GENDER
OPEN
REPOSITORIUM

Politische Rhetorik im Norden – lokale Realität im Süden? Eine Fallstudie zur Implementierung der UN-Sicherheitsresolution 1325

Reimann, Cordula; Fischer, Rahel

2011

https://doi.org/10.25595/3260

Veröffentlichungsversion / published version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reimann, Cordula; Fischer, Rahel: *Politische Rhetorik im Norden – lokale Realität im Süden? Eine Fallstudie zur Implementierung der UN-Sicherheitsresolution 1325*, in: Femina politica : Zeitschrift für feministische Politik-Wissenschaft, Jg. 20 (2011) Nr: 1, 68–78. DOI: https://doi.org/10.25595/3260.

GenderOpen – Repositorium für die Geschlechterforschung: www.genderopen.de

FREIE UNIVERSITÄT BERLIN

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Politische Rhetorik im Norden – lokale Realität im Süden?

Eine Fallstudie zur Implementierung der UN-Sicherheitsresolution 1325

CORDULA REIMANN. RAHEL FISCHER

UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Hintergrund, Hauptforderungen und internationale Umsetzungsbemühungen

Die Forderungen der UN-Sicherheitsratsresolution 1325

Frauen – Frieden – Sicherheit. Bis vor zehn Jahren wurden diese drei Worte in internationalen Strategiedokumenten selten in einen direkten, politischen Zusammenhang gestellt. Seit es jedoch die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 zu „Frauen, Frieden und Sicherheit" gibt, stehen sie als Synonym für vielgestaltige Bestrebungen, die Genderperspektive in die internationale Friedenspolitik zu integrieren. Die Resolution, die am 31. Oktober 2000 vom Sicherheitsrat einstimmig verabschiedet wurde, stellt drei Hauptforderungen: erstens die verstärkte Teilnahme von Frauen in der Friedensförderung, zweitens die Prävention und den Schutz vor sexueller Gewalt, drittens den Einbezug einer gender-sensitiven Perspektive in alle Projekte und Programme der Friedensförderung.

Von historischer Bedeutung war, dass im Resolutionstext Frauen nicht länger auf die Opferrolle reduziert wurden. Die Forderung nach einer verstärkten Partizipation von Frauen in allen Aktivitäten der Friedensförderung betonte erstmals offiziell die aktive Rolle von Frauen in Friedensprozessen: Ein gerechter und nachhaltiger Friede sei unter Ausschluss der einen Hälfte der Bevölkerung nicht realisierbar.

Nicht weniger bedeutsam war die Forderung nach einer verstärkten Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen sowie die Anerkennung der besonderen Vulnerabilität von Frauen und Kindern in Konflikt-, Flucht- und Postkonfliktkontexten. Speziell betont wurde dabei die Verantwortung der Staaten, sexuelle Gewaltverbrechen zu verfolgen und der Straflosigkeit für geschlechterspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen ein Ende zu setzen.

Schließlich forderte die Resolution eine konsequente Integration der Genderperspektive in die Projekte und Programme Friedensförderung, was sich insbesondere auch auf die Ausbildung des militärischen wie zivilen Personals auswirken sollte.

Internationale Umsetzungsbemühungen

Auf Policy-Ebene ist die Bedeutung der UN-Resolution 1325 (kurz 1325) kaum zu überschätzen. Sie hat in den letzten zehn Jahren die sicherheitspolitischen Debatten in Politik und Wissenschaft maßgeblich geprägt und sich zum wichtigsten Instrument des anwaltschaftlichen Engagements für Frauenrechte und Gender Mainstreaming in der Friedensförderung entwickelt. Vierzehn europäische[1] und zehn nicht-europäische[2] Staaten haben bis zum Jahr 2010 Nationale Aktionspläne zur Implementierung von 1325 verabschiedet, weitere solcher nationalen Umsetzungsstrategien sind in Planung. Die UN-Resolution ist aus der internationalen Politikdebatte zu Frieden und Sicherheit nicht mehr wegzudenken.
Der Erfolg auf der Ebene der offiziellen politischen Rhetorik kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die real eingeleiteten Maßnahmen noch weit hinter den politischen Ansprüchen zurückstehen. Richtet man das Augenmerk auf die tatsächlich erreichten Resultate, so ist die Bilanz ernüchternd (UN S 2010, 466). Der UN-Generalsekretär Ban Ki Moon konstatierte in seinem Report zur Implementierung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 aus dem Jahr 2009, dass die Fortschritte zur Integration einer Gender-Perspektive in der Friedensförderung bescheiden seien. Er bezog sich bei dieser Feststellung insbesondere auf den Umstand, dass es nicht gelungen sei, die Partizipation von Frauen an Friedensgesprächen signifikant zu erhöhen (UN S 2009, 465).
Jüngste Untersuchungen belegen, dass die Zahl der Teilnehmerinnen bei Friedensverhandlungen weiterhin marginal ist (Fisas 2008, 20-22). Dies hat sich auch seit Annahme der Resolution im Jahr 2000 nicht wesentlich verändert. Eine von UNIFEM in Auftrag gegebene Studie (UNIFEM 2010), welche die 24 wichtigsten Friedensprozesse seit 1992 unter die Lupe nimmt, kommt zu folgenden Erkenntnissen:

