



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA

Politische Direktion (PD)
Abteilung Menschliche Sicherheit

IDAG 1325 13. September 2017

Bericht über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu Frauen, Frieden und Sicherheit (NAP 1325)

Umsetzungsphase 2015 – 2016

Zusammenfassung

Die UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit (UNSR 1325) sowie dazugehörige Folgeresolutionen anerkennen, dass Frauen und Männer auf unterschiedliche Art und Weise von bewaffneten Konflikten betroffen sind und gleichberechtigt an den Friedensbemühungen teilnehmen sollen. Die Schweiz hat sich seit 2007 verpflichtet, diese Resolutionen mit einem Nationalen Aktionsplan 1325 (NAP 1325) umzusetzen. Die Umsetzung wird durch die interdepartementale Arbeitsgruppe 1325 (IDAG 1325), unter der Federführung der Abteilung für Menschliche Sicherheit (AMS) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA), sichergestellt.

Der vorliegende Bericht zeigt anhand ausgewählter Schwerpunkte auf, wie die Schweiz die UNSR 1325 in den Berichtsjahren 2015 und 2016 umgesetzt hat. Es ist damit die letzte Berichterstattung zum dritten NAP 1325 (2013-2016). Der Bericht stellt fest, dass die Resolution mittels einer Vielzahl von bilateralen, multilateralen sowie verwaltungsinternen Aktivitäten implementiert wird:

Die Schweiz ist Mitglied von zwischenstaatlichen Netzwerken zur Förderung der multilateralen Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Sie engagiert sich aktiv für eine gender-sensitive Ausbildung im Bereich Mediation für Diplomaten/innen, technische Expert/innen und Vertreter/innen der Zivilgesellschaft aus der Schweiz und dem globalen Süden. In Syrien und anderen Ländern unterstützt die Schweiz Bemühungen, die Anliegen von Frauen aus Politik und Zivilgesellschaft in die Friedensverhandlungen einzubringen.

Die Schweiz setzt sich seit über 15 Jahren in einer Vielzahl von Ländern für die Bekämpfung sexueller und gender-spezifischer Gewalt (SGBV) ein. Da der Zugang zur Justiz für Betroffene von SGBV noch immer eine grosse Herausforderung darstellt, hat sie in der Berichtsperiode diverse Gesetzesreformen und die Förderung von Rechtshilfe in verschiedenen Ländern unterstützt. Die Arbeit der Kommission für Übergangsgerechtigkeit und Versöhnung auf den Philippinen zeigt beispielweise auf, wie die Schweiz gender-sensitive Vergangenheitsarbeit erfolgreich fördert.

Der Einbezug von Frauen in die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) befindet sich aufgrund der relativ neuen institutionellen Verankerung des Themas noch in der Anfangsphase. Positiv zu werten ist hier der Aufbau von detailliertem Kontextwissen, was es ermöglicht, gezielt Nischen für das Schweizer Engagement zu identifizieren. Im Zeitraum der Berichterstattung unterstützte die Schweiz Schulungen zur UNSR 1325 für Soldat/innen in Friedensmissionen sowie für Expert/innen der zivilen Friedensförderung. Diese Trainingsinhalte könnten in Zukunft umfassender behandelt werden – und nicht nur auf den Schutz von Frauen und Mädchen, sondern auch auf die aktive Rolle der Frauen in der Friedens- und Sicherheitspolitik fokussieren.

In der Personalpolitik setzte das EDA seine Bemühungen fort, die Anzahl Frauen in Führungspositionen zu erhöhen. Mit der Verabschiedung konkreter Fördermassnahmen sollen die für 2020 gesetzten Ziele erreicht werden. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) hat das im NAP 1325 gesetzte Ziel von 10% Frauenanteil in Friedensmissionen mit 16% im Jahre 2016 bereits überschritten.

Der Bericht enthält im letzten Kapitel Empfehlungen für die weitere Umsetzung der UNSR 1325 und Folgeresolutionen.

Einleitung

Mit der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit (UNSR 1325) benannte der UNO-Sicherheitsrat im Jahr 2000 erstmals ausdrücklich Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Frauen und Mädchen und forderte eine Teilnahme von Frauen auf allen Ebenen der Friedens- und Sicherheitspolitik sowie der Konfliktbearbeitung. Seither aktualisierte der UNO-Sicherheitsrat seine Politik in diesem Bereich mit mehreren Nachfolgeresolutionen¹. Mit dem Nationalen Aktionsplan 1325 (NAP 1325) kommt die Schweiz ihrer Verpflichtung zur Umsetzung der UNSR 1325 nach. Deren Umsetzung setzt eine enge Koordination und Kooperation zwischen den involvierten Departementen voraus. Die regelmässige Überprüfung der Umsetzung der UNSR 1325 sowie die Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament und der Zivilgesellschaft sind im Aktionsplan festgehalten und werden durch die interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG 1325) gewährleistet. Diese Transparenz sticht im internationalen Vergleich als positives Beispiel hervor.

In die Berichterstattungsphase 2015 und 2016 fiel das 15-jährige Jubiläum der Resolution 1325. Es wurde international genutzt, um die Fortschritte zu messen und die Prioritäten für die kommenden Jahre festzulegen. Die Schweiz leistete dazu einen substantiellen Beitrag, indem sie eine Studie zur Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen finanzierte, welche Bestandteil des umfassenden Berichts der UNO zur Umsetzung der UNSR 1325 ist.² Auf nationaler Ebene nutzte die Schweiz unter Federführung des EDA das Momentum des Jubiläums, um mit einer internationalen Konferenz in der Maison de la Paix nationale Positionen und Schlüsselbotschaften zur UNSR 1325 zu entwickeln. In diesem Rahmen hob Bundesrat Didier Burkhalter die Bedeutung des internationalen Genf für die Umsetzung der UNSR 1325 hervor.³ 2015 unterstützte die Schweiz die Nachfolgeresolution UNSR 2242, welche auf den verstärkten Einbezug von Frauen in die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) zielt.

Ein weiterer Meilenstein für das EDA ist die im Mai 2017 verabschiedete Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten. Diese definiert zum ersten Mal die Schwerpunkte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter für das ganze Departement⁴. Die UNSR 1325 und der Schweizer NAP 1325 sind sowohl in den Handlungsgrundsätzen als auch in den strategischen Zielen der Strategie verankert.

Der vorliegende Bericht ist nach den fünf Zielen des NAP 1325 für den Zeitraum 2013-2016 gegliedert⁵. Diese sind:

- 1) Verstärkte **Partizipation** von Frauen in der Friedensförderung
- 2) Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen während und nach Gewaltkonflikten und **Prävention von gender-spezifischer Gewalt**
- 3) Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive während und nach Gewaltkonflikten in **Nothilfe, Wiederaufbau** und in die **Vergangenheitsarbeit**
- 4) Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive in die **Konfliktprävention**
- 5) Verankerung von «Frauen, Frieden und Sicherheit» in der **Verwaltungstätigkeit**

Das Thema «Frauen, Frieden und Sicherheit» ist als Querschnittsthema in einer Vielzahl von Verwaltungseinheiten, Projekten und Programmen verankert. Daher ist eine umfassende Berichterstattung zu allen Aktivitäten nicht realistisch. Stattdessen wurden in diesem Bericht für jedes Ziel thematische und regionale Schwerpunkte festgelegt. Beim Ziel 1 liegt der Fokus auf den Bemühungen der Schweiz, die Kapazitäten im Bereich Mediation zu fördern sowie die Teilnahme von

¹ UNSCR 1820 (2008), UNSCR 1888 (2009), UNSCR 1889 (2009), UNSCR 1960 (2010), UNSCR 2106 (2013), UNSCR 2122 (2013), UNSCR 2242 (2015)

² Preventing Conflict Transforming Justice Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security resolution 1325. Siehe Kapitel 3: Women's Participation and a better Understanding of the Political: http://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf

³ 15 Jahre UNO-Resolution zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Medienmitteilung EDA. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58637.html>

⁴ Die EDA Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten wurde im Mai 2017 dem Bundesrat zur Kenntnisnahme vorgelegt und im September 2017 publiziert.

<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/dienstleistungenundpublikationen/publikationen/alle-publikationen.html/content/publikationen/de/eda/Chancengleichheit/EDA-Strategie-Geschlechtergleichstellung-Frauenrechte>

⁵ Diese Gliederung orientiert sich an den Schwerpunkten des UNO-Systems. Um verbesserte Resultate für Frauen und Mädchen in konfliktbetroffenen und fragilen Kontexten zu erreichen, haben die Vereinten Nationen einen konzeptuellen Rahmen und Indikatoren entwickelt, die die Bereitschaft zu verstärkter Rechenschaft zum Ausdruck bringen. Es wurden vier thematische Schwerpunkte zur Umsetzung ermittelt, welche in den Zielen 1-4 im Schweizer NAP 1325 reflektiert sind.

Frauen am syrischen Friedensprozess zu stärken. Im Ziel 2 wird neben der Betreuung von Betroffenen sexueller und gender-spezifischer Gewalt vor allem deren Zugang zur Justiz thematisiert. Im Rahmen des Ziels 3 werden das Fallbeispiel der gender-sensitiven Vergangenheitsarbeit auf den Philippinen, die Humanitäre Hilfe der Schweiz sowie die Reform des Sicherheitssektors in Jordanien präsentiert. Beim Ziel 4 steht neben dem neuen Bereich der Prävention von gewalttätigem Extremismus die Prävention von Gräueltaten im Zentrum. Das Kapitel zu Ziel 5 widmet sich verwaltungsinternen Aspekten, wie beispielsweise der Schulung von Schweizer Personal, der Verankerung des Themas in regionalen und thematischen Strategien, der Personalpolitik sowie dem Einbezug der Zivilgesellschaft. Im ganzen Bericht finden sich wichtige zusätzliche Informationen, die sich nicht direkt einem einzelnen Ziel zuordnen lassen, aufgrund ihrer Relevanz aber aufgeführt und umrandet dargestellt werden.

Die im vorliegenden Bericht enthaltenen Informationen wurden in einem ersten Schritt über Fragebogen erhoben, welche sich an den Massnahmen des NAP 1325 orientierten und von den im NAP als zuständig definierten Stellen⁶ beantwortet wurden. Basierend auf den Antworten wurden in einem zweiten Schritt Interviews zu ausgewählten Schwerpunkten durchgeführt.

Der vorliegende Bericht ist die letzte Berichterstattung im Rahmen des aktuellen NAP. Die Erkenntnisse und Empfehlungen dieser Berichterstattung dienen als Grundlage für die vierte Auflage des NAP 1325, welche im Herbst 2017 erarbeitet und 2018 in Kraft treten wird.

⁶ Dies sind: Abteilung Europa, Zentralasien, Europarat, OSZE (AEZEO), Abteilung Vereinte Nationen und internationale Organisationen (AIO), Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS), Abteilung Sicherheitspolitik (ASP), Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), Direktion für Völkerrecht (DV), Eidgenössisches Justiz und Polizeidepartement (EJPD), Fachstelle Chancengleichheit, Generalsekretariat (CG-EDA), Geografische Abteilungen der PD (AMON, ASAF, AAP, AAM), Missionen in Genf, New York, Wien und Brüssel, Politische Direktion des EDA (PD), Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS).

Ziel 1: Verstärkte Partizipation von Frauen in der Friedensförderung

1.1 Frauen in Friedensprozessen und in der Mediation

Die wirkungsvolle Teilnahme von Frauen an der Friedensförderung ist ein zentrales Ziel des NAP 1325. Damit Frauen substantiell auf Friedensprozesse Einfluss nehmen können, muss ihre Teilnahme an politischen Prozessen auf dem gesamten Kontinuum gesichert sein – von lokalen, nationalen und internationalen Friedensverhandlungen und Mediationsprozessen bis hin zur politischen Partizipation in Postkonflikt-Situationen. So bieten beispielsweise Dezentralisierungsprozesse in Postkonfliktländern eine grosse Chance, mehr Frauen in lokale Gremien und in politische Ämter zu bringen. Die Schweiz unterstützt unter anderem in Benin, Burkina Faso, Kambodscha, Kosovo, Ukraine und Somalia solche Dezentralisierungsprozesse, wobei die Förderung und Ausbildung von Frauen für Führungspositionen ein zentrales Element ist.

