



Frauen, Frieden & Sicherheit und Gewaltprävention:

Perspektiven der Zivilgesellschaft im Rahmen des 4. Nationalen Aktionsplans 1325 der Schweiz.



Schweizerische Friedensstiftung
Fondation suisse pour la paix
Fondazione svizzera per la pace
Swiss Peace Foundation

KOFF

Die Schweizer Plattform für Friedensförderung
La plateforme suisse de promotion de la paix
La piattaforma svizzera per la promozione della pace
The Swiss platform for peacebuilding

Danksagungen

Dieser Bericht wurde im Rahmen des Projektes "Beitrag der Zivilgesellschaft zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans 1325 der Schweiz (NAP)" erarbeitet, welches von FriedensFrauen Weltweit (PWAG), KOFF, der Schweizer Plattform für Friedensförderung bei swisspeace und der feministischen Friedensorganisation cfd gemeinsam umgesetzt wird. Wir möchten den folgenden Personen für ihre Beiträge zu diesem Projekt und für die Vorbereitung dieses Berichts danken. Der Bericht wäre ohne die anhaltenden Bemühungen des Projektleitungsteams, der Begleitgruppe und allen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen, die interviewt und zur Beratung hinzugezogen wurden, nicht möglich gewesen. Unser besonderer Dank gilt der Coalition for Peace in Africa (COPA) und dem Green String Network (GSN) für ihre Gastfreundschaft und ihre Hilfe während unserer Feldstudie in Kenia. Wir möchten uns ebenso bei dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) bedanken, das den kontinuierlichen und konstruktiven Dialog zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen, die bei der Implementierung des Schweizer NAP 1325 mitwirken, im Rahmen dieses Projektes unterstützt und finanziert.

Hauptverfasserin und wissenschaftliche Mitarbeiterin

Elizabeth Mesok, KOFF, swisspeace

Projektleitungsteam

cfd – die feministische Friedensorganisation (cfd): Carmen Meyer, Virginie Poyetton

KOFF, swisspeace: Andrea Grossenbacher, Anna Leissing

FriedensFrauen Weltweit (PWAG): Mithra Akhbari, Flurina Derungs, Andrea Filippi

Begleitgruppe

Center for Security Studies (CSS): Anna Hess

The Gender Centre at the Graduate Institute of International and Development Studies: Christelle Rigual

Geneva Call: Sandra Krähenmann, Carla Ruta

Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF): Daniel de Torres

Global Community Engagement and Resilience Fund (GCERF): Amanda Fazzone, Kevin Osborne

Global Ecovillage Network-Suisse: René Hirschi

Gruppe für eine Schweiz ohne Armee (GSoA): Nicolas Félix, Magdalena Küng

HEKS: Rahel Hürzeler

HELVETAS Swiss Intercooperation: Regula Gattiker, Anja Seiler

Lucerne Initiative for Peace and Security (LIPS): Peter Ottiger

Mission 21: Josefina Hurtado

Peace Brigades International Schweiz (PBI): Sibylle Ganz-Koechlin, Anna Manconi

swisspeace: Fairlie Chappuis

Schweizerischer Friedensrat: Jenny Heeb

Frauen* für den Frieden: Agnes Hohl

Design und Layout

Amélie Lustenberger, KOFF, swisspeace

Widmung

KOFF, swisspeace, PWAG und cfd möchte allen Mitwirkenden der Zivilgesellschaft danken, die freundlicherweise damit einverstanden waren, sich für diesen Bericht interviewen zu lassen und damit ihre Erfahrungen und ihr Wissen zu teilen. Dieser Bericht ist all denjenigen gewidmet, die sich unermüdlich für die Rechte der Frauen* und für eine friedlichere Welt einsetzen.

Veröffentlichung: Oktober 2019 / **Bilder**: Street Art by Swoon. Creative Commons

Übersetzung aus dem Englischen: Mea Lingua Translations, Anna Leissing, Jonas Hinck

Inhaltsverzeichnis

Danksagungen	2
Abkürzungen	4
Zusammenfassung	5
Einleitung	8
Projektintergrund	8
Verknüpfung der Agenden Frauen, Frieden & Sicherheit (WPS) mit Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (P/CVE)	9
Ziele, Kontext und Methodik	11
Teil I: Kritische Überlegungen zur P/CVE Agenda	12
1. Die Frage des Sprachgebrauchs	13
2. Eine von Geber*innen gesteuerte Agenda	16
3. Die Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums	19
4. Die Verletzung der Menschenrechte	22
5. Anti-muslimischer Rassismus	24
Teil II: Frauen, Frieden & Sicherheit (WPS) und Gewaltprävention	26
6. Zugang der Frauen* zu Entscheidungsfindung bei Frieden und Sicherheit	27
7. Geschlechter-Stereotypen in der P/CVE Agenda	30
8. Handlungsmöglichkeiten von Frauen* und geschlechterspezifische Auswirkungen im Kontext von «gewalttätigem Extremismus»	33
Fazit: Widerstand und Wandel	37
Empfehlungen an die Politik	38
Literaturverzeichnis	41

Abkürzungen

AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit der Schweiz
ATPU	Antiterrorereinheit der Polizei
CBO	Organisation auf Gemeindeebene
CEDAW	Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau
CSO	Zivilgesellschaftliche Organisation
CT	Terrorismusbekämpfung
CTF	Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung
CVE	Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus
EDA	Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJK	Aussergerichtliche Tötung
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
KNCHR	Nationale Kommission für Menschenrechte in Kenia
NAP	Nationaler Aktionsplan
NCTC	Nationales Zentrum zur Terrorismusbekämpfung
NSCVE	Nationale Strategie zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus
NGO	Nichtregierungsorganisation
P/CVE	Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus
PVE	Prävention von gewalttätigem Extremismus
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNSCR	Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen
WG 1325	Arbeitsgruppe 1325
WHRDs	Menschenrechtsverteidigerinnen
WPS	Frauen, Frieden & Sicherheit

Zusammenfassung des Berichts

Dieser Bericht ist das Ergebnis ausführlicher Literaturrecherchen, Interviews und fortlaufenden Gesprächen mit Organisationen der Zivilgesellschaft (CSOs) und Expert*innen zu den Themen "Frauen, Frieden & Sicherheit (WPS)", und der "Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (P/CVE)".¹ Die Entstehungsgeschichte dieses Berichts geht zurück auf das Jahr 2016, als die „zivilgesellschaftliche Arbeitsgruppe 1325 (WG 1325)“ im unabhängigen Alternativbericht „Frauen, Frieden & Sicherheit: Reloaded“ die Notwendigkeit betonte, die Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden kritisch zu untersuchen.² Der vierte Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (NAP 1325) spricht der Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) eine Schlüsselfunktion bei der Konfliktprävention zu. Im Rahmen der Umsetzung des NAP 1325 strebt die Schweizer Zivilgesellschaft daher ein besseres Verständnis der möglichen Auswirkungen an, die durch die Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden entstehen. Daher wurden im Rahmen des Projekts "Beitrag der Zivilgesellschaft zur Umsetzung des NAP 1325" Fachleute aus der Zivilgesellschaft innerhalb und ausserhalb der Schweiz befragt, um festzulegen, wie die WPS Agenda ein Konzept der Gewaltprävention voranbringen kann, das in den Prinzipien der Friedensförderung und der Menschenrechte verankert ist und zu den Zielen der WPS, also der Stärkung der Frauen* und der Geschlechtergerechtigkeit, beitragen kann.

Seit der Verabschiedung der UNO-Sicherheitsratsresolution (UNSCR) 1325 im Jahre 2000 wird weltweit vermehrt anerkannt, dass Frauen* in allen Bereichen der Friedensförderung und der Sicherheit mitwirken sollen. Hierzu gehört auch die Entwicklung von Sicherheitspolitiken und -konzepten, damit diese den geschlechterspezifischen Dynamiken von gewalttätigen Konflikten Rechnung tragen. Seit der Verabschiedung der UNO-Resolution 2242 im Jahre 2015 durch den UNSCR, welche die Zusammenführung der WPS, Terrorismusbekämpfung (CT) und P/CVE Agenden verlangt, wurde der geschlechterspezifischen Dimension von Gewalt, die als "Terrorismus" und "gewalttätiger Extremismus" bezeichnet wird, besondere Aufmerksamkeit zuteil. Ausserdem wurde zunehmend der Ruf laut, dass Frauen* bei den CT und P/CVE Agenden mitwirken sollen.³

Dies wurde von all denjenigen begrüsst, die der Ansicht sind, dass sich "geschlechterblinde" Sicherheitsstrategien nachteilig auf Frauen* und Frauen*rechte auswirken. Allerdings haben verschiedene Akteur*innen im Kontext von WPS, sowie feministische Aktivist*innen und Wissenschaftler*innen in mehrfacher Hinsicht ihre Besorgnis bezüglich der Verknüpfung der Agenden WPS, CT und P/CVE geäussert. Es wird beispielsweise befürchtet, dass die Frauenrechte und die Geschlechtergerechtigkeit durch die Verknüpfung dieser Agenden instrumentalisiert und die Ziele der WPS Agenda unter diejenigen der P/CVE Agenda gestellt werden. In diesem Fall würde die WPS Agenda in die P/CVE Agenda einfließen und die Gefahr bestehen, dass Staaten zwar rhetorisch die Stärkung der Frauen* und Geschlechtergerechtigkeit befürworten, allerdings nur insoweit, als es einer staatlichen Sicherheitsagenda dient und ohne die andauernde materielle Unterstützung, die tatsächlich notwendig ist, um das Leben von Frauen* zu verbessern.⁴ Dadurch besteht die Gefahr, dass Sicherheitspolitik und Militarismus die WPS Agenda dominieren. Ausserdem wird befürchtet, dass die P/CVE Agenda für Frauen* und Frauen*rechte sogar gefährlich und nachteilig sein könne, so wie es auch bei der CT Agenda der Fall ist.⁵ Die negativen Auswirkungen bestehen aus der Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums, der Frauen*rechte und Freiheiten von Frauen*, aus der zunehmenden Überwachung und Ausrichtung auf muslimische Gemeinschaften und aus der direkten Gewalt durch Sicherheitskräfte. Die Förderung von geschlechterspezifischen Stereotypen und Rollenbildern bergen zudem das Risiko, dass der Einfluss der Frauen* auf häusliche Tätigkeiten zurückgestuft wird, wobei angenommen wird, sie könnten dort einen grösseren Einfluss auf ihre Kinder ausüben und innerhalb ihrer Familien und Gemeinschaften als "eingebettete Sicherheitsagentinnen" agieren. Derartige Vorstellungen können Frauen übermässig mit der Verantwortung für Gewaltprävention belasten, ohne die zugrundeliegenden strukturellen Probleme wie die geschlechterspezifische Ungleichheiten zu thematisieren. Zusätzlich verankern solche Vorstellungen die stereotypische Idee der Frau als ein von Natur aus passives Wesen und sie vernachlässigen ein tieferes Verständnis der geschlechterspezifischen Dynamiken von gewalttätigen Konflikten,

¹ Obwohl die Schweiz den Begriff PVE benutzt, wollen wir in diesem Bericht P/CVE gebrauchen, um den größeren Rahmen von Politik und Praxis zu unterstreichen, der zur „Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus“ entwickelt wurde. Die spezifischen Begriffe „CVE“ oder „PVE“ werden benutzt, wenn sie von einer Agentur, in einer Richtlinie, einem Projekt oder von einem Interviewpartner so gebraucht wurden. Weiterhin ist es so, dass es keine universell einheitlichen Definitionen von „Terrorismus“ oder „gewalttätigem Extremismus“ gibt und dass die Vielzahl an bestehenden Definitionen umstritten und zutiefst politisch sind (Nasser-Eddine, et al. 2011). Dadurch, dass es keine klaren Definitionen hierfür gibt, können Staaten ihre gesetzliche und politische Macht zum Nachteil der Menschenrechte immer weiter ausbauen. Da die Begriffe „Terrorismus“ und „gewalttätiger Extremismus“ ausserdem in dem negativen Kontext „globaler Krieg gegen den Terror“, bei Militärinterventionen und antimuslimischem Rassismus gebraucht werden, ist es nicht wünschenswert, diese Begriffe aus Sicht der Friedensförderung zu gebrauchen. Es gibt ausserdem Hinweise darauf, dass es sich bei manchen Gruppen negativ auf die Lösung von Konflikten und den Friedensprozess auswirkt, wenn sie den Begriff „Terror“ in ihrem Namen haben (Schwartz 2010; Haspelagh 2013). Um diesen Bedenken Rechnung zu tragen, vermeiden wir in diesem Bericht die Begriffe „Terrorismus“ und „gewalttätiger Extremismus“, ausser wenn es um eine bestimmte Richtlinie geht oder ein Interviewpartner zitiert wird.

² Arbeitsgruppe 1325 2016.

³ Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2015 siehe Ní Aoláin und Huckerby 2018a.

⁴ Genderspezifische Aktion für Frieden und Sicherheit 2018; Ní Aoláin 2016; Brown 2013; Giscard d'Estaing 2017; Winterbotham und Pearson 2017; LSE Centre for Peace and Security 2017; Coomaraswamy 2015.

⁵ siehe GAPS 2018; Zentrum für Menschenrechte und globale Gerechtigkeit 2011; Ní Aoláin 2013; Satterthwaite und Huckerby 2013; Coomaraswamy 2015; Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2016; Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 2019.

einschliesslich der Tatsache, dass Frauen*, genauso wie Männer*, gewalttätig handeln können und dass Männer*, genauso wie Frauen*, friedlich handeln können.

Als WPS Akteur*innen und Vertreter*innen der Schweizer Zivilgesellschaft setzen wir uns dafür ein, die Auswirkungen der Verknüpfung der P/CVE und der WPS Agenden auf die Zivilgesellschaft und auf Frauen* und Frauen*rechte im Besonderen zu verstehen.

Da die Forschung zu diesen Auswirkungen noch in ihren Kinderschuhen steckt, stützt sich unser Projekt - das von FriedensFrauen weltweit (PWAG), KOFF, der Schweizer Plattform für Friedensförderung bei swisspeace und der feministischen Friedensorganisation cfd gemeinsam umgesetzt wird - auf die Erfahrungen und das Wissen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die unter dem Einfluss der P/CVE Agenda und am Schnittpunkt der P/CVE und WPS Agenden arbeiten. Auf der Grundlage ausführlicher Literaturrecherchen, einer Feldforschung mit Organisationen der Zivilgesellschaft in Kenia, sowie Gesprächen mit Partnerorganisationen in anderen geografischen Kontexten, werden in diesem Bericht kritische Überlegungen zur P/CVE Agenda aus der Perspektive von WPS aufgezeigt.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse unserer Forschung, dass CSOs, die in der Gewaltprävention arbeiten, der P/CVE Agenda aus mehreren Gründen äusserst kritisch gegenüberstehen. Erstens besteht das Risiko, dass die Verwendung des Begriffs "gewalttätiger Extremismus" dazu beiträgt, genau die Gewalt zu schüren und zu verschlimmern, die verhindert werden soll. Da es keine eindeutige Definition gibt und die Tendenz besteht, die Begriffe "gewalttätiger Extremismus" mit "Terrorismus" zu verwechseln, wird der Spielraum für Massnahmen der Terrorismusbekämpfung erweitert, was zur Verletzung der Menschenrechte, einschliesslich der Beschränkung der Meinungsfreiheit führt. Ausserdem besteht die Gefahr, dass ethnische und religiöse Minderheiten durch den Begriff "gewalttätiger Extremismus" und "Radikalisierung" noch weiter ausgegrenzt und stigmatisiert werden. Organisationen auf Gemeindeebene (CBOs) gebrauchen in ihren Programmen zur Gewaltprävention deshalb lieber eine Sprache, die dem jeweiligen Kontext entspricht, die in ihren Gemeinschaften auf ein Echo stösst und die zur Konflikttransformation beiträgt. Allerdings besteht die Gefahr, dass die durch Geldgeber*innen geprägte P/CVE Agenda eher extern definierte, statt kontext-spezifische Lösungen umsetzt. Durch die grossen finanziellen Ressourcen, die jetzt durch die P/CVE Agenda zur Verfügung stehen, erstellen und implementieren Organisationen mit wenig oder gar keinen Qualifikationen die P/CVE Programme. Dadurch fügen sie den Gemeinden grossen Schaden zu, ziehen die Arbeit von P/CVE in Misskredit und beschädigen den Ruf lokaler CBOs, die mit grösseren, internationalen Organisationen zusammenarbeiten. Akteur*innen an der Basis in Kenia diskutierten über das "Austauschverhältnis", welches Gemeinschaften mit der P/CVE Agenda eingegangen sind und die Art und Weise, wie die P/CVE Agenda die Energie und Leidenschaft zur Friedensförderung vor Ort zweckentfremdet und vereinnahmt. Im Grossen und Ganzen wird die P/CVE Agenda von CSOs in Kenia als "eine Industrie" wahrgenommen, die die Anforderungen der Geldgeber*innen, der internationalen Gemeinschaft und des Staates über die Bedürfnisse der Gemeinschaften stellt.

Von Frauen* geleitete Organisationen und Organisationen für Frauen*rechte leiden besonders unter dem Einfluss der P/CVE Industrie, da sie sich grösseren finanziellen Herausforderungen stellen müssen, die dadurch erschwert werden, dass die Geldgeber*innen lieber grössere, internationale Organisationen finanzieren. Ausserdem mindern restriktive Sicherheitsmassnahmen, wie die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (CTF) die Risikolust der Geldgeber*innen, so dass es für die Organisationen der Frauen* noch schwieriger wird, die Finanzierung zu sichern. Methoden zur Terrorismusbekämpfung, einschliesslich der Gesetze zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (CTF), haben die Arbeit von CSOs extrem eingeschränkt, wobei Organisationen von Frauen* überproportional betroffen sind. Ausserdem bilden die Frauen* unter den Menschenrechtsverteidiger*innen (WHRDs) immer häufiger die Zielgruppe von repressiven Regierungen. Von Frauen* geleitete Organisationen, sowie Organisationen für die Frauen*rechte werden immer stärker zwischen der Gewalt durch nichtstaatliche bewaffnete Akteure, staatliche Sicherheitskräfte und zunehmend restriktiven Sicherheitsmassnahmen "ausgepresst".

Die Ausweitung der Sicherheitsarchitektur im Namen der "Terrorbekämpfung" hat weltweit dazu beigetragen, dass der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum zunehmend eingeschränkt und die Menschenrechte verletzt werden. Durch fortlaufende "harte Sicherheitsmassnahmen" wie Militärinterventionen und polizeiliche Gewalt, werden Menschenrechte verletzt, sowie die Konflikttransformation und Gewaltprävention erschwert. P/CVE hat CT Methoden nicht ersetzt und verleiht dem Ausbau der staatlichen und gesetzlichen Macht offensichtlich mehr Legitimität. Erzwungenes Verschwindenlassen und aussergerichtliche Tötungen (EJKs), die im Namen von "Anti-Terror" Bekämpfung verübt werden, schüren Ärger und Vorurteile innerhalb der Gemeinschaften. Ausserdem empfinden Viele, dass die P/CVE, genau wie die CT, dort, wo sie implementiert wird, die muslimischen Gemeinschaften ungerechterweise ins Visier nimmt und dabei von anti-muslimischem Rassismus mit besonders negativen Auswirkungen auf muslimische Frauen*, angetrieben wird.

Angesichts dieser wesentlichen Kritiken und Herausforderungen der P/CVE Agenda, sind Interventionen der WPS Agenda notwendig, um die Eingliederung von geschlechterspezifischen Perspektiven und die Teilnahme von Frauen* in der Entwicklung und Implementierung von Sicherheitsmassnahmen voranzubringen, die in Einklang mit den Prinzipien von Friedensförderung und Menschenrechten stehen. Die sinnvolle Beteiligung von Frauen* auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im Rahmen von Friedens- und Sicherheitspolitiken und -programmen ist unerlässlich für die Gewaltprävention. Die UNSCR 2242 stellt den Frauen* dabei ein politisches Instrument zur Verfügung, mit dem sie für ihre Mitwirkung bei der Entwicklung von Sicherheitsstrategien argumentieren können. Allerdings bedarf es mehr als die rhetorische Inklusion von Frauen* und Geschlecht in die CT und P/CVE Agenden, um eine sinnvolle Mitwirkung von Frauen sicherzustellen.

Die Feldstudie in Kenia hat gezeigt, dass Frauen auf verschiedene Arten in "gewalttätigen Extremismus" involviert sind und dass dies von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren abhängig ist. Dazu gehört auch die vom Staat ausgeübte und die geschlechterspezifische Gewalt. Für eine wirksame Prävention ist daher eine gründliche geschlechterspezifische Analyse des organisierten Verbrechens und des Kontexts, in dem diese Art von Gewalt auftritt, notwendig. Geschlechterspezifische Vorstellungen, welche Frauen* als passiv oder handlungsschwach darstellen, führen zu einer "geschlechterblinden" Sicherheitspolitik und -praxis, welche Frauen* und Mädchen, und besonders den Rückkehrer*innen, zusätzlichen Schaden zufügt. Ausserdem besteht durch geschlechterspezifische Stereotypen, wie diejenige über die einzigartige Fähigkeit der Frauen* ihre Kinder und Familienmitglieder zu beeinflussen, das Risiko, dass die Frauen* damit belastet werden, als Sicherheitsagent*innen in ihren Familien und Gemeinden zu agieren, ohne die notwendigen Mittel und den notwendigen Schutz dafür zu bekommen.

Abschliessend zeigen wir auf, welche Rolle die WPS Agenda in Beziehung zur P/CVE Agenda spielen kann und sollte. Wir möchten über den Ruf nach Integration hinausgehen, der lediglich zu einer oberflächlichen und rhetorischen Förderung der Frauen* und Geschlechtergerechtigkeit führen und durch den ein militarisiertes System unterstützt werden könnte, welches den obersten Zielen der WPS entgegensteht. Wenn die P/CVE Agenda allerdings nicht von WPS Akteur*innen und aus feministischer Perspektive betrachtet wird, wird sie Frauen* und Frauen*rechten eher weiteren Schaden zufügen. Die WPS kann folglich im Hinblick auf die P/CVE eine positive Rolle spielen: Sie kann fordern oder verlangen, dass sich die P/CVE Agenda an die Prinzipien der Friedensförderung und Menschenrechte hält und auch wirklich zu Geschlechtergerechtigkeit und der Stärkung von Frauen* beiträgt. WPS Akteur*innen können darauf bestehen, dass die P/CVE Agenda überarbeitet wird, um sicherzustellen, dass derartige Sicherheitsmassnahmen nicht zur Unsicherheit von Frauen* beitragen oder Frauen*rechten schaden. WPS Akteur*innen können auch darauf bestehen, dass die WPS Agenda als solche fortwährend finanziert wird und nicht nur, wenn sie zur staatlichen Sicherheitsagenda beiträgt.

Wir stützen uns auf die Perspektiven von führenden Frauen* und CSOs in Kenia, die einen besseren Zugang zu den Sicherheitsagenden wie die P/CVE Agenda fordern, um bei der Gestaltung und Umsetzung von Sicherheit mitzuwirken. Wir glauben, dass die Erfahrung und die Expertise der CSOs - und von Frauen* geführten Organisationen und Organisationen für Frauen*rechte im Besonderen - entscheidend dazu beitragen, die Lücke zwischen der Sicherheitspolitik und der Praxis, zu schliessen. Wir müssen zuhören, was diejenigen brauchen, die sich täglich in der Gewaltprävention engagieren und wir müssen Politikinstrumente schaffen, die diese Realität widerspiegeln.

Am Schluss dieses Berichtes richten wir uns mit politischen Empfehlungen an die staatlichen Akteur*innen der Schweiz. Wir hoffen, mit diesen Empfehlungen einen Beitrag zu einem dauerhaften und konstruktiven Politikdialog zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen zu leisten und damit die Rolle der Schweiz bei der Umsetzung des Schweizer NAP 1325 als Geldgeberin, strategische Partnerin und Vorbild für gleichgesinnte Länder zu stärken.



Einleitung

Projekthintergrund und Begründung

Seit der Verabschiedung der UNSCR 1325 vor neunzehn Jahren hat die Rolle von Frauen* und Geschlecht in allen internationalen Bereichen von Frieden und Sicherheit kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. So steht die WPS Agenda, welche die UNSCR 1325 und ihre nachfolgenden Resolutionen beinhaltet, für einen besseren Schutz von Frauen* vor sexualisierter und geschlechterspezifischer Gewalt in Konfliktsituationen, für eine verbesserte Mitwirkung von Frauen* in Friedensprozessen, für Gewaltprävention durch die Förderung von Frauen*rechten und Geschlechtergerechtigkeit und für Geschlechtergleichstellung in allen Bereichen des Friedens und der Sicherheit.⁶

Um die WPS Agenda auf nationaler Ebene zu implementieren, können UNO-Mitgliedsstaaten Nationale Aktionspläne (NAPs) erstellen. Damit teilen sie ihre Absicht mit, die Teilnahme von Frauen* und die Integration einer geschlechterspezifischen Perspektive in allen Bereichen des Friedens und der Sicherheit zu fördern. Bis August 2019 haben 81 UNO-Mitgliedsstaaten NAPs verabschiedet, um die UNSCR 1325 umzusetzen. Die Schweiz, die sich als eines der ersten Länder überhaupt mit einem NAP zu WPS verpflichtet hat, lancierte kürzlich ihren vierten NAP mit einer Laufzeit von fünf Jahren (2018-2022). Davor wurde die Umsetzung der Schweizer NAPs 1325 von der Abteilung Menschliche Sicherheit (AMS) des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) geleitet und mit der Interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) 1325 koordiniert. Die IDAG 1325 verfasst Berichte, die dem Schweizer Parlament vorgelegt werden.⁷ Zusätzlich hat die Schweizer Zivilgesellschaft ihre eigenen Beobachtungen durch die Arbeitsgruppe (WG) 1325 erarbeitet. Im Jahre 2016 veröffentlichte die WG 1325 den alternativen Bericht «Frauen, Frieden und Sicherheit: Reloaded», der einen kritischen und umfassenden Blick auf die Umsetzung der WPS Agenda durch die Schweiz wirft und Empfehlungen für zukünftige Aktionen ausspricht.

Als Antwort auf die Überlegungen und Empfehlungen in dem alternativen Bericht der WG 1325, wurde das Projekt «Beitrag der Zivilgesellschaft zur Umsetzung des NAP 1325 der Schweiz» entwickelt. Dieses Projekt, das gemeinsam von FriedensFrauen weltweit (PWAG), der Schweizer Plattform für Friedensförderung KOFF bei swisspeace und der feministischen Friedensorganisation cfd gemeinsam geleitet wird, nimmt in einer ersten Phase ein Thema auf, das im Reloaded Bericht hervorgehoben wurde. So äusserte Reloaded Bedenken bezüglich der Verknüpfung der WPS Agenda mit der weiter gefassten Sicherheitsagenda zur «Terrorismusbekämpfung (CT)» und zur «Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE)».



Zwei Jahre nach der Veröffentlichung des Reloaded Berichts, setzte der vierte NAP 1325 der Schweiz PVE als eine Schlüsselfunktion der Konfliktprävention auf die WPS Agenda. Die prominente Integration von PVE in den vierten NAP 1325 war zum Teil die Antwort auf eine Empfehlung des Ausschusses für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau (CEDAW), die dieser in seinen Beobachtungen im Rahmen des dritten NAP 1325 der Schweiz (2013-2016) gemacht hatte. Der Ausschuss gab zu Bedenken, dass «die Anstrengung, bei PVE- und CT-Strategien eine geschlechterspezifische Perspektive einzunehmen, unzureichend seien» und empfahl der Schweiz, «sich noch mehr anzustrengen, um bei PVE- und CT-Strategien eine geschlechterspezifische Perspektive einzunehmen, sowie die Fähigkeit von Frauen* und Mädchen, auch aus der Zivilgesellschaft, zu stärken, sich für die «Terrorismusbekämpfung (CT)» einzusetzen.»⁸

Im Hinblick auf diese Verknüpfung der WPS und P/CVE Agenden und angesichts der steigenden Priorisierung von PVE in der Innen- und Aussenpolitik der Schweiz, ist es der Schweizer Zivilgesellschaft besonders wichtig, das Verhältnis der P/CVE und der WPS Agenden in Politik und Praxis besser zu verstehen.

⁶Zusätzlich zur UNSCR 1325 (2000) gibt es acht weitere Resolutionen, die die WPS Agenda bilden: 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015) und 2467 (2019). Die Verabschiedung der jüngsten Resolution, der UNSCR 2467, die zu einem «überlebens-zentriertem» Ansatz bei konflikt-bedingter sexualisierter Gewalt aufruft, war von der Diskussion bezüglich der Einbindung von Sprache in Bezug auf die Rechte im Bereich sexueller und reproduktiver Gesundheit (SRHR) von Überlebenden sexualisierter Gewalt geprägt, und zielte damit auf den weiteren Umfang von Widerstand gegen SRHR weltweit ab (siehe Hamid and Werner 2019).