- nur 2,5% der Unterzeichnenden waren Frauen
- nur 3,2% der Vermittelnden waren Frauen
- nur 5,5% der Prozessbeobachtenden waren Frauen
- nur 7.6% der Verhandelnden waren Frauen
- von den Friedensverhandlungen in Indonesien, Nepal, Somalia, der Elfenbeinküsten, den Philippinen und der Zentralafrikanischen Republik blieben Frauen gänzlich ausgeschlossen (UNIFEM 2009)
- in der UNO-Abteilung für friedenserhaltende Maßnahmen (DPKO) waren 2009 nur 2,5% der UN-Militärs, 7% der UN Polizisten und 30% des Zivilpersonals weiblich (CIC 2010, 157).

Auch auf dem Gebiet der Prävention und des Schutzes vor sexueller Gewalt ist keine durchschlagende Verbesserung erzielt worden (Doering/Goede 2010). Bis zum heutigen Tag ist sexualisierte Gewalt Bestandteil jedes Krieges. Die UN-Sicherheitsratsresolution 1820, die im Jahr 2008 als Nachfolgeresolution zur 1325

verabschiedet wurde, bezeichnet den Einsatz von sexueller Gewalt zwar explizit als Kriegstaktik und hält fest, dass Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder gar eine die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlung darstellen können. Trotz des Aufrufes zum verstärkten und koordinierteren Schutz vor sexueller Gewalt findet diese weiterhin in erschreckendem Ausmaß statt. Zuverlässige Zahlen sind schwierig zu ermitteln. Vorfälle, wie jener des August 2010, als im Osten des Kongo über 300 Zivilpersonen systematisch vergewaltigt wurden, sowie unzählige Berichte von Menschenrechtsorganisationen (z.B. HRW 2010) zeigen, dass die Dringlichkeit diesen brutalen Menschenrechtsverletzung Einhalt zu gebieten, keineswegs abgenommen hat.

Angesichts dieser doch sehr ernüchternden Realitäten drängt sich die Frage nach den Gründen für die Umsetzungsdefizite auf. Sind diese eher beim fehlenden politischen Willen oder bei den zu knappen Ressourcen zu suchen?

Die Antwort darauf kann nicht verallgemeinert und muss je nach politischer Ebene und lokalem Kontext unterschiedlich gewichtet werden. Das Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) der schweizerischen Friedensstiftung swisspeace hat sich zum Ziel gesetzt, die Hintergründe dieser mangelhaften Umsetzung mit Blick auf das Schweizer Engagement zu diskutieren.

Auf welche Schwierigkeiten stoßen Schweizer Akteure bei der Implementierung der Sicherheitsratsresolution? Da diese Frage nur sehr schwer auf abstrakt-allgemeiner Ebene beantwortet werden kann, entschied sich KOFF im Jahre 2009, den Analyseprozess auf einen konkreten lokalen Kontext herunter zu brechen.[3]

Der Konsultations- und Analyseprozess zur Implementierung von UN-Sicherheitsresolution 1325 in der Schweiz und in Kolumbien

Welches sind die konkreten Herausforderungen in der lokalen Implementierung von 1325? Wieweit können und sollen Regierungsakteure und zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Norden die Umsetzung von 1325 im globalen Süden befördern? Welches sind die Chancen, was aber auch die Gefahren solcher Bemühungen? Diesen Fragen nachgehend hat KOFF im Jahr 2009 den im Folgenden dargestellten Analyseprozess lanciert und begleitet.

