Frauen in UN-Friedensmissionen: ein Anfang ist gemacht

Camille Pampell Conaway · Jolynn Shoemaker*

Camille Pampell Conaway, geb. 1978, ist Politikberaterin bei Gouverneur Bobby Jindal (Republikaner) für den amerikanischen Bundesstaat Louisiana. Zuvor hat sie als unabhängige Beraterin in den Bereichen Frauen, Frieden und Sicherheit unter anderem für verschiedene UN-Organisationen gearbeitet.

Jolynn Shoemaker, geb. 1974, ist geschäftsführende Direktorin von Women in International Security (WIIS) am Center for Peace and Security Studies (CPASS) an der Georgetown University.

In den letzten 20 Jahren ist die Zahl der Friedensmissionen um 400 Prozent gestiegen. Damit stieg auch der Druck auf die Vereinten Nationen, diese zumeist multidimensionalen Friedensoperationen schnell mit qualifiziertem Personal auszustatten. Obwohl dringend erforderlich haben es die UN bislang nicht vermocht, die besten Talente für Führungspositionen in Friedensmissionen anzuwerben, zu halten und zu fördern. Frauen sind eine bisher unerschlossene Ressource, die für die Besetzung hochrangiger Posten genutzt werden kann und sollte. Hierfür müssten jedoch bürokratische Hindernisse in den UN beseitigt, die Einstellungen bei den Mitgliedstaaten geändert sowie der Informationsausstauch mit der Zivilgesellschaft verbessert werden.

Seit der als historisch zu bezeichnenden Verabschiedung von Resolution 1325 ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ durch den UN-Sicherheitsrat im Jahr 2000 nahm die Anerkennung der wichtigen und positiven Rolle, die Frauen im Prozess der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus spielen, stetig zu. Zahlreiche politische Entscheidungsträger und Praktiker innerhalb des UN-Systems sowie anderer internationaler Organisationen erkennen öffentlich den wertvollen Beitrag an, den Frauen in Führungspositionen leisten.

Doch Frauen in hohen Positionen innerhalb der Vereinten Nationen, insbesondere in Friedensmissionen, sind eine Seltenheit. Immer noch stehen Frauen erhebliche kulturelle und institutionelle Hindernisse im Weg, um in das UN-System einsteigen beziehungsweise innerhalb des Systems aufsteigen zu können. Die geringen Fortschritte, die bisher erreicht wurden, führen zu Frustration. Zu wenige der bestehenden Mechanismen ermöglichen den regelmäßigen Informationsaustausch zwischen den UN und der Zivilbevölkerung zu diesem Thema. Die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind meist ungenügend darüber informiert, welche Fähigkeiten und Voraussetzungen für eine Bewerbung um einen hochrangigen Posten erwartet werden, wie die Auswahlprozesse der Bewerberkandidaten verlaufen oder welche Maßnahmen die aussichtsreichsten sind, um qualifizierte Experten für einen Posten zu nominieren. Traditionell stehen den Vereinten Nationen nur geringe Ressourcen zur Verfügung, um mit Organisationen, die Zugang zu qualifizierten weiblichen Kandidaten haben, zu kooperieren oder um freigewordene Stellen so auszuschreiben, dass die Qualifiziertesten angesprochen werden.

Wenige Frauen leiten UN-Friedensmissionen

Von den mehr als 60 UN-Friedensmissionen, die seit 1948 eingesetzt wurden oder noch bestehen, hatten bis heute lediglich neun Frauen den Posten der Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Special Representative of the Secretary-General – SRSG) und Leiters einer Friedensmission inne. Warum ist es so schwierig, Frauen zu finden und sie auf Führungspositionen in Friedensmissionen zu berufen? Die diesem Beitrag zugrunde liegende Studie* identifiziert vier Haupthindernisse.

1. Ein **intransparentes Verfahren und politische Überlegungen**, die dem Rekrutierungsprozess für den SRSG oder den Stellvertretenden Sonderbeauftragten des Generalsekretärs (Deputy Special Representative of the Secretary-General – DSRSG) unterliegen, führen dazu, dass Kandidaten ernannt werden, die innerhalb des UN-Systems bereits bekannt sind, wie etwa Botschafter und Ständige Vertreter. In solchen Kreisen unterrepräsentierte Frauen sind massiv benachteiligt, wenn hochrangige Diplomaten aus dem engsten UN-Kreis den primären Auswahlpool darstellen. Kandidaten ohne politische Unterstützung, die den UN-Akteuren weitgehend unbekannt sind und die den ›UN-Jargon‹ nicht beherrschen, sind eindeutig im Nachteil. Für potenzielle Führungskräfte außerhalb des UN-Systems stellt diese Befangenheit sowie die Unfähigkeit, externe Netzwerke anzuzapfen, eine enorme Hürde dar.

2. Die **Voreingenommenheit gegenüber Kandidaten**, die nicht aus dem UN-System kommen, hat oft Einfluss auf das Bewerbungsgespräch. Dies hat für Frauen, insbesondere für jene aus unterrepräsentierten Regionen der Welt, besondere Implikationen, da sie oft Fragen von Frieden und Sicherheit anders beurteilen und anders beschreiben. Je nachdem, wie die Fragen gestellt werden, wie das Bewerbungsverfahren abläuft und wie Kandidatinnen diese Fragen beantworten, kann es dazu führen, dass diese Voreingenommenheit bestehen bleibt.

