

Frauen und Frieden und Sicherheit

15 Jahre UN-Sicherheitsratsresolution 1325: Wenig Grund zum Feiern

Simone Wisotzki



Dr. Simone Wisotzki, geb. 1968, ist Vorstandsmitglied, Projektleiterin und Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmbereich Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) in Frankfurt/Main. Sie hat an der Jubiläumsveranstaltung zur Resolution 1325 im Oktober in New York teilgenommen.

Der 15. Jahrestag der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 war gut vorbereitet. In einem Überprüfungsprozess zogen die UN-Institutionen unter Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Frauenorganisationen eine kritische Bilanz. Während auf der normativen Ebene mit nunmehr acht Resolutionen zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ viel geleistet wurde, bleiben die Umsetzungserfolge für die Frauen in den Kriegs- und Konfliktgebieten dieser Welt bescheiden.

Im Oktober 2015 ›feierte‹ der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zusammen mit zahlreichen Aktivistinnen der transnationalen Zivilgesellschaft die Resolution 1325 ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹. Die Freude war allerdings relativ verhalten. Im Jahr 2000, als die Resolution im Sicherheitsrat einstimmig verabschiedet worden war, waren das Thema Frauen, Frieden, Sicherheit und das Ziel einer stärkeren Geschlechtergerechtigkeit ein Novum für eine Institution, die sich ansonsten mit der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit meist auf rein staatlicher Ebene beschäftigt. 15 Jahre später wird deutlich, dass sich vor allem die weltpolitische Lage und die Bedrohungen stark geändert haben. Nicht die Zahl, wohl aber die Intensität der Konflikte hat zugenommen. In vielen Konflikten sieht sich ein Großteil der Zivilbevölkerung durch Brutalität und Gefahr für Leib und Leben zur Flucht gezwungen. Weltweit waren im Jahr 2014 knapp 60 Millionen Menschen von Flucht und Vertreibung betroffen, verglichen mit rund 37,5 Millionen noch vor zehn Jahren.¹

Es sind vor allem Frauen und Mädchen, die im Kriegsgeschehen viel Leid erfahren. Sie erfahren Leid als zurückgebliebene Ernährerinnen ihrer Familien, als Flüchtlinge, als Opfer von gezielter Gewalt gegen die Bevölkerung und als Opfer von sexualisierter, geschlechtsspezifischer Gewalt. Mit Resolution 1325 konnten Aktivistinnen nicht nur die Aufmerksamkeit des Sicherheitsrats, sondern auch der internationalen Politik und der Weltöffentlichkeit auf Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte richten. Resolution 1325 und der mit ihr verbundene Umsetzungsprozess der darin enthaltenen Forderungen waren ein Meilenstein. Doch heute zeigt sich, wie schleppend die Verwirklichung der vielen Forderungen verläuft. Wachsende Enttäuschung und Frustration über zähe Prozesse in der Politik und die zunehmende Not in den vielen Krisengebieten der Welt machen sich vor allem in den Reihen der transnationalen Zivilgesellschaft breit. Sie brachte ihren Ärger auch

bei der Debatte über die Umsetzung der Resolution am 13. und 14. Oktober 2015 in New York zum Ausdruck.²

Entstehungsgeschichte und normative Grundlagen

Die Verabschiedung der Resolution 1325 am 31. Oktober 2000 wurde von Staaten wie zivilgesellschaftlichen Gruppen und Aktivistinnen als ein wichtiger Erfolg gefeiert. Die Agenda zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ war das Ergebnis einer langjährigen Bewusstseinskampagne von Frauengruppen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs).

Das Thema Frauenrechte wurde schon bald nach Gründung der Vereinten Nationen in der 1946 geschaffenen Kommission für die Rechtsstellung der Frau (CSW) institutionell verankert. Im Jahr 1979 folgte die Kodifizierung in der Frauenrechtskonvention (CEDAW). Auf der Vierten Weltfrauenkonferenz im Jahr 1995 in Beijing wurde ›Frauen in bewaffneten Konflikten‹ als ein wichtiges Thema genannt.

