

Frauen, Frieden, Sicherheit?

Die VN-Sicherheitsratsresolution 1325 wird zehn Jahre alt – eine Bilanz

EDITORIAL

Prävention, Partizipation und Protektion – das sind die drei wichtigsten inhaltlichen Stränge der VN-Resolution 1325. Zentrale Forderungen der Geschlechtergerechtigkeit wurden hier erstmals rechtlich verbindlich verankert – zweifellos ein Meilenstein auf dem Weg zu Gleichberechtigung und Geschlechtersensibilität. Nach zehn Jahren ist es an der Zeit, Bilanz zu ziehen. Hat sich die Situation von Frauen in Kriegen und Nachkriegssituationen gebessert? Wie weit ist die politische Umsetzung der Resolution geglückt?

Simone Wisotzki muss nicht lange suchen, um auf Mängel und Irrwege zu stoßen: Der zweifelhafte Nutzen von Frauenquoten, fehlende nationale Aktionspläne, westlich dominierte Vorstellungen von Geschlechtergerechtigkeit, mit denen Frauen anderer Kulturen und Ethnien überrollt werden und die Akzeptanz der Verletzung elementarer Menschenrechte mit Verweis auf traditionelle patriarchalische Strukturen einer Gesellschaft, zeigen nur einen kleinen Ausschnitt einer langen Liste.

Aber es gibt auch Erfolge: Friedensmissionen der VN mit Gleichstellungsbeauftragten oder Berichte von Frauen weltweit, für die die Resolution zur Rückendeckung geworden ist, die ihnen hilft, ihren eigenen Weg zu einer, zu ihrer geschlechtergerechten Gesellschaft zu gehen. Auch hat die Geschlechterperspektive sicherlich an Bedeutung gewonnen auf der Ebene internationaler Politik. Alles in allem besteht kein Grund für eine ungetrübte Geburtstagsfeier, aber ein kleines Feuerwerk wäre schon angebracht, und sei es auch nur, um wieder einmal überall wahrgenommen zu werden.

Karin Hammer



Auch in Afghanistan droht die Gefahr, dass die Rechte der Frauen hintangestellt werden und andere Fragen als vordringlicher eingestuft werden. Auf dem Foto sind afghanische Frauen im April 2009 zu sehen, die gegen ein Gesetz für Schiiten demonstrieren, das Frauen verbietet, sich Arbeit zu suchen, eine Ausbildung zu erhalten oder einen Arzt ohne die Erlaubnis des Ehemanns zu konsultieren.

Foto: picture alliance

Simone Wisotzki

Mit der Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“ sind Frauenmensenrechte vor zehn Jahren erstmals zum Thema des VN-Sicherheitsrates geworden. Ein großer Erfolg, den eine soziale Bewegung von Frauengruppen, die sich global vernetzt haben und in deren Kern sich Menschenrechtsorganisationen um die rechtliche Verankerung zentraler Forderungen der Geschlechtergerechtigkeit bemühten, auf den Weg brachte. Die Resolution 1325 bildete den Auftakt für eine Serie normativer, aber auch praktisch-politischer Bemühungen, Geschlechteraspekte in Friedensprozessen zu verankern. So soll Frauen beispielsweise die Teilnahme an Friedensverhandlungen und -missionen zugesichert werden. Weitere Resolutionen sind inzwischen im

Sicherheitsrat verabschiedet worden, die unter anderem sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten stigmatisieren. Zehn Jahre nach diesem Auftakt ist es an der Zeit, eine Bilanz zu ziehen: Ist die Sicherheitsratsresolution 1325 eine Erfolgsgeschichte?

Dieser Standpunkt zeichnet zunächst die Entstehungsgeschichte der Resolution 1325 und ihrer „Schwestern“ nach. Im Anschluss werden die wichtigsten Normen und Anforderungen dargestellt, die, da es sich um eine Sicherheitsratsresolution handelt, rechtlich verbindlich sind, das heißt, in der Gesetzgebung der einzelnen Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssten. Im Mittelpunkt stehen Fragen nach der Erfolgsgeschichte der Resolution 1325: Wie sieht es zehn Jahre später mit ihrer Umsetzung aus, was hat sich für Frauen und Mädchen in Kriegen und Nachkriegssituationen geändert?

Inwieweit haben die Vereinten Nationen, beispielsweise in ihren Friedensmissionen, die geforderten Prinzipien der Geschlechtergleichheit umgesetzt? Und: Was ist aus den nationalen Aktionsplänen geworden, zu denen die Sicherheitsratsresolution ihre Mitgliedsstaaten verpflichtet? Hierfür wird aus einer geschlechtergerechten Perspektive ein Maßstab entwickelt, der einen kritischen Blick auf den Zusammenhang von „Frauen, Frieden und Sicherheit“ erlaubt. Mithilfe dieser Überlegungen sollen die Inhalte der Resolution, aber auch der Bemühungen der internationalen Staatengemeinschaft sowie der transnationalen Zivilgesellschaft um die Umsetzung von 1325 bewertet werden. Exemplarisch sollen die Erfolge und Misserfolge anhand von zwei Fällen - Afghanistan und Liberia - diskutiert werden.

Wie alles begann

Die Gleichberechtigung von Männern und Frauen ist in der Präambel der Charta der Vereinten Nationen festgeschrieben. In der Gründungsversammlung der Generalversammlung im Februar 1946 forderte Eleanor Roosevelt, die Frau des verstorbenen US-Präsidenten, mehr Beteiligungsrechte für Frauen und größere Geschlechtergleichheit. Mit diesem Ziel gelang einige Monate später die Gründung der Kommission zum Status von Frauen (Commission on the Status of Women – CSW). Dort treffen sich seither regelmäßig Staatenvertreter mit Frauen-Nichtregierungsorganisationen, um Strategien zur Verbesserung der rechtlichen Situation von Frauen auszuarbeiten. Nach Gründung der Vereinten Nationen ging es der Kommission zunächst um das allgemeine Frauenwahlrecht und darum, die Diskriminierung von Frauen in der Ehe abzuschaffen.

Die Frauenbewegung der 1960er und 1970er Jahre verschaffte den Frauenmenschrechten eine neue Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, und der Druck auf die internationale Gemeinschaft nahm zu. Die bisherigen Erfolge der Gleichstellung der Frauen standen im Schatten von anhaltender Diskriminierung und ihrer Marginalisierung bei politischen Entscheidungsprozessen. 1979 wurde die Konvention der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Eliminierung jeglicher

Form von Diskriminierung gegen Frauen (CEDAW – Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) angenommen. Ihr ging eine Debatte über die Notwendigkeit einer bindenden Norm sowie die erste Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko voraus. Mit der CEDAW-Konvention wurden Frauenmenschrechte international anerkannt und das Ziel der gerechten Behandlung von Frauen als Gleiche rechtlich verbindlich verankert. Inzwischen haben 186 Staaten (von 192) die Konvention ratifiziert. Die große Zahl der Ratifikationen darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es zahlreiche Vorbehalte einiger Staaten gegen einzelne Verpflichtungen gibt.

Auf der vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 wurden Frauen in bewaffneten Konflikten erstmals zum zentralen Thema. Dies war u.a. eine Folge der Kriege in Ruanda und Bosnien, wo geschlechtsspezifische Verbrechen zum Teil der Kriegsführung gegen die Zivilbevölkerung und des Völkermordes gehört hatten. Gerade wegen seiner tagespolitischen Brisanz wurde das Thema in der Kommission zum Status von Frauen vertieft diskutiert und zum Schwerpunktthema für die erste Überprüfungs-konferenz fünf Jahre nach der Konferenz von Peking (Beijing+5). Botschafter Anwarul Chowdhury aus Bangladesh lieferte der transnationalen Frauenbewegung die Vorlage, als er am 9. März 2000, dem Weltfrauentag, forderte, auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen müsse sich mit den Zusammenhängen zwischen Geschlecht, Frieden und Sicherheit verstärkt befassen. Dies veranlasste eine Gruppe von sechs gleichgesinnten Nicht-Regierungsorganisationen, unter ihnen Amnesty International, International Alert und der „Hague Appeal for Peace“ eine Vorlage für eine Resolution des Sicherheitsrates zu entwickeln. Unterstützt wurden sie dabei von dem VN-Entwicklungsfond für Frauen (UNIFEM) sowie gleichgesinnten Staaten, wie etwa Kanada. Nach intensiver Lobby-Arbeit und einer Sondersitzung des Sicherheitsrates mit Frauen-NGOs aus Konfliktregionen konnte sich der Resolutionsentwurf durchsetzen und wurde als VNSR-1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“ am 30. Oktober 2000 verabschiedet. Für diesen Erfolg musste der Widerstand zahlreicher Staaten überwunden werden, die sich auf die Kernkompe-

tenzen des Sicherheitsrates beriefen und die Erweiterung der Sicherheitsagenda um „humanitäre Anliegen“ nicht unbedingt hinnehmen wollten.

