

1325: Herausforderungen für die schweizerische Friedensförderung

Veranstaltung vom 31. August 2007

Kursaal Bern

Umsetzung von 1325: Was ist die Rolle der Zivilgesellschaft?

Referat von Cécile Bühlmann, Geschäftsleiterin des cf d

Sehr geehrte Damen und Herren BotschafterInnen, Ratsmitglieder, Mitarbeitende der Bundesverwaltung, liebe Mitstreiterinnen aus befreundeten Organisationen

Vorbemerkung

Mir wurde die nicht ganz einfache Aufgabe gestellt, zu referieren, was die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UNO-Resolution 1325 sei. Für diese Gelegenheit möchte ich den OrganisatorInnen dieser Tagung herzlich danken, gleichzeitig aber die Erwartungen relativieren, die mit diesem Titel möglicherweise geweckt worden sind: ich vertrete hier nicht die ganze Zivilgesellschaft! Das wäre etwa gleich anmassend, wie wenn eine politische Partei für sich in Anspruch nehmen würde, sie vertrete das ganze Volk! Damit es also gleich klar ist: ich vertrete nicht die ganze Zivilgesellschaft. Ich bin hier als Vertreterin einer zivilgesellschaftlichen Organisation. Angesichts der Bedeutung des heutigen Themas für die Geschlechterfrage ist es aber wahrscheinlich kein Zufall, dass ich als Vertreterin einer feministischen Friedensorganisation eingeladen wurde, über die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu sprechen, aus dieser Perspektive beleuchte ich die mir gestellte Frage. Ich bin aber sicher, dass es eine grosse Schnittmenge geteilter Erfahrungen und Einschätzungen der hier anwesenden NGOs gibt und denke, dass Viele Vieles von dem was ich sage, ähnlich gewichten.

Die Zivilgesellschaft als Promotorin von Gleichberechtigung und Gleichstellung in der Friedenspolitik

Die UNO-Resolution 1325 ist das Resultat einer langjährigen Kampagne von Frauen-, Menschenrechts, und Friedensorganisationen. Es waren die Weltfrauenkonferenzen in Mexiko, Kopenhagen Nairobi und Peking, welche die Vorarbeit leisteten für die Verabschiedung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit, um die es heute geht. Alle diese Konferenzen sensibilisierten die Menschen in der ganzen Welt für die unterschiedlichen Situationen, Rollen, Handlungsfelder und Forderungen von Frauen und Männern, auch in gewaltsamen Konflikten. Sie analysierten die Zusammenhänge von Geschlecht, Krieg und Gewalt und kritisierten militaristische Sicherheitskonzepte. Sie zeigten, wie sich Gewaltkonflikte auf die Situation von Frauen und Mädchen auswirken, sie wiesen Wege, um gegen Gewalt und Diskriminierung vorzugehen. Und sie bauten politischen Druck auf, 1325 kam also nicht auf eigenen Füßen daher!

An der Weltfrauenkonferenz 1995 unterzeichneten 189 Staaten die Aktionsplattform von Beijing. Sie ist bis heute für an Genderfragen Interessierte das Referenzdokument, weil sie minutiös die Diskriminierung von Frauen in verschiedenen Themenbereichen auflistet, darunter eben auch die im Kontext bewaffneter Konflikte. Die Aktionsplattform belässt es aber nicht nur bei der Analyse, sondern listet Massnahmen zur Gleichstellung auf und verpflichtet die Staaten, diese in nationale Aktionspläne zu übersetzen. Dem ist die Schweiz gefolgt, der Schweizer Bundesrat verabschiedete vier Jahre später, 1999, den schweizerischen «Aktionsplan zur Gleichstellung von Frau und Mann». Dieses Dokument gilt als eine Art Bibel der Gleichstellung und die Umsetzung der darin geforderten Massnahmen würde real die Verwirklichung der Geschlechtergerechtigkeit bedeuten. Ein zweites wichtiges Ereignis: 1997 hat die Schweiz die UNO-Konvention über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) ratifiziert. Einige der hier anwesenden NGOs haben sich am Bericht der NGO-Koordination post-beijing Schweiz beteiligt, der im Jahr 2002 entstanden ist und kennen die entsprechenden Dokumente deshalb sehr genau.