⁷IDAG 2015; IDAG 2017.

⁸CEDAW 2016, 5.

Verknüpfung der WPS und P/CVE Agenden: Ein Überblick

Nach fast zwei Jahrzehnten des «globalen Kriegs gegen den Terror», sind «harte» Strategien zur Terrorismusbekämpfung (CT) wie Militärinterventionen und Strafverfolgung mehr und mehr mit vermeintlich «weichen» Strategien im Rahmen von P/CVE ergänzt worden. Im weiteren Sinne umfasst P/CVE «Politikinstrumente, Programme und Interventionen, die einzelne Personen daran hindern sollen, Gewalt in Verbindung mit radikalen politischen, sozialen, kulturellen und religiösen Ideologien und Gruppen auszuüben».⁹ In vielerlei Hinsicht wird P/CVE als neues Sicherheitsparadigma angesehen, das aus alten Ansätzen besteht, die aus den Bereichen Gouvernanz, Entwicklung und Friedensförderung übernommen wurden. Diese «weichen» Ansätze identifizieren und bearbeiten die grundlegenden Ursachen von «Terrorismus» und «gewalttätigem Extremismus» wie soziale, politische und wirtschaftliche Marginalisierung, schwache Beziehungen zwischen dem Staat und der Gesellschaft, mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Verletzung der Menschenrechte.¹⁰

Ursprünglich wurde die WPS Agenda weder in der P/CVE Agenda noch in der CT Agenda erwähnt.¹¹ Da die P/CVE Agenda sich innerhalb des letzten Jahrzehnt aber immer weiter etabliert und entwickelt hat, standen die Stärkung der Frauen und die Geschlechtergerechtigkeit zunehmend im Fokus der P/CVE-Politik und -Praxis. Seit der Verabschiedung der UNSCR 2242 im Jahre 2015 gibt es eine Flut von P/CVE-Politiken und -Programmen mit einer «geschlechterspezifischen Perspektive» und die Verknüpfung der WPS Agenda mit der P/CVE Agenda wird immer lauter eingefordert.¹² Die von der Schweiz unterstützte UNSCR 2242 ist innerhalb des WPS Rahmens die achte Resolution und sie ruft die Mitgliedsstaaten und die UNO auf, ihre Agenden zu WPS mit der CT und der PVE Agenden zu verknüpfen.¹³ Die Schweiz ist diesem Ruf gefolgt und untersucht, wie die geschlechterspezifische Perspektive am besten in ihre PVE Agenda integriert werden kann. Im Aussenpolitischen Aktionsplan zur Prävention von gewalttätigem Extremismus (2016) der Schweiz wird die durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterfrage in Politik und Praxis ausdrücklich betont. Hierzu gehört auch die geschlechterspezifische Analyse der Ursachen von «gewalttätigem Extremismus».¹⁴ Dieser Aktionsplan weist ebenso explizit auf die UNSCR 1325 und den NAP 1325 der Schweiz hin und unterstreicht damit die Wichtigkeit, die Teilnahme von Frauen* an politischen Prozessen und der Entscheidungsfindung rund um P/CVE zu fördern. Auch auf innenpolitischer Ebene fordert der Nationale Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus (2017) der Schweiz die Eingliederung einer geschlechterspezifischen Perspektive bei der Implementierung von PVE Ansätzen.¹⁵

Des Weiteren will der vierte NAP 1325 der Schweiz die Verknüpfung der WPS und der PVE Agenden stärken, indem er die Einbindung der Frauen in Präventionsbemühungen stärkt und berücksichtigt, dass Frauen* sowohl Opfer als auch Täter*innen von Gewalt sein können. In der Tat fordert der NAP 1325 der Schweiz, dass die «Rechte, Bedürfnisse und unterschiedlichen Rollen der Frauen bei der Prävention von gewalttätigem Extremismus und der Bekämpfung des Terrorismus, mit Anbindung an lokale Initiativen, berücksichtigt werden müssen.»¹⁶ Um dies zu erreichen, benötigen wir eine geschlechterspezifische Analyse der Präventionsbemühungen, in der wir die reichen Erfahrungen von Frauen* in der Gewaltprävention sammeln und analysieren und uns auf das Wissen und die Expertise von Frauen* und Frauen*organisationen stützen. In dieser Hinsicht wird die «Präventionssäule» der vierten NAP 1325 der Schweiz von der P/CVE Agenda beeinflusst.

Weltweit wurde der Ruf nach Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden als notwendig befunden, um Schaden durch «geschlechterblinde Sicherheitsstrategien» der CT vorzubeugen, denen es nicht gelingt, Geschlecht, Frauen* und Frauen*rechte zu berücksichtigen. Tatsächlich gibt es seit Beginn des «globalen Kriegs gegen den Terror» grosse Aufmerksamkeit und Sorge bezüglich des negativen Einflusses von CT auf die Zivilgesellschaft, Frauen*rechte und Menschenrechte. Im Jahre 2009 beispielsweise, wurden die negativen Auswirkungen von CT auf Frauen*- und Menschenrechte umfassend dokumentiert und der UNO-Generalversammlung vorgelegt.¹⁷ Einige Jahre später

⁹Holmer 2018.

¹⁰GCERF 2017.

¹¹Vgl. Center for Human Rights and Global Justice 2011; Genderspezifische Aktion für Frieden und Sicherheit 2018.

¹²Fink, Barakat und Shetret 2013; Bhulai, Peters und Nemr 2016; Fink, Zeiger und Bhulai 2016; Peters 2015; United States Institute of Peace 2015.

¹³Andere UNSCRs, die die Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden fordern, schließen die UNSCR 2122 (2013) und die UNSCR 2195 (2014) ein. Des Weiteren wird der Ruf nach größerer Teilnahme von Frauen bei der P/CVE Agenda innerhalb der folgenden Resolutionen laut: der UNSCR 2178 (2014); der UNSCR 2242 (2015); der UNSCR 2250 (2015). Schließlich kann der Ruf nach grösserer Berücksichtigung der Beziehungen zwischen genderspezifischen Ungleichheiten, Terrorismus und gewalttätigem Extremismus beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 2014; und der Generalversammlung der Vereinten Nationen 2015 gefunden werden.

¹⁴Schweiz 2016

¹⁵Schweiz 2017

¹⁶Schweiz 2018

¹⁷Generalversammlung der Vereinten Nationen 2009

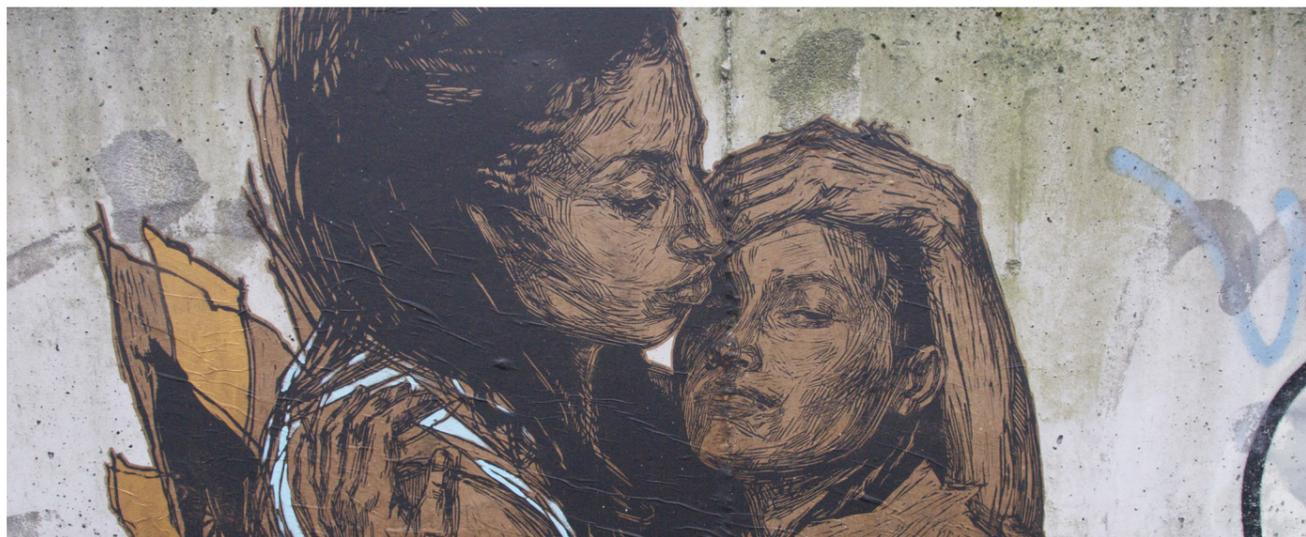
enthüllte ein bahnbrechender Bericht die geschlechterspezifischen Folgen der Terrorismusbekämpfung durch die USA im Jahrzehnt nach den Anschlägen des 11. September 2001.¹⁸ Andere Studien haben gezeigt, wie sehr Massnahmen der CT, einschliesslich finanzieller Regulierungen, den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum für Frauen* einschränken.¹⁹ Diese Studien fordern die Integration einer geschlechterspezifischen Analyse, sowie die Förderung von Frauen*rechten und Geschlechtergerechtigkeit im Rahmen von CT und P/CVE, um potentiellen negativen Folgen vorzubeugen.

Dennoch gibt es nach wie vor grosse Bedenken im Hinblick auf die Verknüpfung der WPS und P/CVE Agenden. Hierunter fallen die folgenden Punkte, die im Rahmen dieses Berichtes untersucht werden:

- Der negative Einfluss der CT und P/CVE Agenden auf die Menschenrechte.
- Der negative Einfluss von CT und P/CVE Politik und Praxis auf CSOs und auf von Frauen* geleitete Organisationen, sowie Organisationen für Frauen*rechte im Besonderen.
- Die oberflächliche Unterstützung von Frauen*rechten und Geschlechtergerechtigkeit als Instrumente der nationalen Sicherheit, statt als eigenständige Ziele.
- Der zu eng verwendete Begriff «Geschlecht» als ein Synonym für Frauen*, sowie die Förderung geschlechterspezifischer Stereotypen, die den politischen Handlungsspielraum von Frauen* eher einschränken als erweitern.
- Die Militarisierung der WPS Agenda und die Förderung von Sicherheitsagenden, die Gewalt eher ausüben, statt vorbeugen.

Die "Präventionssäule" der WPS Agenda, deren Fokus ursprünglich auf der Prävention konfliktbedingter sexualisierter Gewalt lag, muss die Bedenken aufnehmen, die Frauen* und Frauenrechtsorganisationen, die sich für Gewaltprävention einsetzen, vorbringen.²⁰ In dieser Hinsicht ist es sinnvoll, jedwede Sicherheitsagenda zur Gewaltprävention in die WPS Agenda zu integrieren. Es bleiben jedoch Fragen offen: Fördert oder verhindert die mit der P/CVE Agenda einhergehende Art von Gewaltprävention die WPS Ziele zur Förderung von Frauen*rechten und Geschlechtergerechtigkeit? Unterstützt die Förderung der P/CVE Agenda stillschweigend eine weltweite Sicherheitsarchitektur mit katastrophalen Einflüssen auf Frauen*, Frauen*rechte, Menschenrechte und die Zivilgesellschaft im weiteren Sinne? Wie können die Vorgaben und Zielsetzungen der WPS Agenda die P/CVE Sicherheitsagenda herausfordern und beeinflussen?

Auf Basis von Gesprächen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Kenia und Diskussionen mit CSOs weltweit, erörtern wir diese Fragen im Rahmen dieses Berichts. Danach richten wir uns mit Empfehlungen an die Schweiz, wie im Rahmen des NAP 1325 der Schweiz Gewaltprävention am besten gefördert werden kann. Schliesslich regt diese Studie die Diskussion über die Rolle von WPS im Hinblick auf die Durchbrechung der Gewaltzyklen an, die sowohl von staatlichen als auch nichtstaatlichen Akteur*innen aufrechterhalten werden.



¹⁸ Zentrum für Menschenrechte und globale Gerechtigkeit 2011.

¹⁹ Geuskens et al. 2015; Wassholm 2018.

²⁰ Shepherd und Cecon, n.d., 3.

Ziele, Kontext und Methodik

Im weiteren Sinne dient dieses Projekt der Bewusstseinsklärung dafür, dass der NAP 1325 der Schweiz ein wichtiges politisches Instrument mit greifbaren, konkreten Auswirkungen auf die Bereiche Geschlechtergerechtigkeit, Frieden und Sicherheit ist. Der NAP 1325 der Schweiz und die WPS Agenda sind wichtige Plattformen für die kritische Evaluierung der Frage, ob nationale und weltweite Sicherheitsagenden Frauen*rechte und Geschlechtergerechtigkeit beeinträchtigen oder fördern. Die transnationale feministische Bewegung, die ihren Höhepunkt in der Verabschiedung der UNSCR 1325 fand, verdeutlicht, dass die WPS Agenda "Krieg nicht legitimieren oder normalisieren, sondern die Entmilitarisierung der Gesellschaft unterstützen und die Entwicklung einer anti-militärischen Friedenspolitik erleichtern soll".²¹ Als solches befürwortet die Zivilgesellschaft der Schweiz die Notwendigkeit, die P/CVE Agenda und deren Vereinbarkeit mit den Werten und Zielen der WPS Agenda kritisch zu überprüfen.

Dieses Projekt wurde entworfen, um zivilgesellschaftliches Wissen und Expertise zu Frauen*, Geschlechtergerechtigkeit, Gewaltprävention und der P/CVE Agenda nutzbar zu machen. Uns ist bewusst, dass wir in unseren Diskussionen rund um die Verknüpfung von WPS und P/CVE weit entfernt sind von der täglichen Gewalt, die in anderen Teilen der Welt herrscht. Die Kritik bezüglich einer Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden ist wichtig, doch sollte jedwede Überlegung bezüglich der Verknüpfung dieser Agenden von den Frauen* angeregt werden, die Gewalt erfahren und die bei der Gewaltprävention mitarbeiten. Wir müssen berücksichtigen, was diese Frauen* tatsächlich wollen und benötigen und sie fragen, wie sie Frieden und Sicherheit definieren. Wir hoffen, die Relevanz des Schweizer NAPs 1325 zu erhöhen und seine Umsetzung besser an die Gegebenheiten vor Ort anzupassen, indem wir die Gespräche mit Menschen, die in Gegenden extremer Gewalt leben, in den Schweizer NAP 1325 einbringen.

Dazu haben wir, in enger Absprache mit einer Begleitgruppe von Schweizer CSOs, eine einmonatige Forschungsstudie in Kenia durchgeführt.²² In Kenia stehen CSOs - und CBOs im Besonderen - aufgrund von staatlicher und nicht-staatlicher Gewaltausübung vor grossen Herausforderungen.²³ Zusätzlich stehen die CSOs unter dem Druck der P/CVE Agenda, welche die Arbeit für Friedensförderung und Menschenrechte zunehmend verändert hat. Nach Beratung mit CSOs in Kenia wurden drei Regionen für die Feldstudie ausgewählt: die Küstenregionen um die Bezirke Kwale, Likoni und Mombasa, die östliche Region um Isiolo und die Region um Nairobi, einschliesslich der inoffiziellen Siedlungsgebiete Eastleigh, Majengo und Mathare. In diesen Regionen sind viele Organisationen tätig, die P/CVE Aktivitäten umsetzen und solche, die an der Integration einer geschlechterspezifischen Perspektive in die P/CVE Agenda arbeiten. In diesen drei Gebieten wurden Interviews und gezielte Gruppendiskussionen mit zahlreichen CSOs und anderen Akteur*innen geführt, unter anderem mit: CBOs, Organisationen für soziale Gerechtigkeit und Menschenrechte, Organisationen für Friedensförderung, Jugendorganisationen, religiösen Organisationen und religiösen Führer*innen, Frauen*organisationen und Netzwerken, unabhängigen Berater*innen aus den Bereichen Frauen*, Geschlechterfragen und P/CVE, sowie internationalen Organisationen und Expert*innen. Insgesamt wurden 82 Einzelpersonen interviewt, wobei der Frauenanteil 43 Prozent betrug.²⁴

Zusammen mit der Feldstudie in Kenia wurden in der Schweiz und weltweit ausführliche Literaturrecherchen im Hinblick auf die Schnittpunkte zwischen WPS und P/CVE betrieben. Die Ergebnisse aus der Studie in Kenia wurden unter der Berücksichtigung von Primär- und Sekundärliteratur zu WPS und P/CVE analysiert und in Kooperation mit dem Projektleitungsteam und der Begleitgruppe weiterentwickelt. Die Ergebnisse aus Kenia wurden mit den Partner*innen des Projektleitungsteams und der Begleitgruppe in anderen Kontexten - Afghanistan, Bangladesch, Kirgistan, Mali, Indien, den Philippinen, Palästina und dem Vereinigten Königreich - diskutiert. Diese "globalen Reflexionen" förderten den Dialog mit unseren Partner*innen. Sie ermöglichten uns zusätzliche Einblicke in die Arbeit der CSOs und der Fürsprecher*innen von Frauen*rechten im Rahmen der P/CVE Agenda, sowie in die Gewalt, die von nichtstaatlichen bewaffneten Akteur*innen und staatlichen Sicherheitskräften ausgeübt wird. Unsere Reflexionen werden in diesem Bericht veröffentlicht (siehe eingefügte Boxen). Diese Ergebnisse - einschliesslich der Literaturrecherchen, der ausführlichen Feldstudien in Kenia und „globalen Reflexionen“ - sind in die Empfehlungen für die Politik eingeflossen. Sie werden am Schluss des Berichts aufgeführt und wurden gemeinsam von der Begleitgruppe und dem Projektleitungsteam erarbeitet.

²¹ Shepherd 2016, 332.

²² Die Mitglieder der Begleitgruppe sind auf Seite 2 dieses Berichts aufgeführt.

²³ Während die Zivilgesellschaft im Grossen und Ganzen „Einzelpersonen, Nichtregierungsorganisationen und Institutionen umfasst, die Interesse und Bürgersinn zeigen“, wenden sich die Organisationen der Basis an andere Organisationen, welche die spezifischen Bedürfnisse einer Gemeinschaft oder einer bestimmten Gruppe innerhalb dieser Gemeinschaft vertreten. Hierzu gehören auch die indigene Bevölkerung und Minderheiten oder marginalisierte Bevölkerungsgruppen (Arutyunova and Clark 2013, 138).

²⁴ Diese Einzelpersonen und Organisationen wurden durch das sogenannte „Schneeballverfahren“ ausgewählt, bei dem die interviewten Personen gebeten wurden, weitere Personen für ein Interview zu empfehlen. Ziel war es, mit so vielen Akteur*innen wie möglich zu sprechen, die im Rahmen der P/CVE und besonders am Schnittpunkt von P/CVE und WPS arbeiten. Da weniger als die Hälfte der interviewten Personen Frauen waren, schlossen wir daraus, dass Frauen in leitenden Positionen in gemeinschaftsbasierten und zivilgesellschaftlichen Organisationen unterrepräsentiert sind.

Am 15. Januar 2019, nur zwei Tage vor Beginn unserer Feldstudie in Kenia, attackierte die al-Shabaab Miliz, eine nichtstaatliche bewaffnete Gruppe mit Basis in Ostafrika, DusitD2, ein Hotel und Bürogebäudekomplex im Westland von Nairobi in Kenia, und tötete dabei 21 Zivilist*innen. Acht der neun verdächtigten Kämpfer*innen, unter ihnen der mutmassliche „Drahtzieher“ des Angriffs, stammen aus dem Bezirk Isiolo. Während der einmonatigen Feldstudie erwähnten fast alle Interviewpartner*innen diesen jüngsten Angriff und äusserten ihr Bedauern und ihre Sorge über die andauernde Gewalt trotz der immensen Ressourcen, die in die P/CVE Agenda fliessen. Wie in vielen anderen Kontexten weltweit, nimmt nicht nur der Ausbau der Sicherheitsarchitektur von P/CVE und CT stetig zu, sondern auch die Gewalt, die durch sie verhindert werden soll.

Teil I dieses Berichts nennt die zahlreichen Themen und Fragen der CSOs im Hinblick auf die P/CVE Agenda. Diese beinhalten die Spannungen in Bezug auf den Sprachgebrauch und die Ausdrucksweise im Rahmen von P/CVE; die Lücke zwischen P/CVE Politik und Praxis und die daraus resultierende Behinderung von effektiver Gewaltprävention und Konflikttransformation; die Probleme, mit denen CSOs durch die von Geldgeber*innen geprägten P/CVE Programme konfrontiert sind; die Rolle der P/CVE und CT Agenden bei der Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums, und die Bedeutung für Frauen*rechte und Frauen*organisationen; den fortdauernden Einsatz „harter“ Sicherheitsmassnahmen mit katastrophalen Folgen für Frauen*- und Menschenrechte, sowie die ungerechte Fokussierung der P/CVE Agenda auf muslimische Gemeinschaften und den damit zusammenhängenden Anstieg von anti-muslimischem Rassismus.

Kasten 1: Globale Reflexion | Philippinen

Die Philippinen leiden unter fortwährenden bewaffneten Konflikten aufgrund ideologisch-motivierter Aufstände durch kommunistische Rebellengruppen und muslimische Separatist*innen. Der Unabhängigkeitskampf der Bangsamoro beispielsweise, konnte mit der Unterzeichnung eines umfassenden Friedensvertrages im Jahr 2014 und der Schaffung der autonomen Region Bangsamoro im muslimischen Mindanao einen bedeutenden Erfolg verzeichnen. Dennoch gibt es immer noch vereinzelte Gruppierungen, die unter der Berufung auf den Islam in Mindanao den gewalttätigen Kampf weiterführen. Des Weiteren kommt es in verschiedenen Teilen des Landes wiederholt zu Kämpfen zwischen kommunistischen Rebell*innen und staatlichen Sicherheitskräften.

In diesem Kontext arbeitet das Gaston Z. Ortega Peace Institute (GZOPI) mit Sitz in Manila und fördert den Austausch zwischen Organisationen, welche insbesondere mit jungen Frauen* in der Friedensförderung zusammenarbeiten. Laut Karen Tañada, Direktorin des GZOPI, wird das Konzept „PVE“ auf den Philippinen erst seit kurzem verwendet. Dies stehe sehr wahrscheinlich im Zusammenhang mit der Zunahme Geldgeber*innen für „PVE-Programme“ in der Region. Die Menschen fühlten sich unwohl mit dem Begriff „gewalttätiger Extremismus“, da dieser mit dem Islam in Verbindung gebracht werde, erklärt Tañada. „Die Öffentlichkeit und die Regierung tendieren dazu, diesen Ausdruck mit Religion zu assoziieren.“ „Die Regierung beschuldigt auch den Kommunismus des Terrorismus“ - sie bezeichnen diesen aber nicht als gewalttätigen Extremismus“.

Zudem würden sich CSOs auf den Philippinen fragen, inwieweit das Konzept P/CVE die durch die Regierung ausgeübte Gewalt ausklammere. Tañada erläutert: „Manchmal können diese Handlungen [der Regierung] auch eine Form von Extremismus sein. Deshalb ist eine Definition ziemlich schwer. Ich würde die durch den Staat verübte Gewalt nicht als Terrorismus bezeichnen. dennoch werden die Menschenrechte auf nationaler Ebene und im Kontext von Mindanao durch die Regierung verletzt“. Laut Tañada befürchteten CSOs und Menschenrechtsorganisationen, dass die Macht des Staates durch die Gesetzgebung zu Sicherheit und Terrorismus ausgebaut werde und die Sicherheitskräfte dadurch ungestraft agieren könnten.

Auch deshalb nennt GZOPI seine Arbeit nicht „PVE“, sondern greift, angesichts des Unbehagens gegenüber diesem Begriff und der Tatsache, dass das Konzept „PVE“ weitere Formen von Gewalt ausblendet, lieber auf Bezeichnungen wie Friedensförderung und Konflikttransformation zurück. „Wenn die Regierung diesen Begriff nennt, meint sie dabei nicht den gesamten Konflikt“, erklärt Tañada. „Sie meint damit eine bestimmte Gruppe, die in konkrete Vorfälle, wie Entführungen oder Anschläge, verwickelt ist. Dies sind nicht die Themen, um die es im Bangsamoro Konflikt oder in dem Kampf der Kommunist*innen wirklich geht. In unserer Arbeit geht es um Menschen, die von den Konflikten betroffen sind und nicht so sehr von gewalttätigem Extremismus“.

Basierend auf einem Telefongespräch mit Karen Tañada (GZOPI) geführt von Mithra Akhbari, im Juni 2019.

1. Die Frage des Sprachgebrauchs

Kernbotschaften

- Die mangelnde Klarheit bei der Definition von „gewalttätigem Extremismus“ und „Terrorismus“ führt zu einer Ausweitung der militärischen und gesetzlichen Macht des Staates, was sich negativ auf Menschenrechte und die Zivilgesellschaft auswirken kann.
- Eine ausschliessende Sprache kann negative Einflüsse auf effektive Gewaltprävention und Konflikttransformation haben.

Der Sprachgebrauch hat für Gewaltausübung und Gewaltprävention eine essentielle Bedeutung. Die mangelnde Klarheit bei der Definition der CT und der P/CVE Gesetzgebung hat zu einer Ausweitung weitreichender Sicherheitsmassnahmen geführt, welche ein Risiko für die Menschenrechte darstellen und dazu beitragen, den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum einzuschränken.²⁵ Der UNO-Aktionsplan zur Vermeidung von „gewalttätigem Extremismus“ unterstreicht, dass es sich bei „gewalttätigem Extremismus“ um ein vielschichtiges Phänomen ohne eindeutige Definition handelt und in seinen Erscheinungsformen weiter reicht als der Begriff „Terrorismus“.²⁶ Es besteht Grund zur Sorge, dass die Ausweitung einer Sicherheitsarchitektur, die zusätzlich zum „Terrorismus“ „gewalttätigen Extremismus“ bekämpfen soll, zu einer „Verschmelzung der beiden Begriffe“ führen kann. Damit wird eine zu breite Anwendung von Massnahmen der Terrorismusbekämpfung gerechtfertigt, die auch Verhaltensweisen betrifft, die nicht als terroristische Aktionen qualifiziert werden sollten.²⁷ Von daher trägt die P/CVE Agenda offensichtlich dazu bei, den Umfang der CT Massnahmen auszuweiten. Obwohl sowohl „Terrorismus“ als auch „gewalttätiger Extremismus“ nicht definiert und umstrittene Begriffe sind, wird „gewalttätiger Extremismus“ im allgemeinen weiter gefasst als „Terrorismus“ und betrifft auch Sprache, Ideen und Glaubensinhalte.²⁸ Damit fördert die P/CVE Agenda die Anwendung von CT Massnahmen auch im Hinblick auf Verhaltensweisen und Glaubensinhalte, und stellt somit ein Risiko für die Menschenrechte, insbesondere der Meinungsfreiheit, dar.²⁹

In der Praxis besteht das Risiko, dass der Sprachgebrauch und die Ausdrucksweise im Rahmen von P/CVE einzelne Personen und ganze Gemeinschaften stigmatisiert und marginalisiert, was grosse Frustration auslösen kann. Dies betrifft insbesondere auch die so genannten „counter-messaging“ Kampagnen, bei denen Berichte von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen und gewalttätiger Organisationen diskreditiert, und die Gefahren und Konsequenzen thematisiert werden, wenn sich jemand diesen Gruppen anschliesst. Laut jüngsten Studien sind solche Kampagnen daher im Allgemeinen ineffizient und sogar kontraproduktiv.³⁰ Kloé Tricot O'Farrell, Beraterin für regionale Konflikte und Sicherheit bei Saferworld, drückt es folgendermassen aus: „Indem wir den Menschen sagen, was sie tun oder nicht tun sollen, was sie glauben oder nicht glauben sollen, können „counter-messaging“ - Kampagnen in der Tat dazu führen, dass diese auf ihren Standpunkten beharren und ihre Positionen verteidigen. Gleichermassen führt das Verbot von Inhalten und die Einschränkung der Meinungsfreiheit zu Verärgerung unter denjenigen, die sich ungerechterweise ins Visier genommen fühlen.“³¹ Manche Menschen haben beispielsweise Angst davor, über ihre Sorgen wie Marginalisierung, historische Ungerechtigkeit, Arbeitslosigkeit und Armut zu sprechen, weil sie dann als „radikal“ bezeichnet werden könnten. Gerade weil der Staat darin versagt, Raum und Anerkennung für diese Sorgen und Bedürfnisse zu schaffen und sich darum zu kümmern, können nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, wie al-Shabaab Kapital daraus schlagen.

