

# Frauen Frieden Sicherheit - reloaded

Zivilgesellschaftlicher Alternativbericht  
zum Nationalen Aktionsplan 1325 aus  
der Genderperspektive

Impulse für Akteurinnen in Politik,  
Verwaltung und Zivilgesellschaft

swiss  
peace

cfid  
Stärkt Frauen.  
Öffnet Perspektiven.



Femmes pour la Paix  
Frauen für den Frieden  
Donne per la Pace  
Women for Peace

Dank  
an die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit DEZA  
für die Unterstützung des Projekts „Frauen Frieden Sicherheit - reloaded“.

Titelbild: Shamsia Hassani, afghanische Graffiti-Künstlerin, sprayt in Bern, 2013.  
© Lukas Krienbühl, swisspeace

Konzeption & Texte: Arbeitsgruppe 1325 Frauen - Frieden - Sicherheit. Sarah Diack (cfd),  
Agnes Hohl (Frauen für den Frieden), Annemarie Sancar (KOFF – swisspeace),  
Meike Sahling (Peace Women across the Globe), Franziska Müller (WIDE Switzerland)  
Mitarbeit: Sidonia Gabriel, Carmen Meyer  
Bern, 2016

# Inhalt

Impulse	4
Einleitung: Frauen Frieden Sicherheit – reloaded	6
Der Rahmen: Die UNO Resolution 1325 und der Schweizer Nationale Aktionsplan	9
Frauenrechte stärken: UNO Resolution 1325 und die Frauenrechtskonvention CEDAW	12
Die Politik der Darstellung: Geschlechterbilder in der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit?	18
Militarisierung und Überwachung: Die falschen Sicherheitsversprechen	26
Die sozialpolitische und wirtschaftliche Dimension von Friedensprogrammen	33
Ausblick	42
Quellen	48
Autorinnen, Herausgeberinnen	53

... it seems timely to pause and reflect on how feminist scholars, practitioners, and advocates might respond to ever-shifting security imperatives and how long-standing priorities for the global women's movement are being shaped and directed by new security frameworks.

Fionnuala Ní Aoláin

*Es ist an der Zeit eine Pause einzulegen und darüber nachzudenken, wie feministische WissenschaftlerInnen, PraktikerInnen, AnwältInnen mit dem sich ständig verändernden Sicherheitsimperativ umgehen, wie sie den neuen Sicherheitsstrukturen begegnen sollen, welche die langjährigen Prioritäten der globalen Frauenbewegung formen und steuern.*

Fionnuala Ní Aoláin, Feminism Assessing Terrorism (or how to slay a new dragon)  
<https://www.justsecurity.org/29907/feminism-assessing-terrorism-or-slay-dragon/>  
Übersetzung aus dem Englischen: Herausgeberin

# Zusammenfassung

Der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsresolution 1325 für Frauen, Frieden und Sicherheit (UNSR 1325) hat dem Verständnis der menschlichen Sicherheit die Genderdimension gebracht. In Sprache, Bewusstsein und Kultur der Schweizer Friedensarchitektur ist sie heute gut verankert, in Weiterbildungen konnten die Akteure der zivilen Friedensförderung für die wichtigen Themen sensibilisiert und praktisch geschult werden. In vielen international bedeutenden Dokumenten der UNO widerspiegelt sich das Engagement der Schweizer Diplomatie für die Genderanliegen gemäss UNSR 1325 und die Delegationen setzen sich immer wieder für die Teilnahme von Frauen an den Verhandlungen ein. Projekte zum Schutz der Frauen gegen Gewalt, zur politischen Bildung oder Organisationentwicklung von lokalen Frauen-NGOs sind - auch mit geringen Finanzmitteln - erfolgreich umgesetzt worden. 10 Jahre Umsetzung des Nationalen Aktionsplans 1325: nach verschiedenen Fortschrittsberichten, aber auch zivilgesellschaftlicher Kritik, ist es an der Zeit, eine Bilanz zu ziehen. So lautet eine der bundesverwaltungsinternen Empfehlungen des letzten Fortschrittsberichtes (September 2015) einen unabhängigen, von den einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft verfassten Bericht zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes 1325 verfassen zu lassen.

Vorliegender Bericht wurde von der Arbeitsgruppe 1325, die einen grossen Kreis von Schweizer zivilgesellschaftlichen Organisationen umfasst, erstellt und richtet sich an ParlamentarierInnen, Akteurinnen der Zivilgesellschaft sowie an die Bundesverwaltung. Der unabhängige Bericht, der erste seiner Art, zieht eine kritische Bilanz aus der Umsetzung des Nationalen Aktionsplanes 1325 und enthält konkrete Empfehlungen für die Zukunft.

Wenn Sicherheits- und Friedenspolitik gendergerecht sein soll und die Ziele von UNSR 1325 ernst genommen werden, braucht es für die Beseitigung der Ursachen von Gewalt, von strukturellen Ungleichheiten in Krieg und Frieden, von Diskriminierung und Rechtsverletzungen in Konfliktkontexten auch **innenpolitische Strategien**, damit diese in der Aussenpolitik wirksam werden.

Die Umsetzung von UNSR 1325 gewinnt mit einer **Verankerung in CEDAW** an Wirkungsmacht. Die Verbindlichkeit steigt, die Friedensförderung kann von dem breiten Wissen und den Erfahrungen profitieren, welche Verwaltung, Zivilgesellschaft und Parlament mit CEDAW bereits gemacht haben, sie kann sich entsprechend vernetzen, ihre Erfahrungen an den Schnittstellen zu anderen relevanten Themen eingeben und sich weiterentwickeln.

Die Rolle der **Zivilgesellschaft** als Beobachterin von friedens- und sicherheitspolitischen Prozessen allgemein, und spezifisch von Geschlechterfragen in diesen, ist zentral. Sie kann aufzeigen, wie und wo genau sich der Sicherheitsdiskurs bei politischen Entscheidungen widerspiegelt und wann die Geschlechterunterschiede bemerkt werden. Es braucht Gefässe für Meinungsbildung und Kritik. Die AG 1325 ist ein Beispiel dafür.

Für eine übergreifende geschlechtergerechte Friedensförderung braucht es genügend **Ressourcen** für Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit, für Lernprozesse der interdisziplinären Zusammenarbeit und für Massnahmen, die den Zugang zu den Rechtsmitteln sicherstellen.

Friedens- und Sicherheitspolitik sind auch **Wirtschaftspolitik**. Budgetdebatten und Finanzentscheide geben Aufschluss über die Priorisierung sicherheitspolitischer Massnahmen und damit über die staatliche Sicherheitspolitik und das Verständnis von „menschlicher Sicherheit“. Stimmt dieses mit dem Verständnis der UNSR 1325 überein? Haushaltsverschiebungen und Trends bei Militärausgaben und Ausgaben in Gesundheit, Sozialleistungen und Bildung müssen analysiert werden und geben auch darüber Aufschluss.

Die **alltäglichen Arbeiten der Frauen** im Konfliktkontext und ihre Strategien müssen sichtbar werden, um zu verstehen, unter welchen Bedingungen sie Sorge-, Betreuungs- und Reproduktionsarbeiten (care work) leisten und somit entscheidend zur „menschlichen Sicherheit“ beitragen.

Eine wichtige Grundvoraussetzung für eine umfassende **Partizipation** der Frauen in Friedensverhandlungen sind bessere Bedingungen für solche Care-Tätigkeiten und soziale Vernetzung sowie ein gesicherter Zugang zu bezahlter Arbeit. Dies erfordert politischen Willen und Machtstrukturen, die dies erlauben.

Der Bedarf an **differenzierten Informationen** zu den Geschlechterverhältnissen in Konfliktgebieten ist unbestritten. Für ihre Meinungsbildung sollen sich Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und NGOs auf vielfältige Darstellungen aus den Konfliktkontexten, Alltagsbeschreibungen der Zivilgesellschaft und Fallstudien stützen. Die Produktion und Vermittlung ebendieser Darstellungen durch **lokale Medienschaffende** braucht Unterstützung von externen Akteuren, um mehr Vielfalt und Unabhängigkeit bei der Berichterstattung zu erreichen.

Gendergerechte Sicherheits- und Friedenspolitik bewegt sich im **Spannungsfeld von Schutz und Recht, Instrumentalisierung und Partizipation**. AkteurInnen der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit sind gefordert, solche Trends sorgfältig zu analysieren, um sicher zu stellen, dass die Frauenrechte immer über dem Schutzprinzip stehen. Dies muss auch für laufende Debatten wie über die „Prävention extremistischer Gewalt“ gelten.

Die Ziele der UNSR 1325 sind umfassend und weitreichend, sie implizieren interdisziplinäres, institutionsübergreifendes Handeln. Die Resolution allein kann dies nicht leisten, umso bedeutsamer ist ihre **breite Verankerung und Verknüpfung** mit bestehenden Instrumenten und Ansätzen, auch mit dem Ziel, die friedenspolitische Geschlechterdebatte in die anderen Praxisfelder einfließen zu lassen, um der gendergerechten Friedenspolitik Dynamik zu verleihen.

# Einleitung:

## Frauen Frieden Sicherheit – reloaded

Die Resolution 1325 des UNO Sicherheitsrats zu Frauen – Frieden – Sicherheit (UNSR 1325) anerkennt, dass Frauen und Männer in bewaffneten Konflikten unterschiedlich betroffen sind und dass sowohl bei der Prävention von Konflikten wie auch bei der Wiederherstellung eines friedlichen Zusammenlebens Frauen und Männer gleichermaßen eingebunden werden und mitsprechen müssen. Mit dem bereits dritten Nationalen Aktionsplan (NAP) 2013-2016 setzt die Schweiz diese Resolution mit den Schwerpunkten Partizipation von Frauen in Friedensprozessen, Schutz der Frauen vor sexueller Kriegsgewalt und Prävention von Konflikten und sexueller Gewalt um.<sup>1</sup> Die internationale UNSR 1325 und der NAP der Schweiz haben es ermöglicht, die internationale und nationale Aufmerksamkeit auf das Programm Frauen Frieden und Sicherheit zu lenken. Dieses hat der UNO Sicherheitsrat mit der Resolution 1325 lanciert und mit verschiedenen Folgeresolutionen fortlaufend erweitert: Frauen sollen sich an Friedensprozessen beteiligen und vor Menschenrechtsverletzungen geschützt werden, der Zugang zur Justiz und zu Dienstleistungen soll ihnen ohne Diskriminierung gewährt sein.<sup>2</sup> Die Schweiz entschied sich, in diesem auf höchstem politischem Niveau gesetzten Rahmen dem Thema eine möglichst nachhaltige Wirkung zu verleihen und plante ein breit abgestütztes Monitoring ein: Innerhalb der Bundesverwaltung prüft und verfolgt die Interdepartementale Arbeitsgruppe 1325 (IDAG 1325) die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans.<sup>3</sup> Ihr jährlicher Bericht geht ans Parlament, das den Bericht prüft und gutheissen muss. Um die Perspektive der Zivilgesellschaft, die bei der Etablierung des NAP eine wichtige Rolle gespielt hat, im Monitoring einzubringen, wurde eine zivilgesellschaftliche Plattform 1325 gegründet, die von KOFF swisspeace koordiniert wird.<sup>4</sup> Die zivilgesellschaftliche Plattform 1325 liess bisher ihre Empfehlungen in den offiziellen Bericht der IDAG 1325 einfließen. Wichtigste Empfehlungen der Zivilgesellschaft und des Bundes 2015 umfassten u.a. die Förderung der Partizipation von Frauen (-Organisationen) in friedensfördernden Projekten, Schutzvorkehrungen gegen geschlechterspezifische Gewalt in lokalen konfliktbetroffenen Kontexten, eine verstärkte Einbindung der Männer bei Massnahmen der Gewaltprävention sowie gleichstellungspolitische Anstrengungen beim diplomatischen Personal. Wichtig war aber vor allem die Empfehlung, das zivilgesellschaftliche Monitoring zu stärken. Dies, indem Mittel bereitgestellt werden sollen, welche eine alternative Berichterstattung zivilgesellschaftlicher Organisationen, also einen separaten zivilgesellschaftlichen Bericht zum Schweizer NAP 1325, ermöglichen.

Diesen Ball nimmt die zivilgesellschaftliche Plattform 1325 und spezifischer deren Arbeitsgruppe 1325 (im Folgenden AG 1325 genannt) auf. Statt die zivilgesellschaftliche Position wie bisher in die offizielle Berichterstattung einfließen zu lassen, veröffentlicht die AG 1325 der zivilgesellschaftlichen Plattform 1325 nun zum ersten Mal einen eigenen, alternativen Bericht<sup>5</sup>, in dieser Form wohl einzigartig, in dem er sich unterscheidet von den bestehenden Berichten der Zivilgesellschaft, die im Rahmen des für sie jeweils gültigen offiziellen NAP die Ziele, Indikatoren und Aktivitäten kritisch beleuchten. Der hier vorliegende Bericht, der sich an das Parlament, an die zuständigen Bundesstellen sowie an die Schweizer Zivilgesellschaft richtet, hat drei Ziele:

- 1 Zum Zeitpunkt des Verfassens dieser Publikation verfügten 58 aller Mitgliedstaaten der UNO über einen eigenen Nationalen Aktionsplan. Andere Länder gaben sich keinen NAP, doch zum Beispiel Kolumbien setzte die Ziele der UNSR 1325 mittels Lobbyarbeit von Frauenrechtsorganisationen (v.a. nationale Ebene) und lokaler Aktionspläne in konfliktbetroffenen Gemeinden dennoch um. [https://issuu.com/suba\\_gnwp/docs/implementing\\_locally\\_\\_inspiring\\_glo/1?e=8954983/6359858](https://issuu.com/suba_gnwp/docs/implementing_locally__inspiring_glo/1?e=8954983/6359858)
- 2 <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security>
- 3 Die Interdepartementale Arbeitsgruppe IDAG 1325 berichtet der Kerngruppe Frieden, die alle Bundesstellen umfasst, welche sich mit Friedensförderung befassen (VBS, EDA, EFD, EJPD und EVD). Letztere hat zum Ziel, die Koordination und Kohärenz in der Schweizer Friedenspolitik zu fördern.
- 4 Im NAP wird sie unter ihrem früheren Namen aufgeführt «NGO Plattform1325», S. 21: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Frauen-Frieden-und-Sicherheit\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Frauen-Frieden-und-Sicherheit_de.pdf).
- 5 <http://www.peacewomen.org> und <http://www.peacewomen.org/member-states/civil-society-reviews>



1. Aus einem unabhängigen zivilgesellschaftlichen und frauenrechtsbasierten Blickwinkel auf die Errungenschaften und Lücken der Umsetzung des Schweizer NAP 1325 hinzuweisen.
2. Der alternative Bericht soll Impulse geben, einen sogenannten „reload“ oder ein erneutes sinnhaftes „Nachladen“, wie das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit in Zukunft gestärkt werden könnte, und darüber hinaus gehend, welche Massnahmen nötig sind, um einen ganzheitlichen Ansatz für eine höhere Gendergerechtigkeit in der Friedens- und Sicherheitspolitik zu erreichen. Dies ist wichtig in Bezug auf das Auslaufen des aktuellen Schweizer NAP 1325 Ende 2016 und die Diskussionen um eine Weiterführung.
3. Der Bericht möchte einen Beitrag leisten, eine kritische Öffentlichkeit in Parlament, Zivilgesellschaft und Bundesversammlung zur Umsetzung des NAP anzusprechen und auszubauen, um eine stärkere Gendergerechtigkeit in der Friedensförderung zu erreichen.

Ausgangspunkt der AG 1325 sind friedens- und sicherheitsrelevante Aspekte, die für Frauen in lokalen Kontexten von Bedeutung sind. Basierend auf den Erfahrungen der an vorliegendem Bericht beteiligten Organisationen, die in lokalen fragilen Konflikt- und Post-Konfliktkontexten Aktivitäten unterhalten, haben seit 2014 regelmässige Debatten und Austausche stattgefunden, um eine kritische Analyse der Programme und Diskurse rund um den Schweizer NAP 1325 zu ermöglichen. Die AG 1325 wollte damit mehr darüber erfahren, inwiefern ein normatives Instrument auf solche obengenannte Aspekte antworten kann und wo seine Grenzen liegen. Ein transnationaler Austausch zu Gendergerechtigkeit in Konflikt- und Postkonfliktkontexten gab es mit Netzwerken wie dem internationalen feministischen Netzwerk Women in Development Europe (WIDE), WILPF (Women's International League for Peace and Freedom), dem deutschen Netzwerk Frieden und Entwicklung (FriEnt) und dem in Brüssel basierten und rund 40 Organisationen umfassenden European Peacebuilding Liaison Office (EPLO). Die Expertise der Mitgliedsorganisationen der AG 1325 und ihrer Partner in Handlungsfeldern des NAP, einschlägige Webseiten, kritische Artikel und Handbücher, insbesondere auch die von UN Women verfasste Global Study zur Umsetzung der UNSR 1325 (2015)<sup>6</sup> und andere Zwischenbilanzen (siehe Quellenangaben im Annex) dienten als Grundlage für diesen Bericht. Die AG 1325 lud zu thematischen Fachgesprächen ein und organisierte ein Symposium, wo die Fragen den Kapiteln des Berichtes entsprechend wieder diskutiert wurden. Daraus ergab sich der Rohstoff, den die AG 1325 diskutierte, analysierte und in vorliegendem Bericht verarbeitete.

## Aufbau des Berichts

Der Bericht beginnt mit dem normativen Rahmen, der sicher der Bezugspunkt für die politischen Aktivitäten zu Frauen – Frieden – Sicherheit ist. Sechzehn Jahre nach der Verabschiedung der UNSR 1325 ist allen AkteurInnen klar, dass der Schritt vom Verwalten zum Gestalten einer gendergerechten Friedenspolitik nur in neuer Kombination und Verknüpfung von UNSR 1325 mit anderen normativen Instrumenten geschehen kann. Das erste Kapitel des Berichts befasst sich deshalb mit konzeptuellen und praktischen Möglichkeiten, die Frauenrechtskonvention CEDAW<sup>7</sup> zu nutzen, um die Frauenrechte in Konflikten und in der Friedenspolitik zu fördern. Im Schweizer NAP steht explizit, dass CEDAW der Schlüssel für die Partizipation von Frauen an der Friedensförderung ist, weil sie ihnen die vollen politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Rechte gewährt. Doch was heisst es konkret, die Rolle der Frauen in der Konfliktprävention zu stärken?<sup>8</sup> Welche Partizipationsmöglichkeiten haben die Frauen effektiv- oder fehlen ihnen die Ressourcen dazu?

In den weiteren Kapiteln geht es der AG 1325 darum, Bereiche auszuleuchten wo sich die Geschlechterverhältnisse im alltäglichen Leben manifestieren, das heisst beim Arbeiten, im Alltag des lokalen Kontextes, da wo der Lebensmittelpunkt der Frauen ist, in Krieg und friedlicheren Zeiten, und welche Rolle dabei die Friedensförderung, das Programm Frauen – Friede – Sicherheit und die UNSR 1325 spielen können. Dabei konzentriert sich der Bericht auf die drei Handlungsfelder wo Gender in der Friedenspolitik ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist: Konfliktbeschreibungen und Diskurse (Kapitel 2), nationale Sicherheitspolitik (Kapitel 3) und die sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Aspekte der Friedensförderung (Kapitel 4).

In Darstellungen von militarisierten Kontexten, von Krieg und Konflikt werden Geschlechterstereotypen konstruiert: Frauen als schutzsuchende Opfer, Männer als Aggressor, Täter, Beschützer. Die Frage nach den Folgen von stereotypisierenden Bildern - auch für Postkonfliktgesellschaften und Prävention- stehen am Anfang von Kapitel 2. Im Schweizer NAP gibt es dazu kein Ziel, das EDA weist in seinen Stellungnahmen in multilateralen Kontexten indes regelmässig auf die Problematik hin. Auch die Global Study zur Umsetzung der UNSR 1325 weist an verschiedenen Stellen auf die Gefahr hin, dass Stereotype in der Friedensförderung der Rechtfertigung von Diskriminierungen im Zugang zu Dienstleistungen dienen. Die AG 1325 diskutierte anhand von Darstellungen des Syrienkonfliktes Strategien, die Möglichkeiten der kritischen Betrachtung und Textreflexion, und welche Rolle dies in der Friedensförderung spielen könnte.

In Kapitel 3 geht es um die schweizerische Sicherheitspolitik, mögliche Auswirkungen auf die Friedensförderung und das Verständnis von „nationaler Sicherheit“ und darum, die Bedeutung von Militarisierungs- und Überwachungstendenzen auf das Verhältnis von Schutz, Sicherheit und Recht zu beleuchten. Ergänzt wird diese Diskussion mit einer kritischen Betrachtung der neuen UNSR 2242 (2015), eine weitere Resolution innerhalb der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit, die ein konsequentes Gender Mainstreaming der Strategie „Prävention extremistischer Gewalt (PVE)“ verlangt. Die AG 1325 fragt, was dieser neue Diskurs in der Friedenspolitik aus der Genderperspektive bedeutet.

Das Kapitel 4 geht den Gründen dafür auf die Spur und zeigt auf, warum sozialpolitische und ökonomische Aspekte auch für die geschlechtergerechte Friedensförderung bedeutungsvoll sind, es fragt nach den Bedingungen, unter denen Frauen in Konfliktsituationen die alltäglichen Arbeiten bewältigen. Welches ist der Stellenwert, den die Friedensförderung der Arbeitsteilung, der Betreuungsarbeit, der Verfügbarkeit von Ressourcen und Strategien von Frauen zu Etablierung „menschlicher Sicherheit“ beimisst. Das Kapitel gibt Impulse zur interdisziplinären Zusammenarbeit, macht Hinweise auf Schnittstellen zu anderen Politikbereichen, um die konkreten Lebensbedingungen und Alltagsaspekte der Frauen in der Friedensförderung aufzunehmen und so erst die Voraussetzungen für eine gendergerechte Friedenspolitik schaffen zu können.

Der Ausblick fasst nochmals die wichtigsten Erkenntnisse zusammen und gibt Ideen und Impulse für die Weiterentwicklung des Themas Frauen, Frieden Sicherheit. Diese werden die AG 1325 begleiten und hoffentlich andere NGOs, Netzwerke und Fachorganisationen zur Mitarbeit und zum Mitdenken einladen, wie Sie Fragen im Zusammenhang mit Frauen, Frieden, Sicherheit in Ihrem Umfeld und für Ihr weiteres Wirken für eine gendergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik aufgreifen und zuspitzen können.

---

6 <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>

7 Die Vertragsstaaten treffen auf allen Gebieten, insbesondere auf politischem, sozialem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet, alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau, damit gewährleistet wird, dass sie die Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichberechtigt mit dem Mann ausüben und geniessen kann (<https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/index.html>).

