

Andreea Vesa/Kristin van der Leest*

Auf dem Weg zu einem strategischen Ansatz bei der Anwendung *gender*-sensibler Indikatoren: Leitlinien für OSZE-Programme

Einführung: Gleichstellung von Frauen und Männern in der OSZE

Während der 20 Jahre seines Bestehens hat sich das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) beständig für die Gleichstellung von Frauen und Männern als einen Eckpfeiler repräsentativer, pluralistischer und stabiler Demokratie eingesetzt. Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen des privaten und öffentlichen Lebens ist in den OSZE-Verpflichtungen niedergelegt und spiegelt sich in ihrer Politik, ihren Programmen und ihren Aktivitäten wider. Der 20. Jahrestag der Gründung des BDIMR bietet eine gute Gelegenheit, eine Bewertung der Fortschritte vorzunehmen, die bei der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Organisation selbst und in den OSZE-Teilnehmerstaaten inzwischen erreicht wurden.

Die Messung der Fortschritte, die bei der Transformation der OSZE-Verpflichtungen hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter in die Lebenswirklichkeit von Frauen und Männern in der OSZE-Region erreicht wurden, stellt eine entscheidende Komponente jeglicher Strategie- und Programmentwicklung von Organisationen dar. Der vorliegende Beitrag untersucht die Bedeutung, die der Bewertung von Fortschritten bei der Gleichstellung von Frauen und Männern und bei der durchgängigen Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen OSZE-Programmen, -Projekten und -Aktivitäten („*Gender Mainstreaming*“) zukommt. Der Beitrag konzentriert sich dabei insbesondere auf die Entwicklung und den Gebrauch von Indikatoren, einschließlich *gender*-sensibler Indikatoren, in den Programmen des OSZE-BDIMR. *Gender*-sensible Indikatoren sind ein Hauptinstrument bei der Messung von Veränderungen der Situation von Frauen und Männern in der Gesellschaft über einen längeren Zeitraum. Systematisch angewendet zeigen *gender*-sensible Indikatoren den Fortschritt bei der Gewährleistung gleicher Rechte und Chancen für Frauen und Männer auf und lassen gleichzeitig geschlechtsspezifische Ungleichheiten bei der Wahrnehmung dieser Rechte und Chancen erkennen. Diese Informationen können und sollten systematisch als Grundlage für zukünftige Programme genutzt werden.

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten geben nicht notwendigerweise diejenigen des BDIMR wieder. Die Autorinnen möchten Ajla van Heel, Eimear O'Casey und Nataliia Kuzmina für ihre wertvolle Unterstützung und ihre Beiträge zu diesem Artikel danken.

Den Autorinnen dieses Beitrags ist bewusst, dass die grundlegenden Komponenten für das systematische Monitoring und die Bewertung des Einflusses der Programme des OSZE-BDIMR im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter vorhanden sind. Das OSZE-BDIMR hat in der Vergangenheit verschiedene Projekte zur Geschlechtergleichstellung entwickelt und führt gegenwärtig zwei Programme¹ durch, die die verstärkte Teilhabe von Frauen am politischen und öffentlichen Leben bzw. ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern im Sicherheitssektor zum Ziel haben. Die OSZE hat sich insgesamt dem ehrgeizigen Projekt des *Gender Mainstreaming* in all ihren Politiken, Programmen und Aktivitäten, verschrieben, was bereits zu einer verstärkten Wahrnehmung und größerer Sensibilität hinsichtlich *Gender-Fragen* geführt hat.

Die Organisation als Ganze kann und muss jedoch eine systematischere Methode zur Nutzung von Indikatoren in ihrer Arbeit entwickeln, die es gestattet, die Wirkung ihrer Unterstützungsprogramme genau zu messen und die Fortschritte der Frauen auf politischem Gebiet und im Bereich Sicherheit in der Organisation und innerhalb ihrer 56 Teilnehmerstaaten zu dokumentieren. Ein wichtiger Gesichtspunkt des Monitoring- und Evaluierungsprozesses ist die Entwicklung und Anwendung *gender-sensibler* Indikatoren, mit deren Hilfe Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter kontextbezogen, umfassend und systematisch gemessen werden können. Dieser Ansatz würde es dem OSZE-BDIMR ermöglichen die Teilnehmerstaaten (und die Organisation selbst) besser bei der langfristigen Verwirklichung ihrer Gleichstellungsverpflichtungen zu unterstützen.

Nach einer allgemeinen Darstellung der wesentlichen OSZE-Verpflichtungen im Bereich der Teilhabe von Frauen an der Politik und im Sicherheitssektor gibt der vorliegende Beitrag einen Überblick über die in ihm in Rede stehenden Indikatoren. Daran schließen sich eine Bewertung der in diesen Bereichen derzeit angewendeten relevanten Indikatoren, eine Beschreibung der größten Herausforderungen bei der Entwicklung und Anwendung der Indikatoren sowie Vorschläge zur Verfeinerung und Entwicklung neuer *gender-sensibler* Indikatoren an. Die Autorinnen schlagen abschließend eine Reihe von Prinzipien vor, die bei der Entwicklung von Indikatoren für OSZE-Programme als Leitlinie dienen können. Der Beitrag schließt mit mehreren Beispielen für die Anwendung dieser Prinzipien in der Arbeit des OSZE-BDIMR in den Bereichen der Teilhabe von Frauen an der Politik und an der Sicherheit.

1 Hierbei handelt es sich um die Programme „Erhöhung der Teilhabe von Frauen an der Politik“ und „Menschenrechte, Frauen und Sicherheit“.

OSZE-Verpflichtungen zur Gleichstellung von Frauen und Männern im politischen Leben und im Sicherheitssektor

Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich verpflichtet, die Gleichstellung der Geschlechter in allen Bereichen ihrer Tätigkeit zu verwirklichen und insbesondere die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben zu fördern. Diese Verpflichtungen sind im Moskauer Dokument von 1992 niedergelegt; darin heißt es:

„Die Teilnehmerstaaten anerkennen, dass eine volle und echte Gleichstellung von Mann und Frau ein grundlegender Aspekt einer gerechten und demokratischen, auf Rechtsstaatlichkeit beruhenden Gesellschaft ist. Sie anerkennen, dass die volle Entfaltung einer Gesellschaft und das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder Chancengleichheit im Hinblick auf eine volle Teilnahme von Mann und Frau erfordern.“

Die überragende Bedeutung der politischen Partizipation von Frauen für eine friedliche und demokratische Entwicklung in der OSZE-Region wird im Ministerratsbeschluss Nr. 7/09 über die Mitwirkung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben hervorgehoben. In dem Beschluss ruft die OSZE ihre Teilnehmerstaaten dazu auf sicherzustellen, dass Frauen bei der Gestaltung von Politik, in allen Phasen der Gesetzgebung und bei der Erstellung von Programmen gleichberechtigt beteiligt sind. Der Beschluss fordert die Teilnehmerstaaten dazu auf, konkrete Maßnahmen ins Auge zu fassen, um zu einer ausgewogenen Vertretung beider Geschlechter in allen Organen der Exekutive, der Legislative und der Judikative zu gelangen und die Beteiligung von Frauen am politischen Leben, einschließlich politischer Parteien, zu fördern. Die OSZE verpflichtet sich und ihre Teilnehmerstaaten weiterhin dazu, die im Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) enthaltenen Bestimmungen, die sich auf die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben beziehen, zu achten und umsetzen.