3. Schlüsselqualifikationen, wie sie für den SRSG oder den DSRSG vorausgesetzt werden, wie zum Beispiel **militärische Expertise**, können viele weibliche Kandidaten vom Bewerbungsverfahren ausschließen. Berichten zufolge glauben noch immer einige Entscheidungsträger und Praktiker, dass Frauen nicht über die notwendigen politischen Fähigkeiten und das diplomatische Gewicht verfügen, um große zivilmilitärische Missionen zu leiten. Weit verbreitet ist auch die Annahme, dass Frauen mit entwicklungspo-

litischem und humanitärem Hintergrund bei der Besetzung von SRSG-Posten übergangen werden, obwohl es einige Stellvertretende Sonderbeauftragte mit diesen Qualifikationen gab und gibt. Selbst wenn im Laufe eines Auswahlverfahrens Kandidatinnen für einen SRSG-Posten in die engere Wahl kommen, wirken sich die Berücksichtigung des Grundsatzes der ausgewogenen geografischen Verteilung, die Vorliebe für bestimmte, im UN-System unterrepräsentierte Nationalitäten sowie das Lobbying einiger Mitgliedstaaten für Kandidaten aus ihren Ländern, ungünstig auf den Nominierungsprozess aus. Wenn Frauen schließlich für Führungspositionen auserwählt werden, dann zumeist für solche Positionen, die als ›sicherer‹, ›weniger sichtbar‹ oder weniger ›schwierig‹ gelten, so die Interviewten.

4. Eine besondere Herausforderung für weibliche Führungskräfte in Friedensoperationen ist die **Selbstauslese**. Die meisten Frauen bewerben sich – im Gegensatz zu Männern – nur dann auf eine Stelle, wenn sie sicher sind, dass ihre Qualifikationen und Erfahrungen dem Anforderungsprofil genau entsprechen. Auch wenn ihnen höchste Positionen im Bereich Friedenssicherung angeboten werden, lehnen qualifizierte Frauen diese häufig ab. Während einige Gesprächspartner vermuteten, dass Frauen wegen der schwierigen Lebens- und Arbeitsbedingungen im Feld vor der Übernahme eines solchen Postens zurückschrecken, weisen Frauen, die in Friedensmissionen gearbeitet haben, solche Mutmaßungen kategorisch zurück. Vielmehr läge ein Hauptgrund der Selbstauslese für hochrangige Feldposten darin, dass es Mitarbeitern von Friedensmissionen nicht erlaubt ist, die Familie oder den Partner mitzunehmen (non-family duty status). Immer wieder wurde in den Interviews diese Regelung als ein wichtiger Grund angegeben, der qualifizierte Kandidatinnen abschreckt. Viele Frauen sind erst dann bereit, solche Posten anzutreten, wenn ihre Kinder erwachsen sind. Andere berichteten, dass sie ihre Auslandseinsätze dem Partner zu Liebe oder aufgrund anderer familiärer Umstände nicht verlängerten.

Wenige Frauen steigen im Rang auf

Die geringe Zahl von Bewerberinnen für den höheren Dienst (Professional; P1–P5) – sowohl intern als auch extern –, kann direkt auf die vielen Hindernisse innerhalb des Bewerbungssystems im Bereich Friedenssicherung für Zivilkräfte zurückgeführt werden. Das Vertrauen der Bewerber, dass das Online-Bewerbungssystem der Vereinten Nationen die besten Talente zu erkennen vermag, ist gering. Ferner scheinen die Stellenanzeigen nicht neutral abgefasst zu sein. Obwohl den Stellenausschreibungen neuerdings eine Verpflichtung auf den Grundsatz der Geschlechtergleichheit hinzugefügt wird, steht bei den Qualifikationen für Posten im Friedenssicherungsbereich auch weiterhin der militärische Aspekt im Vordergrund. Außerdem wird bei den Stellenausschreibungen im Internet eine sehr verallgemeinerte Sprache verwendet. Kandidatinnen tendieren dazu, Positionen anzunehmen, die ziemlich genau mit ihren Qualifikationen übereinstimmen. Die Art und Weise, wie bestimmte Stellen beschrieben und dargestellt werden, kann also ausschlaggebend dafür sein, ob sich Frauen überhaupt bewerben.

Sind Frauen einmal in das UN-System eingetreten, bleiben sie zumeist nicht sehr lange. Die Zahl der Frauen nimmt drastisch ab, je höher die Posten sind. Obwohl Frauen beinahe 30 Prozent des internationalen Personals in Friedensoperationen ausmachen, arbeitet die Mehrzahl in den untersten Positionen. Die Fluktuation bei Frauen ist größer als bei Männern. Berichten zufolge scheint es schwierig, selbst Frauen in Führungspositionen in den Missionen vor Ort für länger als ein Jahr zu halten. Die Interviewten deuteten auf fehlende Laufbahn- und fachliche Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des UN-Systems hin und betonten, dass das System nicht darauf ausgerichtet ist, Personal auf mittlerer Ebene zu fördern und weiterzubilden. Einige der Interviewten hoben zudem hervor, dass Frauen üblicherweise auf Posten versetzt werden, wo sie kaum in Erscheinung treten oder die Möglichkeit haben, auf Posten

Sind Frauen einmal in das UN-System eingetreten, bleiben sie zumeist nicht sehr lange.