In die Dynamik von Post-Beijing muss auch 1325 verortet werden: 2000 hielt der UNO-Sicherheitsrat zum ersten Mal in seiner Geschichte eine ganze Session zu Frauen, Frieden und Sicherheit ab und verabschiedete die Resolution 1325, das war ein Meilenstein für die Frauen. Wie die anderen Frauenrechts-Instrumente basiert auch 1325 auf Erfahrungen, Analysen und Forderungen aus der Zivilgesellschaft. Das gleiche gilt für den Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung von 1325, den die Schweiz dieses Jahr am 8. März, am Internationalen Frauentag lanciert hat. Zivilgesellschaftliche Akteurinnen haben Druck gemacht, dass der Bundesrat seine Hausaufgaben macht. Eine wichtige Rolle spielten dabei zum Beispiel Amnesty Schweiz, das Heks und der cfd mit der Postkartenaktion „Der Code ist nicht geheim“.

Würdigung des Nationalen Aktionsplans NAP

Um die Würdigung und Auslotung des Nationalen Aktionsplans aus zivilgesellschaftlicher – und im Sinne der UNO-Resolution 1325 aus feministisch-friedenspolitischer Sicht – geht es mir heute. Dazu bietet der NAP selbst Hand und einen Rahmen, indem er sich als «entwicklungsfähiges Dokument» bezeichnet und ein Mitwirkungsverfahren für «Personen und Organisationen» verankert, «die in der Friedensförderung tätig sind». Das ist einladend und innovativ und wird hoffentlich in Zukunft rege benützt!

Der NAP bietet eine gute Grundlage und Legitimationsbasis für eine geschlechtergerechte Schweizer Friedensförderung. Denn er benennt konkrete Aktionsfelder, bezeichnet zuständige AkteurInnen und beschreibt auf den Ebenen von Policy, Operationellem und Personal Massnahmen, um die Ziele von 1325 umzusetzen.

Diese Ziele sind:

- / die verstärkte Partizipation von Frauen in der Friedensförderung
- / die Prävention gender-spezifischer Gewalt
- / der Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen
- / das Gendermainstreaming in allen Projekten und Programmen der Friedensförderung.

Auf der normativen Ebene schafft der NAP Bedeutung für die Anerkennung der Zusammenhänge von Geschlecht, Krieg und Frieden. Für die Umsetzung und die Aufwertung jedoch – gerade im Rahmen offizieller Prozesse der Konfliktprävention und Friedensförderung – braucht er die Beteiligung der Zivilgesellschaft. Dies nicht nur zwecks Delegation von praktischen Aufgaben top down, sondern vor allem für eine zielgerechte Interpretation und Entwicklung von 1325.

Weshalb komme ich zu dieser Einschätzung? Ich möchte drei Gründe nennen:

1. Sie liegen im Ansatz der Resolution 1325 selbst
2. Sie liegen in der Frage nach dem Verständnis von Sicherheit und Friedensförderung
3. Sie liegen im tatsächlichen Zugang von Frauen zu Macht und Definitionsmacht.

1. **Ansatz der Resolution 1325**

Paradigmenwechsel

1325 reflektiert das Verständnis, dass Perspektiven, Bedürfnisse und Forderungen von Frauen in der Konfliktprävention und Friedensförderung repräsentiert werden müssen. 1325 anerkennt die Rolle und Relevanz von Frauen in der Friedenspolitik. Letztlich steht hinter der Verabschiedung von 1325 die Einsicht, dass die Integration von Frauen in die Friedenspolitik sowie die Beachtung des Faktors Geschlecht in der Friedensförderung kein Luxus sind, sondern dass sie eine Voraussetzung sind, um Konflikte zu überhaupt zu verstehen und zu bearbeiten. Oder utilitaristisch ausgedrückt: um den Ausbruch von Kriegen zu verhindern und um Friedensprozesse voranzubringen, ist die Integration von Frauen unabdingbar.

Diese Prämissen setzen einen neuen Standard für die Aktionen von Regierungen, des Sicherheitsrats und des UN-Systems überhaupt.

Ein Mittel zur Erreichung dieses Standards, welches 1325 explizit nennt und welches der NAP detailliert aufführt, ist das Gender Mainstreaming, die Berücksichtigung des Geschlechts als Querschnittsaufgabe. Damit hat die Verwaltung mittlerweile Erfahrung. Erlauben Sie mir eine kritische Anmerkung: Gender Mainstreaming ist jedoch kein Ziel, sondern ein Instrument zur Erreichung einer geschlechtergerechten Welt. Zu oft geht beim zählen, messen und verwalten das politische Ziel verloren, nämlich die reale Gleichstellung und im Fall von 1325 die systematisch Berücksichtigung von Geschlechteraspekten in der Friedensförderung.

Gerade im Bezug auf die UNO-Resolution 1325 spielen zivilgesellschaftliche AkteurInnen hier eine wichtige Rolle und sorgen dafür, dass die politische Innovationskraft der Resolution nicht verpufft. 1325 bedeutet nämlich nicht einfach ein klassisches frauenspezifisches Instrument mehr, sondern einen eigentlichen Paradigmenwechsel: zum ersten Mal werden der Faktor Geschlecht und die Ordnung der Geschlechter explizit in Zusammenhang gebracht mit gewaltsamen Konflikten, ihrer Entstehung, Bearbeitung und Prävention. Und erstmals werden Geschlechtersensibilität und Frauenrechte als konstituierend betrachtet für eine erfolgreiche Friedensförderung. Dies bedeutet eine Abkehr

- / von der Beurteilung von Frauenrechtsverletzungen als unvermeidlichem Kollateralschaden von Kriegen
- / und von einem engen Schutzgedanken, welcher den Opfern Handlungsmacht abspricht.

Die Erkenntnis, dass Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten besonders verletzlich sind und Schutz brauchen, gerade weil Gewalt gegen Frauen systematisch als Waffe eingesetzt wurde und wird, ist ja nicht neu. Bereits das Nürnberger Tribunal hat mit Zustimmung der UN-Generalversammlung festgehalten, dass in Kriegen Frauen vergewaltigt werden und dies ein Kriegsverbrechen und ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit sei. Und Artikel 27 der 4. Genfer Konvention von 1949 fordert explizit: «Die Frauen sollen besonders vor jedem Angriff auf ihre Ehre und namentlich vor Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution und jeder unzünftigen Handlung geschützt werden.» Die Anerkennung von Frauenrechtsverletzungen als Kriegsverbrechen und der Ausbau des Schutzes der Betroffenen wurde seither in verschiedenen Institutionen des internationalen Rechts weiter entwickelt.

2. Verständnis von Sicherheit und Friedensförderung

Was ist neu an 1325?

1325 stellt den Schutzgedanken in Zusammenhang mit der Geschlechterordnung und mit der Partizipation von Frauen an Entscheidungsprozessen im Kontext von Krieg und Frieden. Dies bedeutet eine Abkehr von der einseitigen Sicht auf Frauen als Opfer und Objekt. Frauen, auch Gewalt betroffene Frauen, sind im Verständnis von 1325 Subjekte mit Handlungsmacht.

1325 ist von seiner Entstehung und seinem Gehalt her eng verknüpft mit Vorläufer-Instrumenten gegen strukturelle geschlechtsspezifische Gewalt:

- / mit der internationalen «Frauenrechtskonvention»,
- / mit dem Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung gegen Frauen CEDAW,
- / mit nationalen Gleichstellungsgesetzen

Ihre Umsetzung im Inland ist die Grundvoraussetzung für ein gendersensitives friedenspolitisches Engagement im Ausland, daran führt kein Weg vorbei! Sonst müsste sich die Schweiz vorwerfen lassen, dass ihr friedenspolitisches Engagement aussen fix und innen nix sei!

Für die Zivilgesellschaft beginnen bewaffnete Konflikte nicht erst mit der offiziellen Kriegserklärung und sind nicht beendet mit einem Waffenstillstand. Ihr Gewaltbegriff ist weiter und bezieht Alltagsrealitäten und soziale Ungleichheit mit ein.

Das praktische und politische Wissen über die Zusammenhänge

- / von sozialem und ökonomischem Ausschluss und physischer Vertreibung,
- / von Kriegsgewalt und häuslicher Gewalt
- / von der Militarisierung ziviler gesellschaftlicher Domänen und der Diskriminierung der Frauen

liegt in der Zivilgesellschaft.

Das Know-how für die Prävention gender-spezifischer Gewalt liegt bei lokal tätigen und international vernetzten Frauenorganisationen und muss dort abgeholt werden. Sie können definieren, welchen Schutz vor welcher Bedrohung Frauen im jeweiligen Kontext brauchen und wollen. Oft steht nicht an erster Stelle der Schutz vor Gewalt und Missbrauch feindlicher Kräfte, sondern der Schutz vor den manifesten Folgen der eigenen militarisierten Gesellschaft: häusliche Gewalt, strukturelle Gewalt, sozialer und ökonomischer Ausschluss, fehlender Zugang zu Gesundheit und Bildung. Dies bedeutet nicht zuletzt Definitionsmacht zu beanspruchen und hegemoniale Vorstellungen von Sicherheit zu durchbrechen.

1325 konsequent angewendet

Wenn Schweizer NGOs eine Initiative gegen Waffenausfuhr unterstützen und eine Initiative für den Schutz vor Waffengewalt lancieren, handeln sie konsequent im Sinne von 1325, weil sie sich auf Erfahrungen in der Entwicklungszusammenarbeit, der Menschenrechtsarbeit und der feministischen Politik stützen, die heisst: Militarisierung und Waffengewalt untergraben zivilgesellschaftliche Anstrengungen und Erfolge der Entwicklungszusammenarbeit, der Gleichstellungspolitik, der Migrationspolitik. Wenn Schweizer NGOs sich deshalb konsequent für eine zivile Friedensförderung einsetzen, werden sie unangenehm für die offizielle Friedenspolitik, die sich in zivil-militärischer Kooperation übt. Es ist die genuine Aufgabe und es liegt in der Kompetenz zivilgesellschaftlicher AkteurInnen zu fragen:

- / Wer hat die Definitionsmacht in diesen zivil-militärischen Arrangements?
- / Welche Logik schlägt durch, die exklusive, hierarchische und militärische oder die breit abgestützte und lokal verankerte zivile?
- / Wie viele Ressourcen werden verlagert von zivilen zu militärischen Aktivitäten?
- / Um welche und wessen Sicherheit geht es, wenn das Militär Humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sichern will? Oder geht es etwa nur darum, ein Umfeld zu bestellen und Sympathien zu gewinnen für reguläre Truppen?

Individuelle und systematische Gewaltübergriffe von Soldaten gegen Frauen – auch im Rahmen von Humanitären und Friedensmissionen – sind häufig und gut belegt. Diesem Phänomen trägt auch der Schweizer NAP zu 1325 Rechnung: mit Sensibilisierung, Schulung und Verhaltensregeln soll Abhilfe geschafft werden.

1325 bedeutet aber mehr: Die Resolution deckt den Zusammenhang auf von Frauenrechtsverletzungen und Gewaltkonflikten und will die Hegemonie von Männlichkeit und Militär durchbrechen. Die Idee von 1325 ernst nehmen, heisst deshalb, die Militarisierung der Innen- und Aussenpolitik, der Migrations- und Flüchtlingspolitik, der Humanitären Hilfe und der Friedenspolitik zu verhindern.

Militärische Logik konstituiert sich über die hierarchische Geschlechterordnung. Sie schliesst Geschlechtergerechtigkeit und die Interessenvertretung von Frauen aus – dies auch wenn biologische Frauen beteiligt sind. Wo das Militär das Sagen hat, ist die Partizipation von Frauen begrenzt und Empowerment ausgeschlossen.

3. Zugang zu Macht und Definitionsmacht

Empowerment

Alle Aspekte von 1325 – Schutz, Gender Mainstreaming, Partizipation – sind für sich und in Verbindung zueinander relevant. Kernstück und explizit ausgeführt an die Adresse der Mitgliedstaaten und des UN-Generalsekretärs ist der direkte Einbezug von Frauen in das offizielle Konfliktpräventionsmanagement und in formale Friedensförderungsprozesse. Der Aspekt der Partizipation kann am meisten Dynamik für die Veränderung der ungleichen Geschlechterverhältnisse auslösen. Im Schweizer Aktionsplan zu 1325 ist er an erster Stelle prominent aufgeführt.

Der Aspekt der Partizipation auf offizieller Ebene ist aber auch der brisanteste: denn dahinter muss der politische Wille stehen, die Entscheidungsmacht von Frauen zu stärken. Das Empowerment von Frauen, welches in den Inklusions- und Partizipationsklauseln von 1325 zum Ausdruck kommt, ist deshalb das Herzstück von 1325.

Die Partizipation von Frauen auf höchster offizieller Ebene der Konfliktprävention und Friedensförderung bedingt einen vorgängigen Prozess des Empowerments auf allen Ebenen von Gesellschaft und Politik. Nicht-Regierungsorganisationen haben die Expertise und sind stark in ihrer Rolle als Promotorinnen von Frauen-Empowerment. Staatliche und internationale Akteure tun gut

daran, soziale, ökonomische, rechtliche und politische Empowerment-Projekte und Frauennetzwerke zu unterstützen, wenn sie 1325 wirklich umsetzen wollen.

Aus zivilgesellschaftlicher und feministischer Sicht ist das Empowerment von Frauen im Sinne der Gewinnung von Macht und Definitionsmacht unabdingbar für die tatsächliche Umsetzung und Wirkung von 1325. Oder anders gesagt: Der Wert von 1325 steht und fällt mit dem politischen Willen, Macht zu teilen und mit der Verbindlichkeit ihrer Umsetzung. Da stellt sich ganz konkret die Frage, ob beim Einsatz finanzieller Mittel das gender responsive budgeting angewendet wird oder nicht. Wenn in der nächsten Zeit vom Parlament der neue Kredit für die Weiterführung von Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte hoffentlich bewilligt wird, sollte dieser unbedingt nach den Regeln des gender budgetings verwendet werden. Aufgabe der NGOs ist es, dies mit dem nötigen Druck einzufordern.

Lassen Sie mich mit einem persönlichen Gedanken schliessen:

Es gibt Leute, die sagen, Frauen seien von Natur aus friedfertiger als Männer. Ich weiss es nicht, ich bin da eher skeptisch, weil dieser Idee eine biologistische Vorstellung von den naturgegebenen Unterschieden der Geschlechter zu Grunde liegt. Wie gross der Anteil der Sozialisation daran ist, ist eine Streitfrage, seit es die Frauenbewegung gibt. Wir haben bislang keine Erfahrung, wie die Welt aussähe, wenn Frauen und Männer sie gleichberechtigt gestalten würden! Wir stellen einfach fest: mit der heutigen Machtverteilung ist die Welt nicht friedlich. Schon deshalb wäre die gerechte Teilung der Macht zwischen Männern und Frauen den Versuch wert! Finden Sie nicht auch?

cf d

christlicher friedensdienst

/

Falkenhöheweg 8 / Postfach 5761 / CH 3001 Bern / Tel. 031 300 50 60 / Fax 031 300 50 69
info@cf-d.ch.org / www.cfd-ch.org / PC 30-7924-5