Dass sich die aktive Einflussnahme von Frauen positiv auf Friedensverhandlungen auswirkt, zeigt eine von der Schweiz mitfinanzierte Studie zur Bedeutung von Frauen in Mediationsprozessen.⁷ So haben Frauen in der Vergangenheit substantielle Beiträge in Friedensverhandlungen und der Umsetzung von Friedensabkommen geleistet. Zudem stand der Einfluss von Frauen laut dieser Studie in einem positiven Zusammenhang mit dem Abschliessen eines Friedensvertrags und dessen Umsetzung. Voraussetzung dafür ist, dass Mediationsprozesse inklusiv gestaltet sind, so dass es Frauen möglich ist, an den Prozessen teilzunehmen und diese inhaltlich zu beeinflussen. Wie die Studie weiter zeigt, gibt es verschiedene Formen der Partizipation. Neben der direkten Teilnahme an Verhandlungstischen gehören hierzu auch Konsultationsprozesse, die parallel zu den offiziellen Verhandlungen laufen und in denen Frauen und Frauenorganisationen spezifische Themen, Forderungen und Vorschläge definieren können. Dies ist jedoch nur wirksam, wenn sichergestellt wird, dass diese Anliegen auch tatsächlich in die offiziellen Verhandlungen einfließen. Des Weiteren können Prozess- und Kontextfaktoren die Einflussnahme von Frauen beeinflussen. Positiv ist, wenn Frauen bereits in der Phase der Vor-Verhandlungen teilnehmen, da dies ihre spätere Einflussnahme stärkt.

Mediation ist einer der Grundpfeiler der schweizerischen Friedenspolitik, und die Rolle der Schweiz in Mediationsprozessen soll in Zukunft weiter gestärkt werden. Es sollen vermehrt hochrangige Schweizer Mediator/innen beispielsweise der UNO und der OSZE zur Verfügung gestellt werden. Deshalb wird die Mediationsausbildung durch die Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) entsprechend ausgebaut.⁸ In den meisten Kursen, welche die AMS im Mediationsbereich anbietet, werden gender-spezifische Aspekte thematisiert. So wird z.B. bei der Auswahl der Teilnehmenden wie auch bei der Zusammensetzung der Expert/innen gezielt auf eine ausgeglichene Vertretung von Frauen und Männern geachtet. Im «Peace Mediation Course» wird das Thema Gender explizit in zwei Modulen (zu Inklusivität sowie zu Konflikt- und Prozessanalyse) behandelt. Zusätzlich wird über eine tägliche Beurteilung durch einen ausgewählten Kursteilnehmenden sichergestellt, dass alle besprochenen Inhalte aus einer Gender-Perspektive betrachtet werden. Seit 2015 verfügt das EDA über ein Handbuch mit Übungen und Hintergrundinformationen zu Geschlechterfragen in der Mediation.⁹ Die AMS unterstützt zudem den neuen "Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes", der sich neben Diplomaten/innen auch an technische Expert/innen und Vertreter/innen der Zivilgesellschaft richtet. Auch hier wird bei der Auswahl der Teilnehmenden darauf geachtet, dass Frauen angemessen vertreten sind und insbesondere auch Frauen aus dem globalen Süden berücksichtigt werden.

⁷ Making Women Count – Not Just Counting Women: <http://www.inclusivepeace.org/content/making-women-count-not-just-counting-women-assessing-womens-inclusion-and-influence-peace>

⁸ Mediationsmodule sind in die Grundausbildung für angehende Diplomaten/innen integriert. Weitere vom EDA angebotene Kurse sind ein einwöchiges Mediationstraining für Diplomaten/innen, das von der Schweiz und Deutschland gemeinsam organisiert wird, der zweiwöchige «Peace Mediation Course» sowie ein Kurs zu Religion und Mediation.

⁹ Hrsg.: Center for Security Studies (CSS) ETH Zürich und swisspeace (2015) <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Mediation-Gender%20in%20Mediation.pdf>

Erfahrene und international angesehene Mediatorinnen waren bereits für die Schweiz im Einsatz: Botschafterin Heidi Tagliavini spielte 2014 eine Schlüsselrolle in den OSZE Friedensbemühungen während des Ukraine Konfliktes. Botschafterin Heidi Grau, welche von 2013-2015 die OSZE Taskforce des EDA leitete und heute Leiterin der Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA ist, hat in den Vermittlungen zwischen Russland und Georgien bezüglich des WTO Beitritts von Russland eine wichtige Rolle eingenommen. Mò Bleeker arbeitet als Sondergesandte des EDA für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten z.B. in den Philippinen, wo sie den Vorsitz der „Kommission für Transitionsjustiz und Aussöhnung des Friedensabkommens über die Region Bangsamoro“ innehatte (siehe Kapitel zu Ziel 3). Da das Anforderungsprofil anspruchsvoll ist und viel Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und eine hohe Frustrationstoleranz voraussetzt, ist es generell schwierig, Personen für Mediationsarbeit zu finden. Mit dem erwähnten Ausbau der Mediationsausbildung will das EDA gezielt auch Frauen fördern.

Neben der Partizipation von Frauen an den offiziellen, sogenannten Track 1 Prozessen, fördert die Schweiz Mediationsprozesse auf Track 2 und 3, welchen nichtstaatliche Entscheidungsträger/innen sowie die Zivilgesellschaft einschliessen¹⁰. Mittels finanzieller Unterstützung förderte die Schweiz im Berichterstattungszeitraum Mediationsprozesse von nichtstaatlichen Entscheidungsträgern und der Zivilgesellschaft in Kolumbien, Nordafrika und Syrien, Abchasien, Georgien, Myanmar und der Region der Grossen Seen. Sie arbeitete auch mit dem in der Schweiz basierten Netzwerk Peace Women Across the Globe (PWAG) zusammen, welches Friedensaktivistinnen in Mediationsprozessen und Friedensförderung begleitet. 2016 organisierte PWAG 19 Frauenfriedentische weltweit, vier davon mit Unterstützung der Schweiz in Kolumbien, Sri Lanka, Tunesien und Afghanistan.

Oft nehmen an diesen lokalen zivilgesellschaftlichen Prozessen mehr Frauen teil als an den Track 1 Prozessen. Mithilfe von Transferstrategien können Informationen auch aus den zivilgesellschaftlichen Prozessen in offizielle Friedensgespräche und -abkommen einfließen. Im Folgenden wird anhand des Länderbeispiels Syrien aufgezeigt, wie die Schweiz die Partizipation von syrischen Frauen und eine Gender-Perspektive in Mediationsprozessen unterstützt und fördert.

Beispiel: Unterstützung der Partizipation von syrischen Frauen und für eine Gender-Perspektive in Mediationsprozessen

Im Rahmen ihres Engagements im Syrienkonflikt legt die Schweiz einen Schwerpunkt auf den Schutz von Frauen und Mädchen sowie auf den Einbezug von Frauen in die syrischen Verhandlungs- und Friedensprozesse.

Über ihren strategischen Partner swisspeace leistet die Schweiz im Rahmen der inner-syrischen Gespräche inhaltliche und logistische Unterstützung für den «Civil Society Support Room» (CSSR). Diese Plattform bringt syrische zivilgesellschaftliche Organisationen parallel zu den offiziellen UNO-Verhandlungen an einen Tisch, um die Anliegen der syrischen Zivilgesellschaft und insbesondere der Frauen und Jugend zu diskutieren. Die Resultate dieser Diskussionen werden in die offiziellen UNO-Verhandlungen eingespeist. Beinahe 50% der Teilnehmenden des CSSR sind syrische Frauen. Zudem wurde 2016 auf Initiative des CSSR das «Women Advisory Board» gegründet. Dieses setzt sich aus 12 hochrangigen syrischen Frauen aus der Zivilgesellschaft zusammen und ist das erste seiner Art. Über dieses «Women Advisory Board» wird die Beteiligung von Frauen am Friedensprozess explizit gefördert und sichergestellt, dass Themen, die in den offiziellen Verhandlungen fehlen, Gehör finden. Dafür verfasst das Board gemeinsame Positionspapiere sowie Empfehlungen zu verschiedenen Themen aus einer Gender-Perspektive zuhanden des UNO-Sondergesandten für Syrien, Staffan de Mistura. Das Board ist unter anderem auch eine Antwort auf die Kritik von Seiten

¹⁰ Die Handlungsebene bezeichnet das politisch-soziale Niveau.

Track 1: Engagement auf der Ebene offizieller, formeller Prozesse und Verhandlungen mit Regierungen, internationalen Organisationen sowie politischen und militärischen Anführern von Konfliktparteien

Track 1.5: Engagement, das zwischen Track 1 und Track 2 liegt (Brückenfunktion zwischen diesen beiden Ebenen)

Track 2: Engagement auf der Ebene inoffizieller Prozesse mit nationalen oder internationalen Organisationen oder Einzelpersonen der Zivilgesellschaft (religiöse Anführer, traditionelle Führungspersonen, Schlüsselpersonen von ethnischen Gruppen, Gewerkschaftsvertreter, Journalistinnen und Journalisten, Akademikerinnen und Akademiker)

Track 3: Engagement auf der Ebene der Zivilgesellschaft im weiteren Sinn (lokale oder regionale NGO und Basisorganisationen, lokal oder regional tätige internationale NGO)

Multitrack: Engagement auf verschiedenen Ebenen.

Quelle: Botschaft Rahmenkredit (S. 2789), siehe auch: <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/2333.pdf>

syrischer Frauenorganisationen, dass ihre Stimme systematisch in den Friedensgesprächen Genf II im Januar 2014 ignoriert wurde. Es bleibt abzuwarten, ob diese hochrangigen Vertreterinnen die Interessen von syrischen Frauen und Frauenorganisationen auch ausserhalb des Boards vertreten.

Im Jahr 2016 fanden im Rahmen einer Dialog-Initiative, die von der regionalen Organisation The Shaikh Group (TSG) organisiert wurde, mehrere Workshops statt. Dort diskutierten syrische Gruppierungen die notwendigen Verfassungsänderungen für einen erfolgreichen politischen Übergang in Syrien. Die Schweiz fungierte einerseits als Gastgeberin einiger dieser Workshops, andererseits engagierte sie sich als Vermittlerin zwischen verschiedenen syrischen Gruppierungen. Sie konnte damit dazu beitragen, dass nicht nur Parteien verschiedenster Lager an diesem Prozess teilnahmen, sondern auch Frauen aktiv einbezogen wurden. So nahmen mehrere hochrangige Politikerinnen, Expertinnen und Aktivistinnen aus der syrischen Zivilgesellschaft – einschliesslich Mitgliedern der Syrischen Frauenliga (Syrian Women's League), der Syrischen Fraueninitiative für Frieden und Demokratie (Syrian Women's Initiative for Peace and Democracy) sowie Mitglieder des oben genannten «Women's Advisory Board» – daran teil. Zudem initiierte TSG einen Dialog speziell für die Anliegen von Frauen, um sicher zu gehen, dass auch frauenspezifische Themen im politischen Übergang in Syrien beachtet werden.

In der syrischen Zivilgesellschaft haben Frauen wichtige und anerkannte Rollen inne. Sie arbeiten nicht nur in frauenspezifischen Organisationen, sondern besetzen auch führende Positionen innerhalb anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen und verfügen daher über sehr gute Kontextkenntnisse und Kontakte. Folglich sind im Syrienkonflikt viele Frauen auf lokaler Ebene in friedensbildende Aktivitäten involviert. Beispielsweise spielen sie durch ihre alltagsbedingten Kontakte zu bewaffneten Gruppen eine zentrale Rolle in der Ausarbeitung von lokalen Übereinkommen zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und Kinder. Die Schweiz unterstützt über die syrische Organisation «Women Now for Development» Frauen, die auf lokaler Ebene in solchen Friedensbemühungen aktiv sind. Zudem fördert die Organisation die Vernetzung der Frauen auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene, um dadurch ihre Friedensbemühungen zu stärken und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Anliegen in offiziellen Verhandlungen einzubringen.

