

Antrag
der Fraktion der SPD

10 Jahre UN-Resolution 1325 "Frauen, Frieden und Sicherheit"

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit der Verabschiedung der UN-Resolution 1325 am 31. Oktober 2000 setzte der UN-Sicherheitsrat einen historischen Meilenstein auf dem Weg zu einer geschlechtersensiblen Friedens- und Sicherheitspolitik. Erstmals wurde die Schlüsselrolle von Frauen bei der Prävention und Lösung von Konflikten, bei der Friedenskonsolidierung sowie beim Wiederaufbau anerkannt. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, dafür zu sorgen, dass Frauen in den nationalen, regionalen und internationalen Institutionen und Mechanismen zur Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten auf allen Entscheidungsebenen stärker vertreten sind. Außerdem forderte der Sicherheitsrat alle Parteien bewaffneter Konflikte auf, Frauen und Mädchen vor sexueller Gewalt und anderen Formen von Gewalt zu schützen.

Ergänzend zur Resolution 1325 legte der UN-Sicherheitsrat drei weitere Resolutionen vor: 2008 die Resolution 1820, die sexuelle Gewalt als Bedrohung für Frieden und Sicherheit anerkennt, und 2009 die Resolutionen 1888 und 1889, die konkrete Maßnahmen zur Bekämpfung von sexueller Gewalt und für eine stärkere Beteiligung von Frauen an politischen Entscheidungen und Friedensprozessen fordern.

Die hohen Erwartungen an die Resolution 1325 haben sich bislang zwar nicht erfüllt, so dass die Bilanz im Jubiläumsjahr 2010 eher kritisch ausfällt. Zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung hat die Resolution jedoch einen unumkehrbaren Paradigmenwechsel in der Friedens- und Sicherheitspolitik eingeleitet. Insofern besteht für die Zukunft durchaus Anlass zu Optimismus. Bei der Würdigung kommt dem UN-Sicherheitsrat als dem Initiator der Resolution eine Schlüsselrolle zu. Dessen Vorsitz hat zur Zeit mit Uganda ein Land inne, das in einer extrem konfliktreichen Region Afrikas liegt und dessen Bevölkerung massiv unter (sexualisierter) Gewalt gelitten hat und immer noch leidet. Uganda sollte den Vorsitz nutzen, um das Anliegen der Resolution nachdrücklich in die internationale Gemeinschaft und insbesondere in die Afrikanische Union zu tragen. Nur wenn Staaten wie z.B. die DR Kongo, die Zentralafrikanische Republik oder der Sudan die Bedeutung der Resolution für die Entwicklung ihres Landes erkennen und auf allen staatlichen Ebenen einen Politikwechsel einleiten, der für Geschlechtergerechtigkeit und den Kampf gegen sexuelle Gewalt steht, haben Friedensbemühungen überhaupt eine Chance. Hier liegt die große Herausforderung der internationalen Gemeinschaft, der politischen Eliten in den Krisenstaaten und der Zivilgesellschaft.

Die Resolutionen beruhen auch auf der Erkenntnis, dass Kriege und gewaltsame Konflikte von Frauen und Männern aus ihrer jeweiligen geschlechterspezifischen Perspektive sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Das Leid der Zivilbevölkerung ist zwar insgesamt groß, Frauen sind jedoch in mehrfacher Weise betroffen: Sie müssen nicht nur die Schrecken und Nöte ertragen, die mit jedem Krieg verbunden sind, sondern zusätzlich auch in ständiger Angst leben, verschleppt, vergewaltigt, misshandelt oder getötet zu werden. Auch um ihre Kinder müssen sie oft genug Angst haben: Söhne werden als Soldaten und Töchter

als Sex-Sklavinnen missbraucht. Immer häufiger ist sexualisierte Gewalt eine von den Konfliktparteien gezielt verfolgte Kriegsstrategie, um Frauen bzw. ihre Familien und Gemeinschaften zu erniedrigen, zu bestrafen oder zu vertreiben. Wer überlebt, ist meist lebenslang seelisch und körperlich gezeichnet, oftmals von der eigenen Familie verstoßen und auch noch mit HIV/AIDS infiziert.