Die OSZE erkennt gleichermaßen an, dass leistungsfähige Sicherheitsinstitutionen, -politiken und -programme die Bedürfnisse und Interessen sowohl von Frauen als auch von Männern widerspiegeln müssen. Männer und Frauen müssen die gleichen Möglichkeiten haben, in Sicherheitsinstitutionen und -programmen mitzuwirken und sie mitzugestalten. Insbesondere für Frauen kann dieses Ziel dadurch erreicht werden, dass ihre Einstellung, ihr Verbleib und ihr Fortkommen sichergestellt werden und für die Gleichberechtigung bei der Entscheidungsfindung gesorgt wird, sowie dadurch, dass alle Mitarbeiter von Einrichtungen des Sicherheitssektors, deren Pflicht es letztendlich ist, der Öffentlichkeit in fairer und nichtdiskriminierender Weise zu dienen, für Gender-Fragen sensibilisiert werden. Die OSZE-Teilnehmerstaaten haben sich mit Ministerratsbeschluss Nr. 14/05 über Frauen in der Konfliktverhü-

tung, der Krisenbewältigung und der Konfliktnachsorge sowie im OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern zu den internationalen Verpflichtungen bekannt, die die Unterstützung für Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Frauen, Frieden und Sicherheit sowie darauf folgende diesbezügliche VN-Sicherheitsratsresolutionen und der einschlägigen rechtlich bindenden Bestimmungen der CEDAW unterstreichen.

Hintergrund: Gender-sensible Indikatoren und ihre Anwendung

Wie werden Fortschritte bei der Umsetzung der Gleichbehandlungsverpflichtungen in der OSZE-Region gemessen? Indikatoren sind Werkzeuge, die eingesetzt werden, um Veränderungen einer gegebenen Situation über einen bestimmten Zeitraum hinweg zu beobachten und zu bewerten. Ganz gleich ob sie auf Strategien, Programme oder Projekte angewendet werden – Indikatoren messen die erreichten Resultate und zeigen gleichzeitig auf, wo größere Fortschritte notwendig sind. Werden sie systematisch angewendet, liefern die Indikatoren ein klares Bild gesellschaftlichen Wandels. Sie stellen daher eine wichtige Komponente jedes Monitoring- und Bewertungssystems dar.

In letzter Zeit wurde der Erhöhung der *Gender-Sensibilität* bei Monitoring- und Bewertungssystemen verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt, da man erkannt hatte, dass die erreichten Veränderungen aufgrund geschlechtsspezifischer Haltungen, Erwartungen und Überzeugungen unterschiedliche Auswirkungen auf Männer und Frauen, Jungen und Mädchen haben. Dies wiederum hat dazu geführt, dass verschiedene nationale und internationale Einrichtungen begonnen haben, *gender-sensible* Indikatoren zu entwickeln und anzuwenden. Der Mehrwert *gender-sensibler* Indikatoren besteht in „ihrer Fähigkeit, auf Veränderungen im Status und in der Rolle von Frauen und Männern im Lauf der Zeit aufmerksam zu machen und damit zu messen, ob die Gleichstellung der Geschlechter erreicht wurde“.²

Gender-sensible Indikatoren können dazu genutzt werden, Fortschritte bei der Umsetzung *gender-spezifischer* Maßnahmen zu verfolgen. Indikatoren können jedoch auch generell „*gender-sensibler*“ gemacht werden, wenn man beachtet, dass Strategien, Programme und Maßnahmen auf Frauen und Männer aufgrund ihrer unterschiedlichen Rollen und Aufgaben sowie der Unterschiede im Zugang zu Ressourcen und in der Verfügungsmacht über deren Verteilung innerhalb von Familien und Gemeinschaften unterschiedlich wirken. Indikatoren für ein Projekt *gender-sensibler* zu machen könnte z.B. einfach bedeuten, zwischen weiblichen und männlichen Teilnehmern an einem Workshop zu unterscheiden. Schon eine solch einfache Maßnahme

2 Canadian International Development Agency (CIDA), Guide to Gender-Sensitive Indicators, August 1997, unter: <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/REN-218124839-P9K> (eigene Übersetzung).

könnte tiefgreifende Auswirkungen auf internationale Unterstützungsinitiativen haben, mit denen die Schwächsten und die Randgruppen der Gesellschaft erreicht werden sollen. Daher sollten wir zwischen verschiedenen Formen von *gender*-sensiblen Indikatoren unterscheiden, die je nach den besonderen Programmzielen entwickelt und angewendet werden können. Das UNDP *Democratic Government Centre* hat das folgende Klassifizierungsschema entwickelt:

1. *Geschlechtsspezifisch*: Diese Indikatoren messen Praktiken, die speziell auf Frauen oder Männer ausgerichtet sind, wie z.B. Strategien zur Stärkung der gesellschaftlichen Stellung von Frauen (*Empowerment*). Ein Beispiel hierfür wäre der Prozentanteil der Frauen vorbehaltenen Sitze im Parlament.
2. *Implizit geschlechtsspezifisch*: Es wird zwar nicht ausdrücklich auf das Geschlecht Bezug genommen, der Indikator ist aber eindeutig entweder für Frauen oder für Männer relevant. Ein Beispiel könnte die Zahl der gemeldeten Fälle von häuslicher Gewalt sein, die gerichtlich verfolgt wurden (Opfer vornehmlich weiblich).
3. *Von Frauen und Männern getrennt gewählt*: Solche Indikatoren können Unterschiede in den Prioritäten, den Bedürfnissen und Interessen von Frauen und Männern sowie Unterschiede in der Wahrnehmung und in den Einstellungen aufzeigen. Ein Beispiel könnte der Grad sein, in dem Männer und Frauen das Gefühl haben, dass ihre Bedürfnisse sich in den Prioritäten der Agenden von Regierung und Parlament widerspiegeln.
4. *Getrennt nach Geschlechtern*: Der Wert dieses Indikators wird separat für Männer und Frauen erhoben und erlaubt daher Vergleiche zwischen den beiden Gruppen. Das kann z.B. die Höhe der Wahlbeteiligung von Männern verglichen mit der von Frauen sein.³

Ein solcher Klassifizierungsrahmen ist eine hilfreiche Leitlinie für die Erhöhung der *Gender*-Sensibilität aller Messwerkzeuge, unabhängig davon, ob sie auf *gender*-spezifische Initiativen angewendet werden oder auf Initiativen in anderen Bereichen.

Das Messen der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Politik und im Sicherheitssektor

Internationale, regionale und nationale Akteure, die *Gender*-Initiativen innerhalb und außerhalb der OSZE-Region durchführen, haben damit begonnen, *gender*-sensible Indikatoren zu erstellen und zu verwenden, um den Grad der Wirksamkeit ihrer Maßnahmen auf Männer und Frauen abschätzen zu kön-

3 Diese Zusammenstellung wurde entnommen aus: UNDP, *Measuring Democratic Governance: A framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*, May 2006.

nen. In dem Maße, in dem der Umfang der Indikatoren, die für die Anwendung in verschiedenen Sektoren entwickelt wurden, wächst, wächst auch das Bewusstsein für die Herausforderungen, die in der systematischen Sammlung von Daten als Teil des Beobachtungs- und Bewertungsprozesses liegen. Dieser Abschnitt untersucht die verschiedenen Herausforderungen genauer, denen man gegenübersteht, wenn man die Wirkung von Politik- und Programmaktivitäten im Allgemeinen und im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter im Besonderen messen will.