Die AMS unterstützte 2016 eine zweitägige Konferenz der Women's International League for Peace and Freedom (WILPF), an der gemeinsam mit syrischen Frauenorganisationen Strategien für die Teilnahme von Frauen aus Politik und Zivilgesellschaft an den Friedensverhandlungen entwickelt wurden. Die Erkenntnisse wurden für andere Projekte ausserhalb Syriens als gutes Beispiel verwendet.

Wie stark die gender-spezifischen Bedürfnisse aus den zivilgesellschaftlichen Dialogen zu Syrien in die offiziellen Track 1 Mediationsprozesse einfließen, ist mittelfristig zu überprüfen. Dies gilt auch für den Aspekt, wie und ob Frauen, die als Mediatorinnen oder Vertreterinnen von Konfliktparteien an Verhandlungen teilnehmen, gender-spezifische Aspekte zur Sprache bringen.

1.2 Multilaterales Engagement der Schweiz zur Umsetzung der UNSR 1325

Neben spezifischen Projekten nutzt die Schweiz auch internationale und regionale Organisationen wie die UNO und die OSZE, um sich für die verbesserte Umsetzung der UNSR 1325 in friedenssichernden und friedensfördernden Aktivitäten einzusetzen und die dafür relevanten Mechanismen zu stärken. Im Folgenden werden einige Beispiele im Bereich des multilateralen Engagements aufgezeigt. Weitere Hinweise zu multilateralen Aktivitäten, welche sich spezifisch einem der Ziele des NAP 1325 zuordnen lassen, finden sich in den jeweiligen Kapiteln.

In der UNO-Generalversammlung sowie in den offenen Debatten des UNO-Sicherheitsrats, im UNO-Menschenrechtsrat und in spezialisierten UNO-Ausschüssen fordert die Schweiz regelmässig dazu auf, die Partizipation von Frauen zu fördern und systematisch eine Gender-Perspektive in die Geschäfte und Entscheidungen der Friedensförderung einzubeziehen.

Als Nichtmitglied des Sicherheitsrats fokussiert die Schweiz ihr Engagement für die Umsetzung der UNSR 1325 auf die Unterstützung von Netzwerken mit gleichgesinnten Staaten, wie etwa der Group of Friends of 1325. So hat sich die Schweiz als relevante internationale Dialogpartnerin etabliert. Die Schweiz ist seit kurzem auch Mitglied des von Spanien lancierten globalen Netzwerks Frauen, Frieden

und Sicherheit. Zudem fördert sie strategisch relevante zivilgesellschaftliche Organisationen wie die transnationalen Nichtregierungsorganisationen NGO Working Group 1325 (NGOWG) und die Women's International League for Peace and Freedom (WILPF). Die NGOWG ist eine Dachorganisation, die lokale, nationale und transnationale NGOs aus der ganzen Welt vereint und der internationalen Staatengemeinschaft als wichtige Informationsquelle für die Anliegen von Frauen und Mädchen dient. Die Organisation stellt kontextspezifische Informationen zur Verfügung und ermöglicht durch gezielte Information der UNO und ihrer Mitgliedstaaten eine faktenbasierte Unterstützung der Forderungen der UNSR 1325. WILPF überprüft die Aktivitäten des UNO-Sicherheitsrates systematisch hinsichtlich der Umsetzung der UNSR 1325 und gibt Empfehlungen ab, die der Politikgestaltung dienen. Beide Netzwerke ermöglichen regelmässig die Teilnahme von Frauen an Prozessen in New York und Genf.

Die Schweiz unterstützt die UNO-Agentur zur Gleichstellung und Stärkung der Stellung der Frauen (UN Women) seit ihrer Entstehung 2010. In den Jahren 2015 und 2016 förderte die Schweiz UN Women mit einem Kernbeitrag von 16 Millionen Franken pro Jahr und zählte damit zu den zwei grössten Geldgebern. Zudem hat sich die Schweiz aktiv für die Eröffnung eines Verbindungsbüros von UN Women in Genf eingesetzt, welches im Herbst 2016 die Arbeit aufnahm. Ab Oktober 2017 wird eine Schweizer Diplomatin das Verbindungsbüro leiten. Neben diesen Beiträgen unterstützt die Schweiz auch multilaterale und bilaterale Projekte von UN Women, beispielsweise im Bereich der Migration (z.B. in Marokko oder Georgien) oder der Mediation (z.B. Syrien oder Kolumbien). Durch die Finanzierung von «Junior Professional Officer»-Stellen fördert die Schweiz auch die berufliche Entwicklung von jungen Schweizer Expert/innen im Bereich der Gleichstellung.

Ziel 2: Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen während und nach Gewaltkonflikten und Prävention von gender-spezifischer Gewalt

Sexuelle und gender-spezifische Gewalt (SGBV - sexual and gender-based violence) nimmt während und nach bewaffneten Konflikten zu. SGBV kann als Kriegswaffe eingesetzt werden, und diese Taten können Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Elemente von Genozid sein. Zu SGBV gehören sexuelle Gewalt wie z.B. Vergewaltigungen, sexuelle Übergriffe, sexuelle Ausbeutung, sexuelle Versklavung oder Zwangsprostitution, häusliche Gewalt, Gewalt in der Partnerschaft und schädigende traditionelle Praktiken (wie z.B. Frauenbeschneidung, Ehrenmorde, Zwangs- und Frühehen). Zu SGBV werden auch sogenannte negative Bewältigungsmechanismen wie z.B. Transaktionssex¹¹ oder die Früh- oder Zwangsverheiratung von Frauen und Mädchen zum «Schutz» vor Vergewaltigungen und anderen Gewaltformen gezählt. Frauen und Mädchen sind am häufigsten von SGBV betroffen, aber auch Männer, Knaben sowie Menschen, die sich als LGBTI¹² identifizieren, können Opfer sein.

2.1 Engagement auf multilateraler Ebene

Die Prävention von sexueller Ausbeutung und Missbrauch (SEA – sexual exploitation and abuse) stellt einen Aspekt von SGBV dar und war im Zeitraum der Berichterstattung einer der thematischen Schwerpunkte des Schweizer Engagements im «Special Committee on Peace Keeping Operations» (SCPKO) der UNO. Die Schweiz initiierte zusammen mit Norwegen mehrere informelle Koordinationsrunden unter gleichgesinnten Staaten zur wachsenden Zahl von Anschuldigungen zu SEA in UNO-Friedensmissionen. Auch in Ausschüssen der UNO-Generalversammlung engagierte sich die Schweiz für die Verhinderung von SEA bzw. die strafrechtliche Verfolgung von SEA-Fällen durch UNO-Friedensmissionen und machte konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Rechenschaft.

Die Schweiz war 2009 Gründungsmitglied des Boards von Justice Rapid Response (JRR), einer Organisation, die eine Stand-by Kapazität für die schnelle Entsendung von Expert/innen an Staaten und internationale Organisationen zur Untersuchung von SGBV unterhält. Dazu arbeitet sie eng mit UN Women und dem Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) zusammen. Koordiniert wird die Ausbildung und der Einsatz von Expert/innen, welche SGBV-Straftaten während bewaffneten Konflikten strafrechtlich untersuchen. Damit wird die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Täter/innen vor Gericht zur Rechenschaft gezogen werden können.

Im Bereich der humanitären Politik setzte sich die Schweiz an der 32. internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz 2015 mit einigem Erfolg dafür ein, dass die Resolution „Sexual and gender-based violence: Joint action on prevention and response“ explizit darauf verweist, dass auch Betroffene von SGBV Zugang zu Gesundheitsversorgung im Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechten haben müssen. Da der Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit umstrittene Themen wie den Zugang zu Verhütungsmitteln oder die Abtreibungsrechte umfasst, ist es schwierig, die Integration dieser Punkte in Resolutionen zu erreichen- doch dies gelang in dieser Resolution mit leichten Einschränkungen. Im Rahmen des «World Humanitarian Summit» im Mai 2016 gab die Schweiz spezifische Absichtserklärungen zum Thema Gender und geschlechterspezifische Gewalt ab¹³. Die Schweiz erneuerte ihre Partnerschaft mit der globalen Initiative «Call to Action on Protection from GBV in emergencies»¹⁴ und verabschiedete Massnahmen für den strategischen Fahrplan 2016-2020 der Initiative. Seit Januar 2017 hat die Schweiz zusammen mit Kanada die Co-Leitung der Staatengruppe des Call to Action inne und nimmt Einsitz in den Steuerungsausschuss der Initiative.

2.2 Projekte im Bereich sexueller und gender-spezifischer Gewalt

¹¹ Dies beinhaltet zum Beispiel Sex im Austausch für Nahrung oder andere Güter.

¹² Abkürzung für Lesben, Schwule, Bisexuelle, Transgender und Intersexuelle.

¹³ Im Februar 2017 erfolgte die Berichterstattung dazu. Siehe Round Table 7:

http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/Reporting%20on%20Swiss%20WHS%20Commitments%20PACT_6.pdf

¹⁴ Dies ist eine von England und Schweden lancierte Initiative, die darauf abzielt, die Art und Weise wie SGBV in der humanitären Hilfe angegangen wird, zu verbessern. Dies soll durch eine engere Koordination von verschiedenen Akteuren aus Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs geschehen.

Die DEZA engagiert sich seit 20 Jahren in der Bekämpfung von sexueller und geschlechter-spezifischer Gewalt (SGBV). Zum Zeitpunkt der Berichterstattung unterstützt sie mit mehr als 10 Millionen Franken¹⁵ pro Jahr Projekte im Bereich SGBV in den folgenden Ländern: Afghanistan, Bolivien, Bosnien und Herzegowina, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Libanon, Marokko, Mongolei, Myanmar, Nepal, Rwanda, Südsudan, Tadschikistan, Tunesien, Türkei, Westafrika (regional) und Zentralafrikanische Republik. Gleichzeitig leistet die DEZA Kernbeiträge an Partnerorganisationen wie UNFPA und UN Women sowie humanitäre Organisationen wie das IKRK, UNHCR, UNICEF und UNRWA, welche Programme in fragilen Kontexten und Konfliktgebieten für Betroffene von sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt umsetzen.

Eine Studie zur langjährigen Expertise der DEZA im Bereich SGBV wurde 2016 veröffentlicht.¹⁶ Nebst der psychosozialen Hilfe sowie dem Zugang zur Justiz für Opfer von SGBV wird auch die Arbeit mit Männern und Knaben als Betroffene von Gewalt oder als Verbündete in der Bekämpfung von SGBV thematisiert. Des Weiteren hebt die Studie die Sensibilisierung der gesamten Gesellschaft für SGBV sowie die Stärkung der wirtschaftlichen Stellung von Betroffenen von SGBV hervor.

SGBV – ein verstärkter Fokus in der Humanitären Hilfe der DEZA

In der Botschaft über die internationale Zusammenarbeit 2017-2020¹⁷ ist SGBV einer der vier Schwerpunkte der Humanitären Hilfe der Schweiz, für den im November 2016 ein Implementierungskonzept verabschiedet wurde. Eckpfeiler des Konzepts sind der Schutz der Betroffenen, Dienstleistungen für medizinische, psychosoziale, rechtliche und ökonomische Unterstützung sowie das systematische Integrieren von SGBV-Aspekten in allen Programmen der humanitären Hilfe. Im Rahmen des «SGBV-Mainstreaming» wird z.B. der Zugang zu Wasser so geplant, dass er nicht ein erhöhtes Risiko mit sich bringt, Opfer von SGBV zu werden. So sollte der Weg zur Wasserstelle sicher sein und es sollte genügend Wasser haben, damit es nicht zu gewalttätigen Konflikten an der Wasserstelle kommt. Zudem wird eine verbesserte humanitäre Koordination zu SGBV und eine engere Kooperation mit Partnerorganisationen wie UNHCR, UNRWA, UNFPA oder UNICEF zum Thema SGBV angestrebt. Schliesslich setzt die Humanitäre Hilfe neu auf einen sogenannten «gender-inklusive Ansatz», welcher Männer und Knaben als mögliche Opfer von SGBV einschliesst. Obwohl das Thema schon länger diskutiert wird, ist die Schweiz das erste Land, das dieses Thema vertieft. In Zukunft sollen vermehrt SGBV-Spezialistinnen über das Schweizerische Korps für humanitäre Hilfe (SKH) an Partnerorganisationen sekundiert werden.