Vorerst wird kurz der Referenzrahmen dieses Prozesses vorgestellt.

Der Referenzrahmen in der Schweiz: Der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolution 1325

Die Schweiz verfügt seit 2007 über einen Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung von 1325. Der Prozess hin zu dieser nationalen Umsetzungsstrategie wurde von einem regen zivilgesellschaftlichen Engagement begleitet. Eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen, die auf der Schnittstelle von Gender, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung arbeiten, haben sich seit Verabschiedung

der UN-Resolution 1325 immer wieder kompetent und engagiert in die Diskussion über deren Umsetzung eingebracht. So haben beispielsweise im Jahr 2004 drei Non-governmental organizations (NGOs), namentlich die Fachstelle für Friedensarbeit des Christlichen Friedensdiensts (cfd), Amnesty International Schweiz und das Hilfswerk der evangelischen Kirchen (HEKS) die Postkartenaktion „Der Code ist nicht geheim" lanciert und einen Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von 1325 durch die Schweiz gefordert (Reimann 2006). Sie unterstützten damit eine im selben Jahr vorgebrachte parlamentarische Intervention und trugen zur Sensibilisierung einer breiteren Öffentlichkeit für die Ziele der Resolution bei.

Das Engagement der Zivilgesellschaft wirkte sich unterstützend auf die verwaltungs- und parlamentsinternen Diskussionen zu 1325 aus. Bald schon wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines NAPs beauftragt. Auch die inhaltliche Ausgestaltung des Schweizer NAPs war vom Prozess her äußerst partizipativ ausgerichtet. Im Rahmen des Kompetenzzentrums Friedensförderung (KOFF) wurden verschiedene Konsultationsveranstaltungen mit zahlreichen NGOs organisiert. Das unter der Federführung des Außenministeriums elaborierte Dokument wurde den zivilgesellschaftlichen Akteuren vor seiner Verabschiedung vorgelegt, und ihre Vorschläge wurden mindestens teilweise integriert. Im März 2007 wurde der Schweizer NAP vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Seither gilt er als Referenzdokument für alle Aktivitäten der militärischen und der zivilen Friedensförderung der Schweiz (EDA 2007).

Der inklusive Prozess hin zum NAP wirkte sich positiv auf das „Ownership" bei den involvierten Organisationen aus: Alle beteiligten Organisationen wollten in ihren Aktivitäten und Projekten zur Implementierung von 1325 beitragen. Dies war ein Grund, weshalb der Analyseprozess des KOFF sich nicht alleine auf die Aktivitäten der staatlichen Akteure konzentrierte, sondern auch die Implementierungsbemühungen der auf diesem Gebiet tätigen Schweizer NGOs kritisch reflektierte.

Das KOFF arbeitet an der Schnittstelle zwischen Forschung und Praxis und fördert den Politikdialog in der Friedensförderung zwischen Regierungsakteuren und der Zivilgesellschaft in der Schweiz. Diese Schnittstellenfunktion erlaubte es KOFF, den Analyseprozess zu fazilitieren, die Herausforderungen der Umsetzung von 1325 durch Schweizer Akteure zu analysieren und die daraus abgeleiteten Lessons Learned zu systematisieren. Ziel war das Anstoßen von Lernprozessen, die zu einer Verbesserung der Umsetzung von 1325 beitragen sollen.

Fragestellung und methodologisches Vorgehen

Die entscheidenden Leitfragen des Prozesses waren wie Schweizer Akteure die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 in einem bestimmten Länderkontext umsetzten, auf welcher der drei Hauptforderungen der Resolution der Fokus der Schweizer Friedensförderung liegt und was sind die wichtigsten Herausforderungen und Erfolge bei der Implementierung von 1325 sind.