Methodik

Für die diesem Beitrag zugrunde liegenden Studie führten die Autorinnen im Zeitraum von Oktober 2007 bis Januar 2008 über 50 persönliche Interviews an den UN-Amtssitzen sowie am Telefon durch. Interviewt wurden unter anderem Frauen, die auf hochrangigen Posten gedient haben oder noch dienen, UN-Personal verschiedener in New York ansässiger Organisationen sowie in Friedensmissionen, Vertreter wichtiger Regierungen von Einsatzländern sowie Truppenstellerländern sowie Praktiker und Experten nichtstaatlicher Organisationen und Frauengruppen. Um eine offene und ehrliche Unterhaltung zu ermöglichen, zogen es die meisten der Interviewpartner/innen vor, anonym zu bleiben.

* Das Projekt ›Frauen in Friedensmissionen‹ wurde im Jahr 2006 ins Leben gerufen. Es hat zum Ziel, durch die stärkere Einbindung von Frauen, die Kapazitäten internationaler und regionaler Organisationen bei der Bereitstellung von Friedensmissionen zu verbessern. Im Februar 2007 hielten ›Women in International Security‹ (WIIS) und die ›Stanley Foundation‹ mehrere Treffen in New York und Washington ab, um nach konkreten Wegen zu suchen, wie die Rekrutierung und das Auswahlverfahren von Frauen für Friedensmissionen verbessert werden können. Die Erkenntnisse und Empfehlungen aus diesen Treffen wurden im November 2006 veröffentlicht (›United Nations Reform: Improving Peace Operations by Advancing the Role of Women‹). Der vorliegende Beitrag ist eine Kurzfassung einer Folgestudie der beiden Autorinnen, die von der ›Compton Foundation‹ unterstützt wurde: Women in United Nations Peace Operations: Increasing the Leadership Opportunities, Georgetown University, Juli 2008, über http://wiis.georgetown.edu

Leiterinnen von UN-Friedensmissionen seit 1948

Name und Nationalität	Mission	Zeitraum
Margaret Joan **Anstee**, Großbritannien	Angola (UNAVEM II)	1992–1993
Angela **King**, Jamaika	Südafrika (UNOMSA)	1992–1994
Elisabeth **Rehn**, Finnland	Bosnien-Herzegowina (UNMIBH)	1995–2001
Ann **Hercus**, Neuseeland	Zypern (UNFICYP)	1998–1999
Heidi **Tagliavini**, Schweiz	Georgien (UNOMIG)	2002–2006
Carolyn **McAskie**, Kanada	Burundi (ONUB)	2004–2006
Ellen Margrethe **Løj**, Dänemark	Liberia (UNMIL)	seit 2008
Sahle-Work **Zewde**, Äthiopien	Zentralafrikanische Republik (BONUCA/BINUCA)	seit 2009
Karin **Landgren**, Schweden	Nepal (UNMIN)	seit 2009

mit mehr Verantwortung und Entscheidungsbefugnis zu wechseln.

Ein weiterer negativer Faktor ist das im Vergleich zu anderen UN-Organisationen verhältnismäßig geringe Vergütungspaket der Hauptabteilung Friedenssichungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO). Für das weibliche Personal ausschlaggebender ist, dass – wie oben bereits erwähnt – bei der Mehrzahl der vom DPKO verwalteten Missionen Posten mit ›non-family duty‹ vorgesehen sind, obwohl es dem Personal anderer UN-Organisationen am selben Einsatzort gestattet ist, Ehegatten und Kinder mitzubringen. Am 24. Dezember 2008 verabschiedete die Generalversammlung Resolution 63/250, ein 13 Kapitel umfassendes Dokument zur Reform des Personalmanagements, das diese Personalfragen angehen sollte. Dies geschieht in erster Linie durch neue Regelungen für die Anstellungsverträge und die Harmonisierung der Beschäftigungsbedingungen für alle Mitarbeiter.

»Um in den UN erfolgreich sein zu können, muss man alleinstehend, verwitwet oder geschieden sein.«

Viele dieser Reformmaßnahmen flossen in eine neue UN-Personalordnung ein, die am 1. Juli 2009 in Kraft trat. Theoretisch ermöglicht es diese neue Ordnung Frauen wie Männern, die in Friedensmissionen dienen, zwischen den Amtssitzen und dem Feld zu wechseln ohne Rang oder Leistungsansprüche einzubüßen. Die Ordnung erlaubt es auch, dass diese Personen für Positionen im Sekretariat berücksichtigt und rekrutiert werden können, und zwar auf derselben Grundlage wie Bedienstete an den Amtssitzen.

Die neue Personalordnung beseitig einige Hindernisse für Frauen, insbesondere mit Blick auf Führungspositionen in Friedensmissionen. Dennoch ist Vorsicht geboten: Einige Bestimmungen werden immer noch diskutiert und sind noch nicht in die Personalordnung aufgenommen worden. Ferner ist unklar, ob die neue Personalordnung dem Problem des ›Non-family-duty‹-Status vieler Friedensmissionen wirklich Abhilfe schafft. Es ist durchaus möglich, dass die neuen Bestimmungen die Anzahl der ›Non-family-duty‹-Stationen erhöht, in dem Sondermissionen zu nicht für Familien geeignete Stationen erklärt werden. Überdies gibt es keine klaren Änderungen der Bestimmungen für die Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses für diese Missionen, die Mitarbeitern mit Familien mehr Flexibilität einräumen würden.