8 Schweizer Nationaler Aktionsplan 1325 (2013-2016), S. 19.

# Der Rahmen: Die UNO Resolution 1325 und der Schweizer Nationale Aktionsplan

## Die UNO-Sicherheitsratsresolution 1325

Am 31. Oktober 2000 verabschiedete der UNO Sicherheitsrat die Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Diese verankert die vier Pfeiler der gendersensitiven Konfliktprävention und Friedensförderung: Prävention, Schutz, Teilhabe sowie Wiederherstellung der Friedensbildung. Mit der Resolution wird betont, dass ihre Beachtung elementar ist für den Menschenrechtsschutz, die Menschenwürde und die Förderung des nachhaltigen Friedens. Dies war ein grosser Erfolg für die Frauen- und Menschenrechtsorganisationen, die jahrelang für Frauenrechte in Konfliktsituationen und in der Friedenspolitik gekämpft und lobbyiert hatten. Die Folgeresolutionen fokussieren auf den Schutz der Frauen vor geschlechterspezifischer respektive sexualisierter Gewalt und schaffen Instrumente für die Umsetzung des internationalen Programmes Frauen – Frieden – Sicherheit.<sup>9</sup>

Mit der UNSR 1325 gelang es, die Genderthematik und feministische Forderungen nach Gleichheit und Gerechtigkeit im männlich dominierten Politikfeld der Friedens- und Sicherheitspolitik in die Öffentlichkeit zu bringen und sie in der internationalen Politik normativ zu verankern.

Heute stellt sich nicht mehr die Frage nach dem *Ob*, sondern nach dem *Wie* einer gendergerechten Friedens- und Sicherheitspolitik. Über die Jahre wurden multiple Ansätze und Instrumente<sup>10</sup> entwickelt, um diese Resolution auf der ganzen Welt umzusetzen. Dabei wurden Erfahrungen gesammelt mit dem Gendermainstreaming, aber auch mit gezielten Aktivitäten, um die Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen und den Schutz der Frauenrechte in Konfliktkontexten zu verbessern. Was haben 16 Jahre Bekenntnisse zur Bedeutung der Gendergerechtigkeit für Friede und Sicherheit und die vielfältigen Formen der Umsetzung der Resolution 1325 tatsächlich verändert an den Geschlechterverhältnissen in Postkonflikt-Gesellschaften?

Die Instrumentalisierung von Geschlechterungleichheit, der systematische Gebrauch von sexueller Gewalt als Kriegswaffe, und die Auswirkungen der Kriege auf Frauen vor allem in den postjugoslawischen Staaten und Rwanda beförderten die Verabschiedung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 und beeinflussten die Konzentration der Resolution auf vier Handlungspfeiler: Prävention, Schutz, Teilhabe sowie Wiederherstellung und Friedensförderung.

Seit 2000 haben sich nicht nur Bedeutung und Verständnis von Friedens- und Sicherheitspolitik gewandelt. Auch das Management institutionalisierter Geschlechterpolitik, die gut gemeinte Institutionalisierung des Gendermainstreamings hat in vielen Organisationen dazu geführt, dass Gender zu einem in sich geschlossenen Bereich von einigen Expertinnen wurde oder zu einem Thema welches im Erstellen von Verwaltungsdokumenten technokratisch berücksichtigt werden musste. Dadurch wurden die Forderungen zur Transformation der dahinterliegenden Strukturen und die politischen Bestrebungen nach Gendergerechtigkeit auf allen Ebenen deutlich abgeschliffen. Dies spiegelt sich auch im Fokus, welcher der Sicherheitsrat in den Folgeresolutionen zur UNSR 1325 legte.<sup>11</sup>

---

9 Eine Übersicht über die Folgeresolutionen findet sich am Schluss des Berichts (Quellen)

10 <http://www.gnwp.org/resource-type/publications-english>; <http://www.peacewomen.org/member-states>  
<http://www.peacewomen.org/member-states/civil-society-reviews>; <http://www.peacewomen.org/resource-centre/WILPF-PW-tools-and-resources>

11 <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/wps.shtml>; die neuste Resolution von 2015: UNSR 2242 ([http://www.security-councilreport.org/atf/cf/%7B6B5F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_res\\_2242.pdf](http://www.security-councilreport.org/atf/cf/%7B6B5F9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2242.pdf))

Diese Folgeresolutionen zeigen zwei hauptsächliche Entwicklungsstränge, einen thematischen und einen methodischen: Thematisch verengen sie das von der UNSR abgesteckte Feld Frauen – Frieden – Sicherheit zunehmend auf geschlechtsspezifische, insbesondere auf sexualisierte Kriegsgewalt, die Frauen als Opfer porträtieren. Dies hat wohl auch damit zu tun, dass sowohl die Balkankriege als auch der Krieg in Ostkongo einen neuen Trend der Kriegsführung gegen Zivilisten aufzeigen, bei dem sexuelle Gewalt gegen Frauen, Männer und Kinder eine zentrale Rolle spielt. Die UN Resolution 1325 und die Folgeresolutionen nehmen diesen Trend auf und prägen damit sowohl das Geschlechterbild für politische Interventionen sowie für die Finanzierung von Frauenschutz-Programmen im Namen von UNSR 1325. Das heisst, der Fokus von Frauen als Akteurinnen in politischen Prozessen wird stärker auf die Rolle der Frau als Opfer verschoben.

Die jüngste 1325-Folgeresolution bestätigt dies, denn UNSR 2242 von 2015 koppelt die Sicherheit von Frauen mit der Sicherheit vor extremistischer Gewalt und dem Kampf gegen Terrorismus. So drohen die Geschlechterverhältnisse einerseits auf den Schutz von Opfern reduziert zu werden und andererseits wird den Frauen mit der letzten Resolution eine tragende Rolle in der Verhinderung von extremistischer Gewalt zugestanden, da sie in der Erziehung eine wichtige Rolle spielen. Dies zeigt die Ambiguität des internationalen Diskurses auf.

Der zweite Entwicklungsstrang gilt der methodischen Verbesserung der Umsetzung der UNSR 1325. Eine Reihe von Folgeresolutionen, insbesondere UNSR 1889, konzentriert sich auf die Optimierung des Managements durch Vereinheitlichung der Kriterien und der Indikatoren für die Wirkungsmessung. Es war die Hoffnung, dass mit technischen Massnahmen die Umsetzung von UNSR 1325 institutionell verankert würde und mehr Transparenz geschaffen würde betreffend der Stringenz ihrer Umsetzung, nicht zuletzt auch mangels eines systematisierten Berichtsystems bei der UNO (siehe Kapitel 1). Die Erfahrung zeigt, dass obwohl diese Massnahmen zu einer Stärkung der Umsetzungsstrukturen führen können, eine wirkungsvollere Umsetzung damit jedoch nicht garantiert ist. Um die Wirkung zu erhöhen, braucht es beides: ein politisches Verständnis der Forderungen der UNSR 1325 sowie politischen Willen, diese umzusetzen und eine effiziente technische Implementierung.

## Der Nationale Aktionsplan 1325 der Schweiz

Die Schweiz hat 2007 im internationalen Vergleich relativ früh einen Nationalen Aktionsplan 1325 erstellt.<sup>12</sup> Bereits die zweite Fassung von 2010 erschien mit spezifischen Massnahmen, Zuständigkeiten und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Die Verwaltung vollzog schnell und willig die UNO-Anforderungen und die zivilgesellschaftliche Plattform 1325 unterstützte das Ansinnen trotz Bedenken: Wie soll Geschlechterpolitik in der engen Logframe-Logik abgehandelt werden? Auch wenn es mittlerweile gelungen ist, einige für Frauen sicherheitsrelevante Aspekte wie die Kontrolle des Kleinwaffenhandels im Text des Aktionsplans zu verankern, setzt der Rahmen quantitative Indikatoren und gibt qualitativen Veränderungen weniger Raum, weil diese schliesslich auch schwieriger zu messen sind. Am deutlichsten offenbart sich diese quantitative Schiene im Zählen von Frauen oder Genderexpertinnen in Friedensmissionen, an Verhandlungstischen, in Entscheidungspositionen oder von durchgeführten Gendertrainings. Diese Massnahmen sind zwar wichtige Bestandteile auf dem Weg zu einer stärkeren Gendergerechtigkeit in der Friedensförderung, jedoch genügen sie nicht, um die Perspektive der Frauen in politische Prozesse einzubringen. Ausserdem sagt die Anzahl von Frauen oder Trainings nichts über deren Wirksamkeit und Veränderungspotential aus.<sup>13</sup>

12 NAP 2007-2009: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7317.pdf>

13 Thania Paffenholz, Inclusive Politics: Lessons from and for the New Deal, *Journal of Peacebuilding & Development*, 2015, 10(1), 84.

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen und die AG 1325 haben kräftig mitgesteuert in Richtung Optimierung und Perfektionierung des Instrumentariums zur Umsetzung des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit. Das hat sich insofern gelohnt, als, strikt im Rahmen des Schweizer NAP 1325 gesehen, Verbesserungen erreicht wurden hinsichtlich Verbindlichkeit, Inhalte und Überprüfung. So werden die UNSR 1325 und das Gendermainstreaming in der Friedenspolitik heute im dafür reservierten Rahmen in der Administration gut verwaltet, jedoch könnte die öffentliche Sichtbarkeit und die politische Bedeutsamkeit in der Schweiz höher sein.

### **Der Nationale Aktionsplan der Schweiz (NAP) zur Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1325**

Die nationalen Aktionspläne 1325 gliedern sich analog zur UNO-Agenda in vier Ziele:

#### **Ziel 1**

Verstärkte Partizipation von Frauen in der Friedensförderung

#### **Ziel 2**

Schutz der Rechte von Frauen und Mädchen während und nach Gewaltkonflikten und Prävention von gender-spezifischer Gewalt

#### **Ziel 3**

Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive während und nach Gewaltkonflikten in Nothilfe, Wiederaufbau und in die Vergangenheitsarbeit

#### **Ziel 4**

Verstärkter Einbezug einer Gender-Perspektive in die Konfliktprävention

#### **Ziel 5 /neu im dritten NAP für die Jahre 2013-2016/**

Verankerung von «Frauen, Frieden und Sicherheit» in der Verwaltungstätigkeit

Für jede Zielsetzung sind Unterziele für die folgenden Handlungsebenen formuliert:

Multilaterale Politik, Personalpolitik der Schweiz sowie Bilaterale Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit, der Friedensförderung und der humanitären Hilfe.

Für die Umsetzung werden je nach Ziel folgende Departemente als verantwortlich angesprochen:  
EDA (AMS, DEZA und weitere Ämter), EDI (EBG), VBS und EJPD.

Dokumentation NAP 2013-2016

Frühere NAPs und weitere Dokumente auf der EDA-Seite «Frauen und Sicherheit»

# 1. Frauenrechte stärken: UNO Resolution 1325 und die Frauenrechtskonvention CEDAW

- Die Ziele von UNSR 1325 und ihrer Umsetzungsstrategien in der Schweiz können besser erreicht, der politische Druck zur Umsetzung erhöht werden, wenn die Resolution in der CEDAW verankert wird, denn letztere hat analog zu anderen Menschenrechtskonventionen eine höhere Verbindlichkeit. Es gilt AkteurInnen von Verwaltung, Zivilgesellschaft und Parlament anzusprechen und Politikfelder übergreifend gemeinsam anzugehen.
- Die Ursachen struktureller Ungleichheiten in Krieg und Frieden, die Diskriminierungen und Rechtsverletzungen nach sich ziehen, können nur aussen- und innenpolitisch angegangen werden. Nur so kann Sicherheits- und Friedenspolitik gendergerecht gestaltet werden.
- Zur Sensibilisierung, Öffentlichkeitsarbeit und zur Finanzierung von Massnahmen für den Zugang zu den Rechtsmitteln soll die Schweiz ausreichend Mittel bereitstellen.

**Die Verabschiedung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit im Jahr 2000 war ein Meilenstein. Gut fünfzehn Jahre und sieben Folgeresolutionen später offenbaren sich aber auch die Tücken und Grenzen des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit. Ein Ansporn, um in Kombination mit anderen Instrumenten thematische, rechtliche und politische Möglichkeiten für eine gendergerechte Friedensförderung auszuloten sowie ihre Umsetzung in der Schweiz einzufordern.**

420 Seiten stark ist die Global Study zur Umsetzung der UNSR 1325 «Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace».<sup>14</sup> In Auftrag gegeben wurde sie 2013 mit der UNSR 2122<sup>15</sup>, erschienen ist sie zum 15-jährigen Jubiläum der Resolution im Oktober 2015. Sie hält fest, dass eine wirksame Umsetzung der UNSR 1325 erreicht wird, wenn alle Staaten entschieden in das Empowerment von Frauen und in ihre Beteiligung auf allen Ebenen an politischen Entscheidungsprozessen investieren. Neben Umsetzungsproblemen thematisiert die Studie aber auch die kritischen, ja widersprüchlichen Aspekte der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik wie die Militarisierung und die damit verbundene strukturelle Gewalt. Damit nimmt sie zivilgesellschaftliche und feministische Perspektiven und Analysen auf.

## 1.1 Kritik an struktureller Gewalt und Militarisierung

Eine zentrale Forderung der Studie ist es, den Fokus stärker auf die Prävention von Konflikten zu legen. Konkret bedeutet dies, Konfliktursachen wie Ausgrenzung, Angriffe auf die Menschenwürde und strukturelle Ungleichheit gezielter anzugehen. Besonderes Augenmerk richtet die Studie zudem auf Militarisierungsprozesse und auf die Versuche, Frauen für strategische Ziele des Militärs zu instrumentalisieren. Spätestens seit 9/11 führt der globale Trend in die Richtung einer Politik, die Sicherheit allein in Bezug zu Gewalt versteht, zu deren Bekämpfung vor allem Überwachung, bewaffnete Einsätze und militärische Interventionen vorgesehen sind. Die Debatten im Zusammenhang mit Terrorismus zeigen, wie zivile Sicherheit von der militärischen Logik verdrängt wird (siehe dazu auch das Kapitel zur „Prävention des gewalttätigen Extremismus«).

14 UN Women: Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325: <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>

15 S/RES/2122: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2122\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2122(2013))



Diese sicherheitspolitischen Entwicklungen prägten und prägen auch die Bedingungen, unter welchen die UNSR 1325 in den Folgeresolutionen umgesetzt wird. So findet sich in der UNSR 2122 von 2013, welche die Global Study der UN Women lancierte, bereits ein Hinweis auf die schrittweise Verbindung des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit mit der Terrorismusbekämpfung. Mit UNSR 2242 wird diese Verbindung dann im 2015 explizit gemacht, indem die Frauen auf die Rolle als Mutter und grosse Schwester fixiert und im Namen der Gleichberechtigung als wichtige Protagonistinnen der Prävention ins Spiel gebracht werden.<sup>16</sup> Die Global Study betont, dass UNSR 1325 eine Menschenrechtsresolution ist, die Täter und Täterinnen in die Rechenschaftspflicht nimmt. Und sie untersucht, inwieweit sich die Mitgliedstaaten innerhalb bestehender Menschenrechtsmechanismen<sup>17</sup> auf die Verpflichtungen der UNSR 1325 beziehen.

Für die Realisierung des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit genügt es jedoch nicht, vereinzelt Gewalttaten an einzelnen Frauen strafrechtlich zu verfolgen und zu verurteilen. Vielmehr müssen die zugrundeliegenden Ungleichheiten angegangen werden, die Frauen und Mädchen besonders angreifbar machen. Es gilt also, gesellschaftliche und strukturelle Hürden zu beseitigen, die Frauen davon abhalten, ihre Rechte wahrnehmen bzw. einfordern zu können. Die Global Study unterstreicht denn auch die Notwendigkeit, (öffentlichen) Raum zu schaffen bzw. auszubauen für feministische und frauenrechtsbasierte Netzwerke und Aktivitäten, welche die Diskriminierungsmechanismen in Recht, Wirtschaft und Sozialpolitik aufdecken und transformieren können, ganz im Sinne von CEDAW.

## 1.2 Die Verbindlichkeit von UNSR 1325 und CEDAW im Vergleich

Resolutionen des Sicherheitsrats sind verbindlich, allerdings fehlt bei der UNSR 1325 eine systematische Berichterstattung, wie sie internationale Menschenrechtskonventionen kennen.<sup>18</sup>

Der Sicherheitsrat forderte die Staaten auf, für die Umsetzung der UNSR 1325 nationale Aktionspläne zu erstellen und legte dazu Indikatoren fest.

Auf der Basis des Nationalen Aktionsplans 1325 der Schweiz ist ein gewisser politischer Druck möglich. Rückblickend ist jedoch festzustellen, dass dieser kaum genügte, die umfassenden Ziele der Resolution politisch effektiv umzusetzen. Da die UNSR 1325 keine Sanktionen bei Nichteinhaltung vorsieht, ist der Druck auf die Schweiz und die andern Mitgliedstaaten gering, die Anliegen von 1325 zu realisieren. Daran ändert auch die Anhörung der Zivilgesellschaft nichts Grundlegendes. Die Frauenrechtskonvention CEDAW<sup>19</sup> verfügt hingegen über verbindliche und gut etablierte Mechanismen der Berichterstattung. Die Pflicht, einem Ausschuss Bericht zu erstatten und Rechenschaft über Implementierungslücken und -hindernisse abzulegen, erhöht die Umsetzungsbereitschaft. Der CEDAW-Ausschuss gegen

---

16 Zur Militarisierung der Sicherheitspolitik, siehe S. 25, zur Verknüpfung der Extremismus-Prävention mit dem Programm – Frieden – Sicherheit, S. 28 dieses Berichts.

17 UNO-Menschenrechts-Konventionen, wie CEDAW und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sehen Mechanismen für das Reporting vor: Mitgliedsstaaten der UNO sind verpflichtet, dem zur Überwachung der Konvention geschaffenen Ausschuss in einem periodischen Rhythmus einen Staatenbericht vorzulegen, der über die Umsetzung Rechenschaft ablegt.

18 Für die rechtliche Einordnung siehe: cfd, Rechtlicher und institutioneller Kontext von UNSCR 1325. Zusammenstellung von Grundlagen, 2015: [http://www.cfd-ch.org/pdf\\_temp/2015\\_Grundlagenpapier\\_1325.pdf](http://www.cfd-ch.org/pdf_temp/2015_Grundlagenpapier_1325.pdf)

19 Englisch: <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>  
Deutsche Übersetzung: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/index.html>

Fraudiskriminierung<sup>20</sup>, der die Berichterstattung überwacht, gibt - trotz konstanter Überlastung - zudem regelmässig «Generelle Empfehlungen» ab, die als Leitlinien bei der Umsetzung der Frauenrechte in verschiedenen Politikfeldern dienen.

Die 2013 vom CEDAW-Ausschuss erlassene Generelle Empfehlung 30 zu Frauen in Konfliktprävention, Konflikt- und Post-Konfliktsituationen<sup>21</sup> zeigt die Relevanz der Konvention für das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit. Sie stellt eine klare Verbindung her zwischen den Rechten von Frauen in Krieg und Frieden sowie zwischen direkter Gewalt und struktureller Diskriminierung, und unterstreicht die Wichtigkeit, das Programm im weiteren Kontext der Frauenrechtskonvention mit ihrem verbindlichen Reporting-Mechanismus zu verankern. So können die Ziele der UNSR 1325 mit dem damit verbundenen erhöhten politischen Druck erreicht werden. Folgerichtig wird den Mitgliedstaaten empfohlen, ihre Nationalen Aktionspläne 1325 mit CEDAW in Übereinstimmung zu bringen. Das bedeutet, dass die CEDAW Berichterstattung dazu genutzt werden kann, Geschlechtergerechtigkeit in der Friedensförderung zu operationalisieren und die Umsetzung der UNSR 1325 voranzutreiben.

### 1.3 Verknüpfung des Schweizer NAP 1325 mit der Frauenrechtskonvention

Der Aufforderung UNSR1325 und CEDAW zu verknüpfen ist die Schweiz in ihrem nationalen Aktionsplan nachgekommen. Das CEDAW-Komitee wird prominent zitiert und bei verschiedenen Zielen wird auf CEDAW-Bestimmungen und auf Empfehlungen des Ausschusses verwiesen<sup>22</sup>, allerdings nur dann, wenn die Schweiz fragile Staaten bei der Erstellung ihrer Nationalen Aktionspläne unterstützt hat. Was aussteht ist die explizite Verbindung der UNSR 1325 mit CEDAW im innerstaatlichen Schweizer Kontext. Im einzigen Ziel mit konkretem Schweizer Bezug<sup>23</sup> wird CEDAW nicht erwähnt. Die Schweiz hat jedoch eine klare Verpflichtung, CEDAW innerstaatlich in der Schweiz umzusetzen. Dass die Schweiz diese Verpflichtung wirklich ernst nimmt, wird erst evident, wenn sie dafür ausreichend Mittel bereitstellt, namentlich zur Sensibilisierung, Öffentlichkeitsarbeit und zur Finanzierung von Massnahmen für den faktischen Zugang zu den zentralen Rechtsmitteln.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass CEDAW als Frauenrechtskonvention die einzige UNO-Konvention mit feministischem Ansatz ist: Wo die UNSR 1325 Gendermainstreaming ins Zentrum stellt und keine umfassende Interpretation von Sicherheit und der tieferliegenden Ursachen von Gewalt und Diskriminierung vorsieht, enthält CEDAW Bestimmungen, die auch die strukturellen Ursachen von Geschlechterungleichheit miteinbeziehen. So hält die Frauenrechts-Konvention fest, dass Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, diskriminierende Gepflogenheiten und Praktiken, soziale und kulturelle Verhaltensmuster und Traditionen sowie stereotype Geschlechtervorstellungen aktiv zu bekämpfen.

Es kommt immer wieder zu Situationen, wo die staatlichen Behörden die bestehenden Rechte der Frauen nicht vollumfänglich umsetzen. Mittels einer Beschwerde kann aber Druck ausgeübt werden. Oft stellen aber bereits die Bedingungen unter welchen individuelle Beschwerden eingereicht werden können, eine Hürde dar. Denn solche Beschwerden sind kompliziert und setzen gutes juristisches Wissen oder Geld für eine Rechtsvertretung voraus, welches gerade kleinere Frauenorganisationen kaum aufbringen können. Zudem gestaltet sich „die Beseitigung struktureller Diskriminierungen“, die CEDAW verlangt, sehr komplex

20 <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>

21 CEDAW General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations, 2013: [http://tbinet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/30&Lang=en](http://tbinet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/30&Lang=en)

22 i.e. Empfehlungen 23, 24 und 30.

23 Ziel 5 des Nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsresolution 1325 (2000): Verankerung von „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in der Verwaltungstätigkeit



und setzte voraus, dass stereotypisierte Rechtsprechung und Gesetze identifiziert und aufgehoben werden. Hier besteht noch viel Handlungsbedarf.