In verschiedenen Ländern ist die Humanitäre Hilfe bereits im Bereich SGBV aktiv. 2016 unterstützte sie beispielsweise ein Projekt im Südsudan der internationalen NGO Nonviolent Peaceforce, welches zum Ziel hatte, Frauen und Kinder, die das Flüchtlingslager regelmässig verlassen (z.B. zum Feuerholzsammeln) besser zu schützen. Zentraler Bestandteil war eine physische Begleitung durch Hilfswerksmitarbeitende. Im Lager fanden Workshops und Trainings statt, damit die betroffenen Frauen über ihre Erfahrungen mit SGBV sprechen konnten und Methoden des Selbstschutzes lernten. Für die männlichen Lagerbewohner wurden Workshops zu gewaltloser Konfliktlösung organisiert.

¹⁵ Das Budget der Humanitären Hilfe der DEZA ist hier nicht eingerechnet.

¹⁶ SDC's experience in addressing Sexual and Gender-based Violence: https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/en/documents/themen/gender/gender-based-violence-schlussbericht_EN.pdf

¹⁷ Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2016/2333.pdf>

2.3 Zugang zur Justiz

Der Zugang zur Justiz für Betroffene von SGBV bleibt eine grosse Herausforderung, gerade in fragilen oder konfliktbetroffenen Kontexten, in welchen die Justizsysteme häufig schlecht oder nicht funktionieren oder von Korruption geprägt sind. Hohe Kosten, die Angst vor Vergeltung und Schuldzuweisungen an das Opfer erschweren den Zugang zusätzlich. Polizei und Streitkräfte können wichtige Partner sein, um Fälle von Gewalt anzuzeigen. Damit dies gelingt, braucht es von Seiten der Opfer jedoch das nötige Vertrauen. Die Schweiz setzt in ihren Projekten deshalb auch auf die Sensibilisierung und Förderung von juristischen Grundkenntnissen bei Polizei und Streitkräften. Um das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei zu stärken, unterstützt die Schweiz beispielsweise die Polizei in der Demokratischen Republik Kongo bei der Durchführung von «Tagen der offenen Tür», an welchen ein Austausch zwischen der lokalen Bevölkerung und Polizist/innen aller Hierarchiestufen stattfindet. Zudem hat die Schweiz in Partnerländern die Polizei im Aufbau von Spezialeinheiten für Fälle von SGBV unterstützt. Beispiele sind die «Family Police Unit» in Tadschikistan, die «Family Response Unit» in Afghanistan oder die «Women and Children Service Centres» in Nepal. Normalerweise geht die Schaffung von solchen Einheiten einher mit der Bemühung, mehr Frauen zu rekrutieren. Dies gelingt besser, wenn die Frauen in einem sicheren Umfeld arbeiten können und entsprechend aus- und weitergebildet werden. Wie die Kapitalisierungsstudie aufzeigt, ist sexuelle Belästigung und Missbrauch durch männliche Kollegen innerhalb der Polizei immer noch ein grosses Risiko, welches bei der Ausarbeitung von Projekten bedacht werden muss.

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Förderung der Rechtshilfe für Betroffene und deren individuelle Begleitung durch juristisch und psychosozial ausgebildetes Personal während Justizprozessen. So unterstützte die Schweiz während des Berichterstattungszeitraums die «Afghan Independent Human Rights Commission», welche Frauen in Justizprozessen in Afghanistan begleitet. In Tadschikistan oder in Gaza und im Westjordanland unterstützte die Schweiz ähnliche Projekte. Neben der individuellen rechtlichen Betreuung von Betroffenen fördert die Schweiz Gesetzesreformen in SGBV-spezifischen Bereichen, z.B. in Bosnien und Herzegowina, Tadschikistan, den Grossen Seen und Bolivien. Aktuell in Planung sind Reformen in der Mongolei und Nepal.

Öffentlichkeitskampagnen und gezielte Informationsarbeit für Angestellte in den Ministerien und anderen Bereichen des öffentlichen Sektors (z.B. Gesundheitszentren, Sozialdienste, Schulen etc.) dienen dazu, bestehende Dienstleistungen im Bereich SGBV bekannt zu machen, einen positiven Wertewandel in der Gesellschaft zu erreichen und den Zugang zur Justiz zu verbessern. Beispielsweise hat die langfristige und konstante Sensibilisierungsarbeit der DEZA-Partnerorganisation «Medica Afghanistan» für das afghanische Ministerium für öffentliche Gesundheit dessen Bewusstsein für die Problematik deutlich erhöht.

Weiter arbeitete die Schweiz eng mit der NGO «Women's Initiatives for Gender Justice» zusammen. Neben der Betreuung von Betroffenen von SGBV in der Demokratischen Republik Kongo sowie der Reintegration und Rehabilitation von ehemaligen Kindersoldat/innen der Rebellengruppe LRA in Uganda fokussiert die Arbeit mit dieser NGO darauf, dass Straftäter sexueller Gewalt national und international zur Rechenschaft gezogen werden. Die systematische Dokumentation von sexueller Gewalt konnte bisher in zwei Prozessen gegen kongolesische Rebellenführer vor dem Internationalen Strafgerichtshof verwendet werden.

Verknüpfung von CEDAW und NAP 1325

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) wurde 1979 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommen. Es hat zum Ziel, die Schlechterstellung von Frauen in den verschiedensten Lebensbereichen zu verhindern. Gegenwärtig zählt das Übereinkommen 189 Vertragsstaaten. Die Schweiz ist ihm 1997 beigetreten. Ein Ausschuss, dem auch eine Schweizerin angehört, überwacht die Umsetzung in den Vertragsstaaten. Diese verpflichten sich, dem Ausschuss regelmässig über ihre Massnahmen zur Einhaltung des Übereinkommens Bericht zu erstatten. 2013 wurde das Übereinkommen um die «Allgemeine Empfehlung Nr. 30 zu Frauen in der Konfliktprävention, Konflikt- und Postkonfliktsituationen»¹⁸ ergänzt. Dies verdeutlichte zum ersten Mal die Anwendung des Übereinkommens in Krisen- und Konfliktkontexten. Seither gibt es eine explizite thematische Verknüpfung zwischen CEDAW und der UNSR 1325. Im Gegensatz zur UNSR 1325 gibt es aber bei CEDAW eine obligatorische Berichterstattung, in welcher die Schweiz alle vier Jahre dem CEDAW-Ausschuss aufzeigen muss, welche Fortschritte erzielt und wie Massnahmen aus früheren Berichten umgesetzt wurden. Auch der Einbezug der Zivilgesellschaft wird aktiv gefördert, in dem diese über Schattenberichte zum Fortschritt der Implementierung Stellung nehmen kann. Durch die thematische Verknüpfung der UNSR 1325 mit CEDAW sowie der obligatorischen Berichterstattung gewinnt die UNSR 1325 an Gewicht. Daher sollte die Empfehlung Nr. 30 in den neuen NAP 1325 einfließen. Bereits im aktuellen NAP 1325 (2013-2016) wurde die Empfehlung Nr. 30 erwähnt, sie wurde jedoch noch nicht systematisch in die Massnahmen und Ziele integriert.

Auf internationaler Ebene engagiert sich die Schweiz bereits seit 2012 gemeinsam mit dem Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) für eine engere Zusammenarbeit zwischen dem CEDAW-Ausschuss und dem UNO-Sicherheitsrat. So wurden die Feierlichkeiten zum 15-jährigen Jubiläum der UNSR 1325 genutzt, um in New York sowie an der 62. CEDAW-Session in Genf eine Paneldiskussion zum Thema durchzuführen. Höhepunkt des bisherigen Engagements war das von der Schweiz initiierte und vom Sicherheitsratsmitglied Uruguay einberufene informelle Treffen des UNO-Sicherheitsrates (Arria Formula Meeting) im Dezember 2016, welches die Synergien zwischen Sicherheitsrat und CEDAW thematisierte.

In der CEDAW-Berichterstattung zur Schweiz im Herbst 2016 wurde das Thema Frauen, Frieden und Sicherheit noch nicht systematisch eingebaut. Der CEDAW-Ausschuss formulierte dennoch Empfehlungen für die Schweiz dazu. Diese beinhalten die Förderung der Partizipation von Frauen in Friedensverhandlungen und Mediation, die Stärkung einer Gender-Perspektive bei der Prävention von gewalttätigem Extremismus und die verstärkte Überwachung des Missbrauchs von Kleinwaffen.¹⁹

¹⁸ <http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/cedaw/gcomments/cedaw.c.cq.30.pdf>

¹⁹ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/402/99/PDF/N1640299.pdf?OpenElement>

Ziel 3: Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive während und nach Gewaltkonflikten in Nothilfe, Wiederaufbau und in die Vergangenheitsarbeit

3.1 Nothilfe und Wiederaufbau

Die Humanitäre Hilfe setzte in den bisherigen Arbeitsfeldern (Nothilfe, Wiederaufbau und Rehabilitation von betroffenen Gebieten sowie Katastrophenvorsorge) Gender-Mainstreaming in allen Programmen um. Da jedoch nur teilweise nach Geschlechtern getrennten Daten vorliegen, ist es schwierig zu sagen, wie viele der ca. 3.5 Millionen erreichten hilfebedürftigen Personen Frauen waren.

Neu wird ein thematischer Schwerpunkt auf sexuelle und gender-spezifische Gewalt (SGBV) gelegt (siehe Ziel 2). Zusätzlich soll in den anderen drei Schwerpunkten (Schutz, Katastrophenvorsorge sowie Wasser und umweltgerechte Sanitäranlagen) verstärkt Gender Mainstreaming zur Anwendung kommen. So ist beispielsweise unter dem Schwerpunkt Schutz die Registrierung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen sowie ihr Zugang zu offiziellen Ausweisen eine Priorität. Dies ist besonders für Frauen und Mädchen ein kritischer Moment, da solche Dokumente Bedingung sind, um Zugang zu Dienstleistungen in Gesundheit oder Bildung zu erhalten, von welchen sie häufiger ausgeschlossen sind als Männer und Knaben.

Während der Themenfokus auf SGBV wichtig ist, besteht das Risiko, dass dadurch das Mainstreaming von Geschlechtergerechtigkeit in anderen Bereichen vernachlässigt wird. Um diesem Missverständnis zu begegnen, stellt die Humanitäre Hilfe zusammen mit anderen Bereichen der DEZA regelmässigen Austausch, Schulungen und Dokumente für die praktische Umsetzung der Gleichstellung in Programmen und Projekten zur Verfügung. Die Humanitäre Hilfe leistet überdies einen finanziellen Beitrag an «GenCap», ein Projekt, welches Genderexpertinnen in humanitäre Krisen entsendet, um die humanitären Akteure vor Ort zu Geschlechteraspekten zu beraten.