Den UN fehlt es auch an einer Struktur, die es ermöglicht, die Karrieren von Frauen auf Junior-Positionen und auf Posten mittlerer Ebene zu begleiten und zu fördern. Frauen in Führungspositionen, die zu einem späteren Zeitpunkt ihrer beruflichen Laufbahn in den Dienst der Vereinten Nationen eingetreten sind, wurden häufig von einem Kollegen oder einem einflussreichen Mentor innerhalb des UN-Systems direkt angeworben. Für Frauen in hochrangigen Positionen spielten einflussreiche Mentoren und Unterstützer – beinahe ausschließlich waren dies Männer – eine entscheidende Rolle für ihre Karriere. Zahlreiche Interviewte beschrieben ein System, das von einer Meritokratie weit entfernt ist und das nicht willens oder in der Lage ist, die beruflichen Verpflichtungen der Partner von Mitarbeitern oder andere familiäre Prioritäten zu berücksichtigen. Eine Gesprächspartnerin fasste treffend zusammen: »Um in den UN erfolgreich sein zu können, muss man alleinstehend, verwitwet oder geschieden sein.«

Das Geschlecht beeinflusst das System – positiv wie negativ

Geschlechtsspezifische Diskriminierung im UN-System ist alltäglich. Viele Arten von Vorurteilen, einschließlich von Doppelstandards, die bei Frauen in hohen Positionen angelegt werden, sind weit verbreitet. Viele Gesprächspartner verwiesen auf die Tatsache, dass die wenigen Frauen, die Führungspositionen inne haben, unter enormem Druck stehen, erfolgreich zu sein.

Frauen in hochrangigen Positionen, die etliche Jahre Erfahrungen im multikulturellen Umfeld gesammelt haben, berichteten, dass viele UN-Mitarbeiter überholten Sichtweisen und Einstellungen verhaftet sind, insbesondere im Hinblick auf Geschlechterfragen und Frauen. In Feldeinsätzen sind Frauen oft den Vorurteilen der Kollegen und nationalen Beamten im täglichen Miteinander ausgesetzt. Sie haben jedoch bewiesen, dass sie in der Lage sind, mit diesen Hindernissen kreativ umzugehen. Einige erwähnten Anfangsschwierigkeiten, die sie in der Zusammenarbeit mit Militärs und Nachrichtendienstlern erlebten, erkannten jedoch, dass sie sich schnell Respekt verschaffen konnten, nachdem sie ihre Fachkenntnisse demonstriert hatten. Trotz dieser Herausforderungen äußerten sich Frauen, die in UN-Friedensoperationen gedient haben, äußerst positiv über ihre Erfahrungen und erklärten ihre Bereitschaft, noch einmal im Feld zu arbeiten. Sie sind der Meinung, dass in den Feldeinsätzen, in denen Frauen meist höhere Positionen innehaben als am UN-Amtssitz, mehr Flexibilität und Freiheit herrscht und es mehr Möglichkeiten gibt, Einfluss zu nehmen.

Frauen in hohen Positionen, die interviewt wurden, nahmen häufig Bezug auf ihren partizipatorischen Ansatz und ihre Fähigkeiten im Bereich der Konfliktbeilegung. Doch alle zögerten, diese Attribute als typisch weiblich zu bezeichnen. Frauen, die Führungspositionen in UN-Friedensoperationen inne hatten, beschrieben ihren Führungsstil mit den Worten ›konsultativ‹, ›offen‹ und ›integrativ‹ – Eigenschaften, die allgemein eher als feminin gelten. Sie sprechen von einem andersartigen Ansatz, um die oft widerstreitenden Interessen in Konfliktsituationen mit einander in Einklang zu bringen. Sie neigen dazu, diese Arbeit als einen positiven Beitrag zu verstehen, den sie leisten können, anstatt sich selbst in den Mittelpunkt zu stellen. Frauen in Feldeinsätzen zeigen oft die Bereitschaft, schwierige Themen, wie Vergewaltigung und sexuelle Gewalt, anzugehen, teilweise aus Sorge um die Opfer.

Weibliche Führungskräfte in Feldmissionen werden sowohl in der Mission als auch im Gastland – gewollt oder ungewollt – als Vorbilder für Frauen in Friedensoperationen angesehen. Viele Frauen in leitenden Positionen stellen andere Frauen ein, rekrutieren sie gezielt, unterstützen jene auf Nachwuchsposten und sehen es als ihre Aufgabe an, als Mentorinnen deren Laufbahn zu begleiten. Wenn Frauen in den Missionen sichtbar sind, insbesondere in Führungspositionen, dann hat dies positiven Einfluss auf die Beteiligung von Frauen am Wiederaufbau ihres Landes in politischen, wirtschaftlichen und sogar militärischen Positionen.

Neuere Entwicklungen

Personalsuche für hochrangige Positionen

Eine wichtige Initiative zur Erhöhung des Frauenanteils in Friedensmissionen war die Einrichtung der Sektion für Ernennungen hochrangiger Amtsträger (Senior Leadership Appointments Section) im Büro des Untergeneralsekretärs für die Unterstützung der Feldeinsätze (Department of Field Support –DFS) im Oktober 2006. Das vier Mitarbeiter zählende Team versucht, mehr Klarheit und Transparenz in den Auswahlprozess für hochrangige Positionen in Friedensmissionen, hauptsächlich der Leiter und stellvertretenden Leiter von Friedensmissionen, zu bringen. Die Sektion verfügt über eine Liste mit den Namen von 400 qualifizierten Frauen und Männern. Aus dieser Liste werden für jede neu zu besetzende Stelle drei oder vier Kandidaten ausgewählt und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Auswahl vorgelegt. Aus persönlicher Verpflichtung heraus – und keineswegs aufgrund eines formellen Mandats – versucht der Leiter der Sektion, mindestens eine Frau zu dem vom Generalsekretär vorgeschlagenen engen Kandidatenkreis hinzuzufügen.