Die Fakten sind alarmierend: Nach Angaben der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) ist in 51 Ländern sexualisierte Gewalt gegen Frauen dokumentiert. Ca. 90 % aller Vergewaltigungen sind Massen- und Mehrfachvergewaltigungen, ca. 70 % aller vergewaltigten Frauen sind mit HIV/AIDS infiziert. Das Alter von sexuell missbrauchten Mädchen liegt zwischen 10 und 17 Jahren.

Die Mehrheit der Flüchtlinge weltweit sind Frauen, Kinder und alte Menschen. Selbst wenn sie in Flüchtlingslagern Zuflucht gefunden haben, können sie sich oft nicht sicher fühlen, weil auch dort die Gewalt rate hoch ist. Außerdem wurde bekannt, dass auch Vertreter internationaler Friedensmissionen und humanitärer Organisationen Sexualvergehen begangen haben. Die Vereinten Nationen haben dies aufs Schärfste verurteilt und Reformen eingeleitet. Wesentliche Elemente ihrer gegenwärtig praktizierten Null-Toleranz-Politik sind genderorientierte Aus- und Fortbildungsprogramme für die Angehörigen der Friedensmissionen, konsequente Bestrafung der Täter und Hilfe für die Opfer.

Die Anwendung von Gewalt ist auch über die Kriegshandlungen hinaus verhaltensprägend und wird von Soldaten und Milizen in die Familien und die Postkonflikt-Gesellschaften getragen. In vielen Ländern ist familiäre Gewalt zwar auch in Friedenszeiten weit verbreitet. Nach dem Ende militärischer Konflikte ist das Gewaltniveau jedoch besonders hoch, weil ehemalige Kombattanten oft kein anderes Kommunikations- und Verhaltensmuster mehr kennen als tätliche Gewalt, die sich vor allem gegen Frauen richtet.

Sexualisierte Gewalt ist eine schwere Menschenrechtsverletzung, auf die lange nicht konsequent genug reagiert wurde. Dies änderte sich grundlegend, als die Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda Vergewaltigung und sexuelle Gewalt als Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord strafrechtlich verfolgten. Die beiden Strafgerichtshöfe zeigten klar auf, dass ethnische Säuberung das strategische Ziel war, das mittels sexueller Gewalt erreicht werden sollte. Auch das Römische Statut stellt sexualisierte Gewalt als Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und als Völkermord unter Strafe. In zwei der laufenden Verfahren beziehen sich die Anklagepunkte auf sexuelle Gewalt. Wegen Verdacht auf Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord in Ruanda und in der DR Kongo wurden in diesem Jahr drei Haftbefehle nach dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch erlassen.

Frauen dürfen jedoch nicht nur in der Opferrolle gesehen werden. Als Soldatinnen und Kämpferinnen sind sie selbst an militärischen Aktionen beteiligt. Sie sind aber auch und vor allem friedliche Akteurinnen, die entschlossen für ihre Rechte kämpfen und für die Gemeinschaft soziale Verantwortung übernehmen. Meist sind sie es, die sich insbesondere in Kriegszeiten unter schwierigsten Bedingungen und oftmals hohem eigenen Risiko um die Familie kümmern und nach Wegen suchen, sie zu ernähren und vor Gefahren in Sicherheit zu bringen. Das große Interesse von Frauen an friedlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen für sich und ihre Familien macht sie zu glaubwürdigen Mitgestalterinnen von Friedensprozessen. Ihr Anteil an Friedensverhandlungen liegt weltweit jedoch bei nur 4 %. Die Vereinten Nationen haben sich zu einer Frauenquote von 50 % innerhalb des Systems sowie zu einer gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in allen Phasen von Friedensprozessen verpflichtet. Ende 2009 nahmen jedoch – laut gtz - neben 78.407 Männern nur 1.794 Frauen an UN-Friedensmissionen teil. Nur vereinzelt wurde Frauen die Leitung von Friedensmissionen übertragen.

In die stärkere Beteiligung von Frauen könnte demnächst neue Dynamik kommen: Im Juli 2010 wurde im Rahmen der UN-Reform die neue Einheit für Geschlechtergerechtigkeit UNWomen (*Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women*) beschlossen. UNWomen soll die bisher bestehenden vier Einheiten im Bereich Gender (DAW, OSAGI, INSTRAW und UNIFEM) in einer einzigen starken Organisation zusammenführen, die den anderen großen UN-Einheiten gleichgestellt ist und normative und operative Arbeit miteinander verknüpfen soll. Für die operative Arbeit von UNWomen soll schrittweise eine umfangreiche Feldpräsenz aufgebaut werden.