(*Gender-sensitive*) Indikatoren können von Institutionen entwickelt werden, um interne organisatorische Veränderungsprozesse zu begleiten und zu verfolgen, wie z.B. die Umsetzung einer *Gender-Mainstreaming*-Strategie, oder um die Wirkung von Strategien, Programmen und Maßnahmen für eine externe Zielgruppe zu messen. Eine der größten Herausforderungen bei der Anwendung von Indikatoren, einschließlich *gender-sensitive* Indikatoren, ist die Messung von Veränderungen auf der Ergebnisebene. *Inputs* und *Outputs* zu messen, mag relativ einfach sein, den Fortschritt auf der Ebene der Ergebnisse und der Ziele zu bewerten, ist hingegen extrem schwierig, nicht zuletzt deshalb, weil das Zustandekommen von Ergebnissen zumeist wenigstens zum Teil außerhalb der Kontrolle der entsprechenden Institution liegt. Daher ist die klare Zuordnung bei jedwedem Fortschritt oftmals schwierig.

Um Veränderungen in einer bestimmten Situation exakt messen zu können, ist es außerdem notwendig, eine Messbasis, eine Momentaufnahme der Situation unmittelbar vor der Durchführung eines Programms, zu erstellen (in der Regel durch die Sammlung statistischer Daten oder anderer verfügbarer Informationen). Bei der Messung von Veränderungen hinsichtlich der Gleichstellung und des Verhältnisses der Geschlechter zueinander ist dies in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten allerdings besonders schwierig, da statistische Daten nicht immer systematisch gesammelt oder analysiert werden und in den meisten Fällen nicht nach Geschlecht aufgeschlüsselt sind. Daten für eine Messbasis sind noch schwieriger zu erheben, wenn es um *qualitative* Daten wie z.B. den Grad des Problembewusstseins oder vorherrschende Wahrnehmungen, Einstellungen und Verhaltensweisen geht. Und doch sind es gerade solche Veränderungen, die gemessen werden müssen, wenn der Fortschritt einer Gesellschaft bei der Gleichstellung der Geschlechter genau ermittelt werden soll. Da Organisationen in ihren Initiativen zum Kompetenzerwerb und in ihren Unterstützungsinitiativen zunehmend partizipatorische Ansätze anwenden, ist schließlich auch danach zu fragen, wie partizipatorisch der Prozess der Entwicklung von Indikatoren selbst ist und sein sollte. Ein „*Bottom-up*“-Ansatz, der die Zielgruppe des Programms einbezieht, muss oftmals sorgsam gegen die Ziele der Organisation und ihre Prioritäten bei der Durchführung des Programms abgewogen werden. Und natürlich steigen auch die Kosten hinsichtlich menschlicher, finanzieller und technischer Ressourcen in dem Maße, in dem die Monitoring- und Evaluierungssysteme und -ansätze

nuancierter, partizipatorischer und umfassender werden. Dafür muss ein angemessenes Budget geschaffen werden.

Viele dieser Herausforderungen spiegeln sich in der Arbeit wider, die sich mit der Beteiligung von Frauen am politischen und öffentlichen Leben, einschließlich ihrer Mitwirkung an Entscheidungsprozessen, befasst. Der wichtigste Einzelindikator, der bislang herangezogen wurde, um den Einfluss von Frauen auf und ihre Mitwirkung in der Politik zu messen, ist die Anzahl der Frauen, die im Unterhaus des jeweiligen nationalen Parlaments vertreten sind. Dieser Indikator misst jedoch nicht die *Qualität der Mitwirkung* von Frauen an der Parlamentsarbeit oder den *Grad ihres Einflusses* auf parlamentarische Prozesse wie die Gesetzgebung, die Überprüfung der Politik oder das Setzen von Themenschwerpunkten.⁴ Selbst wenn man zusätzliche Subindikatoren heranzieht, wie z.B. die Zahl der Frauen in Entscheidungspositionen, vermitteln diese quantitativen Indikatoren doch kein vollständiges Bild der tatsächlichen Größe des Einflusses von Frauen auf die Entscheidungsfindung. So ist beispielsweise neuerdings der Trend festzustellen, Frauen in „Stellvertreterpositionen“ zu berufen, wie etwa stellvertretende Vorsitzende oder Parlamentsvizepräsidenten. Formal handelt es sich dabei zwar um Führungspositionen, der Umfang der tatsächlichen Entscheidungskompetenzen von Stellvertretern kann jedoch sehr stark variieren. Nur allzu oft befinden sich weibliche Stellvertreter in einer Position, die lediglich den (oftmals männlichen) Vorsitzenden oder Parlamentspräsidenten darin unterstützt, seine eigene Agenda durchzusetzen. Weiterhin sagt ein solcher Indikator nichts darüber aus, ob die Frauen, die im Parlament sitzen, die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen unterstützen.⁵

Sich ausschließlich auf einzelne quantitative Indikatoren zu stützen, kann darüber hinaus einen Verzerrungseffekt haben und Wissenschaftler, Politiker und Projekt- oder Programm-Manager dazu verleiten, falsche Schlüsse aus den Datensätzen zu ziehen. Mehrere OSZE-Teilnehmerstaaten haben z.B. rechtlich bindende Frauenquoten eingeführt, um die Vertretung von Frauen in den Parlamenten zu erhöhen. In einigen dieser Staaten hat das zu einem deutlichen Anstieg der Anzahl weiblicher Parlamentsabgeordneter geführt, so etwa in der früheren jugoslawischen Republik Mazedonien und in Kirgisistan.⁶ Werden diese Quotenregelungen jedoch nicht von politischen und öffentlichen Aufklärungskampagnen und gezielten Qualifizierungsmaßnahmen

4 Vgl. Tessa Hochfeld/Shahana Rasool Bassadien, Participation, values, and implementation: three research challenges in developing gender-sensitive indicators, in: *Gender & Development* 2/2007, S. 217-230. Vgl. ebenso Karen Barnes, Turning Policy into Impact on the Ground, Developing indicators and monitoring mechanisms on women, peace and security issues for the European Union, Synthesis report, Mai 2009.

5 Einige nationale Initiativen untersuchen das Abstimmungsverhalten weiblicher Parlamentsabgeordneter bei Gesetzen, die eine explizite Geschlechterdimension enthalten. Solche Initiativen zeigen auf, wie groß das Engagement einer Abgeordneten für die Gleichstellung der Geschlechter oder die Stärkung von Frauen ist. Man kann es aber auch so sehen, dass damit der Einsatz für die Gleichstellung allein den Frauen aufgebürdet wird.

6 Vgl. Pippa Norris/Mona Lena Krook, Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan, 2011. Studie im Auftrag des BDIMR, unter: <http://www.osce.org/odihr/78432>.

begleitet, können sie sogar dazu führen, dass sich der Einfluss von Frauen auf Entscheidungsprozesse verringert, weil Frauen, die über Quotenregelungen in die Legislative gewählt werden, als wenig qualifizierte und schlecht vorbereitete Abgeordnete wahrgenommen werden könnten, die ein solches öffentliches Amt nicht verdient haben. In solchen Fällen vermittelt die Zahl von Frauen in Parlamenten und sogar die Zahl von Frauen, die Führungspositionen (z.B. als stellvertretende Vorsitzende von Ausschüssen oder Vizepräsidentinnen) innehaben, möglicherweise kein vollständiges und genaues Bild vom Umfang der Mitwirkung und des Einflusses von Frauen in der Politik.