Die Liste wurde geschaffen, indem freie hochrangige Posten im Bereich Friedenssicherung ausfindig gemacht, die Qualifikationen festgelegt, passende Profile für jeden Missionsauftrag erstellt und schließlich Personen, die den Anforderungen gerecht werden, gesucht wurden. In der kurzen Zeit seit Oktober 2006 hat die Sektion neben der anfänglichen Zusammentragung einer Liste ein Kandidatenprofil sowie ein Musterfragebogen für den Generalsekretär und das Auswahlgremium zur Bewertung der Kandidaten erstellt. Im zweiten Jahr ihres Bestehens entwickelte die Sektion Arbeitsvorschriften. Sie ist bestrebt, ihre Rolle klar zu definieren, die (Kandidaten-)Liste auf ein ›gesundes Maß‹ anzupassen und zunehmend die Kontakte nach innen sowie außerhalb des UN-Systems auszubauen, insbesondere zu nichtwestlichen Mitgliedstaaten.

Obwohl unterbesetzt hat die Sektion für Ernennungen hochrangiger Amtsträger, nach Einschätzung von UN-Gender-Experten, schon einige bemerkenswerte Fortschritte erzielt. Dennoch bleibt die Kontaktarbeit der Sektion weiterhin von entscheidender Bedeutung und muss verbessert werden. Einige Vertreter von Mitgliedstaaten im UN-Sicherheitsrat, die interviewt wurden, wussten entweder nicht von der Existenz der Sektion oder wurden bisher von der Sektion nicht darauf angesprochen, Kandidaten für die Liste oder für anstehende Ernennungen vorzuschlagen.

Rekrutierung und Kontaktarbeit

Eine Frau ist die Leiterin der neuen Gruppe für Rekrutierung und Kontaktarbeit der DFS, die im Mai 2006 eingerichtet wurde. Mit nur sieben Referenten deckt das Mandat der Gruppe Bewerber/innen aus 22 Berufsgruppen und für 512 Posten ab. Die Mitarbeiter überprüfen jede, über das Online-Bewerbungssystem ›Galaxy‹ eingehende Bewerbung für einen Posten im Bereich Friedenssicherung, halten erste Bewerbungsgespräche zur Vorauswahl mit jenen ohne Felderfahrungen ab, streichen die Bewerberliste auf drei Kandidaten pro Posten zusammen und senden diese Namen zu den Missionen. Als die Gruppe gegründet wurde, hatten sich 200 000 Bewerbungen angehäuft, die seit dem abgearbeitet werden. Die Gruppe überprüft auch aktuelle Bewerbungen und informiert neue Kandidaten über den Stand ihres Bewerbungsverfahrens.

Die Gruppe für Rekrutierung und Kontaktarbeit überprüft zudem Stellenausschreibungen, um sicherzugehen, dass damit Kandidaten mit dem passendem Lebenslauf und den entsprechenden Erfahrungen angesprochen werden. Zudem wird bei allen Ausschreibungen darauf geachtet, dass sie geschlechtersensibel formuliert werden. Eine stichprobenartige Überprüfung von Stellenausschreibungen zeigte beispielsweise, dass eine der Anforderungen für Umweltingenieure in Friedensmissionen darin besteht, »sich auf die

Frauen in Feldeinsätzen zeigen oft die Bereitschaft, schwierige Themen, wie Vergewaltigung und sexuelle Gewalt, anzugehen.

Wenn Frauen in den Missionen sichtbar sind, dann hat dies positiven Einfluss auf die Beteiligung von Frauen am Wiederaufbau ihres Landes.

Linda Mensah, eine von 41 Frauen des ghanaischen Batallions (GhanaBat) der Mission der Vereinten Nationen in Liberia (UNMIL) auf Patrouille, April 2009.

UN-Foto: Christopher Herwig

Umsetzung des Zieles der Geschlechtergleichheit zu verpflichten und dabei die gleichberechtigte Beteiligung und volle Einbeziehung von Frauen und Männern in alle Aspekte der Friedensoperationen sicherzustellen.« Ähnliche Formulierungen werden in Stellenausschreibungen unter anderem für Rechts-, Menschenrechts- und Finanzberater, für Polizeiausbilder, Verwaltungsbeamte sowie hochrangige Mitarbeiter für Zivilangelegenheiten verwendet. Zusätzlich gab die Gruppe für Rekrutierung und Kontaktarbeit die Erklärung ab, dass Frauen die erste Wahl für jeden Posten wären. Dementsprechend werden Kandidatinnen beim DFS-Überprüfungsprozess bevorzugt behandelt.

Um den stetig wachsenden Bedarf an Personal für Friedensmissionen zu decken, hat die Gruppe damit begonnen, gezielt Kontakte sowohl innerhalb der UN als auch außerhalb aufzubauen, etwa durch Universitätsbesuche oder durch das Abhalten von Konferenzen in allen Teilen der Welt. Angesichts der begrenzten Mitarbeiterzahl konzentriert sich die Kontaktarbeit der Gruppe auf Bereiche, in denen dringender Bedarf besteht, zum Beispiel auf arabischsprechende Personen, den Bereich Logistik und das Beschaffungswesen. Ferner greift die Gruppe auf eine Standardliste mit Partnern zurück, zu denen auch Frauenorganisationen gehören, an die sie Stellenausschreibungen weiterleitet. Zudem nutzen die Mitarbeiter das Internet, um Frauennetzwerke und andere Gruppen ausfindig zu machen und Ausschreibungen weiterzuleiten.