UNWoman wird für die Inhalte der Resolutionen 1325 und 1820 zuständig sein. Über die operative Arbeit im Feld kann mit Akteurinnen und Akteuren vor Ort die Umsetzung der Resolution gefördert werden. Enger Partner von UNWomen sollte die UN-Kommission zur Friedenskonsolidierung sein. Neue Impulse seitens der Vereinten Nationen werden auch über die vor kurzem ernannte erste UN-Sonderberichterstatterin zu sexueller Gewalt in Konflikten Margot Wallström kommen. Bereits vor ihrer offiziellen Ernennung veranstaltete die ehemalige EU-Kommissarin mit NATO-Vertretern eine hochrangige Konferenz zur friedens- und sicherheitsstiftenden Rolle von Frauen. Tenor der Konferenz war, dass alle NATO-Operationen im Einklang mit den UN-Resolutionen stehen müssen.

Auch die Europäische Union hat die Weichen für eine geschlechtersensible Friedens- und Sicherheitspolitik gestellt: 2008 wurden die „Leitlinien der EU betreffend Gewalt gegen Frauen und die Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung von Frauen“ angenommen. Ebenfalls 2008 wurden sowohl der „Umfassende Ansatz für die Umsetzung der UN-Resolutionen 1325 und 1820“ (Dok. 15671/1/08) als auch die „Umsetzung der Resolution 1325 – untermauert durch die Resolution 1820 – im Kontext der ESVP“ (Dok. 15782/3/08) verabschiedet. Die beiden letzten Dokumente stellen die Hauptsäulen der EU-Politik auf dem Gebiet „Frauen, Frieden und Sicherheit“ dar. Darin bekräftigt die EU, dass zwischen Frieden, Sicherheit, Entwicklung und Gleichstellung der Geschlechter ein enger Zusammenhang besteht, und listet einen Maßnahmenkatalog auf, der u.a. die Einrichtung einer Task Force „Frauen, Frieden und Sicherheit“ beinhaltet. Dies ist mittlerweile geschehen. Die Task Force soll einen kohärenten geschlechterspezifischen Ansatz der EU-Politik sicherstellen. Die Gleichstellung der Geschlechter wird als eines der Grundprinzipien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bezeichnet und soll die Wirksamkeit des Krisenmanagements erhöhen. Im Juli 2010 wurde ein von der Task Force entwickelter Katalog von Indikatoren verabschiedet, mit deren Hilfe die Erfüllung der Zusagen der EU gemessen werden sollen (Dok. 11948/10). Diese EU-Indikatoren sollen durch umfangreiche UN-Indikatoren ergänzt werden, deren Verabschiedung noch 2010 geplant ist (S/2010/173).

Das in der deutschen Politik verankerte Prinzip des *Gender Mainstreaming* bietet für die nationale Umsetzung der Resolutionen eine gute Grundlage. Dies spiegelt sich auch in den bisherigen Berichten der Bundesregierung über die Umsetzung der Resolution 1325 wider. Im Oktober 2010 soll der dritte Bericht vorgelegt werden. Nicht zuletzt wegen ihrer regelmäßigen Berichterstattung hat sich die Bundesregierung bislang gegen einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 ausgesprochen. Auch würden die Anliegen der Resolution im Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" und im Aktionsplan zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen aufgegriffen. Der Frauensicherheitsrat kritisiert diese Position seit Jahren. In Europa haben mittlerweile zwölf Staaten Aktionspläne erarbeitet. Allerdings sind sie sehr unterschiedlich und miteinander nur schwer vergleichbar. Die von EU und Vereinten Nationen entwickelten Indikatoren zur Messung der Umsetzung der Resolution bieten nun die Chance, eine vereinheitlichte und damit vergleichbare inhaltliche Struktur für Aktionspläne und Umsetzungsberichte zu erarbeiten. Angesichts dieser Sachlage empfiehlt der Deutsche Bundestag der Bundesregierung, ihre ablehnende Haltung aufzugeben und künftig einen Nationalen Aktionsplan zu erstellen.