Die weibliche Revolution des VN-Sicherheitsrates?

Die Verabschiedung der VN-Resolution 1325 im Oktober 2000 ist von der transnationalen Frauenbewegung, die sie auf den Weg gebracht hatte, als ein Meilenstein in der Geschichte des stets männlich dominierten Spitzengremiums der Vereinten Nationen gefeiert worden - erstmals hatte es das Thema „Frauen in bewaffneten Konflikten“ in den Sicherheitsrat geschafft, der sich ansonsten eher mit militärischen Bedrohungen von Frieden und Sicherheit befasst. Der Frauenbewegung ist es auch zu verdanken, dass dieser Anfang kein rasches Ende fand, sondern sich die Resolution zu einem „living document“ entwickelt hat, an deren Erfolg oder Misserfolg sich Staaten individuell, aber auch die internationale Gemeinschaft kollektiv messen lassen müssen. Zahlreiche Frauen-Nichtregierungsorganisationen nutzen die neue Resolution dazu, um darauf zu pochen, dass mit der rechtlichen Verbindlichkeit auch die Verpflichtung zu nationalen Aktionsplänen besteht, anhand derer die Staaten Schritte und Maßnahmen zur Umsetzung des Dokumentes beschließen. Der Frauenbewegung ist es auch zu verdanken, dass sich verschiedene Themenschwerpunkte der Entschlie-ßung 1325 mit den Folgeresolutionen 1820, 1888 und 1889 noch vertiefen ließen. Dennoch fehlt es auch nicht an Kritik, denn die transnationale Frauenbewegung ist keineswegs so einheitlich, wie an dieser Stelle leicht hin angenommen werden kann, sondern wird stark von westlicher Seite dominiert.

Worum geht es inhaltlich? Die Resolution 1325 lässt sich am besten anhand der „3P“ zusammenfassen: Prävention, Partizipation und Protektion. Zunächst wird in diesem Dokument die Bedeutung der Beteiligung von Frauen in der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung betont. Nur die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen garantiere nachhaltigen Frieden und umfassende Sicherheit. Deshalb müssten die bestehenden Defizite und Ungleichheiten vor allem im Hinblick auf Beteiligungs-

rechte beseitigt werden. Die Resolution listet des Weiteren auf, in welchen Bereichen Frauen stärker berücksichtigt werden müssen. Dies gilt zunächst für die Gremien und Institutionen der Vereinten Nationen selbst. „Gender Mainstreaming“, verstanden als ein Recht auf Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, soll in der Verwaltung, aber auch bei den Einsatzkräften in Friedensmissionen systematischer Beachtung finden. So sollen mehr Frauen Leitungspositionen der Vereinten Nationen im Bereich der internationalen Konfliktbeilegung und Friedensprozesse übernehmen. Ziel ist dabei eine ausgeglichene „gender balance“, Frauen sollen auch im operativen Bereich, den Friedensmissionen der VN, stärker beteiligt sein, auch auf der Führungsebene.

Auch die Mitgliedsstaaten der VN sind aufgefordert, im Bereich Konfliktprävention, -management und -lösung Frauen systematischer zu berücksichtigen, also unter anderem bei den nationalen zivilen und militärischen Einsatzkräften in Friedensmissionen. In jedem Fall fordert die Sicherheitsratsresolution die Mitgliedsstaaten dazu auf, nationale Aktionspläne auszuarbeiten, um ihre Aktivitäten darzustellen und systematisch zu koordinieren. Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, ihre Streitkräfte und das zivile Personal geschlechtersensibel auszubilden, dazu gehören beispielsweise auch HIV/AIDS-Aufklärungsprogramme für Militär und Polizei, die in Friedens-

missionen geschickt werden. Dies bleibt ein heikles Thema, denn die Präsenz von VN-Einsatzkräften hat oft unliebsame Nebenwirkungen, wie die Förderung von lokaler Prostitution. Auf VN-Ebene hat sich inzwischen die „Null-Toleranz“-Politik durchsetzen können. Soldaten und zivile Beamte werden bei Verstößen nach Hause zurückgeschickt - ob sie jedoch bestraft werden, hängt von den jeweiligen Mitgliedsstaaten ab.

VN-Friedensmissionen sollen nach VN-1325 stets mit Gender-Beauftragten ausgestattet sein, die darauf achten sollen, dass die Geschlechterperspektive in Friedensmissionen berücksichtigt wird. So geht es beispielsweise um das Recht der Teilnahme an Friedensverhandlungen, darum, dass die spezifischen Belange von Frauen und Mädchen in Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsprozessen ehemaliger Kämpferinnen und Kriegsteilnehmerinnen berücksichtigt werden, aber auch, dass Frauen und lokale Frauengruppen am Wiederaufbau ihres Landes beteiligt und ihre Kompetenzen sinnvoll genutzt werden.

Die Resolution 1325 betont das Recht auf geschlechtsspezifischen Schutz in Kampfhandlungen und in der Nachkriegszeit. Konfliktparteien werden aufgefordert, Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu schützen. Flüchtlingslager, in denen Gewalt gegen Frauen an der

Die VN-Resolution 1325

„Der Sicherheitsrat....“

8. fordert alle beteiligten Akteure auf, bei der Aushandlung und Umsetzung von Friedensübereinkünften eine Geschlechterperspektive zu berücksichtigen, die unter anderem auf Folgendes abstellt:

- a) Die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen während der Rückführung und Neuansiedlung sowie bei der Normalisierung, der Wiedereingliederung und dem Wiederaufbau nach Konflikten;
- b) Maßnahmen zur Unterstützung lokaler Friedensinitiativen von Frauen und autochthoner Konfliktbeilegungsprozesse sowie zur Beteiligung von Frauen an allen Mechanismen zur Umsetzung der Friedensübereinkünfte;
- c) Maßnahmen zur Gewährleistung des Schutzes und der Achtung der Menschenrechte von Frauen und Mädchen, insbesondere im Zusammenhang mit der Verfassung, dem Wahlsystem, der Polizei und der rechtsprechenden Gewalt;

10. fordert alle Parteien bewaffneter Konflikte auf, spezielle Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen, insbesondere vor Vergewaltigung und anderen Formen des sexuellen Missbrauchs und allen anderen Formen der Gewalt in Situationen bewaffneter Konflikte

11. hebt hervor, dass alle Staaten dafür verantwortlich sind, der Straflosigkeit ein Ende zu setzen und die Verantwortlichen für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, namentlich auch im Zusammenhang mit sexueller und sonstiger Gewalt gegen Frauen und Mädchen, strafrechtlich zu verfolgen, und betont in diesem Zusammenhang, dass diese Verbrechen soweit möglich von Amnestieregelungen ausgenommen werden müssen.“

Auszüge aus der Resolution, Quelle: <http://www.frauensicherheitsrat.de/inf.html>

Worum geht es in der Geschlechterperspektive?

Im Blickpunkt stehen die Geschlechterverhältnisse in Gesellschaften, also die Analyse von Geschlechterrollen und hier vor allem die Identifizierung von Geschlechterstereotypen Vorstellungen, die Männern und Frauen bestimmte Rollenklischees und Verhaltensweisen zuschreiben. Für die Friedens- und Konfliktforschung ist die Geschlechterperspektive als Analyseinstrument bedeutsam, weil sich gezeigt hat, dass im Vorfeld von Kriegen und Konflikten solche Rollenklischees politisch instrumentalisiert werden, um Konflikte, beispielsweise zwischen unterschiedlichen Volksgruppen, zu schüren.

Doch die Geschlechterperspektive ist weitaus mehr als ein Analyseinstrument, sondern sie verfolgt zugleich auch normative, emanzipatorische und gesellschaftspolitische Ziele: ihr geht es auch um die Realisierung geschlechtergleicher (gleiche Rechte für Männer und Frauen, z.B. Teilhabe an Friedensverhandlungen) oder sogar geschlechtergerechter gesellschaftlicher Verhältnisse (Forderung nach sozialer Gerechtigkeit, z.B. Recht auf Nahrung, Gesundheitsversorgung, Arbeit), also um die gezielte Veränderung jener kritisierten Geschlechterstereotypen Rollenklischees.

Tagesordnung ist, sind unter besonderen Schutz zu stellen. Geschlechtsspezifische Verbrechen und sexualisierte Gewalt sollen unter Strafe gestellt werden und von eventuellen Amnestien ausgenommen sein. Dieser Aspekt wurde mit den Resolutionen 1820, 1888 und 1889 noch weiter gestärkt und detaillierter ausgearbeitet.

Acht Jahre später verabschiedete der Sicherheitsrat die nächste Resolution 1820 „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Der Blickpunkt dieser Resolution bezieht sich auf den Schutz der Frauen und Mädchen vor sexueller Gewalt in Konflikt- und Postkonfliktsituationen. Der Sicherheitsrat stärkt die Position, dass Vergewaltigungen und andere Formen der sexuellen Gewalt Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sind und unter die Kriterien für Völkermord fallen. In dieser, wie auch der folgenden Resolution 1888 aus dem Jahre 2009 wird wiederholt an die Mitgliedsstaaten appelliert, eine Nulltoleranzpolitik bei sexueller Gewalt umzusetzen. Das Thema findet sich erneut in der vierten Resolution 1889 „Frauen, Frieden und Sicherheit“, die zudem zur strafrechtlichen Verfolgung von Sexualstraftätern auffordert. Bezeichnend für die Resolution aus dem Jahre 2009 ist die eindringliche und ausführliche Aufforderung an die Mitgliedsstaaten sowie an den Generalsekretär, an der Umsetzung der früheren Resolution 1325 mittels Aktionsplänen, Indikatorenkatalogen und Länderberichten mitzuwirken. 10 Jahre nach der ersten Resolution „Frauen, Frieden, Sicherheit“ scheint die Umsetzung der vier Resolutionen noch am Anfang zu stehen.

Gerechtigkeit aus der Geschlechterperspektive

Um die Frage des Erfolges der VNSR 1325 zu beantworten, lohnt sich ein grundsätzlicher Blick auf den Sicherheitssektor aus der Geschlechterperspektive. Ziel ist es dabei, die Rolle von Geschlechterstereotypen und ihre Folgen für Konflikt, Krieg, Sicherheit und Frieden herauszuarbeiten, um modellhafte Gegenentwürfe und Idealvorstellungen einer geschlechtergerechten Welt zu entwickeln, an der die Realität gemessen werden kann.

Im Sicherheitssektor zeigen sich insgesamt eine erhebliche Ungleichheit zwischen den Geschlechtern und die Dominanz ge-



Die Kenianerin Dekha Ibrahim Abdi entwickelte in ihrer Heimat Methoden für eine interkommunale Friedensarbeit, die zur Selbsthilfe anleitet und verhindern soll, dass ethnische und religiöse Differenzen in Abgrenzung und Gewalt münden. Ihre Methoden werden heute in vier Kontinenten angewandt. Stellvertretend für viele andere Frauen, die zu dieser Erfolgsgeschichte beigetragen haben, erhielt sie 2009 den Hessischen Friedenspreis.

Foto: Hammer/HSFK

schlechterstereotyper Rollenvorstellungen und Klischees. So dominieren hegemoniale Männlichkeitskonzepte auch nach der Öffnung von Streitkräften für Frauen den staatlichen Gewaltapparat des Militärs. Der Soldat als Kämpfer, der ausgezeichnet durch Tugenden wie Gehorsam, Mut und Disziplin bereit ist, sein Leben zu opfern, gilt als Norm in den Streitkräften. Zwar geraten diese überzeichneten Männlichkeitsvorstellungen durch die Professionalisierung und den Wandel in Berufsarmeen sowie veränderte Auftrags- und Einsatzformen unter Druck. Doch scheint generell noch immer die Überzeugung in den Streitkräften vorzuherrschen, dass traditionelle Männlichkeitsbilder erhalten bleiben müssen, um die Kampfkraft zu sichern. Wenn der Ex-NATO-Kommandeur John Sheehan das Versagen der niederländischen VN-Blauhelmsoldaten 1995 in der bosnischen Enklave Srebrenica damit begründet, dass deren Kampfmoral durch die Anwesenheit homosexueller Soldaten so geschwächt gewesen sei, und es deshalb zum Massaker an der Zivilbevölkerung kommen konnte, wirft das ein deutliches Bild auf die spezifischen Männlichkeitsbilder im Militärwesen.

Auf der Ebene der internationalen Politik hat die Geschlechterperspektive im vergangenen Jahrzehnt erheblich an Stellenwert gewonnen. So begrüßenswert dies zunächst sein mag, kann diese Aufwertung doch mit negativen Folgen für den Frieden verbunden sein. So durfte Laura Bush als erste First Lady in der Geschichte der Vereinigten Staaten von Amerika im November 2001 die wöchentliche Rundfunkansprache halten. Dort rechtfertigte sie die Kriegsvorbereitungen ihres Landes als Akt der Befreiung der unterdrückten

afghanischen Frauen und bemühte sich, ihre Landsleute vom politischen Handeln ihres Mannes zu überzeugen, indem sie argumentativ an die liberal-demokratische Werte der Gleichberechtigung und Freiheit von Frauen anknüpfte. Dieses Beispiel illustriert die Ambivalenz der (westlichen) Forderungen nach Realisierung von Frauenmensenrechten.

Dennoch sprechen die Forschungsergebnisse zum Verhältnis von Geschlechtergleichheit und Frieden eine deutliche Sprache: Statistische Untersuchungen, etwa der US-Forscherin Mary Caprioli, zeigen, dass geschlechtergleiche gesellschaftliche Verhältnisse helfen, nachhaltigen zwischenstaatlichen wie innerstaatlichen Frieden zu sichern. Frieden wird aus der Geschlechterperspektive definiert als Abwesenheit physischer Gewalt, was jedoch auch immer sexualisierte und häusliche Gewalt mit einschließt. Aus einer geschlechtersensiblen Perspektive reicht eine solche negative Definition von Frieden nicht aus, sondern muss auch positive Aspekte beinhalten, wie beispielsweise das Recht auf Nahrung, Gesundheit und Einkommen.

Gerechtigkeitsforscherinnen aus der politischen Theorie und Philosophie, wie die US-Amerikanerin Nancy Fraser, versuchen Forderungen der globalen Geschlechtergerechtigkeit genauer zu fassen. Ziel einer Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit muss es sein, Frauen als Gleiche gerecht zu behandeln, also ihre Ansprüche in gleicher Weise zu berücksichtigen wie die der Männer, dabei jedoch Differenzen, besonders in Bezug auf ihre Bedürfnisse und ihre strukturellen Diskriminierungen wahrzunehmen. Die Anerkennung von Frauen als Gleiche verlangt demnach einen gegenüber Diffe-

renzen und Partikularitäten sensiblen Blick auf ungerechte soziale Verhältnisse zwischen den Geschlechtern. Die Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit dringt somit in den Kern geschlechtersensibler Politik vor: Ihr muss es nämlich auch darum gehen, Herrschaftsstrukturen und bestehende Verhältnisse sozialer Ungleichheiten zu demaskieren und zu beseitigen.

Nancy Fraser entwickelt ein differenziertes Verständnis von Geschlechtergleichheit, indem sie sieben normative Prinzipien definiert, um den postindustriellen Wohlfahrtsstaat sozial und geschlechtergerecht zu gestalten. Neben der Bekämpfung der Armut und der Ausbeutung sind dies Gleichheitsprinzipien, wie etwa gleiches Einkommen oder Gleichheit an Status und Respekt sowie die Bekämpfung der Marginalisierung. Onora O’Neill ergänzt Frasers Blick auf westliche Staaten, indem sie die besonderen Lebensverhältnisse von Frauen in der Dritten Welt berücksichtigt. Allein die formalen Zugeständnisse gleicher Rechte beseitigten die bestehenden Geschlechterungleichheiten in keinsten Weise. Je gravierender Ungleichheiten ausfallen, desto komplexer müssten die Forderungen nach Gleichheit werden. Die gleiche Berücksichtigung aller verlange also eine sehr ungleiche Behandlung der Menschen, indem die Unterschiede der Lebenssituationen berücksichtigt werden.

Umfassende Geschlechtergerechtigkeit beinhaltet mithin eine internationale Politik, die darauf ausgerichtet ist, die ungerechte globale Verteilung von Einkommen, die mangelnde Anerkennung und fehlende Repräsentation zu überwinden. Dies stellt an sich schon einen hohen Anspruch an internationales Regieren und damit verbundene Prozesse, wie den Entwurf einer Sicherheitsratsresolution zum Thema Frauen, Frieden und Sicherheit. Aus der Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit muss sich diese Resolution daran messen lassen, inwieweit es auf ihrer Grundlage gelingen kann, Gleichheit zwischen den Geschlechtern herzustellen, gleichzeitig aber auch Differenzen wahrzunehmen, mit dem Ziel, ungerechte soziale Verhältnisse und geschlechtsspezifische Herrschaftsstrukturen zu überwinden, die beispielsweise Formen häuslicher oder sexualisierter Gewalt zulassen. Gerade die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit bilden neben Gleichheit, Freiheit, Frieden

und Solidarität das gemeinsame moralische Fundament der transnationalen Frauenbewegung.