Im Sicherheitssektor gibt es wie in der politischen Sphäre eine Tendenz, standardmäßig auf grundlegende quantitative Daten zurückzugreifen (und sich fast davon abhängig zu machen), wie z.B. die Anzahl von Frauen innerhalb einer bestimmten Institution des Sicherheitssektors oder in Entscheidungspositionen. Einige Nationale Aktionspläne für die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 in der OSZE-Region beruhen auf dem zahlenmäßigen und prozentualen Anstieg der Vertretung von Frauen als Indikatoren. Der kanadische Nationale Aktionsplan 1325 z.B. behandelt mehrere Themenbereiche. Unter jeder Überschrift werden die Anzahl und der Prozentanteil des weiblichen Personals in Missionen und Abteilungen hervorgehoben sowie die Zahl der konkreten Maßnahmen, mit denen die Beteiligung von Frauen in den Missionen und Abteilungen sichergestellt werden soll.⁷ In der Absicht, Frauen in militärischen und zivilen Friedenseinsätzen zu fördern, beschränkt sich der Schweizer Nationale Aktionsplan 1325 auf die Angabe der „Gesamtzahl der unterstützten Kandidaten“, die „Zahl der geförderten Kandidatinnen“ und des „Prozentanteils der Kandidatinnen“.⁸ Wenn Frauen überhaupt vertreten sind und ihre Zahl auf allen Ebenen steigt, dann – so die dahinter stehende Überlegung – reicht das für ihr generelles Fortkommen aus. Nun ist die Zahlenstärke zwar wichtig, sie ist aber nicht der einzige Beleg für Fortschritte bei der Gleichstellung.

Bei der Messung der Teilhabe von Frauen im Sicherheitssektor gibt es eine zusätzliche Hürde: das völlige Fehlen von Indikatoren. Bestimmte nationale Politiken in der OSZE-Region betonen die Notwendigkeit, die Zahl der Frauen im Sicherheitsbereich zu erhöhen, ihre Beschäftigung in Entscheidungs- und Führungspositionen zu fördern und ihre Beteiligung an Friedensmissionen zu verstärken. Solche Ziele finden sich, unterschiedlich detailliert ausgeführt, in den Nationalen Aktionsplänen 1325 von Bosnien und Herzegowina,⁹

7 Siehe Building Peace and Security for All, Canada's Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolutions on Women, Peace and Security, 2011.

8 Siehe Schweizerische Eidgenossenschaft, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UNO Sicherheitsrats-Resolution 1325 (2000) zu Frauen, Frieden und Sicherheit, 2010, S. 6, 14.

9 Siehe Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia and Herzegovina 2010-2013, S. 23-31.

Finnland,¹⁰ Norwegen,¹¹ den Niederlanden¹² und Spanien.¹³ Dennoch gibt es in diesen Plänen oftmals keine Indikatoren für die Erreichung der Ziele. Auf nationaler Politikebene werden somit nicht einmal *quantitative* Messungen erwähnt. Im Dezember 2008 gab die Arbeitsgruppe 1325 eine Evaluierung des niederländischen Nationalen Aktionsplans ein Jahr nach dessen Einführung in Auftrag. Die Bewerter machten mehrere Verbesserungsvorschläge und fügten eine Liste mit Beispielen für quantitative und qualitative Indikatoren bei.¹⁴ Weitere Teilnehmerstaaten im OSZE-Gebiet werden ermutigt, ebenfalls Evaluierungen durchzuführen und Indikatoren direkt in ihre Nationalen Aktionspläne 1325 einzufügen, um so die Erfüllung ihrer Verpflichtungen bei der Frauenförderung messen und dokumentieren zu können.¹⁵

Die Vereinten Nationen haben in einem umfangreichen Prozess globale Indikatoren entwickelt, mit deren Hilfe die Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit weltweit verfolgt werden kann. In Gesprächen wurden 2.500 Indikatoren ermittelt und durch entsprechende Zuordnung zu 20 Indikatoren zusammengefasst, die wiederum nach konkreten Zielen in vier Themengruppen untergliedert wurden. Die Themenbereiche haben folgende Schwerpunkte:

- die durchgängige Berücksichtigung des Gleichstellungsaspekts in allen Konfliktverhütungsaktivitäten und -strategien, insbesondere um sexueller und *gender*-basierter Gewalt vorzubeugen;
- die Förderung und Unterstützung der aktiven und inhaltlichen Beteiligung von Frauen an allen Friedensprozessen sowie ihre Vertretung in formellen und informellen Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen;
- die Stärkung und Ausweitung von Bemühungen zur Gewährleistung von Sicherheit, körperlicher und geistiger Gesundheit, Wohlergehen, wirtschaftlicher Sicherheit sowie der Würde von Frauen und Mädchen;
- die Förderung des gleichen Zugangs von Frauen zu Soforthilfe und Wiederaufbaumaßnahmen.¹⁶

10 Siehe Ministry of Foreign Affairs of Finland, UN Security Council Resolution 1325 (2000), Women, Peace and Security. Finland's National Action Plan 2008-2011, S. 15, 20.

11 Siehe The Norwegian Government's Action Plan for the Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security, 2006, S. 5-13.

12 Siehe Dutch National Action Plan on Resolution 1325. Taking a Stand for Women, Peace and Security, 2007, S. 34-35 und 39-43.

13 Siehe Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), Sobre Mujeres, Paz y Seguridad, S. 3-5, 7.

14 Vgl. One year NAP 1325. Evaluating the Dutch National Action Plan on UNSC Resolution 1325 After One Year of Implementation, 2008, S. 49.

15 Ein gutes Beispiel hierfür ist der Österreichische Nationale Aktionsplan zur Umsetzung von VN-Sicherheitsratsresolution 1325 (2000), 2007.

16 Vgl. UN Secretary General, Women, Peace and Security. Report of the Secretary-General, S/2010/173, 6. April 2010, S. 3.

Im Bereich der Mitwirkung von Frauen in Friedens- und Entscheidungsprozessen stützen sich die Indikatoren stark auf Zahlen und Prozentangaben.¹⁷ Dennoch stellen die globalen Indikatoren der Vereinten Nationen zur Verfolgung der Umsetzung von Sicherheitsratsresolution 1325 einen guten Ausgangspunkt dar und schaffen die Voraussetzungen für die Entwicklung nationaler, kontextspezifischer Indikatoren, die auf die systematische Messung von Fortschritten in diesem Bereich abzielen.

Auf dem Weg zu umfassenden Indikatoren für Frauen in der Politik und im Sicherheitssektor

Im Folgenden schlagen wir eine Auswahl von Maßnahmen vor, die zusammengefasst ein umfassenderes Bild von der Mitwirkung von Frauen an der Regierungsführung und im Sicherheitssektor sowie von dem Beitrag, den sie dazu leisten, vermitteln können. Es sollte angemerkt werden, dass es sich bei diesen Indikatoren – ähnlich wie bei den Indikatoren der Vereinten Nationen zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325 – lediglich um Vorschläge handelt, die als Leitlinie für differenziertere Messverfahren gedacht sind, die dann im jeweiligen nationalen Kontext innerhalb der OSZE-Region verwendet werden können.

In der politischen Sphäre wäre die *politische Solidarität von Frauen* auf lokaler, nationaler und wenn möglich auch auf internationaler Ebene ein lohnender Untersuchungsbereich. Mit der politischen Solidarität von Frauen meinen wir den Grad, in dem sich Politikerinnen gegenseitig unterstützen, beraten und ermutigen und damit bewusst eine Strategie zur Stärkung der Rolle von Frauen als politische Akteure verfolgen. In diesem Themenbereich könnten quantitative Indikatoren erfasst werden wie die Zahl der Frauen, die aufgrund der Unterstützung durch andere Frauen in die Politik gegangen sind, die Zahl parlamentarischer Gremien, die dazu eingerichtet wurden, Frauen professionell zu unterstützen und Entwicklungsmöglichkeiten für Frauen zu schaffen, oder auch die Zahl und das Format von Beratungs- und Förderprogrammen für Frauen. Qualitative Indikatoren könnten z.B. der Umfang der Unterstützung sein, die Frauen von Familienmitgliedern, von Frauen aus der Gemeinde oder von anderen Frauen in verantwortungsvollen Positionen erhalten, der Grad, in dem Politikerinnen das Gefühl haben, dass sie aufgrund der Unterstützung von Netzwerken politisch erfolgreich sind, der Grad, in dem Frauen andere weibliche politische Akteure als Konkurrentinnen empfinden, und der Grad an Zufriedenheit mit den Unterstützungsmöglichkeiten, die parlamentarische Institutionen bieten.

Die Zahl der in den nationalen Parlamenten vertretenen Frauen wird wahrscheinlich der Standardindikator zur Messung der Gleichstellung in der Poli-

17 Vgl. ebenda, S. 17-18.

tik bleiben.¹⁸ Er kann und sollte jedoch von verschiedenen anderen Indikatoren flankiert werden, um ein vollständigeres Bild von der Stärkung der Frauen in der Politik zu erhalten. So wird z.B. der Großteil der parlamentarischen Arbeit in Ausschüssen geleistet. Frauen sind zumeist gut vertreten in Ausschüssen, die sich mit sozialen Fragen, darunter Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter, Familie und Erziehung, beschäftigen. Häufig unterrepräsentiert sind sie dagegen in den Ausschüssen, die sich mit Außenpolitik, nationaler Sicherheit, Verteidigung, Infrastruktur und Wirtschaft befassen. Dort wo Frauen Mitglieder solcher Ausschüsse sind, ist ihre Rolle möglicherweise auf die Funktion von Sekretärinnen beschränkt, statt inhaltliche Beiträge einzubringen. Qualitative *gender-sensitive* Indikatoren können außerdem wichtige Informationen über Veränderungen im Grad des Vertrauens zwischen weiblichen Abgeordneten liefern und Hinweise auf gewichtige Veränderungen bei geschlechtsspezifischen Einstellungen und Verhaltensweisen geben. Solche Informationen können durch Meinungsumfragen, Gespräche in Fokusgruppen und persönliche Interviews ermittelt werden. Beispiele für relevante Indikatoren können sein:

- die Zahl und die Position von Frauen in den einzelnen Ausschüssen,
- das Maß an Vertrauen, das weibliche Abgeordnete und Parlamentsangestellte haben, ernst genommen zu werden, wenn sie ihre Bedürfnisse, Meinungen und Vorschläge artikulieren,
- das Maß, in dem Frauen den Eindruck haben, dass ihre Ansichten und Vorschläge in die Politikgestaltung Eingang finden,
- das Maß an Vertrauen, das weibliche Abgeordnete und Parlamentsangestellte der parlamentarischen Geschäftsordnung entgegenbringen, und
- das Maß, in dem weibliche Abgeordnete und Parlamentsangestellte das Gefühl haben, dass die Organisationskultur des Parlaments ein geschlechterbewusstes Arbeitsumfeld fördert.

Die Art, wie das Parlament auf Frauen als Bürgerinnen und Wählerinnen eingeht, sollte ebenfalls Berücksichtigung finden. Zu den diesbezüglichen Indikatoren könnten gehören:

- der Grad, zu dem Wählerinnen das Gefühl haben, dass ihre Bedürfnisse, Interessen und Prioritäten im Parlament vertreten werden,
- das Maß an Vertrauen, das Wählerinnen zu Parlamentarierinnen haben, ihre Bedürfnisse, Interessen und Prioritäten zu vertreten, sowie

18 Der Mitwirkung von Frauen in politischen Parteien wird ebenfalls zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt, da die Möglichkeiten für Frauen, bei Wahlen zu nationalen Parlamenten zu kandidieren, oftmals unmittelbar von den politischen Parteien selbst gesteuert werden. Indikatoren zur Messung der Mitwirkung von Frauen in politischen Parteien werden weiter unten noch ausführlicher diskutiert.

- der Grad, zu dem Wählerinnen das Gefühl haben, dass ihre Bedürfnisse und Prioritäten sich in den Prioritäten der nationalen Agenden widerspiegeln.¹⁹

Die Teilhabe von Frauen am politischen und öffentlichen Leben auf *lokaler* Ebene ist ein weiterer Bereich, der mehr Aufmerksamkeit verdient. Die Möglichkeiten von Frauen, politische Macht auf nationaler Ebene zu erlangen, sind häufig von deren Zugang zur Politik auf lokaler Ebene beeinflusst. Die Messung der Vertretung von Frauen in lokalen Verwaltungsstrukturen und Räten kann daher ein umfassenderes Bild von den Chancen von Frauen in der Politik vermitteln und Hinweise darauf geben, wo verstärkt internationale Unterstützung gewährleistet werden könnte. „*Governance*“ wird in vielen OSZE-Teilnehmerstaaten, vor allem auf lokaler Ebene, sowohl durch formale Institutionen als auch in Form informeller Prozesse ausgeübt. Es ist zugegebenermaßen wesentlich schwieriger genau zu messen, welchen politischen Einfluss Frauen durch informelle Prozesse haben. Informelle Institutionen und politische Akteure können jedoch der Schlüssel zur politischen Macht für Frauen wie auch für Männer sein und dabei helfen, den Grad der Beteiligung von Frauen an nationalen Regierungen und Parlamenten zu erklären. Es könnte daher größere Anstrengung darauf verwendet werden, die Beteiligung von Frauen an informellen Prozessen wie der Konfliktlösung auf Gemeindeebene oder der kommunalen Planung zu messen. In ähnlicher Weise könnte man die Chancen für Frauen messen, politische Macht durch die Unterstützung informeller einflussreicher Persönlichkeiten wie Religions- und Wirtschaftsführer zu erlangen (oder aber den Grad, in dem solche einflussreichen Persönlichkeiten den Zugang von Frauen zur Politik blockieren können).

Im Sicherheitssektor sollte man von einfachen Zahlenangaben zu Frauen auf allen Ebenen und in Entscheidungspositionen wegkommen. Zum Beispiel könnten Länder dazu übergehen zu messen, ob Fortschritte zugunsten von Soldatinnen und Polizistinnen erzielt wurden, indem sie die Anzahl der Hinweise auf die Gleichstellung von Frauen und Männern in Gesetzen und Vorschriften erfassen, die diese beiden Institutionen des Sicherheitssektors betreffen. Darüber hinaus würde die Ermittlung des prozentualen Anteils am nationalen Haushalt, der für Initiativen im Zusammenhang mit Sicherheitsratsresolution 1325 verwendet wird, Aufschluss darüber geben, in welchem Umfang Regierungen Frauen im Sicherheitssektor fördern und ihren Anliegen Rechnung tragen. Im österreichischen Nationalen Aktionsprogramm 1325 führt eine Übersicht im Anhang alle im Ausland durchgeführten Projekte zu Frauen, Frieden und Sicherheit auf, die zwischen 2001 und 2007 von der österreichischen Regierung finanziert wurden. Eine Gesamtbilanz der Ausgaben, die jährlich für die Rekrutierung, den Verbleib und die Förderung von Frauen in den Sicherheitssektoren anderer Länder aufgewendet wurden,

19 Vgl. UNDP, *Measuring Democratic Governance*, a.a.O. (Anm. 3). Die Indikatoren finden sich im Abschnitt über Wahlsysteme und Wahlprozesse.

könnte mit den nationalen Ausgaben in anderen Bereichen verglichen und auf diese Weise zu einem wichtigen Indikator gemacht werden.²⁰ In Ländern, in denen die Beteiligung von Frauen im Sicherheitssektor auf nationaler Ebene noch ein Problem ist und erhöht werden muss, könnten die staatlichen Ausgaben für die Einstellung, Bindung und Förderung in ähnlicher Weise erfasst und verfolgt werden.

Mehrere Indikatoren, die die Beschäftigten im Sicherheitssektor betreffen und als zusammengehörig betrachtet werden können, könnten zusammengenommen ein vollständigeres Bild davon zeigen, ob Frauen dazugehören und ob sie diskriminiert werden. Dabei handelt es sich um die Zahl der Überprüfungen, die durchgeführt wurden, um einseitige Einstellungspraktiken und Auswahlkriterien zu ermitteln und zu beseitigen; das Vorhandensein von Modellen zum Seiteneinstieg, um qualifizierte Einzelpersonen aus unterrepräsentierten Gruppen (wie z.B. Frauen) dazu zu ermutigen, in höhere Positionen einzusteigen; sowie die Zahl der Beschwerden über geschlechtsspezifische Diskriminierung und sexuelle Belästigungen, die gegen eine bestimmte Einrichtung des Sicherheitssektors hervorgebracht werden.²¹

Meinungsumfragen und Interviews bahnen den Weg für dringend benötigte qualitative Indikatoren im Sicherheitssektor. Solche Erhebungen würden Auskunft geben über das Wissen über und die positive Haltung zu *Gender-Fragen*, die von Angehörigen der Institutionen des Sicherheitssektors zum Ausdruck gebracht werden, die Bereitschaft des Managements, das Fortkommen von Frauen zu fördern, und die Neigung dazu, ein nichtdiskriminierendes und familienfreundliches Arbeitsumfeld zu schaffen. Zudem können öffentliche Meinungsumfragen einen Eindruck davon vermitteln, wie normale Bürger Akteure des Sicherheitssektors, wie etwa Polizeibeamte, wahrnehmen, und Hinweise darauf geben, ob die Öffentlichkeit der Meinung ist, dass diese ihren Dienst in einer hinsichtlich der Behandlung der Geschlechter ausgewogenen Weise versehen.²² Öffentliche Anhörungen, teilnehmende Beobachtungen und Diskussionen in Fokusgruppen über Frauen im Sicherheitssektor tragen ebenfalls zur Entwicklung qualitativer Indikatoren bei.²³

20 Vgl. Österreichischer Nationaler Aktionsplan, a.a.O. (Anm. 15), S. 17-27.

21 Zu Beispielen für die Wirkungsweise dieser Indikatoren in der Praxis siehe Megan Bastik/Kristin Valasek (Hrsg.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Tool 2: Tara Denham, *Police Reform and Gender*, DCAF/OSCE-ODIHR/UN-INSTRAW, Genf 2008, S. 12-14, unter: <http://www.osce.org/odihr/30652>.

22 Zu Beispielen für die Wirkungsweise dieser Indikatoren in der Praxis siehe Megan Bastik/Kristin Valasek (Hrsg.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit*, Tool 6: Angela Mackay, *Border Management and Gender*, DCAF/OSCE-ODIHR/UN-INSTRAW, Genf 2008, S. 12-13, unter: <http://www.osce.org/odihr/30652>.

23 Vgl. United Nations/International Alert, *Planning for Action on Women and Peace and Security. National-level Implementation of Resolution 1325 (2000)*, 2010, S. 70.

Anleitung für das Monitoring-Verfahren: Prinzipien, um die SMART-Indikatoren noch „smarter“ zu machen

Quantitative und qualitative Indikatoren, mit denen der Fortschritt von Frauen bei der Gleichstellung gemessen wird, sollten generell den SMART-Kriterien folgen: Die Indikatoren müssen spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein. Sollen diese Indikatoren ihren Zweck erfüllen und ein vollständigeres Bild des Status von Frauen in der Politik und im Sicherheitssektor abgeben, müssen sie in die Nationalen Aktionsprogramme aufgenommen werden. Derartige politische Mechanismen sind ein erster wichtiger Schritt zur Übertragung der Gleichstellungsziele in die Praxis. Ein Bündnis europäischer NGOs, das im September 2009 von der *Initiative for Peacebuilding*, dem NGO-Netzwerk *European Peacebuilding Liaison Office* (EPLO) und *International Alert* im September 2009 zusammengebracht wurde, hob einige Elemente hervor, die auf Pläne für die politische Vertretung und Mitwirkung von Frauen sowie ihre Präsenz im Bereich Sicherheit im OSZE-Gebiet Anwendung finden könnten. In einer gemeinsamen Erklärung empfahlen die zivilgesellschaftliche Organisationen:

„Alle Nationalen Aktionspläne sollten standardmäßig die folgenden *Schlüsselkomponenten* enthalten: Spezifische und realistische Ziele, vorrangige Maßnahmen, Zeitpläne, einen Etat, Indikatoren, Richtwerte und Zielvorgaben sowie klare Verantwortungsbereiche einzelner Personen, Einheiten oder Funktionen. Sie sollten ebenfalls ergebnisorientierte und transparente Mechanismen für die Berichterstattung und das Monitoring enthalten, einschließlich eines Systems zur Kontrolle der für die Umsetzung des Aktionsplans bereitgestellten finanziellen Mittel.“²⁴

Ein ergebnisorientierter Plan, in dem geeignete Verfahren zum Monitoring und zur Evaluierung enthalten sind, erfordert dynamische und miteinander verbundene Indikatoren. Das geht über die einfache Erfüllung der SMART-Kriterien hinaus. Wir schlagen daher ein Bündel von Prinzipien vor, das die Auswahl *gender-sensibler* SMART-Indikatoren *anleiten* soll. Um Wirkungen und Ergebnisse besser messen zu können, sollten die Messinstrumente folgendermaßen beschaffen sein:

- *Umfassend*: Mit „umfassend“ meinen wir die Festlegung von Indikatoren, die das gesamte Spektrum von Themen innerhalb eines bestimmten Bereichs abdecken, die Auswirkungen auf die Beteiligung von Frauen haben könnten. Das bedeutet, dass alle Indikatoren dazu gehören, die

24 EPLO/Initiative for Peacebuilding/International Alert, Civil Society Recommendations on the Implementation of UNSCR 1325 in Europe, S. 1 (Hervorhebung im Original), unter: <http://www.pacedifesa.org/public/documents/Recommendations%20for%20MS%20meeting%20FINAL.pdf> (eigene Übersetzung).

die Beteiligung von Frauen auf lokalen Verwaltungsebenen, in formellen und informellen Strukturen (Letztere wo möglich), in Vereinigungen der Zivilgesellschaft (Verbände, Räte, NGOs usw.) sowie an der formellen und informellen Entscheidungsfindung in Konfliktverhütungs- oder Konfliktlösungsprozessen messen.

- *Strategisch:* Die Indikatoren und Kriterien zur Messung der Mitwirkung von Frauen in der Politik und im Sicherheitssektor müssen strategisch ausgewählt werden, auch im Verhältnis zueinander. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass die damit gewonnenen Daten für die Gestaltung künftiger Planungen und Programme verwendet werden können und dass die Indikatoren Aufschluss über die Beteiligung von Frauen in verschiedenen Bereichen der Politik und der Sicherheit geben, die *nicht* von Indizes erfasst werden, die sich auf formale Strukturen auf der nationalen Ebene konzentrieren.
- *Vergleichend:* Einzelne Indikatoren dienen der Erfassung wichtiger Messgrößen zur Gleichstellung. Gebündelt können Indikatoren jedoch Aufschluss über Muster und Trends in der Mitwirkung von Frauen in den Bereichen Politik und Sicherheit geben, die wichtig für die Planung und die Programmentwicklung sein können (z.B. kann eine zahlenmäßig starke Vertretung von Frauen in informellen kommunalen Verbänden und lokalen Wahlstrukturen bei einer gleichzeitig nur geringen Teilhabe in formellen lokalen oder nationalen *Governance*-Strukturen Entscheidungen zur Programmentwicklung beeinflussen).
- *Maßgeschneidert:* *Gender*-bezogene Kriterien und Indikatoren müssen auf den untersuchten Sektor und den konkreten Kontext zugeschnitten sein. Die Vertretung von Frauen in Parlamenten kann ein relevantes Kriterium für die Bewertung der Mitwirkung von Frauen in der Politik darstellen. Sie ist aber nicht unbedingt der beste Indikator oder das geeignetste Kriterium, wenn es um die Stabilität eines Landes geht, wobei vermutlich mehr Gewicht auf die Zahl und die Rolle von Frauen im Sicherheitssektor auf kommunaler und nationaler Ebene gelegt werden müsste. Weitere Spezifizierungen beziehen den nationalen Kontext in die Entwicklung von Indikatoren mit ein. Die globalen Indikatoren der Vereinten Nationen zur Messung, ob die Ziele der Sicherheitsratsresolution 1325 erreicht sind, müssen an die Besonderheiten jedes Landes, das sich bemüht, die internationalen Verpflichtungen hinsichtlich Frauen, Frieden und Sicherheit zu erfüllen, angepasst werden.
- *Systematisch:* Wie bei allen Monitoring- und Evaluierungsprozessen muss die Messung von Indikatoren konsistent sein und in regelmäßigen Abständen durchgeführt werden. Zum Beispiel können regelmäßige und wiederholte Evaluierungen der Einstellungspolitik und der Auswahlkriterien für die Streitkräfte oder Strafverfolgungsbehörden dazu dienen, geschlechtsbezogene Voreingenommenheit zu beseitigen, sofern die

Methodik richtig strukturiert und von Evaluierung zu Evaluierung konsistent ist.

Die obengenannten Prinzipien sollen als eine erste „Check-Liste“ für all jene dienen, die Indikatoren zur Messung der Gleichstellung der Geschlechter in der Politik und im Sicherheitssektor auf nationaler Ebene sowie vergleichend auf der Ebene der OSZE-Region entwickeln. Dies ist keinesfalls eine endgültige Liste. Sie wird schrittweise in dem Maße verbessert, in dem wir geeignete Messmethoden entwickeln, die den Fortschritt von Frauen im Laufe der Zeit belegen.

Der Weg voran: die Verwendung von Indikatoren in der OSZE-Programmentwicklung

Messwerkzeuge wie die *gender*-sensiblen SMART-Indikatoren sind kein Selbstzweck. Sie sollten vielmehr in der Planung und Programmentwicklung genutzt werden. Die obige Checkliste kann, verbunden mit der vorgeschlagenen Kombination von quantitativen und qualitativen Indikatoren, dazu verwendet werden, bei der Planung und Programmentwicklung von Maßnahmen der OSZE zur Gleichstellung der Geschlechter in den Bereichen Politik und Sicherheit auf nationaler wie auf regionaler Ebene strategischer zu gestalten. Der OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern beschreibt den Prozess des *Gender Mainstreaming* in allen Strategien, Prozessen, Programmen und Aktivitäten der OSZE klar und deutlich. Der zweigleisige Ansatz des Aktionsplans betont, dass *Gender Mainstreaming* sowohl innerhalb der Organisation selbst erfolgen muss (z.B. durch die Sensibilisierung für *Gender*-Fragen bei der strategischen Planung, beim Personalmanagement und bei der Personalentwicklung sowie beim Monitoring und bei der Evaluierung) als auch bei der Entwicklung von Programmen, Projekten und Aktivitäten zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten. Eine naheliegende Empfehlung für eine verbesserte Anleitung zum *Gender Mainstreaming* innerhalb der OSZE ist die Entwicklung eines Monitoring- und Evaluationsrahmens mit klar benannten Indikatoren für jeden einzelnen Aspekt des Aktionsplans. Eine zweite diesbezügliche Empfehlung ist, die systematische Entwicklung von Indikatoren und *gender*-sensiblen Indikatoren für *alle* OSZE-Strategien, -Programme und -Projekte, d.h. nicht nur für *gender*-bezogene Initiativen, sicherzustellen. Hier wäre das vom UNDP *Oslo Governance Center* entwickelte Rahmenkonzept eine gute Ausgangsbasis. Es führt Indikatoren ein, die nach Geschlecht aufgeschlüsselt, *gender*-spezifisch und *gender*-implizit sind und von Frauen ausgewählt wurden.²⁵ Für OSZE-Projekte und -Programme in den Bereichen Demokratisierung und politisch-militärische Angelegenheiten sollten z.B. alle Indikatoren *nach Geschlecht*

25 Vgl. UNDP, *Measuring Democratic Governance*, a.a.O. (Anm. 3).

aufgeschlüsselt sein, um die Zahl von Männern und Frauen zu ermitteln, die in den Genuss von Qualifizierungsmaßnahmen wie Trainings, Workshops und Runden Tischen gekommen sind. Gespräche mit betroffenen Männern und Frauen in den Teilnehmerstaaten würde es *Frauen* erlauben, besondere Indikatoren zur Messung der Fortschritte *auszuwählen*. *Gender*-implizite Indikatoren können dabei helfen, die zuvor unerkannten *Gender*-Dimensionen verschiedener Themenkomplexe zutage zu fördern, die zu neuen innovativen Programmaktivitäten führen könnten.

Im Rahmen seiner Aktivitäten zur Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben kann das OSZE-BDIMR auf zweifache innovative Weise zur Entwicklung geeigneter Indikatoren beitragen: erstens durch Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Entwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur Messung der Vertretung von Frauen in politischen Parteien und Wahlgremien und zweitens dadurch, dass es die Daten, die durch die Anwendung von Indikatoren in OSZE-Projekten und -Programmen gesammelt wurden, zueinander in Bezug setzt. Im ersten Fall könnten z.B. Indikatoren verwendet werden, die die Zahl der Frauen, die in Wahlgremien auf verschiedenen Ebenen vertreten sind, das Maß, in dem weibliche Mitglieder von Wahlgremien Einfluss auf deren Vorgehen haben, oder deren Rolle bei der Öffentlichkeitsarbeit und im Wahlkampf ermitteln. Im zweiten Fall sollten die Daten, die durch systematische Anwendung der Indikatoren gesammelt wurden, Indikatoren-Sets übergreifend miteinander verglichen werden, um neue Bereiche potenzieller OSZE-Programmaktivitäten zu erschließen. Wenn z.B. das Monitoring ergibt, dass der Anteil von Frauen in zentralen Wahlkommissionen gestiegen ist, kann es lohnend sein, diesen Umstand mit Veränderungen in der Haltung der Öffentlichkeit gegenüber weiblichen Kandidaten, der Zahl der Frauen, die Entscheidungspositionen in politischen Parteien innehaben, und der Zahl von Fällen, in denen über *gender*-bezogene Streitigkeiten bei Wahlen Gerichte angerufen wurden, zu vergleichen. Jede beobachtete Korrelation kann selbst dann, wenn kein Kausalzusammenhang festgestellt werden kann, auf erfolgversprechende Bereiche für die Entwicklung zukünftiger Programme und Forschungsansätze hinweisen.

In Tadschikistan erarbeitet der Staatliche Ausschuss für Frauen- und Familienangelegenheiten in Verbindung mit *Gender*-NGOs und mit der Unterstützung mehrerer internationaler Organisationen wie *UN Women*, der OSZE und der Asiatischen Entwicklungsbank derzeit einen Entwurf für einen Nationalen *Gender*-Aktionsplan für 2011-2015. Der Entwurf enthält Indikatoren und umfasst mehrere Themenbereiche, darunter die Mitwirkung von Frauen an der Entscheidungsfindung, in der Politik und im Sicherheitssektor. Die Einbeziehung umfassender, strategischer, vergleichender, maßgeschneiderter und systematischer Indikatoren würde zur Verbesserung von Initiativen von Frauen in Bereichen Politik und Sicherheit beitragen. In der Sphäre des politischen und öffentlichen Lebens konzentriert sich der Nationale Aktionsplan

vor allem darauf, die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu verbessern; dazu nutzt er Indikatoren, die die Mitwirkung von Frauen auf allen Ebenen, in Führungspositionen sowie in Fach- und Verwaltungspositionen messen. Es könnte eine Reihe von Initiativen zur Förderung der Beteiligung von Frauen am politischen Leben und insbesondere an Wahlen, einschließlich ihrer Mitwirkung in politischen Parteien, durchgeführt werden, ergänzt um Indikatoren zur Messung des Einflusses und der Entscheidungskompetenzen von Frauen. Zu den Indikatoren, die Veränderungen in der Teilhabe von Frauen am politischen Prozess und an Wahlen im Besonderen messen, können die Zahl von Frauen, die in Parteiausschüssen zur Auswahl und Nominierung der Kandidaten sitzen, die Verabschiedung von Parteiplattformen, die *Gender*-Fragen thematisieren, die freiwillige Einführung von Quoten in den politischen Parteien, die Anzahl von Frauen, die als Kandidaten aufgestellt werden, die *gender*-sensible Darstellung von Kandidatinnen in den Medien, Veränderungen in der öffentlichen Wahrnehmung von Kandidatinnen sowie die Anzahl der an Wahl- und Parteiengesetzen vorgenommenen Änderungen, die die Gleichstellung fördern, gehören.

Im Sicherheitssektor kann das Ziel des Nationalen Aktionsplans, die Zahl weiblicher Angestellter in Institutionen wie den Strafverfolgungsbehörden, dem Grenzschutz und den Streitkräften zu erhöhen, durch eine Indikatorenkombination verfolgt werden, die auf das Personalwesen im öffentlichen Dienst fokussiert ist. Dazu können z.B. die Zahl der Überprüfungen von Benachteiligungen von Frauen bei Einstellungsverfahren und Auswahlkriterien, die Zahl der Beschwerden über geschlechtsspezifische Diskriminierung und sexuelle Belästigung sowie die Bereitschaft von Seiten des Managements, sich für das Fortkommen von Frauen einzusetzen (ermittelt in Umfragen oder Interviews), gehören. Aus diesen Messungen hervorgehende Folgeprogramme könnten z.B. darin bestehen, die Einstellungspolitik und die Auswahlkriterien so zu überarbeiten, dass sie einem ausgewogenen Geschlechterverhältnis stärker Rechnung tragen, Trainingsmaßnahmen zur Sensibilisierung *aller* Angehörigen des Sicherheitssektors für die negativen Folgen geschlechtsspezifischer Diskriminierung durchzuführen, ein klares Verfahren zum Umgang mit Fällen sexueller Belästigung und einen Mechanismus zur Wiedergutmachung für betroffene Personen einzurichten oder auch Anreize für das Management zu schaffen, Gleichstellungsmaßnahmen auf allen Personalebene umzusetzen, z.B. durch die Maßgabe, bei allen Managementbewertungen *Gender*-Fragen zu berücksichtigen.

Schlussfolgerung

Der vorliegende Beitrag hat die Bedeutung der Entwicklung *gender*-sensibler Indikatoren als Mittel zur systematischen Messung von Fortschritten bei der

Erfüllung der OSZE- Verpflichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter untersucht. Dabei wurde näher auf die traditionellen Herausforderungen bei der Entwicklung und Anwendung der Indikatoren eingegangen. Die Autorinnen haben die *Erweiterung* der Indikatoren zur Messung der Gleichstellung der Geschlechter vorgeschlagen, um so ein umfassenderes Bild der Fortschritte, die bei der Erhöhung der Beteiligung von Frauen an der Politik und im Sicherheitssektor bereits erzielt wurden, sowie der dort noch vorhandenen Lücken zu gewinnen. Es wurden auch Vorschläge dazu gemacht, wie der *methodische Rahmen* zur Entwicklung und Anwendung von Indikatoren verbessert werden kann, und einige erste Bereiche benannt, in denen die Indikatoren dazu genutzt werden könnten, um die Programme des OSZE-BDIMR intern wie extern zu stärken. Den Fortschritt bei Gleichstellungszielen zu messen, verlangt einen kontextbezogenen, umfassenden und systematischen Ansatz. Die systematische Anwendung von Indikatoren – und das auf diese Weise gemessene Erreichen oder Nichterreichen der anvisierten Ziele – schaffen einen schriftlichen Beleg über die Fortschritte und Rückschläge bei der Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern; einen Beleg, der eines Tages helfen wird, größere Fragen zum Zusammenhang zwischen der Stärkung von Frauen, Demokratie und Frieden zu beantworten.