Das Zusatzprotokoll zu CEDAW von 2000 schuf die Grundlage für die Meldung einer Verletzung der CEDAW-Bestimmungen auf internationaler Ebene, das allerdings nicht alle CEDAW-Mitgliedstaaten ratifiziert haben. Danach können sich Einzelpersonen oder Personengruppen, deren Rechte laut Übereinkommen verletzt worden sind, an den Ausschuss wenden, wenn die innerstaatlichen Rechtsmittel ausgeschöpft sind. Das heisst, diese Rechte müssen zuerst vor den nationalen Behörden erfolglos eingeklagt worden sein. Der Ausschuss prüft die Mitteilungen und unterbreitet dem betreffenden Vertragsstaat seine Feststellungen und allfälligen Empfehlungen. Obwohl es sich um Empfehlungen und nicht um ein Urteil handelt, nehmen die angesprochenen Staaten in der Regel die Anpassungen der Gesetze vor, die der Umsetzung von CEDAW bis dahin im Weg standen.

Somit können auch zivilgesellschaftliche Organisationen den CEDAW-Ausschuss als Beschwerdeinstanz nutzen. Dies gilt auch für Fragen im Zusammenhang mit Frauen – Frieden – Sicherheit, wie es die Generelle Empfehlung Nr. 30<sup>24</sup> des CEDAW-Ausschusses nahelegt. Seit Inkrafttreten des Zusatzprotokolls haben Frauen oder Verbände im Namen von betroffenen Frauen erst 16 Beschwerden an den Ausschuss gerichtet, die sich mit verschiedenen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt befassen, allerdings im Zusammenhang mit der UNSR 1325 und in dem Sinne auch nicht als friedensfördernde Praxis erfasst. In der Mehrheit der Fälle hat der Ausschuss eine Verletzung der Konventionsrechte durch den jeweiligen Staat festgestellt und es kam, im besten Fall, zu staatlichen Anpassungen.<sup>25</sup>

Das Wirkungspotential von Einzelfällen gilt es daher unbedingt zu nutzen. Richtig umgesetzt, öffnet es Raum, um Ursachen von geschlechterspezifischen Ungleichheiten zu erkennen und die kritische Analyse solcher Zusammenhänge entlang feministischer Prämissen zu proklamieren.

Die Generelle Empfehlung 30 ist jedoch wenig bekannt und es fehlen Anleitung, Fachwissen und Praxisbeispiele, um die Vorteile von CEDAW für die Friedensförderung zu nutzen. Es geht also auch darum, Unterstützung zu bieten, wie und in welchen Bereichen solche Verknüpfungen gemacht werden können,

Einige Anhaltspunkte geben beispielsweise die Ziffern 49-51 der Empfehlung (siehe dazu auch Kapitel 4), die mit Hinweisen auf die spezifischen Artikel von CEDAW heikle Fragen beim Wiederaufbau aufgreifen. Gibt es genderspezifische Diskriminierungen bei der Re-Integration, bei Erwerbsmöglichkeiten, wie entwickelt sich die Verteilung in den verschiedenen Sektoren, welche Infrastrukturen werden gefördert und mit welchen Auswirkungen auf die Tätigkeiten im reproduktiven Bereich? Die gleichen Fragen stellen sich in den Bereichen Gesundheit, wo Diskriminierung entsteht, wenn die kriegsbedingten Schädigungen und Probleme der Frauen zu wenig oder nur schlecht behandelt werden. Auch Mobilitätseinschränkungen für können Diskriminierungen bewirken, die eine Beschwerde bei CEDAW begründen könnten.

Die Möglichkeiten der Frauen an Friedensgesprächen teilzunehmen sind oft sehr gering. Allerdings sind die Gründe nicht prima vista CEDAW-relevant, umso wichtiger ist jeweils u.a. die Klärung der Kriterien, nach welchen die Verhandlungsdelegationen ausgewählt werden. Ein weiterer Bereich sind die kriegsbezogenen Renten und Entschädigungen, wo Frauen in der Regel andere Gründe haben, um in den Genuss

---

24 Vgl. Fussnote 7

25 <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/uno-organe/cedaw/rechtsprechung/vpp-bulgarien>

von Renten zu kommen als Männer. Die Frage stellt sich hier, ob die Unterscheidungen zum Nachteil der Frauen sind, weil diese oft nicht als Armeemitglied, sondern als Opfer einen Anspruch haben. Oft verschleiern bestehende Stereotype die tatsächlichen Diskriminierungen. Diese aufzudecken und - gestützt auf CEDAW - vom jeweiligen Staat geeignete Massnahmen zu verlangen, welche die Diskriminierungen beseitigen (durch Praxis- und/oder Gesetzesänderungen) ist komplex und bedarf der professionellen Unterstützung, die vielerorts fehlt. Die Schweiz kann hier einen Beitrag leisten. Es gibt zudem Bereiche wo die Schweiz innenpolitische Verantwortung übernehmen kann, indem sie solche Diskriminierungsrisiken, wie sie in den Partnerländern bestehen, bis auf innenpolitische Entscheide zurückführt. Die Studie „State Responsibility for the Impacts of Cross-border Tax, Abuse on Women’s Rights & Gender Equality“, (2016) zeigt auf, wie die steuerlich geregelten internationalen Finanzflüsse in den Ländern des globalen Südens zu Kürzungen im öffentlichen Haushalt führen und wie sich Sparmassnahmen bei denjenigen Dienstleistungen niederschlagen, auf die Frauen aufgrund ihrer Rollen besonders angewiesen sind.<sup>26</sup>

#### 1.4 Handlungsoptionen im Blick

Die Verbindung der UNSR 1325 mit CEDAW birgt Potential, die Regierungen verstärkt in die Pflicht zu nehmen, das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit weiter zu entwickeln und umzusetzen. Denn gemäss CEDAW muss jeder Mitgliedstaat alle vier Jahre einen Staatenbericht einreichen und darin darlegen, wie er die Verpflichtungen der Konvention umsetzt. Die Schweiz wird dem CEDAW-Ausschuss dieses Jahr im Rahmen der 65. Session von 24. Oktober bis 18. November 2016 ihren offiziellen Bericht vorlegen.

Es gibt auch den zivilgesellschaftlichen CEDAW-Bericht („Schattenbericht“), dieser gilt als wichtiges Mittel, um der zivilgesellschaftlichen Perspektive Geltung zu verschaffen. Am 7. März 2016 wurden in einer kurzen «Vorsession» die wichtigsten Forderungen des Schweizer Schattenberichts angehört.<sup>27</sup> Friedenspolitische Aspekte kamen dabei noch nicht zur Sprache. Am 11. Juni 2016 wird im Rahmen der Jahresversammlung der NGO-Koordination post Beijing (NGO Post Beijing) zeitgleich mit dem offiziellen Bericht und den Empfehlungen des CEDAW-Ausschuss auch der zivilgesellschaftliche Bericht veröffentlicht und diskutiert; er ist eine wichtige Grundlage für zivilgesellschaftliche AkteurInnen, um in der kritischen Berichterstattung und mit Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying eine gendergerechte Friedenspolitik sowie finanzielle Mittel dafür einzufordern. Denn bis heute kann nur dank der vielen unentgeltlichen Arbeit sichergestellt werden, dass diese wichtige zivilgesellschaftliche Perspektive zum Ausdruck gebracht werden kann

---

26 [https://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Steuern/Switzerland\\_CEDAW\\_Submission\\_TaxFinance\\_1mar2016.pdf](https://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Steuern/Switzerland_CEDAW_Submission_TaxFinance_1mar2016.pdf)

27 siehe dazu die Medienmitteilung der NGO-Koordination Post-Beijing: [http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/CEDAW/MM\\_CEDAW-Ausschuss\\_-\\_post\\_Beijing\\_Schweiz.pdf](http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/CEDAW/MM_CEDAW-Ausschuss_-_post_Beijing_Schweiz.pdf)

Als Mitgliedstaat von CEDAW ist die Schweiz verpflichtet, das Frauenrechtsinstrument gezielt und konsequent umzusetzen und diese Umsetzung auch aktiv zu fördern. Dazu gehört die Bereitstellung von finanziellen Mitteln, um strukturelle Hürden aus dem Weg zu räumen, die Behörden zu schulen und die Öffentlichkeit zu sensibilisieren. Ansätze dazu sind realisiert, etwa im CEDAW-Leitfaden der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF<sup>28</sup>, der 2015 aktualisiert wurde. Diese Informationen sind wichtig und nützlich. Damit es nicht bei der Information bleibt, müssen zivilgesellschaftliche AkteurInnen eine Gender-Budgeting-Analyse veranlassen. Sie soll zeigen, welche antidiskriminierenden Massnahmen finanziert werden und wie sich diese Finanzierungen auf die Geschlechterverhältnisse auswirken, auch in der Sicherheits- und Friedenspolitik.

---

28 <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00596/>

## 2. Die Politik der Darstellung: Geschlechterbilder in der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit?

- Die Ziele von UNSR 1325 und ihrer Umsetzungsstrategien in der Schweiz können besser erreicht werden, wenn die verantwortlichen AkteurInnen über differenzierte Informationen zu den Geschlechterverhältnissen in Konfliktgebieten verfügen, bevor sie Entscheidungen treffen.
- Für ihre Meinungsbildung sollen Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und NGOs sich auf vielfältige Darstellungen und Stimmen aus den Konfliktkontexten, Beschreibungen des Alltags durch lokale Frauen, Erfahrungsberichte und Fallstudien stützen.
- Besondere Unterstützung brauchen lokale Medien und Medienschaffende in der Produktion und Vermittlung, weil sie oft abhängig von Konfliktparteien sind und in der Berichterstattung eingeschränkt und kontrolliert werden.
- Frauen, die im Konflikt unter Druck ihren Alltag bewältigen müssen, sind „unsichtbar“ und schwer erreichbar. Die Bilder, die solche Frauen darstellen, sind zwar interessant, sie können aber auch in die Irre führen, weil sie die friedensrelevanten Zwischenräume, dort wo Leben geführt und Verhältnisse verhandelt werden, auslassen.

**Wenn Organisationen, Institutionen und Medien Bilder abholen und verbreiten, formen sie das Verständnis des Konflikts und die Strategien der Friedens- und Sicherheitspolitik. Geschlechterbilder spielen dabei eine zentrale Rolle. Welche Bilder werden in Programm und Logik von Frauen – Frieden – Sicherheit produziert? Welche genderrelevanten Dimensionen erfassen sie, welche nicht? Welchen Einfluss hat dies auf Frauen und Männer in den Konfliktkontexten? Eine kritische Sichtung und eine Aufforderung zur Behutsamkeit.**

Zum Beispiel der Konflikt in Syrien: Viele Bilder sind in Umlauf. Aber das Sehen ist schwierig. Denn sowohl die Produktion und Verbreitung wie die Wahrnehmung und der Gebrauch der Bilder sind eingeschränkt durch die Parameter und Mechanismen des Kriegs und der Grenzziehungen, die vermeintliche Klarheiten schaffen sollen über die Zuordnung von Freund und Feind, von Gut und Böse. «Es sind Bilder, die unsere Realitäten so vereinfachen, dass wir nicht mehr verstehen können, wer was unter welchen Bedingungen tut. Noch problematischer ist die Tatsache, dass solche Bilder dafür benutzt werden, Entscheide zu begründen, Verhältnisse zu verschleiern und Abweichung von Normalität festzuschreiben.» So kommentiert die Journalistin Rula Asad, die das Syrian Female Journalists Network mitbegründet hat, eine Lage, in der zu viele Wirklichkeiten verschwinden<sup>29</sup>

### 2.1 Partizipation ins Bild gesetzt

In Nachrichten, Berichten und Analysen zum Syrienkonflikt fehlt es nicht an Anschauung über die Bedrohung der Frauen und das Leid ihrer Kinder. Sie werden dargestellt als Opfer des Krieges, als namenlose Masse. Sie sind Gegenstand der Berichterstattung, nicht Sprecherinnen der Lagebeurteilung. Mit dem Mainstreaming der Genderthematik und der normativen Etablierung des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit öffnen sich kleine Türchen, durch die einzelne Sprecherinnen ins Medienbild geraten. Es sind Protagonistinnen, die in Friedensverhandlungen auftreten, mit Namen und einer im internationalen Kontext anerkannten Identität. Solche Bilder – und Partizipationsstrategien, die an solche Bilder anknüpfen

<sup>29</sup> Rula Asad nahm teil am Fachgespräch zu Repräsentationspolitik im Syrienkonflikt, das von der Arbeitsgruppe Frauen Frieden Sicherheit und KOFF im November 2015 organisiert wurde.

– bringen zwar eine Differenzierung in das dominante Narrativ über Gender in der Kriegsberichterstattung, sie bleiben jedoch zweiseitig, solange sie erfolgreiche Individuen vorführen und verschweigen, was es braucht, um als Frau in sprach- und bildmächtige Positionen aufzurücken, respektive wie oft solche Ein- und Aufstiege misslungen sind und welche Rolle Gender dabei spielte.

Die ins Bild gesetzte Partizipation herausragender Frauen mag vorerst als Erfolg der Diplomatie (Track 1) gelten. Sie sagt indes nichts aus über das Frauenbild, das damit bedient wird. Und sie lässt im Dunkeln, welche gesellschaftlichen Perspektiven und Erfahrungen damit in die Politik fließen. Diese Art der Repräsentation genügt den Gleichstellungsindikatoren, die sich weitgehend auf die Vertretung von Frauen in Gremien beschränken. Partizipation ist jedoch auch zivilgesellschaftliches Handeln in verzahnten Räumen (Track 2-3), die nicht in einer singulären Aufnahme ihr Bild findet.

## 2.2 Männerbilder, Frauenbilder ungeboren

Die UNSR 1325 geht wenig ein auf die Darstellung der Geschlechter und die Bedeutung von Männer- bzw. Frauenbildern für die Friedensförderung. So können Darstellungen, welche die Geschlechterhierarchien untermauern – die Männer als Kämpfer oder intelligente Diplomaten, die Frauen als Schutzsuchende – durchaus reproduziert werden. Der Alltag der Männer, die nicht gerade als Kämpfer oder Friedensverhandlende unterwegs sind, bleibt im Verborgenen. Die Darstellung von Männern erhält erst dann eine zusätzliche Dimension, wenn sie auf der Flucht sind und sich den europäischen, nicht-muslimischen Gebieten nähern. Aber dann sind diese Männer bereits aufgegeben, als Flüchtlinge, herausgelöst aus dem militarierten Kontext, zum «ändern» gemacht. So fehlen alternative Männerbilder und Darstellungen einer anderen Maskulinität, welche die zivilgesellschaftlichen Realitäten im Konfliktgebiet beeinflussen könnten, wenn nicht die Zivilgesellschaft, insbesondere Frauenrechtsorganisationen und kritische Medien auf die Wirkung solcher Bilder aufmerksam machen und andere Bilder entgegenhalten, zum Beispiel dasjenige des Friedensaktivisten, des Vaters, der sich weigert vor Ort ohne Waffe zu leben oder für den Lebensalltag der Familie zu sorgen, oder auch der Frauen, die – weit ab von der internationalen Öffentlichkeit - soziale Netze knüpfen und nutzen, und so der Zivilgesellschaft Raum und Dynamik zu verleihen.

Spätestens seit der Verabschiedung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325, die den Vormarsch des Gender Mainstreaming in Konfliktkontexten und damit auch die pflichtbewusste Darstellung von Frauenschicksalen in den Medien beschleunigt hat, richtet sich der Fokus der Aufmerksamkeit zwar auch immer wieder auf Frauen in Montur und im Einsatz, auf kurdische Kämpferinnen, auf Akademikerinnen, die an den Verhandlungen teilnehmen, auf «Muslimbräute», die aus Europa in die Region reisen, um sich an der Seite der Männer am Kampf zu beteiligen. Ab und zu rücken auch Frauen in den Blick, die nicht als Opfer dargestellt sind, die in den Quartieren für das Überlebensnotwendige sorgen. Diese Momentaufnahmen bleiben aber episodisch und stellen das Bild der militarisierten Männlichkeit und der herrschenden Geschlechterverhältnisse nicht in Frage.

## 2.3 Anekdoten und Zahlen statt Zusammenhänge

Auch im Nationalen Aktionsplan 1325 der Schweiz widerspiegelt sich dieses Verständnis: Das Paradigma der Partizipation für die Frauen, die Verhandlungsfrauen und das Paradigma des Schutzes für die schwachen Frauen, die Opfer von Krieg und Gewalt sind und die über Partizipation ebenfalls zu Akteurinnen werden können. Beide Kategorien werden auf die Partizipationsziele bezogen, der Zusammenhang zwischen denjenigen, die Schutz brauchen und denjenigen, die am Verhandlungstisch sitzen, wird nicht herausgearbeitet. Im einen Fall heisst die Massnahme zur Realisierung des Partizipationsziels Lobbying für Gleichstellung im Rahmen der «Guten Dienste» auf einer hohen politischen Entscheidungsebene, wo sich vor allem die Diplomatie und die LobbyistInnen darum kümmern, im andern Fall sind es

Empowerment-Projekte für lokale Frauenorganisationen in der Entwicklungszusammenarbeit und in der humanitären Hilfe auf Gemeindeebene als Handlungsfeld der Entwicklungshilfe.

Die Genderbild-Produktion in diesem Feld beschränkt sich denn auch weitgehend auf Zahlen und Anekdoten ohne Einordnung und ersichtlichen Zusammenhang: Projekte zur Stärkung der Frauen in ihrer Rolle als Fischverkäuferinnen sind erfolgsversprechend in Ägypten, so wie das auch im Fortschrittsbericht zum Schweizer NAP (2015) steht. Die Frauen, die in den Genuss des Projektes kommen, haben ein stabileres Einkommen, sie können die täglichen Ausgaben besser decken. Der Bezug zur Prävention von Konflikt und Gewalt ist aber keineswegs ersichtlich, ebenso wenig wie die Relevanz des Projektes zu den transformativen Absichten der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit. So wird anhand von Beispielen eine Art Pseudoevidenz generiert, die verhindert, genauer hinzuschauen und weiter zu fragen: Was passiert in den Zwischenräumen, dort wo Leben geführt und Verhältnisse verhandelt werden, was durchaus friedensrelevant sein könnte?

Ein wesentlicher Aspekt zivilgesellschaftlicher Kritik an der Repräsentation von Konflikten bezieht sich auf die Verknüpfung von medialem Mainstream und Katastrophenbewirtschaftung. Die Frage stellt sich, ob die Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit diese Dynamik eher noch beflügelt oder ob es gelingt, neue Bilder der Partizipation zu schaffen. Denn ohne Systematik in der Beschreibung und ohne präzise Informationen über die Alltagsbedingungen von Frauen und Männern lassen sich diese medialen Bilder nahtlos einreihen in den dominanten patriarchalen Diskurs, und sie können so auch der Plausibilisierung postkolonialer Interventionspolitiken dienen.

Die Darstellungen des Syrienkonfliktes bedienen sich – so die Meinung in der Fachgruppendifkussion der AG 1325 – der Bilder von Frauen und Männern, wie sie in der postkolonialen Orientalismus-Version oft verwendet werden: Frauen gehorchen den Männern, haben weniger Rechte, sind gefangen in den patriarchalischen Traditionen. Zeigen tut sich das in Berichten über Kleidung, Sozialisierung, Liebe oder Tätigkeiten im Alltag. Solche Bilder vereinfachen nicht nur, sie verhindern auch die Perspektivenvielfalt, die wichtig ist, um die Strategien der Frauen zur Bewältigung des Alltags zu erkennen und in Nothilfe, Friedensförderung und Wiederaufbau zu berücksichtigen.

## 2.4 Orte kritischer Bilderpolitik

Als Medienfrau lässt Rula Asad das Argument der «schwarzen Informationslöcher» nicht gelten: «Lokale, tief gehende Information ist da. Aber man muss sie holen wollen. Man muss gewillt sein, ins Alltagsgeschehen einzutauchen, zuzuhören, möglichst unterschiedliche Perspektiven einzufangen, wenn man Syrien verstehen will.» Wie geht das? Wie können wir möglichst nahe an den Alltag herankommen um zu begreifen, wie die Menschen ihn gestalten und bewältigen? Um zu verstehen, warum Frauen und Männer unterschiedliche Wege finden, sich anders begegnen, andere Vorstellungen haben und sich dennoch immer wieder zu einem Gemeinwesen zusammenfinden? Gelingt es die Machtverhältnisse ausfindig zu machen, zu analysieren und in Bezug auf die spezifischen Alltagssituationen zu beschreiben?

Alltag ergibt sich im konkreten Leben, zum Beispiel in einem Quartier, in einer Gemeinde, in einem Flüchtlingslager oder Dorf, wo Menschen soziale Beziehungen pflegen. Solche Orte sind Ausgangspunkt um herauszufinden, wie sich die Leute organisieren, mit welchen Mitteln sie leben, wie sie Zeit und Raum einteilen, wie sie soziale Netze knüpfen. Welche Voraussetzungen bestehen, wie funktionieren Institutionen, welche Wege werden zurückgelegt, um Nahrungsmittel zu besorgen, Kranke zu retten, Kinder zu schulen? Die Frage, wie junge und alte, reiche und arme Frauen und Männer einen Weg finden im Konfliktalltag, wie viel Arbeit und Zeit dies bedeutet, müssen in aller Perspektivenvielfalt erfasst und ins Bild

gesetzt werden. Nur so geben die Antworten Auskunft über Rollenverständnisse und Geschlechterbeziehungen und brechen aus den Stereotypen der medialen Bilderwelt aus.

Kaleidoskopische Informationen generieren Bilder, die begleitend sein sollten für die Umsetzung von Friedensplänen mittels humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Denn nur solche Darstellungen vermögen zu zeigen, dass Frauen andere Vorstellungen von Sicherheit haben als Männer, weil ihr Alltag anders strukturiert ist, weil sie sich in Kriegssituationen stärker im nahen Raum der Care-Tätigkeiten bewegen und ihre Strategien in diesem Kontext entwickeln, weil sie bedroht sind vom Überschuss an zugänglichen Waffen. Auch das muss dargestellt werden, denn diese Realitäten bieten Anschlussmöglichkeiten für friedenspolitisches Handeln. Gerade weil sie andere, in den Geschlechterhierarchien verborgene Hinweise auf Gewaltursachen geben. Die beiden folgenden Beiträge sind nur zwei Beispiele, wie Kulturschaffende mit Krieg umgehen: Raum bieten für kollektives Kunstschaffen, wo niemand es erwartet. Die Projekte, die Rayelle Niemann in ihrem Text erwähnt, stellte sie beim Fachgespräch der AG 1325 vor. Die Bilder von Sulafa Hijazi zeigen ein Beispiel einer Innensicht im doppelten Sinn: die Verortung der Künstlerin und die Perspektive der Darstellungen, für Rayelle Niemann ein Beispiel des kreativen Potentials und Widerstandskraft lokaler Kunstschaffenden, für die oft sarkastischen Stimmen gegen die Mainstream-Darstellungen von Gewalt.

## 2.5 Beispiel Syrien – Bilder generieren Bilder

Rayelle Niemann und Sulafa Hijazi begleiten den Syrienkonflikt und haben den Anspruch, andere Bilder von Frauen im Kriegsalltag zu zeichnen. Text und Bilder sollen hier als Beispiel dienen, um die Wichtigkeiten einer differenzierten Berichterstattung aufzuzeigen. Hier ein Text von Rayelle Niemann und weiter unten ein paar Bilder von Sulafa Hijazi.