Aufgrund des vielfältigen Engagements von Schweizer Akteuren wurde Kolumbien als Länderbeispiel für diesen Analyseprozess ausgewählt. Sowohl das Schweizer Außenministerium als auch Schweizer Nichtregierungsorganisationen[4] beteiligten sich an diesem Prozess. Die Analyse bestand aus einer schriftlichen Befragung sowie aus einem ganztägigen Workshop. Der Fragebogen beinhaltete sowohl offene als auch geschlossene Fragen, die von den teilnehmenden Organisationen im Vorfeld schriftlich beantwortet wurden. KOFF fasste die Ergebnisse zusammen und leitete die Diskussion der Ergebnisse.
Im Anschluss an diesen Workshop wurden die Resultate analysiert und im Rahmen einer Folgeveranstaltung kolumbianischen Friedensaktivistinnen präsentiert. Die Diskussion mit Vertreterinnen einer in Kolumbien tätigen Frauenorganisation erlaubte es, die gewonnenen Erkenntnisse mit der lokalen Perspektive und den Sensibilitäten vor Ort zu konfrontieren.

Erkenntnisse und Herausforderungen

Die schriftliche Befragung und der anschließende Workshop zeigten auf, dass Schweizer Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen in allen drei Schwerpunktthemen der Resolution tätig sind, auch wenn nicht alle ihre Arbeit mit einem expliziten Verweis auf 1325 verbinden.

Herausforderungen des Schweizer Engagements zur Implementierung von UN-Sicherheitsratsresolution 1325 in Kolumbien

Folgende Problemfelder haben sich im Verlaufe des Analyseprozesses herauskristallisiert: Erstens der unterschiedliche Zugang zur Resolution: Schon bei den Antworten aus dem Fragebogen wurde deutlich, wie verschieden die Organisationen UN-Sicherheitsratsresolution 1325 in ihre Arbeit integrieren und wie stark die Auffassungen dessen, was 1325 darstellt, variieren. Während die einen Weiterbildungen im Bereich der gewaltfreien Konfliktlösung anbieten, konzentrieren sich andere auf die Unterstützung von Vertriebenen oder auf den Schutz von bedrohten Friedensaktivistinnen. Diese konzeptionelle Breite wurde denn auch als problematisch empfunden. Alle TeilnehmerInnen stimmten in der Einschätzung überein, dass eine reale Gefahr des Fokusverlustes besteht. Gerade auch weil eine Reihe von Aktivitäten unter dem Label 1325 verkauft werden, die nichts mit den Kernforderungen der Resolution zu tun haben.
Zweitens der Charakter von 1325 als Fundraising-Instrument: Während die meisten Schweizer Akteure die Resolution als Advocacy- und Lobbyinstrument einsetzen, dient sie einigen auch als Mittel zur Geldbeschaffung. Dass 1325 sich in den letzten Jahren zu einem Erfolg versprechenden Fundraisinginstrument entwickelt hat, ist international bekannt. Die Bewertungen dieser Tatsache fallen jedoch sehr unterschiedlich aus. Die eine Seite argumentiert, dass der Einsatz von Geldern für die Förderung von Frauenrechten im Allgemeinen (als Beispiel ist hier der Kampf gegen

weibliche Genitalverstümmelung zu nennen) oder für frauenspezifische Hilfsprojekte grundsätzlich unterstützungswürdige, politische Ziele darstellen, andere bemängeln zurecht, dass ein derart beliebiger Einsatz der für 1325 bereitgestellten Gelder das Monitoring der Umsetzung unmöglich mache.
Drittens die Frage der Relevanz von 1325 für Basisorganisationen: Es herrschte ebenfalls keine Einigkeit bei der Einschätzung der Relevanz der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 für lokale Basisorganisationen. Einige TeilnehmerInnen waren der Überzeugung, dass die Frauen an der Basis sich viel mehr für „realen" Fortschritt und fühlbare Veränderungen als für abstrakte internationale Resolutionen interessierten. Andere wiederum betonten, dass 1325 ein wirkungsvolles und leistungsfähiges Instrument für das Empowerment der Frauen an der Basis darstellen kann: Tatsächlich arbeiten einige lokale Frauenorganisationen ausdrücklich mit 1325, weil sie hoffen, dass der Verweis auf ein internationales Referenzdokument ihren lokalen, politischen Forderungen mehr Gewicht verleiht.
Viertens schließlich das Monitoring und die Wirkungsmessung: Eine drastische Verbesserung hinsichtlich Monitoring und Evaluation ist ohne einen Nationalen Aktionsplan praktisch unmöglich. Zentral ist außerdem, dass alle nationalen und internationalen Umsetzungsstrategien klar definierte Ziele und eindeutig verständliche Indikatoren beinhalten. Wenn die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 lediglich als Referenzrahmen und ohne konkrete Zielsetzung verwendet wird, bleibt eine seriöse Messung der konkreten Fortschritte unmöglich.