3.2 Vergangenheitsarbeit

Die Gleichstellung der Geschlechter ist in der Vergangenheitsarbeit von grosser Bedeutung. Frauen und Männer erleben aufgrund ihres Geschlechts und den ihnen zugeteilten gesellschaftlichen Rollen Gewalt und Menschenrechtsverletzungen verschieden. Zudem sind sie häufig von unterschiedlichen Verbrechen betroffen. So wirken sich beispielsweise Verletzungen von sozioökonomischen Rechten anders auf Frauen aus, da diese gerade in Konfliktkontexten meistens die ganze Verantwortung für die Betreuung und Ernährung des Haushalts tragen. Frauen sind auch häufiger als Männer von sexueller Gewalt betroffen. Diesen und weiteren Unterschieden muss in den vier Bereichen der Vergangenheitsarbeit (Recht auf Wahrheit, Recht auf Gerechtigkeit, Recht auf Entschädigung und Garantie der Nicht-Wiederholung) Rechnung getragen werden. Zudem ist es zentral, die Teilnahme von Frauen an der Vergangenheitsarbeit wie z.B. Wahrheits- oder Versöhnungskommissionen, zu gewährleisten.

Die AMS organisiert jährlich einen zehntägigen Kurs zu Vergangenheitsarbeit für hohe Beamte, Parlamentarier/innen, religiöse Respektspersonen, Vertreter/innen aus Polizei und Armee sowie der Zivilgesellschaft. Nebst diesem auf Englisch gehaltenen Kurs wird jährlich ein weiterer Kurs auf Französisch angeboten. Die Vermittlung einer gender-sensitiven Vergangenheitsarbeit ist in beiden Kursen ein zentraler Punkt. Zudem wird eine möglichst ausgeglichene Verteilung der Geschlechter bei den Teilnehmenden angestrebt.

Im UNO-Menschenrechtsrat hat die Schweiz im September 2016 eine Resolution zu «Menschenrechte und Transitionsjustiz²⁰» eingebracht. Diese enthält die Forderung, dass die Mitgliedstaaten verstärkt eine Gender-Perspektive sowie einen Opfer-zentrierten Ansatz in die Transitionsjustiz einbringen. Die Schweiz leistet zudem einen jährlichen Kernbeitrag von 100'000

²⁰ Zur Transitionsjustiz gehören die oben erwähnten Mechanismen der Vergangenheitsarbeit, wie z.B. Wahrheits- oder Versöhnungskommissionen, welche zum Ziel haben, Verbrechen einer gewaltsamen Vergangenheit aufzuarbeiten.

Franken an den UNO-Sonderberichterstatler zur Förderung der Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Garantien der Nicht-Wiederholung. In Libyen unterstützte die AMS 2015 eine Findungsmission der UNO, welche Beweise für (sexuelle) geschlechtsspezifische Gewalt und andere Menschenrechtsverletzungen lieferte.

Beispiel: Gender-sensitive Vergangenheitsarbeit in den Philippinen

Im Rahmen des Friedensabkommens zwischen der philippinischen Regierung und der islamischen Befreiungsfront der Moros (MILF) wurde im September 2014 die Kommission für Übergangsjustiz und Versöhnung (TJRC) gegründet. Die Schweiz wurde gebeten, diese zu präsidieren. Diese Aufgabe wurde von Mò Bleeker, Sondergesandte des EDA für Vergangenheitsarbeit und Prävention von Gräueltaten, übernommen. Die Kommission hatte den Auftrag, einen detaillierten Bericht über die Menschenrechtsverletzungen, historisches Unrecht, missbräuchliche Landenteignungen und legitime Forderungen des Volkes der Bangsamoro zu verfassen und Empfehlungen an die Regierung und die islamische Befreiungsfront für den weiteren Friedens- und Versöhnungsprozess zu formulieren. Der Schlussbericht wurde im März 2016 finalisiert. In dem breit angelegten Konsultationsprozess, an dem insgesamt über 3'000 Personen aus lokalen Gemeinden und Behörden teilnahmen, stellten Gender-Sensitivität und die Gleichstellung der Geschlechter zentrale Punkte dar. Innerhalb des Konsultationsprozesses fand der «Prozess des Zuhörens» statt, der ausschliesslich von lokalen Akteur/innen geführt wurde und in dem auf ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis geachtet wurde. Zudem war es durch die gemischten Teams in diesen Prozessen möglich, auch kulturelle und gender-sensible Themen zu erörtern. Beispielsweise wurde in den Konsultationen von allen genannten Verbrechen Gewalt gegen Frauen am zweithäufigsten erwähnt²¹. Durch die gender-sensitive Herangehensweise konnte aufgezeigt werden, dass die traumatischen Erfahrungen aus dem Konflikt aufgrund der gesellschaftlichen Rollenbilder von Männern wie Frauen unterschiedlich ausfallen. Dies zeigt sich im Bereich der direkten Gewalt z.B. dadurch, dass Männer und Knaben meist getötet wurden, während Frauen und Mädchen häufiger von sexueller Gewalt betroffen waren. Ein anderes Beispiel ist die Landenteignung, welche Frauen noch stärker betraf als Männer, da verwitwete Frauen häufig vom Land, das auf den Namen des Ehemanns registriert war, vertrieben wurden. Der gesamte Konsultationsprozess wurde von einer lokalen Genderspezialistin begleitet und unterstützt. Auf der Grundlage der gesammelten Informationen verfasste die Kommission 90 gender-sensitive Empfehlungen und empfahl die Schaffung einer «Nationalen Kommission für Übergangsjustiz und Versöhnung», die während den nächsten Jahren die Vergangenheitsarbeit und den Prozess der Aussöhnung weiter vorantreiben soll.

3.3 Reform des Sicherheitssektors

Einer der wichtigsten strategischen Partner der Schweiz im Bereich der gender-sensitiven Reform des Sicherheitssektors ist die Schweizer Organisation Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Die Schweiz unterstützt DCAF mit jährlichen Kernbeiträgen sowie durch die Finanzierung von einzelnen Projekten und Programmen. Die Erarbeitung von gender-sensitiven guten Praktiken, praxisorientierten Handbüchern und Leitfäden zur Gleichstellung der Geschlechter im Sicherheitsbereich sind Kerntätigkeiten von DCAF. Im Jahr 2016 verfasste DCAF ein Handbuch zu Gender-Ausbildungen im Militär sowie einen Bericht mit Fallstudien zu gender-bezogenen Richtlinien in der Personalpolitik von Streitkräften. Mehrere Projekte und Programme im Bereich Gender wurden zudem in Jordanien, Liberia, Mali, Senegal, Sierra Leone, Tunesien und der Ukraine durchgeführt. Weiter unterstützt die Schweiz über DCAF das Civil Society Advisory Panel (CSAP) der NATO, welches aus zivilgesellschaftlichen Vertreter/innen und Institutionen von Mitgliedstaaten besteht und die NATO in der Umsetzung der UNSR 1325 berät. Durch einen institutionalisierten Dialog mit der Zivilgesellschaft soll das Wissen über NATO Aktivitäten zu 1325 in den Mitgliedstaaten gefördert, die Konfliktprävention gestärkt und die Sicherheit der Frauen erhöht werden.

Beispiel: Ausbildung und Förderung von Frauen in jordanischen Streitkräften

²¹ Nur Massaker wurden noch häufiger genannt.

In Jordanien leistete DCAF mit Schweizer Finanzierung technische Unterstützung für ein Projekt des PfP (Partnership for Peace) NATO Trust Fund²². Das Projekt hat zum Ziel, die Teilnahme von weiblichen Sicherheitskräften in der Armee, Gendarmerie, Polizei wie auch Zivilschutz in Jordanien zu stärken und Frauen langfristig in der Karriere zu behalten. Diskriminierende Faktoren in der gesamten Laufbahn von Frauen sollen behoben und der Frauenanteil in Kaderpositionen erhöht werden. Dabei handelt es sich um die erste praktische Umsetzung der UNSR 1325 innerhalb der NATO. DCAF hat in diesem Rahmen eine Analyse zur Situation von Frauen in den jordanischen Streitkräften durchgeführt und Empfehlungen sowie einen Aktionsplan für deren Umsetzung verfasst. Derzeit wird der Aktionsplan von den jordanischen Streitkräften umgesetzt. Einige wichtige Punkte im Aktionsplan sind beispielsweise die Etablierung eines Kernteams innerhalb der Streitkräfte zu Gender, die Erarbeitung von gender-sensitiven Regulierungen, wie z.B. die Einführung von ausreichendem Vaterschaftsurlaub und Reglemente zum Stillen während der Arbeitszeit sowie das Vorbereiten von Modulen zu Gender-Sensitivität und der Gleichstellung der Geschlechter für die Ausbildung aller Mitglieder der jordanischen Sicherheitskräfte. Von der NATO wird die Unterstützung von DCAF sehr geschätzt, da es mit seiner Expertise eine Lücke im Bereich Gender und Reform des Sicherheitssektors füllt.

²² Die Schweiz setzt im Rahmen ihrer Teilnahme an der Partnerschaft für den Frieden mehrere thematische Schwerpunkte. So setzt sie sich seit Beginn ihrer Teilnahme für den Aufbau und die Demokratisierung der Sicherheitsstrukturen in diversen Staaten ein.

Ziel 4: Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive in die Konfliktprävention

4.1 Prävention von gewalttätigem Extremismus

2015 verabschiedete der UNO-Sicherheitsrat die UNSR 2242, welche von der Schweiz unterstützt wurde. Diese fordert, das Thema «Frauen, Frieden und Sicherheit» als Querschnittsthema in die Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE - Preventing Violent Extremism), respektive in die Terrorismusbekämpfung zu integrieren, die besonderen Auswirkungen von gewalttätigem Extremismus auf Frauen und Mädchen zu beachten und die aktive Teilnahme von Frauen in der Prävention zu fördern. Die Forderungen der UNSR 2242 sind im aktuellen NAP 1325 noch nicht integriert. Da dieser als «lebendiges Dokument» angesehen wird, wurde diese Dimension dennoch in die Berichterstattung einbezogen.

Das Thema PVE wurde im EDA im Sommer 2015 institutionell verankert. Auf Einladung des UNO-Generalsekretärs verfasste die Schweiz einen aussenpolitischen Aktionsplan zu PVE²³, welcher 2016 verabschiedet wurde. Er enthält ein eigenes Aktionsfeld zum Einbezug der von Extremismus betroffenen Gemeinschaften sowie zur Stärkung der Jugend und der Frauen, um gewalttätigen Extremismus zu verhindern. Diese Stärkung soll ein friedliches Zusammenleben in der Gesellschaft fördern sowie die inklusive Teilnahme aller an ökonomischen, sozialen und politischen Prozessen sicherstellen. Der Aktionsplan zu PVE sieht vor, gender-spezifische Massnahmen zu entwickeln, welche explizit die Mitwirkung von Frauen in PVE fördern, aber auch Männer in gender-sensitives PVE einbeziehen. So gehören beispielsweise die Aufklärungsarbeit zu Gender und Frauenrechten auf Gemeindeebene sowie das kritische Hinterfragen von gewaltgeprägten Männlichkeitsbildern und die Entwicklung alternativer Rollenbilder für junge Männer zu den zentralen Aktivitäten.

Die konkrete Umsetzung des Aktionsplans zu PVE ist im April 2016 angelaufen. Im Fokus der Arbeit des EDA steht die Bekämpfung der Ursachen von Radikalisierung. Dafür ist eine Analyse der Situation vor Ort zentral, wie weiter unten am Beispiel Libanon gezeigt wird. Ein weiteres Beispiel sind regionale Dialoge zu PVE in Nord-, West- und Zentralafrika, an welchen Frauen aktiv teilnehmen. In diesen Dialogen werden Informationen zur Situation vor Ort ausgetauscht und gemeinsame Strategien zur Prävention von Extremismus entwickelt, indem zum Beispiel das Verhältnis und die Zusammenarbeit von Frauen aus der Bevölkerung und den Sicherheitskräften thematisiert wird.

Die Schweiz unterstützt zudem den Global Community Engagement and Resilience Fund (GCERF). Dieser hat zum Ziel, Initiativen auf lokaler Ebene zur Prävention von gewalttätigem Extremismus in Bangladesch, Kenia, Kosovo, Mali, Myanmar sowie Niger zu fördern. Dabei ist der Einbezug von Frauen ein wichtiger Schwerpunkt.