Wenn abweichende Meinungen verschwiegen werden, aus Angst, als „radikal“ oder „extremistisch“ bezeichnet zu werden, entsteht eine repressive Kultur, in der Konflikttransformation ausgebremst wird und die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft angespannt bleibt. Babu Ayindo, Friedensförderer in Kenia, erklärt inwieweit der Begriff „radikal“ früher positiv behaftet war: „Es bedeutete, sich zu den tieferen Ursachen zu begeben, Systeme zu hinterfragen

²⁵ UNO-Menschenrechtsrat 2019: 6, 11.

²⁶ Generalversammlung der Vereinten Nationen 2015, 2.

²⁷ Generalversammlung der Vereinten Nationen 2015, 2.

²⁸ Die Schweiz definiert „gewalttätige extremistische Handlungen“ beispielsweise als „Anstrengungen von Organisationen, die demokratische Prinzipien und Rechtsstaatlichkeit ablehnen und gewalttätige Handlungen durchführen, dazu ermutigen oder befürworten, um ihre Ziele zu erreichen“ (so zitiert in der Schweiz 2017, 11).

²⁹ Die P/CVE Agenda erweitert den Handlungsumfang durch staatliche Überwachung und Kriminalisierung und stellt somit ein Risiko für Menschenrechte und Meinungsfreiheit dar (e.g. siehe Callamard 2015).

³⁰ Reed, Ingram und Whittaker 2017.

³¹ Tricot O'Farrell 2019.

und Transformation zu suchen. Aber was passiert, wenn Sie heutzutage "junger Radikaler" genannt werden? Dann sind Sie ein Kandidat, den es zu eliminieren gilt". Ayindo ist deshalb der Ansicht, dass die Friedensförderung kreativer sein muss, wenn sie Programme auf Gemeindeebene erarbeitet, und "Ausdrücke wie 'gewalttätiger Extremismus' und 'Radikalisierung' wie sie die Regierungen verwenden, vermeiden soll." Vor allem aber müsse der Sprachgebrauch integrativ sein, erklärt Ayindo: "Wenn wir von Transformation reden, sollten wir keine Sprache benutzen, die Menschen ausgrenzt und sie für die Eliminierung brandmarkt."

// Wenn wir von Transformation reden, sollten wir keine Sprache benutzen, die Menschen ausgrenzt und sie für die Eliminierung brandmarkt. //

Babu Ayindo, peacebuilder in Kenya

In der Küstenregion von Kenia löst der Begriff "gewalttätiger Extremismus", abgesehen von einer möglichen Stigmatisierung und Marginalisierung, in den Gemeinschaften kaum ein Echo aus. So erklärt Ayindo, dass man in den Programmen von friedensfördernden Organisationen wie Green String Network (GSN) beispielsweise "keinen CVE Sprachgebrauch findet". Sie werden andere Ausdrücke finden, um die Menschen einzuladen, miteinander ins Gespräch zu kommen." Zudem führt der Gebrauch des Begriffs "gewalttätiger Extremismus" in den Programmen möglicherweise zu einer ungewollten Einführung dieses Konzepts in Gemeinschaften, in denen es vorher nicht existiert hat. Sami Gathii, Geschäftsführer des Netzwerks für Jugend, Kunst, Entwicklung und Unternehmertum (YADEN) beispielsweise, ist bemüht, den Begriff "gewalttätiger Extremismus" in den Gemeinschaften zu vermeiden. "Ich mache oft Witze darüber, dass eine so grosse Übersättigung von CVE Programmen herrscht, dass es meistens wir selbst sind, die die jungen Menschen mit gewalttätigem Extremismus in Kontakt bringen," erklärt Gathii. "In einem kleinen Dorf werden die Menschen zusammengerufen und es wird ihnen gesagt: 'Ihr seid verletztlich, ihr werdet rekrutiert werden und ihr werdet 10.000 Dollar bekommen.' Und dieser junge Mensch hält kurz inne und denkt 'Moment mal, was hat er gerade gesagt? 10.000 Dollar!' Das klingt in ihren Ohren nicht so schlecht und abends gehen sie im Internet auf die Suche."



Ausserdem hat der Mangel an eindeutiger Definition bedeutende Auswirkungen auf die Arbeit der CSOs zur Gewaltprävention. Die weitgefaste Bedeutung des Begriffs "gewalttätiger Extremismus" erschwert es der Friedensförderung, die Gewalt tatsächlich zu bearbeiten. Eine Beraterin für Geschlechterfragen und P/CVE in den Küstenregionen erinnert sich: "Gewalttätiger Extremismus wurde so gigantisch aufgebauscht, dass wir Angst hatten, uns damit zu beschäftigen, als er zu uns kam. Als er kam, wurde alles damit assoziiert. Und aus dieser Angst entstand eine Kultur des Schweigens." Tatsächlich gibt es in der Küstenregion eine Verschiebung zwischen "gewalttätigem Extremismus" und "extremer Gewalt" bei den Gangs, die oft als "Terrorgruppen" bezeichnet werden. Zwar sind die Begriffe "Gewalt durch Gangs" und "gewalttätiger Extremismus" nicht klar voneinander abgrenzbar, doch ist es für Organisationen schwer, spezifische Programme zu erarbeiten, welche die Besonderheiten von Gewalt angehen, wenn diese Begriffe miteinander verschmelzen. Eine Beraterin erklärt es folgendermassen: "Wir haben alle Arten von Verbrechen unter dem Begriff „gewalttätiger Extremismus“ subsumiert. Und es geht um extreme Gewalt. Aber es ist sehr schwer, zu differenzieren." Die Herausforderungen bei der Definition von P/CVE legen den Gebrauch von anderen Begriffen, oder eine Wiederaneignung derselben nahe. Fauziya Abdi, Präsidentin von "Frauen in der internationalen Sicherheit (WIIS)" am Horn von Afrika sagt dazu: "Ich witzele darüber und sage, dass wir nur die Ps und Vs tauschen müssen, dann haben wir 'PEV' und fokussieren uns auf extreme Gewalt. Denn wir können uns dem nicht entziehen, extreme Gewalt findet statt". Gemäss Angi Yoder-Mania, Gründerin der friedensfördernden Organisation "Green String Network (GSN)" sind Programme zur Gewaltprävention in Kenia, egal wie sie genannt werden, absolut notwendig. "In Orten wie Majengo brauchen sie diese ganz dringend", erklärt sie, "Sie brauchen das Bewusstsein...nicht nur die Polizei schadet uns, sondern auch unsere eigenen Gemeinschaften". Im Endeffekt "ist mir egal, wie es genannt wird", erklärt sie. "Die Arbeit ist die gleiche".

Kasten 2: Globale Reflexion | Schweiz

Im Rahmen der Anti-Terrorismus Strategieⁱ verabschiedete die Schweiz im Jahr 2017 den Nationalen Aktionsplan (NAP) zur "Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus"ⁱⁱ Dieser Plan umfasst Massnahmen zum besseren Verständnis des Phänomens, zur Stärkung der Koordination und Kooperation, sowie zur Unterstützung beim Ausstieg und bei der Wiedereingliederung.

In Gesprächen mit Akteur*innen der Schweizer Zivilgesellschaft wurde besonders die Skepsis bezüglich der Massnahmen zur Thematisierung von "gewalttätigem Extremismus"ⁱⁱⁱ an Schweizer Schulen deutlich. Im Jahre 2016 veröffentlichte die UNESCO ein "Handbuch für Lehrer*innen zur Prävention von gewalttätigem Extremismus"ⁱⁱⁱ mit dem Ziel, nationale Kapazitäten zur Thematisierung von gewalttätigem Extremismus im Bildungssektor auszubauen und zu stärken. Dieses Handbuch wurde in der Schweiz unter Lehrer*innen und Sozialarbeiter*innen in grossem Umfang verteilt.

Allerdings sind sich zwei interviewte Personen aus dem Bildungssektor in Bern einig, dass "gewalttätiger Extremismus" an den Schulen in Bern kein Thema sei, welches besondere Beachtung verdiene. Laut einer der befragten Personen ist im Kanton Bern in den letzten Jahren nur einen Vorfall von "gewalttätigem Extremismus" einer Gruppe Neonazis bekannt. Beide Interviewpartner*innen weisen darauf hin, dass Lehrer*innen und Schüler*innen mit einem weitaus breiterem Konflikt- und Gewaltspektrum, wie beispielsweise Kämpfen unter den Schüler*innen, sexualisierter und geschlechterspezifischer Gewalt, (Cyber-) Mobbing, Essstörungen und Selbstverletzung, konfrontiert seien. Sie betonen, dass es viele Konzepte und Möglichkeiten zur Verbeugung und im Umgang mit diesen Themen gebe und, dass es keinen Bedarf für spezifische PVE Richtlinien gäbe. Eine der befragten Personen drückt dies wie folgt aus: "Ich arbeite lieber mit den Schüler*innen zusammen und versuche, mit ihnen in einen Austausch zu treten, als verdächtiges Verhalten ausfindig zu machen und dieses zu melden." Wie neuere wissenschaftliche Publikationen zeigen, ist die Identifizierung und Meldung von potentiell radikalisierten Schüler*innen auch aus juristischer Sicht problematisch. Denn es werden Massnahmen gegen Individuen ergriffen, die gemäss Schweizer Strafrecht kein Verbrechen begangen haben. Dadurch werden grundlegende bürgerliche und politische Rechte verletzt.^{iv}

Es ist daher notwendig, die Relevanz von PVE Massnahmen für die Schweiz, und für Schweizer Schulen im Besonderen, kritisch und sorgfältig zu thematisieren, um zu verhindern, dass ein Klima von Misstrauen, Verdächtigungen und rechtlicher Unsicherheit entsteht und möglicherweise ein Problem geschaffen wird, welches vorher gar nicht existierte.

Basierend auf Interviews mit zwei Fachkräften aus dem Bildungssektor von Sibylle Ganz-Koechlin, Juni 2019.

ⁱ Schweiz 2015.

ⁱⁱ Schweiz 2017.

ⁱⁱⁱ UNESCO 2016.

^{iv} Conte 2018; Todeschini 2019.

2. Eine von Geber*innen gesteuerte Agenda

Kernbotschaften

- CBOs betrachten P/CVE als Industrie, welche die Anforderungen der Geldgeber*innen, der internationalen Gemeinschaft und des Staates über die Bedürfnisse der Gemeinschaften stellt.
- Die Basis von P/CVE liegt in der "echten", alltäglichen Arbeit zur Gewaltprävention, die in kleinen sozialen Interaktionen und Beziehungen stattfindet.
- Geldgeber*innen sollten keine P/CVE Programme finanzieren, die zu Gewalt beitragen oder die Unsicherheit der Gemeinschaften vergrössern.

Die unklare Definition des Begriffs "gewalttätiger Extremismus" und das fehlende Verständnis darüber, was es braucht, ihn zu verhindern, führt zu signifikanten Unterschieden in Verständnis und Ausführung von P/CVE zwischen Politiker*innen, Geldgeber*innen und Akteur*innen an der Basis. Mitarbeiter*innen an der Basis in Kenia verstehen P/CVE als alltägliche Arbeit zur Gewaltprävention, die in kleinen sozialen Interaktionen und Beziehungen stattfindet. Sie sind der Ansicht, dass staatliche oder internationale Organisationen die P/CVE Agenda nicht gemäss den Bedürfnissen der Gemeinden anwendet und "top-down" - Ansätze vorgebe, anstatt organisch gewachsene Lösungen, die von den Gemeinden selbst entwickelt wurden. Während unserer Feldstudie in Kenia, wurde die P/CVE Agenda überwiegend als "Business", "Industrie", "Marke", "kommerzialisierte und von Briefkasten-NGOs umgesetzte Agenda" kritisiert, welche die Anforderungen der Geldgeber*innen, der internationalen Gemeinschaft und des Staates priorisiert.

Als die P/CVE Agenda in Kenia eingeführt wurde, hatte dies schwerwiegende Folgen für Organisationen, die sich für Friedensförderung und Menschenrechte einsetzen und die schon lange in Gewaltprävention und Konflikttransformation involviert waren. Ayindo beispielsweise arbeitet bereits seit über dreissig Jahren für die Friedensförderung in Kenia und erlebte die Verlagerung durch die Einführung der P/CVE Agenda mit. 'Wenn du kein CVE machst, gehörst du nicht zu den Friedensförder*innen', erklärt Ayindo.³² Diese Studie kann zwar nicht das gesamte Ausmass der P/CVE Agenda auf Organisationen der Friedensförderung bewerten, doch in Kenia wird deutlich, dass es sich um eine an Geldgeber*innen orientierte Agenda handelt, welche die Arbeit der Organisationen für Friedensförderung und der Gewaltprävention gestaltet.

Viele Akteur*innen an der Basis argumentierten, dass internationale Organisationen einfach "einfallen" und P/CVE Programme ohne die notwendige Expertise und ohne Rücksicht auf den spezifischen Kontext, einführen. Eine Beraterin für Geschlechterfragen und P/CVE in Kenia sagt dazu: "Man kann nicht einfach [ein Programm] importieren. Es sind sehr organische Situationen und man muss die Geduld haben, den Kontext kennenzulernen - genau das haben die meisten Entwicklungsorganisationen nicht." Eine Friedensaktivistin, die in Mombasa zu geschlechterspezifischen Fragen und Gewaltprävention arbeitet, warnt davor, den Gemeinschaften vor Ort Agenden aufzuerlegen, ohne den Kontext zu kennen und ohne den Menschen zuzuhören. "Geht nicht mit Projekten dorthin und glaubt, ihr helft ihnen. Ihr helft nicht!", macht sie deutlich.

Die grossen finanziellen Ressourcen von P/CVE führten dazu, dass Organisationen ohne Qualifizierung P/CVE Programme umsetzen. Gathii betont, dass diese Form von Gewaltprävention eine "Frage von Leben und Tod[ist]. Bevor ihr beginnt, vergewissert euch, dass ihr es richtig macht, denn ansonsten schafft ihr ein grösseres Problem, als ihr vorher hattet. Doch Entwicklungsorganisationen verstehen das nicht. Viele wachen auf, führen CVE ein und es geht gar nicht gut." Al-Hajj Hassan Ole Naado, stellvertretender Vorsitzender und Leiter für Strategie und Partnerschaften im Obersten Rat der Muslime Kenias (SUPKEM) äusserte ausserdem seine Sorge darüber, dass wahre Gewaltprävention und Konflikttransformation nicht erreicht würden, solange die Bedürfnisse der Gemeinschaften in einer durch Geber*innen gesteuerten Agenda zweitrangig blieben. "Für mich ist es eher Schönfärberei als die Arbeit an richtigen, echten Themen", erklärt er. "In diesem Umfeld kann man nur dann Einfluss nehmen, wenn die Gemeinschaft im Zentrum aller Aktivitäten steht. Wenn nicht, ist es, ehrlich gesagt, Öffentlichkeitsarbeit." Michael Opondo,

Friedensaktivist und Experte bezüglich „gewalttätigem Extremismus“ in Kenia, ist der Ansicht, dass die Gemeinschaften ein "Austauschverhältnis" mit der P/CVE Agenda eingegangen sind. Wenn eine internationale Organisation mit umfangreichen Finanzmitteln in eine Gemeinschaft kommt, um ein P/CVE-Programm einzuführen, wird die Gemeinschaft mitarbeiten, weil sie die Ressourcen benötigt, aber nicht notwendigerweise, weil sie an das Programm glaubt. Laut Opondo wird dadurch die Energie und Leidenschaft für Friedensförderung an der Basis von internationalen Organisationen vereinnahmt, die dann ohne eine vernünftige Rückzugsstrategie und ohne einen nachhaltigen Plan wieder verschwinden. Diese Dynamik bringt die wahre P/CVE Arbeit in Misskredit und schadet dem Ruf lokaler Organisationen, die mit den grossen, internationalen Organisationen zusammengearbeitet haben.

Die Geber*innen orientierte P/CVE-Industrie hat besonderen Einfluss auf Organisationen, die von Frauen* geleitet werden und auf Organisationen für Frauen*rechte. Weltweit bleiben die meisten Frauen*organisationen eher klein, weil die Finanzierung nicht sichergestellt werden kann. Die schwierige Situation bezüglich Finanzierung wird durch "eine Politik der Geber*innen verschärft, die lieber die grossen Projekte und NGOs, einschliesslich internationaler NGOs in Geberländern, finanziert, was schliesslich zu einer schrittweisen Reduktion der Finanzierung für kleine Gruppen und Organisationen für Frauen*rechte an der Basis, führt".³³ Führende Frauen* in Isiolo berichten, dass ihre Möglichkeit, nachhaltige Programme für Frauen*rechte, Geschlechtergerechtigkeit und Gewaltprävention zu entwickeln, durch ihre Abhängigkeit von der Geberindustrie und deren kurzfristigen Finanzierungszyklen, beeinträchtigt werde. Eine Frau erzählt: "Wenn wir die Wahl gehabt hätten, hätten wir die kleinen Projekte und kurzfristigen Massnahmen abgelehnt, denn sie lassen uns mit der belastenden Frage zurück, wie wir ohne die Unterstützung weiterarbeiten können." Als kleine Organisation seien sie jedoch nicht in der Lage, Finanzierung abzulehnen, erklärt sie, denn "eine schwache Person hat keine Wahl". "Organisationen, die von Frauen* geführt werden, stecken fest", erklären führende Frauen* in Isiolo. "Ein Programm kann ein paar Monate dauern, dann läuft es plötzlich nicht mehr weiter. Dies führt zu grossem Misstrauen."

// In diesem Umfeld kann man nur dann Einfluss nehmen, wenn die Gemeinschaft im Zentrum aller Aktivitäten steht. //

Ole Naado, SUPKEM

Im Endeffekt ist für die Durchbrechung der Gewaltzyklen die tägliche Arbeit von Menschen notwendig, welche sich den Gemeinschaften verpflichtet fühlen, in denen sie arbeiten. Angesichts der Tatsache, dass sich P/CVE in der Friedensförderung etabliert hat, sind die Organisationen gezwungen, mit der P/CVE Agenda zu verhandeln, um die notwendige Finanzierung zu gewährleisten. Viele sind der Ansicht, dass die P/CVE Agenda ein weiterer Trend von Finanzierung durch Geber*innen darstellt, welcher möglicherweise bestehen bleibt oder auch nicht. Ihre Arbeit wird so oder so unabhängig davon weitergehen. Leidenschaftlich sagt Ayindo dazu: "Ich werde hier sein. Wir müssen unbedingt sicherstellen, dass wir die Gewaltzyklen durchbrechen. Wenn das bedeutet, dass wir die Geber*innen gesteuerte Agenda hier und da ein bisschen untergraben müssen, dann werden wir dies tun, das könnt ihr zitieren. Denn letztlich geht es darum, die Gewaltzyklen zu durchbrechen... unser Ziel ist es, dass diese Gewaltzyklen enden. Dies ist nicht die Welt, die man der nächsten Generationen weitergeben möchte."



³² Alle Zitate der Akteur*innen aus der Zivilgesellschaft in Kenia stammen von Interviews, die zwischen dem 17. Januar und dem 14. Februar 2019 geführt wurden. Namen von Einzelpersonen und Organisationen werden nur genannt, wenn das ausdrückliche Einverständnis vorlag. In allen anderen Fällen wurde das Interview anonymisiert.

³³ Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program 2017, 15. siehe auch Arutyunova und Clark 2013.

Kasten 3: Globale Reflexion | Afghanistan

Seit dem Einmarsch der USA im Jahre 2001 dauert der Konflikt in Afghanistan an. Gefangen zwischen den Interessen internationaler Geldgeber*innen, den Taliban und der afghanischen Regierung, wie auch aufgrund der militärischen Besetzung und der Anwesenheit ausländischer Mächte mit konkurrierenden Interessen, befindet sich das Land in einer prekären Situation. Fast 18 Jahre nach der Invasion ist der Frieden für die Afghan*innen in weiter Ferne.

Gewalttätige Konflikte zwischen US-geführten Militäroperationen, Rebellenbewegungen, kriminellen Organisationen sowie systematische Gewalt durch Polizei und Politik haben bei der afghanischen Zivilbevölkerung katastrophale Spuren hinterlassen.ⁱ Dr. Sima Samar, Vorsitzende der Unabhängigen Afghanischen Kommission für Menschenrechte (AIHRC) ist der Ansicht, dass die überstürzte Finanzierung von P/CVE Massnahmen inmitten dieser prekären Sicherheitslage zu schlecht geplanten Programmen ohne eine klare Präventionsstrategie geführt hat. Beispielsweise haben einige P/CVE Projekte unbewusst Madrasas (Religionsschulen) finanziert, welche von den Taliban und anderen Organisationen genutzt wurden, um junge Menschen zu radikalieren und zu rekrutieren.

In einem Kontext, in dem der ausländische Einfluss abgelehnt und als Ursprung des Konflikts identifiziert wird, sind organische und kontext-basierte Programme zur Gewaltprävention unerlässlich.ⁱⁱ Dr. Samar ist überzeugt, dass solche Programme die Menschenrechte als Handlungsbasis nehmen müssen und das Recht auf Nahrung, sauberes Wasser, Gesundheitsversorgung und Bildung fördern müssen. Andernfalls, erklärt Dr. Samar, würden diese Programme als Teil einer "westlichen Agenda" ohne Kontextbezug betrachtet.

Gemäss Dr. Samar beginnt Frieden zu Hause, indem soziale Beziehungen verändert und die geschlechterspezifische Arbeitsteilung abgeschafft wird. Jungen Männern müsste beigebracht werden, die Verhältnisse zu hinterfragen, beispielsweise, warum ihre Schwestern und Mütter die gesamte Hausarbeit erledigen oder ihre Väter so aggressiv sind. Wenn die Erziehung der Jungen und Mädchen verbessert und ihnen Geschlechtergerechtigkeit nahegebracht würde, hätte dies einen grossen Einfluss auf den Weg zum Frieden der nächsten Generation. Die Stärkung von Frauen* habe grossen Einfluss auf soziale Normen und werde in Afghanistan und allen anderen Ländern zu dauerhaftem Frieden führen. Und doch seien es genau solche Programme, die von den Geldgeber*innen nicht finanziert würden, bedauert Dr. Samar.

- Basierend auf einem Telefongespräch mit Dr. Sina Samar, geführt von Elizabeth Mesok, Mai 2019.

ⁱ Harvard Humanitarian Initiative 2018.
ⁱⁱ Fazi, Johnson und Cooke 2015.

3. Die Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums

Kernbotschaften

- Die Ausweitung der Sicherheitsmassnahmen im Rahmen von CT und P/CVE hat zu einer Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums beigetragen.
- Die Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums hat auf Frauen*organisationen, Organisationen für die Frauen*rechte und Menschenrechtsverteidigerinnen (WHRDs) besonders negative Auswirkungen.

Seit Beginn des "globalen Krieges gegen den Terror" nimmt der zivilgesellschaftliche Handlungsspielraum weltweit ab.³⁴ Zwischen 2001 und 2018 setzten mindestens 140 Staaten weltweit Gesetze rund um CT in Kraft³⁵, mit einem deutlichen Anstieg der Gesetzgebungen betreffend "ausländische Kämpfer*innen" oder Rückkehrer*innen zwischen 2013 und 2017.³⁶ Fionnuala Ní Aoláin, Sonderberichterstatterin für die Förderung und den Schutz von Menschenrechten und Grundfreiheiten bei der Terrorismusbekämpfung, schreibt dazu: "Es ist kein Zufall, dass bei der Terrorismusbekämpfung und der Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus gleichzeitig die Sicherheitsmassnahmen und die Massnahmen zur Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums zunehmen. Der Ausbau von „Sicherheit“, der zu einer Einengung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums führte, geht zurück auf die internationale, auf Sicherheit fokussierte Dynamik, die im Jahr 2001 entstand, als internationale Mechanismen in die weltweite Architektur zur Terrorismusbekämpfung eingebettet wurden, um Sicherheitsmassnahmen zu genehmigen und aufrecht zu erhalten."³⁷ Die "zunehmende Begrenzung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums" bezieht sich auf die zunehmende Kriminalisierung und Bürokratisierung der Arbeit von Menschenrechtsverteidiger*innen, Aktivist*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Dazu gehören Gesetzgebungen zur Regulierung der Aktivitäten von CSOs; Richtlinien zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit, der Vereinigungsfreiheit und der Meinungsfreiheit; direkte Einschüchterung und Gewaltanwendung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteur*innen; und Gesetze zur Einschränkung der internationalen Finanzierungsmöglichkeiten der CSOs.³⁸

So mussten CSOs in Kenia ihre Tätigkeiten aufgrund von Gesetzen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (CTF) und der Geldwäscherei, sowie aufgrund von Antiterror-Gesetzen einschränken. Damit schwinden ihre Möglichkeiten, unabhängig Programme zur Gewaltprävention zu entwickeln und umzusetzen. Im Juli 2019 unterzeichnete die Regierung in Kenia eine Gesetzesänderung zur Prävention terroristischer Handlungen, welches das nationale Zentrum zur Terrorismusbekämpfung (NCTC) dazu ermächtigte, "für alle zivilgesellschaftlichen Organisationen und internationalen Nichtregierungsorganisationen bei der Vermeidung und Bekämpfung von Gewalt, Extremismus und Radikalisierung als Instanz zur Genehmigung und Berichterstattung zu walten."³⁹ Diese Gesetzesänderung wurde besonders in der Küstenregion von den CSOs kritisiert, da sie befürchten, dass ihrer Anstrengungen zur Gewaltprävention und Friedensförderung von einer Sicherheitsagenda eingenommen werden, wenn die P/CVE-Arbeit von der NCTC genehmigt und überwacht wird.⁴⁰ Ayindo erläutert, dass Friedensförderung und P/CVE von Grund auf geschwächt werden, wenn CSOs als Erweiterung der staatlichen Informationsgewinnung und Überwachung missbraucht werden. Im Jahre 2015 versuchte die Regierung in Kenia, die Menschenrechtsorganisation Muslime für Menschenrechte (MUHURI) und HAKI Afrika aufzulösen, da sie verdächtig wurden, mit al-Shabaab zu sympathisieren und die Organisation zu unterstützen. Obwohl ihre Finanzierung eingefroren und ihre Gesundheitsversicherung ausgesetzt waren, kämpften diese Organisationen 18 Monate lang vor Gericht gegen diese Vorwürfe. Nur mit der fortlaufenden finanziellen Hilfe und rechtlichen Unterstützung ihrer Geber*innen waren sie im Stande, sich erfolgreich zu verteidigen und zu rehabilitieren. Sowohl MUHURI, als auch HAKI Afrika äussern sich kritisch zur Verletzung der Menschenrechte durch die Regierung bei der Anwendung harter Sicherheitsansätze im Namen von CT und P/CVE. Das gesetzliche Vorgehen gegen diese Organisationen kann als Beispiel angeführt werden, in welchem Masse die Antiterror-Gesetzgebung dafür eingesetzt wird, CSOs zu unterdrücken, die von der Regierung als Bedrohung angesehen werden. Ein Berater für

³⁴ UNO-Menschenrechtsrat 2019.

³⁵ Baydas und Green 2018.

³⁶ Tayler 2017.

³⁷ UNO-Menschenrechtsrat 2019.

³⁸ Wassholm 2018, 11.

³⁹ Capital News 2019b.

⁴⁰ Capital News 2019b.

Geschlechterfragen und P/CVE erklärt, „die Regierung hatte tatsächlich damit begonnen, Konten von vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Nichtregierungsorganisationen zu sperren, und zwar in dem Masse, dass der Handlungsspielraum für CSOs stark eingeschränkt wurde und nur noch diejenigen handlungsfähig waren, welche die Bürokrat*innen der Regierung freundlich behandelten. Jeder, der bei seiner Arbeit mit Menschenrechten zu tun hatte, war verdächtig.“



CT Massnahmen, einschliesslich CTF-Gesetze, stehen weltweit in der Kritik für die Art, wie sie die Arbeit von CSOs einschränken und zur Verletzung der Menschenrechte beitragen. Es hat sich zudem gezeigt, dass CTF-Gesetze, die erlassen wurden, um zu verhindern, dass Fördermittel nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen, die als „terroristische Organisationen“ bezeichnet werden, zufließen, überproportionalen Einfluss auf die Arbeit von Frauen*organisationen haben.⁴¹ Eine Studie der „Duke Law International Human Rights Clinic“ und des „Women Peacemakers Program“ zeigt auf, dass 90 Prozent der Frauen*organisationen aus 61 Ländern von negativen Folgen von CT Massnahmen auf ihre Arbeit für Frauen*rechte und Geschlechtergerechtigkeit berichten und 60 Prozent die Verfolgung oder Behinderung durch Massnahmen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung befürchten.⁴² Diese Studie zieht den Schluss, dass die CTF-Gesetzgebung „vorschreiben soll wie, wo und in manchen Fällen sogar ob Organisationen für Frauen*rechte ihre Kernaufgaben, also die Mobilisierung für Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und die WPS Agenda, ausüben können“.⁴³

Von Frauen*geführte CSOs werden immer stärker zwischen der Gewalt von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen, staatlichen Sicherheitskräften und den Einschränkungen durch die Sicherheitsmassnahmen im Rahmen von CT und P/CVE „ausgepresst“.⁴⁴ Die Anzahl der Berichte von WHRDs, die im Namen der Terrorismusbekämpfung zu Zielscheiben repressiver Regierungen geworden sind, häufen sich.⁴⁵ Eine Studie aus dem Jahre 2017 belegt, dass die Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums, als Folge des „globalen Kriegs gegen den Terror“ und zunehmend repressiven Regierungen, sich auf WHRD anders auswirkt als auf Männer*. Dabei berichteten 85 Prozent der untersuchten WHRDs von Einschränkungen des politischen Engagements von Frauen* und einem Rückgang der Finanzierungsmöglichkeiten für Frauen*organisationen.⁴⁶ Wie bereits erwähnt, stellt die expansive Sicherheitsarchitektur gegen „gewalttätigen Extremismus“ und „Terrorismus“ eine ernsthafte Bedrohung der Menschenrechte dar und trägt dazu bei, den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum, in dem Aktivist*innen frei und ohne Überprüfung durch die Regierung handeln können, einzuengen.⁴⁷

⁴¹ Seit dem 11. September 2001 wurde den CTF-Methoden von der internationalen Gemeinschaft Priorität eingeräumt und zwar „durch interne Kriminalisierung, Ausweitung der Rechtsmacht, Sanktionierung unerwünschter Einzelpersonen und Einheiten, zwingenden Bestimmungen zur Terrorismusbekämpfung bei Geber*inneninitiativen und Partnerschaftsabkommen, sowie neuen Anforderungen an die Berichterstattung von Finanzinstitutionen, die wiederum Banken dazu verleiteten, ihre eigenen risikoscheuen Kontrollen zu entwickeln“.

⁴² Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program 2017, 15.

⁴³ Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program 2017, 12.

⁴⁴ Siehe Coomaraswamy 2015, 220-233; Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program 2017; Wassholm 2018.

⁴⁵ Methoden zur Terrorismusbekämpfung in Ägypten haben beispielsweise dazu beigetragen, die Anstrengungen der Aktivist*innen für Geschlechtergerechtigkeit und Frauen*rechte, einzuschränken. Siehe Saferworld 2017.

⁴⁶ Wassholm 2018, 6.

⁴⁷ UNO-Menschenrechtsrat 2016; Generalversammlung der Vereinten Nationen 2018.

Kasten 4: Globale Reflexion | Kirgistan

In Kirgistan liegt seit kurzem der internationale Fokus auf P/CVE Bemühungen, da das zentralasiatische Land als potentielle „Gefahrenzone“ für „gewalttätigen Extremismus“ wahrgenommen wird. Zwar haben sich einzelne Personen kirgisischer Abstammung nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen im Ausland angeschlossen, doch ist im Rahmen jüngster Forschungen die Frage aufgetaucht, ob die Einführung der P/CVE Agenda in Kirgistan nur den Interessen internationaler Geldgeber*innen dient und den Fokus zu eng auf „gewalttätigen Extremismus“ legt und damit der Friedensförderung, Gouvernanz und anderen Entwicklungsschwerpunkten schadet.¹ Nichtsdestotrotz bleibt die Sorge, dass der Mangel an Arbeitsmöglichkeiten und öffentlichen Dienstleistungen, Ungleichheit und unzureichende säkulare und religiöse Bildung zu erhöhter Anfälligkeit für Radikalisierung und Rekrutierung durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen führt.²

Seit 2013 haben sich fast 600 kirgisische Bürger, darunter Frauen* und Kinder, dem Islamischen Staat (IS) angeschlossen, wobei mehr als 70 Prozent aus der Osh-Region im Südwesten Kirgistans stammen. Die Jugendorganisation Youth of Osh (YoO) begann mit ihrer Arbeit zum Thema Radikalisierung, nachdem sie das Bedürfnis in ihren Gemeinden erkannt hatte. Besonders Jugendliche seien anfällig, da ihnen die Fähigkeit einer kritischen Auseinandersetzung und Infragestellung extremistischer Erzählungen fehle. YoO entwickelte Programme, die bei den jungen Menschen die Fähigkeit zu Bürger*innenbeteiligung entwickeln soll. So sollen junge Menschen im Hinblick auf die Rekrutierung durch gewalttätige Organisationen sensibilisiert, und die Kommunikationslücke zwischen Jugendlichen und Erwachsenen thematisiert werden.

Laut YoO sind die lokalen Gemeindeorganisationen und Bildungseinrichtungen zwar bestens positioniert, um Radikalisierung zu thematisieren, aber „ihnen fehlen das Wissen und die Ressourcen, um PVE Massnahmen umzusetzen, die Inklusion zu fördern und die Bedürfnisse der Menschen am Rande der Gesellschaft zu berücksichtigen“. YoO ist der Meinung, dass „nachfragegesteuerte und massgeschneiderte Präventionsansätze“ umgesetzt werden müssen, um lokale Ursachen von Radikalisierung zu thematisieren. Der gleichen Meinung ist die Organisation Public Foundation Progress Aravan, welche im Rahmen von PVE ebenfalls in der Osh-Region tätig ist. Public Foundation Progress ist überzeugt, dass PVE Programme, die von internationalen Organisationen gestaltet wurden und „die lokalen Ursachen und Probleme“ nicht kennen, nicht in den lokalen Kontext passen.

Public Foundation Progress sieht noch weitere Herausforderungen in Verbindung mit der PVE Agenda, darunter die Risiken, die durch die Annahme von Geldern zur Prävention von gewalttätigem Extremismus entstehen. So bestehe die Möglichkeit, dass radikale Mitglieder der Gemeinschaften das Projektteam ins Visier nehmen und als „Feind“ ansehen würden. So bestehe ein Risiko für das Leben der Projektmitarbeitenden und ihrer Familien. Zudem könnte den Projekten die Legitimität abgesprochen werden. YoO fühlt sich von internationalen Geldgeber*innen unter Druck gesetzt, in seine Aktivitäten und Programme den Sprachgebrauch von PVE zu integrieren und glaubt gleichzeitig, dass es besser sei, „den Gemeinschaften die Projekte nicht direkt als PVE Programme vorzustellen“.

Sowohl YoO, als auch Public Foundation Progress halten die Verknüpfung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (WPS) mit P/CVE in Kirgistan für wichtig. YoO ist von der wichtigen Rolle von Frauen* in der Gewaltprävention und der Prävention von ethnischen Konflikten überzeugt. YoO stellt fest, dass die Rolle der Mütter in der Gewaltprävention zwar als wichtig erachtet wird, ihre Erfahrung habe jedoch gezeigt, dass junge Menschen, die sich dem IS anschliessen, ihre Eltern nicht darüber informieren oder den Rat ihrer Eltern bezüglich dieser Entscheidung nicht respektieren. YoO ist ebenso der Ansicht, dass eine Verknüpfung der WPS und P/CVE Agenden die Möglichkeiten der Frauen* vergrössern und häusliche Gewalt gegenüber Frauen* verringern wird. So können Frauen* ungehinderter am öffentlichen Leben teilnehmen. Trotzdem gelte es, die Möglichkeit einer Gegenreaktion radikaler Männer in Betracht zu ziehen.

Basierend auf schriftlichen Interviews mit YoO und Public Foundation Progress Aravan, von Regula Gattiker Juni 2019.

¹ Tricot O'Farrell und Street 2019.

² Zenn und Kuehnast 2014.

4. Die Verletzung der Menschenrechte

Kernbotschaften

- Durch Einsatz von Sicherheitsmassnahmen im "globalen Krieg gegen den Terror" wurden Menschenrechte verletzt und Gewalt gefördert.
- Die P/CVE Agenda hat die Terrorismusbekämpfung (CT) nicht ersetzt, und verleiht den Sicherheitsmassnahmen der CT offensichtlich mehr Legitimität.
- Die Verletzung der Menschenrechte erschwert die Arbeit der Gewaltprävention und Konflikttransformation.

Sicherheitsmassnahmen, die im Zuge des "globalen Kriegs gegen den Terror" eingesetzt werden, bedrohen die Menschenrechte und tragen weltweit zu einem Anstieg der Gewalt bei.⁴⁸ Obwohl die P/CVE Agenda sich theoretisch von den harten Sicherheitstaktiken der CT distanziert, nehmen diese in Wirklichkeit nicht nur nicht ab, sondern sogar zu.⁴⁹ Larry Attree, Leiter Globale Politik und Advocacy bei Saferworld, betont ausserdem, dass "Anstrengungen der CVE nicht funktionieren können, wenn sie lediglich neben problematischen militärischen und rechtsstaatlichen Ansätzen laufen. CVE wird nur funktionieren, wenn darauf hingearbeitet wird, die Taktiken von Militär und Strafjustiz zu ändern... zur Zeit tun CVE-Programme aber sehr wenig dafür, harte Sicherheitsansätze, die viele Menschen in die Arme von gewalttätigen Gruppen drängen, zu ändern."⁵⁰ Tatsächlich benutzen die Staaten weiterhin Zwangsmassnahmen und gewalttätige Sicherheitsansätze, wie beispielsweise aussergerichtliche Tötungen und erzwungenes Verschwindenlassen. Dieses trägt zu der zunehmenden Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums und der Verletzung der Menschenrechte weltweit bei.⁵¹

Die Nationale Kommission für Menschenrechte in Kenia (KNCHR) dokumentierte die weit verbreitete, systematische Verletzung der Menschenrechte und rechtswidrige Aktivitäten gegenüber Mitgliedern der muslimischen und somalischen Gemeinschaften unter CT Interventionen, einschliesslich "willkürlicher Verhaftungen, Erpressung, Diebstahl, Plünderung von Geschäften und Siedlungen, sexueller Belästigung, willkürlicher Inhaftierungen, illegaler Deportationen, Folter sowie unmenschlicher und erniedrigender Behandlung."⁵² Eine kürzlich durchgeführte Untersuchung der Nationalen Strategie zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus in Kenia (NSCVE)⁵³ enthüllte, dass verschiedene "Mitarbeiter*innen von Polizei, Geheimdienst und Militär angeklagt wurden, die Rechte von Terrorverdächtigen, mutmasslichen Terrorsympathisant*innen und ganzen Gemeinschaften verletzt zu haben, die sie als Quelle von gewalttätigem Extremismus ins Visier genommen hatten."⁵⁴

Verletzung der Menschenrechte werden in ganz Kenia gegenüber der somalischen und muslimischen Bevölkerung ausgeübt. In den Küstenregionen der Bezirke Likoni, Kwale und Mombasa sind junge Männer* mit Sicherheitsmassnahmen wie Ausgangssperren und regelmässigen Identitätsüberprüfungen konfrontiert und der Belästigung und Gewalt durch Militär und Polizei fast permanent ausgesetzt. In Isiolo ist die Überwachung und Gewalt durch die Polizei besonders ausgeprägt, gleichzeitig gilt der Bezirk als "Brutstätte für gewalttätigen Extremismus". Diese Stigmatisierung ihrer Gemeinschaften - und ihrer Jugendlichen im Besonderen - führt laut CBOs in Isiolo zu einer Abschreckung von Investor*innen, einem Anstieg der Wirtschaftsdepression und trägt zur Hoffnungslosigkeit von jungen Menschen bei. Derartige Taktiken machen zudem die Arbeit zur Gewaltprävention an der Basis zunichte, denn Marginalisierung und Stigmatisierung bringen die Jugendlichen dazu, sich nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen anzuschliessen. Eine

⁴⁸ Siehe UNO-Menschenrechtsrat 2019; UNO-Hochkommissar für Menschenrechte 2008.

⁴⁹ Attree 2017. Zum Beispiel steigt der Einsatz von Drohnen durch das US-Militär an (Ackerman 2018). Ausserdem hat Präsident Trump die Vorgaben für Ziele von Drohnenangriffen gelockert (Donnenfeld 2019). Trump hob kürzlich ebenfalls die Anordnung auf, wonach die US-Geheimdienste die Anzahl der bei Drohneinsätzen getöteten Zivilist*innen ausserhalb von Kriegsgebieten veröffentlichen müssen (Savage 2019; siehe auch Amnesty International 2019).

⁵⁰ Attree 2017.

⁵¹ Durch die Praxis der geheimen Gefängnisse der USA wurden Terrorverdächtige rechtswidrig verhaftet und in sogenannten „Black Sites“ inhaftiert (Human Rights Watch 2007). Erzwungenes Verschwindenlassen geschieht unter erweiterten CT Gesetzen auch in Pakistan (Shafiq 2013; Hussain 2019) und Ägypten (Saferworld 2017).

⁵² Nationale Kommission für Menschenrechte in Kenia 2015. siehe auch Amnesty International 2017; Privacy International 2017; Gitau 2017; Mutahi 2017.

⁵³ Das Nationale Zentrum zur Terrorismusbekämpfung in Kenia (NCTC) lancierte die Nationale Strategie zur Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (NSCVE) im September 2016. Die NSCVE definiert neun Grundpfeiler zur Aktualisierung „weicher“ Ansätze zur Verringerung von gewalttätigem Extremismus: psychologische, pädagogische und politische Ansätze; Ansätze im Hinblick auf Sicherheit, Glauben und Ideologie; Programme in den Bereichen Aus- und Fortbildung, Kunst und Kultur in Recht und Politik, Medien und online. Bemerkenswert ist, dass der erste Entwurf der NSCVE einen Pfeiler zu „Frauen* und Geschlechterfragen“ auswies, der in der finalen Version gestrichen wurde.

⁵⁴ Ogada 2017, 3. Weitere Informationen zur Verletzung der Menschenrechte durch die staatliche Umsetzung der P/CVE, siehe Nyagah, Mwangi und Attree 2017; Nationale Kommission für Menschenrechte in Kenia 2015.

jugendliche Führungsperson erklärt: "Diese APTUs (Antiterrorereinheiten der Polizei) belästigen unsere Jugendlichen mit Aussagen wie 'Ihr seid al-Shabaab'. Sie prägen ihre Gedanken, so dass unsere Jugendlichen sagen "diese Polizisten nennen uns al-Shabaab. Also gehen wir doch los und schliessen uns al-Shabaab an".

In der Tat wird die Gewaltprävention und Konflikttransformation durch unrechtmässige Inhaftierungen, Erstellung von Persönlichkeitsprofilen aufgrund rassistischer und religiöser Kriterien, sowie Stigmatisierung ganzer Gemeinschaften, extrem erschwert. Salma Hemed, stellvertretende Direktorin von HAKI Afrika in Mombasa, erläutert den extrem negativen Einfluss, den die Polizei auf die Arbeit von Organisationen für Menschenrechte und Friedensförderung ausüben kann. Junge Menschen tendieren weniger dazu, friedliche Konfliktlösungen zu suchen, wenn sie sich permanent bedroht fühlen. Sie formieren sich dann über Gangs oder schliessen sich nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen an. "Sie sagen: "es ist nicht notwendig, etwas zu ändern, wenn wir sowieso getötet werden"", erklärt Hemed. "Wir werden sowieso getötet - lasst uns töten." Eine jugendliche Führungsperson in Isiolo nannte uns als Beispiel die unrechtmässige und gewalttätige Inhaftierung eines jungen somalischen Muslims in Marsabit, einer Stadt im Norden Kenias. Hier ist das Ergebnis: "Sie inhaftieren Einen, aber sie radikalieren Tausende." Hemed ist von dem negativen Einfluss polizeilicher Gewalt auf die Arbeit für Menschenrechte und Friedensförderung überzeugt: "Jedes Mal, wenn die Polizei kommt und tötet, fangen wir mit unserer Arbeit wieder bei null an."

„ Zur Zeit tun CVE-Programme aber sehr wenig dafür, harte Sicherheitsansätze, die viele Menschen in die Arme von gewalttätigen Gruppen drängen, zu ändern. „

Larry Attree, Leiter Globale Politik und Advocacy bei Saferworld

Neben der Erstellung von Persönlichkeitsprofilen aufgrund rassistischer und religiöser Kriterien, sowie Überwachung und Belästigung, sind Vorfälle von erzwungenem Verschwindenlassen und aussergerichtlichen Tötungen (EJKs) in Kenia weit verbreitet.⁵⁵ Erzwungenes Verschwindenlassen, das gemäss Definition vom Staat oder staatlichen Akteur*innen verübt wird, und EJKs, werden in Kenia von der ATPU, einer im Jahre 2003 gegründeten Abteilung der Nationalpolizei in Kenia mit der Befugnis, CT Sicherheitsmassnahmen anzuwenden, ausgeführt. Durch Terrorbekämpfung in diesem rechtsfreien Raum und durch "Einsatz extremer Gewalt bei Hausdurchsuchungen, Folterungen und Misshandlung von Inhaftierten, willkürlichen Verhaftungen einschliesslich Verschwindenlassen und die Auslieferung Terrorverdächtiger an Länder, in denen sie mit Sicherheit gefoltert werden, verübt die APTU regelmässig Menschenrechtverletzungen."⁵⁶ In Nairobi, Isiolo und den Küstenregionen, also in allen drei Regionen Kenias, in denen Interviews für diesen Bericht geführt wurden, wurden die aussergerichtlichen Tötungen (EJKs) und das erzwungene Verschwindenlassen angesprochen.⁵⁷ In Majengo beispielsweise, einem informellen Siedlungsgebiet in Nairobi, dass als "Epizentrum der Radikalisierung" gilt, kommen EJKs schätzungsweise einmal pro Woche vor. In Mathare, einem anderen informellen Siedlungsgebiet in Nairobi, wird die Zahl der durch die Polizei getöteten jungen Menschen auf 800 innerhalb der Jahre 2013 und 2016 geschätzt.⁵⁸ Im April 2017 berichtete MUHURI über 73 Fälle von erzwungenem Verschwindenlassen und EJKs in der Küstenregion seit 2017.⁵⁹

Erzwungenes Verschwindenlassen und EJKs werden unter dem Deckmantel von P/CVE in grossem Umfang verübt. Hemed erläutert, dass die Behörden ihre Teilnahme am Verschwinden einer Person entweder abstreiten oder behaupten, es sei für die nationale Sicherheit gerechtfertigt, wenn ein Körper gefunden oder Zeug*innen eine Exekution bestätigen. In Fällen von erzwungenem Verschwindenlassen sagt die Polizei der Familie lediglich, die Person habe die Grenze zu Somalia überquert und sich al-Shabaab angeschlossen. Hemed argumentiert weiter: "Die Tatsache, dass man die Vorfälle nicht untersucht bedeutet, man ist Teil davon. Wenn jemand verschwindet und man hat nichts damit zu tun, warum sollte man den Vorfall dann nicht untersuchen?" Naado vom Obersten Rat der Muslime Kenias (SUPKEM), betont die Tatsache, dass die Gemeinschaft glaube, der Staat sei verantwortlich, wenn ein Mensch verschwindet: "Sie glauben dies, weil es keine gegenteilige Meinung gibt. Solange es keine alternative Information vom Staat gibt, ist der Staat der Kriminelle."

⁵⁵ Nationale Kommission für Menschenrechte in Kenia (KNCHR) 2015. Für weitere Informationen zu erzwungenem Verschwindenlassen und aussergerichtlichen Tötungen, siehe Internationale Juristenkommission 2015.

⁵⁶ Horowitz 2013, 19. siehe auch Human Rights Watch 2012.

⁵⁷ Verletzungen der Menschenrechte durch Sicherheitsbehörden gegenüber Terrorverdächtigen kommen ebenso in anderen Regionen vor, wobei die folgenden Bezirke besonders betroffen sind: Nairobi, Wajir, Mandera, Garissa, Lamu, Tana River, Kwale, Kilifi und Mombasa. Ebenso werden ethnische Somalis ins Visier genommen (Human Rights Watch 2016). Die KNCHR hat mehr als 150 Fälle von EJKs oder erzwungenem Verschwindenlassen durch Sicherheitsbehörden dokumentiert (Omilo 2019).

⁵⁸ Nyabola 2018. Diese Tötungen wurden vom Mathare Social Justice Centre, einer Jugendinitiative zur Förderung sozialer Gerechtigkeit und Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen, dokumentiert. In Mathare werden EJKs zumeist gegenüber jungen Männern, die der Kriminalität verdächtigt werden, verübt. Stephen Mwangi, Menschenrechtsaktivist in Mathare, vergleicht diese Exekutionen mit denjenigen, die gegenüber den Menschen, die des „gewalttätigen Extremismus“ verdächtigt werden, verübt werden - in beiden Fällen werde Armut kriminalisiert und Menschen „entsorgt“.

⁵⁹ Omilo 2019.

5. Anti-muslimischer Rassismus

Kernbotschaften

- Die Gemeinschaften sind der Ansicht, dass P/CVE und CT muslimische Gemeinschaften ungerechterweise ins Visier nehmen und anti-muslimischen Rassismus fördern.
- Anti-muslimischer Rassismus wird geschlechterspezifisch ausgeübt und hat geschlechterspezifische Folgen.

Anti-muslimischer Rassismus - worunter auch Islamophobie (Islamfeindlichkeit) fällt - ist seit Beginn des "globalen Krieges gegen den Terror" kontinuierlich angestiegen.⁶⁰ In der Schweiz und in anderen Ländern gerieten die innenpolitischen P/CVE Agenden in Kritik, da sie den Islam mit "gewalttätigen Extremismus" in Verbindung bringen und muslimische Gemeinschaften ungerechterweise ins Visier nehmen.⁶¹ Obwohl die Gewalt durch rechte Nationalist*innen und weisse Rassist*innen steigt, fokussiert die P/CVE Agenda weiterhin überwiegend auf die Gewalt durch islamistische Extremisten.⁶² Nicht nur in Kenia sind Muslime und vermeintlich muslimische ethnische Minderheiten der Profilerstellung aufgrund ethnischer Kriterien und Gewalt durch Sicherheitskräfte und Zivilist*innen ausgesetzt.

Muslimische Gemeinschaften, welche Überwachung, Stigmatisierung und Gewalt ausgesetzt sind, hinterfragen die Absichten der P/CVE Agenda angesichts der Tatsache, dass sich diese direkt aus dem "globalen Krieg gegen den Terror" entwickelt hat, ein Krieg mit katastrophalen Folgen für die muslimische Bevölkerung. Patrick Ochien, Gründer des Ujamaa Center, einer Organisation für Friedensförderung mit Sitz in Mombasa, kritisiert die P/CVE Agenda, die zu einer Ausweitung der 'Sicherheitsindustrie' beitrage und die Geschichten verbreite, dass "der Islam ein gewisses Terrorpotential hat". Nach Ansicht von Ochien muss die durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen in Kenia ausgeübte Gewalt im weiteren Kontext der weltweiten CT betrachtet werden und insbesondere mit Kenias Orientierung an den Vereinigten Staaten im "globalen Krieg gegen den Terror" in Zusammenhang gebracht werden, die mit der militärischen Intervention Kenias in Somalia 2011 ihren Anfang nahm. Die Skepsis bezüglich der P/CVE Agenda steht in direktem Zusammenhang mit den Ängsten, der "globale Krieg gegen den Terror" sei im Kern ein Krieg gegen den Islam. Führende Frauen* in Isiolo sind frustriert darüber, dass trotz täglicher Anstrengungen der Gewaltprävention in ihren Gemeinschaften islamfeindliche Geschichten dauerhaft in den Medien und der Politik zu hören sind. Eine Frau stellt klar: "Wir glauben, dass die Frage der Radikalisierung grösser ist, als das, was wir sehen. Wir glauben, es ist eine Sache der Regierung und der USA - sie wollen den Islam dämonisieren."

Frauen*organisationen an der Basis stehen ihrer Einbindung in die P/CVE Agenda angesichts deren Verbindung mit nationalen und internationalen Sicherheitsagenden, die speziell muslimische Gemeinschaften ins Visier nehmen oder Menschenrechte verletzen, besonders misstrauisch gegenüber.⁶³ Ausserdem hat anti-muslimischer Rassismus geschlechterspezifische Folgen, welche sich negativ auf Frauen* und Frauen*rechte auswirken. In westlichen Ländern sind muslimische Frauen überproportional Opfer von Verbrechen aus Hass und Diskriminierung. Dies ist zum Teil der Tatsache geschuldet, dass der Hijab sie öffentlich als Musliminnen identifiziert.⁶⁴ Islamfeindliche Geschichten fördern ausserdem die Annahme, verschleierte muslimische Frauen*, würden grundsätzlich unterdrückt und müssten "gerettet" werden.⁶⁵

⁶⁰ In diesem Bericht definieren wir „Anti-muslimischen Rassismus“ als „eine Form der Radikalisierung von Muslimen, bei der die muslimische Identität auf Stereotypen wie Gewalt und Unterdrückung reduziert wird“. Es handelt sich um ein sozio-psychologisches Phänomen, das von Misstrauen bis zu Angst und Hass gegenüber der muslimischen Identität und den Islam reicht; „Phobie“ ist hier nicht etwa eine irrationale Angst, sondern sie wächst in einem sozialen und politischen Kontext, in dem diese Angst und der Hass gegenüber Muslimen rationalisiert werden“ (Saeed 2018). Es ist ausserdem wichtig zu berücksichtigen, dass die Ursprünge des antimuslimischen Rassismus des 21. Jahrhunderts bis zum Orientalismus zurückverfolgt werden können (siehe Beydoun 2018; Saeed 2007; Saeed 2016). Für weitere Diskussionen zum modernen antimuslimischen Rassismus siehe Allen 2011; Kundnani 2014; Bayrakli und Enes 2016; Bayrakli und Enes 2018.

⁶¹ Für Diskussionen der Schweiz, siehe Orakzai 2016, 535-538. In den USA wird die dortige CVE Agenda auf Grund ihrer nahezu ausschliesslichen Fokussierung auf die amerikanischen muslimischen Gemeinschaften (Patel and Koushik 2017) und der Förderung antimuslimischen Rassismus kritisiert (Michel 2015; Aziz 2017). Die Ankündigung der Regierung Trumps, CVE in „Bekämpfung des radikalen Islam“ oder „Bekämpfung des gewalttätigen Jihad“ umzubenennen, die „Verbannung der Muslime“ und die dauerhaft eingesetzte rassistische Rhetorik, haben die Flammen des antimuslimischen Rassismus weltweit angezündet (Kundnani und Hayes 2018; Beydoun 2017; Shane, Rosenberg und Lipton 2017). Das Präventionsprogramm des Vereinigten Königreichs wird ebenfalls dafür kritisiert, die muslimische Bevölkerung ins Visier zu nehmen und damit Stigmatisierung und Marginalisierung zu fördern (siehe Abbas 2018; Alam and Husband 2013; Cohen und Tufail 2017; Sabir 2016; Carlile 2011; Lakhani 2011). Für kritische Abhandlungen über das Verhältnis von Terrorismusbekämpfung, einschliesslich der P/CVE Agenda, und islamfeindlichen Äusserungen siehe Bertran 2018; Kundnani und Hayes 2018.

⁶² Hussain 2019; Chalfant 2019; Levin 2019.

⁶³ Ní Aoláin und Huckerby 2018b; Zentrum für Menschenrechte und globale Gerechtigkeit 2011, 75.

⁶⁴ Allen, Isakjee und Ögtem Young 2013; Perry 2012; Mayson Ahmad 2018.

⁶⁵ Abu-Lughod 2002; Jilani 2016.

Für Abdi ist das Verbot der Verschleierung ein "wirklich praktisches Beispiel dafür, dass PVE Diskussionen ohne Einbezug der WPS Agenda zu einer zunehmenden Einschränkung der Frauen*rechte im Namen des Kampfes gegen gewalttätigen Extremismus führt." Abdi erläutert:

„Denkt darüber nach. An allen Orten, an denen es Kriege oder Konflikte gibt, leiden normalerweise zuerst die Frauen*. Ihnen wird ein Recht entzogen. Kleidung. WPS ist auch dazu da, Frauen* in solchen Zeiten zu unterstützen. Ob im Krieg oder in der Demokratie, ihre Aufgabe ist es, Frauen* zu schützen, denn Frauen*rechte sind Menschenrechte. Aber wenn man sich nicht an Diskussionen zu gewalttätigem Extremismus beteiligt, gibt man den Männern*, die meistens in der Überzahl sind, den Raum für lächerliche Gesetze wie dieses. Wenn wir überhaupt nichts sagen, wird es schlimmer. Es beginnt mit dem Hijab und über kurz oder lang wird es aufgrund von anti-muslimischem Rassismus und Ähnlichem noch schlimmer werden... So werden uns Dinge weggenommen, langsam und im Namen der Sicherheit.“

Die Sicherheitsarchitektur, die im Namen von CT und P/CVE aufgebaut wurde, hat ohne Zweifel einen negativen Einfluss auf muslimische Gemeinschaften in der ganzen Welt. Gewalt kann nicht wirksam vorgebeugt werden, wenn die Massnahmen Frauen* oder bestimmte ethnische und religiöse Gruppen unterdrücken. Für Abdi ist die Besorgnis bezüglich geschlechterspezifischer Nachteile durch die P/CVE Agenda und die Eingriffe in Frauen*rechte der Grund, warum sich WPS Akteur*innen in P/CVE engagieren müssen. "Wenn wir uns nicht engagieren, wird es neue Herausforderungen geben", beharrt sie. "Wir müssen uns engagieren."