Resolution 1325 wurde als ein Erfolg gefeiert, weil damit erstmals frauenrechts- und geschlechterpolitische Belange bis auf die maßgebliche Entscheidungsebene der Vereinten Nationen – den Sicherheitsrat – gelangten. Resolution 1325 gleicht von ihrer Anlage her einem Aktionsprogramm. Darin werden das UN-Sekretariat und die Mitgliedsstaaten aufgefordert, Frauenrechte sowie Aspekte der Geschlechtergleichheit und -gerechtigkeit stärker in den Blick zu nehmen und in politische Maßnahmen umzusetzen. In ihr sind unter anderem Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung von Frauen an sicherheitspolitischen Entscheidungsprozessen, nach Schutz vor und Prävention von Gewaltakten verankert. Vor allem sollen Frauen in Friedensverhandlungen und -prozessen stärker eingebunden werden. Seit Verabschiedung der Resolution 1325 hat der UN-Sicherheitsrat sieben weitere Resolutionen zu ›Frauen und Frieden und Sicherheit‹ angenommen, die diese Ziele weiter ausdifferenzieren.

In den nachfolgenden Resolutionen 1820(2008), 1888(2009), 1960(2010) und 2106(2013) steht die Bekämpfung der sexualisierten Gewalt gegen Frauen und Mädchen im Mittelpunkt. Im Jahr 2007 initiierte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt in Konflikten, in der 13 UN-Organisationen zusammenarbeiten.³ Mit Resolution 1888 wurde im Jahr 2009 der Posten eines Sonderbeauf-

Frauen und Frieden und Sicherheit Resolutionen des Sicherheitsrats 2000 bis 2015

Resolutionsnummer	Datum	Thema
S/RES/1325(2000)	31. Oktober 2000	Stärkere Mitwirkung von Frauen an Friedensprozessen und Berücksichtigung bei allen Friedensmissionen
S/RES/1820(2008)	19. Juni 2008	Sofortige und vollständige Einstellung sexueller Gewalthandlungen gegen Zivilpersonen während und nach Konflikten; Anerkennung sexueller Gewalt als Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit
S/RES/1888 (2009)	30. September 2009	Einbeziehung von Frauen in Friedenssicherungsmissionen, Sensibilisierung der Truppen und Auftrag, Frauen und Mädchen vor sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten zu schützen
S/RES/1889 (2009)	5. Oktober 2009	Maßnahmen zur Verbesserung der Mitwirkung von Frauen in Friedensprozessen
S/RES/1960 (2010)	16. Dezember 2010	Detaillierte Informationen über Personen, die der sexuellen Gewalt in bewaffneten Konflikten verdächtig sind, Betonung der Verantwortung der Führungsspitze der jeweiligen Missionen
S/RES/2106 (2013)	24. Juni 2013	Zielgerichtete Sanktionen gegen die Urheber sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten, Betonung der Prävention sexueller Gewalt
S/RES/2122 (2013)	18. Oktober 2013	Stärkung der Rolle der Frauen in allen Phasen der Konfliktprävention und -lösung
S/RES/2242 (2015)	13. Oktober 2015	Systematische Beteiligung von Frauen in Friedensverhandlungen und -prozessen; Gezielte Sanktionen gegen Terrorgruppen bei geschlechtsspezifischen Verbrechen; Null-Toleranz bei sexuellem Missbrauch durch Friedenstruppen
Quelle: Autorin und www.un.org/depts/german/sr/sr_them/frauen.htm		

tragten des Generalsekretärs für sexuelle Gewalt in Konflikten eingerichtet. Der Amtsinhaber oder die Amtsinhaberin berichtet dem Sicherheitsrat seitdem regelmäßig über das Ausmaß solcher Gewaltformen weltweit. Die Resolutionen zu Frauen und Frieden und Sicherheit werden auch als WPS-Agenda (women and peace and security) bezeichnet. Im Jahr 2010 schuf die UN-Generalversammlung schließlich UN Women, in der die politischen Ziele Geschlechtergleichheit und Frauenrechte gebündelt werden sollten. UN Women wurde darum auch folgerichtig mit der Federführung des 1325-Überprüfungsprozesses betraut.

Der 1325-Überprüfungsprozess: Viel Aufmerksamkeit, wenig Erfolg?