Ein Beispiel des multilateralen Engagements der Schweiz ist die Unterstützung des International Civil Society Action Network (ICAN), ein Netzwerk, das zivilgesellschaftliche Bemühungen zur Förderung von Frauenrechten, Frieden und menschlicher Sicherheit in Konflikt- und Postkonfliktländern unterstützt. ICAN organisiert jährlich ein PVE-Forum, an dem konkrete Erfahrungen der Gewalt und Radikalisierung unter Frauenorganisationen diskutiert und Gegenentwürfe entwickelt werden. An der 60. Session der UNO-Kommission für die Stellung der Frau unterstützte die Schweiz zudem die Durchführung einer Nebenveranstaltung zur Wichtigkeit des Einbezugs beider Geschlechter für PVE. Zentral dabei waren die Erfahrungsberichte von Frauen, die sich bereits aktiv auf kommunaler, nationaler oder regionaler Ebene für PVE einsetzten. Im Rahmen der 71. UNO Generalversammlung (2016) führte die Schweiz zusammen mit Norwegen einen hochrangigen Anlass zu „Women’s Leadership and Gender Perspectives on Preventing Violent Extremism“ mit Bundesrat Didier Burkhalter durch.

²³ Aussenpolitischer Aktionsplan der Schweiz zur Prävention von gewalttätigem Extremismus: https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitischer-Aktionsplan-PVE160404_DE.pdf

Gender-sensitive Analysen als Grundlage für PVE: Zwei Beispiele aus dem Libanon

Zusammen mit der libanesischen NGO «Synaps» führt die Schweiz thematische Dialogforen zu den Alltagsbedingungen im Libanon durch. Durch diese gender-sensitiven Kontextanalysen werden wichtige Erkenntnisse zu den unterschiedlichen Rollen von Männern und Frauen vor Ort gesammelt und die Ursachen möglicher Radikalisierung erfasst. So können Ansatzpunkte für die Prävention von Radikalisierung identifiziert werden. Junge Forscherinnen, die ein wichtiger Bestandteil der Forschungsteams von „Synaps“ sind, ermöglichen den Zugang zu gender-spezifischem Wissen.

Über Policy-Dialoge mit Schlüsselakteuren aus der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Regierung sammelt der Think-Tank «Lebanese Center for Policy Studies» relevante Kontextinformationen zu PVE. Diese werden zu Policy-Briefs mit konkreten Empfehlungen verarbeitet und dienen als Grundlage für die Planung von PVE-Aktivitäten. Durch einen eigenen Dialog zu «Gender Equality and Empowerment of Women» sowie durch das konsequente Gender-Mainstreaming wird sichergestellt, dass diese PVE Analysen gender-sensitiv ausfallen.

4.2 Prävention von Gräueltaten

Als eines der Gründungsländer ist die Schweiz aktuell Vorsitzende der «Global Action Against Mass Atrocity Crimes» (GAAMAC), einem multilateralen Netzwerk von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, die gemeinsam die Prävention von Gräueltaten unterstützen. Eines der Ziele ist es, gender-sensitive Strategien zur Prävention von Gräueltaten zu entwickeln. Im Februar 2016 organisierten die Schweiz und die Philippinen gemeinsam die zweite globale Konferenz (GAAMAC II) in Manila. Regierungen, regionale Organisationen, NGOs und UNO-Akteure diskutierten über Herausforderungen und Chancen für die Entwicklung von nationalen Strukturen zur Prävention von Gräueltaten. Die unterschiedlichen Auswirkungen von Gräueltaten auf Männer und Frauen sowie die Relevanz der aktiven Teilnahme von Frauen bei der Entwicklung von nationalen Präventionsstrukturen wurden nicht nur verschiedentlich betont, sondern auch in einer eigenen Session behandelt. Eine Empfehlung dieser Session war, parallel zur Entwicklung von nationalen Strukturen zur Prävention von Gräueltaten auch nationale Aktionspläne zu «Frauen, Frieden und Sicherheit» zu entwickeln. Die an GAAMAC II entstandene afrikanische Arbeitsgruppe arbeitet derzeit an einem Handbuch, das gute Praktiken und die wichtige Rolle von Frauen in der Präventionsarbeit aufzeigen soll. Zudem will die Arbeitsgruppe regionale Netzwerke von Frauen fördern, Schulungen zu Themen der UNSR 1325 anbieten und den öffentlichen Dialog über gender-sensitive Prävention von Gräueltaten fördern. Die Schweiz unterstützt die Arbeitsgruppe sowohl inhaltlich wie auch finanziell.

Ziel 5: Verankerung von «Frauen, Frieden und Sicherheit» in der Verwaltung und Personalpolitik

Neben den bisher dargelegten, mehrheitlich für die Aussenpolitik relevanten Zielen gibt es im NAP 1325 auch verwaltungsinterne Ziele. Diese betreffen insbesondere die Ausbildung, thematische und geographische Strategien, die Personalpolitik, Budget und Evaluation sowie den Einbezug der Zivilgesellschaft.

5.1 Personalpolitik

Die Förderung von Frauen in Kaderpositionen stellt eine Priorität des Bundes dar, wobei im Rahmen der Politik Chancengleichheit EDA 2010-2020 Parität für das obere Kader (bis Lohnklasse 29) und ein Zielwert von 30% Frauenanteil für das Topkader (Lohnklasse (LK) 30 – 38) angestrebt wird. Durch konsequentes Monitoring und Reporting sowie die Umsetzung von Massnahmen in den Handlungsfeldern der Politik Chancengleichheit²⁴ sollen diese Ziele erreicht werden. Als konkrete Fördermassnahmen wurden in der Berichterstattungsperiode diverse Sensibilisierungs- und Weiterbildungsanlässe zur Förderung der Vernetzung von Frauen durchgeführt. Dazu gehörten ein Informationsanlass speziell für Frauen zum EDA-Mentoringprogramm oder Schulungen zum Thema „Positionieren und Macht in beruflichen Alltagssituationen“. Trotz vielseitigen Bemühungen sind die angestrebten Ziele noch nicht erreicht. So betrug Ende 2016 der Frauenanteil im mittleren Kader (LK 24-26) 46.5 %, im oberen Kader (LK 27-29) 30% und im Topkader 20 % (siehe Annex). Basierend auf einer umfassenden Studie zu «Gender Balance in Führungspositionen» wurden konkrete Massnahmen erarbeitet und im Mai 2017 vom Departementsvorsteher EDA verabschiedet. Ziel ist es, die für 2020 gesetzten Ziele zu erreichen. Die Massnahmen betreffen beispielsweise den politischen Willen der Departementsführung, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben oder die Verwirklichung der Lohngleichheit. Diese Massnahmen sind auch in der neuen EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten verankert.

Über den Schweizerischen Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) werden Expert/innen in internationale Organisationen entsandt. Der Anteil Frauen lag 2016 bei 43%. Trotz intensiven Bemühungen des SEF, z.B. durch das Hinuntersetzen der geforderten Arbeitserfahrung, konnten im Berichterstattungszeitraum keine Kandidatinnen für Polizeiemissionen gefunden werden. Gründe werden in der demographischen Verteilung sowie der schwierigen Wiedereingliederung von sekundiertem Polizei-Personal vermutet. Die Parität bei den Human Security Advisors der AMS wurde beinahe erreicht (siehe Annex). Der SEF bemüht sich auch um die Rekrutierung von besonders UNSR 1325-relevanten Positionen, wie zum Beispiel eine Stelle im Krisenverhütungszentrum am OSZE-Sekretariat in Wien, welche «Gender und Mediation» als zentrales Dossier hat, oder auch die 2015 neu geschaffene Stelle der «Spécialiste inter-agence sur les violences basées sur le genre» in Mali (siehe Kasten).

²⁴ Zukunftsorientierte Unternehmenskultur; Gestaltung der Beruflichen Laufbahn; Vertretung von Frauen und Männern im Kader / Mehrwert in der Führungskultur; Arbeitsformen und Vereinbarkeit / Life Domain Balance; Mehrsprachigkeit und kulturelle Vielfalt.

Auf Mission in Mali – Erfahrungsbericht von Karin Grimm (Gender Advisor)

«In meiner Rolle als „Spécialiste inter-agence sur les violences basées sur le genre“ bin ich viel unterwegs, wenn auch hauptsächlich auf den staubigen und verstopften Strassen von Bamako: zwischen meinem Büro, welches von der UNICEF zur Verfügung gestellt wird, den verschiedenen anderen UNO-Agenturen, der UNO-Friedensmission MINUSMA und den Regierungsstellen. Als Mitglied des Schweizer Expertenpools für zivile Friedensförderung des EDA wurde ich über die „UN Action against Sexual Violence in Conflict“ zum UNO-Länderteam in Mali sekundiert. Heute bin ich auf dem Weg zum Ministerium der Förderung der Frau, des Kindes und der Familie, welches auch das technische Sekretariat des nationalen Komitees zur Ausarbeitung und Annahme eines umfassenden Gesetzes gegen geschlechterspezifische Gewalt beherbergt.

Der persönliche Kontakt mit den verschiedenen Akteuren ist wichtig für meine Arbeit, zumal es sich um eine neue Position handelt und daher meine Rolle zuerst noch genauer definiert und sowohl UNO-intern wie auch extern bekannt gemacht werden musste. Meine tägliche Arbeit konzentriert sich hauptsächlich auf die institutionelle Ebene: strategische und technische Beratung der Regierung, um die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen im Kampf gegen die geschlechterspezifische Gewalt zu verbessern, die Kapazitäten der nationalen Akteure zu stärken und das UNO-Länderteam in technischen und strategischen Fragen zu unterstützen.

Der Schwerpunkt des heutigen Treffens mit dem Ministerium ist die Frage, wie die verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure in den Prozess der Ausarbeitung einer nationalen Strategie eingebunden werden können. Geschlechterspezifische Gewalt ist ein transversales Thema. Der gesamtheitliche Ansatz, welcher sowohl den Sicherheits-, Justiz-, Gesundheits- und Bildungssektor sowie das Sozialwesen einbindet, ist ein zentrales Element für eine wirksame Prävention und Repression dieser Form von Gewalt und für die Betreuung von betroffenen Personen. Die Sicherheitslage im Norden und im Zentrum von Mali ist jedoch immer noch schwierig. Es ist deshalb umso wichtiger, dass die verschiedenen Regionen des weitgestreckten Landes am Prozess aktiv teilnehmen können, damit in der nationalen Strategie auch die humanitäre Situation und der friedenserhaltende Kontext berücksichtigt werden.»

Bei den Vereinten Nationen liegt der Anteil Schweizerinnen bei 59.3%. Schweizerinnen sind gerade auch in Führungspositionen relativ gut vertreten (für detaillierte Zahlen siehe Annex). Bei der Entscheidung zur Unterstützung einer Kandidatur spielt das Geschlecht explizit keine Rolle im Auswahlverfahren, sondern nur die beruflichen Qualifikationen der Kandidat/innen. Die Schweiz hat aber eine Initiative der UNO zur Förderung von Frauen in Führungspositionen (Senior Women Talent Pipeline) aktiv unterstützt und in diesem Rahmen potenzielle Kandidatinnen aktiv auf die Initiative hingewiesen und Kandidaturen unterstützt. Frauen, welche in die «Pipeline» aufgenommen wurden, erhalten Trainings und eine Standortbestimmung. Zudem werden ihnen offene Stellen direkt zugeschickt.

Bei SWISSINT war der Frauenanteil mit 16% 2016 relativ hoch, und das im NAP 1325 gesetzte Ziel von 10% wurde übertroffen. Das Schweizer Militär setzt sich aktiv dafür ein, mehr Frauen für Friedensmissionen zu gewinnen, da diese gerade für Positionen in Verbindungs- und Beobachtungsteams (Liaison and Monitoring Teams, LMT/Liaison and Observation Teams, LOT) sehr wichtig sind. In den Einsatzbereichen Kosovo und Bosnien und Herzegowina spielen Frauen in LMT/LOTs eine wichtige Rolle, um den Zugang zur lokalen weiblichen Bevölkerung zu gewährleisten. So können neue Kontakte geknüpft und andere Perspektiven zum Kontext gewonnen werden.