Spiegelung an der lokalen Perspektive: Diskussion der Resultate mit kolumbianischen Friedensaktivistinnen

Die aus dem Analyseprozess gewonnen Erkenntnisse wurden zusammengetragen, im Hinblick auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgewertet und mit kolumbianischen Friedensaktivistinnen diskutiert.
Für diesen zweiten Teil des Prozesses besuchten zwei Vertreterinnen der kolumbianischen Frauenfriedensbewegung „Ruta Pacifica de las Mujeres" (Ruta Pacifica) das KOFF. Die Ruta Pacifica ist ein überregionales Netzwerk, welchem rund 300 Frauenorganisationen angehören und das in neun Landesregionen aktiv ist. Ihre ideologischen Leitlinien bezeichnet die Ruta Pacifica als „feministisch, pazifistisch und antimilitaristisch". Der sicherheitspolitisch orientierten Agenda der damaligen Regierung Uribe und den damit einhergehenden gravierenden Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht (ICG 2009) stand die Organisation eindeutig kritisch gegenüber. Die Ruta Pacifica kämpft nach eigener Aussage für eine politische Lösung des Konfliktes in Kolumbien und für eine Beteiligung der Frauen in diesem Prozess.[5]
In der angeregten Diskussion kristallisierten sich die zentralen Herausforderungen und offenen Fragen hinsichtlich der internationalen Unterstützung für die Umsetzung von 1325 in Kolumbien heraus. Die Punkte, die auch für die Implementierung

von 1325 in anderen Regionen von Bedeutung erscheinen, werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

Frauenorganisationen als politische und politisierte Akteurinnen! Frauenorganisationen sind primär politische Akteure. Dennoch werden sie oft leichtfertig einer „politisch neutralen" und „unparteiisch zwischen den Fronten stehenden" Zivilgesellschaft zugeteilt. Diese Zuschreibung ist gefährlich, weil sie das Stereotyp von außerhalb der politischen Sphäre agierenden Frauen unkritisch reproduziert und sie auf die Rolle der „passiv-leidenden" Opfer reduziert. Die über die Frauenrechte hinausreichende politische Agenda von Frauenorganisationen wird von internationalen Geldgebern oft zu wenig beachtet oder gar ignoriert. Dieses Nichtbeachten vermittelt die implizite Botschaft, dass entgegen der offiziellen Rhetorik schlussendlich eben doch lediglich bewaffnete und vornehmlich männliche Akteure als wichtige, politische Verhandlungspartner anerkannt werden.
Diese Problematik lässt sich an einem Beispiel aus dem kolumbianischen Kontext illustrieren:
In Kolumbien wurde 2005 die Nationale Kommission für Wiedergutmachung und Versöhnung (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, kurz CNRR) eingesetzt. Diese staatliche Versöhnungskommission wurde im Rahmen des „Gesetzes für Gerechtigkeit und Frieden" gebildet, welches seinerseits den juristischen Rahmen für den Demobilisierungsprozess der paramilitärischen Gruppen darstellt. Die Aufgabe der Kommission bestand in der Unterstützung und der Beteiligung der Opfer an den Strafprozessen, in der Begleitung des Demobilisierungs- und Reintegrationsprozesses sowie in der Ausarbeitung von Vorschlägen zu einer Wiedergutmachungspolitik gegenüber den Opfern.
Die Ruta Pacifica hat sich entschieden, keine Vertreterinnen in diese vom damaligen Präsidenten Uribe ins Leben gerufene Kommission zu entsenden, da sie die damit verbundene nationalstaatliche Sicherheitsagenda grundsätzlich ablehnte. Der Aufforderung der internationalen Gemeinschaft als Frauenorganisation in diesem Gremium mitzuwirken und so die Partizipation der Frauen zu erhöhen, wollte und konnte sie aus politischen Gründen nicht nachkommen.
So meinte eine Vertreterin der RP: „Die Frage nach einer Teilnahme in der CNRR hat zu heftigen Debatten unter den verschiedenen Frauenorganisationen geführt. Es gab einige, die sich an diesem Prozess beteiligen wollten. Andere haben wie wir beschlossen nicht teilzunehmen, da sie diese Kommission mit dem Versuch, die paramilitärischen Gruppierungen zu legitimieren, in Verbindung brachten." Und weiter: „Es wurde Druck ausgeübt auf die Frauenorganisationen, in diesem Gremium mitzuwirken. Viele Ressourcen wurden denen gegeben, die an den Prozessen der Regierung teilnahmen und nicht denen, die dies aus politischen Gründen ablehnten. Die Partizipation der Frauen kann und darf aus unserer Sicht aber nicht zu jedem Preis stattfinden."