Sulafa Hijazi<sup>30</sup> ist bildende Künstlerin und Filmregisseurin. Sie graduierte an der Hochschule für Darstellende Künste in Damaskus in Theaterwissenschaft und an der Staatlichen Hochschule für Bildende Künste – Städelschule in Frankfurt am Main unter Judith Hopf in Freier Kunst. Seit 1997 arbeitet sie neben dem künstlerischen Schaffen vor allem als Drehbuchautorin und Regisseurin von Filmen und TV-Serien für Kinder. Sie war Gründungsmitglied von Spacetoon, dem ersten freien arabischen Satellitenkanal für Kinder, und ist seit 2012 Vorstandsmitglied des International Center of Films for Children and Young People – CIFEJ. Ihr Animationsfilm «The Jasmin Birds» (2009) wurde an Festivals in den USA, Russland, Indien, Ägypten und im Iran mehrfach ausgezeichnet. 2010 etablierte sie mit blue.dar<sup>31</sup> im Mittleren Osten ein digitales Produktionszentrum, welches sich zu einer wichtigen nationalen und internationalen Austauschplattform für KünstlerInnen, SchriftstellerInnen, WissenschaftlerInnen, PädagogInnen und AnimatorInnen entwickelt hat.

## 2.6 Beitrag von Rayelle Niemann mit Zeichnungen von Sulafa Hijazi

Im März 2011 gingen Menschen in Syrien für das Recht auf ein würdevolles Leben auf die Strasse. Die Forderungen vereinten Menschen unterschiedlicher ethnischer und religiöser Hintergründe, verschiedener gesellschaftlicher Schichten und Generationen, Männer und Frauen. Hiesige Medien feierten die mutigen Bürgerinnen und Bürger, repräsentierten doch ihre Begehren das westliche Verständnis von Demokratie und universellen Menschenrechten.

---

30 <http://www.sulafahijazi.com>

31 <http://www.bluedar.net>



Heute werden die stolzen Aufständischen in den Medien anders dargestellt. Sie sind meist nur Opfer von Kriegszerstörung und Flucht, auf die im besten Fall mit Mitleid, im schlechtesten mit Abscheu reagiert wird. Es sind keine Menschen mehr mit einer Vergangenheit, mit Überzeugungen und Leidenschaften, mit individuellen Bedürfnissen. Es sind die immerwährenden Bilder vom Elend der anderen. Sie rauschen vorbei. Und bleiben doch und bestimmen in grossem Masse unser Denken über Menschen und Konflikte.

Der mediale Voyeurismus entwürdigt die syrischen Opfer und deren Familien. Das syrische Video-Kollektiv Abounaddara<sup>32</sup> kritisiert die Abbildung von Verletzten und Toten in ihrem Manifest «Das Recht auf das Bild». Ein Recht, das der Westen für sich in Anspruch nimmt und deshalb keine Toten und Verletzten z.B. vom 11. September, den Anschlägen in London oder Paris gezeigt hat.

In ihren eigenen Arbeiten formuliert das Kollektiv Gegeninformationen mit ästhetischen Mitteln des Kinos, deren sich auch die audiovisuelle NGO Bidayyat<sup>33</sup> bedient. In kurzen Dokumentar- und Kunstfilmen setzen Syrerinnen und Syrer der anonymen Masse persönliche Erzählungen und Erlebnisse entgegen, geben dem Nichtvorstellbaren ein Gesicht, eine Vergangenheit und Gegenwart.

Als die Aufstände, provoziert durch das Regime, gewalttätig wurden, entschieden sich viele Demonstrantinnen und Demonstranten gegen Waffen, für andere Widerstandsformen. Es entstanden zivile Grassroot-Projekte in Syrien und den angrenzenden Ländern. Frauen und Männer arbeiten oft im Untergrund, in Schulen, Versorgungsprojekten, Radiostationen und Spitälern. Nicht selten leiten Frauen diese Projekte alleine, weil Männer im Gefängnis sind, ermordet wurden oder geflohen sind. Das vor allem im Westen verbreitete Bild der rückständigen unterdrückten syrischen Frau entspricht nicht der Realität. Frauen nahmen von Anfang an am Widerstand teil. Ihr Kampf richtet sich auch gegen traditionelle, patriarchale Strukturen, im Land selbst wie auch im Exil. Es ist wichtig, diese Bilder und Geschichten im Westen zu verbreiten. Es versteht sich von selbst, dass Frauen in den Friedensprozess eingebunden werden müssen.

Neben Kunstschaffenden formulierten auch Menschen, die vorher nie mit künstlerischen Ausdrucksformen in Berührung kamen, ihren Widerstand mit diesen Mitteln. Sie entwickelten eine revolutionäre Identität, die sie in Postern, Liedern, Grafiken, Gedichten, Karikaturen, Theaterstücken, Texten und Videos umsetzen. Unzählige Arbeiten zeugen von einem reichen kreativen Potential, sind gespickt mit Sarkasmus, Humor und scharfer Analyse. Sie entwerfen starke Positionen gegen die Gewalt und das Trauma. Diese Arbeiten sind radikale Antworten auf 40 Jahre des vom diktatorischen Regime aufgezwungenen Schweigens. SyrerInnen haben ihre Stimme (wieder) entdeckt. Sie teilen Mut, Stolz, Verzweiflung und Widerstand in eigenen Bildern und eigener Sprache mit.

---

32 [www.facebook.com/Abounaddara-Films-128084573918925/?fref=ts](http://www.facebook.com/Abounaddara-Films-128084573918925/?fref=ts)

33 <http://bidayyat.org/>

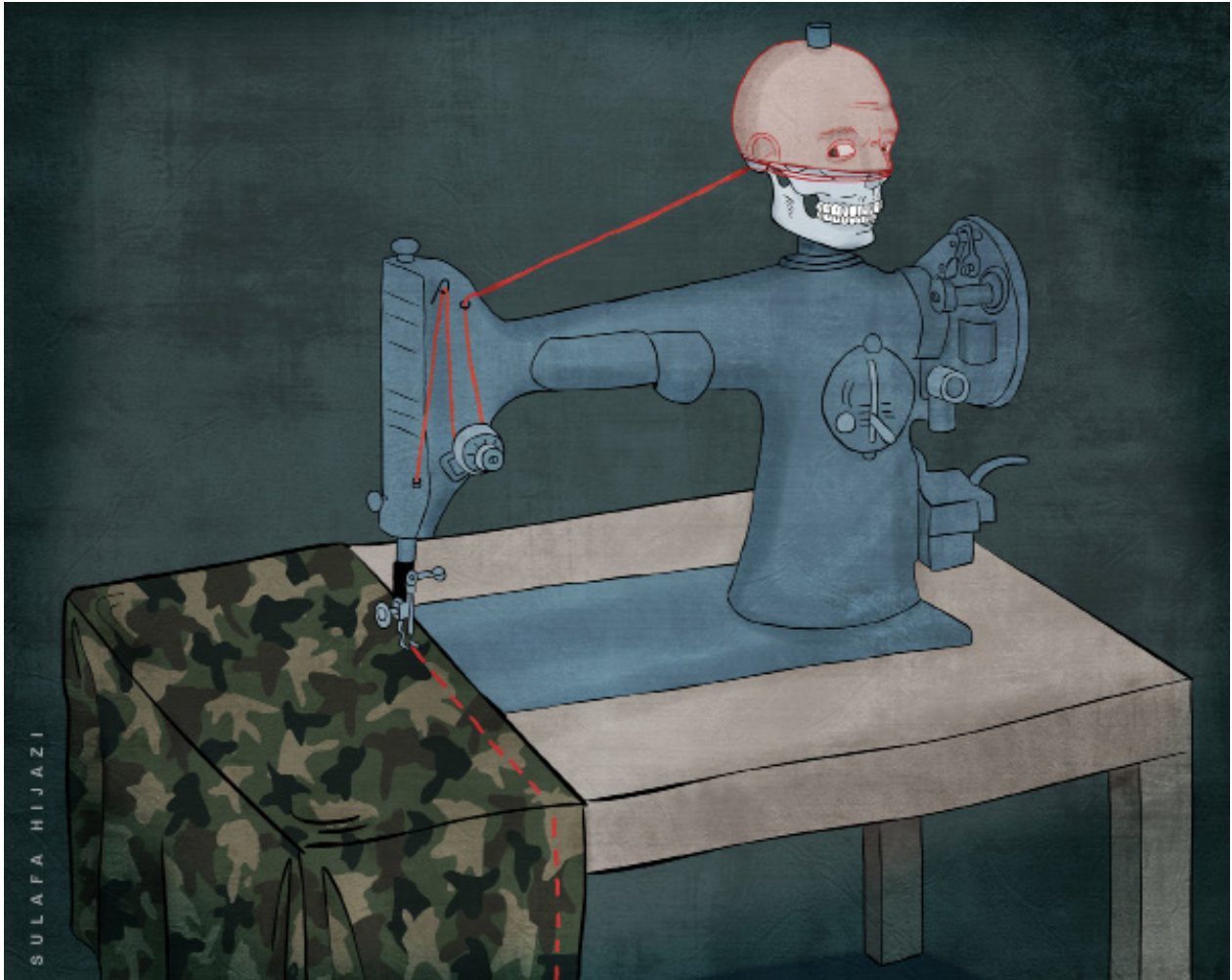


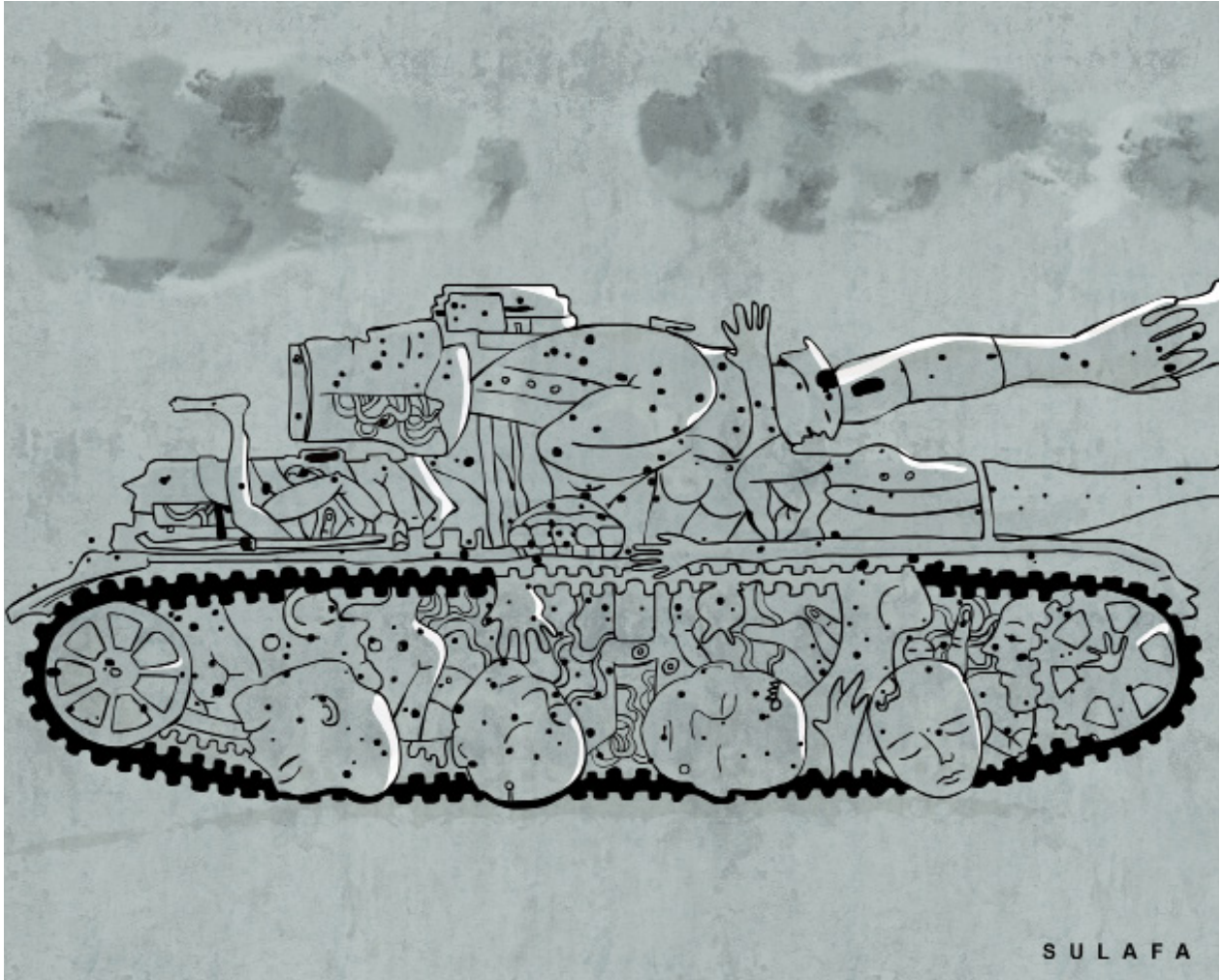
Viele der Arbeiten, die davon zeugen, dass der Wunsch nach Leben grösser ist als die Kapitulation vor einem langsamen Tod, sind auf sozialen Plattformen zu finden.

Seit November 2012 habe ich (Rayelle Niemann) in Zürich und Bern Ausstellungen, Veranstaltungen und Filmreihen zu Syrien realisiert. Der Fokus lag immer darauf, Syrerinnen und Syrer selbst reden zu lassen. In Wort und Bild. Künstlerische Arbeiten erleichtern den Zugang zu komplexen und emotional schwierigen Themen. Eine Ausstellung, eine Veranstaltung bietet einen geschützten Raum. Leute entscheiden sich bewusst, hinzugehen und sich einzulassen. Da sich viele Menschen hier erst jetzt mit Syrien befassen, werden historisch und kulturell verankerte Feinheiten nicht gelesen, nicht verstanden. Solche Projekte können einen kleinen Schritt zum besseren Verständnis der Situation der Menschen und zur Reflexion der Perzeption von Bildern leisten. Ideal wäre, wenn sie nicht nur im urbanen Raum stattfinden würden und somit breiten und verschiedenen Bevölkerungsschichten zugänglich wären.

Die Arbeiten von Sulafa Hijazi kenne ich seit 2011. Als präzise visuelle Narrative beschreiben sie, was oft mit Worten nicht auszudrücken ist und sich doch bei jedem gewalttätigen Konflikt wiederholt: die Erniedrigung von Menschen und der sinnlose Verlust von Leben im Interesse von wirtschaftlichen und despotischen Vorteilen. Die Bilder (ohne Titel) entstanden 2012.

# Die Bilder von Sulafa Hijazi ohne Titel, entstanden 2012





# 3. Militarisierung und Überwachung: Die falschen Sicherheitsversprechen

- Budgetdebatten und Finanzentscheidungen sind wichtig, um über die sicherheitspolitische Ausrichtung eines Staates informiert zu sein.
- Dem Verhältnis von Militärausgaben und Ausgaben in Gesundheit, Soziales und Bildung ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken, um sicherheitspolitische Schwerpunkte zum Schutz der menschlichen und gendergerechten Sicherheit zu erkennen.
- Die Zivilgesellschaft ist gefordert, aus verschiedenen Perspektiven die Verschiebungen von ziviler zu militärischer Sicherheitspolitik, die Definition von Bedrohungslagen und deren Auswirkungen und Folgen auf das Verständnis von Friedenspolitik zu beobachten.
- Eine gendergerechte Sicherheits- und Friedenspolitik richtet sich nach den Frauenrechten, das Schutzprinzip darf nicht zum Leitprinzip werden.
- Die Agenda „Prävention extremistischer Gewalt“ öffnet neue Handlungsoptionen im Rahmen der Agenda Frauen – Frieden - Sicherheit, eine Gratwanderung zwischen Schutz und Recht, Instrumentalisierung und Partizipation, die aus der Genderperspektive kritisch begleitet werden muss.

**Die UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 entstand nicht zuletzt aus der Einsicht, dass Friedensprozesse bisher zu eng begriffen wurden. Gut 15 Jahre nach ihrer Verabschiedung findet ein Rückfall statt - von Ansätzen Menschlicher Sicherheit zur Remilitarisierung der Friedens- und Sicherheitspolitik. Damit stellt sich die Frage nach zivilgesellschaftlichen Handlungsräumen, um ein umfassendes Sicherheitsverständnis zu realisieren: Im Rahmen der UNSR 1325 oder darüber hinaus?**

Die Nennung von Frauen und Gender und der Verweis auf die UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 erlebt zwar mittlerweile eine kleine Inflation in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik. Dennoch herrscht in der Praxis bis heute ein eher technisches Sicherheitsverständnis vor, das auf Errungenschaften und Leistung der Armee basiert und wenig Bezug schafft zu den tatsächlichen Bedrohungslagen von Frauen. In dieser Engfassung bleibt der Aspekt der sozialen Sicherheit weitgehend ausgeklammert, und damit die Realität, in der Frauen eine zentrale Funktion haben und somit von Unsicherheiten direkter betroffen sind als die Mehrheit der Männer.

Die Schweiz setzt im Programm Frauen – Frieden – Sicherheit auf Partizipation als übergreifendes Grundprinzip. So sollen sich Frauen verstärkt an politischen Prozessen beteiligen, etwa indem die Zusammenarbeit zwischen ausgewählten zivilgesellschaftlichen Organisationen und Regierungen unterstützt wird. Es wird aber nicht weiter ausgeführt, welche politischen Prozesse eine besonders wichtige Rolle spielen bzw. welche Aspekte Gegenstand der Verhandlungen sind. So bleibt weitgehend offen, ob ein umfassender Begriff von Sicherheit sich hier überhaupt niederschlagen könnte. Zudem kümmert sich die Sicherheitspolitik in den letzten Jahren vermehrt darum, den «neuen Bedrohungen», etwa durch Terroranschläge in Europa entgegenzuwirken.<sup>34</sup> Dieser Trend wird der militärisch und überwachungstechnisch orientierten Sicherheitspolitik und der Aufrüstung zusätzliches Gewicht verleihen.

<sup>34</sup> Zur Verknüpfung der Extremismusprävention mit dem Programm – Frieden – Sicherheit siehe weiter unten.



### 3.1 Kleinwaffen: Händlermentalität statt Rechtsansatz

Eine analoge Entwicklung ist beim Thema Kleinwaffen zu beobachten, auch dies ein Dauerbrenner in den Debatten um die UNSR 1325. Nach jahrelangen Verhandlungen verabschiedete die UNO-Generalsversammlung am 2. April 2013 den Arms Trade Treaty ATT, den Vertrag über den Waffenhandel. Der ATT setzt erstmals auf internationaler Ebene völkerrechtlich verbindliche Standards über die Regelung und die Kontrolle des Handels mit konventionellen Waffen. In der Schweiz trat dieser Vertrag am 30. April 2015 in Kraft.

Der Bundesrat gibt sich überzeugt, dass die Umsetzung des Vertrages dazu beitragen kann, die Auswirkungen des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie deren Munition zu verringern.<sup>35</sup> Darauf stützt sich auch seine Strategie 2013 – 2016 zur Bekämpfung des illegalen Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen.<sup>36</sup>»

Es stellen sich dabei die folgenden Fragen: Wird diese Strategie weiterverfolgt, wenn sie dieses Jahr ausläuft? Ist dem Bundesrat klar, dass er nach Artikel 7 des ATT bei den Waffenexporten aus der Schweiz immer eine Einschätzung vornehmen müsste über die Risiken und Gefährdung von Frieden und Sicherheit im betroffenen Land? Insbesondere wird im Abschnitt 7(4) auch auf die Rolle des Waffenhandels bei geschlechtsspezifischer Gewalt hingewiesen.<sup>37</sup>

Davon ist in der politischen Praxis aber kaum etwas festzustellen, weder bezüglich Völkerrecht noch bezüglich Frauenrechten. Die Exporte nach Saudi-Arabien und Jemen, beides hochgradige Risikoregionen, sollen weiter erleichtert werden. So hat eine bürgerliche Mehrheit in der Sicherheitskommission des Nationalrats (SiK-N) am 16. Februar 2016 ein Export-Moratorium abgelehnt und will aus Wirtschaftsgründen weiter Waffen auf die Arabische Halbinsel liefern.

#### **Syrien: Kleinwaffen sind die grösste Bedrohung**

Das volle Ausmass des Schreckens der Kleinwaffen zeigt sich in den Berichten der syrischen Teilnehmerinnen an der Tagung «Women Peace Security – reloaded» vom 26. November 2015. Aus ihrer Sicht sind langfristig gesehen Frauen von den vorhandenen Kleinwaffen mehr bedroht als von Angriffen der Terrornetzwerke. Die Frauen versuchen, die Verbreitung von Waffen zu stoppen, damit sie sicherer sind, auch zuhause. Da die Spitäler nicht mehr erreichbar sind oder nicht mehr funktionieren, gibt es 80 Prozent mehr Todesfälle bei Geburten. Diese Todesfälle werden nicht als Kriegsschäden gezählt und bleiben damit als Folgen der Gewalt unsichtbar. Gleichzeitig ist die Angst vor dem Einsatz der Kleinwaffen auch im häuslichen Bereich massiv gestiegen. Immer mehr Frauen leben unterdessen alleine im Haushalt. Sind sie es aber nicht, steigt das Risiko häuslicher Gewalt um 500 Prozent, da der Mann die Waffe, die er draussen braucht, auch drinnen einsetzt, sei dies aufgrund einsatzbedingter Traumatisierungen, fehlender Alternativen zum Kriegen, mangelnder Arbeitsmöglichkeiten oder wegen Identitätskrisen.

Auch in der Schweiz bleibt das Thema Kleinwaffen aktuell. Bekanntlich scheiterte das Anliegen, die Gewehre der Soldaten einzuziehen mit der Ablehnung der Initiative «Schutz vor Waffengewalt». Die Waffen bleiben im Kleiderschrank. Ironischerweise kommt der Druck, diesem Zustand ein Ende zu setzen, jetzt unter dem Titel «Kampf gegen den Terrorismus» aus dem Ausland.

Der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 weist zwar mehrmals auf Kleinwaffen und internationalen Waffenhandel als Genderproblem hin und schlägt als Massnahme verstärkte Kontrolle vor. Aber die sektorenspezifische Organisation der Bundesverwaltung und die strikte Zuordnung der Aufgaben erschwert die wirkungsvolle Umsetzung des Schweizer NAP 1325, denn diese verlangt die Verknüpfung der verschiedenen Politikfelder, wo Sicherheit definiert und produziert wird.

Letztlich geht es hier also nicht um eine Frage der Peripherie, des «Südens», sondern um das Zentrum, also um die Schweiz und Europa. Mit der Angst vor erneuten Terroranschlägen wird sich der Sicherheitsdiskurs wohl auch hier verschärfen. In der Schweiz ist das Sicherheitsempfinden bisher nicht derart besetzt von Angst vor Terror, und Polizisten mit Maschinengewehren werden mehrheitlich als bedrohlich angesehen. In der Umfrage für die ETH-Sicherheitsstudie 2015<sup>38</sup> stufen die Befragten die Gefahr einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung als bedrohlicher ein. Aber diese Empfindung kann sich sehr schnell ändern.<sup>39</sup>

### 3.2 Rechte statt Schutz

Als Schutzmassnahmen getarnte Interventionen laufen im Alltag meist auf Einschränkung von Rechten und Mobilität hinaus. Das gilt für alle Geschlechter, überall. Gekoppelt mit patriarchalen Vorstellungen, welche Frauen ins Haus und auf die Familienarbeit verweisen, wird der Spielraum für Frauen vergleichsweise noch eingeschränkter. Der gesellschaftliche Schaden solcher Massnahmen ist enorm: Wenn das Versammeln auf Plätzen als Gefährdung angesehen und verhindert wird, schliesst sich der öffentliche Raum als Ausdruck von BürgerInnensinn. Nachhaltige Sicherheit gibt es nur in der Vielfalt, eine Monokultur polizeilicher Überwachung kann dies nicht leisten.

Solcher Schutz geht auch finanziell massiv auf Kosten der Frauen. Das meiste Geld geht in die Armee – die sich ihre Finanzierung sogar garantieren lässt, die Polizei, den Grenzschutz, den ausgebauten Nachrichtendienst. In der Folge fehlt das Geld für Bildung, Gleichstellungsmassnahmen, Gesundheit, Entwicklungszusammenarbeit. Dies zeigt sich in den Budgetdebatten, in denen die Mittel für diese Bereiche gestrichen werden. Die Bekenntnisse zur Anwendung von Instrumenten wie der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 oder der Frauenrechtskonvention CEDAW tönen dadurch schal.

---

35 Nach Definition gelten Kleinwaffen zwar nicht als «Massenvernichtungswaffen», weil dieser Begriff chemischen, biologischen und nuklearen Grosswaffen vorbehalten ist. Dennoch erklärte der ehemalige UN- Generalsekretär Kofi Annan 2006: «Auf Grund des Gemetzels, das sie anrichten, könnten Kleinwaffen tatsächlich treffend als 'Massenvernichtungswaffen' bezeichnet werden.» Schätzungsweise 50.000 bis 100.000 Menschen werden jedes Jahr direkt von Kleinwaffen getötet.

36 Die internationale Bekämpfung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen. Schweizer Strategie 2013-2016: [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Die-Schweizer-Strategie-zur-Bekaempfung-des-internationalen-Handels-und-des-Missbrauchs-von-Kleinwaffen-und-leichten-Waffen\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Die-Schweizer-Strategie-zur-Bekaempfung-des-internationalen-Handels-und-des-Missbrauchs-von-Kleinwaffen-und-leichten-Waffen_de.pdf)

37 Siehe dazu: WILPF. Gender Based Violence and the ArmsTrade Treaty: <http://wilpf.org/wp-content/uploads/2013/12/ATT-Implementation.pdf>

38 Sicherheit 2015, Hrsg.: ETH Zurich Center for Security Studies (CSS), Militärakademie an der ETH Zürich: [www.css.ethz.ch/publikationen/studie-sicherheit.html](http://www.css.ethz.ch/publikationen/studie-sicherheit.html)

39 Im Westen ist die Zahl der Opfer von Anschlägen rückläufig, wie die Zahlen der Global Terrorism Database zeigen (TA 9.12.2015)

Ursprünglich wurde der Begriff der «Menschlichen» Sicherheit 1994 vom UNO-Entwicklungsprogramm UNDP in die Diskussion eingebracht, um sie von der militärischen Sicherheit abzugrenzen.<sup>40</sup> Das Konzept der menschlichen Sicherheit geht davon aus, dass alle in der Lage sein sollen, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen. Menschliche Sicherheit ist kein defensives Konzept wie etwa die territoriale oder militärische Sicherheit, sondern ein integratives Konzept.<sup>41</sup> Deshalb bestehen feministische Kritikerinnen darauf, dass das Gewicht auf die Rechte gelegt wird und nicht auf den Schutz. Dies zeigt einen möglichen Widerspruch zu UNSR 1325, die stark auf den Schutz fokussiert.

Ende 2015 wurde die neue UNSR 2242 als wichtiger Meilenstein in der Umsetzung der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit verabschiedet. Sie legt die Basis, um den neuen Herausforderungen im Bereich der Prävention von gewalttätigem Extremismus mit einem umfassenden Genderansatz zu begegnen. Staaten werden aufgefordert, gezielt gegen Radikalisierungen vorzugehen, indem sie in den Sozialisierungsinstanzen von Schule, Familie und religiösen Institutionen aktiv werden. Gleichzeitig sollen sie dafür sorgen, dass Frauenrechte auch unter dem Primat der Terrorbekämpfung nicht verletzt werden. Wie verändert sich der Sicherheitsbegriff mit dieser Entwicklung im Hinblick auf die Geschlechterdimension?

### 3.3 “Prävention von gewaltsamem Extremismus “ - ein Fallbeispiel

Die Terrorismusbekämpfung nimmt heute in der Sicherheits- und Friedenspolitik immer mehr Platz ein. Dies obschon oder gerade weil die Definition von Extremismus unpräzise ist und eine internationale Einigung ausbleibt. Diese Verschwommenheit lässt Grossmächten den erwünschten Raum, über die Definitionshoheit zu streiten. Der Syrienkonflikt zeigt erneut, wie mit der Bezeichnung «terroristische Gruppe» Politik gemacht wird und wie sich dies auf den Alltag der lokalen Bevölkerung und der Menschen auf der Flucht auswirkt. Die jüngste UNO-Sicherheitsratsresolution zu Frauen, Frieden und Sicherheit, UNSR 2242, bindet Frauenrechte in der Konfliktprävention und Friedensförderung explizit ein in die Strategien zur Verhinderung des gewalttätigen Extremismus<sup>42</sup>. Auch die Schweiz setzt sich für diese Verknüpfung ein. Macht diese aus einer Genderperspektive Sinn und wie müsste man hier die Akzente setzen?

Die Hoheit über die Terrorbekämpfung liegt institutionell beim Counter-Terrorism Committee<sup>43</sup> (CTC) des Sicherheitsrats. Dort werden die Eckpfeiler gesetzt für die verschiedenen Handlungsfelder der Bekämpfung oder Prävention extremistischer Gewalt bzw. terroristischer Handlungen. Durch die Platzierungen und die Formulierung in diesem normativen Rahmen der Terrorbekämpfung erfahren die UNSR 1325 und alle Folgeresolutionen für Frauen – Frieden – Sicherheit Akzentverschiebungen, welche die kritische feministische Friedenspolitik in den nächsten Jahren beschäftigen werden. Es lohnt sich deshalb, die unterschiedlichen Reaktionen der Genderlobby der UNO und der Zivilgesellschaft sowie die feministischen Analysen des Prozesses genauer in den Blick zu nehmen.

---

40 Siehe dazu ausführlich den Artikel von Franziska Müller, Menschliche Sicherheit, Spielraum oder Falle für die feministische Friedenspolitik? Erschienen in FAMA - Die feministisch-theologische Zeitschrift der Schweiz, 3/2010, FEMINA POLITICA 01/2011: Peace Matters. Leerstellen in der Friedens- und Konfliktforschung, Verlag Barbara Budrich; Siehe auch Katharina Stöckli, Die andere Hälfte der Bevölkerung – Frauen als „Ressource“ für Sicherheit und Frieden.

Analyse des US Counterinsurgency Engagements in Afghanistan am Beispiel der Female Engagement Teams (FETs) aus einer kritisch-feministischen Perspektive. Arbeit im Rahmen des CAS Civilian Peace Building 2014/15 (swisspeace), zu beziehen unter [annemarie.sancar@swisspeace.ch](mailto:annemarie.sancar@swisspeace.ch), themenspezifische Artikel Artikel in „security check“, Sicherheitsdebatten feministische durchleuchtet. cfd - das feministische Hilfswerk, Bern 2007. Der cfd, Träger von KOFF, ist massgeblich an der Diskussion feministischer Friedensförderung u.a. in der AG 1325 beteiligt.

41 Bericht UNDP, S. 34ff: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf)

42 UNSR 2242 (2015): [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2242%282015%29](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2242%282015%29)

43 Security Council Counter-Terrorism Committee: <http://www.un.org/en/sc/ctc/>

### 3.4 Frauen, Friede, Sicherheit im Dienste der Terrorismusprävention

Frauen sollen eine wichtige Rolle spielen in allen Anstrengungen zur Verhinderung von Konflikten, so will es die UNSR 1325. Dafür soll geschlechtsspezifische Gewalt als Kriegstaktik beseitigt werden und Empowerment und Partizipation in Prozessen der Friedensförderung und des Wiederaufbaus sollen die Sicherheit der Frauen erhöhen. Doch die globalen Bedingungen wandeln sich und mit ihnen die Interpretation von Sicherheit und Friedensförderung. Das beeinflusst auch den Genderdiskurs und lenkt die Argumentationslinie. So heisst es heute: Wegen des zunehmenden und zu Terrorismus führenden Extremismus verlangt das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit besondere Aufmerksamkeit, bzw. es bedarf des Gender Mainstreaming auch hier, um im Paradigma der UNSR 1325 zu bleiben. Die UNSR 2242 hält denn auch fest, dass terroristische Handlungen Frauenrechte in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Partizipation und im öffentlichen Raum besonders, ja gezielt verletzen. Leider sind Frauen in den Entscheidungsgremien über Frieden und Sicherheit nach wie vor stark untervertreten. Gender Mainstreaming hilft also Strategien zur Bekämpfung und Prävention extremistischer Gewalt in Bezug zu setzen mit den Zielen und Inhalten der UNSR 1325.

Bundesrat Didier Burkhalter hat die Gelegenheit genutzt, in der Eröffnungsrede der Konferenz zum 15. Jahrestag der UNSR 1325 im September 2015 in Genf die Vorteile eines gendersensiblen Ansatzes in der Prävention extremistischer Gewalt zu preisen und zu betonen, wie wichtig die Frauen dabei als Akteurinnen sind.<sup>44</sup> Die UNSR 1325 genüge aufgrund der globalen Veränderungen nicht mehr, so der Bundesrat.

Früh tauchten kritische Fragen auf, wie sie beispielsweise die Rechtsprofessorin Fionnuala Ní Aoláin<sup>45</sup> beharrlich stellt: Wozu diese neue Zuspitzung der Sicherheitsfrage auf gewalttätigen Extremismus? Geht es nur um ein neues 1325-Gewand, das übergestülpt wird, um an die Mittel zu gelangen, die nun eher für die Prävention von gewalttätigem Extremismus fliessen? Welchen Effekt hat die Einbindung von Frauen – Frieden – Sicherheit in die Terrorprävention auf die Geschlechterverhältnisse? Wie perpetuiert sie postkoloniale Machtstrukturen in Definitions- und Entscheidungsprozessen über Interventionen? Solche Fragen müssen gestellt, Antworten ergründet werden, damit Frauenrechte nicht zur Legitimation anderer Ziele gebraucht werden.

Gemäss dem Programm Frauen - Frieden - Sicherheit gilt der Fokus dem Schutz der Rechte der Frauen und deren Vertretung in den Verhandlungsgremien. Dieser Ansatz genügt jedoch nicht um zu verstehen, unter welchen strukturellen und politischen Bedingungen Gewalt in Terrorismus mündet, warum bestimmte Länder eher verdächtigt werden, Extremismus zu begünstigen und welche Bedeutung dabei Geschlechterverhältnisse und ethnisierende Geschlechterbilder spielen.

---

44 Eröffnungsansprache BR Didier Burkhalter: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/departementsvorsteherdidier-burkhalter/reden.html/content/eda/de/meta/speeches/2015/9/9/58630>

45 Fionnuala Ní Aoláin: The UN Security Council's New Resolution on Women, Peace, and Security, 2015: <https://www.justsecurity.org/26720/unscr-2242/>



### 3.5 Die umstrittene Partizipation: Mütter gegen Terrorismus

Der Diskurs der Terrorismusverhinderung legt Frauen in erster Linie fest auf die Rollen als Opfer von extremistischer Gewalt und Menschenhandel, als Abweichterinnen oder Exotinnen, etwa in Gestalt kurdischer Peshmerge, und als sozialisierungspflichtige Mütter. Diese individualisierten Beschreibungen dominieren auch die Handlungsstrategien im Feld Frauen – Frieden – Sicherheit. Mit der Verknüpfung der UNSR 1325 mit der Terrorismusprävention wird es noch schwerer fallen, ein breiteres Sicherheitskonzept durchzusetzen, welches auch strukturelle Gewalt thematisiert und den Schutz der Frauenrechte umfassender konzipiert. Umso wichtiger ist es unter diesen neuen Umständen, das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit stärker an die Normen, Rechte und Mechanismen der Frauenrechtskonvention CEDAW anzubinden. Nicht zuletzt geht es dabei auch um Mittel und Finanzierungsentscheide. Gewalttätiger Extremismus schadet den Frauen weltweit in vielerlei Hinsicht. Es ist aber irreführend, Prävention von gewalttätigem Extremismus als wichtigstes Handlungsfeld für Frauen – Frieden – Sicherheit zu sehen und entsprechend die Finanzmittel zu kanalisieren.

#### **Fionnuala Ní Aoláin: Jihad, Counter-Terrorism and Mothers**

At the micro-level the policy can often boil down to encouraging families generally and mothers specifically to monitor online forums, to check and oversee internet use, and to pay attention to greater expressions of religious practice by their children, as well as the articulation of strong views on the Syrian and other conflicts involving the Islamic State. Mothers are also seen as having the relational capacity to bring young men back after they have traveled overseas, being the ones who are most likely to remain in touch with their children, and thus in the strongest position to exert emotional and social pressure on the adult child to return home.

Full text: <https://www.justsecurity.org/20407/jihad-counter-terrorism-mothers/>

Die Reden im Zuge der UNSR 2242 feiern die Mütter als Protagonistinnen und Heldinnen der Prävention von Radikalisierung. Sie können und sollen verhindern, dass ihre Kinder zu Terroristen werden. Abgesehen davon, dass dies, psychologisch und sozialpädagogisch gesehen, nicht haltbar ist, werden der marginale Status, den Frauen in gewaltgeprägten Kontexten erfahren, die prekäre Lage und die eingeschränkten Möglichkeiten überhaupt nicht reflektiert. Ebenso wenig der Schaden, den solche individualisierten Antiterrorprogramme im Leben der Frauen selber anrichten können, wenn sie als Reaktion mit häuslicher Gewalt und Ausschluss aus dem öffentlichen Raum konfrontiert sind.

Dass Väter, Lehrer, Arbeitgeber auch Sozialisierungsinstanzen sind, findet in diesem Zusammenhang keine Erwähnung. Dies lässt die Vermutung zu, dass es weniger um die Verbesserung der Lebenslage der Zielgruppe der UNSR 2242 geht als darum, Genderstereotypen zu bedienen, mit welchen es sich leicht Politik machen lässt - im Namen von Prävention und Protektion und ohne die Geschlechterverhältnisse anzutasten.

Im Programm Frauen – Frieden – Sicherheit spielt die Partizipation der Frauen in Entscheidungsgremien eine zentrale Rolle. In den über 130 Resolutionen, die im Rahmen des UNO-Antiterrorismusprogramms verabschiedet wurden dagegen, werden Frauen als Entscheidungsträgerinnen oder als Zielgruppe kaum

genannt.<sup>46</sup> Im Counter-Terrorism Committee scheint nicht einmal die Gleichstellungsforderung angekommen zu sein – sicher eine Frage mit Klärungsbedarf. Alles weit entfernt von den Zielen des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit also. Wo sind die Frauen, wenn über Sicherheit entschieden und Terrorprävention konzipiert wird? Wo partizipieren sie, welchen Einfluss haben sie auf die Entscheide über Massnahmen und deren Finanzierung? Eine systematische Umsetzung der UNSR 1325 würde bedeuten, dass das Prinzip der Partizipation für alle Verhandlungen und Entscheidungsprozesse gilt. Das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit soll sich also nicht auf Schutz und Prävention beschränken, denn dies würde nicht nur die hartnäckigen Genderstereotypen des Sicherheitsdiskurses bestätigen, sondern auch die Kartographie der Extremismusprävention verdunkeln.

### 3.6 Weiter in der Debatte

Werden durch die Verzahnung von Terrorismusprävention und genderorientierter Friedensförderung Frauenrechte instrumentalisiert? Das fragen sich feministische FriedenspolitikerInnen. Nein, sagen die GenderexpertInnen der Friedensförderung.<sup>47</sup> Frauenrechte würden zwar oft gebraucht, um nationale Interessen durchzusetzen, entfremdet vom Ziel der Rechtsgleichheit. Dennoch sei es wichtig, auf Gender Mainstreaming zu bestehen, die Erfolge im Sicherheitssektor seien dank dem Partizipationsziel in Zahlen erfasst und damit auch messbar. In den Strukturen zur Bekämpfung des gewalttätigen Extremismus sind „Partizipationskriterien“ eher diffus, die Definition von Terrorismus variiert, der hochgehaltene Begriff der Prävention lässt viel Interpretationsspielraum für die Kategorisierung von potentiellen Zielgruppen. Die Frage bleibt im Raum: Wie viel Gender Mainstreaming im dunstigen Feld der Terrorismusbekämpfung erträgt es, wenn verhindert werden soll, dass Prinzipien der Rechtsgleichheit verletzt werden? Wo sind die Möglichkeiten, auch strukturelle Veränderungen herbeizuführen, welche die Situation der potentiellen Zielgruppen den Frauenrechten entsprechend verbessern würden? Wird überhaupt noch dahin geschaut, wo sich Sicherheit konstituiert, in den Verhältnissen von Alltag und Gesellschaft, in der Ausübung von und im Zugang zu Care, zu Versorgung und Sorge, und in welchem Verhältnis stehen die Gelder, die der Terrorismusbekämpfung zur Verfügung stehen, zu Projekten in den Bereichen Einkommensförderung, Bildung und Gesundheit, lokale Entwicklung, die Gendergerechtigkeit fördern sollen?

Mit der Vermischung von Frauen – Frieden – Sicherheit und Terrorismusprävention riskiert man, das Wissen über die Bedingungen, unter welchen Frauen sich um die Sicherheit und Lebensqualität in ihrem Alltag kümmern, auszublenden. Zukünftig wird es daher noch wichtiger sein, genau solche Erkenntnisse immer wieder ins Zentrum zu stellen, sie an die in CEDAW verbrieften Rechte der Frauen zu binden, insbesondere dann, wenn die Sicherheitsstrategien einem Gender Mainstreaming unterzogen werden, ohne gleichzeitig auch CEDAW zu berücksichtigen. Wissen ist vorhanden und auch die Netzwerke, die dieses weitergeben, die Herausforderung besteht also vielmehr darin, die Erkenntnisse an den richtigen Orten umsetzen zu können.

---

46 <https://www.justsecurity.org/29907/feminism-assessing-terrorism-or-slay-dragon/>

47 <https://www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve/>

<http://www.bu.edu/bulawreview/files/2013/08/NI-AOLAIN.pdf>

[https://books.google.ch/books?hl=de&lr=&id=2cdulDco1sUC&oi=fnd&pg=PR1&dq=huckerby+Jayne&ots=d8H5CRTI0u&sig=041CZI9h31yd\\_5dBg2oGBKawwqE#v=onepage&q=gender%20mainstreamin&f=false](https://books.google.ch/books?hl=de&lr=&id=2cdulDco1sUC&oi=fnd&pg=PR1&dq=huckerby+Jayne&ots=d8H5CRTI0u&sig=041CZI9h31yd_5dBg2oGBKawwqE#v=onepage&q=gender%20mainstreamin&f=false)

## 4. Die sozialpolitische und wirtschaftliche Dimension von Friedensprogrammen

- Eine ganzheitliche gendergerechte Friedenspolitik heisst die tieferliegenden Konfliktursachen anzugehen und strukturelle Hindernisse der Gleichberechtigung zu beseitigen. Partizipation der Frauen in Friedensverhandlungen gelingt eher, wenn ihre Voraussetzungen im Alltag verbessert werden. Friedensförderung heisst deshalb auch bessere Arbeitsbedingungen, mehr ökonomische Perspektiven, anerkannte Zeit für die Versorgungs-, Betreuungs- und Vernetzungsarbeit, welche meist von den Frauen gewährleistet wird.
- Staats- und Friedensbildung in fragilen Kontexten ist gendergerecht, wenn die gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung dieser Tätigkeiten von den staatlichen Institutionen und gesellschaftlichen Akteuren vollumfänglich anerkannt und in der Finanzierung von Friedensförderung, Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung abgebildet sind.
- Das Verständnis von Sicherheit und Frieden in der UNSR 1325 und demzufolge im Schweizer NAP ist eng und losgelöst von wirtschaftlichen Fragen, von Arbeit und Produktivität und den geschlechterspezifischen Unterschieden auf allen Ebenen. Dies aber sind die Grundsteine für gendergerechte Entwicklung, abgebildet in der Frauenrechtskonvention CEDAW, was die Wichtigkeit der Verknüpfung der UNSR 1325 und CEDAW nochmals unterstreicht.
- AkteurInnen in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft haben wirtschafts- und sozialpolitische Erfahrungen und Forderungen, es gilt diese mit der sicherheitspolitischen Agenda zusammenzuführen als Ausgangspunkt für eine zukunftsorientierte, gendergerechte Friedenspolitik.

**In der UNO-Sicherheitsresolution 1325, im Nationalen Aktionsplan 1325 der Schweiz und in den Friedensprogrammen, die zu deren Umsetzung durchgeführt werden, ist zwar von wirtschaftlichem Empowerment die Rede, die volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Fragen werden aber nicht gestellt, denn es fehlt der Bezug zwischen Friedensförderung und wirtschaftlichen Aktivitäten im Alltag, zwischen Sicherheit und Arbeit. Diese Dimension ist wesentlich für eine Friedenspolitik, welche die Sicherheit der Frauen anstrebt und die Geschlechterverhältnisse gerecht gestalten will. Die Bedingungen, unter welchen Frauen in fragilen unsicheren Situationen für den Alltag wirtschaften und arbeiten sind entscheidend für ihre Sicherheit.**

Der Zugang zu Betreuung, Pflege und Versorgung (Care) ist ein zentraler Aspekt der Lebenssicherung und der menschlichen Sicherheit. In Konflikt- und Postkonfliktkontexten ist der Zugang zur Versorgung oft prekär, geprägt von Ungleichheiten, je nach Privilegien die ein bestimmte Gruppenzugehörigkeit mit sich bringt. Es fehlen Infrastrukturen die nötig sind, um diese Arbeiten zu ermöglichen und es fehlt die Sicherheit im öffentlichen Raum, was die Mobilität der Frauen stark einschränkt. Care bedeutet eine Menge geleistete Arbeit, doch ihre volkswirtschaftliche Bedeutung wird selten ernstgenommen, weder in stabilen noch in fragilen Kontexten. Hier wird viel Zeit investiert in Tätigkeiten, deren Produktivität langsam, kaum rationalisierbar und oft unsichtbar ist. Geleistet wird die Care Arbeit, ob unbezahlt in den Haushalten oder bezahlt bei privaten und öffentlichen Anbietern, grösstenteils von Frauen.

Den Schwierigkeiten der Care Arbeit in Konfliktkontexten wird in politischen Friedensverhandlungen nicht Rechnung getragen, da diese als nicht politisch relevant genug für die Lösung eines Konfliktes wahrgenommen werden. So wird die Bedeutung dieses Beitrages der Frauen an die menschliche Sicherheit bis anhin unterschätzt. Einzig die feministische Ökonomie hat mit der Einführung des Konzeptes der

Care Ökonomie eine systematische Auseinandersetzung mit der Sorge-, Versorgung und Reproduktionsarbeit möglich gemacht.<sup>48</sup> Während sich die Entwicklungszusammenarbeit eingehend damit beschäftigt, fehlt die Auseinandersetzung in der Friedensförderung bisher. Aus der Sicht der AG 1325 ist eine solche aber nötig, gerade wenn es um Postkonfliktkontexte oder Prävention geht.

In Konfliktkontexten können Nicht-Regierungsorganisationen einen Teil der Ausfälle im Bereich der Versorgung und Zugang zu Care Arbeit kompensieren, ihre Mittel sind aber beschränkt und für Soforthilfe konzipiert. Die Hilfswerke, die UNO und die Direktbetroffenen beklagen seit geraumer Zeit die Unterfinanzierung von Leistungen, die für den Erhalt von Leben notwendig sind.<sup>49</sup> Frauen trifft es besonders, weil sie aufgrund der Rollen und Erfahrungen in Konfliktkontexten oft die Verantwortung für den Lebenserhalt der Familie tragen. Bereits 2013 weist das International Civil Society Network ICAN auf die genderspezifischen Konsequenzen der Vernachlässigung der Infrastruktur für die Grundversorgung und die besonderen Schutzbedürfnisse der Frauen hin (Voices from the Ground: Syria's Humanitarian Crisis).<sup>50</sup> Unterdessen gibt es viele Studien über die prekären Bedingungen unter welchen Frauen die Versorgung gewährleisten, über ihre Überlebenskunst und Notstrategien und welche Bedeutung eine solche Praxis längerfristig auch für die Friedensförderung haben könnte, wenn ihr volkswirtschaftlicher Wert in die Konzepte des Wiederaufbaus einfließen würde.<sup>51</sup>

Auch in Postkonfliktsituationen sind Versorgung und Betreuung oft keine Priorität, zumindest nicht da, wo über Direkthilfe hinaus auch strukturelle Transformationen angestrebt werden, um die Care-Verhältnisse menschenrechtskonform zu organisieren. Das heisst nicht nur, dass den Grundbedürfnissen der direkt betroffenen und in der Mobilität eingeschränkten Menschen in Gesundheit, Ernährung, Sicherheit Rechnung zu tragen ist und dass es auch etwas kosten soll. Care Arbeit muss – auch unter extremen Bedingungen - Tag für Tag geleistet werden, um Leben zu erhalten. Und dafür braucht es entsprechende Infrastruktur und Dienstleistungen.<sup>52</sup>

Den sichtbaren Folgen der Kriegsökonomie wird mit konkreten Wiederaufbauprogrammen begegnet. Die versteckten Folgen, Schulden, institutionelle Schwächung, Gouvernanzdefizite etc. indes sind Traktanden für die politischen Verhandlungen und Friedensförderung. Wer also definiert die Schwerpunkte für die Politik der Postkonfliktsituation? Welche Kriterien gelten bei der Verteilung von Ressourcen für das Handlungsfeld der Versöhnung? Gibt es genügend Stimmen, um die Kosten der Grundversorgung aus einer Genderperspektive zu erklären, um die Bedeutung der unsichtbaren Alltagstätigkeiten für soziales und sachbezogenes „Aufräumen“ und „Wiederaufbauen“ für Frauen und Männer, ihren je

---

48 Der Ansatz wurde weiterentwickelt, hat sich aber in der Wirtschaftswissenschaftslehre nie etablieren können. Die UNRISD-Studie (UN-Research Institute for Social Development) «Political and Social Economy of Care» zählt zur Care Ökonomie die bezahlte und unbezahlte direkte Betreuungs- respektive Pflegearbeit für Kinder und Kranke sowie Arbeiten, die der direkten Sorge für und der Versorgung von Menschen dient (z.B. Hausarbeit) <http://www.unrisd.org/research/gd/care>  
Siehe auch: Mascha Madörin (2011), Das Auseinanderdriften der verschiedenen Formen von Arbeitsproduktivität: Eine feministische Sicht. Zürich. Denknetz Jahrbuch 2012, S. 56-70.

49 <http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/nahe-osten-und-afrika/uno-fordert-milliardenspenden-fuer-syrien/story/29009736>  
<http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-03/syrien-hilfe-oxfam-konferenz>

<http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-hilflose-helfer-1.2416117>  
50 <http://www.icanpeacework.org/wp-content/uploads/2013/04/WWS-Syrias-Humanitarian-Crisis-Winter-2013.pdf>

51 <https://www.care.at/newsroom/news/8680-die-neue-rolle-von-frauen-aus-syrien>  
52 <http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/unwomen-policybrief05-redistributingunpaidcareandsustainingqualitycareservices-en.pdf?v=1&d=20160311T181254>

53 Siehe auch: Thania Paffenholz, Nick Ross, Steven Dixon, Anna-Lena Schluchter, Jacqui True: Making Women Count – Not Just Counting Women. Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations. Geneva Inclusive Peace and Transition Initiative (The Graduate Institute of International and Development Studies), UN Women 2016.

unterschiedlichen Bedürfnissen aufzuzeigen und in volkswirtschaftlichen Werten auszudrücken? Partizipation von Frauen ist wichtig und unverzichtbar, doch die Frage stellt sich auch hier: Welche Frauen (und Männer) nehmen an welchen Verhandlungen teil, aufgrund welcher Expertise und Interessen sind sie einbezogen? Welche Strategien machen eine Einflussnahme von Frauen an Friedensprozessen möglich? Welche Sprache lässt man sie sprechen? Welche genderrelevanten Fragen finden indes kein Gehör?<sup>53</sup>

Sicherheit als längerfristiges Ziel von Friedensvertragswerken umfasst mehr als die Abwesenheit von gewalttätigen Auseinandersetzungen. Um Sicherheit zu schaffen braucht es Bedingungen, die Arbeit für einen guten Lebensstandard, die Bewältigung des Alltags - also die Care Arbeit - erleichtern. Es wäre insofern nichts als plausibel, wenn in den Vertragswerken auch die Voraussetzungen vorkommen würden, insbesondere die Grundversorgung und entsprechende Infrastrukturprojekte, was sich wiederum in den zur Verfügung gestellten (versprochenen) Ressourcen manifestieren könnte. Es braucht zudem zugängliche und wirtschaftlich gesicherte Orte, wo Frauen das Improvisationsgeschick weiter einsetzen und ausbauen können. Akteure, die in der Postkonfliktgesellschaft investieren wollen, sollen für die Mehrheit der Bevölkerung erschwingliche Grundversorgung ermöglichen, ausgehend von all denjenigen Tätigkeiten, die zwar nicht gewinnorientiert verrichtet werden können, die aber nötig sind um den Menschen zu einem Leben zu verhelfen, das ihnen eine aktive Rolle in der Staatsbildung ermöglicht. Weil dies heute über die Rolle der Friedensförderung hinausgeht, ist es umso wichtiger die Schnittstellen zur Postkonfliktsituation auszuleuchten, die verschiedenen Ansätze zu verknüpfen, um den CEDAW Zielen näher zu kommen.

Die politische Dimension und die wirtschaftliche sind verflochten. Von beiden Seiten, der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensarbeit, braucht es also Annäherungen. Frauen brauchen dafür besonders viel Unterstützung bei der im Care-Bereich geleisteten Arbeit. Dies ist eine Voraussetzung, damit sie als Bürgerinnen Zeit und Energie gewinnen und politische Partizipation eine Option wird. Wenn diese Unterstützung nicht gezielt erfolgt, verschiebt sich der grosse Anteil der Care Arbeit in die Haushalte, wo sie unsichtbar und unter erschwerten Bedingungen wiederum von Frauen verrichtet wird, die wenige Optionen haben. Die gleichberechtigte Teilnahme an Friedensprozesse bleibt somit ein Privileg all derjenigen Frauen, die Zeit haben, Zugang zu Bildung haben und mobil genug sind, um ihre Care-Arbeit zu delegieren bzw. die Leistung erwerben zu können.

#### 4.1 Partizipation für gendergerechte Friedensförderung

Der Schwerpunkt des NAP1325 der Schweiz für die Jahre 2013-2016 liegt auf der politischen Partizipation von Frauen während und nach Gewaltkonflikten, und auf ihrer aktiven Rolle in deren Lösung. Im Bericht der inter-departementalen Arbeitsgruppe 1325 zur Umsetzung des Schweizer NAP wird aber darauf hingewiesen, dass die Voraussetzungen für Partizipation und politisches Engagement der Frauen nicht einfach gegeben sind: «Frauen, die unter wirtschaftlichem Druck und unter Geld- und Zeitarmut leiden, werden sich nicht auch noch um Politik kümmern können» heisst es im Bericht. Für die konkrete Umsetzung beschränkt sich der Schweizer NAP indes auf wenige Aspekte der Partizipation:

Einerseits verweist er auf die Diplomatie, die auf multilateraler Ebene den Platz der Frauen am Verhandlungstisch aktiv einfordern soll. Andererseits soll, gemäss NAP 1325, Frauen in lokalen Konfliktkontexten mit Capacity-Building und Empowerment-Programmen auf Gemeindeebene der Zugang zu politischer und ökonomischer Partizipation erleichtert werden. Zwischen diesen Handlungssträngen klafft eine Lücke: Die

Übersetzung und der Transfer von Erfahrungen der Zivilgesellschaft auf Gemeindeebene auf die politische Ebene der multilateralen Politik und zurück gestaltet sich als schwierig, da die Problematiken der Umsetzung auf den verschiedenen Ebenen sehr unterschiedlich sind, insbesondere wenn es darum geht, die Handlungsoptionen der Frauen in lokalen Kontexten zu erweitern. Nicht alle Frauen haben die gleichen Möglichkeiten. Es gibt grosse Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit von Ressourcen und Zeit, des Zugangs zu wichtigen Gremien und Machtzentren, der Beteiligung und Verankerung im Alltag. Das bedeutet allerdings, dass Partizipation je nach Kontext sehr unterschiedlich aussieht und daher auch unterschiedliche Herangehensweisen braucht. Dafür braucht es Fallstudien über Partizipationstraditionen, Netzwerke und Kommunikationswege, um aufzuzeigen wie ein Transfer der Erfahrungen stattfinden könnte und welche Forderungen auf höchster Ebene zu stellen wären, um auf die Geschlechterverhältnisse so einzuwirken, dass der Alltagskontext einfacher wird.

#### **Die Ausarbeitung des NAP 1325 in Ägypten: Strategie zur Einflussnahme auf politischer Ebene**

Im Mai 2015 organisierte FriedensFrauen Weltweit zusammen mit ägyptischen und internationalen Organisationen in Alexandria das letzte grosse dreitägige Nationale Dialogforum zur politischen Partizipation von Frauen. Die rund 100 TeilnehmerInnen, mehrheitlich Frauen, kamen aus unterschiedlichen Schichten der Gesellschaft: Am Tisch der Kandidatinnen für die nächsten Parlamentswahlen diskutierten die TeilnehmerInnen Massnahmen gegen die weitverbreitete Gewalt während der Wahlen. Strukturelle Hürden und physische Gewalt im öffentlichen Raum halten gerade Frauen davon ab, sich an den Wahlen zu beteiligen.

Am Tisch der Zivilgesellschaft debattierte die Runde, wie die Zusammenarbeit von Frauen- und Gleichstellungsorganisationen verbessert werden könnte. Aufbauen konnten die TeilnehmerInnen des Nationalen Dialogforums auf einen Prozess, der 2012 mit einer Auftaktveranstaltung startete und 2014 in drei regionalen Dialogforen weiter entwickelt wurde.

Beim abschliessenden Nationalen Dialogforums 2015 wurden die gemeinsam erarbeiteten Empfehlungen an den richtigen Stellen und Schlüsselpersonen in den Institutionen unterbreitet. Strategisches Ziel des gesamten Prozesses ist es, dass sich im ägyptischen Nationalen Aktionsplan 1325, der zurzeit in Vorbereitung ist, die lokal erarbeiteten Ideen und Projekte widerspiegeln und die Anliegen der Frauen eingebracht werden. Es wird auch darum gehen an weiteren Rundtischen Aspekte von Pflege, Betreuung und Versorgung einzubringen. Wenn dies gelingt, bleibt der Knackpunkt der Umsetzung. Seit 2014 sind die Rechte der Frauen in Ägypten verfassungsrechtlich verbrieft und «die Gleichheit von Frau und Mann in allen zivilen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten» garantiert. Bis sich das in den gelebten Verhältnissen auswirkt, braucht es indes viel Zeit und Durchhaltevermögen. Und es stellt sich die Frage, inwieweit sich die Frauen in den Entscheidungsgremien langfristig und grundlegend auch für die Anliegen der marginalisierten, in Armut lebenden Frauen einsetzen.



Das Beispiel aus Ägypten (S. 36) zeigt, wie zivilgesellschaftliche Organisationen versuchen, in antizipativer Weise auf der politischen Ebene Einfluss geltend zu machen und in untenstehendem Beispiel die Partizipation der Frauen an den Wahlen zu erhöhen.

Der Schweizer NAP 1325 bietet - wie auch andere ähnliche normativen Rahmen - keine Handhabe, um die soziale Infrastruktur aufzubauen, damit Dynamiken aus der Zivilgesellschaft in die internationale Friedenspolitik einfließen und diese gar beeinflussen können. Die verschiedenen Ebenen von Diplomatie und Nationalstaat bis zur kommunalen Realität sind auch im Schweizer NAP getrennt, und so erfolgt auch die Berichterstattung einer Logik der getrennten Schienen und Schichten. Das wiederum führt dazu, dass Projekte, die im Rahmen des Schweizer NAP umgesetzt werden, zwar die individuelle wirtschaftliche Partizipation im Arbeitsmarkt fördern sollen, dass aber der Bezug zu Arbeit für den Lebenserhalt, zu den Voraussetzungen der Care-Tätigkeiten nicht hergestellt wird, und damit auch die Folgen der strukturellen Diskriminierungen für die Frauen im lokalen Kontext im Dunkeln bleiben. Es braucht aber gerade diesbezüglich Transformationsvorschläge, welche in partizipativen politischen Prozessen formuliert und als Forderungen vermittelt werden. Jedoch wurde erkannt, dass dies eine Herausforderung darstellt. Es gibt Organisationen, welche sich genau diesem Transfer verschrieben haben. Oft machen sie die Erfahrung, dass die existierenden Machtverhältnisse den Anliegen der lokalen Frauenorganisationen im Wege stehen, sogar in Fällen, wo Frauen auf der Verhandlungsebene vertreten sind.

## 4.2 Checking „Security“ in Bosnien und Herzegowina<sup>54</sup>

In Bosnien und Herzegowina (BiH), nach mehr als zwanzig Jahren Friedensprozess und Wiederaufbau, wurde mit der UNSR 1325 in Sachen Sicherheit einiges erreicht. BiH hatte 2010 den ersten Nationalen Aktionsplan verabschiedet, beispielhaft für die ganze Region. Aktuell gilt der NAP 2 (NAP 2 BiH, 2014-2017). Die AG 1325 wollte Genaueres wissen und veranlasste eine „Projektreise“ nach BiH. Als Mitarbeiterinnen vom cfd und KOFF wollten wir herausfinden, welchen Stellenwert die genderspezifischen Aspekte von Sicherheit haben, was Sicherheit für Frauen in unterschiedlichen Kontexten bedeutet und welche Rolle die UNSR 1325 heute noch spielt. Unsere Gesprächspartnerinnen erläuterten alleine oder in Gruppen, mit oder ohne Begleitung von NGOs, ihre Lebensbedingungen. Hier sind zusammengefasst einige Erkenntnisse aus den Beobachtungen und Gesprächen.

Es gibt viele Aktivitäten, die im Rahmen der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit zur Verbesserung der Lage der Frauen nach dem Krieg durchgeführt wurden. Die Stimmen der Frauen, die kritischen Berichte der Expertinnen weisen indes darauf hin, dass vieles ausgeklammert worden war, das zur Sicherheit für und von Frauen beigetragen hätte. Die friedensfördernden Massnahmen nützen zur Bewältigung kriegsbedingter Schäden. Sie greifen aber zu kurz, um die Bewältigung des Alltags durch die Frauen sicher und einfacher zu machen, und auch im National Action Plan BiH zur Umsetzung der UNSR 1325 gibt es keine Massnahmen, um den Zugang zur Grundversorgung auch langfristig gendergerecht zu gestalten.

---

<sup>54</sup> Die GesprächspartnerInnen wurden aufgrund der langjährigen Arbeit des cfd und dem daraus entstandenen Netzwerk in Bosnien-Herzegowina ausgewählt. Ihre Auswahl erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Die folgenden Ausführungen basieren auf im Mai 2015 in Bosnien-Herzegowina geführten Gesprächen und Diskussionen zu Sicherheitsthemen im Alltag von Frauen generell und der Bedeutung der UNSCR 1325 im Speziellen. Die Informationen wurden generiert in Fokusgruppen mit urbanen junge Frauen (cfd Partnerorganisation CURE), auf dem Land lebenden Frauen und Kleinbäuerinnen (cfd Partnerorganisation Medica Zenica), am Rundtisch des Koordinationsgremiums zur Bekämpfung von häuslicher und geschlechterspezifischer Gewalt im Kanton Zenica Dobojo, am Rundtisch mit Mitarbeitenden der Schweizer Vertretung in Sarajevo, in Fachgesprächen mit fünf lokalen Frauen- und Menschenrechtsorganisationen, Gender Expertinnen, Angestellten der Gleichstellungsbüros auf nationaler Ebene und in den beiden Entitäten, sowie mit UN.

**Lagebeurteilung der Gesprächspartnerinnen:** Grundsätzlich beschreiben die Frauen ihre heutige Sicherheitslage als prekär und diffus. Nicht mehr der Krieg oder seine unmittelbaren Folgen, sondern Armut und Ausgrenzung, Druck im Alltag, fehlende Ressourcen – oft indirekt verhängt mit der Kriegs Betroffenheit (Umsiedlung, Traumatisierung, Vereinsamung) belasten sie. Politische Teilnahme ist schwierig, weil die Zeit fehlt. Für viele Frauen sind Einkommen, Sozialleistungen, Bildung schwer zugänglich, trotz 20 Jahren Wiederaufbauhilfe und ausländischen Investitionen. Geschlechterspezifische Diskriminierungen und Stereotypen sind präsent, Bilder wie im Krieg – so die jungen Frauen in Sarajevo – würden erneut bewirtschaftet. Die NGOs, die bis anhin im Rahmen von UNSR 1325 gearbeitet haben, wollen sich deshalb vermehrt am nationalen Gleichstellungsgesetz, an CEDAW und der Istanbul-Konvention des Europarats gegen Gewalt gegen Frauen<sup>55</sup> beteiligen. In den Gesprächen taucht regelmässig die Frage auf, ob Sicherheit, Schutz und Prävention neu definiert werden müssen, um eine gendergerechte Politik zu machen. Die UNSR 1325 mit den Schwerpunkten Partizipation, Schutz und Prävention sowie Rehabilitation wird nicht in Frage gestellt. Viele wichtige Aspekte für nachhaltige Friedensförderung und staatlichen Wiederaufbau passen aber nicht in den gegebenen Rahmen. NGOs die sich auf die Themen von UNSR 1325 spezialisiert haben, meinen sogar, die Einführung könne dazu führen, dass strukturelle Ursachen von Konflikt und Gewalt ausgeblendet werden.

Sicherheit bedeutet nicht nur ein Leben ohne Angst vor direkter Gewalt, sondern auch eine sichere Grundversorgung und würdige Arbeit. Die erlebten Unsicherheiten sind zudem abhängig von Alter, Biografie, Bildungsgrad, Gesundheit, Lebensstandard und Wohnort, letzteres wegen der grossen regionalen Unterschiede betreffend Wirtschaftsdynamik, Infrastruktur und Dienstleistungen. Die Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit erkennt die Bedeutung des wirtschaftlichen Empowerments der Frauen als Gewaltprävention und für den Wiederaufbau einer gendergerechten Gesellschaft. Nichtsdestotrotz sei es nicht gelungen, nach dem Krieg die Grundsteine zu legen, damit eine gendergerechte Volkswirtschaft entsteht.

**Die Zivilgesellschaft geht alternative Wege:** Mit zivilgesellschaftlichem Engagement lancierten lokale gut vernetzte NGOs mit Projekterfahrung im Bereich der UNSR 1325 partizipative Planungsaktivitäten. Sie organisieren Treffen mit Frauen, die ihre vielfältigen Alltagserfahrungen, ihre Strategien austauschen und diskutieren, um dann gemeinsam die Sicherheitsprobleme in ihren Gemeinden zu identifizieren und Vorschläge zur Verbesserung der Lebensbedingungen zu machen.

Auf der Basis dieser Runden, der lokalen Kenntnisse von Fachpersonen und bestehender Studien werden lokale Aktionspläne (LAP) für den Schutz und die Sicherheit der Frauen im Sinne der UNSR 1325 und der CEDAW entwickelt. Wichtige Daten über die Lebensqualität der Frauen gibt es auch dank der Gender Responsive Budgeting-Initiative ([GRB Initiative](#)) von 2010. Die LAP umfassen auch politische Forderungen und Initiativen, welche gewählte Gemeindevertreterinnen mit der Unterstützung von NGOs an die zuständigen oberen Stellen weiterleiten.

Im BiH NAP [NAP 2, 2014-2017](#) steht unter *Partizipation*: „Women have the capacities for participation in decision making, in military and police forces and peace missions“. Der Zusatz „Including activities that referred to participation of women in decision making in local policies and gender equality plans or for the implementation of UN Resolution 1325“ ist weder mit Indikatoren noch Massnahmen konkretisiert. Die lokalen Aktionspläne sollen das ändern. Die Frauen sollen nicht einfach in die bestehenden Strukturen integrieren, sondern die alltagsrelevanten Probleme sichtbar machen mit dem Ziel, die kommunale Entwicklung gendergerechter zu gestalten, inklusive Budget, Richtlinien und Verwaltungsstrukturen.

---

55 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046031c>.



Die zivilgesellschaftlich gut verankerten lokalen Entwicklungspläne bieten eine gute Basis für einen Paradigmenwechsel im Verständnis von Sicherheit. Eine umfassende Strategie für gendergerechte Sicherheit erweitert die im NAP festgeschriebenen Themenbereiche und Methoden. Frauen sind nicht mehr in erster Linie verunsichert durch kriegsbedingte Gewalt. Ihre Sicherheit wird im Sozialversicherungssystem, in Infrastrukturentwicklung, in Dienstleistungsangeboten generiert.

**Schutz und Prävention neu gedacht:** Die Ursachen von geschlechtsspezifischer Gewalt haben sich seit der Verabschiedung des NAP, in dem konfliktbezogene geschlechtsspezifische Gewalt (GBV) im Zentrum steht, geändert. Zeuginnenschutz gilt zwar, dennoch ist der Schutz nicht immer und für alle gegeben. Rechtsreformen und Reformen des Sicherheitssektors sind wichtig, sie müssen aber auch häusliche Gewalt – mit und ohne direkten Kriegsbezug – einschliessen. Bis heute ist es möglich, trotz Anwendung genderspezifischer Gewalt unbestraft davon zu kommen.

Viele Frauen hätten Angst Anzeige zu erstatten, die Strafen für Täter seien zu milde. Geld für bessere Schutzmassnahmen wie Anlaufstellen oder Frauenhäuser fehle und die Polizei achte zu wenig darauf, dass die Gewalterfahrungen der Frauen gut dokumentiert würden, meinen die Vertreterinnen von CURE und interviewte Expertinnen. In der Stadt biete der öffentliche Raum zu wenig Schutz und militarisierte Sicherheitspolitik mache Angst, sexuelle Belästigung sei allgegenwärtig. Zudem seien die patriarchalen Stereotype von Maskulinität und Femininität überall präsent, auch die Medien bedienten alte Klischees, sagen die Interviewpartnerinnen. Es brauche daher viel Öffentlichkeitsarbeit.

Die UNSR 1325 als auch ihre Folgeresolutionen greifen diesbezüglich zu kurz und erschweren es, sexuelle Gewalt in der post-konflikt Phase weiter zu fassen als nur auf den Krieg bezogen. Die UNSR 1325 bleibt ungenau, der Interpretationsspielraum gross und daher ein wichtiger Ort der Einflussnahme für Frauenrechtsorganisationen und NGOs. Viele Frauen gehen von einem persönlichen Verständnis von Prävention aus. „Der Krieg ist schon lange vorbei, nun erlebten wir grosse Überschwemmungen und stellen fest: Dieses Unglück hat uns ähnliche Unsicherheiten gebracht. Wir wurden vertrieben, sind erneut eigentums- und heimatlos, woher werden wir die Unterstützung bekommen?“ So beschreibt eine ältere Bäuerin ihre Empörung über das Versagen der Regierung, voraussehend den Schutz zu ermöglichen, den sie jetzt brauchen würde. Sie erhofft sich konkret mehr Schutz vor Gefahren und Bedrohungen in ihrem Alltag. Doch weil der Wiederaufbau nicht ganzheitlich war, können heute diese Strukturen die Bevölkerung und vor allem die Frauen nicht schützen, und Naturkatastrophen haben plötzlich ähnliche Folgen wie eine Kriegssituation.

**Stärkung der Frauenorganisationen und Netzwerke:** Die Motivation der NGOs und Frauenrechtsorganisationen sei zwar immer noch da, so die Gesprächspartnerinnen. Wichtig sei es, das mit der Umsetzung der UNSR 1325 gesammelte Fachwissen auch für andere heute relevantere Bereiche anzuwenden – allerdings fehlen die Mittel dazu. Denn genau das hatten die NGOs auch der UNSR 1325 zu verdanken: ein solides Budget für Projekte, ein Budget, das nun aufgebraucht sei und zu einer erhöhten Konkurrenzsituation unter den NGOs geführt habe. Umso wichtiger sind gute Netzwerke, Austausch und vor allem politische Einflussnahme. Denn heute geht es um deutlich mehr als der BiH NAP 1325 umreissen kann. Die Projekte, welche die vom [cfd](#) unterstützten Partnerinnen realisieren, zeigen wie vielfältig die Herausforderungen für die Frauen heute sind. Um die tieferliegenden Ursachen von Gewalt und dem Sicherheitsdefizit zu eruieren, braucht es Vernetzung und starke NGOs, die das lokale Wissen in politische Forderungen übersetzen. Solche Prozesse sind aufwändig und langsam, ihre Wirkung nicht messbar. Die Finanzierung solcher Prozesse ist oft prekär. Es braucht Zeit und Professionalität und auch bezahlte Arbeit. Trotz der vielen guten Absichten, wie sie auch im Schweizer NAP 1325 formuliert sind, fehlen die Gelder für Fallstudien, Lernprozesse und Vernetzungen und weitere zivilgesellschaftlichen Aktivitäten für eine gendergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik.

### 4.3 Friedensförderung an der Schnittstelle von Sicherheit und Arbeit

Wie der Bericht aus BiH zeigt, sind die Bedingungen, unter denen Frauen einen lebenswerten Alltag zu schaffen versuchen, geprägt von Behinderungen, die sicherheits- und friedenspolitische Relevanz haben. Wo treffen friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitische Strategien aufeinander? Und welche Folgen für die normative Rahmung könnten solche Schnittstellen bedeuten, um sicherzustellen, dass die Arbeit, die Frauen für das Erhalten von Leben verrichten, im Wiederaufbau und bei der staatlichen Entwicklung nach einem Konflikt die Bedeutung erhält, die ihr zusteht?

Der Schweizer NAP 1325 nennt die wirtschaftliche Stärkung von Frauen als Baustein der Prävention und als Voraussetzung für politische Partizipation. Da das wirtschaftliche Empowerment nicht automatisch zu mehr Gendergerechtigkeit führt, braucht es eine zielführende Verknüpfung mit politischen Transformationsprozessen in anderen Bereichen.

Der Schweizer NAP 1325 beschränkt sich auf eine allgemeine Aussage, klammert aber die grundsätzliche Frage nach der Art wie dies geschehen könnte aus. Auch der programmatische Verweis auf eine massgebliche internationale Policy-Erklärung, welche die Schweiz unterzeichnet hat und deren Umsetzung sie unterstützt, bleibt weitgehend ohne konkrete Anschlusshandlungen: der «New Deal for Engagement in Fragile States»<sup>56</sup>. Dieser nennt fünf Ziele für Friedens- und Staatsbildung: Politische legitimierte Strukturen, Sicherheit für die Bevölkerung, Justiz, Jobs, staatliche Einkünfte und Dienstleistungen. Alle sind, gerade auch in ihren Zusammenhängen, genderrelevant. Doch internationale Strategien des Wiederaufbaus, der Staatlichkeit und der Stärkung der Guten Regierungsführung bleiben genderneutral, der international erprobte politische Blickwinkel verschliesst sich den Alltagswelten, wo Geschlechter-Differenz und diskriminierende Folgen spürbar sind. Die Festlegung des Wirtschaftspotentials setzt den Rahmen, in dem Investitionspolitiken geplant und institutionelle Entwicklungen gefordert werden. Soziale Sicherung – verstanden als volkswirtschaftliche Notwendigkeit – wird hintangestellt, ihr «Mehrwert» in Frage gestellt. Will die Schweiz eine gendergerechte Friedenspolitik beeinflussen und realisieren, muss sie diese Ungleichgewichtung korrigieren.

Die Frage stellt sich also, welche Akteure sich um solche Fragen kümmern müssten, um dem Pauschalierungseffekt Einhalt zu gebieten. Es braucht Akteure, die die vielfältigen Sicherheitsbedürfnisse der Frauen aufzeigen und in einem strukturellen Kontext analysieren können, indem sie auch sozioökonomische Aspekte in die geschlechtersensitive Konfliktanalyse einbeziehen. Wer kann das, wer macht das? Die detaillierten Beschreibungen des Alltags - dazu gehören auch ganz unspektakuläre Abläufe - müssen in den grösseren Zusammenhang des gesellschaftlichen Systems gestellt werden.

Erst die Analyse der tieferliegenden Ursachen von Ungleichheiten und des Transfers dieses Wissens in die für Care Arbeit zentralen Politikfelder bringen einen nachhaltigen und gendergerechten Frieden. Es braucht also ein Umdenken in der Friedens- und Sicherheitspolitik, damit die substantielle Bedeutung der riesigen Menge Arbeit von Frauen für die Friedensförderung und den Wiederaufbau anerkannt wird und sich entsprechend widerspiegelt, institutionell, finanziell und politisch. Es braucht auch neue Formen der Zusammenarbeit der Akteure der Friedensförderung, der Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschafts- und

<sup>56</sup> [https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/de/documents/themen/gender/NAP\\_1325\\_Broschuere\\_2013\\_131211\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/de/documents/themen/gender/NAP_1325_Broschuere_2013_131211_DE.pdf), Seite 5.

Sozialpolitik. Welche Frauen sich dann in den politischen Foren beteiligen bleibt offen: Wichtig ist, dass möglichst viele Frauen die Möglichkeit haben zu wählen und die politischen Entscheidungen mitzugestalten. Wenn Frauen überhaupt ihre Zeit und Erfahrungen für die Politik aufwenden, heisst das nicht automatisch, dass sie sich für Gerechtigkeit einsetzen, bloss weil sie Frauen sind. Denn nur wenn sie sich auch für gesellschaftliche Transformationen der Geschlechterverhältnisse und für strukturelle Gleichstellung einsetzen wird dies gelingen, was auch bedeutet, dass politische Projekte nicht ausschliesslich von Frauen, sondern auch mit Männern zusammen lanciert und getragen werden.

## 5. Ausblick

Die Förderung von Frieden und Sicherheit aus einer Genderperspektive bedeutet neben der diplomatisch-politischen Ebene und der Sicherheitspolitik auch Sozial- und Wirtschaftspolitik, wie im letzten Kapitel veranschaulicht wurde. Da nun der Wirkungsbereich des Schweizer NAP 1325 ursprünglich deutlich enger gefasst war und erst mit den weiteren Resolutionen immer stärker geöffnet wurde, ohne allerdings die institutionellen Anpassungen entsprechend strategisch anzugehen, sind neue Ansätze gefragt. Eine umfassende Strategie zur Umsetzung des Schweizer NAP 1325 ist nötig; gleichzeitig ist es aber auch wichtig, die einzelnen konkreten Handlungsfelder klar zu benennen. In jedem Kontext, sowohl in der Schweiz als auch in konfliktbetroffenen Ländern, müssen also die (thematisch) relevanten Politikbereiche herausgearbeitet und die Verknüpfungsmöglichkeiten mit einer gendergerechten Friedens- und Sicherheitspolitik diskutiert werden. Dabei handelt es sich nicht um erster Linie um technische Absprachen und institutionelle Machbarkeitsstudien, sondern um eine politische Schwerpunktsetzung in den Spannungsfeldern von Verteilung und Zugang, Schutz und Rechten von Frauen, um den Stellenwert der Produktions- und Reproduktionsarbeit in der Gesellschaft und um die Vorstellung einer langfristigen Friedensförderung.

Das letzte Kapitel fokussiert auf die Bedingungen, unter welchen die Frauen in der Postkonfliktgesellschaft von Bosnien-Herzegowina die Arbeit für das alltägliche Leben verrichten. Dabei zeigt es sich klar, dass die Sicherheit der Betroffenen erst gendergerecht ist, wenn sich Friedensförderung auch auf die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Aspekte des Alltagslebens bezieht und Prioritäten da setzt, wo Care-Arbeit strukturiert und organisiert wird (siehe dazu Schweizer NAP 1325, Fragilitätsagenda, S. 5). Wie das geschieht, hängt vom Kontext, von den Möglichkeiten und Einschränkungen des gesellschaftlichen Handlungsspielraums, sowie von den Fähigkeiten und Erfahrungen der in der Care Arbeit engagierten Organisationen und Personen ab.

Es geht also um die Definition sinnvoller Wiederaufbaustrategien nach einem Krieg, um die Frage der Nachhaltigkeit, um Finanzierung und Schwerpunktsetzungen bei Staatsbildungsprozessen. Dies sind politische Diskussionen, die ParlamentarierInnen ebenso wie die Schweizer Behörden in Hinblick auf die Ausrichtung der künftigen Friedens- und Sicherheitspolitik geführt werden müssen, soll sie denn gendergerechter sein. Die zivilgesellschaftlichen AkteurInnen haben einen grossen Einfluss, sei es mit Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit in der Schweiz, mit Aktivitäten in Konfliktregionen wie Projekte, Vernetzung und Stärkung von lokalen NGOs. Wichtig sind Prozesse und Orte, wo Erfahrungen aus unterschiedlichen Politikbereichen zu einem spezifischen Themenbereich der Agenda Frauen – Frieden – Sicherheit zusammengebracht und diskutiert werden.

Diese Überlegungen zeigen, dass die sozialen und wirtschaftlichen Voraussetzungen der Arbeit, die für das Leben schlechthin täglich verrichtet wird, Teil der Handlungsfelder für eine gendergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik sein müssen. Dies bedingt eine neue Diskussions- und Zusammenarbeitskultur, welche es erlaubt, die Erfahrungen der jeweiligen Fachbereiche für das Konzept von Frauen, Frieden, Sicherheit neu zu definieren. Was ist zu tun, wo sind Ansatzpunkte für eine neue gendergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik? Ausgangspunkt ist – aufgrund des Rahmenthemas Frauen, Friede, Sicherheit und NAP 1325 – die Praxis der Friedensförderung.

## 5.1 Ansatzpunkte

- Eine Transnationale Praxis: der nationalstaatliche Fokus, in der sich der Schweizer NAP 1325 zwangsläufig bewegt, muss aufgebrochen werden zugunsten einer grenzüberschreitenden Vorstellung von Sicherheit. Nur so ist es auch möglich, ein gendergerechtes Sicherheitsverständnis für die Friedenspolitik zu entwickeln, welches nicht von der (militärischen) Verteidigungs-idee geprägt ist.
- Aussenpolitik ist auch Innenpolitik: Der innenpolitische Blick auf die Friedensförderung öffnet konzeptuell, politisch und methodisch neue Wege und macht andere Zusammenhänge sichtbar; sinnbildlich dafür das Phänomen der Migration, das allein mit den Vorgaben des Nationalen Aktionsplan zu Frauen, Friede, Sicherheit nicht zu bewältigen ist, nimmt man die Ideen der UNSR 1325 ernst. Denn Schutz, Prävention, Partizipation gilt für alle Menschen, und der besonders risikobehaftete Alltag der Frauen „on the move“ ist selbstredend grenzüberschreitend (siehe im NAP 1325: Einbezug der neusten Entwicklungen auf internationaler Ebene, S. 5). Das fordert einen für Frauenorganisationen seit langem wichtigen transnationalen Ansatz, der auch die Genderbilder der (nationalen) Militärrhetorik grundlegend in Frage stellt, geschlechterspezifische Dichotomien aufbricht und Raum gibt für alternative Narrative von Sicherheit.
- Interdisziplinäre Perspektive: In wirtschafts- und sozialpolitischen Zusammenhängen ist viel genderspezifische Wissen vorhanden, es macht also Sinn, davon zu profitieren, Austauschforen zu schaffen und auch längerfristige Kooperationen aufzubauen, insbesondere wenn es um die strategische und finanzpolitische Planung der Politik geht (siehe im NAP 1325: Vertiefung der Koordination und Kohärenz zur Verstärkung der Wirkung).

Um diese neuen Wege zu gehen, bedarf es einer Offenheit, die eigene Praxis, die eigenen Instrumente und Methoden zu erweitern, es braucht Bereitschaft für neue Vernetzungen und Zusammenarbeitsformen und Fachgespräche, Anhörungen, Hearings, wo Beispiele lokaler konfliktbetroffener Kontexte aus den verschiedenen Perspektiven zum Beispiel von Wirtschafts-, Sozial- und Aussenpolitik diskutiert werden können. Aus diesem Lernprozess können die interessierten und sachkundigen Akteure Handlungsschwerpunkte entwickeln und je nach Möglichkeiten, Rolle und Funktion - gemeinsam oder einzeln - Prozesse zur Umsetzung entwickeln.

Der Bericht schliesst mit der Spurenzeichnung entlang seiner thematischen Schwerpunkte, die auch über die Ränder des Schweizer NAP 1325 hinausführen:

Um wirtschaftspolitische Fragen zu Finanzierung, Handel oder Steuermechanismen aus einer geschlechterspezifischen Perspektive anzugehen, ist Gender-Responsive Budgeting erfahrungsgemäss eine wirkungsvolle Methode. Der Zusammenhang mit Friedens- und Sicherheitspolitik ist indes weniger evident und soll anhand eines Beispiels erläutert werden: Der CEDAW-Ausschuss erhielt im März 2016 einen Bericht über die Auswirkungen der [Finanztransfersteuer auf die Geschlechterverhältnisse](#) in fragilen Kontexten des globalen Südens.<sup>57</sup> Sie zeigt, welche Wirkung Steuerpolitik auf die Stabilität hat und warum gewisse Länder zu einer Austeritäts-politik gezwungen werden, die mehr Ungleichheit schafft und Konflikte

---

57 Berne Declaration, Center for Economic and Social Rights, Global Justice Clinic, New York University School of Law and Tax Justice Network: State Responsibility for the Impacts of Cross-border Tax. Abuse on Women's Rights & Gender Equality Submitted on February 22, 2016 to the Committee on the Elimination of Discrimination against Women 65th Pre-Sessional Working Group, Geneva, March 7-11, 2016.

schürt. Gespart wird zuerst bei der (kostspieligen) Grundversorgung - Gesundheit, Wohnen, Mobilität. Hier ist kein Gewinn zu machen, es gibt nur Schulden. Der Abbau der Dienstleistungen führt zu Segregation und Ausschluss. Solche Sparprogramme treffen insbesondere die Frauen, da sie aufgrund der zugeschriebenen Rollen in die vom Abbau betroffenen Tätigkeitsfelder verwiesen werden; zum einen der Stellenabbau in den entsprechenden Sektoren, zum anderen unbezahlte Mehrarbeit, um den Abbau zu kompensieren. Wer genügend Einkommen hat, kann sich die Dienstleistungen kaufen. Wer kein Geld hat, büsst Lebensstandard ein und gerät in die Armutsfalle, ein Nährboden für Gewalt und Konflikte. Dagegen helfen keine identitätspolitischen Erklärungen. Gemäss dem Bericht tragen die reichen Länder des Nordens, auch die Schweiz, eine Verantwortung von weitreichender friedens- und sicherheitspolitischer Bedeutung. Wenn die Agenda Frauen-Frieden-Sicherheit ernst genommen wird, hat sie auch Gültigkeit bei finanzpolitischen Entscheidungen, weil damit das Konfliktpotential des Care-Regimes beeinflusst wird.

Die Friedensförderung kann das neue aus dem Austausch und den gemeinsamen Lernprozessen herauswachsende Wissen für ihre konkreten Arbeitszusammenhänge ebenso nutzbar machen wie NGOs, Politiker, Behörden der Entwicklungshilfe und Menschenrechtsarbeit, aber auch der Sozial-, Sicherheits- oder Wirtschaftspolitik.

Andere Formen der Repräsentation von Krieg und Frieden sind zu entwickeln, um der Bildung und Zementierung patriarchalischer Stereotypen und Wertezuschreibungen einen Riegel zu schieben. Dafür ist es wichtig, nach Stimmen und Perspektiven Ausschau zu halten, welche eine Alternative zu der im Mainstream stattfindenden Medienberichterstattung darstellen. Dies gelingt, wenn Berichte aus dem Alltag, lokale Stimmen, Darstellungen von Kunstschaffenden miteinbezogen werden, sei es durch Projekte, Kontextanalysen, gemeinsame Lernprozesse oder Workshops. Die Medienschaffenden sind wichtige Akteure, darum brauchen sie umgekehrt einen – aktuell durch institutionelle Bedingungen oft stark eingeschränkten – umfassenden Zugang zu dem von der Friedensförderung generierten Material.

Daneben lohnt es sich auch die bewährten, im Schweizer NAP 1325 gezogenen Aktionslinien für Frauen-Frieden- Sicherheit weiterzuentwickeln. Das betrifft insbesondere die Handlungsfelder der Personalpolitik (Anstellung, Förderung, Weiterbildung), die auf Instrumente zurückgreifen kann, welche vom eidgenössischen Büro für Gleichstellung ständig verbessert und weiterentwickelt werden – sofern das Budget dies zulässt. Die Bedeutung der Berichterstattung ist gerade hier wichtig, Rechenschaftspflicht ist einzufordern, sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von der Politik. Gerade in diesem Bereich gilt es innovative und auch qualitative Indikatoren zu entwickeln, welche eine wirkungsorientierte Berichterstattung ermöglichen, die über das Zählen von Frauen in Positionen hinausgeht. Hierfür müssten in Zukunft neue, qualitative Monitoring-Ansätze entwickelt und systematisch umgesetzt werden.

Der NAP gewichtet zu Recht die Bedeutung von Kohärenz und Koordination der Aktivitäten, von den Schnittstellen zu anderen nationalen Strategien und normativen Instrumenten. Solche Absichtserklärungen sind in der Umsetzung eine grosse Herausforderung. Um eine gemeinsame Praxis zu entwickeln, die zu einer Stärkung der gendergerechten Friedens- und Sicherheitspolitik führt, ist es wichtig, die guten Voraussetzungen im Bereich der Frauenrechte zu nutzen, die existierenden Instrumente UNSR 1325 und CEDAW sowie weitere zusammenzuführen und auf den bewährten und langjährigen Erfahrungen, die z.B. mit CEDAW gemacht wurden, aufzubauen.

## 5.2 Erkenntnisse

- Wenn Sicherheits- und Friedenspolitik gendergerecht sein soll und die Ziele von UNSR 1325 ernst genommen werden, braucht es für die Beseitigung der Ursachen von Gewalt, von strukturellen Ungleichheiten in Krieg und Frieden, von Diskriminierung und Rechtsverletzungen in Konfliktkontexten auch innenpolitische Strategien.
- Die Umsetzung von UNSR 1325 gewinnt durch die Verbindung mit CEDAW an Wirkungsmacht. Die Verbindlichkeit steigt; die Friedensförderung kann vom breiten Wissen und den Erfahrungen profitieren, welche Verwaltung, Zivilgesellschaft und Parlament mit CEDAW bereits gemacht haben; sie kann sich entsprechend vernetzen, ihre Erfahrungen an den Schnittstellen zu anderen relevanten Themen eingeben und sich weiterentwickeln. Für eine übergreifende Friedensförderung braucht es genügend Ressourcen für Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit, für Lernprozesse der interdisziplinären Zusammenarbeit und für Massnahmen, die den Zugang zu den Rechtsmitteln sicherstellen.
- Die Ziele der UNSR 1325 werden eher erreicht, wenn die zuständigen Stellen über differenzierte Informationen zu den Geschlechterverhältnissen in Konfliktgebieten verfügen, bevor sie Entscheidungen treffen. Für ihre Meinungsbildung sollen sich Entscheidungsträger in Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und NGOs auf vielfältige Darstellungen und Stimmen aus den Konfliktkontexten, Beschreibungen des Alltags durch lokale Frauen, Erfahrungsberichte und Fallstudien stützen. Besondere Unterstützung brauchen lokale Medien und Medienschaffende in der Produktion und Vermittlung, weil sie oft abhängig von Konfliktparteien sind und in der Berichterstattung eingeschränkt und kontrolliert werden.
- Um die Ziele der UNSR 1325 besser zu erreichen, muss die Arbeit, die Frauen im konfliktgeprägten Alltag unter grossen Druck verrichten, sichtbar werden, müssen die Zwischenräume ausgeleuchtet werden, wo Frauen ihre Strategien entwickeln, um den Unterhalt des Alltags zu gewährleisten, braucht es Informationen über die strukturellen Bedingungen, welche diese Tätigkeiten für die „menschliche Sicherheit“ einschränken.
- Friedens- und Sicherheitspolitik sind auch Wirtschaftspolitik. Budgetdebatten und Finanzentscheidungen geben Aufschluss über die sicherheitspolitische Ausrichtung eines Staates, über sein Konzept von menschlicher Sicherheit, über die Priorisierung sicherheitspolitischer Massnahmen. Um diese zu beeinflussen, müssen die Haushaltsverschiebungen genau unter die Lupe genommen werden, zum Beispiel mit Vergleichen der Trends bei Militärausgaben und Ausgaben in Gesundheit, Sozialleistungen und Bildung.
- Eine ganzheitliche Friedenspolitik heisst die tieferliegenden Konfliktursachen anzugehen und strukturelle Hindernisse der Gleichberechtigung zu beseitigen. Partizipation der Frauen in Friedensverhandlungen gelingt eher, wenn die Voraussetzungen für Frauen im Alltag verbessert werden. Friedensförderung heisst deshalb auch bessere Arbeitsbedingungen, mehr ökonomische Perspektiven, anerkannte Zeit für die Versorgungs-, Betreuungs- und Vernetzungsarbeit, welche meist von den Frauen gewährleistet wird.
- Die Zivilgesellschaft ist ein Konglomerat verschiedener Standpunkte und Perspektiven, Erfahrungen und Interessen, und in dieser Vielfalt eine wichtige Beobachterin von friedens- und sicherheitspolitischen Prozessen: Wie werden Bedrohungslagen definiert, welche Bedeutung kommt der „menschlichen Sicherheit“ zu, wie und wo genau widerspiegelt sich der Sicherheitsdiskurs bei politischen



Entscheidungen? Wo werden die Geschlechterunterschiede bemüht, wo wird neutral argumentiert? Dafür braucht es Gefässe, wo diese Meinungsbildung in der Zivilgesellschaft passiert, wo Stimmen laut werden können. Die AG 1325 ist ein Beispiel dafür.

- Eine gendergerechte Sicherheits- und Friedenspolitik richtet sich nach den Frauenrechten, dennoch besteht immer ein Risiko, dass das Schutzprinzip zum Leitprinzip wird. Einen solchen Spagat zwischen Schutz und Recht, Instrumentalisierung und Partizipation stellt die Agenda „Prävention extremistischer Gewalt“ dar. Zur Erfüllung der Ziele der UNSR 1325 müssen solche neuen Trends diesbezüglich sorgfältig analysiert werden, erst recht, weil sich da neue Handlungsoptionen für AkteurInnen von Frauen – Frieden – Sicherheit ergeben.
- Die Ziele der UNSR 1325 sind umfassend und weitreichend, sie implizieren interdisziplinäres, institutionsübergreifendes Handeln. Die Resolution allein kann dies nicht leisten, umso bedeutsamer ist ihre breitere Verankerung und Verknüpfung mit bestehenden Instrumenten und Ansätzen, auch mit dem Ziel, die friedenspolitische Geschlechterdebatte in die anderen Praxisfelder einfließen zu lassen, um der gendergerechten Friedenspolitik Dynamik zu verleihen.

# Das UNO-Programm Frauen – Frieden – Sicherheit: Die Folgeresolutionen der UNO Sicherheitsratsresolution 1325

## UNSR 1820 (2008)

legt den Akzent auf sexualisierte Kriegsgewalt als Kriegstaktik und klassifiziert diese als Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine wesentliche Handlung im Rahmen von Genozid.

## UNSR 1888 (2009)

fokussiert auf Mechanismen zur Umsetzung, wiederum eng bezogen auf geschlechtsspezifische und sexualisierte Kriegsgewalt. Zur Überprüfung wird die Funktion einer Sonderbeauftragten des Generalsekretärs geschaffen.

## UNSR 1889 (2009)

lanciert eine Sammlung von globalen Indikatoren für die vier Pfeiler Prävention, Partizipation, Schutz sowie Nothilfe und Wiederaufbau. Die Mitgliedstaaten und Organisationen sollen sie als Basis verwenden für die Berichterstattung. Der Generalsekretär ist aufgefordert, dem Sicherheitsrat systematisch Bericht zu erstatten über das Auftreten sexualisierter Gewalt gegen Zivilpersonen, vor allem gegen Frauen und Kinder. Für die Dokumentation soll er die Zusammenarbeit mit anderen relevanten UNO-Organen suchen und zum Schutz der Frauen in Friedensmissionen Sonderberaterinnen entsenden.

## UNSR 1960 (2010)

bekräftigt die Rolle des UN-Personals und der Friedensmissionen, um Gewalt während Konflikten entgegen zu wirken. Gleichzeitig wird der Generalsekretär ersucht, die Anstrengungen zur Anwendung der Nulltoleranzpolitik gegenüber sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch durch Person der Friedenssicherung und der humanitären Hilfe der Vereinten Nationen fortzusetzen. Diese Resolution empfiehlt auch einen Mechanismus für Monitoring, Analyse und Berichterstattung über konfliktbezogene sexualisierte Gewalt. Sie fordert Konfliktparteien zur Selbstverpflichtung auf, Verbote und Strafen gesetzlich zu regeln.

## UNSR 2106 (2013)

enthält kein neues Konzept, unterstreicht aber einmal mehr die Notwendigkeit, sexualisierte Gewalt strafrechtlich zu verfolgen und der Straflosigkeit einen Riegel zu schieben.

## UNSR 2122 (2013)

betont die Bedeutung des Programms Frauen – Frieden – Sicherheit für einen nachhaltigen Frieden und hält fest, dass es nur zu realisieren ist, wenn Staaten in das Empowerment von Frauen und in ihre verstärkte Beteiligung auf allen Ebenen von Entscheidungsprozessen investieren. Diese Resolution lädt den Generalsekretär ein, eine Globale Studie erstellen zu lassen zu den Mängeln und Herausforderungen bei der Umsetzung der UNO Resolution 1325.

## UNSR 2242 (2015)

verbindet das Programm Frauen – Frieden – Sicherheit mit dem UNO-Programm zur Bekämpfung des Terrorismus und ruft die Staaten dazu auf, diese Verbindung zu fokussieren. Gleichzeitig wird das Exekutivdirektorium des Ausschusses zur Bekämpfung des Terrorismus (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED) dazu angehalten, intensiver mit UN-Women zusammen zu arbeiten.

Dokumentation der UNO-Resolutionen zu Frauen, Frieden und Sicherheit:

- [www.womenshumanrights.ch](http://www.womenshumanrights.ch)
- das Grundlagenpapier des cfd "[Rechtlicher und institutioneller Kontext von UNSR 1325](#)"

# Quellen

## Links frühere NAPs, Berichte und weitere Dokumente auf der EDA-Website «Frauen und Sicherheit»

- <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/frieden/frauen-und-konflikte.html>
- [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/Menschenrechtehumanitaere-PolitikundMigration/Frauen-Frieden-und-Sicherheit\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/publications/Menschenrechtehumanitaere-PolitikundMigration/Frauen-Frieden-und-Sicherheit_de.pdf)
- Bericht der IDAG 1325 über die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zu Frauen, Frieden und Sicherheit. Umsetzungsphase 2014, September 2015: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/September-2015-Bericht-IDAG-1325-Umsetzung-phase-2014-Nationalen-Aktionsplan\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/September-2015-Bericht-IDAG-1325-Umsetzung-phase-2014-Nationalen-Aktionsplan_DE.pdf)
- Erster Nationaler Aktionsplan 2007: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7317.pdf>
- Zweiter Nationaler Aktionsplan 2010: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Bericht-ueber-die-Umsetzung-des-zweiten-NAP-1325\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/Bericht-ueber-die-Umsetzung-des-zweiten-NAP-1325_DE.pdf)
- Dritter Nationaler Aktionsplan 2013: [https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/de/documents/themen/gender/NAP\\_1325\\_Broschuere\\_2013\\_131211\\_DE.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/deza/de/documents/themen/gender/NAP_1325_Broschuere_2013_131211_DE.pdf)

## Links zu Dokumenten der UNO

- UN Women: Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325: <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>
- <http://wps.unwomen.org/en/global-study/focus-areas>
- <http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security>
- <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security>
- <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GComments/CEDAW.C.CG.30.pdf>
- <http://www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/guidebook-cedawgeneralrecommendation30-womenpeacesecurity-en.pdf?v=1&d=20150804T164306>
- [https://issuu.com/suba\\_gnwp/docs/implementing\\_locally\\_\\_inspiring\\_glo/1?e=8954983/6359858](https://issuu.com/suba_gnwp/docs/implementing_locally__inspiring_glo/1?e=8954983/6359858)
- [http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57\\_Agreed\\_Conclusions\\_\(CSW\\_report\\_excerpt\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw57/CSW57_Agreed_Conclusions_(CSW_report_excerpt).pdf)
- <http://www.peacewomen.org/member-states/civil-society-reviews>

- [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2122\(2013\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2122(2013)) (Resolution für die Global Study)
- <http://www.peacewomen.org/resource-centre/WILPF-PW-tools-and-resources>

## CEDAW

UNO-Menschenrechts-Konventionen, wie CEDAW und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte sehen Reportingmechanismen vor: Mitgliedsstaaten der UNO sind verpflichtet, dem zur Überwachung der Konvention geschaffenen Ausschuss in einem periodischen Rhythmus einen Staatenbericht vorzulegen, der über die Umsetzung Rechenschaft ablegt.

## Zusammenstellung von Mitteilungen, Berichte, Diskussionen zu 1325

- <http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/women-peace-and-security/CEDAW>
- <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>
- <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/index.html>
- <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983322/index.html>
- [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW/C/GC/30&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW/C/GC/30&Lang=en)
- <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/uno-organe/cedaw/rechtsprechung/vpp-bulgarien>
- [https://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Steuern/Switzerland\\_CEDAW\\_Submission\\_TaxFinance\\_1mar2016.pdf](https://www.evb.ch/fileadmin/files/documents/Steuern/Switzerland_CEDAW_Submission_TaxFinance_1mar2016.pdf)
- [http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/CEDAW/MM\\_CEDAW-Ausschuss\\_-\\_post\\_Beijing\\_Schweiz.pdf](http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/CEDAW/MM_CEDAW-Ausschuss_-_post_Beijing_Schweiz.pdf)
- <http://www.ekf.admin.ch/dokumentation/00596/>
- [http://www.cfd-ch.org/pdf\\_temp/2015\\_Grundlagenpapier\\_1325.pdf](http://www.cfd-ch.org/pdf_temp/2015_Grundlagenpapier_1325.pdf)

## Militarisierung, Waffenhandel, Kriegsmaterialwirtschaft

- <http://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/publications/10112-gender-based-violence-and-the-arms-trade-treaty>
- <http://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/publications/10441-women-weapons-and-war-a-gendered-critique-of-multilateral-instruments>
- <http://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Publications/preventing-gbv.pdf>
- <http://www.css.ethz.ch/publikationen/studie-sicherheit.html>

- [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Die-Schweizer-Strategie-zur-Bekaempfung-des-internationalen-Handels-und-des-Missbrauchs-von-Kleinwaffen-und-leichten-Waffen\\_de.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Die-Schweizer-Strategie-zur-Bekaempfung-des-internationalen-Handels-und-des-Missbrauchs-von-Kleinwaffen-und-leichten-Waffen_de.pdf)
- Cynthia Cockburn: Gender and Militarism, Lecture at Ankara University KASAUM (2014) <http://www.cynthiacockburn.org/BlogAnkaraGen%26Mil.pdf>
- Cynthia Cockburn: Antimilitarism: Political and Gender Dynamics of Peace Movements. Palgrave Macmillan, London 2012

### Human Security

- Human Security = Women's Security? Keine nachhaltige Sicherheitspolitik ohne Geschlechterperspektive. Tagungsdokumentation mit Texten von Gitti Hentschel, Ilse Lenz, Bettina Schneider, Claudia von Braunmühl, Astrid Ritter-Weil, et al, überarbeitete 2. Auflage, 2007. [https://www.gwi-boell.de/sites/default/files/human\\_security-i.pdf](https://www.gwi-boell.de/sites/default/files/human_security-i.pdf)
- Asha Hans, Betty A. Reardon (Ed.): The Gender Imperative. Human Security VS State Security. Routledge India, 2010

### Versicherheitlichung

- Alexander Brand: Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung, deutscher Entwicklungspolitik. In: PERIPHERIE Nr. 122/123, 31. Jg. 2011, S. 209-235, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster
- Barbara Lüthi, Patricia Purtschert (Hg.): Sicherheit und Mobilität – Sécurité et mobilité. Traverse, Zeitschrift für Geschichte – Revue d'histoire, Band 2009
- Katharina Stöckli, Die andere Hälfte der Bevölkerung – Frauen als „Ressource“ für Sicherheit und Frieden.
- Analyse des US Counterinsurgency Engagements in Afghanistan am Beispiel der Female Engagement Teams (FETs) aus einer kritisch-feministischen Perspektive. Arbeit im Rahmen des CAS Civilian Peace Building 2014/15 (swisspeace), zu beziehen unter [annemarie.sancar@swisspeace.ch](mailto:annemarie.sancar@swisspeace.ch)
- Ilija Trojanow und Juli Zeh: Angriff auf die Freiheit: Sicherheitswahn, Überwachungsstaat und der Abbau bürgerlicher Rechte. Hanser, 2009
- Katrin Meyer: Krisis des Machtbegriffs und Kritik der Gewalt, in: *studies philosophica*. Jahrbuch der Schweizerischen Philosophischen Gesellschaft, Bd. 74, Basel: Schwabe 2015, S. 93-105.
- Katrin Meyer: Gouvernementale Sicherheit, vergeschlechtlichte Risiken und das feministische Potential geteilter Sorge, in: *Gouvernementalität und Geschlecht*. Politische Theorie im Anschluss an Michel Foucault, Hrsg. von Brigitte Bargetz, Gundula Ludwig, Birgit Sauer, Frankfurt a.M./New York: Campus 2015, S. 139-160. [http://www.campus.de/buecher-campus-verlag/wissenschaft/politikwissenschaft/gouvernementalitaet\\_und\\_geschlecht-4462.html](http://www.campus.de/buecher-campus-verlag/wissenschaft/politikwissenschaft/gouvernementalitaet_und_geschlecht-4462.html) <https://genderstudies.unibas.ch/zentrum/personen/profil/portrait/person/meyer/>

- Tobias Manzner ,Demokratie und Sicherheit. In Regina Ammicht Quinn Sicherheitsethik, Wiesbaden 2014, 107-122. <http://www.springer.com/us/book/9783658032029>

### Beiträge zu sozial- und wirtschaftspolitischen Aspekten von Arbeit

- Stéphanie Seguino, Financing for Gender Equality in the Context of the Sustainable Development Goals. Discussion Paper, UN WOMEN 2016 <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2016/3/financing-for-gender-equality-in-the-context-of-the-sustainable-development-goals>
- Stephanie Seguino, Financing Gender Equality: Macroeconomic Policies for Leveraging Resources. Paper on behalf of the Second Committee of the General Assembly on "Financing for Gender Equality" 2007 <http://www.un.org/esa/coordination/Seguino%20Financing%20for%20Gender%20Equality.pdf>
- Mascha Madörin, Das Auseinanderdriften der Arbeitsproduktivitäten: Eine feministische Sicht. Zürich. Denknetz JB 2012, 56-70
- Cynthia Enloe: Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics, revised and updated Second Edition. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London 2014
- UNRISD Research and Policy Brief 9; Why Care Matters for Social Development, Geneva, 2010 <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpPublications%29/25697FE238192066C12576D4004CFE50?OpenDocument>
- UNRISD Research and Policy Brief 5; Transformative Social Policy, Geneva, 2006 <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpPublications%29/C77A2891BC2FD07FC12572130020B2AC?OpenDocument>

### Weitere Publikationen

- Judith Butler: Raster des Krieges. Warum wir nicht jedes Leid beklagen. Campus Verlag, Frankfurt/ New York, 2010
- Judith Butler: Krieg und Affekt. Diaphanes, Zürich-Berlin, 2009
- Cynthia Cockburn: <http://www.cynthiacockburn.org/>
- Sidonia Gabriel und Annemarie Sancar, Gendergerechte Friedenspolitik. Friedensarbeit und Frauenrechte im Spiegel von KOFF. KOFF Essential 01/2015. [http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Essentials/Essential\\_1\\_2015\\_KOFF.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Essentials/Essential_1_2015_KOFF.pdf)
- Fionnuala Ní Aoláin, Associate Director Transitional Justice Institute, Ulster University: <http://transitionaljustice.ulster.ac.uk/>
- Franziska Müller: Menschliche Sicherheit. Spielraum oder Falle für die feministische Friedenspolitik?, FAMA – Die feministisch-theologische Zeitschrift der Schweiz, 3/2010

- Thania Paffenholz: Inclusive Politics: Lessons from and for the New Deal, Journal of Peacebuilding & Development, 2015, 10, 1, 84
- Thania Paffenholz, Nick Ross, Steven Dixon, Anna-Lena Schluchter, Jacqui True: Making Women Count – Not Just Counting Women. Assessing Women’s Inclusion and Influence on Peace Negotiations. Geneva Inclusive Peace and Transition Initiative (The Graduate Institute of International and Development Studies), UN Women 2016
- Annemarie Sancar, Was ist Gewaltfreiheit? Zur Deutung der Darstellung von Frauen, Krieg und Frieden. Frauenkonferenz des SEK, 16. März 2015 . [http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/frauen/fk\\_26\\_2015/fk\\_150316\\_referat\\_sancar.pdf](http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/frauen/fk_26_2015/fk_150316_referat_sancar.pdf)
- security check – Sicherheitsdebatten feministisch durchleuchtet, cfd-Dossier 2007. Zu beziehen bei cfd, [info@cfd-ch.org](mailto:info@cfd-ch.org)

### Interessante Webseiten von spezialisierten Organisationen der Zivilgesellschaft

- <https://www.frient.de/>
- <http://www.1000peacewomen.org/>
- <https://www.womenpeacemakersprogram.org/>
- <http://wilpf.org/>
- <http://www.reachingcriticalwill.org/>
- <http://www.gwi-boell.de/de/2012/06/28/5-jahre-gunda-werner-institut>
- [http://www.postbeijing.ch/cms/front\\_content.php?idcatart=309&lang=1](http://www.postbeijing.ch/cms/front_content.php?idcatart=309&lang=1)
- [www.izfg.unibe.ch/](http://www.izfg.unibe.ch/)

### swisspeace

- [http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Essentials/1\\_2016\\_online.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Essentials/1_2016_online.pdf)
- [http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Critical\\_Reflection\\_ab\\_2013/Integrating\\_Gender\\_into\\_the\\_New\\_Deal\\_CR.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Critical_Reflection_ab_2013/Integrating_Gender_into_the_New_Deal_CR.pdf)
- [http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/Media/Publications/Critical\\_Reflection\\_ab\\_2013/Critical\\_reflections\\_NewDeal\\_2013.pdf](http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Critical_Reflection_ab_2013/Critical_reflections_NewDeal_2013.pdf)



# Autorinnen Herausgeberinnen

## NGO-Arbeitsgruppe Frauen Frieden Sicherheit

Vertreterinnen von friedenspolitischen Frauenrechtsorganisationen diskutieren die Bedeutung und Wirksamkeit des WPS Programms für die Frauenrechte und die Geschlechterverhältnisse und entwickeln Impulse für eine gendergerechte Friedenspolitik. Die Plattform für diese Debatte bietet das Kompetenzzentrum für Friedensförderung KOFF, ein von swisspeace moderiertes Austausch- und Dialognetzwerk zur Stärkung der Schweizer Friedensförderung, in dem KOFF zusammen mit seinen Trägerorganisationen strategische Alternativen, Policy-Empfehlungen und gemeinsame Initiativen für Frieden entwickelt. Die Geschichte der Arbeitsgruppe ist nachzulesen im KOFF Essential «Gendergerechte Friedenspolitik».

## Autorinnen

Sarah Diack, lic.iur. CAS Civilian Peacebuilding, seit anfangs 2015 Programmverantwortliche für Friedenspolitik beim cfd

Agnes Hohl, Historikerin, arbeitet im Staatsarchiv des Kantons Zürich. Seit 1996 ist sie aktiv bei den Frauen für den Frieden Schweiz, seit 1995 im Vorstand und in der Redaktion der Zeitschrift «Frauenstimme».

Franziska Müller, MAS Gender/Cultural Studies arbeitet als Journalistin und Expertin zu Genderthemen. Sie ist Gründungs- und Vorstandsmitglied des interdisziplinären Netzwerks WIDE Switzerland (Women in Development Europe).

Rayelle Niemann, arbeitet als freie Kuratorin. Ihre jüngsten Projekte bezogen sich auf die Situation und das kreative Arbeiten in Syrien und anderen arabischen Ländern, die Hilfsökonomie sowie die Partizipation von MuslimInnen in der Schweiz. 2008 gründete sie die Internetplattform City Sharing .

Meike Sahling, Theologin und Diplom-Fundraiserin, ist seit Ende 2012 Geschäftsführerin von Friedens-Frauen Weltweit (PWAG).

Annemarie Sancar, Sozialanthropologin, PhD, arbeitet bei arbeitet bei Kompetenzzentrum Friedensförderung von swisspeace zu Geschlechter- und sicherheitspolitischen Fragen. Sie ist in der feministischen Politik aktiv, war von 1996-2003 für das Grüne Bündnis im Stadtparlament von Bern und ist im Vorstand von WIDE Switzerland (Women in Development Europe).

## Mitarbeit

Sidonia Gabriel, Soziologin, arbeitet bei swisspeace, wo sie den Themenbereich Policy and Platform sowie KOFF leitet. Sie ist spezialisiert in Friedensförderung und konflikt sensitiven Methoden und verfügt über langjährige Arbeitserfahrungen in Konfliktkontexten.

Carmen Meyer, Dr. med. seit 2013 Geschäftsleiterin des cfd, Spezialisiert in Kinder- und Frauenrechtsfragen, verfügt über langjährige Arbeitserfahrungen in der internationalen Zusammenarbeit in Konflikt- und Postkonfliktländern in West- und Ostafrika.

## Lektorat

Sybille Ganz, SLA phil. hist., MAS Interkulturelle Kommunikation, Inhaberin ttt trainingthetrainers (www.trainingthetrainers.ch), Nationalkomitee Peace Brigades International PBI, Projekterfahrung in der Weiterbildung von Lehrkräften u.a. in Tanzania und Ukraine.