Kasten 5: Globale Reflexion | Indien

Indien leidet unter einer ganzen Bandbreite von als "Terrorismus" oder "gewalttätiger Extremismus" klassifizierter Gewalt: Dem gewalttätigen Konflikt in den von Indien kontrollierten Teilen der Kaschmir-Region, Hindu Extremismus, Linksextremismus, Aufständen in den Nordöstlichen Bundesstaaten, und anderen "Terror"-Anschlägen im ganzen Land.

Aditi,* Leiterin einer NGO in Indien, arbeitet mit jungen Menschen in Nordindien und kritisiert den rund um PVE geführten Diskurs. Dieser verbinde "gewalttätigen Extremismus" mit dem Islam. Diese Verbindung trage zu antimuslimischem Rassismus bei: "Wenn ein weisser Junge sich zu einer Tat hinreisen lässt, gilt er als Ausnahme", erklärt Aditi. "Es gibt eine sehr offensichtliche Unterscheidung - das ist eine Art von Rassismus". Die Assoziierung von PVE mit islamistischem Extremismus wird der Komplexität der Gewalt in Indien nicht gerecht. "Politische Radikalisierung nach rechts ist hier das tatsächliche Problem", stellt sie klar. "Das grösste Problem in Indien ist nicht die islamistische Radikalisierung, es ist die Hindu-Radikalisierung." Und dennoch ist eine Finanzierung für die Bekämpfung von Hindu-Radikalisierung in Indien fast unmöglich, da internationale Geldgeber*innen seitens der überwiegend hinduistischen Regierung Vergeltung fürchten.

Aditi erlebt weitere Schwierigkeiten im Hinblick auf die Anforderungen von Geldgeber*innen, wie beispielsweise unlogische und unmögliche Erwartungen an PVE-Programme. "Geldgeber*innen haben von uns verlangt, Unmögliches zu tun", erläutert Aditi. "Besonders im Hinblick auf gewalttätigen Extremismus ist es wirklich kompliziert. Wir brauchen eine grosse Fehlertoleranz. Zurzeit haben wir aber keinen Spielraum für Experimente." Ausserdem brauchten Friedensförderungsorganisationen Unterstützung bei langfristigen Projekten. "De-Radikalisierung ist kein einmaliger Workshop. Aber zurzeit machen wir es auch nicht anders".

Aufgrund der sich ergebenden Schwierigkeiten mit PVE Finanzierung, versucht Aditi, "PVE"-Gelder oder, noch schlimmer, "CVE"-Finanzhilfen zu meiden und mit Geldgeber*innen zusammenzuarbeiten, welche die Komplexität der Probleme verstehen. Schliesslich finden Aditi und ihr Team die PVE Agenda aufgrund der Tatsache problematisch, dass "sie die Menschen, statt das System zu Problem erklärt". Der Fokus sollte auf den zugrundeliegenden strukturellen Problemen, die Gewalt entstehen lassen, liegen und nicht auf Einzelpersonen.

Basierend auf einem Telefongespräch mit Aditi, Juni 2019.

*Pseudonym

Seit der Verabschiedung der UNSCR 2242 im Jahre 2015 fand die geschlechterspezifische Dimension von der als «Terrorismus» und «gewalttätiger Extremismus» bezeichneten Gewalt verstärkte Aufmerksamkeit. Zudem wurde die Forderung nach Mitwirkung von Frauen* in der Prävention von gewalttätigen Konflikten und dem besseren Verständnis von „gewalttätigen Extremismus« lauter. Die Beobachtungen der CEDAW zum dritten NAP 1325 der Schweiz unterstützen die Forderung nach Stärkung der Handlungsfähigkeit von Frauen* und zivilgesellschaftlichen Frauen*organisationen in der Terrorismusbekämpfung und eine stärkere Einbindung einer geschlechterspezifischen Perspektive in P/CVE Strategien.⁶⁶ Der kürzlich verabschiedete vierte NAP 1325 der Schweiz betont die Notwendigkeit der Verknüpfung von WPS und P/CVE. Es wird dabei anerkannt, dass Frauen* bei als „gewalttätigem Extremismus“ und „Terrorismus« bezeichneter Gewalt unterschiedliche Rollen einnehmen und sowohl Akteur*innen für Prävention, Opfer und Täter*innen sein können. Wie bereits detailliert beschrieben, können die P/CVE und CT Agenden jedoch unbeabsichtigte negative Konsequenzen für die Menschenrechtsarbeit und CSOs, und insbesondere für von Frauen*geführte Organisationen und Organisationen für Frauen*rechte haben. Der negative Einfluss der CT Agenda ist ausführlich dokumentiert, doch es gibt keine umfassenden Studien über den Einfluss der P/CVE Agenda auf Frauen*, von Frauen*geführte Organisationen und Organisationen für Frauen*rechte.⁶⁷

Auf Basis feministischer Kritik zur Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden, sowie der Erfahrungsberichte und Perspektiven führender Frauen* und Aktivist*innen für Frauen*rechte in Kenia, untersucht dieses Kapitel, wie die WPS Agenda Gewaltprävention fördern kann. Dies soll unter spezieller Berücksichtigung der geschlechterspezifischen Dynamiken von staatlicher und nichtstaatlicher Gewalt im Kontext von „gewalttätigem Extremismus“ geschehen. Die Studie in Kenia zeigt deutlich, dass von Frauen* geführte CSOs in Kenia genau wegen der Kritik an der P/CVE Agenda die Notwendigkeit sehen, diese durch die WPS Agenda zu beeinflussen. Frauen* nehmen punkto Gewaltausübung und Gewaltprävention verschiedene Rollen ein: Dennoch führen geschlechterspezifische Vorstellungen über die Handlungsmöglichkeiten von Frauen* - wie die Annahme, Frauen* seien grundsätzlich friedlich, unpolitisch oder verletzlich - dazu, dass es in militarisierten Systemen und bei organisierter Gewalt oft zu geschlechterblinden Ansätzen kommt. Um geschlechterblinde Sicherheitsstrategien entgegenzuwirken, plädieren von Frauen*geführte CSOs und Anführer*innen der Gemeinschaften in Kenia und an anderen Orten für die Mitwirkung von Frauen* und die Einbindung einer geschlechterspezifischen Perspektive bei der Entwicklung von Sicherheitsrichtlinien und Programmen. Die Perspektiven der von Frauen*geführten Organisationen und von Organisationen für Frauen*rechte ernst nehmend, sollen in Teil II die folgenden Kernfragen am Schnittpunkt von WPS und P/CVE diskutiert werden: 1) Die Bedeutung von Frauen* in Führungspositionen und bei der Entscheidungsfindung über Sicherheitsmassnahmen; 2) Geschlechterspezifische Vorstellungen im Hinblick auf die Rolle der Frauen* als Sicherheitsagent*innen innerhalb ihrer Familien und Gemeinschaften und 3) die Handlungsmöglichkeiten von Frauen* im Kontext von „gewalttätigem Extremismus.“ und seinen geschlechterspezifischen Auswirkungen auf Frauen*.

Kasten 6: Globale Reflexion | Vereinigtes Königreich

Die Präventionsstrategie des Vereinigten Königreichs (UK) als Teil einer umfassenden Agenda zur Terrorismusbekämpfung gilt als erstes praktisches Beispiel für das Konzept von P/CVE. Nach den Terroranschlägen in London im Jahr 2005, wurden die Präventionsprogramme zur Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttätigem Extremismus im eigenen Land durch gemeinschaftliche Bildungs- und Interventionsprogramme erweitert. Das Präventionsprogramm wurde aufgrund der diskriminierenden Überwachungsmethoden gegenüber muslimischen Gemeinschaften von Menschenrechtsorganisationen scharf kritisiert. Diese Methoden fördern Stigmatisierung und Marginalisierung und sind kontraproduktiv für die Ziele der Gewaltprävention.

Die Verbindung von P/CVE mit antimuslimischem Rassismus, stellt für Organisationen, die in Grossbritannien im Kontext von P/CVE und der Präventionsstrategie arbeiten, eine Herausforderung dar. Ein in der Prävention tätiger Sozialarbeiter beispielsweise, der an Schulen Gewaltpräventionskurse im Hinblick auf Rechtsextremismus und islamistischen Extremismus durchführt, erlebt eine starke Skepsis seitens der Schüler*innen und Lehrer*innen. Diese befürchten, Islam und „Terrorismus“ würden gleichgesetzt. Durch diese negativen Konnotationen der P/CVE Agenda, wird eine wirksame Gewaltprävention unter dem Begriff P/CVE erschwert. Es besteht ebenso der Eindruck, dass die britische Regierung unterschiedlich auf Rechtsextremismus und islamistischen Extremismus reagiert und, dass die Medien zur Gleichsetzung der Begriffe „Islam“ und „gewalttätiger Extremismus“ beitragen. Damit wird die zunehmende Isolierung und Marginalisierung der muslimischen Gemeinschaften gefördert und möglicherweise zu Radikalisierung beigetragen. Das Verständnis und eine korrekte Darstellung von gewalttätigem Extremismus ist der Schlüssel zur Gewaltprävention. Doch die negativen Assoziationen mit der P/CVE Agenda erschweren diese Arbeit.

Basierend auf einem Telefongespräch mit einem Sozialarbeiter in Grossbritannien, May 2019.

6. Zugang von Frauen* zur Entscheidungsfindung bei Frieden und Sicherheit

Kernbotschaften

- Die sinnvolle Beteiligung von Frauen* auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im Rahmen von Friedens- und Sicherheitspolitiken und -programmen ist unerlässlich für die Gewaltprävention.
- Die UNSCR 2242 stellt den Frauen* dabei ein politisches Instrument zur Verfügung, um ihre Mitwirkung bei der Entwicklung von P/CVE Richtlinien und Ansätzen im Einklang mit den Zielen der WPS Agenda einzufordern.
- Es bedarf mehr als einer rhetorischen Einbindung von Frauen* und Geschlecht in CT und P/CVE, um die Mitwirkung von Frauen* und damit ihren Beitrag zur Stärkung der Frauen*rechte und der Geschlechtergerechtigkeit zu sichern.

Die Beteiligung von Frauen* an der Entscheidungsfindung bei Fragen zu Frieden und Sicherheit ist unerlässlich, um patriarchalische und männerdominierte Strukturen zu durchbrechen. Die Notwendigkeit, die Teilnahme von Frauen* in P/CVE und CT zu fördern, wurde zwar seit der Verabschiedung der UNSCR 2242 immer wieder betont. Es besteht jedoch eine Diskrepanz zwischen politischen Verpflichtungen und der tatsächlichen Anteilnahme von Frauen*. WPS Akteur*innen und feministische Wissenschaftler*innen argumentieren, dass die rhetorische Förderung der Einbindung von Frauen* in P/CVE meistens ohne die Berücksichtigung struktureller, geschlechterspezifischer Ungleichheiten geschieht. Dies schränkt die Beteiligung von Frauen* in der Politik ein.⁶⁸ Die UNSCR 2242, die eine stärkere Beteiligung und Führungspositionen für Frauen* und Frauen*organisationen bei der Entwicklung von CT und P/CVE Strategien fordert, stellt für die Frauen* ein politisches Instrument zur Einforderung eigener Mitwirkung bei Entscheidungsprozessen von Sicherheitsrichtlinien und Ansätzen dar. Angesichts der Kritik an der P/CVE Agenda bestehen Frauen* in Kenia auf ihre Einbindung in deren Weiterentwicklung und Umsetzung. So wollen sie sicherstellen, dass Sicherheitsrichtlinien die geschlechterspezifische Realität vor Ort widerspiegeln und die geschlechterspezifischen Nachteile, denen Frauen* ausgesetzt sind, berücksichtigen.

In Kenia waren Aktivist*innen für Frauen*rechte und von Frauen* geführte Organisationen bereits vor der Entstehung der P/CVE Agenda erfolgreich in der Friedensförderung tätig.⁶⁹ Als Antwort auf die Gewalt durch al-Shabaab und die Sicherheitskräfte, engagieren sich von Frauen* geführte CBOs und Netzwerke immer stärker in der Gewaltprävention und Konflikttransformation durch Förderung des Dialogs zwischen Politik und Zivilgesellschaft. Zudem bieten sie Frauen*, die ein Familienmitglied durch Anschluss an nichtstaatliche bewaffnete Gruppen oder durch aussergerichtliche Tötungen (EJK) verloren haben, psychologische Hilfe. Sie schaffen Räume, in welchen sich Frauen* treffen und über ihre Erlebnisse sprechen können. Ausserdem sind sie aktiv in der Sensibilisierung von Frauen* im Hinblick auf die Früherkennung von Indikatoren für die Radikalisierung ihrer Kinder.

Trotz der eindeutigen Erkenntnis, dass als „gewalttätiger Extremismus“ oder „Terrorismus“ bezeichnete Gewalt einen direkten Einfluss auf Frauen und Mädchen hat, sind die WPS und die P/CVE Agenden auf der nationalen Politikebene in Kenia nicht verknüpft. Kenias NAP 1325 (2016-2018) erwähnt die Beziehung von WPS mit CT und P/CVE nur sehr kurz und Kenias NSCVE erwähnt Frauen* und Geschlecht gar nicht.⁷⁰ Allerdings plädierten Friedensförderungsorganisationen und Aktivist*innen für Frauen*rechte in Kenia für die Verknüpfung der WPS und P/CVE Agenden, wodurch der explizite Verweis auf die Rolle von Frauen* und Geschlecht in die Mehrzahl der bezirksweiten Aktionspläne zu P/CVE eingeflossen sind. Auf nationaler Ebene sind die Gespräche über die wirksamste Verknüpfung der WPS und P/CVE Agenden ins Stocken geraten. Ende 2018 fand ein zweitägiges Meeting mit wichtigen Projektbeteiligten statt, um über den wechselseitigen Informationsaustausch dieser zwei Politikinstrumente zu diskutieren. Abdi erläutert, warum trotz dieses zweitägigen Meetings kein Ergebnis erzielt werden konnte: „Bis jetzt passiert nichts“, erklärt sie, „der NAP 1325 fliesst nicht in die CVE Strategie ein und die CVE Strategie nicht in den NAP [1325]“.

⁶⁸ Ní Aoláin und Huckerby 2018b.

⁶⁹ Bei Wajir Women for Peace beispielsweise, die im Nordosten Kenias tätig und eine der führenden Friedensinitiativen im Land ist, sind ausschliesslich Frauen* tätig, wodurch diese Organisation als weltweites Beispiel für die Bedeutung von Frauen für den Frieden steht. Auf Grund ihrer Nähe zu der Grenze zwischen Kenia und Somalia arbeitet diese Organisation schon lange an der Thematisierung von Gewalt und Konflikt durch nichtstaatliche bewaffnete Gruppen und staatlichen Sicherheitskräften in ihrer Region (Juma 2000; Abdi und Jenner 1996). siehe auch Kabongah 2011.

⁷⁰ Kenia 2016. Kenias NSCVE ist online nicht verfügbar; zur Analyse siehe Ogada 2017.

Das Fehlen einer kohärenten Strategie zur Thematisierung geschlechterspezifischer Dimensionen von staatlicher und nichtstaatlicher Gewalt ist für WPS Akteur*innen in Kenia frustrierend. Führende Frauen* in Isiolo betonen, dass es ohne Frauen* keinen Fortschritt geben werde, Kinder davon abzuhalten, sich al-Shabaab anzuschließen oder die von Sicherheitskräften ausgeübte Gewalt zu thematisieren. Trotz ihres täglichen Einsatzes für die Gewaltprävention werden Frauen* von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen, sowohl in ihren eigenen Gemeinschaften, als auch auf nationaler Ebene. "Frauen* müssen an dieser Diskussion teilhaben", sagt eine der Aktivistinnen*. "Denn wenn unter Männern diskutiert wird und sie ihre Entscheidungen präsentieren, wissen die Frauen* nicht, worüber sie diskutiert haben. Wir müssen Frauen* fragen, so dass sie ihre Erfahrungen einfließen lassen können." Die UNSCR 2242 ist ein Instrument für die Frauen*, um ihre Teilnahme an der Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen zu beanspruchen. Eine der Anführerinnen in Isiolo sagt im Zusammenhang mit der UNSCR 2242: "Alles was Frauen*unterstützt, müssen wir bewahren und dafür kämpfen. Denn die Männer werden uns den Handlungsspielraum niemals geben".

**// Alles was Frauen*unterstützt, müssen wir bewahren und dafür kämpfen.
Denn die Männer werden uns den Handlungsspielraum niemals geben. //**

Anführerin in Isiolo

In Kenia setzen sich von Frauen* geführte Organisationen und Organisationen für Frauen*rechte unnachgiebig dafür ein, die Gemeinschaften und die nationalen politischen Entscheidungsträger*innen für P/CVE zusammenzubringen. Abdi leitet beispielsweise Workshops zur Dialogförderung, in welchen sie von "gewalttätigem Extremismus" betroffene Frauen*, und weibliche Abgeordnete zusammenbringt. Diese sollen die "Notlage verstehen, die vor Ort herrscht". In Isiolo sind führende Frauen* frustriert darüber, dass der Kenianische NAP 1325 die Themen von P/CVE nicht aufnehme und so die Arbeit von Frauen*organisationen vor Ort nicht wirklich beeinflusst habe. "1325 ist gut, wir haben damit gearbeitet, aber sie hat die 2242 in den Schatten gestellt," erklärt eine Anführerin. "Wie viele andere, wissen selbst Frauen in Führungspositionen nicht, dass die 2242 in die Resolution 1325 integriert ist. Wir wissen es wirklich nicht. Es wurde nicht bekannt gegeben, wir wurden nicht dafür sensibilisiert". Ausserdem müssten wirksame Programme zur Gewaltprävention auf Basis der Bedürfnisse der Gemeinschaften entwickelt werden. Jedoch wird die Mehrheit der CBOs von Männern geleitet. Abdi argumentiert weiter, dass der kenianische NAP 1325 erfolgreich eine vermehrte Teilhabe der Frauen* auf nationaler Ebene und einen Anstieg der Frauen* im Parlament erreicht habe, dass "es aber nicht genug Druck für Frauen* in Führungspositionen [in CBOs] gibt, obwohl eine Mitwirkung in diesen Institutionen sinnvoller ist, als auf politischer Ebene. Wo sind die Entscheidungsträger*innen punkto PVE? Auf Gemeindeebene."

Die UNSCR 2242 gibt Frauen* die Möglichkeit, sich für ihre Mitwirkung bei der Entwicklung und Umsetzung von P/CVE Massnahmen einzusetzen. Doch Gesellschaftswandel geschieht nicht allein dadurch, dass Frauen* an Entscheidungsfindungsprozessen teilhaben können. Tatsächlich wird die Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden besonders dahingehend kritisiert, dass sie die Stärkung der Frauen* und die Geschlechtergerechtigkeit als Instrument für die nationale Sicherheit instrumentalisieren, ohne die Geschlechtergerechtigkeit als eigenständiges Ziel zu sehen. So bietet die Verbindung auch keine nachhaltige Unterstützung durch entsprechende Mittel oder strukturelle Änderungen,, was zur Verbesserung der Situation der Frauen* beitrage würde.⁷¹ Ní Aoláin argumentiert wie folgt: "Der Ausbau von WPS mit dem Einbezug von Frauen* in die Terrorismusbekämpfung bedeutet nicht, dass Frauen* teilhaben an der Definition von Terrorismus und auch nicht, dass sie mitreden können, inwieweit Strategien zur Terrorismusbekämpfung mit den Menschenrechten und mit Gleichberechtigung vereinbar sind. Es bedeutet zudem nicht, dass das durch Terrorismus und Strategien zur Terrorismusbekämpfung für Frauen* entstandene Leid, gleichberechtigt thematisiert wird."⁷² Es bedarf mehr als einer rhetorischen Einbindung von Frauen* und Geschlecht in CT und P/CVE Massnahmen, um die sinnvolle Mitwirkung von Frauen* und damit ihren Beitrag zur Stärkung der Frauen*rechte und der Geschlechtergerechtigkeit zu sichern. Nationale Politik muss die Bedürfnisse der Gemeinden widerspiegeln und Sicherheit so fördern, wie sie von Friedensaktivist*innen definiert wird. Nur wenn sowohl Frauen* teilhaben, als auch feministische Ziele gefördert werden, kann dieses Ziel erreicht werden. Laut Ayindo ist "CVE noch immer eine typisch patriarchalische, männliche Antwort auf Probleme in der Gesellschaft. Wir müssen mehr Gewalt ausüben. Wenn ihr Gewalt anwendet, werden wir die Gewalt verdoppeln und verdreifachen". Ayindo ist der Ansicht, dass ein feministischer Ansatz zu Frieden und Sicherheit die Form und die Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen transformieren kann: "Feministische Forschung und Forschung von Frauen* zu diesem Thema [P/CVE], werden Perspektiven hervorbringen, welche Regierungen normalerweise nicht in Betracht ziehen wollen, wenn sie sich mit Problemen rund um Gewalt befassen."

⁷¹ Siehe Ní Aoláin 2016; Brown 2013; Giscard d'Estaing 2017; Winterbotham und Pearson 2017; LSE Centre for Women, Peace and Security 2017; Coomaraswamy 2015; Geschlechterspezifische Aktion für Frieden und Sicherheit 2018.

⁷² Ní Aoláin 2016, 276.

Führende Frauen* in Isiolo machen die Bedeutung von feministischen Perspektiven auf P/CVE klar. Nach dem Dusit Anschlag, der vermutlich von einem jungen Mann aus Isiolo organisiert worden war, kümmerten sich Frauen* um ihre zerrüttete Gemeinschaft. Nachdem die Mutter und die ältere Schwester des Attentäters verhaftet worden waren, wurden seine drei jüngeren Schwestern ohne Obhut allein gelassen. Eine Anführerin, die an unserer Diskussionsgruppe zu P/CVE teilnahm, nahm die jungen Mädchen bei sich zuhause auf. "Damit werden wir konfrontiert", erklärt eine Aktivistin. "Die Kinder müssen Schulkosten bezahlen und diese Mädchen haben das Bedürfnis nach Sicherheit. Darum hat sie sie bei sich zuhause aufgenommen". Dieses kleine Beispiel der Arbeit führender Frauen* in ihren Gemeinschaften im Angesicht extremer Gewalt zeigt auf, dass es wichtig ist, den kleinen sozialen Beziehungen Aufmerksamkeit zu schenken, welche durch Gewalt zerbrechen. Es zeigt auch die Notwendigkeit, den Zurückgelassenen Schutz zu gewähren, sowie die Bedeutung der Gemeinschaft, um die nötige Heilung zur Durchbrechung des Gewaltzyklus zu ermöglichen. In der Tat wären diese jungen Mädchen gemieden und isoliert worden, wenn sich die führenden Frauen* nicht um sie gekümmert hätten. Eine der Anführer*innen drückt es wie folgt aus: "Ich denke, so sollten wir P/CVE leben. Der Gewalt ein menschliches Gesicht verleihen. Als Frauen wollen wir dem, was wir tun, ein menschliches Gesicht geben."

Kasten 7: Globale Reflexion | Palästina

Die militärische Besetzung Palästinas hat verheerende Folgen für das mentale, emotionale, körperliche und wirtschaftliche Wohlergehen der Palästinenser*innen, mit überproportionalen Auswirkungen auf Frauen* und Kinder. Aufenthaltsbeschränkungen, Veränderung der demografischen Zusammensetzung, Ausweitung illegaler Siedlungen, Zerstörung von Wohnhäusern, Aufhebung von Siedlungsgebieten und weitere Handlungen der Apartheidpolitik verletzen täglich die Menschenrechte der Palästinenser*innen. Zusätzlich hat die anhaltende Aggression gegen den Gazastreifen zu einer wachsenden humanitären Krise und einem Anstieg von geschlechterspezifischer Gewalt geführt. Die internationale Gemeinschaft sieht der militärischen Gewalt Israels und seinen Verstössen gegen das Völkerrecht oft tatenlos zu, so dass Israel weiterhin Straflosigkeit genießt. Doch Verfechter*innen von Frauen*- und Menschenrechten erleben bei vielen friedlichen Demonstrationen die allgegenwärtige Gewalt der Besatzung und des Staates. Das stellt eine Verletzung des Rechts auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit dar. Angesichts eskalierender kolonialer Gewalt ist die Gewährleistung der Sicherheit von Frauen* in Palästina, insbesondere von Frauen* im Gazastreifen, unbedingt erforderlich.

Nach Ansicht von Sandie Hanna, Kommunikations- und Beratungsmanagerin einer lokalen Organisation für Frauen*rechte "Palestinian Working Women Society for Development" (PWWS), müssen Frauen* zur Förderung eines gerechten und dauerhaften Friedens und zur Bekämpfung von Gewalt aktiv in alle Ebenen der Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Die aktive Teilnahme von Frauen* bei der Gestaltung der nationalen und lokalen Politik, bei der Gesetzgebung und bei Reformen in der Bildung und anderen Politikbereichen, sowie bei Friedensverhandlungen, ist für die weitere Gewaltprävention von grundlegender Bedeutung. Im Hinblick auf geschlechterspezifische Gewalt ist Hanna überzeugt, "geraten Frauen* und Mädchen in Kriegen und Konflikten weniger systematisch ins Visier von Gewalt und besonders sexualisierter Gewalt, wenn sie in Phasen der Militarisierung und kolonialer Unterdrückung geschützt werden". "Wenn Bildungspläne so gestaltet werden, dass sie geschlechtersensitiv und tolerant gegenüber Unterschieden sind und Diversität akzeptieren, wird religiöser Fundamentalismus und Gehorsam, der Radikalisierung fördert, geschwächt." Genau darauf arbeitet PWWS hin, indem sie Gewalt gegenüber Frauen* und Mädchen bekämpfen, Frauen* stärken, sie zur Teilnahme an der Politik ermutigen, psychosoziale Unterstützung leisten und Frauen*rechte als Menschenrechte auf Basis von Gerechtigkeit und allen bürgerlichen Rechten fördern.

Während die Notwendigkeit der Bekämpfung der extremen Gewalt durch die Besatzung in Palästina im Rahmen der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» (WPS) anerkannt wird, fehlt eine klare, rechtlich verbindliche und allgemein akzeptierte Definition von "gewalttätigem Extremismus" und "PVE" gänzlich. Nach Ansicht von Hanna sollte die WPS Agenda "im Idealfall überall auf der Welt das Ergebnis einer gemeinschaftlichen Zusammenarbeit von Regierung und Zivilgesellschaft sein. Doch Regierungen entscheiden sich oft für den "Krieg gegen den Terror", der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit untergräbt. Auf Basis dieses Ansatzes wird in grossem Umfang in militarisierte Sicherheit investiert. Doch wenn der Prävention und der Bekämpfung von Extremismus (mit welchen Mitteln auch immer) Priorität vor den Menschenrechten und der Rechtsstaatlichkeit gegeben wird, versagt die WPS Agenda bei der Aufgabe, die grundlegenden Ursachen von Gewalt zu thematisieren"

Basierend auf einem Telefongespräch mit Sandie Hanna (PWWS) von Virginie Poyetton, Juni 2019.

7. Geschlechter-Stereotypen in der P/CVE Agenda

Kernbotschaften

- Der Einbezug von Frauen* in die Umsetzung von P/CVE Programmen kann Geschlechterstereotypen reproduzieren.
- Die Teilnahme von Frauen* in P/CVE als «Sicherheitsagent*innen» in ihren Familien und Gemeinschaften birgt grosse Risiken für die Frauen* und belastet sie mit der Verantwortung für Sicherheit zu sorgen, ohne die notwendigen Mittel und den notwendigen Schutz dafür zu bekommen.

