

Heidi Meinolt

Wie schärfe ich der Katze die Krallen?

Die UN-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit

Am 8. März 2012 wurde der jüngste Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 (Res1325) in Holland verabschiedet. Es ist bereits die 2. Auflage (2012-2015), und die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Institutionen wird besonders gelobt. Zusammenarbeit ist der spezifische »Mehrwert«, und der Fokus liegt auf Frauen in Führungspositionen, der politischen Beteiligung von Frauen in allen Phasen der Konflikte, die Integration in Politik und Aktion mit weit reichender öffentlicher Unterstützung.

Das schöne Bild der engagierten Kooperation kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es keine Beteiligung von Männern zu geben scheint. Außerdem beklagen Aktivistinnen die Gefahr, dass mit großem publizistischen Trara eine Umwidmung bislang entwicklungs-politisch definierter Maßnahmen (»wir investieren in eure Konflikte«) verbunden sein könnte. Ein Problem, das es ernsthaft zu bedenken gilt.

In einem »Aide-Mémoire« hat die internationale Frauenliga/IFFF, engl. WILPF¹⁾ 2011 wieder einmal grundlegende Überlegungen für den deutschen Außenminister Guido Westerwelle formuliert, unter dessen Ägide Res1325 trotz deutscher Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat keine relevante Bezugsgröße ist: »In allen Krisengebieten der Welt arbeiten Frauenfriedensgruppen über nationale, ethnische und religiöse Grenzen hinweg zusammen. Sie sorgen für das Überleben, verstecken Deserteure oder beginnen mit Dialogen zur Verständigung und Versöhnung, die oft zu nachhaltigen Ergebnissen führen. Frauen sind nicht die besseren oder friedlicheren Menschen, aber sie haben aufgrund ihrer sozialen Rollen eine größere Distanz zu Militär, Krieg, Macht und Gewalt. Diese Distanz gilt es, als positive und wertvolle Ressour-

1) Women's international league for peace and freedom, www.wilpf.de, www.wilpfinternational.ch

ce zu nutzen. Außerdem gibt es genügend wissenschaftliche Daten, die belegen, dass, je kleiner das Machtgefälle zwischen Männern und Frauen ist, desto friedlicher Gesellschaften sind²⁾. Das belegen ausreichend Good-practice-Beispiele, zahllose Studien der Gender- und Friedensforschung und Aufsätze zu neuer Sicherheitsarchitektur – unter besonderer Berücksichtigung von Human Security.

Klar, nicht die formale Umsetzung der 1325 ist das eigentliche Ziel. Dieses liegt vorrangig in einer Verbesserung der Sicherheitslage und der Situation der Bevölkerung vor Ort, dem Schutz ihrer Menschenrechte, dem Wiederaufbau einer kaputten Gesellschaft und nicht zuletzt der Eindämmung von Gewalt und der Beförderung nachhaltigen Friedens. Alle Faktoren sind insbesondere für Frauen relevant, die in den Konfliktzonen der Welt weitgehend das Überleben zuständig sind und den Alltag für sich und ihre Kinder und Familien organisieren.

In der Substanz ist die Verbindung von Gendergerechtigkeit einerseits und einer anderen »Sicherheitspolitik« im Sinne einer echten Friedenspolitik mit der Res 1325 seit 2000 neu in die politische Debatte gekommen. Sie eröffnet spannende Felder, macht aber die Umsetzung der Res 1325 nicht einfacher, denn es ist auch ein Bruch mit gängiger (Interventions-)Logik, mit Definitionshoheiten und Privilegien. Sie ist auch – entgegen aller Annahmen in der Anfangszeit für weite Teile der Friedensbewegung eine noch nicht bewältigte Herausforderung.

Festzuhalten bleibt auch noch, dass Res 1325 selbstverständlich andere Anforderungen stellt und Auswirkungen hat für Frauen (und Männer) in Konfliktregionen³⁾ als z.B. in Deutschland. Die jeweilige Umsetzung – u.a. durch nationale Aktionspläne/NAPs – definiert andere Betätigungsfelder und politische Forderungen, die von der gleichberechtigten Teilhabe an Konfliktlösung z.B. bis zur gendergerechten Besetzung einer Friedensmission reichen.



Res1325: Ewige Hoffnungsträgerin oder alte Pflanze – Ist das was falsch gelaufen?!

Vor inzwischen 11 Jahren wurde Res1325 einstimmig im UN-Sicherheitsrat verabschiedet – nach engagierter Vorbereitung durch die Zivilgesellschaft, insbesondere von Frauenorganisationen (unter maßgeblicher Beteiligung von WILPF + seinem Projekt Peacewomen⁴⁾). Stolz war die NGO-Community auf die Initialzündung im Jahr 2000

und die »3 Ps«: Prävention, Partizipation und Protektion. Nachdem die UN – insbesondere auch das Generalsekretariat – die Umsetzung immer wieder anregte und anmahnte, war die Hoffnung auf einen Paradigmenwechsel groß. Die Ernüchterung folgte auf dem Fuße.

Natürlich gab es aber auch von Anfang an Kritikpunkte sowohl auf normativer und konzeptioneller, als auch auf politischer, institutioneller und praktischer Ebene der Staaten und der Zivilgesellschaft:

- Eine insgesamt schwache Sprache;
- fehlende Monitoringsysteme, Budgets, klare Verantwortlichkeiten, Zeitpläne, Rückbindung auf lokale Ebene;
- keine gesetzliche Bindung – keine Berichtspflicht;
- hohe Komplexität und fehlende Priorisierung innerhalb der Resolution und zwischen den Pfeilern;
- Frauen und Gender wird gerne vermischt, bzw. ist austauschbar und Genderstereotypen werden bedient.

Die NGO-Community diskutierte eine Revision der Res1325, um mögliche Defizite auszugleichen, aber entschloss sich begründet für eine Serie von Nachfolgeresolutionen:

Res1820 (2008): »Vergewaltigung und andere Formen sexualisierter Gewalt sind Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlung«. Im Fokus Prävention und Strafverfolgung. Gefahr aber des Missbrauchs der Resolution – vgl. Prinzip zur Schutzverantwortung R2P – zur Rechtfertigung von Militärinterventionen (incl. Prostitution, Frauenhandel, sexuelle Ausbeutung Minderjähriger).

Res1880 (2009): Mainstreaming einer Genderperspektive in UN-Maßnahmen und Betonung der Rolle von Frauen in Entscheidungsprozessen

Res1888 (2010): sexualisierte Gewalt im Konflikt + Sanktionsmechanismen, Postkonfliktstrategien

Res1889: deutliche Aufforderung zur Umsetzung und Monitoring für Res1325

Res1960: Rechenschaftspflicht für SGBV

Die Res1325 wurde in hunderte Sprachen übersetzt, um sie auch lokalen Gruppen zugänglich zu machen. In 34 Ländern gibt es inzwischen Nationale Aktionspläne/NAPs – (der letzte im Dezember 2011 in den USA) – 17 davon in Europa (13 in der EU) – teilweise in 2./3. revidierter Auflage (Vergleichstabelle EPLO⁵⁾, bzw. Übersicht peacewomen⁶⁾).

Die einzelnen Staaten haben sehr unterschiedliche Schwerpunkte für ihre NAPs gesetzt und sind mehr oder weniger aktiv in der Umsetzung.

2) Aide-mémoire 2011 an das AA, gez. IFFF + Dt. Frauenrat

3) Siehe Dr. Monica Hauser; Medicamondiale www.medicamondiale.org u.a. für Liberia, Kosovo und WILPF/Peacewomen 16 days campaign zu den Länder Commitments bzgl. Umsetzung 1325 unter http://www.peacewomen.org/publications_initiative_document.php?id=59

4) www.peacewomen.org

5) www.eplo.org

6) www.peacewomen.org

Der Grad der Aktivität misst sich vor allem an der Beteiligung der Zivilgesellschaft und den unterschiedlichsten Operationen in und mit Konfliktregionen. Ein eher positives Beispiel für eine aktive Umsetzung ist z.B. »Operation 1325«⁷⁾ Schweden. Worthülsen ohne organisierte Umsetzung findet man z.B. in Israel/Palästina – auch wenn sich gerade viele Frauen in Nahost als Brückenbauerinnen ausgezeichnet haben.

Es folgen Kommentare/ Ergänzungen, Richtlinien, Guidelines, Indikatorenlisten, Case studies, 10-Punkte-Programm EPLO⁸⁾; das UN-Generalsekretariat fordert explizit auf, Res1325 in allen Weltregionen umzusetzen in NAPs u.v.m.⁹⁾

In Deutschland wurde 2003¹⁰⁾ der Frauensicherheitsrat gegründet und ein breit angelegtes Bündnis 1325¹⁰⁾ 2010, das ein konsensfähiges Eckpunktepapier vorgelegt hat. Zahlreiche Veranstaltungen (inter-)national, Lobbyaktionen zu verschiedenen Konfliktregionen, drei Schattenberichte zum Umsetzungsbericht der Bundesregierung, eine Bundestagsanhörung im Unterausschuss für zivile Konfliktlösung, Blueprint-Bausteine für einen NAP, ein gemeinsamer Antrag der Oppositionsparteien im Bundestag, für den es sog. Parteigängerinnen bei den CDU-Frauen gab. Es gibt einen entwicklungspolitischen Genderaktionsplan 2009-2012 und eine eher dubiose interministerielle Arbeitsgruppe seit 2009 (initiiert von Heidemarie Wiczorek-Zeul). Die Koordination der Ministerien (BMFSJ, BMVG, AA, BMZ) gestaltet sich aber auch aus Kompetenzstreitigkeiten heraus äußerst schwierig. Immer noch gibt es zu wenig Wissen in Politik und Militär, keine AnsprechpartnerInnen in den Ministerien, keine koordinierte Zusammenarbeit von Institutionen und Aktivistinnen, zu wenig Frauen in Leitungs- und Entscheidungsebenen. Es fehlt der jetzigen schwarz-gelben Regierung die Einsicht und der politische Wille trotz immer dicker werdende Umsetzungsberichte. Die Absage an einen NAP wurde von der Bundesregierung bzw. dem Kanzleramt folgendermaßen begründet: »Gendermainstreaming ist überall etabliert, es gibt bereits einen NAP zivile Konfliktlösung und das Bundesfamilienministerium fördere den Fortschritt bei der Umsetzung der VN-Resolution in regelmäßigen Werkstattgesprächen mit den an der Umsetzung beteiligten Bundesressorts und nichtstaatlichen Akteuren«. Dazu muss es wohl sehr selektive Einladungen geben.

Fazit: Res1325 ist eher die alte Tante in Deutschland – wenn es nicht so viel Engagement in der Zivilgesellschaft gäbe, die nicht nachlässt, **den Mehrwert der Res1325 zu betonen!**

7) <http://operation1325.se/english>

8) <http://www.eplo.org/gender-peace-and-security>

9) www.un1325.de, <http://www.wilpf.de/themen/frauen-und-frieden/index.html>

10) www.gwi-boell.de/web/un-resolutionen-buendnis-1325-nationaler-aktionsplan-nap-3498.html

Die Frage stellt sich nun: Hat Res1325 ein Umdenken bewirkt bei AkteurInnen der »Sicherheitspolitik«?

Das Bewusstsein ist für den Zusammenhang von Gendergerechtigkeit und friedlicher Gesellschaft ist gewachsen, es bleibt aber bei einer Nischenpolitik.

Die vergangenen 10 Jahre haben an der strukturellen Benachteiligung von Frauen und der damit verbundenen besonderen Anfälligkeit für Menschenrechtsverletzungen, Armut und Ausbeutung wenig geändert. Frauen werden nach wie vor speziell aus formalen Friedensbeziehungsweisen Politikprozessen herausgehalten. Männer halten sich weiterhin für kompetent in Machtfragen und Frauen als willkommene Unterstützung im »Care-Sektor«. Je patriarchaler die Gesellschaft organisiert ist, umso schlimmer.

Nicht einmal in der Friedens- und entwicklungspolitischen NGO-Szene gibt es echte Durchbrüche (Podienbesetzung, Gremienvertretung). Die Spannung zwischen Institutionalisierung und Aktivismus wird immer wieder deutlich.

Bei den staatlichen Akteuren hat sich wenig verändert: wenig einzelne Ausbildungsmodule für Gendertrainings im Vorfeld von Entsendungen (»so funktioniert die Frau«), disproportional besetzte Missionen – vor allem in Führungsstrukturen, kein Druck auf die Zusammensetzung von Verhandlungsdelegationen; auch bei der Strafverfolgung ist man weiter auf einem Auge blind (Bosnien!).

Einer Studie von UNIFEM (2009)¹¹⁾ zufolge sind in den 22 seit 1992 durch die UN geführten Friedensverhandlungen nur 7,5 Prozent der Verhandlenden und 2 Prozent der MediatorInnen weiblich gewesen. Keiner der Verhandlungsprozesse wurde von einer Frau geleitet. Nur knapp 3 Prozent Frauen waren Unterzeichnende in 14 Friedensgesprächen. Keine einzige Frau agierte als Vermittlerin, Mediatorin, Signatorin oder Zeugin in den Friedensverhandlungen in Indonesien, Nepal, Somalia, der Elfenbeinküste, den Philippinen und der Zentralafrikanischen Republik. Für Missionen der europäischen Außenpolitik sind nur 10 Prozent Frauen (und praktisch nicht in Führungspositionen). Die EU-Länder haben keine Frauen benannt – damit ihre Hausaufgabe nicht gemacht. Bei der Besetzung des Militärpersonals (1991 von 86357) - und Zivilpersonals (30 %) für UN-Einsätze ist der Frauenanteil noch viel geringer (im Vgl. bei der Bundeswehr: 5,4 % Soldatinnen und 35 % zivile Mitarbeiterinnen)¹²⁾. Aber das ist ja **nicht unsere Hauptstoßrichtung**.

11) Vgl. UNIFEM (2009): Women's Participation in Peace Negotiations, 4/2009

12) Zitiert bei Frauke Seidensticker – Deutsches Institut für Men-

Res1325 steht nicht vorne auf der politischen Agenda, und wenn es ans Powersharing geht, bzw. wenn der Dialog spezifischer wird, fällt der Genderaspekt: Exitstrategie Afghanistan, Gespräche mit den Taliban, Kosovo-Statusverhandlungen.

Fazit: Ausgleichs- und Dialogstrategien, wie sie von der Mehrheit der Frauen priorisiert werden, reiben sich somit an den Machtverhältnissen. Res1325 nicht ernst zu nehmen ist eine Verschlechterung wider besseres Wissen

Gab es einen Paradigmenwechsel in Richtung Gendergerechtigkeit, bzw. Friedenspolitik statt Sicherheitspolitik?

Wichtige ernstzunehmende Forschungsansätze komplementär zur Res1325 gibt es inzwischen zu militarisierter Männlichkeit¹³⁾. Sie entwickeln Gegenstrategien und Maßnahmen zum Abbau hegemonialer militarisierter Männlichkeitskonstrukte, deren Folge die sexualisierte Gewalt als Teilsystematischer Kriegsführung ist und weisen nach, dass die bisherigen Interventions- und Konfliktlösungsstrategien und Konzepte zur Beendigung bewaffneter Konflikte und Kriege durch internationale (UN- oder EU-) Missionen nicht nachhaltig wirksam sind – wie der Anstieg von Prostitution, Frauenhandel und Vergewaltigungen im Umfeld fast aller internationalen Einsätze zeigt.

Große Defizite gibt es auch noch in der Verknüpfung von »Gewalt gegen Frauen« mit politischer Partizipation.

Alle Diskussionen über vernetzte Sicherheit sind weitgehend gender-neutral, auch der Aktionsplan zur zivilen Konfliktlösung streift Res1325 nur am Rande, und zivile Konfliktlösung in allen Phasen des Konfliktes ist selbst vom Finanzvolumen und der Organisationskraft meilenweit von der klassischen Sicherheitspolitik entfernt!

Die Instrumentalisierung und Militarisierung der Res1325 ist eine Falle, in die wir nicht tapen dürfen: z.B. Nato + Res1325¹⁴⁾, Frauen ins Militär für adäquatere Einsätze – dafür ist in der Friedensszene höchste Wachsamkeit und gefragt!

schenrechte, Studie »Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen« 2011

13) Chris Dolan zu Norduganda, 2002; Marina Blagojevic zu Ex-Jugoslawien und Paul Higate u.a. zu Afghanistan – bzw. Dr. Rita Schäfer »Männer als Täter und Opfer in kriegesischen Konflikten - Innovative Projekte zur Überwindung männlicher Gewalt«, Dr. Ute Scheub »Heldendämmerung«

14) »A deep inside – NATO und 1325« von LtCol. Mario Masdea; http://www.nato.int/cps/en/SID-DE85E26B-334B3249/natolive/official_texts_81007.htm

Arbeiten von Cynthia Cockburn u.a. http://www.wlooe.org/fileadmin/Files/EN/PDF/no_to_nato/women_nato_2011/NATO_1325.pdf

www.wilpf.de/themen/frauen-und-frieden/quotierung-der-welt-sicherheit-taz.html

Satire des FSR: <http://www.un1325.de/aktu-nato.html>

Fazit: von einem Paradigmenwechsel sind wir noch weit entfernt, Allianzen aber müssen neu geschmiedet und Friedens- und Sicherheitspolitik immer wieder neu definiert werden – der Paradigmenwechsel ist es wert.

Welche Dynamik kann Res1325!
(noch) entfalten? Wie schärfen wir
ihr die Krallen?!

Die Devise lautet: »Gender« ist nicht nur fairer, gerechter und moralischer, sondern effektiver, effizienter und nachhaltiger, letztlich eine Win-win-Situation für alle Beteiligten!

Wir brauchen eine strukturell integrierte Gesamtstrategie Gender in Konfliktlösung:

Ein Katalog von Einzelmaßnahmen reicht nicht aus, wie die immer dicker werdender Umsetzungsberichte der Bundesregierung nahezu legen scheinen:

Was heißt das konkret für:

Bundesregierung:

Die Pfeiler Prävention, Protektion, Partizipation und Prosecution müssen endlich untereinander verbunden und mit den Verpflichtungen aus der Frauenrechtskonvention CEDAW, aus der Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz von Peking und in Bezugnahme auf Art. 26 der Uno-Charta verknüpft werden.

Die »interministerielle Arbeitsgruppe« muss dahin initiativ werden. Das geht aber nur, wenn die Kooperation mit der Zivilgesellschaft strukturell und nachhaltig verankert wird (Steuerungsgremium) – das belegen alle erfolgreichen Strategien für die Erstellung NAP in anderen Ländern. Nachdem die Regierung Merkel sich die Umsetzung nicht zu eigen gemacht hat, muss im Vorfeld der Wahl und bei der Koalitionsbildung explizit der politische Wille (vorhanden bei den Oppositionsparteien – siehe Anträge im Bundestag) eingefordert werden.

Umsetzung der Res1325 heißt im Detail¹⁵⁾: Quoten, Zeitpläne, Nutzung geschlechtsspezifischer Frühwarnindikatoren und Fact-findings, Monitoringmechanismen und Reporting zu sexualisierter Gewalt in Missionen, konkreter Mitteleinsatz, klare Verantwortlichkeiten, Evaluationskriterien (z.B. im Sinne eines ressortübergreifend und ganzheitlich durchgeführt Gender-Audits). All diese Kriterien müssen koordiniert in Planungsphase, Konfliktlösung und Konfliktnachsorge integriert werden und vor Ort in allen Einsätzen überprüft werden (Kontakte zur Zivilgesellschaft – Frauengruppen lokal, nachhaltige Förderung).

15) Siehe dazu weitere Infos: <http://www.un1325.de/data/eckpunkte-2011.pdf>

Die Bundesregierung muss UN-Women entsprechend fördern und die »friends of the resolution« aus ihrem New Yorker-Elfenbeinturm herausholen.

Für das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) heißt das: solides Gendertraining (nicht nur Einzelmodule), geschlechtersensible Ausbildung von militärischem, zivilpolizeilichem und zivilem Einsatzpersonal für Friedenseinsätze.

Für den Aufbau von allen friedensschaffenden Kapazitäten (Friedenseinsätze nach Art. 5-7 der Uno-Charta) heißt das: hohe Qualitätsstandards für die Ausbildung und den Einsatz von Genderadvisern, Training und Mentoring speziell für Männer, Strafverfolgung sexualisierter Gewalt (Whistleblower!)

Zivilgesellschaft:

Bündnisse dürfen nicht einschlafen, evtl. neue BündnispartnerInnen (Männer, Friedensbewegung!) müssen gesucht und der Druck auf die politische Ebene beibehalten werden. Appelle an die Politik sind gut zu belegen durch »Good Practice« und wissenschaftliche Studien. Politische Parteien müssen an ihren verbalen Versprechungen gemessen werden, aber auch die Szene der AktivistInnen für Frieden und Entwicklung braucht ein Augenmerk (es sind nicht nur neoliberale Machos wie Niebel) und müssen für den Mehrwert (Podien, Tagungen, Diskussionsstränge) gewonnen werden.

Die europäische und internationale Vernetzung, insbesondere mit Frauen in Krisenregionen

ist entscheidend zur Erzeugung von Synergieeffekten, mehr Gerechtigkeit und Frieden (Beispiel WILPF¹⁶⁾, 1.000 Frauen für den Frieden¹⁷⁾ bzw. Zusammenarbeit mit Medicamondiale¹⁸⁾ u.a. den zahlreichen AktivistInnen vor Ort).

Abstimmung und Vernetzung:

Die Koordination der Ministerien mit der Zivilgesellschaft und erfahrenen Multiplikatorinnen – dauerhaft und nachhaltig sowohl in Deutschland als auch mit Frauen(-Gruppen, -Organisationen) in Konfliktregionen wird Auswirkungen haben auf die Geberpolitik wie den Dialog mit und zwischen Konfliktparteien.

Alternatives Denken, integrative Prozesse in der Sicherheits- und Friedenspolitik müssen präsent sein auch im institutionalisierten (nicht nur informellen) Sektor.

Präventionsmechanismen und zivile Instrumente müssen aufgewertet werden mit einem Shift der Finanzierung weg vom Militärhaushalt.

Vergabekriterien sind langfristig und dezentral (Microcredits) an Gender und zivil zu binden

Heidi Meinzolt ist in der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit und im Frauenrat Deutschlands aktiv.



16) www.wilpf.de, www.wilpfinternational.ch, www.peacewomen.org

17) www.1000peacewomen.org

18) www.medicamondiale.org