Logistik

Im Jahr 2006 gehörten der Abteilung Logistische Unterstützung des DFS 40 Prozent des DPKO-Personals an, jedoch nur 17,4 Prozent des Fachpersonals waren Frauen. Dem stehen 37,43 Prozent weibliches Fachpersonal innerhalb des UN-Sekretariats gegenüber. Dies zeigt eindeutig die Herausforderungen auf, Frauen ausfindig zu machen und ihr Interesse für traditionell männerdominierte Bereiche zu wecken. Dazu gehören etwa das Ingenieurswesen, das Treibstoffmanagement, die Luftfahrt oder die Luftsicherheit. Daher schloss sich das Internationale Forschungs- und Ausbildungsinstitut zur Förderung der Frau (INSTRAW) mit dem DPKO zusammen, um eine Untersuchung durchzuführen und Empfehlungen zur Anwerbung von Frauen für Posten im Logistikbereich an Amtssitzen abzugeben. Verschiedene Maßnahmen aus diesem Bericht wurden umgesetzt, einschließlich der gezielten Kontaktarbeit mit Kandidatinnen.

Weitere Instrumente und Maßnahmen zur Anwerbung

1. Verstärkte Zusammenarbeit bei der Anwerbung von ›gemeinsamen DSRSGs‹

In den meisten Friedensmissionen gibt es zwei Stellvertretende Sonderbeauftragte des Generalsekretärs: einen Posten für politische Angelegenheiten und einen für den Bereich Entwicklung. Der Anwerbungsprozess für den DSRSG für Entwicklung wurde im Jahr 2007 überarbeitet, um die Zusammenarbeit und die Entscheidungsfähigkeit zwischen der Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (DPA), dem DPKO, dem UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) und dem Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zu verbessern. Der Prozess umfasst heute mehrere Schritte: **1.** die gemeinsame Ausarbeitung der Qualifikationen für den jeweiligen Posten sowie die Stellenausschreibungen; **2.** Nominierungen für den Posten des Residierenden Koordinators des UNDP durch 16 UN-Organisationen aus einer Vorauswahlliste oder durch Vorschläge von außen; **3.** die Auswahl eines engeren Kandidatenkreises für Bewerbungsgespräche mit OCHA, UNDP, DPA und DPKO; sowie **4.** eine gemeinsame Empfehlung für den Generalsekretär mit der Nennung zweier Alternativkandidaten. Bei allen anderen DSRSG-Ernennungen werden die Kandidaten allein vom DPKO nominiert. Ein großer Pool an bereits geprüften Residierenden Koordinatoren, von denen die Hälfte Frauen sind, führt zu einer höheren Anzahl von Kandidatinnen, die in die engere Wahl kommen können, als es im Auswahlprozess für andere DSRSGs der Fall ist.

2. Ein neues System zur Unternehmens-Ressourcenplanung

Die UN arbeiten derzeit daran, ein System zur Unternehmens-Ressourcenplanung (Enterprise Resource Planning System – ERP) zu entwickeln, welches das Online-Bewerbungssystem ›Galaxy‹ erset-

zen soll. »Das ERP-System wird die Einbindung einiger Aspekte des derzeit fragmentierten Prozesses des Personalwesens ermöglichen«, so der UN-Generalsekretär. »Ein wesentlicher Bestandteil des ERP wird eine elektronische Mitarbeiter-Software sein, die sich in ihrer Anwendung als technisches Mittel zu Rekrutierung am Besten bewährt hat.«[1]

3. Neues Talent-Such-System

Das Sekretariat sucht derzeit Fachpersonal für die Entwicklung eines Suchsystems, an dem sich das DFS beteiligen wird, so dass die Kontaktarbeit sowohl für Posten an Amtssitzen als auch für Feldposten zentralisiert abläuft.

4. Verstärkte Kontaktarbeit mit der Zivilbevölkerung

DFS und DPKO haben begonnen, sich regelmäßig mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) über Fragen der Rekrutierung im Bereich Friedenssicherung auszutauschen. Im Oktober 2007 zum Beispiel ermöglichte das Projekt ›Gerechtigkeit in Zeiten des Übergangs‹ in Zusammenarbeit mit der ›International Crisis Group‹, der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen und einer Rechtsanwaltskanzlei ein Treffen, bei dem die hochrangigen DFS-Mitarbeiter mit einer Reihe externer Akteure für einen ganztägigen Dialog zum Thema ›Den Zugang der UN zu qualifizierten Kandidaten für Feldmissionen ausweiten‹ zusammentrafen. Auf diesem Treffen wurden Empfehlungen für eine verstärkte Zusammenarbeit erarbeitet.

Frauen in UN-Friedensmissionen: Zahlen und Fakten

- Eine Frau ist Leiterin einer Friedensmission (Liberia); eine Frau ist Leiterin einer politischen Mission (Nepal) und eine Frau leitet eine Friedenskonsolidierungsmission (Zentralafrikanische Republik); fünf Frauen sind stellvertretende Leiterinnen (Burundi, Demokratische Republik Kongo, Liberia, Sudan und Tschad).[1]
- Lediglich 1,9 Prozent des militärischen Personals sind Frauen (1408 von insgesamt 73 348 Soldaten, Militärbeobachtern und Stabsoffizieren), keine Truppe wird von einer Frau geleitet.[2]
- Der Anteil von Frauen im UN-Polizeidienst beträgt 7,3 Prozent (865 von insgesamt 11 182 Polizeibeamten), einschließlich zweier weiblicher hochrangiger Polizeiberaterinnen. Im höheren Dienst gehören sechs Frauen der ständigen Polizeikapazität (Standing Police Capacity) an, fünf Frauen sind in der Abteilung Polizei und fünf Frauen in Feldmissionen eingesetzt.[3]
- Rund 30 Prozent des internationalen zivilen Personals besteht aus Frauen (insgesamt 4857) – eine Zahl, die bei Managementposten auf Direktorenebene (D-1 und höher) auf zehn Prozent sinkt.[4]
- Frauen machen einen Anteil von knapp 20 Prozent der insgesamt 11 501 nationalen Zivilkräfte aus. Dabei sind viele für einfache Dienstleistungs- und Büroarbeiten auf unterster Ebene zuständig.[5]

1 Special and Personal Representatives and Envoys of the Secretary-General, http://www.un.org/Depts/dpko/SRSG/table.htm (Stand: September 2009)
2 Gender Statistics – 30 November 2007, United Nations, New York 2007.
3 Korrespondenz mit Helle Falkman, 8.5.2008.
4 Gender Distribution by Post Category as of 31 October 2007, United Nations, New York 2007; June 2006 Report to the Secretary-General on the Current Status of Gender Appointments at the Professional Level and Above by Grade in UN Peacekeeping Missions, United Nations, New York 2006.
5 Gender Distribution by Post Category as of 31 October 2007, a.a.O. (Anm. 4).

Zusammenfassung

Mit der Zunahme an UN-Friedensmissionen und der wachsenden Komplexität steigt gleichzeitig der Bedarf an erfahrenem Fachpersonal, das diese Missionen leitet und verwaltet. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Zahl der UN-Friedensmissionen um mehr als 400 Prozent gestiegen. Der dringende Bedarf an Personal ergibt sich aus den chronischen Problemen bei der Rekrutierung und der starken Fluktuation beim Personal in Friedensoperationen. Mit der Ausweitung der Mandate von Missionen, die verstärkt Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung und für den Wiederaufbau beinhalten, wird ebenso deutlich, dass vielfältige Fähigkeiten, Erfahrungen und Perspektiven notwendig sind, um diese Missionen mit den richtigen Mitarbeitern zu besetzen. Leider greifen die UN für den Bereich Friedensoperationen nicht im ausreichenden Maße auf Frauen als Führungskräfte zurück.

Die UN haben sich zu einer Frauenquote von 50 Prozent innerhalb des Systems sowie zu einer gleichberechtigten Beteiligung von Frauen in allen Phasen von Friedensprozessen verpflichtet. In den vergangenen Jahren wurden die Bemühungen von Frauen, nachhaltigen Frieden zu schaffen, sowie die positiven Effekte, die die Beteiligung von Frauen in friedenssichernden und -konsolidierenden Prozessen haben können, zunehmend anerkannt. Doch die Verpflichtungen und öffentlichen Erklärungen über die Bedeutung der Beteiligung von Frauen trugen bislang zu keiner signifikanten Verbesserung der Frauenquote bei. Lediglich neun Frauen bekleideten bisher den Posten einer Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs und nur zwei Frauen haben gegenwärtig diesen Posten inne.

Die Vereinten Nationen haben bislang darin versagt, Möglichkeiten im Bereich für Friedenssicherung für Frauen attraktiv zu machen, Frauen für hochrangige Posten anzuwerben sowie den Aufstieg von Frauen innerhalb des UN-Systems zu fördern. Probleme bestehen in der Intransparenz, im Fehlen gezielter Werbe- und Kontaktarbeit und in einem System, das häufig die Förderung und Aufstiegsmöglichkeiten auf jene beschränkt, die einflussreiche Verbündete haben. Auf der Führungsebene ist der Anwer-

1 Investing in People: Report of Secretary-General, UN Doc. A/61/255 v. 9.8.2006, Abs. 368, 375.

bungsprozess intransparent, hochpolitisch, und es erwies sich für Kandidatinnen außerhalb des UN-Systems als eindeutig unmöglich, diese Prozesse zu verstehen oder sie zu beeinflussen. Auch wenn es Kandidatinnen für den Posten einer Sonderbeauftragten im Laufe des Auswahlprozesses in die engere Wahl schaffen, stehen diesen Frauen, insbesondere den weniger bekannten, verschiedene Hindernisse im Weg, wie etwa das zu erstrebende Ideal der geografischen Ausgewogenheit oder die Bevorzugung bestimmter Kandidaten. Auf der Ebene des höheren Dienstes ist der Rekrutierungsprozess verwirrend, ineffizient und nicht flexibel und schnell genug, um die Talente, die in Feldeinsätzen gebraucht werden, ausfindig zu machen und anzuwerben. Die Mehrheit des weiblichen UN-Personals, das interviewt wurde, wurde durch informelle Netzwerke und bestehende UN-Kontakte angeworben.

Auf der Ebene des höheren Dienstes ist der Rekrutierungsprozess verwirrend, ineffizient und nicht flexibel und schnell genug, um die Talente, die in Feldeinsätzen gebraucht werden, ausfindig zu machen und anzuwerben.