Wer ist legitimiert, wen zu repräsentieren? Die Frage nach der politischen Ausrichtung von Frauenorganisationen führt zur grundlegenden Frage der Repräsentation: „Die Frauenorganisationen" existieren genau so wenig wie „die Zivilgesellschaft". Wenn lokale Partner einer Schweizer NGO die weiblichen Mitglieder der Kommission für Wiedergutmachung und Versöhnung als „Alibi-Frauen ohne politischen Rückhalt" bezeichneten, so ist dies ein Hinweis auf die starke Fragmentierung der kolumbianischen Zivilgesellschaft. Eine Vertreterin der Ruta Pacifica meinte dazu: „In einem Kontext wie Kolumbien ist es schwierig, mit einer Stimme zu sprechen, besonders wenn es um die Partizipation in politischen Prozessen geht. Es gibt ungefähr fünf große nationale Frauenorganisationen, und alle betrachten den Konflikt unterschiedlich. Einigkeit besteht am ehesten bei Forderungen hinsichtlich des Schutzes von Frauen vor sexueller Gewalt, jedoch nicht bei Fragen nach Inhalten und Zielen von politischen Verhandlungen."
Wer hat in dieser Situation das Recht, für „die Frauenorganisationen" zu sprechen? Wer wen repräsentieren darf, kann nur als Resultat eines Aushandlungsprozesses auf lokaler Ebene entschieden werden. Dies bedeutet jedoch auch, dass jede finanzielle oder andere Unterstützung aus dem Ausland damit zu einer Intervention in diesen Aushandlungsprozess wird und per se parteiisch ist.

UN-Sicherheitsratsresolution als politisches und politisiertes Instrument? Die Repräsentantinnen von Ruta Pacifica verwiesen mehrmals auf die politische Instrumentalisierung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 in Kolumbien. So kritisierten sie, dass die internationalen Akteure und die kolumbianische Regierung 1325 für die Durchsetzung einer weiter gefassten politischen Sicherheitsagenda missbrauchen.
Auf die Frage, ob die UN-Sicherheitsratsresolution trotzdem ein für sie wertvolles politisches Instrument darstelle, antworteten sie: „Ja, selbstverständlich. Trotz der Gefahr der Instrumentalisierung erachten wir 1325 als ein wichtiges politisches Druckmittel. Wichtig ist, dass wir Frauen in allen Teilen des Landes erreichen, dass sie wissen, was die Resolution bedeutet und in der Lage sind ihre Rechte einzufordern." Doch müsse die Resolution für den kolumbianischen Kontext konkretisiert werden. „Man kann sie nicht in der Luft implementieren." „Die Internationale Gemeinschaft übt Druck auf uns aus, dass wir die 1325 umsetzen, ohne den lokalen und politischen Kontext zu sehen, in welchem wir uns bewegen."
Klar ist, dass in einem hoch konfliktiven Kontext auch die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 kein neutrales Policy-Instrument sein kann. Dies nicht nur deshalb, weil die Resolution in vielen Weltregionen als Teil eines westlichen Wertemodells und als imperialistischer Eingriff verstanden wird. Auch werden die Prioritäten ihrer Umsetzung je nach politischer Agenda ganz anders gesetzt. Die Prozesse der sozialen Veränderungen, die mit den Forderungen der Resolution ausgelöst werden, brauchen Zeit – viel Zeit und Geduld. Dies weil sie in der letzten Konsequenz einen grundlegenden gesellschaftlichen Wertewandel bezüglich der Geschlechterrollen und Machtverteilungen voraussetzen und mit sich bringen.