Bewertung aus der Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit

Legt man diesen hohen Maßstab der Geschlechtergerechtigkeit an, so lassen sich eindeutig Defizite in der inhaltlichen Ausgestaltung der Resolution 1325 feststellen. So liegt zum einen das Schwergewicht der Resolution auf der Situation von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten und in Nachkriegssituationen – zu wenig Gewicht wird auf die Frage der Konfliktprevention gelegt. Nimmt man die Perspektive von „gender“ ernst, so muss sich der Blick zudem auch auf die Männer richten und nach ihrer Rolle in Kriegen, aber auch in der Konfliktprevention gefragt werden.

Vor allem aber krankt die Resolution 1325 daran, dass strukturelle Ursachen für Geschlechterungleichheit und Unterdrückung von Frauen, wie etwa die globale soziale Ungerechtigkeit bei Einkommen (ungleich) oder Arbeit (unbezahlt), unberücksichtigt geblieben sind. Andere Aspekte, die sich unmittelbar aus der kritischen Geschlechterperspektive auf den Sicherheitssektor ergeben, wie die Frage der hegemonialen Maskulinität im Militär oder die Dominanz militarisierter Sicherheitspolitik als Perspektive der Staaten im VN-Sicherheitsrat, wurden von der internationalen Staatengemeinschaft als „zu politisch“ ausgeklammert.

Damit wurden zwar die üblichen Fallstricke für einvernehmliche Verhandlungslösungen effektiv umgangen, dies ging jedoch zu Lasten der inhaltlichen Ausgestaltung der Normen der Resolution 1325. Die strukturellen Probleme des Sicherheitssektors – die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern und die Dominanz geschlechterstereotyper Rollenvorstellungen z.B. in den Streitkräften – werden nicht weiter benannt. Die Resolution 1325 bleibt also eine „weibliche Revolution“ auf tönernen Füßen, weil strittige Fragen schon auf Ebene der Normsetzung ausgeklammert werden mussten. Interessanterweise waren sich selbst die westlichen Nicht-Regierungsorganisationen uneins darüber, ob es ihnen primär um die Verankerung von Frauenmensch-

Erste Erfolge

Insgesamt 17 Staaten haben inzwischen nationale Aktionspläne zur Umsetzung von 1325 erlassen. Eine Reihe von ihnen arbeitet eng mit zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen, um die jeweiligen nationalen Schwerpunkte zu ermitteln. So beispielsweise Österreich oder auch Schweden, die jeweils Arbeitsgruppen eingerichtet haben, um die Umsetzung der Aktionspläne zu kontrollieren. Schwerpunkte dort sind beispielsweise die Beteiligung von Frauen in der Friedensarbeit und Konfliktbearbeitung in Krisenregionen zu erhöhen, aber auch darauf zu achten, dass in den nationalen Kontinenten zu Friedensmissionen mehr Frauen auf allen Entscheidungsebenen beteiligt sind.

rechten im Sicherheitssektor ging oder ob nicht doch auch die strukturellen Ursachen für die Geschlechterungleichheit hätten benannt werden müssen.

Auch im Hinblick auf die Umsetzung der Inhalte von 1325 und den Nachfolgeresolutionen bleibt vieles zu wünschen übrig. Selbst die Vereinten Nationen, in deren Präambel das Prinzip der Geschlechtergleichheit ein zentraler Grundsatz seit 1945 ist, sind weit entfernt davon, die in der Resolution 1325 geforderten Normen der Teilhabegerechtigkeit realisiert zu haben.

Problematische Frauenquote

Gender Mainstreaming zielt darauf ab, die unterschiedlichen Fähigkeiten und Bedürfnisse von Männern und Frauen zu berücksichtigen. Dieses Prinzip hat auch die Resolution 1325 übernommen und verlangt von den Vereinten Nationen, Gleichstellung als Prinzip für die Verwaltung, aber auch für Einsatzkräfte in Friedensmissionen zu verankern. Bei dem Militär und Polizeipersonal wird sogar das anspruchsvolle Ziel von einem 50/50 - Verhältnis in der Beschäftigung angestrebt. Auch wenn beide Geschlechter einbezogen werden sollen, sind Frauen vor allem auf Leitungs- und Führungsebene und eben auch in den Missionen vor Ort stark unterrepräsentiert. Das sollte sich auf der Grundlage von 1325 ändern, doch die Erfolgsbilanz fällt eher bescheiden aus.

Die Verwaltung der Vereinten Nationen ist stark hierarchisch strukturiert und eine ausgeglichene Beschäftigung zwischen den Geschlechtern ist allenfalls in den unteren Ebenen des Systems zu finden. Unter den so genannten professionellen Mitarbeitern sind Frauen mit 51,6% vertreten, in der höchsten Ebene als Unterer Generalsekretär nur mit 17,5%, und als Angestellte im Direktorium sank die Quote in den letzten drei Jahren sogar von 30,4% auf 23,8%. Tendenziell steigt der Anteil der Frauen zwar, jedoch sehr langsam, vor allem auf den höheren und Führungsebenen. Denn das Ziel, Frauen mehr bei wichtigen Entscheidungen zu integrieren, liegt damit in weiter Ferne. Nicht zuletzt sei erwähnt, dass es bisher keine Generalsekretärin gab und auch die hier thematisierten Resolutionen ausschließlich von Männern beschlossen wurden.

Bei Friedensoperationen hatten bisher acht Frauen Führungspositionen inne, bei nur einer dieser Positionen handelte es sich um die Gesamtleitung einer Mission. Am höchsten ist die Anzahl des weiblichen uniformierten Einsatzpersonals in der Mission UNIFICYP (Zypern). Dort sind 7,7% Frauen im Militär und 16,7 % in der Polizeieinheit beschäftigt. Nicht zu vergessen ist, dass es auch immer noch viele Friedensoperationen gibt, bei denen ausschließlich männliche Polizeieinheiten eingesetzt werden. Die Quote der meisten Militäreinheiten liegt bei unter 2% Frauenanteil. Bisher haben drei Einsätze einen Gleichstellungsbeauftragten, drei weitere ein Gleichstellungsbüro, außerdem wurden drei Gender Focal Points eingerichtet, die geschlechtersensible Kriterien in spezifischen Themenfeldern, beispielsweise der Reform von Polizei und Armee, berücksichtigen sollen.

Unerreicht ist bisher auch das Ziel, mehr Frauen an den Friedensverhandlungen zu beteiligen, betrachtet man, dass durchschnittlich 7,5% der Verhandlenden Frauen sind und nur 2% Mediatoren weiblich. Luz Mendes war als einzige Frau an den Friedensverhandlungen in Guatemala beteiligt und ist überzeugt, dass:

„The direct participation of women at the peace table is the only way to ensure that

women's demands are incorporated in the agreements“.

Allerdings, so zeigen die Erfahrungen mit Quotenregelungen, garantieren die Repräsentanz von Frauen in Friedensverhandlungen und am Verhandlungstisch weder den Erfolg noch eine stärkere geschlechtersensible Ausrichtung des Verhandlungsergebnisses. Vielmehr verfolgen auch Frauen die Interessen ihrer eigenen (Kriegs)Partei, zumal wenn sie nicht geschlechtsbewusst orientiert sind. So ist die Quotenregelung ein zweiseitiges Schwert - ohne sie bleiben Frauen häufig von Verhandlungen in Nachkriegssituationen und prestigeträchtigen Jobs auf Führungsebene in den Vereinten Nationen ausgeschlossen, aber die Quote allein garantiert noch keine geschlechtersensible Politikwende.