Auf Betreiben der rot-grünen Bundesregierung wurde die Geschlechter-Perspektive in die Mandate von Friedensmissionen aufgenommen. Angesichts vermehrter Auslandseinsätze

deutscher Soldatinnen und Soldaten sowie Polizistinnen und Polizisten ist deren fundierte geschlechtersensible Vorbereitung äußerst wichtig. Dies gilt ebenso für das Training von Fachkräften, die das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (zif) und der Zivile Friedensdienst (zfd) entsenden.

Der Deutsche Bundestag unterstützt mit Nachdruck alle nationalen und internationalen Maßnahmen, durch die Frauen an der Beilegung von Konflikten teilhaben bzw. vor Gewalt geschützt werden. Ziel ist eine kohärente geschlechtersensible Friedens- und Sicherheitspolitik. Erfolgreich gelingen kann dies nur gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren - Hilfsorganisationen, Kirchen, Stiftungen und insbesondere einheimischen Friedens- und Frauengruppen, die es in allen Krisenregionen der Welt gibt und deren großes politisches und soziales Potential eingebunden werden muss.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Vereinten Nationen in ihren Bemühungen zur umfassenden Umsetzung der Resolutionen 1325, 1820, 1888 und 1889 zu unterstützen;
2. aktiv den Aufbau der neuen UN-Einheit für Geschlechtergerechtigkeit UNWoman zu begleiten, sich um einen Sitz in den Aufsichtsgremien zu bemühen und die operative Arbeit mit einem den Aufgaben angemessenen freiwilligen Beitrag zu unterstützen;
3. die Vereinten Nationen dabei zu unterstützen, dass diese ihr selbst gestecktes Ziel einer Frauenquote von 50 % erreichen, mehr Frauen in Führungspositionen berufen und mehr Frauen in UN-Friedensmissionen entsenden;
4. darauf zu achten, dass die Geschlechterperspektive – u.a. durch die Integration von Gender-Beraterinnen und Menschenrechtsbeobachtern - in der Praxis von Friedensmissionen angewandt und das Personal der truppenstellenden Länder bzw. der polizeilichen Auslandsmissionen dementsprechend vorbereitet wird;
5. die UN-Sonderberichterstatterin für sexuelle Gewalt gegen Frauen in Konflikten Margot Wallström mit allen zu Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen;
6. gemeinsam mit den EU-Partnern zügig am „Umfassenden Ansatz für die Umsetzung der UN-Resolutionen 1325 und 1820“ und der „Umsetzung der Resolution 1325 – untermauert durch die Resolution 1820 – im Kontext der ESVP“ zu arbeiten und sich aktiv an der Datenerhebung entlang des Indikatoren-Katalogs zu beteiligen;
7. dafür einzutreten, dass über das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte weiterhin Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 und der Folgeresolutionen finanziert werden;
8. einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu erstellen;
9. Maßnahmen zu fördern, die die UN-Resolution 1325 bei den in Krisenregionen tätigen politischen Akteuren, Entscheidungsträgern, Organisationen und Fraueninitiativen bekannt machen;
10. in Krisenregionen, in denen Deutschland engagiert ist, darauf zu achten, dass lokale und regionale Frauengruppen und -netzwerke über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert, bei Bedarf geschult und in Verhandlungen und Entscheidungsprozesse gleichberechtigt mit eingebunden werden;

11. sich bei humanitären und entwicklungspolitischen Maßnahmen, insbesondere bei Anlegung und Ausstattung von Flüchtlingslagern, dafür einzusetzen, dass die Belange von Frauen und Mädchen angemessene Berücksichtigung finden und die gesundheitliche Versorgung von Frauen und Mädchen gewährleistet wird;
12. bei allen Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen für (Kinder-)Soldaten und Soldatinnen darauf zu achten, dass in besonderer Weise die Bedürfnisse von Frauen und Mädchen berücksichtigt werden;
13. Justizreformen in (Post-)Konfliktstaaten zu unterstützen und die internationale Strafgerichtsbarkeit zu stärken, damit jene, die Gewalt an Frauen begangen haben, unabhängig von ihrer Funktion konsequent bestraft werden;
14. bei der Umsetzung der Resolution 1325 eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammenzuarbeiten und deren Kompetenz miteinzubeziehen.

Berlin, den 5. Oktober 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion