

## **Der deutsche Frauensicherheitsrat – Konzept, Erfahrungen, Probleme, Erfolge**

Von Ute Scheub, Berlin 2008

Der deutsche Frauensicherheitsrat ist ein regierungs- und parteiunabhängiges Netzwerk, das zum Thema Gender, Frieden und Sicherheit arbeitet sowie als Lobby für die Umsetzung der Resolution 1325. Eine ehrenamtlich arbeitende zehnköpfige Steuerungsgruppe, zu der ich von Beginn an gehört habe, organisiert und koordiniert die Aktivitäten. Es gibt kein Büro und keine hauptamtlichen Mitarbeiterinnen, die Kommunikation wird über eine Website sowie eine externe und interne Mailingliste organisiert. In diesem Artikel geht es um die Gründungsgeschichte, die Arbeitsweise und die Ziele des Frauensicherheitsrates sowie um eine kritische Bilanz seiner bisherigen Initiativen.

### **1. Gründung und Ziele**

Am 20. März 2003 begann der Krieg der US-Streitkräfte gegen den Irak. Nicht zufällig konstituierte sich fast zum selben Zeitpunkt, am 28. März 2003, der deutsche Frauensicherheitsrat in Bonn. Rund 50 Expertinnen aus politischen Stiftungen, Menschenrechtsvereinigungen, entwicklungspolitischen Organisationen, Friedensinitiativen und Friedensforschungsinstituten schlossen sich zusammen, um zivile Alternativen zu Militärinterventionen zu entwickeln und die Gender-Perspektive in der Friedens- und Sicherheitspolitik zu stärken. Als erste Aufgabe nahm sich der Frauensicherheitsrat vor, die Politik der Bundesregierung während ihrer zweijährigen nichtständigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat in den Jahren 2003 und 2004 kritisch zu begleiten. Außerdem formulierte er drei wesentliche Ziele seiner Arbeit:

- \* Lobbypolitik und Öffentlichkeitsarbeit zugunsten der Umsetzung von UN-Resolution 1325.
- \* Förderung von zivilen statt militärischen Interventionen (wie im Irak).
- \* Stärkung und Vernetzung von Frauen in der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik und die Sensibilisierung derjenigen, die in diesen Bereichen arbeiten, für Geschlechterfragen.

Der Frauensicherheitsrat versuchte von Beginn an auf drei Ebenen anzusetzen – als Resultat der Erfahrungen von international agierenden Frauen- und Lobbygruppen:

- durch direkte Einflussnahme auf die bundesdeutsche Sicherheitspolitik,
- durch öffentliche Information, Aktionen und Veranstaltungen
- durch Vernetzung friedenspolitisch engagierter Frauen, Organisationen und Initiativen.

Die Zielgruppen des Frauensicherheitsrates waren und sind AkteurInnen in der Politik (Regierung, Parlament, Diplomatie), in der Wissenschaft (vor allem Friedens- und Konfliktforschung) und in der Zivilgesellschaft (NGOs und Medien).

Der Frauensicherheitsrat hat von Anfang an besonderen Wert darauf gelegt, dass die Mitglieder der Steuerungsgruppe verschiedenen Organisationen angehören. Nicht nur, weil damit Frauen mit einer Vielfalt von Kompetenzen präsent waren, sondern auch, weil deren Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Gruppierungen es erleichterte, Veranstaltungen und gemeinsame Aktivitäten ohne übergroßen Aufwand zu organisieren. Die „Steuerungs-Frauen“ kamen aus der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, den Friedensforschungsinstituten BICC und Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, der Internationalen Frauenliga für Frieden und Freiheit (IFFF bzw. auf Englisch WILPF), dem UN-Frauenfonds Unifem, der Plattform zivile Konfliktbearbeitung, amnesty international, medica mondiale, dem Frauennetzwerk für Frieden und dem Verein „Scheherazade“, dem ich angehöre (dazu mehr weiter unten). Ein Teil der Frauen sind seit Anfang an dabei, andere haben –in der Regel aus Arbeitsüberlastung – ihre Aktivitäten in der Steuerungsgruppe aufgegeben, neue sind dazugekommen.

Die Steuerungsgruppe trifft sich zwei- bis viermal jährlich, um Aktionen zu planen. Wenn möglich, verbindet sie diese Treffen mit politischen Veranstaltungen oder Konferenzen. Möglichst einmal im Jahr wertet das Netzwerk Frauensicherheitsrat die politischen Entwicklungen in einer öffentlichen Veranstaltung aus, und die Steuerungsgruppe legt Rechenschaft über ihre Aktivitäten ab. Die Mitglieder der Steuerungsgruppe werden dann zugleich bestätigt oder neu gewählt. Im Jahre 2007 hat sich aber gezeigt, wie schwierig dauerhafte ehrenamtliche Arbeit für einen relativ losen Zusammenschluss wie den Frauensicherheitsrat sein kann. Nach der internationalen Konferenz „Roadmap to 1325“ musste die im Anschluss geplante öffentliche Rechenschafts-Sitzung mangels Teilnehmerinnen abgesagt werden.

## **2. Vorgeschichte**

Die Idee des Frauensicherheitsrats entstand bereits 1991. Damals autorisierte der UN-Sicherheitsrat die erste US-Invasion im Irak und zeigte damit sein zweites Gesicht als „Unsicherheitsrat“. Bereits in den Jahrzehnten zuvor hatte das oberste Organ der UNO, das

den Weltfrieden bewahren soll, sich wiederholt als handlungsunfähig erwiesen, wenn eines oder mehrere seiner fünf ständigen Mitglieder ihre Eigeninteressen tangiert sahen und ein Veto einlegten. Ein weiterer Grund für die strukturelle Friedensunfähigkeit der fünf Vetomächte USA, Großbritannien, Frankreich, Russland, China liegt aber auch darin begründet, dass sie – zusammen mit Deutschland - die größten Rüstungsexporteure der Welt sind. Damals noch taz-Redakteurin, überfiel mich deshalb die Vision eines Sicherheitsrates, der als Gegengewicht zu diesem Un-Sicherheitsrat ausschließlich mit Friedensaktivistinnen aus aller Welt besetzt sein sollte. Ich initiierte einen Aufruf „Weltabstimmung gegen den Krieg“ in der taz, der von Freiwilligen in viele Sprachen übersetzt und in vier Wochen um die Welt gefaxt wurde – es gab noch kein Internet. Die Berliner Initiative „Frauenaktion Scheherazade“ - so benannt nach der Märchenerzählerin von 1001 Nacht, die einen blutrünstigen Sultan durch 1001 Geschichten im Zaum hielt und auf diese Weise viele ihrer Geschlechtsgenossinnen rettete - sammelte weltweit 40.000 Unterschriften und brachte diese zum UN-Hauptquartier in New York. „Scheherazade“ vernetzte sich damals mit vielen internationalen Frauengruppen, aber nach einiger Zeit zeigten sich die Schwierigkeiten ehrenamtlichen und nebenberuflichen Engagements. Ein Teil der Aktivistinnen gab auf, andere konzentrierten sich auf andere Projekte, zum Beispiel den Aufbau der Frauenrechtsorganisation „medica mondiale“. Die Kölner Frauenärztin Monika Hauser hatte sie initiiert, nachdem sie 1992 im Namen von „Scheherazade“ ins bosnische Kriegsgebiet gefahren war, um den vergewaltigten Frauen zu helfen.

Nach dem 11. September 2001 und der darauf folgenden US-Intervention in Afghanistan gründete sich „Scheherazade“ als Aktions- und Diskussionsrunde in Berlin neu - diesmal, um Frauenprojekte in Afghanistan zu unterstützen und die Idee eines Weltfrauensicherheitsrates wieder zu beleben. „Scheherazade“ wollten damit auch dem Versuch der US-Regierung entgegentreten, die „Frauenfrage“ für ihre Interessen zu instrumentalisieren (siehe den Artikel von Notten und Scheub in diesem Buch).

Im September 2002, als sich die Terroranschläge von New York und Washington zum ersten Mal jährten, organisierten die „Scheherazade“-Frauen zusammen mit dem damaligen Feministischen Institut der Heinrich-Böll-Stiftung eine internationale Konferenz zur Frage: „Brauchen wir einen Weltfrauensicherheitsrat?“ Für die meisten Teilnehmerinnen – Expertinnen aus verschiedenen Weltregionen – hatte das Konzept eine große Attraktivität und Zugkraft. Ihm wurde das Potenzial zugesprochen, Lösungsansätze im Bereich der Konfliktregulierung und Friedenssicherung voranzutreiben – zusammen mit bereits bestehenden frauen- und friedenspolitischen Initiativen. Es blieben jedoch viele ungelöste inhaltliche und organisatorische Fragen: Wie soll ein Weltfrauensicherheitsrat aufgebaut

werden, wer sollte dort vertreten sein, wie kann er demokratisch legitimiert werden? Hat er überhaupt reale Einflussmöglichkeiten angesichts der betonierten internationalen Machtverhältnisse? Da die Bundesrepublik Anfang 2003 für zwei Jahre nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat wurde, sollte die Idee zunächst einmal im nationalen Rahmen weiter entwickelt werden. Auf einem Workshop Anfang 2003 wurde die Aufgabenstellung für den zu gründenden Frauensicherheitsrat in Deutschland schließlich genauer umrissen.

Das Projekt eines „Weltfrauensicherheitsrates“ bleibt also weiterhin auf der Tagesordnung, aber inzwischen hat sich eine neue Initiative gegründet, die als eine Art Weltfrauensicherheitsrat fungieren könnte: die „1000 Friedensfrauen weltweit“ ([www.1000peacewomen.org](http://www.1000peacewomen.org)). Sie wurde 2003 von der Schweizer Europarätin Ruth-Gaby Vermot ins Leben gerufen und ist ein weltumspannendes Netzwerk von prominenten und nichtprominenten Friedenskämpferinnen aus über 150 Ländern, in dem ich als westeuropäische Koordinatorin mitarbeite.

### **3. Aktivitäten und Initiativen des deutschen Frauensicherheitsrats**

Auch wenn die Kräfte eines rein ehrenamtlichen Gremiums eher gering sind, so hat der Frauensicherheitsrat im Laufe seiner fünfjährigen Existenz doch vielfältige Aktivitäten gestartet: Aktionsbündnisse, Veranstaltungen, Konferenzen, Expertentagungen, Podiumsdiskussionen, Kampagnen, Presseerklärungen, Diskussionen mit PolitikerInnen, Stellungnahmen und Schattenberichte zu offiziellen Regierungsberichten. Im Folgenden werden einige zentrale Aktionsfelder dargestellt.

#### **Nationaler Aktionsplan**

Schon im ersten Jahr seiner Existenz hat der Frauensicherheitsrat der Bundesregierung und der interessierten Öffentlichkeit einen detaillierten „Aktionsplan zur beschleunigten Umsetzung von Resolution 1325“ vorgelegt. Hier einige der wesentlichen Punkte:

\* In allen Friedensprozessen und in allen Gremien, die mit der Umsetzung von Friedensabkommen beauftragt werden, müssen mindestens 40 Prozent Frauen beteiligt werden.

\* Beim Wiederaufbau kriegszerstörter Länder muss nachdrücklicher als bisher auf Gleichstellung geachtet werden. In den Kommissionen, die Verfassung und Rechtssystem des jeweiligen Landes ausarbeiten, müssen mindestens 40 Prozent Frauen sitzen. Das Gleiche gilt für die ersten Wahlen in einem Wiederaufbau-Prozess: Mindestens 40 Prozent der Sitze in den nationalen und regionalen Parlamenten müssen für Frauen reserviert werden.

\* Besonders wichtig ist die Frauenförderung und gleichberechtigte Beteiligung von Frauen im Sicherheits- und im Justizsektor. Bei der Ausbildung von PolizistInnen und RichterInnen müssen Frauen- und Menschenrechte sowie die Bekämpfung von sexualisierter und häuslicher Gewalt einen breiten Raum einnehmen.

\* Frauen müssen in den Führungspositionen der UNO eine wesentlich größere Rolle spielen als bisher. Bis 2015 sollten mindestens 40 Prozent aller UN-Führungspositionen und Sonderbotschafterposten an Frauen gehen. Beim militärischen und zivilen Personal von UN-Friedensmissionen ist ebenfalls eine Frauenquote einzuführen.

\* Eine UN-interne Monitoring-Group soll damit beauftragt werden, dem UN-Generalsekretär und den zuständigen UN-Gremien Bericht zu erstatten, ob diese Vorgaben befolgt werden.

Doch die damalige rot-grüne Bundesregierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder war nicht bereit, einen Nationalen Aktionsplan aufzulegen. Sie legte zwar einige Lippenbekenntnisse zur Umsetzung der Resolution 1325 ab, doch sie scheute Aufwand und Kosten, in die Entwicklung eines Umsetzungsplanes zu investieren. Zwar gab es hochrangige Befürworterinnen wie Kerstin Müller, damals grüne Staatsministerin im Auswärtigen Amt, und Heidemarie Wieczorek-Zeul, damals wie heute Bundesentwicklungsministerin. Doch beide konnten sich in der Koalitionsrunde nicht durchsetzen.

Die 2005 neu gewählte schwarz-rote Bundesregierung setzte diese Politik fort, wiewohl andere europäische Länder inzwischen Nationale Aktionspläne aufgelegt haben. Zur Begründung schrieb Bundeskanzlerin Angela Merkel im Januar 2006 an medica mondiale, eine der Mitgliedsorganisationen des Frauensicherheitsrates: „Viele Anliegen der Resolution 1325... haben bereits Eingang in verschiedene Aktionspläne der Bundesregierung gefunden. Auf nationaler Ebene setzt die Bundesregierung weiter den Aktionsplan 'Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung' um (...) Schließlich wird die Bundesregierung auch den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen fortschreiben (...) Die neue Bundesregierung hat (...) den Willen bekundet, (...) das Prinzip des Gender Mainstreaming im gesamten Regierungshandeln weiter umzusetzen. Dieser Querschnittsansatz gilt damit auch für die Umsetzung der Resolution 1325. Er bietet aus meiner Sicht bessere Aussichten, diese Ziele zu erreichen, als ein weiterer gesonderter Aktionsplan, da wir mit dem Mainstreaming-Ansatz in allen relevanten Politikbereichen viel flexibler auf aktuelle Probleme in Krisenregionen reagieren können.“

Aus Sicht des Frauensicherheitsrates ist das keine überzeugende Begründung. Im Gegenteil: Das weist das auf eine grundlegende Blockadepolitik gegenüber der Umsetzung

von Resolution 1325 hin. Beispielhaft zeigte sich das in dem Bericht der Bundesregierung von 2004 zur Resolutionsumsetzung an den UN-Generalsekretär. Stolz verwies die Bundesregierung damals darauf, der deutsche Bericht sei im Vergleich zu denen anderer Staaten der ausführlichste gewesen. Das lag indes vor allem daran, dass darin zahlreiche Klein-Projekte aufgeführt wurden, ohne dass eine rote Linie oder kohärente Gesamtstrategie erkennbar gewesen wäre. Ein nationaler Aktionsplan böte zudem die Chance, konkrete Zeitvorgaben und Quoten für verschiedene Bereiche zu formulieren.

Indem die Bundesregierung darauf beharrt, dass ein gesonderter Aktionsplan nicht nötig sei, wird sie ihren eigenen Ansprüchen einer „Zivilmacht“ nicht gerecht. Denn eine zivile Macht muss alles daran setzen, die gesamte Bevölkerung einzubeziehen, also auch die weibliche Hälfte – im eigenen Land wie in den Zielländern ihrer Außen- und Sicherheitspolitik.

### **Kampagne „Es gibt 1325 Gründe für 1325“**

Mit einer Postkartenaktion unter dem Titel „Es gibt 1325 Gründe für 1325“ hat der Frauensicherheitsrat versucht, die Resolution seiner breiteren deutschen Öffentlichkeit bekannt zu machen und Unterstützung von prominenter und nichtprominenter Seite für ihre Umsetzung zu finden. Die eingeschickten Postkarten wurden abschließend VertreterInnen des Auswärtigen Amts überreicht, Zitate von Prominenten wurden auf der Website [www.frauensicherheitsrat.de](http://www.frauensicherheitsrat.de) veröffentlicht.

### **Schattenberichte**

Ein wirksames Mittel für Nichtregierungsorganisationen, sich zu Wort zu melden und Kritik zu üben, sind „Schattenberichte“ - also Gegenreports zu offiziellen Regierungsberichten. Auch der Frauensicherheitsrat hat sich dieses Mittels bedient und zwei ausführliche Schattenberichte zu den Aktivitäten der Bundesregierung im Hinblick auf Resolution 1325 veröffentlicht, die hinter den Kulissen mancherorts erheblichen Wirbel verursachten. Der erste Schattenbericht vom Oktober 2004 analysierte den oben bereits erwähnten Report der Bundesregierung an den damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan, der die UN-Mitgliedsstaaten aufgefordert hatte, Umsetzungsberichte zur Resolution vorzulegen. Der zweite, im Frühjahr 2008 veröffentlichte Schattenbericht des Frauensicherheitsrates nahm den Umsetzungs-Report der Bundesregierung vom November 2007 kritisch unter die Lupe, der sich auf den Zeitraum zwischen 2006 und 2007 bezog. Dieser zweite Bericht der Bundesregierung war im Unterschied zum ersten nicht auf Bitte der UNO entstanden, sondern im Auftrag des Bundestages.

In seinem zweiten Schattenbericht stellte der Frauensicherheitsrat fest, dass im Vergleich zu früher kaum positive Veränderungen zu verzeichnen und die wesentlichen Kritikpunkte nicht

beseitigt worden waren. Zwar hat die Bundesregierung nach Einschätzung des Frauensicherheitsrates einige Fortschritte auf der normativen Ebene ermöglicht, doch die Grundprobleme sind geblieben:

\* Es gibt im Hinblick auf Resolution 1325 keinerlei systematische Umsetzungsstrategie der Bundesregierung, sondern nur Einzelaktionen. Dies zeigt sich auch an der wiederholten Weigerung der Bundesregierung, einen Nationalen Aktionsplan vorzulegen.

\* Im Bericht der Bundesregierung gibt es nur eine vage Definition von Sicherheit. Dieser Sicherheitsbegriff orientiert sich an der traditionellen nationalen Sicherheit und an vermuteten Bedrohungsszenarien für die Bundesrepublik und nicht an den Erfordernissen der konkreten und vielfältigen Lebensrealitäten von Frauen und Männern. Das in Teilen innovative Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ (Human Security), das inzwischen von mehreren Ländern wie Kanada oder der Schweiz verfolgt wird, wird nicht aufgegriffen.

\* Es fehlt jede Reflexion der Tatsache, dass die Außen- und Sicherheitspolitik national wie international von Männern und damit ihren Denk- und Wahrnehmungsmustern bestimmt wird. In den meisten Ländern der Welt wird Männlichkeit mit Wehrhaftigkeit und Waffentragen gleichgesetzt, was in vielerlei Hinsicht fatale Folgen hat. Dies muss in der Konfliktprävention und Krisenbearbeitung wesentlich stärker als bisher berücksichtigt werden.

\* Resolution 1325 ist ein Schlüssel für eine nachhaltig stabile Friedensordnung, die auf Gewaltfreiheit auf personaler, struktureller und kultureller Ebene beruht, auf sozialer Gerechtigkeit und auf Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern. Demgegenüber orientiert sich der Bericht der Bundesregierung an einem Friedensziel, das auf kurzfristige und eindimensionale Stabilität ausgerichtet ist.

\* Auch im zweiten Umsetzungsbericht der Bundesregierung liegt eine Begriffsverwirrung über Genderpolitik, Frauenförderung und Gender Mainstreaming vor. Der Querschnittsansatz des Gender Mainstreaming ist weder identisch mit Frauenförderung noch in Deckungsgleichheit zu bringen mit der zielgerichteten Resolution 1325. Gender Mainstreaming ist eine *Methode*, mit der Gerechtigkeit zwischen Männern und Frauen hergestellt werden soll. Die Ministerien und Behörden sind verpflichtet, jede politische Initiative zu prüfen, ob sie Frauen und Männer gleichermaßen fördert, und wenn nicht, entsprechende Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen. Resolution 1325 hingegen formuliert konkrete *Ziele*, die unter „3 Ps“ zusammengefasst werden können: **P**artizipation von Frauen

auf allen Ebenen von Friedensprozessen, **Prävention** von bewaffneten Konflikten durch Einbeziehung der Gender-Perspektive, **Protektion** von Frauen und Mädchen vor sexualisierter Gewalt.

\* Aus dem Bericht der Bundesregierung ist nicht zu ersehen, dass sie Resolution 1325 nützt, um den dringend nötigen Umkehrschub in der bestehenden (inter)nationalen Außen- und Sicherheitspolitik einzuleiten. Umkehrschub in dem Sinne, dass die Außen- und Sicherheitspolitik nicht weiter fast ausschließlich von Männern bestimmt wird. Und Umkehrschub auch in jenem Sinne, dass in Krisen-, Kriegs- und Nachkriegssituationen Frauen die Chance erhalten, auf allen Ebenen gleichberechtigt an der Gestaltung von Prozessen mitzuwirken und in Führungspositionen zu gelangen.

### **Menschliche Sicherheit – weibliche Sicherheit**

Auf einer eher theoretisch ausgerichteten Tagung, das der Frauensicherheitsrat in Kooperation mit dem Feministischen Institut der Heinrich-Böll-Stiftung im April 2004 mit internationalen ExpertInnen veranstaltete, ging es um die Frage „Human Security – Woman´s Security?“. Also darum, ob das von der UN-Entwicklungsorganisation UNDP vorgelegte innovative Konzept der „menschlichen Sicherheit“ im feministischen Sinne weiterentwickelt werden kann. Deutlich wurde, dass nicht nur das traditionelle Konzept der nationalen Sicherheit Grenzen hat, sondern auch das der „menschlichen Sicherheit“. Denn das Problem von häuslicher und sexualisierter Gewalt gegen Frauen und Mädchen ist auch darin nicht unbedingt berücksichtigt, hierzu bedürfte es erheblicher zusätzlicher Anstrengungen. Die Intention der Tagung war es aber auch, eine Neudefinition von „Sicherheit“ und „Frieden“ vorzunehmen, in dem die Bedrohungen für das weibliche Geschlecht in Krieg und Nachkriegszeiten und in den gesellschaftlichen Gewaltverhältnissen mitreflektiert werden. Die öffentliche Resonanz auf die Tagung war indes verhalten. Vermutlich war der Frauensicherheitsrat mit dieser Debatte seiner Zeit zu weit voraus.

### **Die Lage der Frauen im Irak und in Afghanistan**

Ein weiterer Aktionsschwerpunkt des Frauensicherheitsrates waren Veranstaltungen zur Lage der Frauen im Irak und Afghanistan, unter Einbeziehung externer ExpertInnen aus den jeweiligen Ländern und/oder unter Beteiligung von politischen EntscheidungsträgerInnen. In Briefen und persönlichen Gesprächen mit VertreterInnen des Auswärtigen Amtes und des Bundesentwicklungsministeriums versuchte der Rat politischen Druck auszuüben, damit die Irakerinnen und Afghaninnen in angemessener Weise am Wiederaufbauprozess ihrer Länder beteiligt werden (zu Afghanistan siehe der Artikel von Notten und Scheub in diesem Buch).

Zum Internationalen Tag gegen Gewalt an Frauen 2007 richtete der Frauensicherheitsrat zusammen mit rund 50 Menschenrechtsorganisationen einen Appell an die Bundesregierung, Deutschland solle als eines der wichtigsten Geberländer Druck auf die afghanische Regierung ausüben, damit diese der Straflosigkeit für Kriegsverbrechen und Massenvergewaltigungen ein Ende setzt. Die das afghanische Parlament dominierenden Warlords hatten mit dem „Amnestiegesetz“ vom März 2007 sämtliche Kriegsverbrechen unter den prosovjatischen Parteien, den Mudschaheddin und Taliban für nicht verfolgbar erklärt und sich damit selbst Straffreiheit garantiert. Ein Akt, der in der auf Gerechtigkeit hoffenden Bevölkerung auf flächendeckende Empörung stieß. Doch die Geberländer einschließlich der Bundesregierung sahen sich nicht zu Taten veranlasst – obwohl damit das politische Konzept von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten unmittelbar diskreditiert und nachhaltig beschädigt wurde.

### **Gender, Frieden und Sicherheit auf europäischer Ebene**

Dem Frauensicherheitsrat wurde während seiner Arbeit immer stärker bewusst, dass es nicht ausreicht, Friedens- und Sicherheitspolitik im nationalen Kontext zu verändern, sie muss im europäischen Zusammenhang angegangen werden. Das ist nicht möglich ohne die Vernetzung mit anderen friedens- und frauenpolitischen Organisationen in ganz Europa, ohne ein europaweites Bündnis. Brauchen wir also einen Europäischen Frauensicherheitsrat oder einen Europäischen Gender-Sicherheitsrat? Diese Fragen wurden in mehreren vom Frauensicherheitsrat initiierten Veranstaltungen diskutiert. Auf der Berliner Konferenz „Roadmap to 1325“ im Mai 2007 startete ein symbolischer Staffellauf durch diejenigen EU-Länder, die in den folgenden Jahren die EU-Ratspräsidentschaft innehaben werden (siehe hierzu der Artikel von Hentschel in diesem Buch).

### **4. Erfahrungsanalyse**

Da der Frauensicherheitsrat von Anfang an ein regierungs- und parteiunabhängiges Gremium war, agiert er grundsätzlich weitaus unabhängiger von der Regierung als ein Teil der 1325-Lobbygruppen in anderen europäischen Ländern. In vielen dieser Gremien, zum Beispiel in Schweden, Norwegen oder der Schweiz, arbeiten ParlamentarierInnen oder RegierungsvertreterInnen mit Delegierten von Nichtregierungsorganisationen zusammen. Das hat große Vorteile und erhebliche Nachteile. Die Regierungsnähe führt dazu, dass die Zivilgesellschaft mehr angehört wird, aber auch mehr eingebunden und in Einzelfällen politisch missbraucht wird. In Deutschland war und ist das nicht der Fall. Damit blieb und bleibt der Einfluss des Frauensicherheitsrates aber begrenzt. Auf der anderen Seite stand er nie in Gefahr, seine Unabhängigkeit und seine Kraft zur Kritik zu verlieren, weder gegenüber der früheren rot-grünen noch gegenüber der jetzigen schwarz-roten Bundesregierung.

Die Erfahrungen, die der Frauensicherheitsrat im Umgang mit PolitikerInnen und MinisterialbeamtlInnen und ihren Reaktionen auf seine Vorschläge gewonnen hat, lassen sich in einem Satz zusammenfassen, den der Soziologe Ulrich Beck formulierte: „Verbale Offenheit bei weitgehender Verhaltensstarre.“ Beck zielte damit auf das Verhalten deutscher Männer gegenüber ihren Frauen, doch dies trifft genauso auf die faktische Verhaltensstarre der Politik gegenüber Geschlechterfragen zu. Zwar ist die bundesdeutsche Politik im Rahmen der EU-Verträge zur Umsetzung von „Gender Mainstreaming“ und damit auch zur Überprüfung all ihrer Vorhaben auf die unterschiedlichen Folgen für Frauen und Männer verpflichtet – doch faktisch wird diese rechtlich zwingende Verpflichtung kaum umgesetzt. Zwar wurden immer wieder Vertreterinnen des Frauensicherheitsrats in verschiedene politische Gremien eingeladen – doch dem folgten kaum Konsequenzen auf der Ebene praktischen Handels. Zwar beteiligten sich immer wieder einzelne PolitikerInnen an den Podiumsdiskussionen des Frauensicherheitsrates und zeigten sich in der Sache ernsthaft engagiert – doch sie standen und stehen in ihren Ministerien oder Parteien in der Regel allein auf weiter Flur. Zwar versicherten hochrangige Beamte dem Frauensicherheitsrat wiederholt, die Türen des Auswärtigen Amtes stünden ihm jederzeit für Gespräche und Initiativen offen – doch an der Außen- oder Sicherheitspolitik ändert sich kaum etwas, sie ist weiterhin geschlechterblind. Zwar hat das Außenministerium in Kooperation mit dem Frauensicherheitsrat im Oktober 2004 ein „Forum Globale Fragen“ zum Thema „Frieden braucht Frauen, Sicherheit braucht die Geschlechterperspektive“ veranstaltet – doch was der Anfang für einen nationalen und internationalen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen hätte sein können, war faktisch sein Ende. Der Veranstaltung folgte nichts – außer einem Hinweis auf diesen Event im zweiten Umsetzungsbericht der Bundesregierung zu Resolution 1325, die damit offenbar ihre Bereitschaft zur Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppen demonstrieren wollte. Auch die Bemühungen des Frauensicherheitsrats um Beteiligung an einem zivilgesellschaftlichen Beirat für den „Aktionsplan zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung blieben folgenlos.

### **Grundsätzliche Probleme mit der Resolution**

Die Umsetzung von Resolution 1325 ist national wie international unter anderem daran gescheitert, dass darin nur allgemeine Absichtserklärungen formuliert werden, aber keine konkreten Quoten und Zeitvorgaben festgelegt wurden (siehe auch der Artikel von Anderlini in diesem Buch). Zwar ist die am 31. Oktober 2000 verabschiedete Resolution 1325 die einzige im gesamten UN-System, deren Jahrestag alljährlich neu „gefeiert“ wird: mit einer Sitzung des Sicherheitsrates, auf der dessen Mitglieder ihre Bedeutung betonen, und mit informellen Treffen und Anhörungen zwischen Sicherheitsrat und Nichtregierungsorganisationen. Doch von Jahr zu Jahr werden diese „Feierstunden“ für alle

in der Sache Engagierten rund um den Globus quälender. Denn reale Fortschritte gibt es kaum, weder auf UN-Ebene noch in der EU noch in der Bundesrepublik. Damit verkommen die Veranstaltungen zu einem inhaltsleeren Ritual. Folgende Probleme blieben bis heute ungelöst:

- \* Frauen werden in Friedensprozessen, Friedensverhandlungen und am *Nation Building* weiterhin kaum beteiligt. Beispiele dafür sind neben Afghanistan der Irak, Nahost, Kosovo, Sudan oder die Demokratische Republik Kongo.
- \* Der Frauenanteil auf hohen UN-Posten stagniert ebenso wie der beim Sicherheitspersonal von UN-Friedenseinsätzen.
- \* Die UN-Missionen bestehen vorwiegend aus männlichen Soldaten und Zivilisten und sind damit Teil des Problems statt der Lösung: In Kambodscha, Kosovo oder Westafrika haben UN-Mitarbeiter Prostitution, Frauenhandel und Aids-Ansteckungsraten befeuert.
- \* Massenvergewaltigungen und sexualisierte Gewalt werden weiterhin kaum bestraft, da sich die weiblichen Opfer nicht gegenüber männlichem UN-Sicherheitspersonal offenbaren.
- \* Wie in bundesdeutschen Ministerien existiert auch in anderen Ländern wenig Sachwissen über den Zusammenhang von Gender und Konflikten, obwohl die Frauenfrage im Zentrum aller Konflikte in und mit der islamischen Welt steht.

## **Erfolge**

Bei Gründung des Frauensicherheitsrates Anfang 2003 waren die Resolution und ihre Bedeutung in Deutschland weitgehend unbekannt. Das hat sich vielleicht nicht in der breiten Öffentlichkeit, aber in politischen Kreisen, NGOs und Friedensforschungseinrichtungen geändert, und hier hat der Frauensicherheitsrat sicherlich einiges bewirken können, zum Teil in Kooperation mit anderen Organisationen. In der Bundestagsdebatte zum Internationalen Frauentag 2007 hoben Abgeordnete aller Fraktionen die Bedeutung der Resolution 1325 hervor und forderten eine beschleunigte Umsetzung. Auch in den Anträgen der Regierungskoalition und der Grünen bezogen sich die Bundestagsabgeordneten auf den Frauensicherheitsrat.

## **5. Zusammenfassung und Fazit**

Dass Resolution 1325 auf politischer Ebene heute stärker beachtet wird, ist wahrscheinlich vor allem auf die Arbeit des Frauensicherheitsrates zurückzuführen. Er wird bis in die bundesdeutsche Regierungsebene und in EU-Gremien hinein als Gesprächspartner ernst genommen, seine Gender-Kompetenz und politische Expertise wird von PolitikerInnen, MinisterialbeamtlInnen, NGOs und Verbänden nachgefragt. Dies verweist auch auf den vorhandenen Expertise-Bedarf in diesem Bereich.

Dennoch ist die Stärke des Frauensicherheitsrates auch seine Schwäche. Er ist kein offizielles politisches Gremium und kann als solches von der Regierung leicht übergangen werden. Und er arbeitet ehrenamtlich und hat deshalb weder das Geld noch die Mitglieder, um große bundesweite Kampagnen in öffentlichkeitswirksamem Format durchzuführen. Seine Initiativen und Impulse werden im Wesentlichen von einer Fachöffentlichkeit wahrgenommen, sie können jedoch nicht genügend politischen Druck entfalten, um die Bundesregierung zu Verhaltensänderungen zu zwingen.

Dennoch: Die Erfahrungen mit dem UN-Abkommen zur Beseitigung aller Diskriminierung von Frauen (CEDAW) haben gezeigt, dass es etwa sieben Jahre Arbeit braucht, bis eine neue Initiative zu wirken beginnt. Zwar lehnt die Regierungskoalition von CDU und SPD offiziell immer noch einen Nationalen Aktionsplan ab. Doch hinter den Kulissen ist zu hören, dass auch christdemokratische Parlamentarierinnen inzwischen für solch einen Aktionsplan offen sind. Der Frauensicherheitsrat wird weiter versuchen, das Seinige für die Umsetzung von Resolution 1325 zu tun – auch durch gezielte Vernetzungsarbeit auf europäischer Ebene und mit europäischen Gruppen.