Die Vereinten Nationen können ihre Mitarbeiterinnen nicht halten; es besteht eine höhere Fluktuation bei Frauen als bei Männern. Ein Hauptproblem liegt in den ungleichen Bedingungen, die für DPKO-Einsätze gelten im Vergleich zu den Bedingungen für Einsätze anderer UN-Einheiten oder -Organisationen. Die Mehrzahl der DPKO-Missionen sind als für Familien ungeeignet (non-family duty) ausgewiesen, selbst in Gegenden, wo es Mitarbeitern anderer UN-Organisationen erlaubt ist, ihre Ehepartner und Kinder mitzubringen. Wiederholt erwähnt wurde, dass das Familien-Thema ein Hindernis für viele Frauen darstellt, einen Posten im Bereich Friedenssicherung anzunehmen.

Frauen innerhalb des UN-Systems sind hauptsächlich auf den unteren Ebenen vertreten, während die Zahl der Frauen in höheren Führungspositionen stark abnimmt, je höher die Ebene ist. Frauen verweisen dabei auf fehlende Möglichkeiten in der Laufbahnentwicklung und darauf, dass die UN es nicht vermögen, Personal auf mittlerer Ebene für höherrangigere Positionen aufzubauen. Zusätzlich sind sie sowohl von offener als auch verdeckter Diskriminierung an den Amtssitzen und im Feld betroffen. Dennoch halten Doppelstandards und negative Einstellungen ihnen gegenüber Frauen nicht davon ab, Positionen in Friedensoperationen anzunehmen; die überwiegende Mehrzahl der Frauen, die befragt wurden, hat sich äußerst positiv zu ihren Erfahrungen im Feld geäußert.

Es scheint keine Priorität zu sein, Kandidatinnen für Friedenssicherungsoperationen zu empfehlen, selbst in den Ländern nicht, die die Resolution 1325 des Sicherheitsrats unterstützen.

Frauen auf hochrangigen Posten beschrieben ihr Verhalten in Feldmissionen als teamorientiert, konsultativ und integrativ. Häufig hoben sie eine persönliche Verpflichtung, die Beteiligung von Frauen zu fördern, hervor – innerhalb der Missionen und in den Gastländern. Sie bekannten sich auch dazu, sich Problemen anzunehmen, von denen überwiegend Frauen betroffen sind, wie etwa sexueller Missbrauch und sexuelle Ausbeutung. Frauen in Führungspositionen dienen als wichtige Vorbilder für jüngere Frauen in den Missionen und als Vorbild für die Beteiligung von Frauen im Gastland.

Die bisherigen Bemühungen innerhalb des DPKO und des DFS mit Blick auf eine Reform des Personalmanagements, sind ermutigend. Dennoch bleibt das Engagement, mehr Frauen in das UN-System aufzunehmen, auf wenige wichtige Führungspersönlichkeiten begrenzt. Das Sekretariat der Vereinten Nationen muss diese bedeutenden Positionen in der Friedenssicherung – mit angemessener Unterstützung und dem Bereitstellen von Ressourcen durch die Mitgliedstaaten – vorrangig mit den Talentiertesten besetzen, die verfügbar sind, und sicherstellen, das jene für ihre Anstrengungen belohnt werden, die in einem schwierigen und anspruchsvollen Umfeld arbeiten. Um die Möglichkeiten für Frauen, in Friedensoperationen Führungspositionen einzunehmen zu erhöhen, werden stärkere Bemühungen durch die UN, die Mitgliedstaaten und die Zivilgesellschaft erforderlich sein. Jeder dieser relevanten Akteure hat eine wichtige Rolle zu spielen, um dieses Thema voranzubringen.

Die intransparenten Prozesse innerhalb den Vereinten Nationen, der fehlende Zugang zu Daten und die Schwierigkeiten, außerhalb des UN-Systems Einstiegsmöglichkeiten zu finden, haben die Fähigkeiten der Zivilgesellschaft darin eingeschränkt, Strategien zu formulieren, um sich effektiv für Führungsmöglichkeiten für Frauen einzusetzen. Innerhalb der UN werden jene, die sich auf die Verbesserung der Möglichkeiten für Frauen verpflichtet haben, sowohl durch politische und bürokratische Gegebenheiten als auch durch konkurrierende Prioritäten, Bedürfnisse und Interessen der Mitgliedstaaten und der Gastländer behindert. Daneben scheint es keine Priorität zu sein, Kandidatinnen für Friedenssicherungsoperationen zu empfehlen, selbst in den Ländern nicht, die die Resolution 1325 des Sicherheitsrats unterstützen. Das Fehlen von Dialog und Partnerschaften zwischen UN-Sekretariat, Mitgliedstaaten und Zivilgesellschaft behindert nach wie vor die Entwicklung neuer Strategien und Maßnahmen, die schließlich die Aufstiegs- und Führungsmöglichkeiten von Frauen erhöhen könnten.

Mit Resolution 63/250 haben die UN-Mitgliedstaaten Reformen gebilligt, die die Personalausstattung von Friedensmissionen und das Halten von qualifiziertem Personal in diesen Missionen verbessern sollen. Die Resolution bekräftigte auch, wie wichtig es ist, Frauen für Posten in Friedensmissionen zu empfehlen. Dennoch ist die Personalordnung, die als Umsetzung der Resolution am 1. Juli 2009 in Kraft getreten ist, unvollständig und hat den Praxistest noch nicht bestanden. Die Zukunft wird zeigen, welche Auswirkungen diese Entscheidungen auf Frauen in den UN haben und ob sie die strukturellen Hindernisse für Frauen in Führungspositionen in Friedensmissionen beheben oder nicht.