Mit Resolution 2122 beschloss der UN-Sicherheitsrat auf Ersuchen des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon im Jahr 2013, einen Überprüfungsprozess auf den Weg zu bringen. Die Ergebnisse einer Studie⁴ dienten Ban als Grundlage für die Berichterstattung an den Sicherheitsrat. 110 Delegierte und drei geladene Vertreterinnen der Zivilgesellschaft betonten in der zweitägigen offenen Debatte am 13. und 14. Oktober 2015 in New York die Bedeutung der Frauenrechtsperspektive für die Friedens- und Sicherheitsagenda.

Bereits vor Beginn der Debatte verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig eine neue Resolution zur WPS-Agenda. Resolution 2242 vom 13. Oktober 2015 war von Spanien gemeinsam mit Großbritan-

nien eingebracht und von weiteren 71 Staaten unterstützt worden. Obwohl thematisch zwischen den ständigen und nichtständigen Mitgliedern des Rates weitgehende Einigkeit herrschte, waren diesem Beschluss intensive Verhandlungen vorausgegangen. Russland brachte Einwände gegen die Formulierung einer neuen Norm vor, die dem Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus ermöglichen sollte, Sanktionen zu beschließen, wenn Akteure oder Staaten sich geschlechtsspezifische Verbrechen zu Schulden kommen haben lassen. Am Ende einigten sich die Staaten auf eine abgeschwächte Formulierung (Abs. 6), die dem Ausschuss jedoch Spielraum für Sanktionen eröffnet, um geschlechtsspezifische Verbrechen gezielt zu ahnden.

Resolution 2242 enthält einige neue Elemente und bemüht sich darum, Prioritäten für die weitere Umsetzung der WPS-Agenda zu setzen. So ruft die Resolution die UN, hier vor allem die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), dazu auf,

¹ World at War: UNHCR Global Trends — Forced Displacement in 2014, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Genf 2015.

² Näheres zur Debatte siehe: www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security

³ Siehe: www.stoprapenow.org/

⁴ Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325 (im Folgenden zitiert als ›Global Study‹), UN Women, New York 2015.

Eine wichtige Neuerung ist, dass Männer und Jungen künftig stärker in den Blick genommen werden, um Frauenrechte durchzusetzen.

Frauenrechte in ihren Friedensmissionen stärker zu berücksichtigen, Frauen Zugang zu Gerichten auch in Kriegszeiten zu ermöglichen und das humanitäre Engagement von Frauenorganisationen zu unterstützen. Eine wichtige Neuerung ist, dass Männer und Jungen künftig stärker in den Blick genommen werden, um Frauenrechte durchzusetzen.⁵ Resolution 2242 betont, dass Militär- und Polizeikräfte genderspezifisch ausgebildet werden sollen und dass Verdachtsfällen von sexuellem Missbrauch nachgegangen und die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden müssen. Schließlich ruft die Resolution alle Staaten weltweit dazu auf, die nationalen Defizite in der Umsetzung der WPS-Agenda zu beseitigen. Bislang haben erst 55 Staaten Nationale Aktionspläne (NAPs) verabschiedet.

Kritik der Zivilgesellschaft

Als Ergebnis der globalen Studie zur Umsetzung von 1325⁶ zeigte sich rasch die große Kluft zwischen der Normsetzung der internationalen UN-Diplomatie und der Situation in den Ländern. Unter Federführung von Radhika Coomaraswamy, der ehemaligen Sonderberichterstatterin über Gewalt gegen Frauen, und mit Unterstützung von UN Women arbeiteten Diplomaten der verschiedenen Regionen mit wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Expertinnen zusammen, Studien wurden in Auftrag gegeben und 47 Berichte von NGOs eingearbeitet. Auf eine Umfrage zu den Fortschritten durch Resolution 1325 antworteten 317 NGOs aus 71 Staaten.

