren wird. Die Schlüsselfrage hier ist, ob sich die Kommission auch den Lücken und Breschen von Friedensverträgen widmen wird – zum Beispiel in Situationen, wo Frauen am Verhandlungstisch unterrepräsentiert sind und daher nicht bei der darauf folgenden Friedensvereinbarung behilflich sein können. Oder wird davon ausgegangen, dass Frauen an den Verhandlungen beteiligt werden, die zu einem Friedensschluss führen? Wie hoch gesteckt diese Annahme ist, wird durch die Tatsache belegt, dass auch fünf Jahre nach Verabschiedung der Resolution 1325 Frauen weiterhin in großem Umfang von Friedens- und Versöhnungsprozessen ausgeschlossen werden oder in ihnen unterrepräsentiert sind.
- Erfahrungsgemäß sind Fraueninitiativen bisher aus den Überbleibseln der Geberetats finanziert worden. Auch ist UNIFEM die UN-Organisation mit dem kleinsten Etat. Um dem abzuwehren, fordert Resolution 1325 die Finanzierung von Frauen-Friedensinitiativen vor Ort. Dies stellt eine Chance für die PBC dar, wenn sie es als eine ihrer Schlüsselfunktionen in der Beratung begreift, zu empfehlen, dass Gelder für spezifische Probleme und Bedürfnisse in der Friedenskonsolidierung verwandt werden. Die diesbezüglichen Empfehlungen der Kommission können als Messinstrument dienen, um festzustellen, in wie weit sie den Initiativen von Frauen bei der Friedensschaffung Priorität beimisst.

Vollständige Umsetzung unterzeichneter Friedensabkommen

- Obwohl Resolution 1325 das Ende der Straflosigkeit fordert, sowie die Verfolgung von Kriegsverbrechen; einschließlich „sexueller Gewalt und anderer Gewalt gegen Frauen und Mädchen“, ist dies besonders schwer durchzusetzen. Generell gilt, dass Kriegsverbrechen schwer zu beweisen sind, aber Gewalt gegen Frauen ist besonders schwer zu beweisen und strafrechtlich zu verfolgen. Dafür gibt es eine ganze Reihe von Gründen, von denen der grundlegendste ist, dass Frauen immer noch zögern, Fälle anzuzeigen. Dies ist ein Bereich, in dem die Länderkomitees konstruktiv arbeiten können. Indem sie nahe am Geschehen bleiben, werden sie sich kultureller und andere Faktoren bewusst sein, die Frauen daran hindern, vorzutreten. Gender-Analysen bilden den Teil der Konzeptionalisierung und der Selektionsprozesse in den Länderkomitees, die Zugänge für die verstärkte Teilnahme von Frauen in transitionalen Prozessen der Wiederherstellung von Gerechtigkeit eröffnet und es ihnen ermöglicht auf die Straflosigkeit von Gewaltverbrechen gegen Frauen und Mädchen aufmerksam zu machen.
- Eine ständige Herausforderung bei der Umsetzung der Resolution 1325 in Afrika ist der Mangel an Wissen über sie gewesen. Viele Regierungen, sogar Frauengruppen und zuständige Behörden kennen weder die Resolution noch ihre große Bedeutung für den lokalen Aufbau von Frieden oder wie sie sie in ihrer Arbeit anwenden können. Die potenzielle Rolle der Kommission für Friedenskonsolidierung respektive ihrer Länderkomitees kann darin bestehen, das Bewusstsein über die Resolution 1325 bei den Regierungen zu fördern und Förderprogramme dazu aufzurufen, die Frauengruppen über die Wichtigkeit ihrer Beteiligung in formellen Friedensprozessen zu informieren.

Gewalt gegen Frauen ist besonders schwer zu beweisen

Eine große Herausforderung für die Kommission für Friedenskonsolidierung wird ihr beratender Status sein. Wie kann sie sicher stellen, dass sich der UN-Sicherheitsrat an ihre Aufträge hält? Das Argument lautet hier, dass dies kein Problem werden wird, da die Mitglieder des Sicherheitsrates auch im Organisationskomitee vertreten sein werden. Aber was passiert, wenn die gleiche Dominanz, die im Sicherheitsrat existiert, in der Kommission widerspiegelt wird? Wie lässt sich dies verhindern?

Dass die Kommission mit Friedenskonsolidierung befasst ist, ist eine Herausforderung gegenüber der Resolution 1325. Denn diese gilt bei allen Aspekten friedensschaffender Maßnahmen: Vor, während und nach einem Konflikt. Da die Kommission auf die Friedenskonsolidierung – oder was in der Literatur „Länder, die aus Konflikten hervorgehen“ heißt – beschränkt ist, wird sie Schlüsselbereiche, in denen erhöhte Aufmerksamkeit dringend geboten ist und wo die UN und andere Institutionen versagen, ebenfalls nicht berücksichtigen. Die Krise im Sudan und die langsame Reaktion der internationalen Gemeinschaft ist ein weiteres Beispiel für die Engpässe, die im Bereich der Reaktion auf und Vorbeugung von Konflikten bestehen. Worin besteht der moralische Auftrag der Kommission für Friedenskonsolidierung nach Beendigung des Konflikts, wenn keine angemessene Politik für die Verhinderung von Gewalt und Zerstörung gemacht wird?

Die Vereinten Nationen am Scheideweg

Im Bezug auf ihre Entwicklung stehen die Vereinten Nationen am Scheideweg. Während die Institution den Reformprozess durchläuft, ist es wichtig, sich ständig daran zu erinnern, dass die Ergebnisse dieser Prozesse die Leben von Millionen von Männern und Frauen weltweit beeinflussen werden. Deshalb sollte die Schaffung neuer Strukturen unter diesem Aspekt betrachtet werden. Die Kommission für Friedenskonsolidierung ist eine weitere Chance für die UN, genauer auf die Probleme der Menschen einzugehen. Es ist ermutigend, dass die Kommission schon während ihrer Konzeptualisierung von verschiedenen Akteuren debattiert wird. Doch muss diese Debatte auf eine größere Zuhörerschaft verbreitert werden, insbesondere in solchen Ländern, die Kriege erfahren haben. Geschieht dies, wird sonnenklar werden, dass das Thema Gender und Frauen unlösbar mit der Schaffung von Frieden verbunden ist.

Beteiligung von Frauen eine Frage menschlicher Sicherheit

Schließlich sind es historisch gesehen Frauen gewesen, die sich für die Implementierung internationaler Instrumente eingesetzt haben. Der politische Wille dazu war nur schwach oder oberflächlich. Aufgrund der konkreten Beispiele für die Beiträge, die Frauen zu sozialer Harmonisierung während ganzer Konfliktzyklen geleistet haben, sollte der Einsatz für den Einschluss von Frauen nicht mehr nötig sein. Doch seit das Konzept der Kommission für Friedenskonsolidierung eingeführt wurde, waren es Frauengruppen, die auf die große Bedeutung hingewiesen haben, die es hat, Frauen hier einzuschließen. Die PBC kann nur dann wirklich etwas für Frauen erreichen, wenn die Beteiligung von Frauen keine Angelegenheit von Frauen bleibt, sondern eine Frage menschlicher Sicherheit wird, die zentrale Bedeutung für die Erreichung eines nachhaltigen Friedens hat.

Diskussion

Ekkehard Griep: In einem Punkt möchte ich Ihnen widersprechen und einen anderen Standpunkt einnehmen. Wenn sie Frauenquoten in Friedensmissionen fordern, denke ich, dass andere Aspekte, wie etwa Qualifizierung mindestens genauso wichtig sind und bedacht werden müssen. Nicht jede Frau kann zum Beispiel eine friedensschaffende UN-Operation leiten.

Thelma Ekiyor: Ich denke, Frauenquoten haben gut funktioniert. Aber sie reichen nicht aus. Wir müssen darüber nachdenken, wie die Systeme selbst strukturiert sind. Denn wenn Sie einen Frauenanteil von 30 oder 50 Prozent wünschen, und wenn die Frauen dann beginnen, an der Arbeit teilzuhaben, bleiben die Strukturen doch patriarchalisch, und die Frauen bleiben unterdrückt. Quoten an sich genügen nicht – da stimme ich mit ihnen überein. Aber sie stellen eine Zugangsmöglichkeit für Frauen dar und ohne Quoten hätten wir in vielen Strukturen praktisch überhaupt keine Frauen.

Frauenquoten haben gut funktioniert

Zudem muss ich Ihnen in dem Sinne widersprechen, dass wir keine ausreichend qualifizierten Frauen haben. Ellen Johnson-Sirleaf, die derzeitige Präsidentin Liberias, führte nicht nur eine der besten Studien zu dem Thema Frieden und Sicherheit durch, sondern ist auch hochqualifiziert, und hätte zum Beispiel als Spezielle Repräsentantin in jedem Land arbeiten können.