Capacity Buidling als wesentliche Grundlage für eine gleichberechtigte Partizipation. Die Frauen der Ruta Pacifica haben eine klare Forderung: Sie wollen einen ernsthaften politischen Verhandlungsprozess und sie wollen ihn aktiv mitgestalten: „Wir wollen nicht unsere Agenda den Guerilleros übergeben, damit sie diese für uns vorbringen. Wir wollen selber an den Verhandlungstisch."
Vor diesem Hintergrund schreiben sie dem Capacity Building von Frauen und Frauenorganisationen wie auch der internen Weiterbildung eine besondere Bedeutung zu. „In unserem aktuellen strategischen Plan steht die Bildung an zentraler Stelle. Wie stellt man eine politische Agenda zusammen? Wie vertritt man Forderungen? Wie führt man Verhandlungen?"
Die Forderung der internationalen Gemeinschaft nach einer verstärkten Partizipation von Frauen wird oft nicht von einem entsprechenden Capacity Building begleitet. Dies birgt jedoch die Gefahr, dass die entsprechenden VertreterInnen die ihnen aufgetragene Rolle nicht spielen können, was fatale, gar kontraproduktive Konsequenzen zur Folge haben könnte. Die Geberländer, die die Anwesenheit von Frauen an den Verhandlungstischen fordern, tragen diesbezüglich eine große politische Verantwortung. Wer überzeugt ist, dass Frauen an den Verhandlungstischen gehören, muss Frauen als Friedensakteure und als Gewaltakteure anerkennen und beide Akteursgruppen mit den entsprechenden Kenntnissen und Techniken ausstatten. Das heißt dann folgerichtig auch, weibliche Mitglieder von bewaffneten Rebellen oder paramilitärischen Gruppierungen mit Kenntnissen zu unterstützen, was wiederum ein politisches – und für einige ein höchst brisantes – Eingreifen in den Konflikt bedeutet.

Fazit und policy-relevante Implikationen

Die von KOFF durchgeführte Analyse zeigte Chancen und Grenzen des Schweizer Engagements zur Implementierung von 1325 auf.
So wurde klar, dass es bei der Umsetzung der 1325 keine einheitliche, auf unterschiedliche politische Kontexte anwendbare Strategie geben kann. Jeder Akteur, der die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 implementiert, wird selbst Teil des Konfliktkontextes und muss sich diesem stellen. Dies lässt sich am Beispiel des kolumbianischen Kontextes besonders gut illustrieren. Auch kann der Druck der internationalen Gebergemeinschaft die lokale „Ownership" nicht erzwingen, sondern im besten Fall – wenn von lokalen Organisation explizit erwünscht – unterstützen.
Eine weitere Erkenntnis ist, dass die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 in vielen Fällen primär als Fundraising-Instrument eingesetzt wird. Es besteht die Gefahr des „Fokusverlustes", da diverse Projekte zur Förderung und Durchsetzung von Frauenrechten unter dem Label 1325 präsentiert werden, die keine oder nur implizite Friedensförderungskomponenten aufweisen. Dieser Umstand erschwert wiederum das Monitoring der Implementierung, da nicht nachvollzogen werden kann, welcher Prozentsatz der unter dem Vermerk 1325 gesprochenen Ressourcen tatsächlich zur Erreichung der Ziele der Resolution eingesetzt wird.

Auf der Basis der Erkenntnisse des von KOFF durchgeführten Analyseprozesses zur Umsetzung von 1325 an einem konkreten Länderbeispiel lassen sich policy-relevante Forderungen ableiten.
So kann eine von westlichen Gebern forcierte Umsetzung der UN-Sicherheitsrats-resolution 1325 Gefahr laufen, unbeabsichtigt lokale Konflikte zu verschärfen, statt sie zu bearbeiten. Im Sinne einer kontextspezifischen „Do-no-harm-Analyse" muss deshalb geklärt werden, welche Organisationen aus welchen Gründen mit welchen politischen Forderungen die Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolution 1325 fordern. Der Analyseprozess verdeutlicht, dass die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 nur effektiv und „erfolgreich" umgesetzt werden kann, wenn eine starke Zivilgesellschaft die Forderungen der Resolution selber einfordert und begleitet.
Darüber hinaus sollte kritischer hinterfragt werden, welche Projekte, Prozesse und Akteure mit Verweis auf 1325 unterstützt und finanziert werden. In diesem Kontext ist die aktuelle internationale Diskussion zur Frage von Indikatoren,[6] die das Monitoring der Umsetzung von 1325 systematisieren und erleichtern soll, ein erster wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Doch auch diese Diskussion sollte nicht von den Grundsatzfragen ablenken: Was wird – vor welchem Hintergrund und mit welchen politischen Konsequenzen mit Verweis auf 1325 unterstützt – und was nicht?