Ohne Zweifel ist die Aufmerksamkeit für die Ziele Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte in den vergangenen 15 Jahren weltweit gestiegen. In Friedensprozessen dient Resolution 1325 zivilgesellschaftlichen Aktivistinnen oftmals als Referenzpunkt, um ihren Forderungen nach mehr Teilhabe Nachdruck zu verleihen. Geschlechtsspezifische Normen sind heute weiter ausdifferenziert, geschlechtsspezifische Verbrechen sind durch die internationale Rechtsprechung des Ruanda- und des Jugoslawien-Tribunals sowie des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) als Straftatbestand anerkannt. Trotz dieser Erfolge auf der normativen Ebene bemängeln Aktivistinnen, dass auch 15 Jahre nach der Umsetzung der WPS-Agenda sich im Leben von Frauen und Mädchen kaum etwas geändert habe. Kritik üben Frauenorganisationen an der weiterhin unzureichenden Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen, an den Übergangsprozessen und dem Wiederaufbau in Nachkriegssituationen. Die Kritik zielt ferner auf unzureichende und nichtnachhaltige Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Projekten der Entwicklungszusammenarbeit mit expliziter Geschlechterperspektive. Die Studie verweist darauf, dass sich die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Geschlechterbezug in den vergangenen 15 Jahren ver-

vierfacht hätte. Blickt man jedoch auf das gesamte Budget für Entwicklungszusammenarbeit der OECD-DAC-Staaten,⁷ dann sind dies nur sechs Prozent.⁸ Zahlen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP) bestätigen diese Finanzierungsdefizite: So sind nur vier Prozent der Projekte zum wirtschaftlichen Wiederaufbau in sechs Nachkriegsstaaten für Frauenprojekte vorgesehen, obwohl auch hier die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf Erfolge und Nachhaltigkeit solcher Projekte hinweisen.

Frauenorganisationen kritisieren, dass in den nunmehr acht WSP-Resolutionen keinerlei Verpflichtungen für die Staaten enthalten sind, die geforderten Maßnahmen in nationale Gesetze umzusetzen – obwohl Beschlüsse des Sicherheitsrats laut UN-Charta für alle Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind. Es fehlt an einem institutionell auf UN-Ebene verankerten, globalen Weiterverfolgungsmechanismus (follow-up), wie ihn Konventionen wie CEDAW vorsehen. Auch sei die WPS-Agenda bei UN Women angesiedelt, einer chronisch unterfinanzierten UN-Organisation, während sich UNDP und DPKO die Umsetzung der Agenda zu wenig zu Eigen machten.⁹ In den Nationalen Aktionsplänen der einzelnen Staaten würden die Akzente oftmals allein auf die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gelegt und andere, wichtige Forderungen von 1325, welche die Akteursqualitäten von Frauen betonen, vernachlässigt – etwa bei Fragen verbindlicher Quoten oder anderer Formen der politischen Beteiligung.

Partizipation

Von den 1168 Friedensabkommen, die zwischen 1990 und 2014 weltweit unterzeichnet wurden, erwähnen im Durchschnitt nur 18 Prozent Frauen oder geschlechtsspezifische Belange.¹⁰ Immerhin zeigt die Statistik eine Zunahme seit der Resolution 1325 im Jahr 2000. Auch in Friedensprozessen bleiben Frauen unterrepräsentiert: Von den 31 größeren Friedensprozessen zwischen 1992 und 2011 waren nur zwei Prozent der Konfliktvermittler und neun Prozent der Beteiligten weiblich.¹¹ In den letzten 15 Jahren hat sich der Haushalt für die UN-Friedenssicherung verdreifacht, auch das zivile Personal und die militärischen Einsatzkräfte sind deutlich angewachsen. Gleich geblieben ist hingegen der Anteil der Frauen im militärischen Bereich von Friedensmissionen. Dies liegt unter anderem daran, dass die wichtigsten truppenstellenden Staaten, wie Bangladesch, Indien und Pakistan, nur wenige Soldatinnen im Militär haben. Insgesamt sind nur drei Prozent der gesamten militärischen UN-Friedenssicherungskräfte weiblich.¹² Auch in Führungspositionen sind selten Frauen zu finden; erstmals hat 2014 mit der Norwegerin Kristin Lund eine Frau die militärische Führungsposition in einer UN-Mission übernommen, in der UNFICYP auf Zypern.

Kritik üben Frauenorganisationen an der weiterhin unzureichenden Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen, an den Übergangsprozessen und dem Wiederaufbau in Nachkriegssituationen.

Schutz und Prävention

Die gezielte und häufig geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen bleibt in bewaffneten Konflikten allgegenwärtig. Die globale Studie merkt an, dass sexualisierte, geschlechtsspezifische Verbrechen während gewaltsamer Konflikte oder auch nach deren Beendigung nur selten auf nationalstaatlicher Ebene gerichtlich aufgearbeitet und geahndet werden.¹³ Zu ähnlichen Ergebnissen gelangt die Studie im Hinblick auf den Schutz von Frauen und Mädchen, vor allem während oder nach bewaffneten Konflikten. Sexualisierte, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, aber auch gegen Männer, werde in nahezu allen gewaltsamen Konflikten weltweit angewandt, oft als Kriegsstrategie. Dazu passt der jüngste Bericht der Anklagebehörde des IStGH in Bezug auf Darfur, Sudan, an den UN-Sicherheitsrat. Darin steht, dass sie nunmehr der höchsten Zahl an Verdachtsfällen von sexualisierter, geschlechtsspezifischer Gewalt nachgingen.¹⁴ Seit zehn Jahren überziehen Milizen in Darfur vor allem Frauen und Mädchen mit dieser Form von Gewalt, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft eingreift oder die Täter zur Verantwortung gezogen werden.

Der Bericht des UN-Generalsekretärs über sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen listet 19 Staaten auf, in denen sexualisierte Delikte zum Teil der Kriegstaktik geworden sind.¹⁵ Schlagzeilen machen auch die Berichte über systematische, sexualisierte Gewalt vor allem gegen ethnische Minderheiten durch die Terrormiliz ›Islamischer Staat‹ (IS) in Syrien und Irak. In Nigeria sollen seit dem Jahr 2014 mehr als 2000 Frauen und Mädchen durch Boko-Haram-Milizen verschleppt und versklavt worden sein.

Die Irakerin Yanar Mohammad von der ›NGO Working Group on Women, Peace and Security‹ berichtete¹⁶ bei der Debatte zur Umsetzung von Resolution 1325 aus Irak von der Brutalität der IS-Milizen, kam aber auch auf die tieferliegenden Gründe für die Flucht und Vertreibung der irakischen Bevölkerung zu sprechen. Um die gegenwärtige Krise für die irakischen Frauen zu verstehen, müsste man sich den Wiederaufbau durch die westlichen Koalitionsstreitkräfte von 2003 anschauen, in denen eine Regierung allein auf der Grundlage ethnischer Segregation und Religionszugehörigkeit gebildet worden sei. Die säkularen Frauenrechte seien im Zuge der Verfassungsänderung abgeschafft worden, um die Interessen religiöser Gruppierungen zu wahren. Seitdem unterlägen die Frauen nicht nur einer diskriminierenden Gesetzgebung, sondern seien aus dem öffentlichen Leben auch weitgehend herausgedrängt worden. Die Bedrohungen durch den IS hätten das Leben für viele Irakerinnen unerträglich gemacht, so dass Flucht der einzige Ausweg sei.¹⁷

Friedensprozesse und Wiederaufbau nach Konflikten

Wissenschaftlichen Studien zufolge werden durch eine geschlechtergerechte Beteiligung Friedensschlüsse erfolgreicher und Friedensprozesse stabiler. Sind Frauen an Friedensverhandlungen beteiligt, steigt die Chance auf einen Friedensvertrag. Dies zeigt eine Untersuchung von 40 Friedensprozessen der jüngeren Vergangenheit, unter ihnen beispielsweise Liberia, Südafrika oder Nordirland.¹⁸ Gleichzeitig weisen Expertinnen darauf, dass es dabei nicht allein auf die zahlenmäßige Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen ankomme, sondern auf deren geschlechtersensible Fähigkeiten und Kenntnisse. Kein Friedensabkommen zwischen 1990 und 2000 hat geschlechterpolitische Belange oder Frauen überhaupt erwähnt. Im Jahr 2014 nannten immerhin 67 Prozent der Friedensabkommen die Resolution 1325. Der jüngste Bericht des UN-Generalsekretärs zur Umsetzung von 1325 zeigt, dass im Jahr 2014 Expertise mit einer expliziten Geschlechterperspektive in sechs von neun Friedensverhandlungen nachgefragt und vom Stand-by-Team für Mediation der Vereinten Nationen angeboten wurde.¹⁹ Eigentlich sollte diese Un-

Sexualisierte, geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen, aber auch gegen Männer, werde in nahezu allen gewaltsamen Konflikten weltweit angewandt, oft als Kriegsstrategie.

5 UN Women unterstützt diese Forderung mit der Kampagne #HeForShe, www.unwomen.de/he-for-she

6 Global Study, a.a.O. (Anm. 4).

7 DAC steht für Development Assistance Committee und OECD für Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa. Länderliste siehe: www.oecd.org/dac/dacmembers.htm

8 Global Study, a.a.O. (Anm. 4), S. 373.

9 Candid Voices from the Field. Obstacles to a Transformative Women, Peace and Security Agenda and to Women's Meaningful Participation in Building Peace and Security, Cordaid/The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)/Women Peacemakers Program (WPP), 2015, S. 22.

10 Global Study, a.a.O. (Anm. 4). S. 44f.

11 Ebd.

12 Siehe dazu: www.un.org/en/peacekeeping/issues/women/women_inpk.shtml sowie www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/gender.shtml

13 Global Study, a.a.O. (Anm. 4). S. 14.

14 Twenty-first Report of the Prosecutor of the International Criminal Court to the UN Security Council Pursuant to the UNSC 1593 (2005), 29.6.2015, Abs. 23, www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/21st-report-of-the-Prosecutor-to-the-UNSC-on-Darfur_%20Sudan.pdf

15 Conflict-Related Sexual Violence, Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2015/203 v. 23.3.2015, Abs. 3 und Annex.

16 Siehe: UN Press Release SC/12076, 13.10.2015.

17 Ebd.

18 Thania Paffenholz et al., Making Women Count: Assessing Women's Inclusion and Influence on the Quality and Sustainability of Peace Negotiations and Implementation, Graduate Institute Geneva, Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Genf, 13.4.2015.

19 UN Doc. S/2015/716 v. 17.9.2015, S. 13.

terstützung als Standard für alle Friedensverhandlungen angeboten werden und die Beteiligung von qualifizierten Frauen regelmäßig angefordert werden.

NGOs sind mit der Arbeit der Vereinten Nationen nicht zufrieden, weil sie ihrer Meinung nach der Geschlechterperspektive nicht ausreichend Priorität einräumen. Vielmehr würde ›gender‹ oft als Querschnittsaufgabe oder als ›Gender Mainstreaming‹ verstanden. Doch letztlich fühle sich niemand wirklich zuständig, eine Geschlechterperspektive systematisch in die Planung, Organisation und Durchführung von Friedensmissionen einzubeziehen.

Zu ernüchternden Ergebnissen kommt die globale Studie vor allem im Hinblick auf die Gestaltung von Friedensprozessen. Gewaltsame Konflikte seien immer mit hohen Kosten für die betroffenen Gesellschaften verbunden. Frauen seien oftmals wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit und der unsicheren Nachkriegssituation betroffen. Die ökonomischen Strategien der Geberstaaten im Zuge des Wiederaufbaus setzten oftmals auf Liberalisierung der Märkte, Privatisierung und auf einen Abbau von Stellen im öffentlichen Sektor. Doch solche Privatisierungsstrategien wirken sich zuungunsten von Frauen aus, wie sich am Beispiel des wirtschaftlichen Wiederaufbaus in Irak feststellen lässt:²⁰ Vor dem Jahr 2003 waren unter der Herrschaft von Diktator Saddam Hussein viele Frauen im öffentlichen Sektor beschäftigt gewesen, die ihre Jobs im Zuge des staatlichen Wiederaufbaus nicht zurückerhielten. Vielmehr haben die Geberländer vor allem in Industrien zum Abbau von Bodenschätzen und in die Landwirtschaft investiert. Insgesamt zeigt sich, dass Geberländer nur einen Bruchteil ihrer Investitionen, die sie in fragilen Staaten im wirtschaftlichen Sektor tätigen, für geschlechtsspezifische Projekte vorsehen. In den Jahren 2012/2013 waren es von dem 10-Milliarden-US-Dollar-Haushalt der OECD-DAC-Staaten gerade einmal zwei Prozent.²¹

Fazit

In die feierlichen Töne zum 15. Jahrestag der Resolution 1325 und der nunmehr achten Resolution der WPS-Agenda, Resolution 2242, mischen sich zunehmend und lauter werdende kritische Stimmen. Einerseits befürworten zahlreiche Frauenorganisationen die Verankerung der Thematik im UN-Sicherheitsrat als einen Meilenstein. Ban Ki-moon tat kund, dass auch die beiden anderen Überprüfungsprozesse des Jahres 2015 – zu Friedensmissionen und zur Friedenskonsolidierung – gezeigt hätten, dass künftig noch stärker Geschlechtergleichheit und die Mitgestaltung an solchen Prozessen mit Hilfe von Frauen in den Vereinten Nationen verankert werden müssten.

Frauenorganisationen auf der lokalen Ebene, die weitab der hohen Politik der Vereinten Nationen in

New York arbeiten, beklagen die große Kluft zwischen den lokalen Bedürfnissen der konkreten Friedensarbeit und den institutionalisierten internationalen wie nationalen politischen Ebenen. Sie fordern darum eine stärkere ›Erdung‹ der Resolution 1325 oder denken auch ganz offen über neue Formen der institutionellen Verankerung der WPS-Agenda nach: Entweder als regionale oder subregionale Abkommen oder als global verhandeltes Abkommen losgelöst vom UN-Sicherheitsrat. Kritikerinnen charakterisieren die Resolution 1325 als ein ›institutionelles Artefakt‹ des Sicherheitsrats, der sich ansonsten zumeist mit ›harten‹ Fragen von Frieden und Sicherheit auseinandersetze und vor allem deren militärische Lösungen verhandle. Aktivistinnen beklagen zudem, dass die WPS-Agenda die Fragen von Frauenrechten und Geschlechtergleichheit zu sehr auf Frieden, Sicherheit und Beteiligungsrechte verenge und damit andere aus Geschlechterperspektive gleichsam bedeutsame Themen vernachlässige. Dazu gehören etwa Landraub oder die Praktiken mineralgewinnender Industrien unter anderem auch in Nachkriegsstaaten, die in vielfältiger Weise zulasten der Bevölkerung gehen, insbesondere von Frauen.

Der Überprüfungsprozess und die Ergebnisse der globalen Studie sowie die Diskussionen zum Jubiläum in New York zeigen deutlich, dass die Perspektive auf Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit zu oft noch als eine Perspektive unter vielen betrachtet wird. In den seltensten Fällen machen Geberstaaten die Verwirklichung von Frauenrechten zu einer Voraussetzung für ihr Engagement in Friedensprozessen. Vielmehr wird häufig auf das Argument verwiesen, kultursensibel handeln zu wollen. Jedoch verbergen sich hinter lokalen Widerständen oftmals patriarchale Stereotype, die sich durchaus nicht nur in den Reihen der Konfliktparteien, sondern auch auf westlicher Seite bei den Geberstaaten oder in den Reihen militärischer Einsatzkräfte hartnäckig halten. Umso wichtiger ist es, Männer stärker in die Bemühungen um die Umsetzung der WPS-Agenda einzubeziehen und von den Vorzügen zu überzeugen. Daher scheint in der Resolution 2242 ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung gemacht worden zu sein, auch wenn das Thema Geschlechterperspektive jenseits von ›Frauen und Mädchen‹ bei vielen Staaten – auch und gerade im UN-Sicherheitsrat Widerstand hervorruft. Dies unterstreicht das Argument vieler NGOs, nach 15 Jahren WPS-Agenda über andere institutionelle Lösungen jenseits des UN-Sicherheitsrats nachzudenken.

²⁰ Simone Wisotzki, *Friedensförderung im Spannungsfeld zwischen Geschlechtergerechtigkeit und lokalen Differenzen*, Friedensgutachten 2015, S. 124–136.

²¹ *Global Study*, a.a.O. (Anm. 4), S. 170.

In den seltensten Fällen machen Geberstaaten die Verwirklichung von Frauenrechten zu einer Voraussetzung für ihr Engagement in Friedensprozessen.

Nach 15 Jahren WPS-Agenda wird über andere institutionelle Lösungen jenseits des UN-Sicherheitsrats nachgedacht.