5.2 Schulungen von Schweizer Personal zur UNSR 1325

Das in der zivilen oder militärischen Friedensförderung tätige Schweizer Personal braucht qualitativ hochstehende Schulungen im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit, damit es in der Lage ist, die UNSR 1325 in allen friedensfördernden Aktivitäten der Schweiz wirksam umzusetzen. Sowohl das VBS wie auch das EDA führen verschiedene Ausbildungen in diesem Bereich durch.

SWISSINT – Gender-sensitive Ausbildungen für Friedensmissionen

Das Kompetenzzentrum SWISSINT des VBS verfügt über ein Ausbildungszentrum, in welchem alle Angehörigen der Schweizer Armee, die einen freiwilligen Auslandseinsatz im Rahmen der Friedensförderung leisten, ausgebildet werden. Zusätzlich werden dort auch zivile und militärische Expertinnen und Experten aus dem Ausland für UNO-Friedensmissionen geschult. Insgesamt werden drei unterschiedliche Grundausbildungskurse angeboten. Der «Swiss United Nations Military Observer Course» (SUNMOC) richtet sich an Offiziere aus dem In- und Ausland, die einen Einsatz bei einer UNO-Friedensmission absolvieren. Der dreiwöchige Kurs ist von der UNO zertifiziert und daher inhaltlich von der UNO vorgegeben. Vorgesehen ist eine Lektion von 45 Minuten zur UNSR 1325. SWISSINT passt diesen UNO-standardisierten Kurs jeweils dem Zielpublikum an und baut die Gender-Thematik vor allem auch in den praktischen Übungen ein, z.B. in einer Übung zum Schutz von Frauen vor sexueller Ausbeutung und Gewalt. Zudem werden Aspekte von Frauen, Frieden und Sicherheit in den Modulen «Schutz der Zivilbevölkerung», «Reform des Sicherheitssektors» und «zivilmilitärische Beziehungen» thematisiert. Im 10-tägigen «Introductory Course for Peace Support Operations», werden zivile und militärische Expertinnen und Experten wie z.B. Personal für die humanitäre Minenräumung instruiert. Der ausführliche Theorieteil zu UNSR 1325 wurde aufgrund der Komplexität auf eine einstündige Lektion reduziert, da den meisten Teilnehmenden die Einsatzerfahrung und damit das Kontextwissen fehlte. So liegt der Schwerpunkt heute vermehrt auf praktischen Übungen. Im Ausbildungskurs SWISSCOY/LOT wird das militärische Personal, welches nach Kosovo und Bosnien und Herzegowina entsendet wird, ebenfalls spezifisch zu Gender geschult. Der Fokus liegt auf den allgemeinen Verhaltensregeln (Code of Conduct der UNO) sowie dem korrekten Umgang mit lokalem Personal und der Zivilgesellschaft. Dies ist gerade im Zusammenhang mit sexueller Ausbeutung und Missbrauch zentral. Alle Kurse dienen der Sensibilisierung von Personal, welches zum ersten Mal in eine Mission im Ausland ausreist und keine Vorkenntnisse im Bereich Gender hat. Während der Ausbildung zum Bereich Personalrecht werden die Vorgesetzten der Kontingente zudem über die Vorgehensweise in Fällen von Missbrauchsvermutungen geschult. Zudem werden in der Ausbildung die Gender-Ansprechstellen des Kompetenzzentrums SWISSINT bekannt gegeben, an die sich das eingesetzte Personal bei Fragen wenden kann.

Vorbereitung für Expertinnen und Experten der zivilen Friedensförderung

Über den Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF) entsendet die Schweiz jedes Jahr rund 200 zivile Expert/innen sowie Polizeispezialist/innen in internationale Organisationen. Im zweiwöchigen Grundkurs *Swiss Peacebuilding Training Course* wird ein Modul zu Frauen, Frieden und Sicherheit und zur Gleichstellung der Geschlechter durchgeführt. Zudem ist das Thema transversal im Kurs verankert. Auch in anderen Kursen, welche die Expert/innen je nach Stelle und Profil vor oder während ihrem Einsatz besuchen können (zum Beispiel: Mediation, Vergangenheitsarbeit, wirkungsvolle Beratung oder Leadership), ist Gender als eigenes Modul und/oder transversal verankert. Human Security Advisors, welche über den SEF in Schweizer Vertretungen entsandt werden, erhalten von der Genderverantwortlichen der AMS ein individuelles Briefing zur Thematik. Neu soll bald ein E-Learning-Kurs zu Frauen, Frieden und Sicherheit angeboten werden, welcher in Zusammenarbeit mit swisspeace entwickelt wurde. Der Kurs hat zum Ziel, Schweizer Expert/innen im Bereich der Gender-Sensitivität zu schulen und sie über den NAP 1325 sowie die UNSR 1325 zu informieren. Die Ausbildungsverantwortliche des SEF bringt die Wichtigkeit der Gender-Thematik auch im Austausch mit anderen Entsendeorganisationen und Kursanbietern ein, zum Beispiel bei Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management (ENTRI).

5.3 Länder- und regionale Strategien

Länder- und regionale Strategien der internationalen Zusammenarbeit sind für die mittel- und langfristige Planung des Engagements der Schweiz im Ausland von grosser Bedeutung. Durch geographische Strategien werden wichtige Wegweiser für die Umsetzung von Programmen und Projekten auf Länder- oder regionaler Ebene für die nächsten drei bis fünf Jahre gesetzt. Die Tatsache, dass es im NAP 1325 ein eigenes Unterziel (5.1) zur Integration einer Gender-Perspektive

und der UNSR 1325-strategischen Zielsetzungen in allen Strategien gibt, zeigt die Relevanz von regionalen und thematischen Strategien für die Umsetzung des NAP 1325.

Die Analyse von 16 geografischen Strategien zeigt auf, dass die Qualität des Einbezugs der Gender-Perspektive und der 1325-relevanten Themen beträchtlich variiert. Grundsätzlich lässt sich zusammenfassen, dass die Gleichstellung der Geschlechter oder die Förderung von Frauen und Mädchen um ein Vielfaches häufiger in Bereichen wie Gesundheit, Landwirtschaft oder wirtschaftlicher Eingliederung erwähnt wird, während in traditionell männerdominierten Domänen wie z.B. der Reform des Sicherheitssektors, der Justiz, Gouvernanz oder Vergangenheitsarbeit eine Gender-Perspektive seltener vorkommt. Weiter fällt auf, dass keine der 16 Strategien im Bereich der Konfliktprävention Frauen explizit erwähnt. In keiner Strategie wird ein spezifisches Budget für gender-sensitive Aktivitäten festgelegt, und auch in den „Theorien des Wandels“ und Risikoanalysen fehlt meistens ein gender-sensitiver Ansatz. Neun Strategien weisen mindestens ein gender-sensitives Resultat (Outcome) auf. Ein gutes Beispiel ist die Kooperationsstrategie Nepal, in der sich die Gender-Perspektive durch die ganze Strategie zieht. Sie enthält vier gender-sensitive Resultate, einen expliziten Indikator bezüglich Umsetzung des nepalesischen 1325 NAP sowie diverse weitere gender-sensitive Indikatoren. Zudem ist die Situation von Frauen in mögliche Zukunftsszenarien integriert. Im Bereich von Vergangenheitsarbeit und Transitionsjustiz fehlt jedoch die Gender-Dimension, ebenso im Bereich der Reform des Sicherheitssektors, wo bei der Reintegration von ehemaligen maoistischen Kämpfern, auch ehemalige Kämpferinnen genannt werden sollten.

5.4 Externe Evaluation zur Umsetzung der UNSR 1325 und Einbezug der Zivilgesellschaft

Durch diesen wie auch die früheren, periodischen Fortschrittsberichte zum NAP 1325 konnten wichtige Resultate, Herausforderungen und Verbesserungsmöglichkeiten für die Umsetzung der UNSR 1325 aufgezeigt werden. Obschon im NAP vorgesehen, gab es indes keine umfassende externe Evaluation seit dem ersten Nationalen Aktionsplan im Jahre 2007. Diese soll im Rahmen des nächsten NAP-Zyklus ressourcenmässig eingeplant werden.

Der Mechanismus zum institutionalisierten Einbezug der interessierten Zivilgesellschaft, wie er im NAP 1325 im Unterziel 5.4 vorgesehen ist, wird international als gutes Beispiel angesehen. So wurde die Zivilgesellschaft in vergangenen Berichterstattungsphasen regelmässig konsultiert und soll auch bei der Erarbeitung der neuen Auflage des NAP 1325 involviert werden. Die Schweiz finanzierte zudem die Erarbeitung eines zivilgesellschaftlichen Schattenberichtes zur Umsetzung der UNSR 1325. Dieser hatte zum Ziel, die bisherige Umsetzung kritisch zu analysieren und neue Impulse für die Zukunft zu setzen. Der Bericht «Frauen, Frieden und Sicherheit – reloaded»²⁵ wurde 2016 veröffentlicht. Er stiess in der Schweiz wie auch im europäischen Ausland auf sehr positive Resonanz.

²⁵[http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/27_06_2016_Bericht_Frauen_Frieden_Sicherheit_reload ONLINE.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/27_06_2016_Bericht_Frauen_Frieden_Sicherheit_reload_online.pdf)

Empfehlungen

Aus den Erkenntnissen dieser Berichterstattungsphase ergeben sich folgende Empfehlungen für die weitere Umsetzung der UNSR 1325 und Folgeresolutionen sowie für die Revision des NAP:

Empfehlungen zu Ziel 1: Verstärkte Partizipation von Frauen in der Friedensförderung

- Nischen und Opportunitäten zur **Verstärkung des multilateralen Engagements** im Bereich Gender und Mediation sollen identifiziert und genutzt werden. Gleichzeitig soll der Multiplikator-Effekt des Schweizer Engagements im Rahmen multilateraler Organisationen und Plattformen genutzt werden.
- Die Bemühungen des UNO Generalsekretärs zur Förderung der Frauen in der UNO sollten durch das multilaterale Engagement der Schweiz und **gezielte Secondments** aktiv unterstützt werden.
- Bei der Themenwahl und Entwicklung der Kampagne der Schweiz für die **Kandidatur als nichtständiges Mitglied im UNO Sicherheitsrat (2023 -2024)** sollen UNSR 1325 relevante Themen geprüft und systematisch einbezogen werden.
- In der Entwicklung und Durchführung des "Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes" sollten **Fragen zur Geschlechtergerechtigkeit** fachspezifisch und systematisch einbezogen werden. Jede (Zwischen-) Evaluation sollte eine Gender-Dimension beinhalten.
- Um mehr über die effektive Wirkung der Partizipation von Frauen in Dialog- und Mediationsprozessen sowie den Einbezug von gender-spezifischen Empfehlungen im gesamten Prozess zu erfahren, sollten systematisch und regelmässig **Interviews mit Teilnehmenden** dieser Prozessen durchgeführt werden. Dabei sollen folgende Punkte abgedeckt werden: Inwiefern fliessen gender-spezifische Erfahrungen aus der Basis in die offiziellen Verhandlungen? Welche Risiken bestehen für Frauen aufgrund ihrer Teilnahme an Mediationsprozessen, und wie unterscheiden sich diese von Risiken für männliche Teilnehmer?
- Die **Erkenntnisse und Empfehlungen aus Konferenzen und Studien** sollen systematisch in Projekte und Aktivitäten einbezogen werden. Zum Beispiel: Erkenntnisse der WILPF Konferenz zu den unterschiedlichen Strategien der Partizipation von syrischen Frauen in den Friedensverhandlungen, die Studie „Making Women Count – Not Counting Women“ der Inclusive Peace and Transition Initiative (IPTI)²⁶ sowie das Handbuch Gender in Mediation²⁷. Dazu bietet auch der neue Kurs "Master of Advanced Studies ETH Mediation in Peace Processes" eine gute Plattform.