Es fehlt nicht an Frauen, es fehlt daran, dass die Mitgliedsstaaten der UN keine Frauen als Kandidaten für die Ämter vorschlagen.

Doris Hertrampf: Da wir ja auch gute Nachrichten weiter verbreiten wollen, möchte ich hier noch einen Hinweis geben: Ende März wurde in der UN erstmals ein Workshop mit 50 truppenstellenden Ländern und Mitarbeitern von der UN-Abteilung für friedenserhaltende Missionen (DPKO) durchgeführt, in dem genau diese Fragen diskutiert wurden. Welche Relevanz hat der Einsatz von Frauen in den UN-Operationen? Wie können mehr Frauen an diesen Maßnahmen beteiligt werden? Interessanterweise gaben die truppenstellenden Länder zu, dass ihnen eine Reihe von Problemen nicht bewusst gewesen seien. Zudem stellte sich heraus, dass es nicht genügend Möglichkeiten für entsprechende Trainings gibt. Die Ergebnisse dieses Workshops werden dem Sicherheitsrat vorgelegt, und ich hoffe, dass die Arbeit in dieser Richtung weiter geht. Auch in Deutschland mussten wir erkennen, dass die Zunahme des Frauenanteils in der Bundeswehr ein langsamer Prozess ist.

Erfahrungen aus Konfliktregionen

Frauenrechte im Friedensprozess
– Erfahrungen aus der
Konfliktregion Uganda

Ruth Ojambo Ochieng



Bevor ich meine Präsentation beginne, möchte ich mich ihnen vorstellen: Ich bin eine Aktivistin und weiß nur sehr wenig über das UN-System. Ich arbeite seit zehn Jahren mit Frauen, die von einem Konflikt betroffen sind. Ich komme von der Organisation *Isis-WICCE*, einer internationalen Frauenorganisation, die 1974 in Genf gegründet wurde. Zunächst ging es darum, herauszufinden, warum Frauen weltweit so schlecht gestellt sind. Ein wichtiges Ergebnis dieser Untersuchungen war, dass Frauen zu isoliert agieren. Aufgrund dieser Erkenntnis versteht sich *Isis-WICCE* heute als eine Art Vorausabteilung von Frauen, die die Möglichkeit und Fähigkeit haben, Menschenrechts- und Friedenspolitik wirklich zu beeinflussen. Dazu gehören die gemeinsame Nutzung von Informationen sowie gemeinsame, kritische und klare Strategien. Das Ziel ist, eine informierte Gesellschaft zu schaffen, die die Frauenrechte wertschätzt und sichert und das Potenzial von Frauen verwirklicht. 1993 beschlossen die Frauen dann, die Arbeit in Afrika fortzusetzen und die Stimme der afrikanischen Frauen hörbar und ihre Anliegen zum Bestandteil internationaler Politik zu machen.

Unsere Arbeit in Nord-Uganda, die ich Ihnen jetzt präsentieren möchte, wird unter anderem von der Heinrich-Böll-Stiftung, vom Evangelischen Entwicklungsdienst und von *medica mondiale* unterstützt. Der Grund, warum die Arbeit in Uganda aufgenommen wurde, ist, dass Präsident Museveni zum damaligen Zeitpunkt sehr offen für Gender-Fragen war.

Potential von Frauen verwirklichen

Der Konflikt in Uganda ist ein vergessener Konflikt – niemand denkt darüber nach. Und auch hier lässt sich feststellen, dass die Beteiligung von Frauen an der Friedensarbeit nicht ausreicht. Denn die Definition vieler Frauen von Friedensarbeit hat nichts mit UN-Missionen, Waffenstillstand und den Dingen zu tun, die heute hier besprochen wurden. Ihnen geht es vielmehr um die Transformation der Gesellschaft. Deshalb ist unser Ansatz multi-dimensional – sowohl was die Analyse der Wurzeln eines Konfliktes angeht als auch, was den integrierten Ansatz zur Prävention und Lösung von Konflikten betrifft.

Wir denken, dass es für die Männer, die über Entscheidungsgewalt verfügen, wichtig ist, zu wissen was Frauen denken und fordern. Zunächst aber gab es überhaupt keine Dokumentation über die Erfahrungen von Frauen in Konflikten. Also wurde jedes Mal, wenn die Probleme angesprochen wurden, gefragt: Wo sind die Beweise? Daraus resultierte eine unserer Strategien in der Friedensarbeit, nämlich die umfassende Dokumentation von Gewalt gegen Frauen in Konflikten. Es geht darum diese Gewalt sichtbar zu machen und darum, zu zeigen, welche grässlichen Formen sie annimmt. Zudem wollen wir Daten liefern, die bei der Versöhnungsarbeit und in Rehabilitation und Wiederaufbau nach Ende des Konfliktes genutzt werden können.

Gewalt sichtbar machen

Ich zeige Ihnen jetzt einige Dias aus der Dokumentation. Den hier abgebildeten Frauen wurden die Lippen abgehackt. Mehr als einen Monat gingen sie mit ihren Verletzungen nicht zum Gesundheitszentrum in ihrem Dorf. Erst als sie zu uns kamen, haben wir für erste Hilfe gesorgt und den Fall auch gegenüber dem Parlament publik gemacht.

Das nächste Dia zeigt eine Frau, die in den Bauch geschossen wurde, und hier ein Foto von einer Frau, die ermordet wurde.

Hier sehen sie zwei Mädchen, die vergewaltigt wurden und davon schwanger geworden sind. Diese Kinder wissen nicht einmal, wie es jetzt weiter gehen soll. Und so oft ich schon über Konflikttransformation gehört habe: Ich habe noch nie vernommen, dass jemanden eine solche Situation gezielt und unmissverständlich dargestellt hätte.

Auf dem nächsten Foto sehen sie ein Foto einer Frau mit schweren Verbrennungen und hier eine obdachlose Frau. Der Zugang zu Gesundheitsdiensten ist nicht nur für die vom Krieg betroffenen Frauen von zentraler Bedeutung. Auch die Kinder leiden in einer solchen Konfliktphase verstärkt unter Krankheiten wie Malaria, die unter normalen Umständen oftmals behandelbar wären.

Dies also sind die Themen, die die Kommission für Friedenskonsolidierung tatsächlich bearbeiten sollte, wenn wir einen nachhaltigen Frieden wollen. Das wird nicht gelingen, wenn wir mit der Rhetorik von Missionen, friedensschaffenden Maßnahmen und Friedenstruppen fortfahren. Sogar Blauhelmsoldaten verletzen manchmal die Rechte von Frauen.

Umfassende Dokumentation von Gewalt gegen Frauen in Konflikten

Zusammengefasst lassen sich folgende grundlegende Konsequenzen aufzeigen, die für jeden Versuch einer Friedenskonsolidierung von Bedeutung sind:

- Die Überlebenden sind voller Hass, Wut und werden von Rachegelüsten getrieben.
- Viele Menschen – bis zu 80 Prozent nach unseren Erfahrungen – sind schwer traumatisiert.

Wie kann man von diesen Frauen nachhaltige Beiträge zu Wiederaufbau und Entwicklung erwarten?

- Es gibt keinen moralischen Zusammenhalt in der Gesellschaft.
- Frauen bedürfen nach Konflikten besonderer Zuwendung, die auf ihre reproduktive Gesundheit achtet: Sexualisierte Gewalt, Vergewaltigungen und ungewollte Schwangerschaften sowie HIV/AIDS sind weit verbreitete Probleme.
- Frauen leiden unter den zusätzlichen Aufgaben, die ihnen in Konfliktzeiten übertragen wurden. Denn viele Männer haben den Versuch aufgegeben, produktive Mitglieder der Gesellschaft zu sein. Viele sind ohne das nötige Wissen und die nötige Erfahrung zu Haushaltsvorständen geworden. Gleichzeitig müssen sie aus eben diesem Grunde mit größerer Armut und mehr häuslicher Gewalt fertig werden.

Tief verwurzelte patriarchalische Tendenzen

Leider hat die internationale Gemeinschaft bisher keine Aktionspläne und Strategien für solche Aufgaben vorzuweisen. Auf politischer Ebene resultieren die Probleme teils aus dem Gesagten, teils kommen neue hinzu: Tief verwurzelte patriarchalische Tendenzen verschlechtern die Situation von Frauen in bewaffneten Auseinandersetzungen zusätzlich. Die Frage, wer nach Ende einer bewaffneten Auseinandersetzung über welche Ressourcen verfügen kann, steht hier im Mittelpunkt. Die strukturellen Ungerechtigkeiten die nicht zuletzt der Kultur der Straflosigkeit geschuldet sind, führen zu einer kontinuierlichen Marginalisierung der Bedürfnisse von Frauen bei der Friedenskonsolidierung. Die Rechtsstaatlichkeit ist zusammengebrochen, statt dessen herrschen Misstrauen und Korruption. NGO müssen staatliche Funktionen übernehmen. Zudem wird den verschiedenen Perspektiven von Männern und Frauen in Bezug auf Friedenskonsolidierung keine Beachtung geschenkt. Zwar ratifizieren insbesondere die afrikanischen Staaten gerne alle möglichen internationalen Übereinkommen. Uganda hat tatsächlich fast alle unterzeichnet. Doch aus dem bereits Gesagten ist leicht zu schließen, dass die regionalen

und internationalen Vereinbarungen, in denen die Beteiligung von Frauen festgeschrieben wird, ignoriert werden. Zu diesen Schlüsselabkommen gehören neben der genannten Resolution 1325 die Afrikanische Charta der Rechte der Menschen und Völker⁹ sowie CEDAW (Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau). Auch minimale Budgets für die Stärkung von Frauen und Gender-Aufgaben fehlen folglich.

Kultur der Straflosigkeit

Der von uns erarbeitete Ansatz, Frauen nach bewaffneten Konflikten zu helfen, besteht aus mehreren Stufen. Zunächst mobilisieren wir Ressourcen, um die Grundbedürfnisse der Überlebenden befriedigen zu können. Dazu gehen wir selbstverständlich auch Koalitionen mit anderen Akteuren ein. Besondere Aufmerksamkeit schenken wir dabei der medizinischen Notversorgung und Intervention. Doch auch beim Wiederaufbau berücksichtigen wir die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen. Schon sehr früh bemühen wir uns, die Geber dazu zu bewegen, entsprechende Programmkomponenten aufzulegen.

Da wir in Norduganda mit weiteren Kriegshandlungen rechnen müssen, lehren wir die Frauen auch, Menschenrechtsverletzungen zu dokumentieren. Wo nötig, halten wir Kurse zu Konfliktanalyse, Verhandlungsführung und Mediation, zu friedensschaffenden und -erhaltenden Strategien und bilden die Frauen darin aus, Führungsrollen zu übernehmen. Auf diese Weise haben wir Frauen-Friedensgruppen in Kasese, Kitgum, Lira, Luweero und Teso aufbauen können. Die helfen nicht nur zurückgekehrten Frauen und nehmen den Wiederaufbau in Angriff, sondern suchen wie in Kasese auch den Kontakt mit Konfliktparteien. Ergänzt werden die Aktivitäten durch eine umfangreiche Medienarbeit. Last not least treffen wir andere Frauengruppen, die Friedensarbeit leisten – etwa aus Burundi oder Liberia.

Kurse zu Konfliktanalyse, Verhandlungsführung und Mediation

Schließlich nutzen wir unsere Dokumentationen, um dabei zu helfen, die Straftäter zu verfolgen und Gerechtigkeit zumindest ein Stück weit zu verwirklichen. Wir haben dafür Untersuchungen angestrengt, die dabei helfen sollen, zu klären, was der Internationale Strafgerichtshof unternehmen sollte, um Frauen mehr Gerechtigkeit widerfahren zu lassen.

Erwartungen an die PBC

- Die Kommission sollte bei den Regierungen darauf dringen, Ressourcen bereitzustellen, um Bewusstsein für Resolution 1325 zu schaffen und sie – zusammen mit anderen Instrumenten – effektiv zu implementieren, damit die Kultur der Straflosigkeit und die Marginalisierung der Bemühungen von Frauen endet.
- Sie sollte bei den Regierungen darauf drängen, dass sie spezielle Programme einrichten, in denen Komplikationen mit der reproduktiven Gesundheit behandelt werden und die psychosoziale Komponenten für Frauen beinhalten, die unter sexualisierter Gewalt gelitten haben.
- Die PBC sollte die Regierungen ermutigen, kompetente in Friedensgruppen aktive Frauen in die friedensschaffenden, -erhaltenden und friedenskonsolidierenden Missionen einzubinden, anstatt ihren üblichen politischen Vorlieben zu fröhnen.

Psychosoziale Komponenten für Frauen

- Sie sollte die Informationen und Ideen von Frauen nutzen, um eine nachhaltige Integration von Frauen in friedensschaffende und -erhaltende Strukturen zu planen und Frauen damit nicht nur als Werkzeuge im Kontext von Wahlen begriffen werden.

⁹ Siehe unter: <http://textus.diplomacy.edu/Thina/thBridgeFset.asp?IDconv=2738> mit Zusatzprotokoll zu Frauenrechten: <http://www.pambazuka.org/en/petition/1/protocol.pdf> und Liste der Unterzeichnerstaaten des Zusatzprotokolls: <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/List/Protocol%20on%20the%20Rights%20of%20Women.pdf>

- Sie sollte Ressourcen für die Friedensinitiativen von Frauen mobilisieren und deren Aufbau unterstützen sowie eine langfristige Strategie entwickeln, damit Frauen auf allen Ebenen der Friedenskonsolidierung effektive Zusammenkünfte bilden können.
- Sie sollte Ressourcen mobilisieren, damit mehr Informationen über die alternative Herangehensweise von Frauen an Friedenskonsolidierung gesammelt werden können.
- Die Kommission sollte den politischen Willen der Staaten daraufhin prüfen, ob diese wirklich regionalen Organisationen die Friedenskonsolidierung übertragen wollen – und wenn ja, zu welchen Bedingungen.

Diskussion

Frage: Ich würde von der Referentin gerne noch einmal konkret wissen wollen, was für Maßnahmen sie für Uganda für prioritär hält: medizinische, politische oder bildungspolitische?

Ojambo Ochieng: Das beste, was man für Uganda tun kann, ist ein förderliches Umfeld zu schaffen, damit die Menschen an den Entscheidungen teilhaben können. Der erste Schritt bestünde darin, einen Weg zu finden, den Krieg im nördlichen Uganda zu beenden. Zum zweiten wären langfristige Strategien für die psychosoziale Unterstützung von Frauen nötig – besonders um die Traumata zu behandeln. Wenn wir von Bildung sprechen, müssen wir betonen: Lasst uns mehr Frauen ausbilden, damit mehr Frauen das tun können, was ich hier heute tue. Wir sind so wenige, dass wir uns die Klinken in die Hand geben.



Podiumsdiskussion

Doris Hertrampf, Annette Kaiser, Angelika Spelten, Ruth Ojambo Ochieng, Thelma Ekiyor,
Moderation: Julitta Münch

„Erwartungen an die Peace Building Commission“

Einleitende Thesen von Doris Hertrampf, Auswärtiges Amt, Referatsleiterin Geschäftsbereich Vereinte Nationen

Nachdem wir von den beiden Referentinnen aus Afrika eher länderspezifische Standpunkte gehört haben, werden Sie von mir jetzt eher den der Vereinten Nationen – und zwar den New Yorker Standpunkt sozusagen – hören. Das ist das, womit wir im Auswärtigen Amt am meisten befasst sind.

Die Frage nach den Erwartungen an die *Peace Building Commission* (PBC) ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht leicht zu beantworten. Denn die PBC konnte – obwohl die Einsetzungsresolution Ende Dezember verabschiedet wurde – bisher noch nicht mit ihrer Arbeit beginnen. Die Wahlmodalitäten für ihre Mitglieder sind in einigen Kategorien immer noch nicht geklärt.

Zur Erläuterung: Die Resolution bestimmt, dass die 31 Mitglieder der PBC nach folgendem Schlüssel ermittelt werden. Sieben Mitglieder kommen vom Sicherheitsrat, sieben vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC), sieben kommen aus der Generalversammlung, fünf aus der Gruppe der zehn größten Beitragszahler und fünf aus der Gruppe der zehn größten Truppensteller.

Bundesrepublik Deutschland wird Mitglied der PBC

Der Sicherheitsrat hat seine Pflicht bereits getan. In einer überraschenden Resolution hat er beschlossen, dass seine fünf ständigen Mitglieder auch Mitglieder der PBC sein werden; plus zwei weitere nichtständige Mitglieder aus dem Sicherheitsrat. Diesmal wurden Dänemark und Tansania gewählt weil sie bereits die Verhandlungen über die Einsetzungsresolution wesentlich geführt haben.

Auch die Beitragszahler haben ihre Pflicht getan. Aber solange die übrigen Gremien – nämlich ECOSOC und Generalversammlung – ihre Wahlmodalitäten noch nicht festgelegt und sich noch nicht geeinigt haben, veröffentlichen wir auch das Panel der bereits feststehenden Mitglieder nicht. Ich kann ihnen aber zumindest versichern, dass die Bundesrepublik Deutschland in der Gruppe der zehn größten Beitragszahler ein Mitglied der PBC ist.

Peace Building Support Office momentan blockiert

Solange die 31 Mitglieder nicht gewählt sind, kann die PBC sich auch keinen Vorsitz geben und keinen Co-Vorsitz. Das aber bedeutet, dass es noch

keinen Ansprechpartner gibt – was auch für sie hier ein wichtiger Punkt ist. Die Mitglieder müssen sich zudem überlegen, nach welchen Regeln die künftige Arbeit stattfindet und welche Länder mit länderspezifischen Kommissionen betreut werden sollen. Wir hoffen jetzt, dass die 31 Mitglieder Mitte Mai feststehen – aber auch das ist noch nicht sicher.

Auch das *Peace Building Support Office* (SO) ist im Augenblick blockiert. Der UN Generalsekretär hatte einen Budgetvorschlag vorgelegt, in dem er auch die Aufgaben und die Personalausstattung bestimmt hatte. Das ist in den zuständigen Ausschüssen der Generalversammlung beraten worden, man konnte dort aber keine Einigung erzielen. So wurde der Generalsekretär dann beauftragt, im Laufe des Jahres 2006 einen neuen Budgetvorschlag vorzulegen. Es ist aber ganz klar, dass die Frage der Größe, Ausstattung und Aufgaben des SO mit der Arbeitsdefinition der PBC selbst zusammenhängt.

Relativ klare Vorstellungen für den *Peace Building Fund*

Beim *Peace Building Fund* (PBF) gibt es dagegen schon relativ klare Vorstellungen: Er soll sicherstellen, dass für Anschubfinanzierungen genügend Geld da ist. Er soll wichtige Initiativen unterstützen, die unmittelbar zur Post-Konflikt-Stabilisierung beitragen und die insbesondere die Kapazität der Regierung des jeweiligen Landes so weit erhöht, dass sie den Prozess der Friedenskonsolidierung aktiv mitgestalten kann. Projektvorschläge für diesen Fonds kommen aus den UN vor Ort – also aus dem Feld – und der Generalsekretär entscheidet allein über die Genehmigung. Die Frage allerdings, welches Volumen dieser Fonds haben soll, ist zur Zeit aber noch völlig ungeklärt. Wir wissen nur, dass er sich aus freiwilligen Beiträgen speisen soll.

Fünf bis zehn Länderkommissionen

Natürlich gibt es dennoch Vorstellungen darüber, was die PBC in Zukunft tun soll. Aber diese Vorstellungen sind sehr vielfältig und zum Teil dia-

metral entgegengesetzt. Allein zur Frage der Abgrenzung zwischen dem Organisationskomitee und den Länderkommissionen gibt es sehr unterschiedliche Überlegungen. Sicher ist, dass die 31 Mitglieder des Organisationskomitees auch der Kern der jeweiligen landesspezifischen PBC bilden wird. Es kommen dann noch eine Reihe von weiteren Akteuren hinzu. Aber zum Beispiel die Frage, ob das Organisationskomitee sich nur auf das Regelwerk beschränken soll oder ob es auch thematische und strategische Überlegungen einbringt, ist zur Zeit höchst umstritten. Wenn die PBC einmal über fünf bis zehn Länderkommissionen verfügt, wird jede ihre eigenen Probleme haben und ihre spezifischen Ansätze und Strategien für das entsprechende Land verfolgen. Aber sollte es dann nicht eine Stelle geben, die sich darüber Gedanken macht, was das Generelle, das Prinzipielle dieser Post-Konflikt-Stabilisierung darstellt, und das könnte dann eben das Organisationskomitee sein. Andere sagen, dass das vom SO gemacht werden soll, weil es sich dabei um eine Sekretariatsaufgabe handele. Andere wiederum bestreiten den Nutzen einer weiteren analytischen Einheit, weil es davon sowieso viel zu viele gebe.

Lösung der Probleme nicht vorgezeichnet

Die Resolution selbst sagt, dass die PBC ein aus den Regierungen der UN-Mitgliedsstaaten gebildetes Organ mit beratender Funktion ist. Sie soll

- die für die Friedenskonsolidierung relevanten Akteure zusammen bringen,
- integrierte Strategien entwickeln,
- Aufmerksamkeit auf die notwendigen Bemühungen in dem betreffenden Land lenken,
- und sie soll Empfehlungen und Informationen für eine Verbesserung der Koordinierung aller relevanten Akteure bereitstellen.

Nun haben die Kolleginnen aus Afrika auch schon ganz klar gesagt, dass eine Lösung der Probleme mit der Schaffung eines neuen Gremiums nicht automatisch vorgezeichnet ist. Man könnte durchaus sagen, dass die Struktur dieses neuen Gebildes eine ganze Reihe von Konfliktmöglichkeiten in sich trägt, die letztlich die Arbeit blockieren könnten. Wenn dieses Gremium später einstimmig im

Konsens beschließen soll und man sich nicht einmal auf seine Besetzung einigen kann, dann kann einem ja schon etwas angst und bange werden.

Zivilgesellschaft mit einbeziehen

Ich möchte aber zumindest aus Sicht der Bundesregierung betonen, dass wir darauf hoffen, dass sich das Ganze positiv entwickelt. Wir betrachten die Tatsache, dass diese Kommission gegründet werden konnte als einen ganz erheblichen Erfolg. Insbesondere sehen wir, dass die Kommission für Friedenskonsolidierung Möglichkeiten für neue Kooperations- und Konsultationsmechanismen eröffnet. Das wird in den Paragraphen 20 und 21 der Einsetzungsresolution ja auch ganz klar gesagt: In die Ausarbeitung von Länderstrategien soll die Zivilgesellschaft mit einbezogen werden. Das ist ein ganz wichtiger Punkt. Die Frage wie das geschieht muss das Organisationskomitee noch bestimmen, wenn es das Regelwerk ausarbeitet.

Auch da gibt es sehr unterschiedliche Überlegungen: Hier wurde ja zum Beispiel dafür geworben, dass eine bestimmte Quote von Frauen in der Kommission sitzen soll. Es ist aber ein Gremium, das von den Mitgliedsstaaten gebildet wird. Im Grunde müssen also die Frauen in den verschiedenen Ländern dafür sorgen, dass das jeweilige in der Kommission vertretene Land eine frauenfreundliche Politik verfolgt.

Teilweise nicht öffentliche Sitzungen

Die Kommission wird teils öffentlich, teils nicht öffentlich tagen. Man könnte sich zum Beispiel vorstellen, dass man zu bestimmten Problemen Hearings veranstaltet und dazu außerdem die Zivilgesellschaft des betroffenen Landes – oder allgemein – einlädt. Die Kolleginnen aus Afrika haben ja auch schon bestimmte Punkte angesprochen. Sobald die PBC konstituiert ist und sobald es einen Vorsitz gibt an den man sich wenden kann, wäre es vielleicht eine gute Idee, wenn die Zivilgesellschaft mit Vorschlägen und Initiativen an diesen Vorsitzenden heranträte.

Ein Punkt wird in der Diskussion stark hervorgehoben: Man sagt, dass die Kommission in ihrer Arbeit insbesondere die Regierung des betroffenen Landes unterstützen soll. Denn wenn die Regierung und wenn die Gesellschaft des betroffenen Landes nicht selbst diesen Friedens- und Friedenskonsolidierungsprozess in die Hand nehmen und dahinter stehen kann, dann können sie machen, was sie wollen – es wird letztlich scheitern. Und hier einzuwirken, dass die Regierung und die Gesellschaft des betroffenen Landes verantwortliche Spieler in diesem Drama werden – das wäre eine der wesentlichen Aufgaben der Kommission.

Frauen eine Stimme geben

Last not least will ich hier die Frage nach der Rolle ansprechen, die Frauen und Frauenorganisationen in diesem Zusammenhang spielen könnten. Wichtig ist aus Sicht der Bundesregierung, dass die Frauen vor Ort gestärkt werden und durch internationale zivilgesellschaftliche Netzwerke unterstützt werden, so dass sie in den Post-Konflikt-Situationen mit denen sich die Kommission für Friedenskonsolidierung befasst, selbst als Akteure auftreten können. Dann können sie auch als Akteure wahrgenommen und in den Konsultationsprozess mit einbezogen werden. Bestehende Netzwerke sollten weiter ausgebaut werden, um den Frauen eine Stimme zu geben, die bisher nicht gehört wurde.



Einleitende Thesen von **Annette Kaiser**, BMZ, Referat Friedensentwicklung und Krisenprävention

Bevor ich zu den speziellen Gender-Aspekten komme, möchte ich noch einmal kurz präzisieren, welche Erwartungen wir an die Kommission für Friedenskonsolidierung (PBC) haben und welche Aufgaben sie erfüllen soll:

Wir erwarten uns von der PBC im Zusammenspiel mit *Peace Building Support Office* (SO) und *Peace Building Funds* (PBF) eine integriertere Herangehensweise in Post-Konflikt-Situationen, die meist geprägt sind durch militärische Stabilisierung/*Peace Keeping* und Not- und Übergangshilfe. Die Hauptakteure im Bereich Post-Konflikt, Stabilisierung und Wiederaufbau sollen durch die Abstimmung in einem einzigen Gremium systematischer und kohärenter zusammenarbeiten. Insbesondere soll die Lücke geschlossen werden, die bisher nach dem Ende von friedenserhaltenden Missionen und vor dem Beginn einer regulären Entwicklungszusammenarbeit (EZ) besteht. Hier kommen vor allem Instrumente der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe zum Tragen.

Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe

Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang der *Peace Building Fund* (PBF), aus dem gezielte Maßnahmen zum Staatsaufbau und zur Versöhnung finanziert werden sollen. Insbesondere

in noch fragilen Post-Konflikt-Situationen sollen Mittel schnell und flexibel zur Verfügung stehen. Prioritäten sollen dabei unter anderem die Finanzierung der öffentlichen Verwaltung (insbesondere bei schwachen und zerfallenden Staaten wie Afghanistan zentral), aber auch *quick-impact* Projekte und Maßnahmen der Sicherheitssektorreform sein.

Wenn man sich die beschriebenen Aufgaben der drei Institutionen ansieht, dann liegt auf der Hand, dass bei allen die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen im Sinne eines Gender-Mainstreaming systematisch verankert werden sollte.

Wenn *Peace Building Commission* und *Support Office* tatsächlich eine Art Fahrplan (*roadmap*) für den Wiederaufbau entwickeln, könnte und sollte diese genutzt werden, um Fragen der gleichberechtigten Teilhabe und Unterstützung von Männer und Frauen von Anfang an und systematischer einzubringen. Dabei geht es unter anderem um die Berücksichtigung von Frauenrechten in Verfassung, Wahlsystem, Polizei und Justiz, aber natürlich auch um die Teilhabe von Frauen am Wiederaufbau insgesamt, von der Planung bis zur Umsetzung.

Breiter Menschenrechtsansatz

In vielen der genannten Post-Konflikt-Länder, wie zum Beispiel Sudan, Afghanistan oder Haiti muss in der unmittelbaren Phase nach Beendigung des Konflikts neben einer Stabilisierung auch die Versorgung der Bevölkerung gewährleistet werden. Da solche Interventionen in Notsituationen immer auch den Aufbau von Strukturen beeinflussen und oft den Grundstein für die politische Übergangsphase legen, muss gerade in der Not- und Übergangshilfe ein breiter Menschenrechtsansatz zur Anwendung kommen.

Insbesondere muss es uns aber auch um die Verbesserung der internationalen Unterstützung vor Ort, in unseren Partnerländern gehen. Da die aus dem PBF zu finanzierenden Maßnahmen von den UN-Organisationen umgesetzt werden, ist es wichtig, die Effizienz und Handlungsfähigkeit dieser Organisationen auf der operativen Ebene zu stärken.

Um eine stärkere Einbeziehung des lokal vorhandenen Wissens und dies insbesondere in Bezug auf die Bedürfnisse von Frauen zu gewährleisten, sollte ein Konsultationsmechanismus mit der Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen eingerichtet werden.

Auch ist zentral, dass die von den UN-Organisationen und den Entwicklungsbanken angewendeten Bedarfsanalysen geschlechterdifferenziert und gender-sensibel gestaltet sind. Leider nutzen noch immer viele Entwicklungsagenturen Konfliktanalyseinstrumente ohne eine spezielle Gender-Perspektive. Hier sollte insbesondere der PBF neue Standards setzen.

Geschlechterdifferenzierte Bedarfsanalysen

Bei der Auswahl von prioritären *quick impact* Projekten sollte sicher gestellt sein, dass die Bedürfnisse von Frauen und Männer gleichermaßen berücksichtigt werden. Denn für Frauen sind möglicherweise andere Bereiche des Wiederaufbaus prioritär, als für Männer. Frauenorganisationen sollte deshalb schon bei Planungsprozessen und beim Management von PBC, SO und Fund ein ausreichendes Mitspracherecht eingeräumt werden.

Der Aufbau von Verwaltungsstrukturen in Post-Konflikt-Ländern, das zweite wichtige Thema für die PBC, ist oft besonders schwierig, da es an qualifiziertem Personal und Kapazitäten mangelt. Gleichzeitig sind stabile staatliche Strukturen in der fragilen Übergangsphase zentral für die Wiederherstellung von Recht und Sicherheit und eben auch für die Institutionalisierung, Wahrung und Sicherung von Frauenrechten. In einigen Fällen, wie zum Beispiel in Afghanistan wurde beispielsweise ein eigenes Frauenministerium eingerichtet; sehr effizient kann auch die Einrichtung von Gender-Units in Schlüsselministerien sein, so zum Beispiel im Innen- oder Finanzministerium. Solche Maßnahmen können den Gender-Mainstreaming-Prozess beschleunigen und die Einführung zum Beispiel einer geschlechtergerechten und -differenzierten Haushaltplanung an zentraler Stelle beeinflussen („*gender budgeting*“).

Ursachen von Gewalt bekämpfen

Die Reform des Sicherheitssektors – einschließlich Demobilisierung von Ex-Kombattanten sowie deren Reintegration und schließlich der Wiederaufbau von Justiz- und Strafvollzugssystemen – ist nicht nur eine Grundvoraussetzung für die Herstellung von Recht und Ordnung. SSR dient auch der Konfliktprävention, weil die Ursachen von Gewalt, auch der Gewalt gegen Frauen, bekämpft werden. Sicherheitskräfte, Justizpersonal und lokale Autoritäten (zum Beispiel Bürgermeister oder Distriktgouverneure) sind zentral für den Schutz von Frauen vor geschlechterspezifischer Diskriminierung und Gewalt. Leider sind sie zu häufig ein Teil des Problems.

Ausbildungsgänge für Sicherheitskräfte, vor allem Polizei und Justizpersonal, müssen deshalb genutzt werden, um diese für Menschenrechts- und speziellen Frauenrechtsfragen und Themen wie häusliche Gewalt und sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu sensibilisieren. Die Ausbildung von Polizistinnen kann in vielen Fällen dazu beitragen, dass Frauen ihre Rechte besser wahrnehmen können und besseren Schutz erhalten. Hier muss allerdings oft noch Überzeugungsarbeit geleistet werden, um die gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen.

Polizistinnen ausbilden

Im Bereich der Demobilisierung und Reintegration ist ein Hauptproblem, dass stereotype Geschlechterrollen, die Männern die Kombattantenrolle zuzuordnen, zu einem Fokus auf Männer als Zielgruppe führen und damit einhergehend häufig zum Ausschluss von Frauen aus Maßnahmen. So gehen Demobilisierungsprogramme, die als Teilnahme-kriterium den Besitz einer Waffe voraussetzen, in der Regel an Frauen vorbei. Daher gilt: In Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen müssen Frauen und Kinder als Nutznießer/innen stärker berücksichtigt werden.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung

Wir sollten keine unrealistischen Erwartungen an die neuen Institutionen richten. Bei unseren Bemühungen, die Situation von Frauen in Krisengebieten zu verbessern, stellen sich einige grundsätzliche Probleme, die die PBC alleine nicht lösen können.

So ist es nach wie vor sehr schwer, die rechtliche und soziale Situation von Frauen spürbar und nachhaltig zu verbessern. Lobbying und Politikdialog findet oft nur in den Hauptstädten statt und erreicht die städtischen Eliten. Gleichzeitig ändert sich die Situation von Frauen außerhalb der Städte in traditionellen Gesellschaften oft nur sehr langsam, oft zu langsam und kaum nachvollziehbar für die internationale Gemeinschaft. Hier sind gute Landes- und Sprachkenntnisse, Fingerspitzengefühl und vor allem Geduld erforderlich, um Veränderungsprozesse beeinflussen und begleiten zu können.

Frauenrechte in die Verfassung

Die Verankerung von Frauenrechten in der Verfassung ist ein sehr wichtiges Ziel zu dem, wie das Beispiel Afghanistan gezeigt hat, die internationale Gemeinschaft beitragen kann. Frauen müssen jedoch auch in die Lage versetzt werden, die ihnen zugestanden Rechte aus eigener Kraft wahrzunehmen. Mangelnde Bildung, Analphabetismus und traditionelle Verhaltensmuster führen in vielen Ländern dazu, dass Frauen ihre Rechte gar nicht kennen, geschweige denn, sie in der Gesellschaft oder vor Gericht einklagen können. Langfristige Alphabetisierungs- und Fortbildungsprogramme sind hier wichtige Maßnahmen, ebenso wie die Sensibilisierung und Ausbildung von Juristinnen.

In vielen Gesellschaften dominieren Männer den gesellschaftlichen Wandel. Sie gilt es ganz gezielt für die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter zu gewinnen. Zum zweiten zeichnen sich viele Post-Konflikt-Länder durch eine

schwache Staatlichkeit aus oder gehören sogar zu den so genannten zerfallenden Staaten. Dies bedeutet, dass die Kapazitäten staatlicher Strukturen meist sehr schwach sind. Ein politischer Dialog mit der jeweiligen Partnerregierung kann zwar Entscheidungen auf der politischen Ebene zugunsten von Frauen- und Menschenrechten beeinflussen. Problem bleibt trotzdem oft die mangelnde Umsetzung. Dies gilt auch für die Partizipation auf der einen und den Schutz von Frauen auf der anderen Seite.

Staatliche Strukturen meist sehr schwach

In einigen Ländern ist der politische Wille durchaus da, den Regierungen fehlen aber die entsprechenden Institutionen, um diesen in die Tat umzusetzen. In anderen Fällen sieht sich die Regierung mit starken gesellschaftlichen Anti-Reform Kräften konfrontiert. Es stellt sich deshalb die Frage, wie nationale Behörden und Akteure der Zivilgesellschaft in schwachen Staaten und Konfliktländern wirksamer dabei unterstützt werden können, ihre Aufgaben und Rollen wahrzunehmen.

Und schließlich bleibt das Problem der *Ownership*. Die große Herausforderung besteht meiner Ansicht nach darin, wie wir den Raum dafür schaffen, dass lokale Akteure ihre eigenen Lösungen entwickeln. Es kann sehr lange dauern, bis diese Akteure durch Verfassungs- und Wahlprozesse legitimiert sind. Und selbst wenn Wahlen durchgeführt werden, heißt das noch nicht, dass ein Demokratisierungsprozess nach westlichem Muster stattgefunden hat. Es stellt sich die Frage, wie wir solche Prozesse von außen unterstützen und trotzdem nachhaltige lokale Strukturen geschaffen werden können. Ein wichtiger Faktor ist sicher die stärkere Einbeziehung lokaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke und Frauenorganisationen.

Einleitende Thesen von **Angelika Spelten**, Gruppe FriEnt, Universität Duisburg

Vorbemerkung

Welche Probleme und Hindernisse bis zur Implementierung der PBC noch zu bewältigen sind und ob sie überhaupt je umgesetzt wird, wurde bereits diskutiert. In welcher Weise „Mehrwert“ erzielt werden kann, wurde auch bereits kontrovers diskutiert.

Die Tatsache, dass es so lange dauert, bis die Kommission ihre Arbeit aufnehmen kann, finde ich nicht so ungewöhnlich, da ich aus nichtstaatlichen Strukturen komme, die eben auch nicht hierarchisch sind. Es ist eher umgekehrt: Denn hier ist es gefordert, dass sich die Vereinten Nationen in einer Art Koalitionsbildungsprozess auf schwierige Fragen einigen.

Koalitionsbildungsprozess

Man kann vielleicht soviel sagen, dass es in erster Linie um die Verbesserung der Kohärenz verschiedener UN-Instrumente beim Nachkriegswiederaufbau geht. Das finanzielle und technische Management bereits bestehender Instrumente spielt dabei eine wesentliche Rolle. Nur so kann gewährleistet werden, dass nicht zu viele Projekte und Gelder auf populäre Maßnahmen – wie Training und Ausbildung für Polizei und eine eventuell neu aufzubauende Armee – konzentriert sind, während andere Bereiche, die bei Gebern nicht so beliebt sind, kaum berücksichtigt werden. Es geht also nicht um eine revolutionäre politische Neuausrichtung der internationalen Friedenssicherung in Nachkriegssituationen. Dennoch kann man auch hoffen oder sollte zumindest nicht ausschließen, dass über Absprachen von Zieldimensionen und Arbeitsteilung der an der PBC beteiligten Nationen auch grundlegende Fragen der politischen Strategien angesprochen werden.



Mögliche positive Wirkungen

Durch die Einrichtung der PBC erhoffe ich mir vor allem folgende positive Wirkungen:

- Dass mehr mittel- und langfristige Kontinuität beim Nachkriegswiederaufbau geschaffen wird. Dazu gehört unbedingt auch, dass zugesagte Gelder hinterher tatsächlich in der angekündigten Größenordnung fließen. Wenn das erreicht würde, käme dies auch insbesondere Frauen zugute, denn Frauen und Kinder gehören ganz stark zu den Leidtragenden, wenn es in prekären Phasen der Friedenskonsolidierung zu erneuten Gewaltausbrüchen kommt. Eine Nachkriegsstabilisierung, wenn offizielle militärische Missionen vielleicht schon raus sind, wäre ein Gewinn für die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen.
- Dass an entscheidenden Stellen im UN-System die Gefahr des Rückfalls in eine Gewaltsituation frühzeitig genug wahrgenommen wird (sekundäre Prävention). Zudem könnte mittels der PBC eine bessere Struktur und effizientere Entscheidungsroutrinen zur Gestaltung von Gegenmaßnahmen entstehen.
- Dass die Herangehensweisen, Strategien und Zielhierarchien von Akteuren aus der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und dem Militär kohärenter werden. Die PBC ist zwar erst für die Maßnahmen zuständig, die nach einer Militärintervention anlaufen. Wie in verschiedenen Berichten der DPKO dargelegt, haben auch Mandatsgestaltung und Vor-

gehensweise der militärischen Komponenten großen Einfluss auf die Chancen und Risiken des anschließenden Wiederaufbauprozesses. Insofern ist zu hoffen, dass die Erfahrungen der PBC letztlich zu Änderungen auch im militärischen Vorgehen führen und im Idealfall dazu beitragen, dass militärische Instrumente weiter zurückgenommen werden und durch frühzeitiger eingesetzte zivile (im Sinne von nicht-militärischen) Maßnahmen der Gewaltdeeskalation ersetzt werden.

Ansätze der zivilen Gewaltdeeskalation

- Ich erwarte aber auch, dass Ansätze der zivilen Gewaltdeeskalation und die spezifischen Belange von Frauen beziehungsweise der Genderaspekt um so stärker Berücksichtigung finden, wenn von zivilgesellschaftlicher Seite – eventuell in Allianz mit staatlichen Akteuren – konkrete und praktikable Vorschläge dazu gemacht werden. Es gibt auf UN-Ebene verschiedenste Selbstverpflichtungen, die Gender-Frage zu berücksichtigen. Von der DPKO gibt es zum Beispiel ein „*Gender Ressource Package for Peacekeeping Operations*“, und es ist sehr interessant, wie dort in den verschiedensten Bereichen genau definiert wird, wie auf den Gender-Faktor zu achten ist. Dennoch können wir nicht darauf vertrauen, dass diese Vorlagen automatisch umgesetzt werden und deshalb mache ich nun einige Vorschläge, wo man bei der Arbeit der PBC künftig ansetzen könnte.

Ansatzpunkte für die Zivilgesellschaft

Sicher ist, dass die PBC ein beratendes Gremium ist, das nicht selber Projekte durchführt, sondern nur berät. „Berater“ haben immer eine relativ schwache Rolle und können gegen politisch oder anders motivierte Beratungsresistenz wenig ausrichten. Dennoch gibt es bei den vorgesehenen Strukturen der PBC mehr und weniger einflussreiche Faktoren. Zu den potenziell einflussreicheren Akteuren gehören:

- a) Besondere Aufmerksamkeit verdienen sicherlich die Financiers, die Mitglieder des „Ständi-

gen Ausschusses“ (*Organizational Committee*) sind. Zu diesen fünf Ländern wird ja auch Deutschland gehören. Auch die Weltbank und der IWF werden zur Finanzierung der konkreten Länderprogramme gebraucht. An die administrativen Stellen, die in den Mitgliedsländern, die mit der PBC betraut sind, könnten konkrete Vorschläge und Informationen über zivilgesellschaftliche Ansätze sowie Genderaspekte adressiert werden.

Besondere Aufmerksamkeit für die Financiers

- b) Größere Bedeutung dürfte auch das *Peacebuilding Support Office* (SO) erlangen. Hier ist eine „*Lessons Learnt Unit*“ vorgesehen, deren Aufgabe vermutlich analog zur DPKO *Best Practice Unit* darin liegen, die Stärken und Schwächen der Missionen in der Nachkriegsphase auszuwerten und daraus Standards und Richtlinien abzuleiten. Es erscheint besonders lohnend, im Kontakt mit dieser Stelle dafür Sorge zu tragen, dass der Anspruch der Partizipation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Gender-Komponente differenziert berücksichtigt werden. Es sollte nicht nur darum gehen, auf allen Ebenen von der Planung bis zur Durchführung einen möglichst hohen Anteil von Frauen zu fordern. Mindestens genauso wichtig ist, dass von den *fact-finding* Missionen über die Formulierung von Prioritäten und Zielhierarchien für die Friedenseinsätze bis zu den Durchführungsinstrumenten die spezifischen Belastungen und Bedürfnisse von Frauen und von Männern berücksichtigt werden.

Länderspezifische Ausschüsse berücksichtigen

- c) Schließlich müssen auch die länderspezifischen Ausschüsse berücksichtigt werden, die für jedes betroffene Land im Einzelfall zusammengesetzt werden. In diesem Rahmen ist vorgesehen, lokale NRO und die Regionalorganisationen einzubeziehen. An diesen Stellen kann bereits jetzt durch die Unterstützung der Genderarbeit in den Partnerländern der Boden für dieses Thema bereitet werden.

Diskussion

Vorschläge an das Referat GF02 des Auswärtigen Amtes

Frage: Wie sind denn die Zuständigkeiten in den verschiedenen Ministerien zugeschnitten?

Doris Hertrampf: Für Krisenprävention und friedenserhaltende Maßnahmen liegt die Federführung beim Auswärtigen Amt. Das ist das Referat Globale Fragen Nr. 2 in der Abteilung Globale Fragen. Selbstverständlich werde ich aber die Vorschläge, die hier schon gekommen sind, in der Abteilung besprechen.

Annette Kaiser: Das BMZ hat die Fragen der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung in einem Referat – in dem ich arbeite – zusammengefasst. Wir sind natürlich Mitglied im Ressortkreis Krisenprävention, in dem diese Themen auch besprochen werden.

Ressortkreis Krisenprävention

Frage: Wer berät eigentlich die Regierung in Fragen der Friedenskonsolidierung?

Annette Kaiser: Da wäre zunächst wieder der Ressortkreis Krisenprävention zu nennen, der über einen Beirat verfügt. Hier sind – unter anderen – auch zivilgesellschaftliche Organisationen vertreten. Hier haben wir ganz bewusst eine Schnittstelle zur Zivilgesellschaft geschaffen. Wenn wir das Thema PBC im Rahmen des Aktionsplanes Zivile Krisenprävention der Bundesregierung und dem größeren Zusammenhang Frauen in Krisen- und Post-Konflikt-Situationen bearbeiten, ist der Ressortkreis der richtige Ort dafür.

Andere Möglichkeiten bestehen in solchen Einrichtungen wie FriEnt, wo staatliche und nicht-staatliche Organisationen zusammenarbeiten und schließlich öffentliche Veranstaltungen, die die einzelnen Ressorts zu den entsprechenden Themen durchführen.

Aktionsplan Zivile Krisenprävention

Angelika Spelten: Für mich ist neu, dass der Ressortkreis das Thema PBC bearbeitet. Wenn dem so ist, dann würde und könnte der Beirat hier sicherlich gerne zuarbeiten. Es ist nicht immer besonders transparent, an welchen Stellen in der deutschen Administration welche Entscheidungsprozesse für die PBC vorbereitet werden.

Thelma Ekiyor: Es scheint ja nun festzustehen, dass Deutschland Mitglied der PBC werden wird – wir in Afrika wissen für unsere Heimatländer derzeit noch nicht Bescheid. Ich wollte lediglich darauf hinweisen, dass immer noch Zeit und Gelegenheit da ist, um an der Debatte teilzunehmen. Wichtig scheint mir vor allem, mit einer gemeinsamen Stimme zu sprechen.

Und noch etwas: Wir wissen, dass im Rahmen der geografischen Repräsentanz auch mindestens ein afrikanisches Land nominiert werden wird. Es ist sehr wichtig, dass sich Deutschland dafür einsetzt, dass keine Länder nominiert werden, die selber Menschenrechte verletzen. Ich könnte darauf wetten, dass die Auswahl des afrikanischen Landes auf Faktoren beruhen wird, auf die die Menschen in Afrika keinen Einfluss haben.

Mindestens ein afrikanisches Land in der PBC

Ein weiterer Punkt: Das DPKO-Paket, das Frau Spelten erwähnt hat, ist für die Ausbildung von Friedenssoldaten gedacht. Hier hat die Zivilgesellschaft keinen Einfluss. Die PBC sollte dieses Modell nicht in dieser Form übernehmen. Es ist eine UN-Initiative, die von den UN evaluiert wird. Wer also weiß wirklich, was vor Ort passiert.

Und ein letzter Gedanke: Die Milizen bleiben auch nach einem offiziellen Friedensschluss vor Ort. Das ist der Hauptgrund, warum so viele Länder innerhalb von fünf Jahren nach dem offizi-

ellen Friedensvertrag wieder in den Krieg zurückfallen. Und deshalb ist auch der Zeitpunkt, an dem die Aktivitäten der Kommission beginnen von großer Bedeutung. Und wir müssen fragen, ob das Modell, das die UN zur Konfliktbearbeitung entwickelt haben, wirklich funktioniert: Einsatz von Blauhelmen, Waffenstillstand, Friedensverhandlungen und Unterzeichnung eines Friedensvertrages, Übergangsregierung und schließlich Wahlen. Wenn die PBC erst nach der Unterzeichnung der Verträge eingreift, kann sie die Richtung, die durch die vorangegangenen Ereignisse vorgezeichnet wurde, nicht mehr ändern.

Die Zivilgesellschaft in Deutschland muss für viele sprechen

Ruth Ojambo Ochieng: Ich möchte noch einiges ergänzen. Die Zivilgesellschaft in Deutschland weiß jetzt, dass sie auf die Kommission Einfluss nehmen kann und für viele sprechen muss, denn in Afrika werden wir wenig Gelegenheit dazu haben. Das gilt insbesondere, da nun wieder die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ihren Interessen in der PBC Geltung verschaffen werden. Deshalb ist sehr wichtig, dass die Menschen hier wissen, was vor Ort los ist, und ich habe die Befürchtung, dass dies nicht in ausreichendem Maße der Fall ist. Bitte legen sie ihr Ohr auf den Boden, und hören sie insbesondere darauf, was Frauen zu sagen haben. Jetzt ist es Zeit, eine konkrete Strategie zu erarbeiten, wie Deutschland sich in der PBC einbringen wird.

Frage: Welche Fragen und Erwartungen haben sie ganz konkret an die Kommission und an die staatlichen Stellen in Deutschland?

Ruth Ojambo Ochieng: Ich hätte mir gewünscht, dass die Kommission mehr könnte als nur beraten. Wenn es noch nicht zu spät ist, sollte die PBC mehr Autonomie und Autorität erhalten.



Mit der beratenden Funktion zufrieden sein

Doris Hertrampf: Ich glaube, man sollte den Vereinten Nationen nicht mehr abverlangen als sie leisten können. Es ist derzeit praktisch undenkbar, dass alle 192 Länder bindende Beschlüsse von nur 31 Staaten akzeptieren würden – auch wenn sie sie selber in die Positionen hineingewählt haben. Deshalb müssen wir mit der beratenden Funktion zufrieden sein.

Angelika Spelten: Ich wünsche mir auch mehr Macht für die *Peace Building Commission*. Aber so ist die Welt, glaube ich, nicht. Und deshalb denke ich darüber nach, wie wir diese Strukturen – so schwach wie sie sind – an den Stellen, wo es für uns nützlich ist, zu unterstützen und zu fördern. Manchmal kann man den zuständigen Stellen soufflieren, was vielleicht getan werden könnte. Und solange sie nicht merken, dass die Idee eigentlich von anderen kommt, nehmen sie sie dann auch. Also, vielleicht ein bisschen mehr Fantasie entwickeln.

Die Stimmen der anderen stärker machen

Und ob wir für viele sprechen können? Ich würde es lieber andersrum drehen und sagen: Können deutsche Organisationen dazu beitragen, die Stimmen der anderen stärker zu machen. Es sind die Partnerländer, die über das Ticket der Truppenstel-

ler reinkommen. Könnten wir nicht dann etwas dazu beitragen dass die Zivilgesellschaft und Frauengruppen in diesen Ländern etwas mehr vorbereitend organisiert werden können, um eben dort auch die Idee des Gender- Mainstreaming hinein-zutragen.

Und ein letzter Satz: Ich stimme ihnen, Frau Ekiyor im Bezug auf das *Ressource Package* der DPKO völlig zu. Ich glaube, wir hätten etwas gewonnen, wenn ein Teil von dem was in diesem *Ressource Package* an Prinzipien festgelegt ist, tatsächlich umgesetzt würde. Vor allem könne wir hier unsere staatlichen Stellen auf ihre eigenen Beschlüsse verweisen.

Doris Hertrampf: Zur Frage der Kategorie der Truppensteller: Ich war auch der Meinung, die Truppensteller hätten ihre Pflicht getan, aber die fünf Staaten aus diesem Kreis stehen ebenfalls noch nicht fest. Die großen Truppensteller kommen ja aus Asien und Afrika und bilden von daher eine gewisse Balance zu der Gruppe der Beitragszahler.

Wiederaufbau zum großen Teil durch NRO

Annette Kaiser: Ich wollte auf die Einbindung der Zivilgesellschaft zurückkommen: Gerade im Bereich Wiederaufbau wird ein großer Teil des Programms durch NRO umgesetzt. Und wir legen sehr großen Wert darauf, die Erfahrungen von NRO im Feld einzubeziehen. Wir haben sogar ein eigenes Instrument in diesem Bereich geschaffen, den Zivilen Friedensdienst. Hier machen wir sehr, sehr viele Vorhaben, die Frauen indirekt oder direkt zugute kommen und werden das Thema Gender-Mainstreaming jetzt auch systematischer einbringen.

Hinweisen wollte ich zudem auf die große internationale Konferenz, die letztes Jahr in New York stattgefunden hat, die „*Global Partnership for the Prevention of Armed Conflicts*“,¹⁰ und die ja auch vom Auswärtigen Amt maßgeblich mitfinanziert worden ist. Aus meiner Sicht hat es hier sehr inter-

essante Ergebnisse gegeben, die wir auch für die Frage Beteiligung der Zivilgesellschaft an der PBC weiter nutzen sollten.

Die Wirkung verliert sich meist in den mittleren Schichten

Ruth Ojambo Ochieng: Meistens ist es doch aber so, dass die UN-Strukturen wie die PBC nicht diejenigen erreichen, die sie am meisten brauchen. Die Wirkung verliert sich meist in den mittleren Schichten – die Armen sehen die Früchte dieser mühselig errichteten Gebilde nicht. In Afrika wundern wir uns manchmal, warum solche Strukturen aufgebaut werden. Denn am Ende des Tages spielen sie für unsere Wohlbefinden kaum eine Rolle. Also fragen wir uns, in wessen Interesse solche Körperschaften liegen. Erstens werden wir nicht konsultiert. Zweitens verfügen die Organisationen nicht über genug Ressourcen. Wenn Frauen in Afrika auf Dauer nicht von einer Einrichtung wie der Kommission für Friedenskonsolidierung profitieren, werden sie sie für überflüssig halten.

Thelma Ekiyor: Auch für mich ist es sehr wichtig, zu wissen was die PBC schließlich vor Ort tun wird. Dennoch sollten wir zum Beispiel fragen: Senkt die Ausbildung der Blauhelmsoldaten tatsächlich das Maß an sexueller Gewalt, das sie ausüben? Es ist wichtig von den Menschen vor Ort, aus den Konfliktgebieten zu hören, was wirklich passiert. Mein konkreter Vorschlag, um in diese Richtung weiter zu kommen: Mehr Nord-Süd-Austausch.

Mehr Nord-Süd-Austausch

Es ist einfach, zu sagen, die PBC wird mit regionalen Organisationen wie ECOWAS (Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten) zusammenarbeiten. Tatsächlich sind Gender-Einrichtungen die Ausnahme. Es geht um mehr als das, was auf dem Papier steht. Ich bin von der Notwendig-

10 Siehe dazu auch: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8500.doc.htm>



Moderatorin: **Julitta Münch**

keit der PBC überzeugt, aber ihre Arbeit muss vor Ort spürbar werden.

Schließlich: Was die deutschen Organisationen tun können, ist den Unterprivilegierten eine Stimme zu leihen. In den Medien hier sollte tatsächlich darüber berichtet werden, was in den Konfliktgebieten geschieht. Zudem können wir zum Beispiel in Bezug auf die Frauenquote von Deutschland lernen: Funktioniert sie? Wie funktioniert sie?

Die Arbeit der PBC muss vor Ort spürbar werden

Ekkehard Griep: Ich möchte noch ein, zwei Dinge klarstellen. Zunächst zum Thema Truppensteller: Es ist in der Tat so, dass die größten Truppensteller aus Afrika, Asien und Lateinamerika kommen. Der größte Truppensteller aus dem Norden ist Polen auf Rang 20. Deutschland liegt auf Rang 37. Es bleibt zu wünschen, dass westliche Länder hier weiter nach vorne rücken. Beiträge zu UN-Friedensmissionen sind auch Beiträge zur Stärkung der UN, und es würde den reichen Nationen gut anstehen, wenn sie sich hier etwas nach vorne arbeiten.

Zum Zweiten: Es ist so, dass in neuen von derzeit 17 UN-Missionen zur Friedenserhaltung hauptamtliche Gender-Beraterinnen eingesetzt sind. In den anderen Missionen handelt es sich nicht um Vollzeitkräfte, aber auch dort gibt es (nebenamtliche) *Gender-Focal Points*. Zudem werden die Regierungen der Gastländer durch *Gender-Advisor* beraten.

Deutschland liegt auf Rang 37 der Truppensteller

Den letzten Punkt möchte ich zu der Frage von sexueller Ausbeutung und Missbrauch in Rahmen von UN-Friedensmissionen machen. Das hat es gegeben. Nur muss man dann auch sagen, dass die Vereinten Nationen die Initiative ergriffen haben und darauf gedrungen haben, dass die Mitgliedsländer, die die Kontingente stellen, härtere Maßstäbe anlegen und bei Verstößen konsequenter vorgehen. Denn es liegt letztlich in der Verantwortung der Mitgliedsländer, dass die Kontingente, die in solche Missionen entsandt werden, auch vernünftig ausgebildet sind.

Angelika Spelten: Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat ja in vielen der Länder Büros, die große Truppenkontingente stellen. Die fünf größten sind: Pakistan, Bangladesh, Indien, Nigeria, Ghana. Ich würde mir wünschen, dass man hier gemeinsam überlegt, mit welchen Gruppen man diese Diskussionen einmal vor Ort führen kann. Dann könnten auch die Partner an ihren Stellen – als Truppensteller in der Peace Building Commission – die Agenda mitbestimmen.


Zweitens könnte vielleicht der Ressortkreis des Aktionsplans Krisenprävention tatsächlich einmal dieses Thema bearbeiten. Und da würde der Beirat sich sicherlich auch gerne einbringen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist ja auch Mitglied im zivilgesellschaftlichen Beirat, und hier wären Allianzen nützlich, um dieses Thema wichtiger zu machen.

FES-Büros als Netzwerkpartner

Schließlich ist das FES Büro in New York ist bereits mit dem Thema der PBC befasst und gut vernetzt. Möglicherweise ergibt sich daraus die Chance – wenn das SO seine Arbeit aufgenommen hat – direkt an dieser Stelle zivilgesellschaftliche Anliegen zur Sprache zu bringen.

Abkürzungen

CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
DGVN	Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen
DPA	UN-Hauptabteilung für Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs)
DPKO	UN-Abteilung für friedenserhaltende Operationen (Department for Peacekeeping Operations)
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
IWF	Internationaler Währungsfonds
NRO	Nichtregierungsorganisationen
PBC	Kommission für Friedenskonsolidierung (Peace Building Commission)
PBF	Fonds zur Friedenskonsolidierung (Peace Building Fund)
SO	Sekretariat der PBC (Peace Building Commission Support Office)
SRSR	Spezieller Repräsentant des UN-Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary General)
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderfonds der Vereinten Nationen
UNIFEM	Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen
WFP	Welternährungsprogramm
WHO	Weltgesundheitsorganisation



Die Friedrich-Ebert-Stiftung als 1925 gegründete älteste politische Stiftung in Deutschland ist eine private und gemeinnützige Institution, die den Ideen der sozialen Demokratie verpflichtet ist. Sie trägt den Namen des ersten demokratisch gewählten deutschen Staatspräsidenten, Friedrich Ebert, und führt sein Vermächtnis der politischen Gestaltung von Freiheit, Solidarität und sozialer Gerechtigkeit fort. Diesem Auftrag entspricht die Stiftung im In- und Ausland mit ihren Programmen zur politischen Bildung, internationalen Zusammenarbeit sowie zu Studienförderung und Forschung.

ISBN 10: 3-89892-575-7

ISBN 13: 978-3-89892-575-4