Zögerliche Umsetzung auf nationalstaatlicher Ebene

Der Blick ins sub-saharische Afrika lohnt sich, denn dort findet sich ein Erfolgsmodell, wenn es um die Umsetzung der Resolution 1325 geht. So hat Liberia, ein jahrzehntelang von einem immer wieder aufflammenden Bürgerkrieg geschütteltes Land, seit 2009 einen Aktionsplan zur Um-

No women no peace

Frauenverbände in Deutschland fordern schon seit Langem einen nationalen Aktionsplan und wollen sich nicht damit zufriedengeben, dass Frauenfragen unter ferner liefen abgehandelt werden. So z.B. Die Internationale Frauenliga für Frieden und Sicherheit:

Erst wenn die in der UN-Resolution 1325 ausformulierten Rechte von Frauen tatsächlich angewendet werden, besteht eine Chance, dass Konflikte bereits im Vorfeld verhindert oder nachhaltig und friedlich gelöst werden. Ein eigenständiger nationaler Aktionsplan in Kombination mit integrativen Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution 1325 kann:

- ◆ zu größerer Reichhaltigkeit und Sensibilisierung für alle Bereiche der Resolution 1325 beitragen,
- ◆ die zwischenministeriale Koordination sowie die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen AkteurInnen erleichtern,
- ◆ die Eigenverantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht der an der Umsetzung des Aktionsplans beteiligten AkteurInnen und Institutionen erhöhen,
- ◆ die Evaluierung und Kontrolle der Umsetzung der Resolution 1325 vereinfachen.

Quelle: http://www.wilpf.de/cms/front_content.php?idcat=6&idart=150 (12.8.2010)

setzung der Resolution 1325. Dies könnten sich die 175 anderen Staaten der Vereinten Nationen durchaus zum Vorbild nehmen, die auch nach zehn Jahren ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sind und noch immer ohne einen Aktionsplan dastehen. Dabei fordert die rechtlich-verbindliche Sicherheitsratsresolution alle Mitgliedsstaaten dazu auf. Bislang haben erst 17 Staaten einen Aktionsplan ausgearbeitet, der die aktuellen Schritte auf nationalstaatlicher Ebene und die zukünftigen Initiativen dokumentiert. Den Vorreiter in der Umsetzung der VN-Resolution spielte dabei Schweden, das 2005 den ersten Aktionsplan mit einem expliziten Fokus auf das vernachlässigte Thema der Konfliktprävention ausgearbeitet hat. Schweden gilt auf dem europäischen Kontinent als Vorbild in Sachen Gleichberechtigung und will diese Erfahrungen auch in den VN-Friedensmissionen einbringen. Neben Schweden haben weitere elf europäische Staaten (Dänemark, Großbritannien, Österreich, Belgien, Finnland, Island, Schweiz, Norwegen, Niederlande, Portugal und Spanien) nationale Aktionspläne ausgearbeitet. Uganda, Liberia und die Elfenbeinküste sind für den afrikanischen Kontinent zu nennen, Chile ist als einziger Staat Südamerikas und die Philippinen als einziger Staat Asiens mit einem nationalen Aktionsplan vertreten.

Wie viele andere Staaten entzieht sich auch Deutschland der Verpflichtung, die Resolution des Sicherheitsrates mittels eines eigenen nationalen Aktionsplans umzusetzen, und verweist dabei auf zwei schon bestehende Aktionspläne zur zivilen Krisenprävention von 2004 und zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen von 2007. Allerdings werden die vielfältigen Aspekte und Forderungen der Resolution 1325 in beiden Dokumenten nicht systematisch erwähnt und gehen vielmehr in einer Vielzahl anderer Absichtserklärungen unter. Auch erschwert ein solcher Querschnittsansatz die Möglichkeit, die Aktivitäten der deutschen Regierung und ihrer Institutionen zur Förderung der Geschlechterperspektive in der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung, die es durchaus gibt, zu bewerten. Immerhin gehört Deutschland zur Gruppe der „Freunde der Resolution 1325“, die sich zur Umsetzung der Vorgaben verpflichten und gibt regelmäßige Berichte über nationale Fortschritte ab – doch diese Berichte, wie

der jüngste aus dem Jahr 2007, wimmeln vor Aufzählungen vieler kleiner Einzelmaßnahmen und Projekten, ohne dass sich dabei konkrete inhaltliche Schwerpunkte und Profile erkennen lassen, die systematisch verfolgt und finanziert werden. So findet sich im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der allgemeine Hinweis, dass Frauen als Friedensaktivistinnen gezielter gefördert werden müssen. Eine solche Absicht könnte in einem nationalen Aktionsplan zu 1325 inhaltsreicher und mittels gezielter Projektvorschläge ausbuchstabiert werden, im gegenwärtigen Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention wird sie als ein Punkt unter vielen marginalisiert. Gerade weil Deutschland sich zur Gruppe der „Freunde der Resolution 1325“ zählt, wäre ein nationaler Aktionsplan ein Schritt mit symbolischer und politischer Tragweite, der umso gewichtiger ausfallen würde, wenn damit auch die ausreichende Budgetierung zu seiner inhaltlichen Umsetzung verbunden würde.

1325: Nachkriegsländer in der Friedenskonsolidierung

Krieg bedeutet Leid, besonders auch für Zivilisten – oftmals Frauen und Kinder. Bei langer Kriegsdauer übernehmen Frauen in der Familie und außerhalb Verantwortungen, die normalerweise den Männern obliegen. Dadurch gewinnen sie Unabhängigkeit und Selbstbestimmung, mit der sie sich in ihrer Gemeinschaft besser stellen können. Dieser Verantwortungsaustausch wird jedoch von den Männern oft nur als vorübergehende Übergangssituation während des Krieges gesehen, um nach Beendigung des Krieges wieder zu den einstigen Rollenverteilungen zurückzukehren.

Sexualisierte Gewalt an Frauen wird als Kollateralschaden der Nachkriegswehen oft trivialisiert. Dabei müssen diese Formen der Gewalt, zumal wenn sie als gezielte Kriegsstrategie waffenähnlich angewandt wird, global geächtet und strafrechtlich verfolgt werden. Frauen, welche Opfer sexueller Gewalt wurden, haben neben körperlichen und psychischen Traumata zudem oftmals mit der ablehnenden Haltung ihrer Familienmitglieder zu kämpfen. Die Straflosigkeit der Täter setzt sich in Nachkriegssituationen fort, wenn Amnestien erlassen wer-

Vorbilder Elfenbeinküste und Liberia

Der Aktionsplan der Elfenbeinküste von Januar 2008 sieht unter anderem die verstärkte Beteiligung von Frauen in der Politik vor und will insgesamt Frauenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit stärken – dieser Aktionsplan ist selbst mit einem eigenen Budget zur Umsetzung ausgestattet und ist insofern vorbildlich.

Der nationale Aktionsplan Liberias vom März 2009 ist ebenfalls das Ergebnis eines intensiven Konsultationsprozesses mit zivilgesellschaftlichen Gruppen. Der Aktionsplan identifiziert zehn Themenschwerpunkte, anhand derer Frauenmenschenrechte in Sicherheits- und Friedenspolitik umgesetzt werden sollen – vor allem geht es um Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt und um Teilnahmerechte von Frauen im gesellschaftlichen Wiederaufbau. Eine nationale Steuerungsgruppe soll für die Umsetzung des Aktionsplanes sorgen, eine Beobachtungsgruppe aus den Reihen zivilgesellschaftlicher Organisationen soll die Umsetzung ebenfalls kontrollieren.

den, unter die auch geschlechtsspezifische Verbrechen fallen. Berücksichtigt wird die Situation der betroffenen Frauen meist erst, wenn der Frieden bereits geschlossen wurde. Dabei ist gerade die Übergangsperiode prägend für die Gesellschaft, und genau in dieser Phase ist es wichtig, Frauen mit ihren Rechten und Bedürfnissen wahrzunehmen, um ihre Situation nachhaltig zu verbessern. Nach wie vor leiden Frauen unter geschlechtsspezifischer, sexualisierter Gewalt, mangelnder Gesundheitsversorgung sowie einem schlechteren Zugang zu Bildung und Erwerbsarbeit. Doch auch die Perspektivlosigkeit der Männer, die häufig beschäftigungslos und ohne Arbeit sind, spielt in Nachkriegsländern eine Rolle als Quelle von Konflikten zwischen den Geschlechtern.

Die Ausgangslage für die Umsetzung der Resolution 1325 ist also denkbar prekär. Dennoch zielt dieses Dokument und die weiteren, die im Sicherheitsrat verabschiedet worden sind, genau darauf ab: Frauen und Mädchen die Teilhabe an politischen und gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen zu gewähren, ihnen Sicherheit vor geschlechtsspezifischen Verbrechen zu bieten und ihre rechtliche Situation zu stärken. Wie unterschiedlich diese Verpflichtungen in der politischen Realität und dem gesellschaftlichen Alltag umgesetzt werden, zeigen Fallbeispiele aus Afghanistan und Liberia.

Afghanistan

Das Recht auf Teilnahme am politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiederaufbau des Landes für Frauen ist eine der zentralen Forderungen der Resolution 1325. Schon an den Friedensverhandlungen auf dem Bonner Petersberg 2001 waren Frauen beteiligt – auch im afghanischen Parlament ist per Quote ein Anteil von bis zu 30 Prozent Frauen gesichert. Doch das scheint ein Pyrrhussieg angesichts der fatalen sicherheitspolitischen Lage des Landes und deren Folgen insbesondere für Frauen und Mädchen. Ihre Sicherheitssituation und ihre rechtliche Stellung haben sich seit 2005 wieder massiv verschlechtert. Nahezu 90 Prozent der Frauen und Mädchen sind von häuslicher Gewalt betroffen, gut die Hälfte erlebt auch sexuelle

Gewalt. 70 bis 80 Prozent der Ehen werden unter Zwang geschlossen, gut die Hälfte der Bräute sind Mädchen unter 16 Jahren. Ihnen bleibt die Chance auf Schulbildung auch nach fast zehn Jahren „Wiederaufbau“ verwehrt: Während 75 Prozent der Jungen zur Schule gehen, sind es bei den Mädchen nur 25 Prozent.

Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist nicht nur allgegenwärtig; auch die Straflosigkeit der Täter besteht fort. Engagierte Frauenrechtlerinnen kommen deshalb zum zynischen Schluss, dass die „Verfügungsgewalt patriarchaler Männer über Frauen“ wieder hergestellt sei – auch ohne Talibanherrschaft. Während einst die Befreiung der geknechteten afghanischen Frauen von der Burkha und die Verbreitung von Frauenmensenrechten, für die auch die Resolution 1325 steht, als eine Begründung für den Krieg in Afghanistan von westlicher Seite angeführt wurde, ziehen sich die Streitkräfte heute auf beschwichtigende Formulierungen zurück. Es sei nicht die Aufgabe von ISAF, den gesellschaftlichen Wandel in Afghanistan zu beschleunigen, verlautet es etwa aus Führungskreisen der Bundeswehr.

Dabei hängen Frieden und Geschlechtergerechtigkeit als Prinzip des gesell-

schaftlichen Zusammenlebens eng zusammen. Beklagenswert ist in Afghanistan vor allem die Politik der Straflosigkeit, die geschlechtsspezifische Verbrechen ungesühnt lässt. Geschlechtsspezifische Gewalt hat inzwischen pandemische Ausmaße angenommen. Frauen, die sich ihrer Rechte bewusst sind und darum kämpfen, sind immer wieder Opfer gezielter Anschläge geworden. Afghanischen Parlamentarierinnen gelingt es nicht, ein Gesetz auf den Weg zu bringen, dass die Vergewaltigung von Frauen und Kindern unter Strafe stellt. Bestraft wird nur „zina“ - die Unzucht außerhalb der Ehe: Das Gesetz macht aber keinen Unterschied zwischen freiwilliger und gewaltsamer Unzucht. Die Schande bleibt deshalb eher am Opfer als am Täter hängen, und viele Frauen, die sexualisierte Gewalt zur Anzeige brachten, mussten erleben, dass sie in den Gefängnissen und Polizeiwachen noch einmal Gewalthandlungen ausgeliefert waren, andere wurden mit den Tätern gar zwangsverheiratet oder getötet.

Den grausamen Höhepunkt dieser Entwicklung schuf der amtierende Präsident Karsai mit der Unterzeichnung eines Gesetzes zur Legitimation von Vergewaltigung in der Ehe im Jahr 2009. Nachdem die internationale Staatengemeinschaft und zahl-



Mitglieder der Organisation „Women in Peace Building Network“ demonstrieren am 28.8.2003 vor der US-Botschaft in Monrovia für den Frieden in Liberia und ein schnelles Ende des Bürgerkriegs.

Unter anderem dank ihres Einsatzes wurde Liberia nach Beendigung des Bürgerkriegs zu einem Vorbild für die Umsetzung der Resolution 1325. Bei der VN Mission UNMIL war von Anfang an ein Gender-Mainstreaming-Ansatz fester Bestandteil und 2005 wurde mit Ellen Johnson Sirleaf eine dezidiert geschlechtersensible Frau zur Präsidentin gewählt.

Foto: picture alliance

reiche Nicht-Regierungsorganisationen gegen Beschluss dieses Gesetzes protestierten, wurde es in seiner Form abgeschwächt. Unverändert bleibt jedoch das Recht des Mannes, seine Frau zum Geschlechtsverkehr zwingen zu dürfen. Kritik an der anhaltenden „Kultur der Straflosigkeit“ übte 2009 auch die VN-Menschenrechtsbeauftragte Navanethem Pillay in ihrem Bericht zu Afghanistan. Offen kritisiert sie darin das korrupte und dysfunktionale Justizwesen des Landes und prangert die geschlechtsspezifische Gewalt an, die Frauen ihrer elementaren Rechte beraube.

Politisch engagierte Frauen und solche, die am öffentlichen Leben teilhaben, wie etwa Lehrerinnen, müssen tagtäglich um ihre physische Sicherheit fürchten - religiöse Führer, unter ihnen Vertreter der Taliban, rufen gezielt zu ihrer Tötung auf. Malalai Dschoya, Afghanistans bekannteste Frauenrechtlerin und ehemalige Parlamentarierin, schätzt die Sicherheitslage ihres Landes schlimmer ein als noch während der Taliban-Herrschaft. Sie machte 2003 von sich reden, als sie während der großen Ratsversammlung, der Loya Dschirga, die Strafverfolgung von Warlords und Kriegsverbrechern forderte und anschließend unter VN-Polizeischutz gestellt werden musste. Während sie sich gezielt für die Stärkung von Frauenmenschenrechten einsetzt, scheint die weibliche Quotenregelung in dieser Hinsicht wenig zu bewirken. Die Autorin Ute Scheub verweist darauf, dass sich die wenigsten afghanischen Parlamentarierinnen als Frauenrechtlerinnen verstünden. Vielmehr agierten viele als Abgeordnete ihrer Klans und Warlords und würden zudem von ihren männlichen Kollegen kaum ernst genommen.

Und selbst dort, wo eine stellenweise Umsetzung der Resolution 1325 angestrebt wird, gibt es viele Schwachstellen. So existieren nur in der Hauptstadt Büros, an die sich Frauen bei sexueller Gewalt wenden können. Auf dem Land gibt es diese Möglichkeit nicht. Ohne die Entwicklung effektiver juristischer und gesellschaftlicher Mechanismen zur Verurteilung von sexueller Gewalt gegen Frauen wird Afghanistan nicht in der Lage sein, die Verpflichtungen, die die Unterzeichnung der Konvention zur Beendigung jeglicher Form von Gewalt gegen Frauen impliziert, einzuhalten. Dieser Meinung ist auch Najla Deghamnejad, Ab-

geordnete des afghanischen Parlaments. Sie sieht in der Straflosigkeit eines der größten Probleme ihres Landes. Doch ihr Blick geht weiter, sehr differenziert betrachtet sie die Bemühungen um Gleichberechtigung nach dem Sturz der Taliban. Sie ist der Ansicht, dass es für das Verständnis vieler Männer einen zu schnellen Wandel gab, dem diese nun mit doppelter Kraft in die andere Richtung begegnen. Begründet ist diese Reaktion in der tiefen traditionellen Verwurzelung patriarchaler Strukturen, in denen Bildung von Frauen und Mädchen mit Unanständigkeit gleichgesetzt wird. Der Kampf um Gleichberechtigung muss von den Frauen ausgehen, sie müssen ihren Weg der Emanzipation finden und ihn Stück für Stück gehen. Zwar sind Bildung und Ausbildung von Frauen ein umstrittenes und offenbar hochsymbolisches Politikfeld, doch muss sich die Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft stärker auf die systematische sexualisierte Gewalt gegen Frauen und ihre strukturellen Ursachen richten – schließlich geht es dabei um unteilbare, universal gültige Menschenrechte, die auch jenseits der Resolution 1325 Bestand haben.

Liberia

Dass die geschlechterbewusste Regierungsführung einen Unterschied macht und die rechtliche Situation von Frauen und Mädchen sowie deren Sicherheitssituation erheblich verbessern kann, zeigt das Beispiel Liberias. Dort tobte ein jahrzehntelanger Bürgerkrieg, der viel Leid über die Zivilbevölkerung brachte. Nach dem Friedensschluss wurde mit Ellen Johnson Sirleaf 2005 eine auf dem internationalen politischen Parkett äußerst erfahrene und vor allem geschlechtersensible Frau zur Präsidentin gewählt. Sie arbeitete lange Jahre für das VN-Entwicklungsprogramm und verfasste 2002 zusammen mit der damaligen Verteidigungsministerin aus Norwegen, Elisabeth Rehn, für den Entwicklungsfond für Frauen der Vereinten Nationen den Bericht zu „Frauen, Krieg und Frieden“.

Eine starke Frau an der Spitze des Landes, eine ausschließlich aus Frauen bestehende Polizeieinheit und ein fortschrittliches Gesetz zum Schutz von Opfern sexueller Gewalt bilden die Grundlage für die Ent-

Friedensmissionen der VN und Gender

Von 18 VN-Friedensmissionen gibt es in zehn Missionen einen Beauftragten für Geschlechterfragen, der/die dafür zuständig ist, das VN-Personal für Geschlechterfragen zu sensibilisieren und Geschlechterperspektiven in der Mission zu berücksichtigen. Genderbeauftragte gibt es in:

- ◆ Afghanistan (UNAMA)
http://www.unama-afg.org/about/_gender/gender.htm
- ◆ Burundi (ONUB)
- ◆ Elfenbeinküste (UNOCI)
- ◆ Demokratische Republik Kongo (MONUC)
<http://monusco.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4108>
- ◆ Haiti (MINUSTAH)
- ◆ Kosovo (UNMIK)
- ◆ Liberia (UNMIL)
<http://www.unmil.org>
- ◆ Sierra Leone (UNAMSIL)
- ◆ Sudan (UNMIS)
- ◆ Osttimor (UNOTIL)

wicklung Liberias zu einem Vorbild der Umsetzung von 1325 im Hinblick auf die Rechte von Frauen in Nachkriegssituationen. Liberia hat in seinem Aktionsplan zur Umsetzung von 1325 ebenfalls nationale Akzente gesetzt. So sollen hier Frauen aus ländlichen Gebieten besonders gefördert und in den politischen Prozess mit einbezogen werden. In enger Abstimmung mit der UNMIL-Mission der Vereinten Nationen stehen im Nachkriegsprozess vor allem präventive Maßnahmen, wie der Schutz von Frauen und Mädchen vor jeglicher Form von Gewalt sowie Teilnahmerechte an politischen Entscheidungsprozessen, im Vordergrund.

Die United Nations Mission in Liberia (UNMIL) war von Anfang an mit einem Gender-Mainstreaming-Ansatz ausgestattet. Joana Foster war als Senior Gender Advisor verantwortlich für die Beachtung und den Schutz der Bedürfnisse und Rechte der Frauen in der Friedensmission und in der Demobilisierungs- und Reintegrationsphase.

Als Erfolg des Gender Aspekts in UNMIL ist die erstmalige Trennung von Frauen und Männern während des DDR-Programms anzusehen. Rund 25 000 Frauen wurden demobilisiert, sie erhielten neben einer finanziellen Anschubzahlung teilweise auch weiterführende Ausbildungen und konnten an Reintegrationsprojekten teilnehmen. 30% bis 40% der Kämpfer im liberianischen Bürgerkrieg waren Frauen, die höchste Rate, die jemals in einem Konflikt entstanden ist.

Nicht unumstritten, aber sicherlich einzigartig in der Geschichte der VN-Friedensmissionen ist die ausschließlich aus Frauen bestehende Polizeieinheit aus Indien, die in den Straßen von Monrovia für Ruhe und Ordnung und vor dem Präsidentenpalast für den Schutz des ersten weiblichen Staatsoberhauptes Afrikas sorgt. Seit Beginn der Mission, geführt von Ellen Margrethe Loj aus Dänemark, verbuchen die Polizistinnen Erfolge, denn die Kriminalitätsrate sinkt, Vergewaltigungen von Frauen werden öfter angezeigt und Frauen bewerben sich vermehrt für den Polizeidienst. Gerard J. DeGroot, Professor der St. Andrews Universität Schottland, spricht von einem Zivilisierungseffekt, den Frauen durch ihre öffentliche Anwesenheit auf Männergruppen ausüben.

Doch es gibt auch Negatives zu berichten: Die Ermittlung gegen 319 Peacekeeper wegen sexueller Übergriffe im Zeitraum 2000 - 2006 zeigen, dass Friedensmissionen der Vereinten Nationen immer noch vor grundlegenden Problemen stehen. Und auch die aktuelle Situation zum Schutz und der Sicherheit der Frauen vor sexueller Gewalt ist nicht beruhigend. Es existiert zwar seit 2006 ein strenges Gesetz, welches Vergewaltigungen mit einer bis zu 10-jährigen Haftstrafe verurteilt, solange jedoch die Gesellschaft Vergewaltigungen nicht verurteilt und junge Männer in dem Glauben und nach den Werten erzogen werden, sie könnten über die Körper der Frauen bestimmen und ihre Bedürfnisse mit Gewalt erfüllen, solange kann nicht von einer nachhaltigen Gleichheit oder Gerechtigkeit gesprochen werden.

Fazit

Die Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“ bleibt auch zehn Jahre nach ihrer Verabschiedung ein wichtiger Meilenstein für Frauenmenschenrechte, insbesondere vor, während und nach bewaffneten Konflikten. Der transnationalen Frauenbewegung ist es zu verdanken, dass aus einer Sicherheitsratsresolution ein „living document“ geworden ist und damit zum inhaltlichen Schwerpunkt für viele Nicht-Regierungsorganisationen. So auch für die hessische Friedenspreisträgerin Dekha Ibrahim Abdi, die auf die Bedeutung von 1325 für ihr eigenes politisches Engagement in Kenia verwies: „Mit Hilfe von 1325 können wir als Zivilgesellschaft unsere Regierung immer wieder unter Druck setzen.“

Bei aller Euphorie darüber, dass der Sicherheitsrat sich mit geschlechtsspezifischen Fragestellungen befasst hat, darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Umsetzung der Resolution 1325 auf globaler und nationaler Ebene immer noch am Anfang steht. Gerade im Sicherheitssektor dominieren weiterhin hegemoniale Männlichkeitskonzepte, und selbst in westlichen Streitkräften ist die Überzeugung nach wie vor verbreitet, dass Männlichkeit für Kampfkraft steht. Auch in Kriegs- und Krisengebieten kollidieren Frauenmenschenrechte und die Normen der Resolution 1325 mit geschlechterstereotypen Vorstel-

lungen. Frauen müssen sich noch immer mit geschlechterstereotypem Denken und Ignoranz in den Friedensmissionen konfrontieren lassen. Igballe Rogova, Mitbegründerin des Kosovo-Frauenetzwerkes, berichtete auf der Berliner Konferenz Roadmap to 1325 davon, dass der damalige VN-Botschafter ein Treffen zum Status des Kosovo mit den Worten unterbrach: „Status ist ein Thema für die politischen Parteien. Lassen Sie uns über Frauendinge reden, beispielsweise über 1325.“ Dabei soll es nach den Inhalten von 1325 gerade um Teilhaberechte von Frauen am Wiederaufbau und den politischen Fragen des Landes gehen. Von OSZE-Offiziellen hörten die Kosovo-Frauen auf die Frage nach Teilhaberechten, dass ihre Gesellschaft traditionell patriarchal organisiert sei und die politische Neuorganisation des Landes den Männern vorbehalten sein sollte. So scheint das Glas noch immer halb leer, wenn es um die Rechte von Frauen in der Friedenskonsolidierung geht. Ob und inwieweit die Normen der Resolution 1325 umgesetzt werden, bleibt noch allzu oft abhängig davon, inwieweit die Vertreter internationaler Organisationen selbst über geschlechtersensibles Verständnis verfügen.

Gleichberechtigung und Geschlechtergerechtigkeit sind Strategien, die Gesellschaften langfristig ein friedlicheres Zusammenleben ermöglichen. Gerechtigkeit aus der geschlechtersensiblen Perspektive fordert Frauen als Gleiche gerecht zu behandeln, ihre Ansprüche in gleicher Weise zu berücksichtigen, wie die der Männer, dabei jedoch offen und sensibel für geschlechtliche Unterschiede und Ansprüche zu sein. Genau darum geht es auch der Resolution 1325 – vor allem im Hinblick auf größere Teilhaberechte von Frauen und die Anerkennung ihrer besonderen Fähigkeiten als Friedensaktivistinnen.

Die Bestandsaufnahme zur Umsetzung hat die Defizite deutlich werden lassen. Blickt man auf den Stand der Implementierung, so fällt die Bewertung je nach Land und Region sehr unterschiedlich aus, wie die Fallbeispiele aus Afghanistan und Liberia zeigen. Trotz ihrer rechtlichen Verbindlichkeit haben bislang nur wenige Staaten Aktionspläne verabschiedet, anhand derer die Umsetzung konkretisiert und mit Finanzmitteln ausgestattet wird. Deutschland hat es bislang versäumt, einen eigenen nati-



Frauenprotesten dient die Resolution 1325 als Referenzrahmen - und: nur Proteste von Frauen „von der Basis“ in den allen Ländern können auf Dauer internationales Regieren beeinflussen. Hier auf dem Foto zu sehen ist eine Frau in Bogota, Kolumbien am Internationalen Tag zur Abschaffung von Gewalt gegen Frauen auf einem Protestmarsch.

Foto: picture alliance

onalen Aktionsplan zu entwickeln, in dem spezifische Schwerpunkte, beispielsweise der Krisenprävention, geschlechtersensibel ausbuchstabiert werden. Das Jubiläumsjahr 2010 wäre ein guter Anlass für die deutsche Regierung, dieses Versäumnis auszumerzen und einen Aktionsplan zu erlassen. Die Chancen hierfür stehen allerdings schlecht und, so meinte eine Zuständige des Auswärtigen Amtes, ohne Budget nütze auch der schönste Aktionsplan nichts.

Frauen und Mädchen in Kriegs-, Krisen und Konfliktregionen profitieren kaum von Resolution 1325 und den Folgeresolutionen, insbesondere 1820 und 1888. Das Beispiel Afghanistan macht die besondere Problematik geschlechtsspezifischer, häuslicher und sexualisierter Gewalt deutlich. Dabei ist es fatal, auf die patriarchale Organisation der afghanischen Gesellschaft zu verweisen, schließlich geht es um elementare Menschenrechte. Der Blick durch die Linse der geschlechtersensiblen Gerechtigkeitsforschung hilft, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Resolution 1325 zu verdeutlichen. Gerechtigkeit verlangt für beide Geschlechter die gleiche Teilhabe am politischen, ökonomischen wie gesellschaftlichen Wiederaufbau des Landes. Dies beinhaltet die Revision bestehender Machtverhältnisse sowie die Benennung und Beseitigung patriarchaler Herrschaftsstrukturen. Eine solche Forderung dringt in den Kern westlich-dominierter Friedensmissionen vor und fragt nach den Grundlagen ihres konzeptionellen Verständnisses, das zwischen kulturellem Relativismus und liberal-universalistischer Oktroyierung zu lavieren scheint und nur allzu oft von strategischen Interessen dominiert wird. Einst dienten Frauenmensenrechte als Begrün-

dung für das westliche Kriegshandeln in Afghanistan, inzwischen wird das pandemische Ausmaß an sexualisierter Gewalt gegen Frauen und Kinder sowie die fortgesetzte Kultur der Straflosigkeit ohnmächtig hingenommen. Solange die Sicherheitssituation so prekär ist, müssen politisch engagierte Frauen um ihr Leben fürchten. Da helfen auch keine gut gemeinten Gender-Seminare westlicher Nicht-Regierungsorganisationen. Gerade sie geraten von feministischer Seite zunehmend in die Kritik. So spricht Deniz Kandiyoti beispielsweise vom „Paralleluniversum der technokratischen westlichen Ansätze des Gender Mainstreamings“ und der realen Welt vor Ort. Zudem begegnen viele afghanische Männer solchen Workshops mit Skepsis und fürchten, Frauen würden aufgewiegelt und lernten darin, die Herrschaft über Männer zu erlangen. Der Weg zu einer geschlechteregalitären Gesellschaft muss also auch über die Einbeziehung der Männer führen.

Positive Beispiele gibt es in dieser Hinsicht durchaus schon zu benennen. Padare ist eine Männerorganisation aus Zimbabwe, die Männlichkeit herausfordert und transformieren möchte, um Geschlechtergerechtigkeit und Frieden herzustellen. Ziel der Organisation ist es, die Männer zu ermuntern, sich aktiv an der Schaffung von gleichen Möglichkeiten der Geschlechter zu beteiligen und so zu einem Vorbild für andere Männer zu werden. Dies stellt sich als große Herausforderung dar, denn religiöse und kulturelle Argumente zur Rechtfertigung der Diskriminierung von Frauen sind allgegenwärtig und erfordern mehr Sensibilisierung und Geschlechtertraining mit Männern. Dieser Ansatz zeigt, dass die Lernprozesse der Konfliktbeilegung und

Zum Weiterlesen

Caprioli, Mary (2005): Primed for Conflict: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflicts, in: *International Studies Quarterly* 49, 161-178.

Gunda Werner Institute (2010): Roadmap to 1325. Resolution for gender-sensitive peace and security policies, Opladen.

Eifler, Christine/Seifert, Ruth (2009) (Hg.): *Gender Dynamics and Post-Conflict Reconstruction*, Frankfurt/M.

Schäfer, Rita (2008): *Frauen und Kriege in Afrika. Ein Beitrag zur Gender-Forschung*, Frankfurt am Main.

Scheub, Ute (2010): *Heldendämmerung: Die Krise der Männer und warum sie auch für Frauen gefährlich ist*, München.

* Herzlichen Dank an Sarah Glück für umfangreiche Recherchen und Mitarbeit an diesem Standpunkt während ihres Praktikums an der HSFK.

Friedensschaffung in beide Richtungen gehen müssen. Ein wichtiger zu berücksichtigender Aspekt bei der Implementierung von Resolution 1325 ist es, solche lokalen Modelle stärker zu fördern und international bekannt zu machen.

Das Beispiel Afghanistan ist stellvertretend für viele Konfliktgebiete, in denen selbst die elementaren Menschenrechte kaum beachtet werden und die Resolution 1325 keine Anwendung findet. Sexuelle und häusliche Gewalt prägen diese Gesellschaften und lassen keinen wirklichen Frieden entstehen. Neben einer notwendigen Abkehr von der Straflosigkeit und Amnestierung der Täter sind umfassendere Strategien zu entwickeln. Auch weisen wissenschaftliche Erkenntnisse auf einen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, der Chancenlosigkeit auf Existenzsicherung und geschlechtsspezifischer Gewaltanwendung hin. Allein auf die traditionelle patriarchale Organisation von Gesellschaften als Ursache für geschlechtsspezifische Gewalt zu verweisen, verkennt die wesentlich komplexeren Zusammenhänge. Vielmehr hilft erneut der Blick auf die Konzeption geschlechtersensibler Gerechtigkeitsvorstellungen. Dort geht es genau um die Bekämpfung von Armut und sozialer Ungerechtigkeit nicht nur auf nationaler Ebene, sondern im globalen Stil. Die Resolution 1325 hatte auf die Benennung dieser Zusammenhänge verzichtet, weil die Sicherheitsratsmitglieder sie als zu „politisch“ befanden – dies bleibt ein Versäumnis.

Die VN-Sonderberichterstatterin für Menschenrechte, Yakin Ertürk, bestätigt

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

die Ergebnisse der geschlechtersensiblen Gerechtigkeitsforschung. Sie identifiziert drei Schlüsselemente, um sexualisierter Gewalt global zu begegnen. (1) Die Veränderung der Arbeitsteilung, die Frauen die unbezahlte Familienarbeit aufbürdet und aus dem öffentlichen Raum heraushält. (2) Die Veränderung der globalen Makroökonomie, die lokale Wirtschaftsformen zerstört und Frauen in schlecht bezahlte, unsichere Jobs oder sexuelle Ausbeutung (Prostitution, insbesondere in Nachkriegssituationen) drängt sowie (3) die Veränderung der Ökonomie bewaffneter Konflikte, die Gewalt normalisiert, in Gesellschaften verbreitet und die Straflosigkeit der Täter in Kauf nimmt. Von daher hält sie es mit der geschlechtersensiblen Gerechtigkeits-theorie: Politische Menschenrechte, wie Teilhabe an Friedensprozessen, dürfen nicht von sozialen und ökonomischen Rechten – Einkommen, Gesundheitsversorgung etc.

– getrennt werden. Die Resolution 1325 ist nur ein Anfang und dazu noch einer, der aus einer geschlechtersensiblen Gerechtigkeitsperspektive zu kurz greift, weil die strukturellen Ursachen für Konflikte und Geschlechterungleichheit dort nicht ausreichend benannt und berücksichtigt worden sind.



Dr. Simone Wisotzki (Jahrgang 1968) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSKF. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen u.a. humanitäre Rüstungskontrolle und Geschlechterperspektiven in der Friedens- und Konfliktforschung.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSKF, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSKF ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSKF, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der HSKF-Standpunkte ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSKF · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332