Empfehlung zu Ziel 2: Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen während und nach Gewaltkonflikten und Prävention von gender-spezifischer Gewalt

- Die Inhalte der UNSR 1325 sollten in Zukunft gezielter und systematischer in den **politischen Dialog** einfließen. Insbesondere ist darauf zu achten, dass in Menschenrechtsdialogen das Thema Frauen, Frieden, Sicherheit explizit und kontextbezogen integriert wird.

²⁶ <http://www.inclusivepeace.org/content/making-women-count-not-just-counting-women-assessing-womens-inclusion-and-influence-peace>

²⁷ Gender in Mediation: An Exercise Handbook <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSS-Mediation-Gender%20in%20Mediation.pdf>

Empfehlungen zu Ziel 4: Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive in die Konfliktprävention

- Das Engagement der Schweiz im Bereich Gender und PVE befindet sich in der Anfangsphase. Für die Zukunft ist es wichtig, geplante Aktivitäten weiterhin aufgrund qualitativ fundierter **gender-sensitiver Kontextanalysen** zu planen. Auch gender-spezifische Initiativen in den Bereichen Gesundheit, Bildung und lokale Arbeitsmärkte können einen wichtigen Beitrag für die gender-sensitive Friedensförderung und PVE leisten.
- Bei der Planung von Aktivitäten zu PVE muss darauf geachtet werden, **keine diskriminierenden oder vereinfachenden Stereotypen und Rollenbilder** zu verwenden. Frauen werden meist als Mütter oder Schwestern von Extremisten angesprochen und als Informantinnen genutzt, da davon ausgegangen wird, dass sie dank der tendenziell eher Frauen zugeschriebenen emotionalen Nähe zu ihren Söhnen oder Brüdern mehr Kenntnisse über deren Radikalisierung hätten. Eine solche Teilnahme an PVE-Aktivitäten kann Frauen zusätzlich gefährden, da sie dadurch selber Ziel von Gewalt innerhalb der Familie oder extremistischer Gruppen werden können.

Empfehlungen zu Ziel 5: Verankerung von «Frauen, Frieden und Sicherheit» in der Verwaltung und Personalpolitik

- Im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit fokussiert das Schweizer Militär bei der Ausbildung für Entsendungen in militärische Friedensmissionen auf den Schutz der Zivilbevölkerung sowie die Prävention von sexueller Ausbeutung und Missbrauch. Dieser Fokus sollte in den Ausbildungsmodulen und in den praktischen Übungen ausgeweitet werden, um **alle Bereiche der UNSR 1325** abzudecken. Während den Übungen sollte darauf geachtet werden, dass Frauen und Männer in diversen Rollen und Positionen dargestellt werden und Frauen nicht nur als schutzbedürftige Opfer in Übungen vorkommen. So können Übungsbeispiele, wo Frauen die Rolle einer Zivilgesellschaftsaktivistin, einer Bürgermeisterin oder Hebamme spielt, eingebaut werden.
- Beim neuen E-Learning-Kurs²⁸ aber auch bei anderen Schulungen, die Module im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit anbieten, sollte nach sechs bis zwölf Monaten eine **Evaluation der Wirksamkeit der Trainings** durchgeführt werden; insbesondere bei Mediationskursen ist dies relevant. Um die Qualität des vermittelten Genderwissens und dessen Relevanz für die Arbeit zu beurteilen, braucht es Kennzahlen über die Art und Weise, wie Kursteilnehmende ihr Genderwissen als Mediator/innen in die Arbeit integrieren können.
- Bei **regionalen und thematischen Strategien** ist die Reflexion über die Bedeutung der Gender-Dimension im jeweiligen Kontext wichtig. Dies bedarf einer Gender-Analyse und darauf basierend – wo sinnvoll – die Entwicklung von gender-spezifischen Zielen. Viele Schwerpunktländer der Schweiz verfügen über eigene NAPs, die Zugang zu relevanten Informationen für Analysen und Zielsetzung ermöglichen.
- Ob sich gender-sensitive Strategien tatsächlich in gender-sensitiven Projekten und Programmen widerspiegeln, konnte im Rahmen dieser Berichterstattung nicht analysiert werden. Sinnvoll wäre es, exemplarisch einige **Fallbeispiele von gender-sensitiven Strategien** zu erarbeiten und zu überprüfen, inwiefern sich dies positiv auf die Gender-Sensitivität auf Projektebene auswirkt.
- In allen thematischen und geographischen Strategien sollte ein **Budget zur Umsetzung von Aktivitäten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter** enthalten sein. Dies könnte zum Beispiel über ein „Earmarking“ der Strategien geschehen.

²⁸ Siehe im Kapitel 5.2. Abschnitt « Vorbereitung für Expert/innen für zivile Friedensförderung »

Empfehlungen für die NAP Revision 2017/18

1. Der neue NAP 1325 soll **spezifische Ziele und Aktivitäten im sicherheitspolitischen Bereich** einschliessen und den diesbezüglichen Multiplikator-Effekt des Schweizer Engagements bewusster nutzen, so z.B. im Rahmen der OSZE und der NATO.
2. Im neuen NAP 1325 sollen **Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen** und die **Prävention von gender-spezifischer Gewalt** nicht in einem Ziel zusammengefasst, sondern separat behandelt werden.
3. Im neuen NAP 1325 sollte die **Verknüpfung der UNSR 1325 mit der Frauenrechtskonvention (CEDAW)** systematisch und transversal hergestellt werden. Referenzen zur Empfehlung Nr. 30 zu Frauen in der Konfliktprevention, Konflikt- und Postkonfliktsituationen sollen die obligatorische CEDAW-Berichterstattung der Schweiz zu Umsetzung der UNSR 1325 vereinfachen.
4. Der neue NAP 1325 sollte explizit auf die Ziele der **EDA-Strategie zu Geschlechtergleichstellung und Frauenrechten** sowie auf die Politik Chancengleichheit 2010-2020 Bezug nehmen und so weit wie möglich Synergien herstellen.
5. Der NAP 1325 ist wichtig für die institutionelle Verankerung des Themas Frauen, Frieden und Sicherheit. Der neue NAP 1325 sollte **weniger Massnahmen** ausdifferenzieren und **klare Indikatoren** für die Überprüfung der Resultate enthalten.
6. Für die zukünftige Berichterstattung zur Umsetzung der NAP 1325-Ziele sollte geprüft werden, wie die **Berichterstattung vereinfacht** und vereinheitlicht werden kann.
7. Im Sinn einer departementsübergreifenden Politikkohärenz müsste in einem zukünftigen NAP 1325 auch auf **gender-spezifische Bedürfnisse von Flüchtlingen in der Schweiz**, nicht nur im Ausland, geachtet werden. Es liegen Studien von UN Women vor, die als Grundlage und Orientierungshilfen beigezogen werden können. Zudem hat die OSZE diesbezüglich Empfehlungen abgegeben.
8. Beim Entwerfen des neuen NAP 1325 sollte die Möglichkeit geprüft werden, ein **spezifisches Budget zur Umsetzung**, Berichterstattung und zur Evaluation des NAP einzuplanen.
9. Die **Zivilgesellschaft** sollte wiederum in die Erarbeitung des neuen NAP 1325 einbezogen werden.

Annex

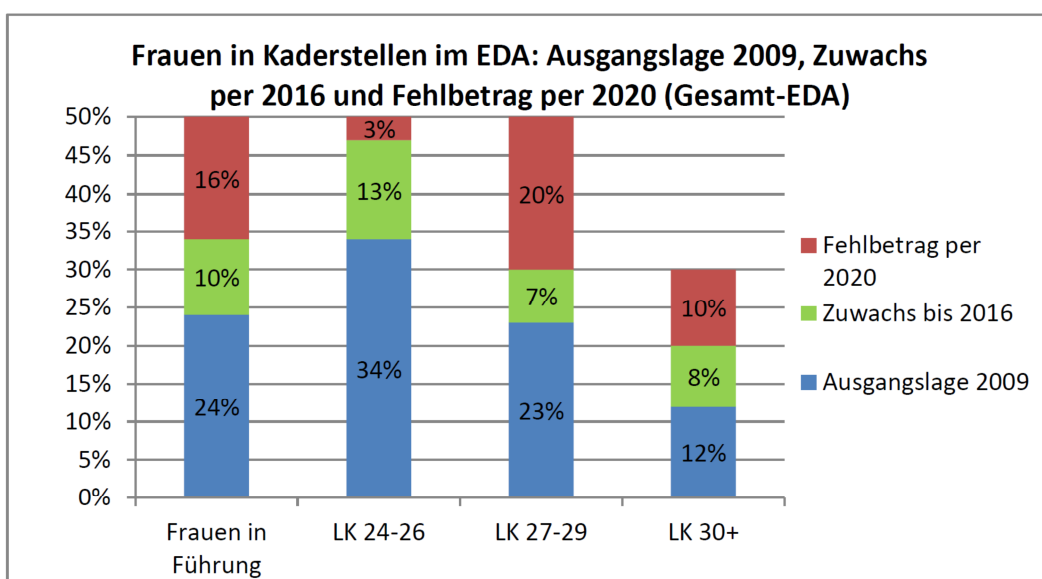
Tabelle 1: Neuanstellungen EDA seit 2006

Diplomatische Volées (2006 – 2015)	49% Frauen und 51% Männer
Konsularische Volées (2006 – 2015)	64% Frauen und 36% Männer
DEZA Nachwuchsprogramm (2014 - 2016)	59% Frauen und 41% Männer
Allgemeine Dienste (2006 – 2015)	68% Frauen und 32% Männer

Tabelle 2: Frauenanteil im EDA

	2015	2016
Gesamtanteil Frauen im EDA (öffentlichen Dienst)	50.0%	49.9%
Frauenanteil alle Kaderpositionen im EDA (LK 24-38)	36.0%	37.4%
Frauenanteil mittleres Kader im EDA (LK 24-26)	44.9%	46.5%
Frauenanteil oberes Kader im EDA (LK 27-29)	30.9%	29.9%
Frauenanteil Topkader im EDA (LK30-38)	20%	20.4%
Gesamtanteil Frauen im diplomatischen Dienst	31.6%	32.0%
Frauenanteil Topkaderpositionen im diplomatischen Dienst (LK30-38)	17.3%	17.3%

Grafik 1: Frauen in Kaderstellen im EDA



Tabellen 3-5: Überblick Expertenpool für zivile Friedensförderung (SEF)

Tabelle 3: Expertenpool total (verfügbar, eingeplant und im Einsatz):

Total Frauen	220	47%
Total Männer	246	53%
TOTAL	466	100%

Tabelle 4: Durch den Expertenpool vermitteltes Personal 2016:

Frauen	93	43%
Männer	122	57%
TOTAL	215	100%

Tabelle 5: Verschiedene Kategorien von Expertenpool-Einsätzen 2016:

	Frauen	%	Männer	%	Total
Wahlbeobachter/in	30	43%	40	57%	70
Human Security Advisor	14	45%	17	55%	31
Menschenrechtsberater/in	2	100%	0	0%	2
Mediator/in	1	25%	3	75%	4
Gender Adviser	3	75%	1	25%	4
andere	42	47%	47	53%	89
Polizei	0	0%	11	100%	11
Zoll	1	50%	1	50%	2
Total Einsätze	93	43.7%	120	56.3%	213

Tabelle 6: Anzahl Schweizerinnen in der UNO, Stand 31.01.2017

Niveau	Frauen	Frauen %	Männer	Männer %	Total
P2	19	67.9%	9	32.1 %	28
P3	49	70%	21	30%	70
P4	20	64.5%	11	35.5%	31
P5	4	40%	6	60%	10
D1	2	50%	2	50%	4
Ass. Generalsekretär/in	0	0%	2	100%	2
Allgemeine Dienste	81	50.9%	78	49.1%	159
Andere Positionen	19	82.6%	4	17.4%	23
Total	194	59.3%	133	40.7%	327