Der Einbezug von Frauen* in die Umsetzung von P/CVE Programmen kann Geschlechterstereotypen reproduzieren. Dies begrenzt den politischen Handlungsspielraum von Frauen* stärker, als er ihn erweitert. Ohne die vollständige Teilnahme von Frauen* auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung, werden geschlechterspezifische Annahmen weiterhin die politischen Entscheidungen zu P/CVE Politiken und Programmen beeinflussen. Beispielsweise kann die Vorstellung von einer für Frauen* typischen Passivität dazu führen, dass sich Frauen* und vor allem Mütter besser zuhause und innerhalb ihrer Gemeinschaft an Prävention beteiligen sollen.⁷³ Tatsächlich ist die Ansicht verbreitet, dass Frauen* prädestiniert sind, zuhause und innerhalb ihrer Familien als Akteur*innen gegen die Radikalisierung oder als Schlüsselinformant*innen in einem «Frühwarnsystem» zu agieren.⁷⁴ Frauen werden, aufgrund ihrer strategischen Position innerhalb einer Familie und ihrer emotionalen Verbindung zu ihren Kindern als geeignet angesehen, um Anzeichen von Gewalt früh zu erkennen und zu durchbrechen. Diese geschlechterspezifischen Vorurteile haben dazu beigetragen, dass Frauen* - und besonders Mütter - in P/CVE Strategien und Programmen als «wesentliche Akteur*innen in einem wirksamen Sicherheitsparadigma» identifiziert werden.⁷⁵ Die Nichtregierungsorganisation (NGO) Women without Borders und Sisters Against Violent Extremism (SAVE) haben beispielsweise das Programm «Mütterschulen» entwickelt, welches Mütter für P/CVE Ansätze schult. Das Programm basiert auf der Idee, dass «Mütter wichtiges Wissen darüber haben, was einzelne Menschen für radikale Einflüsse anfällig macht» und dass sie «Verhalten und Entscheidungen erklären können, welchen von aussen unverständlich sind». Ausserdem besteht die Annahme, dass Mütter durch entsprechende Schulungen, Stärkung ihrer Selbstbestimmung und eigener Handlungsfähigkeit das Potential haben, «Puffer zwischen radikalen Einflüssen und denen, die durch sie ins Visier genommen werden» zu sein.⁷⁶

CSOs und Berater*innen für Geschlechterfragen und P/CVE in Kenia, die für diese Studie interviewt wurden, stimmen weitestgehend über die einflussreiche Rolle von Frauen* in ihren Familien und in der Gesellschaft überein und geben ihnen so eine Schlüsselrolle bei der Gewaltprävention. Eine Friedensaktivistin in Mombasa ist der Ansicht, dass es ein Fehler sei, Frauen* an der gesellschaftlichen Basis nicht in P/CVE zu integrieren: «Frauen* können natürlicherweise alles wahrnehmen. Ob sie gebildet oder ungebildet sind. Sie wissen viel über ihre Kinder und ihre Söhne - diese Frauen* werden nicht miteinbezogen.» Auch die Männer* unter den Friedensaktivist*innen stimmten darin überein, dass Frauen* in der Gewaltprävention eine grössere Rolle spielen sollen. Stephen Kadenyo, Geschäftsführer der Friedensorganisation «Pamoja for Transformation», ist der Ansicht, dass Frauen* «sanfte Macht» - also grundlegende Instrumente in der Gewaltprävention wie beispielsweise emotionale Intelligenz, Empathie und sozialen Einfluss - besitzen. «Grundlegend kann gesagt werden, dass Frauen die ersten sozialen Ansprechpartnerinnen sind und dies hat grossen Einfluss im Hinblick darauf, inwieweit Frauen andere junge Menschen beeinflussen können», erklärt er. «Ob es ihre eigenen Kinder, ihre Verwandten oder irgendein anderer junger Mensch aus der Gemeinschaft ist. . . [Frauen*] nehmen

Risiken auf sich, die wir nicht von ihnen erwarten würden, denn sie sagen, «was, wenn es mein Kind wäre?» Es gibt einige Kritik an den Programmen zur Ausbildung von Müttern zu Präventions-Akteur*innen innerhalb ihrer Familien und Gemeinschaften. Indem angenommen wird, dass Frauen* naturgemäss geeignet sind, um Gewalt ihrer Kinder zu erkennen und sie von ihr abzuhalten, wird den Müttern die gesamte Verantwortung dafür gegeben, wenn ihr Kind sich einer nichtstaatlichen bewaffneten Gruppe anschliesst oder gewalttätig wird. Gemäss der Friedens- und Sicherheitsanalytikerin Sophie Giscard d'Estaing, haben Programme wie die Mütterschulen «einen engen, instrumentalisierenden Fokus auf Frauen* als Mütter und Ehefrauen in der Familie. Dies führt dazu, dass die Verantwortung für Extremismus vom Staat auf die Zivilgesellschaft - insbesondere auf Mütter, denen man die Verantwortung für die potenzielle Radikalisierung ihrer Söhne gibt - übertragen wird.»⁷⁷

Aktivistinnen* in Isiolo diskutierten über die Diskriminierung, die Frauen* erleben, deren Kinder sich einer nichtstaatlichen bewaffneten Gruppe anschlossen haben oder des Anschlusses verdächtigt werden. «Wir beobachten sogar, wie Mütter zu Opfern werden», erklärt eine der Aktivistinnen*. «Wenn ein Kind verschwindet oder es schlechte Charaktereigenschaften aufweist, wird es als das Kind der Mutter bezeichnet. Wenn dem Kind gute Charaktereigenschaften zugesprochen werden, ist es das Kind des Vaters. Es ist wichtig, dass beide Elternteile in der Erziehung ihres Kindes gleichberechtigt sind.» Programme, welche die Fähigkeiten von Frauen* als Mütter instrumentalisieren, verstärken die Vorstellung, dass Frauen nicht nur eine grössere Verantwortung in der Erziehung haben als Männer, sondern dass Frauen eine angeborene Fähigkeit haben, potenziell gewalttätiges Verhalten ihrer Kinder früh zu erkennen. Frauen*, denen dies nicht gelingt, wird unterstellt keine guten Mütter zu sein. Dies ist eine zu einfache Sicht auf die unterschiedlichen sozialen und familiären Strukturen, in denen Frauen* leben. Sie setzt Frauen* dem Risiko aus, von ihren Gemeinschaften ausgeschlossen zu werden, oder sogar Vergeltung von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen fürchten zu müssen.⁷⁸ Eine Beraterin für Geschlechterfragen und P/CVE in Nairobi warnt: «Gebt den Frauen* mehr Macht, ja, aber büdelt ihnen nicht die gesamte Verantwortung auf».

// Gebt den Frauen* mehr Macht, ja, aber büdelt ihnen nicht die gesamte Verantwortung auf. //

Beraterin für Geschlechterfragen und P/CVE in Nairobi

Programme zur Schulung von Frauen* als P/CVE Akteur*innen riskieren, die Diskussion über die «Stärkung der Frauen*» zu instrumentalisieren, jedoch ohne die strukturellen Veränderungen zu thematisieren, die für die Beseitigung der geschlechterspezifischen Macht-Dynamiken und den ihnen zugrundeliegenden, geschlechterspezifischen Ungleichberechtigungen notwendig sind. Nach Ansicht von Ní Aoláin zeigt die UNSCR 2242 «eine naive Sicht im Hinblick auf die Handlungsfähigkeit von Frauen* in konfliktbelasteten Gemeinschaften und Gesellschaften, in denen sie in Wirklichkeit einen eingeschränkten Status haben und nicht gleichberechtigt sind».⁷⁹ Die Förderung der Rolle der Frauen* als P/CVE Akteur*innen in ihren Familien und Gemeinschaften schränkt ihre Teilnahme auf den privaten, häuslichen Raum ein, anstatt sie in den weiter gefassten politischen Prozess, in dem die Sicherheitsmassnahmen geformt und umgesetzt werden, einzubeziehen. Für Ayindo steht dieses Spannungsfeld im Zentrum bezüglich der Rollen von Frauen* in der Gewaltprävention und Konflikttransformation. «Sie beeinflussen die jungen Menschen stark, also ist es sinnvoll, die Frauen* einzubeziehen», betont er. «Meiner Ansicht nach liegt die Gefahr darin, dass wir in der Art und Weise, wie Frauen* in die Friedensförderung eingebunden sind, noch nicht weit genug vorangekommen sind. Wir haben all die typischen Alibiübungen noch nicht hinter uns gelassen.»⁸⁰ Schliesslich sollen die Argumente für die Teilnahme von Frauen* an politischen Prozessen und bei der Erarbeitung von Sicherheitsstrukturen nicht auf deren Nützlichkeit reduziert werden, sondern auf den Rechten von Frauen* als politische Akteurinnen* und menschliche Wesen basieren. Dies soll zu einer Ausweitung statt zu einer Begrenzung der politischen Handlungsfähigkeit von Frauen* führen.

⁷³ Die Vorstellung der Einzigartigkeit von Müttern zur Gewaltprävention wird nicht allein der P/CVE Agenda zugeschrieben. Sie hat eine lange Geschichte und wurde von feministischem Anti-Kriegs-Aktivismus mobilisiert. Kurz gesagt ist dieses die Annahme, dass Frauen* auf Grund ihrer biologischen Fähigkeit, Leben zu schenken, ebenfalls den einzigartigen Ausgangspunkt haben, um gegen Krieg und Gewalt zu argumentieren. Die Verschmelzung der Begriffe Frauen*, Mutterschaft und Frieden wurde von Feminist*innen scharf kritisiert, weil Frauen* dadurch auf ihre Reproduktionsfähigkeit reduziert, unterdrückende geschlechterspezifische Arrangements bestätigt und die Fähigkeit von Frauen*, in einem grösseren politischen Rahmen zu handeln, negiert werden.

⁷⁴ D'Estaing 2017: 106-108.

⁷⁵ Schlaffer und Kropiunigg 2016: 55.

⁷⁶ Schlaffer und Kropiunigg 2016: 55.

⁷⁷ Giscard d'Estaing 2017: 107.

⁷⁸ Giscard d'Estaing 2017: 107.

⁷⁹ Ní Aoláin 2016: 286.

⁸⁰ Diese Spannung wird auch in anderen Kontexten zur Friedensförderung beobachtet, gesonderte Betrachtungen.

Kasten 8: Globale Reflexion | Bangladesch

Gewalttätige extremistische Angriffe auf Akademiker*innen, Blogger*innen, Journalist*innen, Ausländer*innen und religiöse Führer*innen haben die nationale und internationale Aufmerksamkeit auf die P/CVE Agenda in Bangladesch erhöht. Obwohl die bangladeschische Regierung Massnahmen zur Verbesserung der Situation ergriffen hat und die Zivilgesellschaft in Friedensprozesse einbeziehen will, muss säkulare Ideen und Lebensweisen mehr Beachtung geschenkt werden, da die Kluft zwischen religiösen Gruppen und Minderheiten immer grösser wird. Besonders Frauen* müssen in den Fokus umfassender Friedensprogramme gerückt werden, denn sie bilden - durch häusliche Gewalt und von nichtstaatlichen bewaffneten Akteur*innen ausgeübte Gewalt - die größte Opfergruppe.

Fawzia Khondker von PRAGROSHOR, einer Organisation für Friedensförderung, Menschenrechte und Frauen*rechte, erläutert, dass der Sprachgebrauch zu "gewalttätigem Extremismus" in den lokalen Gemeinschaften keinen Anklang finde. „In Bangladesch wissen die Menschen nicht allzu viel über gewalttätigem Extremismus. Die Definitionen oder Ziele sind für sie nicht eindeutig. Ich denke, es ist besser, nicht direkt von gewalttätigem Extremismus zu sprechen, aber sehen Sie sich die Ungerechtigkeiten in den Familien und in der Gesellschaft an, dann haben Sie die Verbindung zu gewalttätigem Extremismus“. Die Gemeinschaften identifizieren die Probleme, mit denen sie konfrontiert sind, nicht mit „gewalttätigem Extremismus“. Sie zögern und haben Angst über „gewalttätigen Extremismus“ zu sprechen. „Die Menschen haben Angst, über dieses Thema zu sprechen. Der Begriff klingt schon sehr negativ. Es ist besser, positive Begriffe zu benutzen. Wenn wir sagen, dass wir für den Frieden arbeiten, klingt das positiv und die Gemeinschaften sind offener. Es ist ansprechender und von der Gesellschaft besser akzeptiert, von Friedensförderung zu reden.“ Angesichts dieser Tatsache nennt PRAGROSHOR ihre Arbeit nicht 'PVE', obwohl sie der Ansicht ist, dass sie zur Prävention von „gewalttätigem Extremismus“ beiträgt.

Zudem sind Frauen* in Bangladesch in ihrem Alltag in erster Linie häuslicher Gewalt und nicht "gewalttätigem Extremismus" ausgesetzt. Laut Khondker leiden in Bangladesch mehr als 50 Prozent der Frauen* unter häuslicher Gewalt. Diese Tatsache hat negative Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Frauen*, an Entscheidungsfindungsprozessen teilzunehmen. PRAGROSHOR ist der Ansicht, dass Geschlechtergerechtigkeit und die Stärkung der Frauen* entscheidende Instrumente zur Vermeidung der Verbreitung von Radikalisierung sind und, dass Geschlechterfragen in allen Sicherheitsinstitutionen adressiert und miteinbezogen werden sollten. Die Sicherheitsinstitutionen sollten zudem neu konzipiert und die Bedürfnisse und Perspektiven der Gemeinschaften und besonders der Frauen* berücksichtigt werden. "Wir sollten die Frauen* in den Prozess der Friedensförderung einbeziehen", insistiert Khondker. "Denn Frauen* sind handelnde Subjekte und keine handlungsunfähigen Objekte".

Basierend auf einem Telefongespräch mit Fawzia Khondker (PRAGROSHOR) geführt von Mithra Akhbari, Juni 2019.

8. Handlungsmöglichkeiten von Frauen* und geschlechterspezifische Auswirkungen im Kontext von "gewalttätigem Extremismus"

Kernbotschaften

- Das gesamte Spektrum der Handlungsmöglichkeiten von Frauen* findet in den P/CVE Richtlinien und Programmen nicht genug Berücksichtigung.
- Die Teilnahme von Frauen* im Bereich "gewalttätiger Extremismus" wird von politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren geprägt.
- Die Unfähigkeit, bei der Rückkehr von Frauen* aus nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen geschlechterspezifische Unterschiede zu berücksichtigen, birgt für Frauen* und Mädchen* Risiken, wie beispielsweise wirtschaftliche Konsequenzen, das Fehlen einer angemessenen reproduktiven und psychologischen Gesundheitsfürsorge, zunehmende Stigmatisierung seitens der Gemeinschaften, Chancenlosigkeit und erneute Rekrutierung.

Im Zusammenhang mit P/CVE nehmen Frauen* verschiedene Rollen ein und haben unterschiedliche Erfahrungen als Täter*innen, Opfer, Präventions-Akteur*innen und Friedensaktivist*innen. Diese grosse Vielfalt an Handlungsmöglichkeiten wird jedoch in den P/CVE Richtlinien und Programmen oftmals nicht ausreichend berücksichtigt. Dies hat zusätzliche geschlechterspezifische Konsequenzen. In diesem Kapitel werden die geschlechterspezifischen Vorstellungen und ihre Auswirkungen im Hinblick auf die Mitwirkung von Frauen* in nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen untersucht, sowie das Versagen, adäquat auf die Rückkehr von Frauen* aus nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen zu reagieren.

Gewalt in Form von "Terrorismus" und "gewalttätigem Extremismus" wird überwiegend von Männern ausgeübt. Doch obwohl Frauen* innerhalb der Täter*innen nur eine kleine Gruppe bilden, nehmen sie als direkte Täter*innen, Kämpfer*innen, Sympathisant*innen und Mobilmacher*innen von nicht-staatlicher bewaffneter Gewalt zunehmend teil.⁸¹ Insbesondere durch die steigende Anzahl junger westlicher Frauen*, die in den Irak und nach Syrien reisen, wird den Frauen* als Täter*innen seit kurzem mehr Beachtung geschenkt.⁸² Da die Mitwirkung von Frauen* in nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen vorwiegend als eine Ausnahme gesehen wird, werden Sicherheitsansätze verfolgt, denen jegliches Verständnis der geschlechterspezifischen Dynamik nicht-staatlicher bewaffneter Gruppen fehlt. In der Tat sind die Beweggründe für die Mitwirkung einzelner Menschen in nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen vielschichtig und Studien belegen, dass es kein einheitliches Profil für Mitglieder solcher Gruppen gibt.⁸³ Einige Forschungsergebnisse unterstellen zwar, dass Frauen* eher als Männer*, auf physische oder psychische Weise zur Mitgliedschaft gedrängt werden, doch es sind umfangreichere Studien zum Verständnis der geschlechterspezifischen Dynamiken nötig, die sowohl Männer, als auch Frauen* zum Anschluss an eine nicht-staatliche bewaffnete Gruppe bewegen.⁸⁴

Frauen* können, genauso wie Männer, durch die Sorgen über sozioökonomische und politische Bedingungen, Kummer über den Tod eines geliebten Menschen, sowie politische oder soziale Marginalisierung angetrieben werden. Auch eine transformative Handlung aufgrund einer empfundenen Opferrolle kann ein Antrieb sein, um Macht und einen grösseren Handlungsspielraum zu erhalten. Frauen* schliessen sich nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen auch aus Unsicherheit und zum Schutz vor allgemeiner als auch geschlechterspezifischer, sexualisierter Gewalt durch andere Zivilist*innen oder Sicherheitskräfte, an.⁸⁵ Aufgrund einer fehlenden geschlechterspezifischen Analyse bezüglich der Rekrutierung und Mitwirkung von Männern und Frauen* in nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen tendieren Politikinstrumente dazu, Frauen* komplett zu ignorieren. Oder sie reproduzieren Geschlechterstereotypen, welche die Handlungsmöglichkeiten von Frauen* negieren.⁸⁶ Frauen*, die Gewalt ausüben, werden oft als leicht manipulierbar,

⁸¹ Bloom 2011; Gentry und Sjoberg 2011; Carter 2013; Bigio und Vogelstein 2019.

⁸² Ní Aoláin und Huckerby 2018a. In Kenia ist das Interesse seitens der Geber*innen gestiegen, die Frage zu untersuchen, warum Frauen* sich al-Shabaab oder anderen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen anschliessen.

⁸³ Siehe, zum Beispiel: Mercy Corps 2016; UNDP 2017.

⁸⁴ Fink, Barakat und Shetret 2013: 3;

⁸⁵ Siehe Mazurana 2013.

⁸⁶ Siehe Huckerby 2015.

getäuscht oder als Opfer von "falschem Bewusstsein", betrachtet. Im Gegensatz zu den Männern, wird die Mitwirkung von Frauen* im Allgemeinen durch ihren emotionalen oder mentalen Zustand erklärt.⁸⁷ Der Ausdruck "Dschihad-Braut" definiert diese Frauen* beispielsweise als sexuell abnormal, "geködert" oder von den Männern verführt. Die Unfähigkeit, die Mitwirkung von Frauen* in nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen in einem umfangreichen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Kontext zu analysieren, trägt zu geschlechterspezifischen Stereotypen bei. Diese stellen Frauen* als unpolitisch und passiv und Männer als grundsätzlich gewalttätig dar.

In Kenia wird beispielsweise berichtet, dass sich Frauen* aus verschiedenen Gründen, wie zum Beispiel aus Groll gegenüber dem Staat aufgrund des Verschwindens oder der aussergerichtlichen Tötung ihres Ehemannes oder Sohnes der al-Shabaab Miliz anschliessen. Frauen*, die ihre Ehemänner und Söhne verloren haben, sind ausserdem zunehmender wirtschaftlicher Not und sozialer Marginalisierung ausgesetzt. Hemed erklärt es folgendermassen: "Wenn ein Mann getötet wird und eine Ehefrau mit Kindern zurücklässt, tut die Regierung nicht das Mindeste, um dieser Frau zu helfen. Sie wird mit ihren Kindern, die versorgt werden müssen, zurückgelassen. Sie findet keine Arbeit, da niemand sie einstellen will. Denn sie wird von der Gesellschaft zurückgewiesen. Niemand möchte mit ihr in Verbindung gebracht werden. Diese Frau ist durch den Tod ihres Ehemannes traumatisiert. Was erwarten Sie von so einer Frau? Und darum beobachten wir heute, dass Frauen* die Grenze überschreiten". Aktivistinnen* aus Isiolo haben Schwierigkeiten, wirklich zu verstehen, warum sich junge Mädchen aus ihren Gemeinden nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen anschliessen. Ihre Hypothese: Die Mädchen fühlen sich von der Polizei marginalisiert; sie haben keine Hoffnung, trotz guter Ausbildung eine sichere Anstellung zu finden; sie werden mit Versprechungen von materiellem Reichtum und freundlichen Ehemännern "geködert" oder sie sehen darin einen Weg aus den unterdrückenden geschlechter-definierten Beziehungen in ihren Familien und Gemeinschaften.⁸⁸

Zusätzlich zur Rekrutierung und Teilnahme von Frauen* an nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen erfahren sie als Rückkehrer*innen aus solchen Gruppen verschiedenstes Leid.⁸⁹ Während Probleme wie sexuelle Sklaverei und Frauen*- und Mädchenhandel durch nicht-staatliche bewaffnete Gruppen wie ISIL, Boko Haram und al-Shabaab verstärkte Aufmerksamkeit erhalten, bleiben die Schwierigkeiten weiblicher Rückkehrer*innen in P/CVE Richtlinien und Programmen weitestgehend unberücksichtigt.⁹⁰ Ein kürzlich veröffentlichter Bericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und des Internationale Civil Society Action Network (ICAN) kommt zum Schluss, dass es einen "Mangel an kohärenten nationalen und internationalen Politikinstrumenten für Rückkehrer*innen aus transnationalen, gewalttätigen extremistischen Gruppen oder Terrorgruppen gibt" und dass es ausserdem für die Frauen* und Kinder unter den Rückkehrer*innen "noch eine grössere Kluft zwischen den Realitäten vor Ort und den globalen Politikinstrumenten gibt".⁹¹ Die Unfähigkeit, geschlechterspezifische Unterschiede bei Rückkehrer*innen zu berücksichtigen, birgt für Frauen* und Mädchen* Risiken wie beispielsweise wirtschaftlichen Konsequenzen, das Fehlen einer angemessenen reproduktiven und psychologischen Gesundheitsfürsorge, zunehmende Stigmatisierung seitens der Gemeinschaften, Chancenlosigkeit und erneute Rekrutierung.⁹² Die offenen Fragen und Herausforderungen im Hinblick auf eine Befreiung, Rehabilitierung und Wiedereingliederung von Frauen* und Mädchen*, die von nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen zurückgekehrt sind, müssen thematisiert werden, um weiteren Schaden zu verhindern.⁹³ Das Wissen, die Erfahrung und die Praxis von CSOs - und von Frauen*geführten CSOs im Besonderen - ist in diesem Kontext äusserst wichtig.

Während unserer Feldstudie in Kenia wurde das Thema Rückkehrer*innen in fast jedem Interview, wenn auch mit grosser Vorsicht, angesprochen. Da im Hinblick auf Rückkehrer*innen ein umfassender Rechtsrahmen und eine Sicherheitsstrategie fehlt, wägen viele Organisationen zwischen Angst vor Repression durch die Regierung und Sicherheitskräfte und der Notwendigkeit, transparent zu arbeiten, ab. Die in Mombasa ansässige Human Rights Agenda (HURIA)

⁸⁷ Ní Aoláin und Huckerby 2018a. Es ist wichtig zu bemerken, dass diese geschlechterspezifischen Stereotypen auch tief rassistisch ausgeprägt sind. Beweggründe warum weisse Männer "gewalttätigen Extremismus" ausüben, werden oft im problematischen Rahmen psychischer Gesundheit gesucht, als es eine politische oder ideologische Tat zu nennen.

⁸⁸ Badurdeen's Forschungen unterstützen viele dieser Hypothesen (2016) und zeigen einen zusätzlichen Kontext im breiten Spektrum der Gründe, warum sich Frauen* freiwillig oder unfreiwillig al-Shabaab anschliessen.

⁸⁹ In diesem Bericht wenden wir die Definition der Rückkehrer*innen von Anderlini und Holmes an: „Alle Personen, die aus Verbindungen mit gewalttätigen extremistischen Gruppen zurückkehren“, unter der wir grenzüberschreitende Rückkehr oder Rückkehr innerhalb einer Gemeinschaft fassen können (2019, 24).

⁹⁰ Neuesten Erhebungen zufolge sind 4.761 (oder 13 Prozent) der Personen, die in den Irak oder nach Syrien gereist sind, Frauen* (Hauptausschuss des Komitees des UNO-Sicherheitsrates zur Terrorismusbekämpfung 2019, 6).

⁹¹ Anderlini und Holmes 2019, 10. Weltweit wird den Rückkehrer*innen und ausländischen Kämpfer*innen (Einzelpersonen, die aus ihrem Heimatland in Krisengebiete reisen, um an organisierten Verbrechen teilzunehmen) neuerdings aufgrund der Unterschiedlichkeit der Personen, die in den Irak oder nach Syrien reisen, viel Aufmerksamkeit zuteil. Ausländische Kämpfer*innen und Rückkehrer*innen werfen die Frage nach dem Verhältnis zwischen Nationalität und Anwendung internationaler humanitärer Gesetze, der Rechtmäßigkeit der Rücknahme der Staatsbürgerschaft, und den konkurrierenden Sicherheitsinteressen der Staaten auf (siehe Malet 2013; Krähenmann erscheint in Kürze). Menschenrechtsexpert*innen haben kürzlich Vorfälle untersucht, bei denen Europäische Staaten ausländischen Kämpfer*innen die Staatsbürgerschaft entzogen haben (siehe z.B. UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte 2019).

⁹² Anderlini und Holmes 2019, 9.

⁹³ Fachkräfte vor Ort mit Erfahrung in Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprozessen (DDR) haben Programme zur Befreiung, Rehabilitation und Reintegration entworfen, also „Befreiung von der Gruppe, Rehabilitation der Person, Familie und Gemeinschaft und Wiedereingliederung in die Gesellschaft (Anderlini und Holmes 2019, 10).

informiert das NCTC über ihre Arbeit mit Rückkehrer*innen, um ihr Personal zu schützen und um die Rückkehrer*innen mit den Dienstleistungen der NCTC bekannt zu machen. Trotzdem fürchten laut Hassan Abdille, dem Geschäftsführer von MUHURI, viele Organisation die Zusammenarbeit mit Rückkehrer*innen aufgrund des Risikos, als "Terror-Sympathisant*innen" zu gelten. Der Handlungsspielraum für die Zivilgesellschaft für eine sichere Zusammenarbeit mit Rückkehrer*innen im Hinblick auf deren Rehabilitation und Reintegration, ist durch viele der in diesem Bericht diskutierten Themen, einschliesslich CTF Gesetzen, durch den Staat ausgeübte Gewalt, anti-muslimischen Rassismus und die Stigmatisierung und Marginalisierung von Rückkehrer*innen und ihren Familien, zutiefst eingeschränkt.



Trotz dieser Herausforderungen konnte HURIA mit 130 "weiblichen Terroropfern" aus Kwale, Mombasa und den Kilifi Bezirken arbeiten. Es waren Frauen*, welche verschiedenste Arten von Gewalt im Zusammenhang mit "gewalttätigem Extremismus" erfahren haben. Unter ihnen waren Frauen*, die nach Somalia gegangen und zurückgekehrt sind, sowie Kinder, deren Eltern oder Geschwister sich al-Shabaab angeschlossen hatten. Weiter erzählt Abdille von Müttern, die nach Somalia gegangen sind, um ihre verschwundenen Kinder zu finden. "Bei ihrer Rückkehr beschuldigt sie die Regierung, Verbindungen zu al-Shabaab zu haben und verhaftet sie. Trotzdem gehen die Frauen nach Somalia, weil sie leiden und ihren Sohn oder ihre Tochter finden wollen. Es ist seit längerem ein grösseres Problem. Wir haben keinen angemessenen Antworten darauf". In diesem undurchsichtigen Kontext - in dem die Motivationen der Frauen* und Mädchen, sich nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen anzuschliessen, extrem schwer zu unterscheiden sind - ist die Arbeit von CBOs unerlässlich. HURIA's Programme beispielsweise, fördern das Vertrauen und die Solidarität unter den Gemeinschaften, stärken die Handlungsfähigkeit von Frauen* in der Friedensförderung, durchbrechen die Isolation, unter der Frauen* leiden, geben Frauen* die Möglichkeit zur wirtschaftlichen Entfaltung und helfen Frauen* Zugang zu psychologischer und medizinischer Unterstützung zu erhalten.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich für Frauen* in Bezug auf ihre Beteiligung oder Nähe zu nichtstaatlichen, bewaffneten Gruppen und staatlichen Sicherheitsakteur*innen verschiedene Probleme ergeben. Diese Probleme - wie die Bedrohungen der körperlichen Sicherheit, emotionale und psychologische Auswirkungen durch die permanente Angst vor Gewalt, sexualisierte Gewalt, Stigmatisierung durch ihre Gemeinschaften, Profiling und Belästigung durch Sicherheitskräfte, die Zerrüttung ihrer Familien und wirtschaftliche Not - bleiben in der Sicherheitspolitik und ihren Programmen weitestgehend unberücksichtigt. Angesichts der komplexen Situation von Frauen* in Bezug auf die Involvement in nichtstaatliche bewaffnete Gruppen, müssen CBOs, und von Frauen* geführte Organisationen im Besonderen - konsultiert, und ihre Perspektiven in die Sicherheitsmassnahmen integriert werden.

Kasten 9: Globale Reflexionen | Mali

Mali leidet unter anhaltend hoher Gewalt und Unsicherheit, ausgelöst durch Armut, Unterentwicklung, Marginalisierung und schwacher Gouvernanz. Die Zivilgesellschaft ist gefangen zwischen nationalen und internationalen Sicherheitskräften, lokalen Milizen und nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen wie Dschaama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) und der al-Qaida im islamischen Maghreb (AQIM). Zudem gibt es Berichte über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen von allen Seiten.ⁱ Gewalttätige Organisationen tragen zu der wachsenden humanitären Krise bei und machen sich die unsichere Lebensmittelversorgung und die Binnenflüchtlinge zu Nutze.ⁱⁱ

Während die Terrorismusbekämpfung in Mali weitergeführt wird, hat die Regierung kürzlich eine nationale P/CVE Strategie erarbeitet, um in Zusammenarbeit mit CSOs vor Ort die „grundlegenden Ursachen“ dieser Krise zu thematisieren.ⁱⁱⁱ Die Association Malienne pour la Survie au Sahel (AMSS) beispielsweise, arbeitet seit über 20 Jahren im Norden Malis, um humanitäre Bedürfnisse, einschliesslich wirtschaftliche Entwicklung, Nahrungsmittelversorgung und den Schutz der Gemeinschaften unter spezieller Berücksichtigung der Rolle der Frauen* zu thematisieren. Aktuell liegt der Fokus ihrer Arbeit auf Friedensförderung und P/CVE, um durch Dialog die Resilienz und die Bewusstseinsbildung in den Gemeinschaften zu stärken. AMSS verwendet die Begriffe „gewalttätiger Extremismus“ und „Radikalisierung“ in ihren Programmen ganz bewusst, um die lokale Bevölkerung zu informieren, wie die gewalttätigen Organisationen arbeiten und was mit ihnen und ihren Familien geschieht, wenn sie rekrutiert werden. Ausserdem ist AMSS in der religiösen Bildung tätig und nutzt Radioprogramme, um der „Deformation“ des Islam durch extremistische Gruppen entgegenzutreten und sich durch den expliziten Sprachgebrauch von P/CVE den von den extremistischen Gruppen verwendeten Narrativen zu widersetzen. Dies erklären sie wie folgt: „Unsere Organisation hatte sich auf humanitäre Themen wie Dürren oder soziale Themen wie Schulbildung, insbesondere für junge Mädchen, ausgerichtet. Aber unser Tätigkeitsfeld wurde zum beliebten Ziel von Terroristen. Sie nahmen uns ins Visier und wir mussten schnell auf diese Veränderungen reagieren, denn ihr erstes Ziel war es, junge Menschen zu beeinflussen...“.

Eine andere Organisation, Réseau des Jeunes Femmes Leaders des Partis Politiques et des Organisations de la société Civile (REJEFPO), setzt seit ungefähr zwei Jahren P/CVE Programme um. Auch REJEFPO verwendet den Begriff „gewalttätiger Extremismus“, wobei die Organisation versucht, das Konzept verständlich zu übersetzen: „Die Menschen verstehen nicht, wann etwas extremistisch ist. Das ist ein Sprachproblem, denn es ist nicht unsere Sprache. Wenn wir darüber sprechen, müssen wir das Konzept übersetzen. Wir setzen auf Austausch, Diskussionen und Dialoge um es ihnen verständlich zu machen... Die Wahrnehmung ist anders. Obwohl wir versuchen, ihnen das Konzept verständlich zu machen, ist es unserer Kultur fremd. Internationale Medien sind der Grund dafür, dass dieses Verhalten jetzt „terroristisch“ genannt wird.“

Sowohl REJEFPO als auch AMSS haben spezifische Programme entwickelt, um die Wahrnehmung der Frauen* im Hinblick auf P/CVE zu schärfen und die Fähigkeit der Frauen* als Friedensförderer*innen zu stärken. Frauen*, besonders diejenigen, die Wege zur Versorgung ihrer Kinder suchen, werden von gewalttätigen Organisationen für die Rekrutierung ins Visier genommen. Für REJEFPO ist diese Arbeit essentiell, denn „junge Frauen* sind zuerst betroffen - durch Angriffe auf ihre Würde – Vergewaltigung – sind sie die Verletzlichsten und darum steht jeder Aspekt zur Stärkung ihrer Möglichkeiten, sich gegen diese Mächte zur Wehr zu setzen, im Fokus. Es ermöglicht ihnen, selbst für ihre Sicherheit zu sorgen und aus der Passivität zum Handeln zu gelangen“. REJEFPO gibt allerdings auch zu bedenken, dass der Fokus auf P/CVE von anderen Gewaltformen, unter denen Frauen* leiden, wie beispielsweise häusliche Gewalt bis hin zum Mord, ablenken kann: „Diese Fälle werden nicht mit Gefängnis bestraft. Denn Gewalt gegen Frauen* ist normalisiert und wird nicht ernst genommen. Während Gewalt, die genauso barbarisch ist, wenn sie von Terroristen ausgeübt wird, so viel Aufmerksamkeit bekommt.“

Basierend auf Interviews mit Loda Coulibaly und Habibatou Nagnouma Traoré (REJEFPO), sowie Mohamed Abdoulaye Modibo Diakite (AMSS), von Fairlie Chappuis und Moussa Sanogo, June 2019.

ⁱ Carayol, Geel und Rabecq 2017.

ⁱⁱ OCHA 2019.

ⁱⁱⁱ Aussenministerium der Vereinigten Staaten 2018.

Die P/CVE Agenda steht vor großen Herausforderungen. Mangels einer eindeutigen Definition von „gewalttätigem Extremismus“ besteht das Risiko, dass ein breiteres Spektrum an Aktivitäten und Glaubenshaltungen mit «Terrorismus» in Verbindung gebracht wird. So kann der «globale Krieg gegen den Terror» einschliesslich militärischer Interventionen legitimiert werden. Weil die P/CVE Agenda von den Geldgeber*innen definiert wird, besteht das Risiko, dass die Interessen des Staates und der internationalen Sicherheitspolitik höher gewichtet werden, als diejenigen der lokalen Gemeinschaften. Die P/CVE Agenda trägt ebenfalls zur Ausweitung der gesetzlichen und politischen Macht des Staates bei, bedroht damit ernsthaft die Menschenrechte und grenzt den zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum ein. Letztendlich führen verschiedene Faktoren wie die Verbindung von P/CVE mit dem „globalen Krieg gegen den Terror“, der spezielle Fokus auf die Überwachung muslimischer Gemeinschaften, sowie der weltweite Anstieg von anti-muslimischem Rassismus und anti-muslimischer Gewalt, zu einer Wahrnehmung von P/CVE als kontraproduktiver Ansatz in der Friedensförderung und Gewaltprävention.

Die „globalen Reflexionen“ in diesem Bericht verdeutlichen, dass Sicherheitspolitik und Praxis unter dem Sicherheitsparadigma von P/CVE die tägliche Gewalt in den Gemeinschaften nicht angemessen thematisieren und in manchen Fällen sogar verschlimmern. Frauen*organisationen kämpfen ausserdem zunehmend mit der Herausforderung, die Finanzierung ihrer Arbeit in der Gewaltprävention zu sichern. Denn die Gewalt mit der sie sich auseinandersetzen müssen, ist weitaus vielschichtiger, als die eng gefasste Definition von „gewalttätigem Extremismus“, für welchen sie Finanzierung erhalten. Wie in Teil II erarbeitet, sind genau die durch die P/CVE Agenda verursachten Herausforderungen der Grund dafür, dass die WPS Akteur*innen es wichtig finden, sich in der Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen zu engagieren. Angesichts der zur Verfügung stehenden Ressourcen für P/CVE, sowie den jüngsten Forderungen nach der Verknüpfung von WPS und P/CVE, müssen WPS Akteur*innen sicherstellen, dass die Rhetorik der Stärkung von Frauen* und der Geschlechtergerechtigkeit nicht zum Nutzen der Staats- und internationalen Sicherheit missbraucht wird und schliesslich den Rechten und der Sicherheit von Frauen* schadet. Während die UNSCR 2242 als Instrument für den Einbezug von Frauen* und einer Geschlechterperspektive in Sicherheitsmassnahmen dienen kann, riskieren P/CVE Programme, welche Frauen* auf ihre Fähigkeiten als Präventionsakteurinnen* in ihren Familien und Gemeinschaften reduzieren, einen Geschlechter-Essentialismus zu fördern. Dieser schränkt den politischen Handlungsspielraum von Frauen* vermehrt ein. Tatsache ist, dass viele P/CVE Programme mit Fokus auf Frauen* und Geschlecht von der „Stärkung der Frauen*“ sprechen. Es bleibt jedoch unklar, inwieweit diese Programme Macht-Dynamiken verändern, die Frauen einen grösseren Handlungsspielraum geben würden und zu strukturellen Veränderungen zum Erreichen der Geschlechtergerechtigkeit führen.

Daher betonen Aktivist*innen in Kenia die Notwendigkeit, die P/CVE Agenda aus einer WPS Perspektive zu beeinflussen. Nach Ansicht von Abdi lenkt die Sorge westlicher Feminist*innen und WPS Akteur*innen, dass die Sicherheitsagenda Frauen*rechte in Beschlag nimmt, von den eigentlichen Themen ab: „Ehrlich gesagt, hat die Diskussion rund um die Instrumentalisierung von Frauen* ein solches Ausmass angenommen, dass es vom Nutzen der Verknüpfung [der WPS und P/CVE Agenden] ablenkt.“ Anzunehmen, Frauen würden instrumentalisiert, ohne auf ihre Bedürfnisse einzugehen, leugnet wiederum die Handlungsfähigkeit von Frauen und führt somit zu einer weiteren Form von Gewalt. Frauen* müssen ermächtigt werden, Sicherheit selbst zu definieren. Auch müssen Frauen* an der Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitsmassnahmen, die ihre Bedürfnisse und die Bedürfnisse ihrer Gemeinschaften berücksichtigen, beteiligt werden. Es ist Aufgabe aller WPS Akteur*innen, den Zugang von Frauen* zu dieser Diskussion sicherzustellen, sei es, um sie infrage zu stellen, sie zu gestalten oder sie zu bekämpfen.

Feminist*innen sind häufig mit der Frage konfrontiert, wie Männer-dominierte und patriarchalische Strukturen wie beispielsweise in Sicherheits- und Militärinstitutionen am besten verändert werden können. Soll für den Zugang zu den Institutionen gekämpft und versucht werden, diese von innen zu transformieren? Oder sollte man sie bekämpfen und versuchen sie von aussen zu verändern? „Wenn du einen Fuß in die Tür bekommst, dann sollte man das Gespräch beginnen“, stellt Ayindo fest. „Aber manchmal müssen wir eine andere Position einnehmen, in der wir als Feminist*innen alleine stehen und uns dann engagieren.“ Die Entscheidung, wie die Struktur und die Umsetzung der P/CVE Massnahmen am besten beeinflusst wird, muss den Aktivist*innen für Frauen*rechte und von Frauen* geführten CSOs innerhalb des entsprechenden Kontexts überlassen werden. Ein Fernbleiben von der Diskussion ist für Aktivistinnen* in Kenia keine Option. Sie sehen keine andere Möglichkeit, als sich zu beteiligen. Sich nicht zu engagieren würde bedeuten, dass sich Sicherheitsagenden ohne den Einfluss von Frauen*, ohne eine geschlechterspezifische Analyse und ohne einen Fokus auf Frauen*rechte weiterentwickeln würden.

Empfehlungen an die Politik

Auf Grundlage der Forschung hat das Projektleitungsteam in Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe die nachfolgenden Empfehlungen an die Politik erarbeitet. Die Schweiz mit ihrem Nationalen Aktionsplan für Frauen, Frieden und Sicherheit, als Geldgeberin in der internationalen Zusammenarbeit und bei der Unterstützung strategischer Partner*innen, sowie als Vorbild für andere Länder, sollte:

Die politische und finanzielle Unterstützung für Frauen, Frieden und Sicherheit verstärken.

- Die Schweiz sollte den NAP 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS) weiterhin fördern und finanzieren und in flexible, langfristige Programme investieren, um die grundlegenden Ursachen für gewalttätige Konflikte, einschliesslich geschlechterspezifischer Ungleichheiten, zu bekämpfen.
- Im Rahmen der Finanzierungen von WPS sollte die Schweiz Programme zur Gewaltprävention finanzieren, welche die Bedürfnisse der Gemeinschaften widerspiegeln, mit den Prinzipien der Friedensförderung und den Menschenrechten vereinbar sind und über den engen Rahmen der P/CVE hinausgehen.
- Die Schweiz sollte Programme zur Gewaltprävention finanzieren, die anerkennen, dass "gewalttätiger Extremismus" in ein Kontinuum von Gewalt eingebettet ist und dass ganzheitliche Ansätze zur Friedensförderung benötigt werden, um Konflikte zu transformieren und Gewaltzyklen zu durchbrechen.
- In Einklang mit dem vierten NAP 1325 sollte die Schweiz den Einbezug von Frauen* in Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen von Frieden und Sicherheit fördern. Dazu müssen Frauen* unterstützt werden, um in gemeinschaftsnahen und zivilgesellschaftlichen Organisationen der Gewaltprävention Führungspositionen einzunehmen und sich bei der Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitsrichtlinien und Programmen einzubringen.
- Die Schweiz sollte geschlechterblinden Sicherheitsstrategien entgegenwirken, indem sie Frauen* unterstützt, Sicherheit in ihren eigenen Worten zu definieren und den Einbezug von Frauen* und einer Geschlechterperspektive bei der Entwicklung und Umsetzung von Sicherheitsstrategien fördert.
- Die Schweiz sollte sicherstellen, dass die Ziele und die Strategien zur Umsetzung des NAP 1325 im Einklang mit der CEDAW und anderen Menschenrechtskonventionen sind.
- Akteur*innen der Bundesverwaltung, die Zivilgesellschaft und das Parlament sollten sich weiterhin für einen dauerhaften und konstruktiven Dialog einsetzen, um eine geschlechterspezifische Perspektive garantieren zu können und die WPS Agenda in allen Bereichen des Friedens und der Sicherheit zu fördern.

Eine geschlechterspezifische Analyse einfordern und unterstützen.

- Als Grundlage für die Entwicklung und Umsetzung jeglicher Programme zu Gewaltprävention sollte die Schweiz eine geschlechterspezifische Analyse einfordern.
- Eine geschlechterspezifische Analyse muss die genauen geschlechterspezifischen Folgen von gewalttätigen Konflikten, die unterschiedlichen Rollen von Männern*, Frauen*, Jungen und Mädchen in gewalttätigen Konflikten und die geschlechterspezifischen Macht-Dynamiken und Normen des jeweiligen Kontextes verstehen.
- Die Schweiz sollte in Forschung investieren, um geschlechterspezifische Dynamiken von organisiertem Verbrechen und Militarismus, einschliesslich der Rolle von Männlichkeit bei der Ausübung von Gewalt besser zu verstehen.
- Die Schweiz sollte in Forschung investieren, um die unterschiedlichen Auswirkungen von CT und P/CVE auf Frauen*, auf Aktivist*innen für Menschenrechte, auf Organisationen für Frauen*rechte und auf die Zivilgesellschaft in einem breiteren Kontext zu verstehen.
- Bei der Förderung von Frauen* in der Gewaltprävention sollte die Schweiz den Frauen* und Müttern nicht die alleinige Verantwortung zur Verhinderung von Gewalt durch ihre Kinder auferlegen. Politische Entscheidungen und die daraus resultierenden Programme, welche eine

geschlechterspezifische Analyse beinhalten, sollten eher zu einer Ausweitung des politischen Handlungsspielraums von Frauen führen als zur Förderung von Geschlechter-Stereotypen.

Verantwortungsvolles Geber*innenverhalten fördern.

- Bei der Finanzierung von P/CVE Programmen sollte die Schweiz eine flexible und langfristige Finanzierung sicherstellen. Zudem muss gewährleistet sein, dass die Programme auf einer umfassenden und ganzheitlichen Bewertung der Bedürfnisse der Gemeinschaften in ihrem Kontext basieren.
- Die Schweiz sollte Programme zur Gewaltprävention finanzieren, in welchen der Gebrauch von Begriffen den jeweiligen Kontexten angepasst wird und in welchen der Gebrauch des Begriffs "gewalttätiger Extremismus" nicht vorausgesetzt wird.
- Die Schweiz sollte sicherstellen, dass jedes von ihr finanzierte P/CVE Programm sorgfältig erarbeitete Ausstiegsstrategien und eine nachhaltige Planung aufweist.
- Die Programme sollten qualitative und partizipative Methoden fördern, auf das bestehende Wissen der lokalen Organisationen zurückgreifen und dazu beitragen, Sicherheit anhand der Bedürfnisse der Gemeinschaften zu definieren.
- Die Schweiz sollte in die Entwicklung wirksamer Monitoring- und Evaluierungsstrategien investieren, die den Gemeinschaften nicht schaden und qualitative Methoden beinhalten. Zudem sollte sie externe und unabhängige Evaluationen der Programme durchführen und sich bewusst sein, dass qualitative Werte und Massnahmen oft schlecht messbar sind.

Gemeinschaftsbasierte Definitionen von Sicherheit fördern.

- Bei der Erarbeitung von Politiken und der Finanzierung von Programmen sollte die Schweiz gemeinschaftsbasierte Definitionen von Sicherheit priorisieren, besonders wenn diese Definitionen von Frauen* und anderen diskriminierten oder marginalisierten Gruppen stammen.
- Die Schweiz sollte keine Programme finanzieren, welche die Staatssicherheit oder den Schutz von transnationalen Konzernen zu Lasten der Sicherheit der Gemeinschaften priorisieren. Sie sollte besonders darauf achten, die indigene Bevölkerung und die Menschenrechtsverteidiger*innen zu schützen.
- In ihrer Vorbildrolle gegenüber ähnlich gesinnten Ländern sollte die Schweiz die Bedeutung eines von lokalen Gemeinschaften definierten Sicherheitsverständnisses und die Berücksichtigung einer geschlechterspezifischen Analyse in den Diskussionen über Frieden und Sicherheit auf internationaler Ebene hervorheben.

Die negativen Konnotationen und Auswirkungen der P/CVE Agenda thematisieren.

- Die Schweiz sollte sich der negativen Konnotationen der P/CVE Agenda bewusst sein und das Risiko, welchem zivilgesellschaftliche Organisationen ausgesetzt sind, wenn sie mit der P/CVE Agenda in Zusammenhang gebracht werden, berücksichtigen.
- Die Schweiz sollte in der Gewaltprävention tätigen Frauen* und Männern die gleiche Unterstützung und den gleichen Schutz gewähren, wie er für Menschenrechtsverteidiger*innen vorgesehen ist.
- Die Schweiz sollte die Einschränkung des zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraums und die Verletzung der Menschenrechte durch CT und P/CVE Gesetzgebung und Praxis thematisieren und sich durch Finanzierung und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen für Menschenrechte und Gewaltprävention einsetzen. Die finanzierten Organisationen müssen ihre Arbeit auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung und nach den Prinzipien der Friedensförderung und Menschenrechte ausrichten.

- Die Schweiz sollte eine inklusive Sprache fördern, die zur Gewaltprävention und Konflikttransformation beiträgt, sowie einen vagen und inkohärenten Sprachgebrauch im Hinblick auf "Terrorismus" und "gewalttätigem Extremismus" vermeiden.
- Die Schweiz sollte sicherstellen, dass die innenpolitischen PVE-Strategien eine geschlechterspezifische Analyse beinhalten und die Erfahrungen von zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Friedensförderung und Gewaltprävention einbeziehen. Die Schweiz sollte sich des Risikos der Einführung einer P/CVE Agenda bewusst sein. So muss darauf geachtet werden, dass die Agenda weder implizit noch explizit zu anti-muslimischem Rassismus beiträgt.

In die Forschung zu Rückkehrer*innen investieren.

- Die Schweiz sollte in Forschung investieren, um den Prozess des Ausstiegs, der Rehabilitierung und der Reintegration von Rückkehrer*innen, insbesondere die geschlechterspezifischen Nachteile für Frauen* während der Rückkehr besser zu verstehen.
- Die Schweiz sollte im Hinblick auf Ausstiegs-, Rehabilitierungs- und Reintegrationsbemühungen einen ganzheitlichen Ansatz vertreten, der auch diejenigen, die als Kinder entführt, in Gefangenschaft geboren oder innerhalb des Landes vertrieben wurden, einschliesst.
- Die Schweiz sollte zivilgesellschaftliche Organisationen und besonders Frauen*organisationen, die mit Rückkehrer*innen arbeiten, die gleiche Unterstützung und den gleichen Schutz zukommen lassen, wie er für Menschenrechtsverteidiger*innen vorgesehen ist. Insbesondere sollte sie die Entwicklung wirksamer Massnahmen zur Reintegration der Rückkehrer*innen und zur Unterstützung ihrer Familien fördern.

Die Mitwirkung in der Waffenindustrie kritisch hinterfragen.

- Die Schweiz sollte sich bewusst sein, dass die P/CVE Agenda zum Wachstum der Sicherheitsindustrie und damit der Produktion von Kleinwaffen und leichten Waffen beiträgt und damit das Risiko für Instabilität und gewalttätige Konflikte erhöhen kann.
- Die Schweiz sollte sich nicht an Waffenhandel beteiligen, der zu Menschenrechtsverletzungen oder zu Unsicherheit in der lokalen Bevölkerung beiträgt.
- Die Schweiz sollte untersuchen, wie sich der Handel mit Schweizer Kleinwaffen und leichten Waffen, sowie Waffeneinzelteilen auf die Sicherheit von Frauen, auswirkt.



- Abbas, Tahir. 2018. "Implementing 'Prevent' in Countering Violent Extremism in the UK: A Left-Realist Critique." *Critical Social Policy* 39(3): 396-412. Available at: www.doi.org/10.1177/0261018318819001
- Abdi, Dekha Ibrahim and Janice Jenner. 1997. "Wajir Community-Based Conflict Management." Paper presented to the USAID Conference on Conflict Resolution in the Greater Horn of Africa.
- Abu-Lughod, Lila. 2002. "Do Muslim Women Really Need Saving? Anthropological Reflections on Cultural Relativism and Its Others." *American Anthropologist* 104(3): 783-790.
- Ackerman, Spencer. 2018. "Trump Ramped Up Drone Strikes in America's Shadow Wars." *The Daily Beast*. November 26. Available at: www.thedailybeast.com/trump-ramped-up-drone-strikes-in-americas-shadow-wars
- Ahmad, Sidrah Maysoon. 2018. "Invisible Violence Against Hypervisible Women: Understanding Islamophobic Violence in the Greater Toronto Area Through Qualitative Interviews and Arts-Based Inquiry." MA Thesis. Available at: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/89532/3/Ahmad_Sidrah_M_201806_MA_thesis.pdf
- Alam, Yunis and Charles Husband. 2013. "Islamophobia, Community Cohesion and Counter-terrorism Policies in Britain." *Patterns of Prejudice* 47(3): 235-252. Available at: www.doi.org/10.1080/0031322X.2013.797779
- Allen, Chris. 2010. *Islamophobia*. Surrey, England: Ashgate Publishing Limited.
- Allen, Chris, Arshad Isakjee and Özlem Ögtem Young. 2013. "Maybe we are Hated": *The Experience and Impact of Anti-Muslim Hate on British Women*. Institute of Applied Social Studies: Birmingham, UK: University of Birmingham. Available at: www.tellmamauk.org/wp-content/uploads/2013/11/maybewearehated.pdf
- Amnesty International. 2017. *Amnesty International Report 2016/17: The State of the World's Human Rights*. London, UK: Amnesty International Report. Available at: www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017ENGLISH.PDF
- Amnesty International. 2019. *The Hidden War in Somalia: Civilian Casualties from Air Strikes in Lower Shabelle*. London, UK: Amnesty International. Available at: www.amnesty.org/download/Documents/AFR5299522019ENGLISH.PDF
- Anderlini, Sanam Naraghi. 2016. *Uncomfortable Truths, Unconventional Wisdoms: Women's Perspective on Violent Extremism and Security Interventions*. Women's Alliance for Security Leadership. Available at: www.icanpeacework.org/wp-content/uploads/2017/03/WASL-Security-Brief-2016.pdf
- Anderlini, Sanam Naraghi and Melinda Holmes. 2019. *Invisible Women: Gendered Dimensions of Return, Rehabilitation and Reintegration from Violence Extremism*. New York: UNDP. Available at: www.icanpeacework.org/wp-content/uploads/2019/02/ICAN-UNDP-Rehabilitation-Reintegration-Invisible-Women-Report-2019.pdf
- Article 19. 2016. "UNHRC 31: Egypt-led 'terrorism' resolution is a danger to human rights." March 31. Available at: www.article19.org/resources/unhrc-31-egypt-led-terrorism-resolution-is-a-danger-to-human-rights/
- Arutyunova, Angelika and Cindy Clark. 2013. *Watering the Leaves, Starving the Roots: The Status of Financing for Women's Rights Organizing and Gender Equality*. Toronto, Canada: Association for Women's Rights in Development. Available at: www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/WTL_Starving_Roots.pdf
- Attree, Larry. 2017. "Shouldn't YOU be Countering Violent Extremism?" London, UK: Saferworld. Available at: www.saferworld-indepth.squarespace.com/shouldnt-you-be-countering-violent-extremism
- Aziz, Sahar F. 2017. "Losing the War of Ideas: A Critique of Countering Violent Extremism Programs." *Texas International Law Journal* 52(2): 255-279. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2913571
- Badurdeen, Fathima A. 2018. "Women and Recruitment in the Al-Shabaab Network: Stories of Women being Recruited by Women Recruiters in the Coastal Region of Kenya." *The African Review* 45(1): 19-48. Available at: www.journals.udsm.ac.tz/index.php/ar/article/view/1662/1628

- Badurdeen, Fathima A. 2016. "Roles, Motivations, and Recruitment Pathways of Kenyan Women Recruited into the Al-Shabaab." In Alamin Mazrui, Kimani Njogu and Paul Goldsmith, eds. *Countering Violent Extremism: Between the Rule of Law and the Quest for Security*. Nairobi, Kenya: Twaweza Publications. Available at: www.cve-kenya.org/resources/Countering%20Violent%20Extremism%20in%20Kenya%20_Between%20the%20Rule%20of%20Law%20and%20the%20Quest%20for%20Security_2.pdf
- Baydas, Lana and Shannon N. Green. 2018. *Counterterrorism Measures and Civil Society: Changing the Will, Finding the Way*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. Available at: <https://www.csis.org/analysis/counterterrorism-measures-and-civil-society>
- Bayrakli, Enes and Farid Hafez, eds. 2018. *European Islamophobia Report 2017*. Istanbul, Turkey: Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA). Available at: www.islamophobiaeurope.com/wp-content/uploads/2018/04/EIR_2017.pdf
- Bayrakli, Enes and Farid Hafez, eds. 2016. *European Islamophobia Report 2015*. Istanbul, Turkey: Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA). Available at: www.islamophobiaeurope.com/reports/2015/en/EIR_2015.pdf
- Bertran, Lurdes Vidal. 2018. "Islamophobia, Security Narratives and Countering Violent Extremism: Dangerous Liaisons." *Sectarianism and the Politics of Hate*. Available at: www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anuari/med.2018/Islamophobia_Security_Violent_Lurdes_Vidal_Medyearbook2018.pdf
- Beydoun, Khaled A. 2018. *American Islamophobia: Understanding the Roots and Rise of Fear*. Oakland, CA: University of California Press.
- Beydoun, Khaled A. 2017. "9/11 and 11/9: The Law, Lives and Lies that Bind." *CUNY Law Review* 20(2): 455-466. Available at: www.cunylawreview.org/wp-content/uploads/2017/10/CUNY-LR-20.2-Full-Issue-PDF.pdf
- Bhulai, Rafia, Allison Peters and Christina Nemr. 2016. "From Policy to Action: Advancing an Integrated Approach to Women and Countering Violent Extremism." New York: Global Center on Cooperative Security. Available at: www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/06/From-Policy-to-Action_Women-and-PCVE_Policy-Brief_Global-Center_Inclusive-Security.pdf
- Bigio, Jammie and Rachel Vogelstein. 2019. *Women and Terrorism: Hidden Threats, Forgotten Partners*. New York: Council on Foreign Relations. Available at: https://cfrd8-files.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/Discussion_Paper_Bigio_Vogelstein_Terrorism_OR.pdf
- Bloom, Mia. 2011. *Bombshell: The Many Faces of Women Terrorists*. Toronto, Canada: Penguin.
- Callamard, Agnes. 2015. "Religion, Terrorism and Speech in a 'Post-Charlie Hebdo' World." *Religion and Human Rights* 10(3): 207-228. Available at: www.intgovforum.org/cms/igf2016/uploads/proposal_background_paper/Religion_Terrorism_and_Post_Charlie_Hebdo.pdf
- Capital News. 2019a. "25 Coast civil groups demand review of anti-terrorism law 'curtailing' rights organizations." July 9. Available at: www.capitalfm.co.ke/news/2019/07/25-coast-civil-groups-demand-review-of-anti-terrorism-law-curtailling-rights-organizations/
- Capital News. 2019b. "President Kenyatta signs amended Statute Law to boost counter-terrorism campaign." July 5. Available at: <https://www.capitalfm.co.ke/news/2019/07/president-kenyatta-signs-amended-statute-law-to-boost-counter-terrorism-campaign/>
- Carayol, Rémi, Florent Geel and Antonin Rabecq. 2018. *In Central Mali, Civilian Populations are Caught Between Terrorism and Counterterrorism*. Bamako, Mali: Malian Association of Human Rights (AMDH). Available at: www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_centre-of-mali_population-sized-between-terrorism-and-counter-terrorism_727_en_november2018.pdf
- Carlile, Alex. 2011. *Report to the Home Secretary of Independent Oversight of Prevent Review and Strategy*. London, UK: HM Government. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97977/lord-carlile-report.pdf
- Carter, Becky. 2013. *Women and Violent Extremism*. GSDRC Helpdesk Research Report 898. Birmingham, UK: GSDRC. Available at: www.gsdrc.org/docs/open/hdq898.pdf
- Center for Human Rights and Global Justice. 2011. *A Decade Lost: Locating Gender in U.S. Counter-Terrorism*. New York: New York University School of Law. Available at: www.chrgj.org/wp-content/uploads/2016/09/locating-gender.pdf
- Chalfant, Morgan. 2019. "FBI's Wray says most domestic terrorism arrests this year involve white supremacy." *The Hill*. July 23. Available at: <https://thehill.com/homenews/administration/454338-fbis-wray-says-majority-of-domestic-terrorism-arrests-this-year>
- Cohn, Carol, ed. 2013. *Women and Wars*. Cambridge, MA: Polity.
- Cohen, Barbara and Waqas Tufail. 2017. "Prevent and the Normalization of Islamophobia." In Farah Elahi and Omar Khan, eds. *Islamophobia: Still a Challenge for Us All*. London, UK: Runnymede, pp. 41-45. Available at: www.runnymedetrust.org/uploads/Islamophobia%20Report%202018%20FINAL.pdf
- Conte, Martina. 2018. *Die Grenzen der Präventivhaft gemäss Schweizerischer Strafprozessordnung*. Zürich, Switzerland: Schulthess Juristische Medien AG.
- Coomaraswamy, Radhika. 2015. *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. New York: UN Women. Available at: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf)
- Donnenfeld, Zachary. 2019. "Drone Strikes a Growing Threat to African Civilians." Nairobi, Kenya: Institute of Security Studies. Available at: www.issafrica.org/iss-today/drone-strikes-a-growing-threat-to-african-civilians
- Duke Law International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program. 2017. *Tightening the Purse Strings: What Countering Terrorism Financing Costs Gender Equality and Security*. Durham, NC: Duke University School of Law. Available at: www.law.duke.edu/sites/default/files/humanrights/tighteningpursestrings.pdf
- Fazli, Reza, Casey Johnson and Peyton Cooke. 2015. "Understanding and Countering Violent Extremism in Afghanistan." Washington, D.C.: United States Institute of Peace. Available at: www.usip.org/sites/default/files/SR379-Understanding-and-Countering-Violent-Extremism-in-Afghanistan.pdf
- Fink, Naureen Chowdhury, Sara Zeiger and Rafia Bhulai, eds. 2016. *A Man's World: Exploring the Roles of Women in Countering Terrorism and Violent Extremism*. Abu Dhabi, United Arab Emirates: Hedayah. Available at: www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/07/AMansWorld_FULL.pdf
- Fink, Naureen Chowdhury, Rafia Barakat and Liat Shetret. 2013. "The Roles of Women in Terrorism, Conflict, and Violent Extremism: Lessons for the United Nations and International Actors." Goshen, IN: Center on Global Counterterrorism Cooperation. Available at: www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf
- GAPS (Gender Action for Peace and Security). 2018. "Prioritise Peace: Challenging Approaches to Preventing and Countering Violent Extremism from a Women, Peace and Security Perspective." London, UK: GAPS. Available at: www.gaps-uk.org/wp-content/uploads/2018/06/GAPS-report_Prioritise-Peace-Challenging-Approaches-to-P-CVE-from-a-WPS-perspective.pdf
- GCERF (Global Community Engagement and Resilience Fund). 2017. *Strategy to Engage Communities and Address the Drivers of Violent Extremism (2017-2020)*. Geneva, Switzerland: GCERF. Available at: www.gcerf.org/wp-content/uploads/GCERF-Strategy-2017-2020.pdf

- Gentry, Caron E. and Laura Sjoberg. 2011. "The Gendering of Women's Terrorism." In Sjoberg and Gentry, eds. *Women, Gender and Terrorism*. Athens, GA: The University of Georgia Press.
- Geuskens, Isabelle, Lia van Broekhoven, Carolyn Boyd Tomasovic and Anjuman Ara Begum. 2015. "Counterterrorism Measures and their Effects on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda." Women Peace Makers Program (WPP). <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/Policy-brief-CTM.pdf>
- Giscard d'Estaing, Sophie. 2017. "Engaging Women in Countering Violent Extremism: Avoiding Instrumentalization and Furthering Agency." *Gender and Development* 25(1): 103-118. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13552074.2017.1279823>
- Gitau, Judy. 2017. *Civil-Military Relations in an Era of Violent Extremism: Policy Options for The Kenya Defense Forces*. Nairobi, Kenya: Centre for Human Rights and Policy Studies. Available at: www.chrips.or.ke/publications/policy-brief/civil-military-relations-in-an-era-of-violent-extremism/
- Hamid, Zarin and Sarah Werner. 2019. "Sexual Violence in Conflict: Rooted in Gender Inequality and Structural Violence." WILPF. April 23. Available at: <https://www.peacewomen.org/security-council/security-council-open-debate-sexual-violence-conflict-april-2019>
- Harvard Humanitarian Initiative. 2018. *Fragile Future: The Human Cost of Conflict in Afghanistan*. Cambridge, MA: Harvard Humanitarian Initiative. Available at: www.acbar.org/upload/1543728384285.pdf
- Haspelslagh, Sophie. 2013. "'Listing Terrorists': The Impact of Proscription on Third-Party Efforts to Engage Armed Groups in Peace Processes – A Practitioner's Perspective." *Critical Studies on Terrorism* 6(1): 189-208. Available at: www.doi.org/10.1080/17539153.2013.765706
- Holmer, Georgia. 2018. "Countering Violent Extremism: A Peacebuilding Perspective." Washington, D.C.: United States Institute of Peace. Available at: <https://www.usip.org/sites/default/files/SR336-Countering%20Violent%20Extremism-A%20Peacebuilding%20Perspective.pdf>
- Horowitz, Jonathan. 2013. "We're Tired of Taking You to the Court": Human Rights Abuses by Kenya's Anti-Terrorism Police Unit. New York: Open Society Foundations. Available at: www.justiceinitiative.org/uploads/08088935-9bbe-4504-b823-ea4b4743964f/human-rights-abuses-by-kenya-atpu-20140220.pdf
- Huckerby, Jayne. 2015. "Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism." *Just Security*. March 3. Available at: www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve/
- Human Rights Watch. 2012. *Criminal Reprisals: Kenyan Police and Military Abuses against Ethnic Somalis*. New York: HRW. Available at: www.hrw.org/sites/default/files/reports/kenya0512webwcover.pdf
- Human Rights Watch. 2016. *Deaths and Disappearances: Abuses in Counterterrorism Operations in Nairobi and in Northeastern Kenya*. New York: Human Rights Watch. Available at: www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/kenya0716web_1.pdf
- Human Rights Watch. 2007. *Off the Record: U.S. Responsibility for Enforced Disappearance in the 'War on Terror.'* New York: Human Rights Watch. Available at: www.hrw.org/legacy/background/usa/ct0607/ct0607web.pdf
- Hussain, Salman. 2019a. "Violence, Law, and the Archive: How Dossiers of Memory Challenge Enforced Disappearance in the War on Terror in Pakistan." *Political and Legal Anthropology Review* 42(1): 53-67. Available at: <https://anthrosource.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/plar.12280>
- Hussain, Suhauna. 2019b. "Deadly violence heightens concerns about domestic terrorism and white supremacists." *Los Angeles Times*. Aug 3. Available at: <https://www.latimes.com/world-nation/story/2019-08-02/domestic-terrorism-white-supremacy>
- IDAG 1325. 2015. "Bericht der IDAG 1325 über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu Frauen, Frieden und Sicherheit." Umsetzungsphase 2014. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit. Available at: www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussepolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/September-2015-Bericht-IDAG-1325-Umsetzung-phase-2014-Nationalen-Aktionsplan_DE.pdf
- IDAG 1325. 2017. "Bericht über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu Frauen, Frieden und Sicherheit (NAP 1325). Umsetzungsphase 2015-2016. Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Politische Direktion, Abteilung Menschliche Sicherheit. Available at: www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussepolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-1325-2015-2016_DE.pdf
- International Commission of Jurists (ICJ). 2015. *Enforced Disappearances and Extrajudicial Executions: Investigation and Sanction, A Practitioners Guide*. Geneva, Switzerland: ICJ. Available at: <https://www.refworld.org/pdfid/586e6fc44.pdf>
- Jilani, Yusuf. 2016. "The Struggle of the Veiled Woman: 'White Savior Complex' and Rising Islamophobia Create a Two-Fold Plight." *Harvard International Review* 37(2): 51-54.
- Juma, Monica Kathina. 2000. *Unveiling Women as Pillars of Peace: Peacebuilding in Communities Fractured by Conflict in Kenya*. New York: UNDP. Available at: www.onlinewomeninpolitics.org/beijing12/women_peace.pdf
- Kabongah, George, ed. 2011. *Women and Conflict: Strengthening the Agenda for Peacebuilding in Kenya*. Nairobi, Kenya: Maendeleo Ya Wanawake Organisation. Available at: www.academia.edu/4349053/Women_Conflict_and_Peacebuilding_in_Kenya
- Kenya. 2016. *National Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 and Related Resolutions (2016-2018)*. Available at: <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/Kenya%20NAP-with-cover-final.pdf>
- Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR). 2015. *The Error of Fighting Terror with Terror*. Nairobi, Kenya: KNCHR. Available at: www.knchr.org/Portals/0/CivilAndPoliticalReports/Final%20Disappearances%20report%20pdf.pdf
- Kenya National Commission on Human Rights (KNCHR). 2014. *Return of the Gulag: Report of KNCHR Investigations on Operation Usalama Watch*. Nairobi, Kenya: KNCHR. Available at: <https://www.knchr.org/Portals/0/CivilAndPoliticalReports/Report%20of%20KNCHR%20investigations%20on%20Operation%20Usalama%20Watch.pdf?ver=2018-06-06-194906-830>
- Krähenmann, Sandra. Forthcoming. "Foreign fighters, terrorism and counter-terrorism." In B. Saud (ed.) *International Law and Terrorism*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Kundnani, Arun. 2014. *The Muslims are Coming! Islamophobia, Extremism, and the Domestic War on Terror*. London, UK: Verso Books.
- Kundnani, Arun and Ben Hayes. 2018. *The Globalisation of Countering Violent Extremism Policies: Undermining Human Rights, Instrumentalising Civil Society*. Amsterdam, Netherlands: Transnational Institute. Available at: www.tni.org/files/publication-downloads/the_globalisation_of_countering_violent_extremism_policies.pdf
- Lakhani, Suraj. 2011. "Preventing Violent Extremism: Perceptions of Policy from Grassroots and Communities." *The Howard Journal of Criminal Justice* 51(2): 190-206. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2311.2011.00685.x>
- Levin, Brian. 2019. "Why White Supremacist Attacks Are on the Rise, Even in Surprising Places." *Time*. March 21. Available at: <https://time.com/5555396/white-supremacist-attacks-rise-new-zealand/>

- LSE Centre for Women, Peace and Security. 2017. "Preventing/Countering Violent Extremism and WPS: Concepts, Practices and Moving Forward." Key Issues Report. www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2017/LSE-WPS-PCVE-Key-Issues-Report.pdf
- Malet, David. 2013. *Foreign Fighters: Transnational Identity in Civil Conflicts*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mazurana, Dyan. 2013. "Women, Girls, and Non-State Armed Opposition Groups." In Carol Cohn, ed. 2013. *Women and Wars*. Cambridge, MA: Polity, pp. 146-168.
- Mercy Corps. 2016. "Motivations and Empty Promises" *Voices of Former Boko Haram Combatants and Nigerian Youth*. Portland, OR: Mercy Corps. Available at: www.mercycorps.org/sites/default/files/Motivations%20and%20Empty%20Promises_Mercy%20Corps_Full%20Report_0.pdf
- Michel, Amber. 2015. "Countering Violent Extremism: Islamophobia, the Department of Justice and American Islamic Organizations." *Islamophobia Studies Journal* 3(1): 127-137.
- Mutahi, Patrick. 2017. "Building a National Intelligence Service for a Democratic Society." Nairobi, Kenya: Center for Human Rights and Policy Studies. Available at: www.chrips.or.ke/publications/policy-brief/building-a-national-intelligence-service-for-a-democratic-society/
- Nasser-Eddine, Minerva, Bridget Garnham, Katerina Agostino and Gilbert Caluya. 2011. *Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review*. Edinburgh, Australia: Counter Terrorism and Security Technology Centre. Available at: www.apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2011/03/apo-nid101921-1138111.pdf
- Ndung'u, Irene, Uyo Salifu and Romi Sigsworth. 2017. *Violent Extremism in Kenya: Why Women are a Priority*. Nairobi, Kenya: Institute for Security Studies. Available at: <https://issafrica.org/research/monographs/violent-extremism-in-kenya-why-women-are-a-priority>
- Ní Aoláin, Fionnuala. 2013. "Situating Women in Counterterrorism Discourses: Undulating Masculinities and Luminal Femininities." *Boston University Law Review* 93(3): 1085-1122.
- Ní Aoláin, Fionnuala. 2015. "Counter-Terrorism Committee: Addressing the Role of Women in Countering Terrorism and Violent Extremism." *Just Security*. September 17. <https://www.justsecurity.org/25983/counter-terrorism-committee-addressing-role-women-countering-terrorism-violent-extremism/>
- Ní Aoláin, Fionnuala. 2016. "The 'War on Terror' and Extremism: Assessing the Relevance of the Women, Peace and Security Agenda." *International Affairs* 92: 275-291.
- Ní Aoláin, Fionnuala and Jayne Huckerby. 2018a. "Gendering Counterterrorism: How to, and How Not to Part I." *Just Security*. May 1. Available at: www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to/
- Ní Aoláin, Fionnuala and Jayne Huckerby. 2018b. "Gendering Counterterrorism: How to, and How Not to Part II." *Just Security*. May 3. www.justsecurity.org/55670/gendering-counterterrorism-to-part-ii/
- Nyabola, Nanjala. 2018. "The Killing Fields of Mathare: Extrajudicial executions and the grassroots group that is documenting them." *The Elephant*. Feb 22. Available at: www.theelephant.info/features/2018/02/22/the-killing-fields-of-mathare-extrajudicial-executions-and-the-grassroots-group-that-is-documenting-them/
- Nyagah, Thomas, James Mwangi and Larry Attree. 2017. *Inside Kenya's War on Terror: The Case of Lamu*. London, UK: Saferworld. Available at: www.saferworld.org.uk/long-reads/inside-kenyaas-war-on-terror-the-case-of-lamu
- O'Farrell, Kloé Tricot. 2019. "A war of words: why counter-messaging to prevent 'violent extremism' is counter-productive." London, UK: Saferworld. Available at: www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/827-a-war-of-words-why-counter-messaging-to-prevent-violent-extremism-is-counter-productive
- O'Farrell, Kloé Tricot and Jordan Street. 2019. "A Threat Inflated? The Countering and Preventing Violent Extremism Agenda in Kyrgyzstan." London, UK: Saferworld. Available at: www.saferworld.org.uk/long-reads/a-threat-inflated-the-countering-and-preventing-violent-extremism-agenda-in-kyrgyzstan
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. n.d. *Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism*. Human Rights Fact Sheet No. 32. Geneva, Switzerland: United Nations Office. Available at: www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. n.d. *Enforced or Involuntary Disappearances*. Human Rights Fact Sheet No. 6/Rev.3. Geneva, Switzerland: United Nations Office Available at: www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet6Rev3.pdf
- Ogada, Mikewa. 2017. "A Policy Content Evaluation of Kenya's National Strategy to Counter Violent Extremism." Nairobi, Kenya: Centre for Human Rights and Policy Studies. Available at: www.chrips.or.ke/download/a-policy-content-evaluation-of-kenyas-national-strategy-to-counter-violent-extremism/
- Orakzai, Saira Bano. 2016. "Islamophobia in Switzerland: National Report 2015." In Enes Bayrakli and Farid Hafez, eds. *European Islamophobia Report 2015*. Istanbul, Turkey: Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA). Available at: www.islamophobiaeurope.com/wp-content/uploads/2018/04/EIR_2017.pdf
- Omilo, Eugene. 2019. "Senate panel hears chilling tales of extra-judicial killings." *The Star*. April 9. Available at: www.the-star.co.ke/news/2019-04-09-senate-panel-hears-chilling-tales-of-extra-judicial-killings/
- Perry, Barbara. 2012. "Gendered Islamophobia: Hate Crime Against Muslim Women." *Social Identities* 20(1): 74-89.
- Peters, Alison. 2015. "Creating Inclusive National Strategies to Counter Violent Extremism." Washington, D.C.: The Institute for Inclusive Security. Available at: www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2015/08/CVE_Policy_Recommendations_Brief.pdf
- Privacy International. 2017. *Track, Capture, Kill: Inside Communications Surveillance and Counterterrorism in Kenya*. London, UK: Privacy International. Available at: https://privacyinternational.org/sites/default/files/2017-10/track_capture_final.pdf
- Reed, Alastair, Haroro J. Ingram and Joe Whittaker. 2017. *Countering Terrorist Narratives*. Brussels, Belgium: European Union. Available at: https://www.researchgate.net/publication/326579732_Countering_Terrorist_Narratives
- Sabir, Rizwaan. 2016. *Preventing and Countering Violent Extremism through Civil, Political, and Human Rights*. Submission to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Available at: www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/PCVE/Rizwaan_Sabir.pdf
- Saeed, Amir. 2007. "Media, Racism and Islamophobia: The Representation of Islam and Muslims in the Media." *Sociology Compass* 1(2): 443-462.
- Saeed, Tania. 2016. *Islamophobia and Securitization: Religion, Ethnicity and the Female Voice*. London, UK: Palgrave.
- Saeed, Tania. 2018. *Working Definition of Islamophobia/Anti-Muslim Hatred*. Prepared in Response to the Call for Evidence from the All-Party Parliamentary Group on British Muslims. Available at: www.academia.edu/37889230/Working_Definition_of_Islamophobia_Anti-Muslim_hatred_prepared_in_response_to_the_Call_for_Evidence_from_the_All-Party_Parliamentary_Group_on_British_Muslims_and_Rt_Hon_Anna_Soubry_MP_Chair_and_Wes_Streeting_MP_Co-Chair
- Saferworld. 2017. *We need to talk about Egypt: How Brutal 'Counter-terrorism' is Failing Egypt and its allies*. London, UK: Saferworld. Available at: <https://www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/739->
- Savage, Charlie. 2019. "Trump Revokes Obama-Era Rule on Disclosing Civilian Casualties From U.S. Airstrikes Outside War Zones." *The New York Times*, March 6. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/03/06/us/politics/trump-civilian-casualties-rule-revoked.html>
- Salifu, Uyo and Irene Ndung'u. 2017. *Preventing Violent Extremism in Kenya: Why Women's Needs Matter*. Nairobi, Kenya: Institute for Security Studies. Available at: <https://issafrica.org/research/east-africa-report/preventing-violent-extremism-in-kenya-why-womens-needs-matter>

- Satterthwaite, Margaret L. and Jayne C. Huckerby, eds. 2013. *Gender, National Security, and Counter-Terrorism*. (Human Rights Perspectives). Milton Park, UK: Taylor and Francis. Available at: <https://doi.org/10.4324/9780203081396>
- Schlaffer, Edit and Ulrich Kropiunigg. 2016. "A New Security Architecture: Mothers Included!" In Naureen Chowdhury Fink, Sara Zeiger and Rafia Bhulai, eds. *A Man's World: Exploring the Roles of Women in Countering Terrorism and Violent Extremism*. Abu Dhabi, United Arab Emirates: Hedayah. Available at: https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2016/07/AMansWorld_FULLL.pdf
- Schwartz, Stephanie. 2010. "When Is International Peacemaking Illegal? Implications of the 2010 Supreme Court Decision in Holder v. Humanitarian Law Project." Washington, D.C.: United States Institute of Peace. Available at: <http://catalog.library.ks.gov/eg/opac/record/76175>
- Shafiq, Aysha. 2013. "The War on Terror and the Enforced Disappearances in Pakistan." *Human Rights Review* 14(4): 387-404.
- Shane, Scott, Matthew Rosenberg and Eric Lipton. 2017. "Trump Pushes Dark view of Islam to Center of U.S. Policy-Making." *The New York Times*. February 1. Available at: www.nytimes.com/2017/02/01/us/politics/donald-trump-islam.html
- Shepherd, Laura J. 2016. "Making War Safe for Women?: National Action Plans and the Militarisation of the Women, Peace and Security Agenda." *International Political Science Review* 37(3): 324-335.
- Switzerland. 2017. *National Action Plan to Prevent and Counter Radicalisation and Violent Extremism*. Bern, Switzerland: Swiss Security Network. Available at: www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/50703.pdf
- Switzerland. 2015. *Swiss Counter-terrorism Strategy*. Bern, Switzerland: Federal Council. Available at: www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2015/7487.pdf
- Switzerland. 2016. *Switzerland's Foreign Policy Action Plan on Preventing Violent Extremism*. Bern, Switzerland: Federal Department of Foreign Affairs. Available at: www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/43587.pdf
- Switzerland. 2018. *Switzerland's Fourth National Action Plan to Implement Security Council Resolution 1325 (2018-2022)*. Bern, Switzerland: Federal Department of Foreign Affairs. Available at: www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/Friedenspolitik/Frauen-Frieden-und-Sicherheit_en.pdf
- Taylor, Letta. 2017. *Overreach: How New Global Counterterrorism Measures Jeopardize Rights*. New York: Human Rights Watch. Available at: www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/global
- Todeschini, Mara. 2019. *Terrorismusbekämpfung im Strafrecht: Eine Erörterung des Art. 260ter StGB und des Al Qaïda/ISGesetzessowie zur Diskussion stehender Gesetzesanpassungen*. Zürich, CH: Schulthess Juristische Medien AG.
- UNESCO. 2016. "A Teachers Guide on the Prevention of Violent Extremism." Paris, France: UNESCO. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000244676>
- United Nations Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW). 2016. *Concluding Observations on the Combined Fourth and Fifth Periodic Reports of Switzerland (18 November 2016)* CEDAW/C/CHE/CO/4-5. Available at: www.undocs.org/CEDAW/C/CHE/CO/4-5
- United Nations Development Programme. 2017. *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment*. New York: United Nations Development Programme. Available at: www.undp.org/content/dam/denmark/docs/Journey%20to%20Extremism_report.pdf
- United Nations General Assembly. 2015. *Plan of Action to Prevent Violent Extremism (24 December 2015)*. A/70/674. Available at: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674
- United Nations General Assembly. 2009. *Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (3 August 2009)*. A/64/211. Available at: <https://undocs.org/A/64/211>
- United Nations General Assembly. 2018. *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief (4 September 2018)*. A/73/45410. Available at: www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/A_73_45410.docx
- United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. 2008. *Fact Sheet No. 32, Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism*. Available at: www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. n.d. *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*. Available at: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/ced/pages/conventionced.aspx>
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. 2019. "UN expert urges efforts from France for the return of 7 nationals awaiting execution in Iraq." 12 August. Available at: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24887&LangID=E
- United Nations Human Rights Council. 2019. *Impact of measures to address terrorism and violence extremism on civic space and the rights of civil society actors and human rights defenders (1 March 2019)*. A/HRC/40/52. Available at: <https://undocs.org/A/HRC/40/52>
- United Nations Human Rights Council. 2015. Resolution 30/15: *Human rights and preventing and countering violent extremism (12 October 2015)*. A/HRC/RES/30/15. Available at: <https://undocs.org/A/HRC/RES/30/15>
- United Nations Human Rights Council. 2016. *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism (29 April 2016)*. A/HRC/31/65. Available at: <https://undocs.org/A/HRC/31/65>
- United Nations Security Council. 2000. *Security Council Resolution 1325*. 31 October 2000. S/RES/1325. Available at: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1325>
- United Nations Security Council. 2015. *Security Council Resolution 2242*. 13 October 2015. S/RES/2242. Available at: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2242>
- United Nations Security Council. 2014. Statement by the President of the Security Council (28 October 2014). S/PRST/2014/21. Available at: <https://undocs.org/S/PRST/2014/21>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 2019. "Burkina Faso, Mali and Western Niger: Humanitarian Snapshot." Available at: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20190809_BFA_MLI_NER_humanitarian%20snapshot_en.pdf
- United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee Executive Directorate. 2019. *Gender Dimensions of the Response to Returning Foreign Terrorist Fighters: Research Perspectives*. Geneva, Switzerland: United Nations Security Council. Available at: www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2019/02/Feb_2019_CTED_Trends_Report.pdf
- United States Department of State. 2018. "Mali." In *Country Reports on Terrorism 2017*. Washington, D.C.: United States Department of State. Available at: www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf
- Wassholm, Christina. 2018. Suffocating the Movement: *Shrinking Space for Women's Rights*. Johanneshov, Sweden: Kvinna till Kvinna. Available at: <https://kvinnaillkvinna.org/2018/10/05/suffocating-the-movement/>
- Winterbotham, Emily. 2017. "Do Mothers Know Best? How Assumptions Harm CVE." London, UK: Tony Blair Institute for Global Change. Available at: <https://institute.global/sites/default/files/articles/Do-Mothers-Know-Best-How-Assumptions-Harm-CVE.pdf>

Working Group 1325. 2016. *Women, Peace and Security: Reloaded*. Bern, Switzerland: Working Group 1325. Available at: www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Report_Women_Peace_Security_reloaded_EN_online.pdf

Zenn, Jacob and Kathleen Kuehnast. 2014. "Preventing Violent Extremism in Kyrgyzstan." Washington, D.C.: United States Institute of Peace. Available at: www.usip.org/publications/2014/10/preventing-violent-extremism-kyrgyzstan

Dieser Bericht ist das Ergebnis ausführlicher Literaturrecherchen, Interviews und fortlaufenden Gesprächen mit Organisationen der Zivilgesellschaft und Expert*innen zu den Themen "Frauen, Frieden & Sicherheit (WPS)", und der "Prävention und Bekämpfung von gewalttätigem Extremismus (P/CVE)". Die Entstehungsgeschichte dieses Berichts geht zurück auf das Jahr 2016, als die „zivilgesellschaftliche Arbeitsgruppe 1325 (WG 1325)" im unabhängigen Alternativbericht *Frauen, Frieden & Sicherheit: Reloaded* die Notwendigkeit betonte, die Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden kritisch zu untersuchen. Der vierte Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (NAP 1325) spricht der Prävention von gewalttätigem Extremismus (PVE) eine Schlüsselfunktion bei der Konfliktprävention zu. Im Rahmen der Umsetzung des NAP 1325 strebt die Schweizer Zivilgesellschaft daher ein besseres Verständnis der möglichen Auswirkungen an, die durch die Verknüpfung der WPS und der P/CVE Agenden entstehen, an. Daher wurden im Rahmen des Projekts "Beitrag der Zivilgesellschaft zur Umsetzung des NAP 1325" Fachleute aus der Zivilgesellschaft innerhalb und ausserhalb der Schweiz befragt, um festzulegen, wie die WPS Agenda ein Konzept der Gewaltprävention vortragen kann, das in den Prinzipien der Friedensförderung und der Menschenrechte verankert ist und zu den Zielen der WPS, also der Stärkung der Frauen* und der Geschlechtergerechtigkeit, beitragen kann.

In Kooperation mit der:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA