

**DIE BEDEUTUNG DER RESOLUTION 1325**  
**– EIN KLEINER SCHRITT FÜR DEN SICHERHEITSRAT,**  
**EIN GROSSER SCHRITT FÜR DIE MENSCHHEIT**

VON SANAM NARAGHI ANDERLINI

An einem Herbsttag vor acht Jahren, am 30. Oktober 2000, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat einstimmig die erste und einzige Resolution, die die Beteiligung der Hälfte der Weltbevölkerung an internationalen Verhandlungen zu Frieden und Sicherheit einfordert. Um die Veränderungen, die diese Resolution 1325 ausgelöst hat, würdigen zu können, muss man sich einen Augenblick vorstellen, wie der Friedens- und Sicherheitsdiskurs und die entsprechende Politik heute aussehen würden, wenn es die Resolution nicht gäbe. Vor acht Jahren waren Frauen nur selten Thema in den Diskussionen des Sicherheitsrates. In regelmäßigen und monotonen Resolutionen über Afghanistan kamen ebenso regelmäßig und ebenso monoton Frauen als Opfer vor. Den Worten folgten keine bemerkenswerten Taten. Gewalt gegen Frauen in bewaffneten Konflikten wurde, wenn überhaupt, eher zufällig angesprochen. Die vorherrschende Meinung über die Mitarbeiter der Friedensmissionen war: „Boys will be boys.“ Die sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen durch internationale Akteure (durch Blauhelmsoldaten und andere) wurde nur selten verurteilt. Frauen und Mädchen waren Kollateralschäden im Prozess der Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme. Der Gedanke, dass Frauen einen Beitrag zu den Friedensprozessen leisten können oder ein Recht darauf haben, an ihnen beteiligt zu werden, wurde sehr gemischt aufgenommen: Während manche ihn neu und aufregend fanden, hielten andere ihn für idealistisch oder überflüssig. Es gab, wenn überhaupt, nur wenige konzertierte Bemühungen, die Beteiligung von Frauen an Prozessen der Regierungsbildung nach einem Konflikt sicherzustellen, ob als Wählerinnen oder als politische Akteurinnen.

Denn die Beteiligung von Frauen an Friedens- und Sicherheitsfragen scheint nur auf den ersten Blick unproblematisch zu sein. Tatsächlich aber trifft sie das System der Nationalstaaten und die Prinzipien der Nicht-Einmischung und der staatlichen Souveränität mitten ins Herz. Der Diskurs über Frauen in Friedens- und Sicherheitsfragen ist nicht der erste, der dies tut. Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte setzte hier schon einen mächtigen Präzedenzfall. Dennoch: Die Vereinten Nationen sind eine Organisation aus Mitgliedstaaten mit dem Mandat der Wahrung des *internationalen* Friedens und der *internationalen* Sicherheit. Die UNO kann daher nicht in interne Angelegenheiten eines Landes eingreifen, solange sie nicht dazu aufgefordert wird (oder wenn es keine zwingenden Gründe gibt, aber auch dann ist aus den Mitgliedstaaten mit massivem Widerstand zu rechnen). Von Tag Eins an musste sich das UN-System an geradezu minimalistische Konzepte von „Frieden“ zwischen den Staaten und maximalistische Konzepte von Frieden plus Entwicklung und Respektierung der Menschenrechten zwischen und *in* Staaten halten.

In einer Rede im Jahr 1999 sprach der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan diese Dichotomie unmissverständlich an: „Auch wenn wir eine Organisation aus Mitgliedstaaten sind, so sind die Rechte und Ideale, die die Vereinten Nationen schützen, die Rechte und Ideale der Menschen in diesen Staaten. ... Keine Regierung hat das Recht, sich hinter nationaler Souveränität zu verstecken, um die Menschenrechte oder grundlegenden Freiheiten seiner Bürger verletzen zu können. Unabhängig davon, ob ein Mensch zu einer Minderheit oder zu einer Mehrheit gehört, seine Menschenrechte und seine grundlegenden Freiheiten sind heilig ... wenn wir es zulassen, dass sich ‚ethnische Säuberer‘ oder Massenmörder zu den Vereinten Nationen flüchten können, dann verraten wir genau die Ideale, die die Gründung der Vereinten Nationen inspirierten.“

Damit wird ein Paradigmenwechsel von dem traditionellen staats- und militär-orientierten hin zu einem stärker menschenzentrierten Konzept von Sicherheit vollzogen, das die internen Zustände und Bedingungen der Staaten in die Betrachtung mit einbezieht.

Frauen können sich aus zwei Gründen gut mit dem Paradigma „menschliche Sicherheit“ identifizieren. Erstens können damit Sicherheitsaspekte angesprochen werden, die Frauen unmittelbar betreffen. Keine Kriegs-Hardware der Welt kann die Probleme Armut und HIV/AIDS lösen. Militärische Macht kann Umweltzerstörung und Landverlust nicht stoppen. Sicherheitskräfte allein können Kriminali-

tät, häusliche Gewalt, Sklavenhandel, Drogenkonsum, Arbeitslosigkeit und die Erstarkung des religiösen Extremismus nicht in den Griff bekommen. Alle diese Probleme haben soziale, ökonomische und politische Dimensionen. Der Staat kann und muss die Bemühungen zur Lösung dieser Probleme anführen, aber er kann das nicht ohne die Beteiligung der eigenen Bevölkerung. Zweitens öffnet dieses Paradigma Raum für einen stärker integrativen Diskurs, an dem sich Frauen über zivilgesellschaftliche Organisationen direkt beteiligen können.

Trotz der Vorteile dieses Ansatzes wurde der normative Wechsel auf internationaler Ebene noch nicht vollzogen. Das Konzept der menschlichen Sicherheit hat viele Befürworter und ist auf konzeptioneller und politischer Ebene bereits gut verankert. Dennoch: Die klassischen staatlichen oder nationalen Sicherheitsparadigmen konnte es noch nicht ablösen. Die Resolution 1325 ist jedoch das sprichwörtliche Trojanische Pferd in diesem Kontext. Einerseits kommt sie aus dem Sicherheitsrat und fordert die Mitglieder auf, Maßnahmen zu ergreifen. Andererseits fordert sie ausdrücklich Konsultationen mit und die Einbeziehung der zivilgesellschaftlichen Frauengruppen bei der Umsetzung von Friedensvereinbarungen. Sie fordert die Mitgliedstaaten sogar auf, mehr Frauen in Entscheidungspositionen zu Konfliktvermeidung, Konfliktlösung und Wiederaufbau zu ernennen. Die Resolution verweist explizit auf die Bedürfnisse von Frauen im Kontext von Wahlen, Justizverfahren und anderen Institutionen. Sie legitimiert die Stimme und die Arbeit nichtstaatlicher Akteurinnen und Akteure in den Friedensprozessen. Gegnerinnen und Gegner argumentieren gerne, dass die Resolution zwar einstimmig verabschiedet wurde, dass sie jedoch unter Kapitel VI der UN-Charta fällt, nicht unter Kapitel VII, das heißt, ihre Umsetzung kann nicht erzwungen und Nichterfüllung kann nicht bestraft werden. Trotzdem, so heißt es in Artikel 25, „verpflichten sich die Mitglieder der Vereinten Nationen, die Entscheidungen des Sicherheitsrats gemäß der vorliegenden Charta zu akzeptieren und durchzuführen“. Wie alle Resolutionen des UN-Sicherheitsrates ist auch 1325 internationales Recht. Resolution 1325 stellt aktuelle Praktiken in Frage und verwischt die Grenzen. Aber genau weil die Resolution tiefgreifende normative Implikationen hat, wird ihre Umsetzung behindert und trifft auf massiven Widerstand und auf Trägheit.

Das normative Dilemma wird noch verschärft durch das konzeptionelle Chaos, das die Gender-Terminologie geschaffen hat. Während sich die Resolution 1325 selbst eindeutig um Frauen und Fragen des Friedens und der Sicherheit dreht, ist

sie auch Teil einer Kakophonie aus Verordnungen und Vereinbarungen und eines Diskurses, der nur so schwirrt von Phrasen und Konzepten rund um „Gender“. Die Terminologie hat das, was offensichtliche und grundsätzliche gute Praxis sein sollte, in ein scheinbar undurchdringliches Konglomerat von Themen verwandelt. Häufig sind die, die sich vor Ort mit Entwicklung beschäftigen, aber auch die Politikanalyst/innen und Friedensexpert/innen, die alle rein theoretisch Gender Mainstreaming betreiben sollten, nicht sicher, was genau das ist und wie es zu machen ist. Einige denken, bei „Gender“ gehe es um die Erhöhung der Anzahl von beschäftigten Frauen und um die Verbesserung des Status der Frauen in der Arbeitswelt. Für andere ist „Gender“ alles, was mit Frauen und Reproduktion oder häuslicher Gewalt zu tun hat.

Ironischerweise haben die begriffliche Konfusion und die Annahme, Gender drehe sich nur um Frauen, dazu geführt, dass beide Begriffe – Frauen und Gender – ausschließlich in den Bereich sozioökonomische Entwicklung verbannt und aus dem Bereich Frieden und Sicherheit ausgeschlossen wurden. Dennoch ist die Gender-Analyse von zentraler Bedeutung für Frieden und Sicherheit. Der Blick auf gesellschaftliche Normen, auf die sich ändernde oder sich verschlechternde Lage von Männern und Frauen, kann detaillierte Erkenntnisse über die Dynamik des Konflikts und des Friedensprozesses verschaffen und Möglichkeiten aufweisen, wie Krisen verhindert, entschärft oder gelöst werden können. Frauen leisten bedeutende Beiträge zu Friedens- und Sicherheitsthemen. Was wir brauchen, ist eine klare Begrifflichkeit. Wenn wir über die Gender-Dimension eines Themas sprechen, sollten wir gewährleisten, dass wir über Männer *und* Frauen sprechen. Es steht zu viel auf dem Spiel, als dass wir es uns leisten könnten, mit Begriffen Chaos und Frustration zu erzeugen.

Die normativen und konzeptionellen Probleme werden durch die Institutionen noch verschärft. Auf operationeller Ebene tragen der Mangel an effektiver Führung und die schlechte Koordination in den internationalen Organisationen und bei den bilateralen Gebern zu Apathie und Trägheit bei.

Während Gender Mainstreaming zwar für jeden Bereich der UN-Organisation, der bilateralen Geber und anderer Organisationen gefordert wird, bleibt dieser Ansatz jedoch quasi unsichtbar. Die Tatsache, dass Frauen keine Priorität genießen, hat zu einem planlosen Mix aus Abteilungen und Einheiten innerhalb des Systems geführt, die für das Thema Frauen verantwortlich sein sollen. Allein innerhalb des UN-Systems gibt es zahlreiche kleine Einheiten mit Schwerpunkt

Frauen. Diese fragmentierten und dennoch überlappenden Einheiten schaffen nicht nur Chaos und Ressortstreitigkeiten, sie vermitteln auch den Eindruck, dass mehr für Frauen getan wird, als dies tatsächlich der Fall ist. Darüber hinaus wird zwar der Bedarf des Gender Mainstreaming gebetsmühlenartig wiederholt, aber die Existenz spezieller „Frauen-Einheiten“ führt am Ende nur dazu, dass die Verantwortung für Gender – das heißt für Frauen – an diese Spezialeinheiten delegiert wird. Die entsprechenden Finanzmittel werden jedoch nicht zur Verfügung gestellt.

Diese systemweite Struktur spiegelt sich in den Institutionen wider. Gender-Einheiten, Gender-Berater/innen, Gender-Fokuspunkte – all das ist heute im UN-System, bei den bilateralen Gebern und in den regionalen Institutionen gang und gäbe. In ihren Mandaten ist zwar von Gender die Rede, aber ihre Programme richten sich im Großen und Ganzen ausschließlich an Frauen: ihr Empowerment, ihren Schutz vor Gewalt, ihre Teilnahme an Wahlen usw. Der Grund für diese Schwerpunktlegung ist offensichtlich: Die Ausgangssituation ist für Männer und Frauen keineswegs gleich, und Frauen werden tatsächlich massiv diskriminiert. Besondere Einheiten oder Teams, die sich „der Frauenfrage“ widmen, sind aber ein zweischneidiges Schwert. In vielen Fällen würde sich ohne sie niemand um die Lage der Frauen kümmern. Andererseits besteht jedoch die Gefahr, dass eine Gender-Beauftragte oder ein Gender-Team im Rest der Organisation, auf Mitarbeiter- ebenso wie auf Managementebene, den Eindruck vermittelt, mit dem Thema Gender oder Frauen befasse sich jemand anders. Während theoretisch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für politische Angelegenheiten, Menschenrechte, Entwicklung oder andere Themen verantwortlich sind, den unterschiedlichen Bedürfnissen und Situationen von Frauen und Männern in ihrer Arbeit Rechnung tragen müssen, das heißt, dass sie eine Gender-Perspektive einnehmen müssen, zeigt die Praxis jedoch, dass sie das entweder nicht verstehen oder eine Gender-Perspektive weder als ihre Priorität noch ihre Verantwortung betrachten.

Die Art und Weise, wie Frauenthemen abgekoppelt werden, erinnert an die Art und Weise, wie politische, Entwicklungs-, Menschenrechts-, Sicherheits- und andere Fragen klassischerweise getrennt wurden. Doch seit dem Ende des Kalten Kriegs wurde man sich in der Entwicklungsszene mehr und mehr dem komplexen Beziehungsgeflecht zwischen Konflikt, Frieden, Sicherheit, Menschenrechte und Entwicklung bewusst. Und die Entkopplung und Fragmentierung wird heute in Frage gestellt. Es werden stärker ganzheitlich orientierte Ansätze gefordert, die

auch Konflikte- und Rechtsfragen mit einbeziehen. So versuchen wichtige Entwicklungsagenturen, Konfliktsensibilität in ihre Bewertungs- und operationellen Verfahren zu integrieren, sie haben zu diesem Zweck eine Reihe von Konfliktanalyseinstrumenten und Frühwarnsystemen entwickelt. Idealerweise sollte die Entwicklungspraxis bereits gender-sensibel sein und die unterschiedlichen Bedürfnisse und Erfahrungen von Männern und Frauen in Konfliktsituationen ansprechen können. Aber angesichts der Verwirrung um den Begriff Gender fällt es manchen im Feld doppelt schwer, Konflikt- und Gender-Sensibilität in ihre Entwicklungsarbeit einzubringen.

Die Umsetzung der Resolution 1325 wird auch durch fehlende Daten behindert, die eine Verbindung von Frauen mit den verschiedenen Dimensionen von Frieden und Sicherheit ermöglichen. Unterschiedliche Arten von Informationen und Analysen sind erforderlich. Natürlich ist es in einem Krisengebiet nicht immer möglich, detaillierte Informationen oder qualitative Daten zu sammeln. Aber es gibt ausreichend Quellen, insbesondere in Nichtregierungsorganisationen und Forschungszentren, die sich mit den Menschenrechten von Frauen und mit Frieden befassen. Sie sammeln Informationen und werten sie aus und tragen somit zu einem genaueren Verständnis der jeweiligen Lage bei. Das ist wichtig für jede Art der Politikgestaltung, Nothilfe und langfristigen Programmkonzeption. Alle, die an der Organisation von Wahlen beteiligt sind, die Sicherheit garantieren oder an anderen Aspekten der Friedenserhaltung und des Friedenaufbaus arbeiten, wissen, dass geschlechtsspezifische Daten und Situationsanalysen ihre Programmplanung und -umsetzung erleichtern würden, sofern sie die unterschiedlichen Rollen, Erfahrungen, Kapazitäten und Verwundbarkeiten von Männern und Frauen berücksichtigen. Und doch werden solche Daten entweder nicht gesammelt, oder schlimmer noch, sie werden von den Gender-Beauftragten oder den Gender-Teams zusammengestellt und im Laufe des Revisionsprozesses aus dem Bericht herausgestrichen. Welche Gründe es für die Auslassung oder das Übersehen von Informationen über Frauen auch geben mag – das Ergebnis ist die Fortschreibung der Unsichtbarkeit. Die Daten sind nicht verfügbar, daher werden die zugrundeliegenden Fragen auch nicht behandelt, wenn die Maßnahmen formuliert und die Programme konzipiert werden.

Wenn Konflikte entstehen oder in die Gesellschaft eindringen, stehen die Frauen an der Front: Sie kümmern sich um die Opfer, helfen, wo sie können. Sie spüren die Auswirkungen sich ändernder nationaler und internationaler Politik. Aber

sie sind komplett überlastet. Sie müssen nicht nur ihre Nothilfe aufrechterhalten, sondern sollen sich auch noch an politischen- und Lobbyprozessen beteiligen. Dabei müssen sie sich in neue Fragen einarbeiten, haben aber kaum Zugang zu Informationen, weder durch ihre Regierung noch durch die internationale Gemeinschaft. Oft verfügen sie nicht über das notwendige technische Know how und fühlen sich unsicher in der Sprache der internationalen Politikszene. Häufig sind sie in einzelnen Themen sehr bewandert, – so wissen Frauengruppen meist sehr viel über den Mangel an Sicherheit und die Bedürfnisse ihrer Gemeinschaft und können dies auch hervorragend formulieren –, fühlen sich aber überfordert, wenn sie an der landesweiten politischen Debatte teilnehmen und die technischen und politischen Dimensionen eines Bereiches ansprechen sollen. Das ist besonders der Fall, wenn ihnen niemand geholfen hat, Selbstvertrauen aufzubauen.

Resolution 1325 gibt den Frauengruppen ein wichtiges Instrument an die Hand. Sie verleiht ihnen eine Stimme und legitimiert ihre Forderung, diese in den Entscheidungsprozess einzubringen. Aber die Resolution verlangt auch viel von den Frauen: Sie sollen effektiv mitarbeiten, ihre Positionen und Meinungen zu einer Vielzahl von Fragen artikulieren, ihre Basis mobilisieren, Konsens bilden, erfolgreiche Lobbyarbeit leisten und Politik umsetzen. Nur wenige entziehen sich dieser Verantwortung. Aber ohne angemessene technische, politische und finanzielle Hilfe können sie ihre Arbeit langfristig nicht weiterführen. Dennoch wurden in den acht Jahren seit der Verabschiedung der Resolution die Finanzmittel für Frauenorganisationen bzw. für deren Kapazitätsbildung (in Bezug auf einzelne Fähigkeiten und zentrale Themenbereiche) nicht ausreichend erhöht. Vielleicht gibt es sogar mehr Geld für Frauen, Frieden und Sicherheit, aber selten erreicht es die Basis, wo es am dringendsten benötigt wird und am meisten erreichen kann. Letztendlich kann die Resolution 1325 nur vollständig umgesetzt und verwirklicht werden, wenn die Friedensstifterinnen und Aktivistinnen, die in vorderster Linie arbeiten, effektiv unterstützt und geschützt werden.

Etwa 50 Prozent aller Friedensprozesse scheitern in den ersten fünf Jahren nach der Unterzeichnung des Friedensvertrages. Angesichts dieser Tatsache versteht man mehr und mehr, dass mit dem Ende des Krieges noch lange nicht der Friede gekommen ist. Natürlich müssen Waffenstillstände vereinbart und eingehalten werden, und alle, die am Krieg beteiligt waren, müssen auch an der Schaffung des Friedens beteiligt werden – das sind typischerweise die militärischen und politi-

schen Führer, die Milizen und Guerillas. In modernen Konflikten ist die Friedenskonsolidierung jedoch ein wesentlich komplexerer Prozess. Grundlegende Sicherheit und Infrastruktur müssen gewährleistet sowie Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit garantiert werden; es muss Vertrauen zwischen den Konfliktparteien aufgebaut und eine Führung installiert werden, die in der gesamten Bevölkerung anerkannt ist. Der Konsens der bewaffneten Parteien, der Gewalt abzuschwören, ist unbedingt erforderlich, alles Weitere liegt jedoch mehr oder minder in den Händen anderer. Die Kriegsherren wissen selten, wie man Frieden schafft und friedlich miteinander lebt.

Das ist die Domäne der anderen, derjenigen, die die Gewalt erlebt und überlebt haben und auch im Angesicht der Gewalt die Norm des Friedens aufrecht erhalten haben. Resolution 1325 öffnet hier auf ganz grundlegende Weise die Tür. Wenn die Resolution umgesetzt wird, ermöglicht sie die Einbeziehung von mehr als der Hälfte der Bevölkerung eines Kriegsgebiets in den Friedensprozess: Frauen, die sich aktiv und hoch engagiert an der Friedensbildung beteiligen.

Die Resolution hat enormes Potenzial, um den radikalen Umbau des „business as usual“ herbeizuführen. Dieses Potenzial kann nur ausgeschöpft werden, wenn der politische Wille und der politische Mut dazu vorhanden sind. Die oben angesprochenen Probleme müssen ernsthaft angegangen werden. Symbolische Politik und Planlosigkeit müssen ein Ende haben. Die Stimmen der Frauen müssen in jedem Entscheidungsprozess gehört werden. Haltungen müssen sich ändern. Die Integration und das Empowerment von Frauen in der Friedenskonsolidierung und Konfliktprävention, die Gewährleistung der Sicherheit von Frauen und Männern in Zeiten der Krise – das ist kein naives Wunschdenken inmitten von internationaler Realpolitik, das ist der notwendige und pragmatische Kontrapunkt zur althergebrachten Politik, wenn das Ziel nachhaltiger Frieden heißt.

*Gekürzter Beitrag aus dem Band Hoffnungsträger 1325, hrsg. vom Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung. Die Autorin war Mitverfasserin der Resolution und lebt als Autorin und Wissenschaftlerin in den USA.*