Anmerkungen

1 Belgien, Bosnien-Herzegowina, Dänemark, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Holland, Island, Irland, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz und Spanien

2 Chile, Elfenbeinküste, Estland, Kanada, Liberia, Nepal, Philippinen, Ruanda, Sierra Leone und Uganda

3 Auch für die Evaluation des niederländischen NAPs wurde mit Länderfallbeispielen, wenn auch mit einer anderen Methodologie, gearbeitet (Majoor/Brown 2008).

4 Folgende Schweizer Nichtregierungsorganisationen haben an diesem Analyseprozess teilgenommen: Peace Brigades International Schweiz, HEKS, Brot für alle, Amnesty International Schweizer Sektion, cfd – die feministische Friedensorganisation, Caritas Schweiz, Geneva Call, Peace Women across the Globe.

5 Alle Zitate in den folgenden Absätzen und weitere Informationen unter: www.rutapacifica.org.co (28.02.2011)

6 Siehe dazu den Report des UN-Generalsekretärs welcher ein Set von globalen Indikatoren zur Messung der Umsetzung von UN-Sicherheitsratsresolution 1325 vorschlägt: Report of the Secretary General on Women and Peace and Security, 6 April 2010, S/2010/173.

Literatur

Literatur Amnesty International, 2010: Mass Rapes in Walikale, Still a Need for Protection and Justice in Eastern Congo. Internet: http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR62/011/2010/en/6394b6fc-226b-49db-b009-36d04b178a1b/afr620112010en.pdf (28.02.2011)

Center of International Cooperation, 2010: Annual Review of Global Peace Operations 2010. New York,

Doring, Swen/**Goede**, Nils, 2010: Ten Years of Women, Peace and Security, Gaps and Challenges in Implementing Resolution 1325. INEF Policy Brief 7.

EDA (Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten), 2000: Frauen, Frieden und Sicherheit, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325. Internet: http://www.eda.admin.ch/nap1325 (28.02.2011)

Fisas, Vicenc, 2008: Anuario 2008 de Procesos de Paz. Barcelona.

HRW (Human Rights Watch), 2009: Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone, Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo. http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/16/soldiers-who-rape-commanders-who-condone, 28.02.2011

ICG (International Crisis Group), 2009: The Virtuous Twins: Protecting Human Rights and Improving Security in Colombia. Latin America Briefing 21.

Majoor, Herma/**Brown**, Megan L., 2008: 1 Year NAP 1325. Evaluating the Dutch National Action Plan on UNSC Resolution 1325 After One Year of Implementation. The Hague.

Reimann, Cordula, 2006: UNO Resolution 1325 und was passiert damit in der Schweiz? Bern. Internet: http://www.swisspeace.ch/typo3/etc/archive/publications-by-former-staff-members/cordula-reimann.html (28.02.2011)

UN S, 2010: Report of the Secretary General on Women and Peace and Security, 6 April 2010, S/2010/173.

UN S, 2009: Report of the Secretary General on Women and Peace and Security, 16 September 2009, S/2009/465.

Ruta Pacifica de las Mujeres. Internet: www.rutapacifica.org.co (28.02.2011)

UNIFEM, 2009: 1325 / 1820 National Action Plans. Internet: http://www.cwwl.org/media/UNIFEM-April%2024NAPS1.pdf (28.02. 2011)

UNIFEM, 2010: Women's Participation in Peace Negotiations: Connections Between Presence and Influence. New York (i.E.)

„Talibanterroristen", freundliche Helfer und lächelnde Mädchen – die Rolle der Frauenrechte bei der Legitimation des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr

KATHARINA SCHOENES

Einleitung

Der Afghanistankrieg, an dem SoldatInnen der Bundeswehr seit 2001 beteiligt sind, wurde gegenüber der Öffentlichkeit nicht nur als „Krieg gegen den Terrorismus" gerechtfertigt, sondern auch als quasi-humanitäre Militärintervention mit der Zielsetzung, das Talibanregime zu entmachten, einen demokratischen afghanischen Staat