

# KOFF Essential

01/2015

## Gendergerechte Friedenspolitik

Friedensarbeit und Frauenrechte  
im Spiegel von KOFF

Annemarie Sancar  
Sidonia Gabriel

swiss  
peace

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

## Impressum

### Herausgeberin

swisspeace ist ein praxisorientiertes Friedensforschungsinstitut mit Sitz in Bern, Schweiz.

swisspeace ist ein assoziiertes Institut der Universität Basel und Mitglied der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften.

### Kompetenzzentrum für Friedensförderung (KOFF)

KOFF stärkt die Kohärenz der Schweizer Friedensförderung, indem es Policy- und Dialogprozesse zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren anstösst. KOFF organisiert Rundtische, gemeinsame Lernprozesse sowie Trainings und publiziert monatlich einen Newsletter. KOFF vernetzt die 49 Schweizer Trägerorganisationen zu Themen der Friedensförderung sowie zu Schnittstellen zwischen Frieden, Menschenrechten und Entwicklung. KOFF wurde 2001 vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und mehreren Schweizer NGOs gegründet.

### Essentials

Die swisspeace Publikationsserie "Essentials" bietet zu einer Vielzahl von Themen im Bereich ziviler Friedensförderung Expertenmeinungen für PraktikerInnen. Eine vollständige Publikationsliste befindet sich auf: [www.swisspeace.org/publications](http://www.swisspeace.org/publications)

### Bilder

Titelbild: Eröffnung der Ausstellung: „No women - No peace“, Bern, 2010.

Bilder im Text: Ausstellung „1000 Gesichter des Friedens“, Caux, 2011.

© Lasse Andersson für PeaceWomen Across the Globe.

swisspeace  
Sonnenbergstrasse 17  
Postfach, 3000 Bern 7  
Switzerland  
[www.swisspeace.org](http://www.swisspeace.org)  
© 2015 swisspeace

## Inhalt

1	<u>Einleitung</u>	02
2	<u>1990er Jahre bis 2003</u>	04
3	<u>Die Jahre 2003 bis 2010</u>	10
4	<u>Die Jahre 2010 bis 2014</u>	22
5	<u>Schlussfolgerungen</u>	30
6	<u>Gendergerechte Friedenspolitik, ein Ausblick</u>	36
	<u>Autorinnen</u>	44
	<u>swisspeace</u>	45

Gezielte Vergewaltigungen von Frauen und Mädchen in Kriegen galten lange Zeit als Tabuthema. Trotz bekanntgewordener Vorkommnisse z.B. in Bosnien wurde der Umgang mit der geschlechterspezifischen Diskriminierung in der Friedensförderung lange dem Zufall überlassen. Erst dank eines jahrelangen Engagements der Zivilgesellschaft gelang im Oktober 2000 mit der UN-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit ein Durchbruch. Auf diese neue Verbindlichkeit reagierten viele Staaten mit der Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans (NAP); so auch die Schweiz, die den ersten NAP mit entsprechenden Aktionslinien und Indikatoren 2007 verabschiedete.

Das Monitoring des Schweizer NAP funktionierte gut, dennoch liess die Zivilgesellschaft auch kritische Töne verlauten. Gender Mainstreaming – sei es die Beteiligung von Frauen in Friedensgesprächen, die Thematisierung von Gender als wichtige Dimension in multilateralen Verhandlungen oder Projekte zum Schutz der Frauen vor Gewalt oder zur Unterstützung von Gewalt betroffener Frauen – würde zunehmend technisch verstanden. Die Gewaltursachen würden aus dem Blick gerückt und es ginge letztlich nur noch um die messbaren Resultate, also die Anzahl der erreichten Frauen, lauteten die Vorwürfe. Seither wird von zivilgesellschaftlicher, akademischer und teilweise sogar staatlicher Seite darauf hingewiesen, dass ein Richtungswechsel in der Friedensförderung nötig ist, um Gendergerechtigkeit zu erlangen. Der normative Rahmen der UN-Resolution 1325 bietet eine gute Möglichkeit, Druck auf die Institutionen auf nationaler Ebene auszuüben. Um jedoch zu einem politischen Verständnis von Geschlechterdifferenz zurückzufinden, müssen andere Wege eingeschlagen werden. Für das Kompetenzzentrum Friedensförderung (KOFF) bei swisspeace bedeutet eine solche Re-Politisierung<sup>1</sup> im Kontext der Friedensförderung, nach Verschiebungen zwischen ziviler und militärischer Friedensförderung,

<sup>1</sup> Mit „Re-Politisierung“ ist der Bezug zu den geschlechterspezifischen Machtverhältnissen in der Gesellschaft gemeint, d.h. die Wiederherstellung der Verknüpfung eines mechanischen Verständnisses von Gender (die Anzahl der Frauen/Männer als teilnehmende, ausgeschlossene, berücksichtigte, geförderte etc. Individuen, für die Statistik und die quantitative Erfassung nützlich), mit Geschlecht als eine die gesellschaftlichen Verhältnisse strukturierende Kategorie. In dem Sinne wirkt Gender in allen Handlungsfeldern von swisspeace als numerische und strukturierende Kategorie.

der Deutungshoheit über Schutz und Sicherheit und nach dem entsprechenden Verständnis von Geschlecht zu fragen.

KOFF wurde 2001 gegründet, um den Austausch an der Schnittstelle zwischen staatlicher Friedensförderung und zivilgesellschaftlichem Friedensengagement zu fördern und somit die Kohärenz der Schweizer zivilen Friedensförderung zu stärken.<sup>2</sup> Mit seinen Aktivitäten und Vernetzungsmöglichkeiten verfügt es über die geeigneten Instrumente, in diesem Spannungsfeld zu agieren und die Unterschiede der Positionen aufzuzeigen. Dank dieser dynamischen Rolle hat sich bei KOFF ein Wissen zur politischen Bedeutung von Gender als Thema in der Friedensförderung und als konstruierendes Merkmal von Sicherheit und ziviler Friedensförderung herausgebildet. Dieses wird allerdings nicht immer gleich wirkungsvoll genutzt und nutzbar gemacht.

Basis dieses Dokumentes bildet die Aufarbeitung der swisspeace- und KOFF-Tätigkeiten zu Gender und Friedensförderung. Ziel dieser Publikation ist es, a) die Entwicklung des Themas Gender und Friedensförderung in der Schweiz anhand vom Beispiel swisspeace beziehungsweise KOFF zu illustrieren und die Erfahrungen einem breiteren Publikum zugänglich zu machen und b) zur aktuellen Verortung der Bedeutung von Gender in der Friedensförderung sowie zur (politischen) Nutzbarmachung der konzeptuellen und operationellen Errungenschaften der UN-Resolution 1325 und darüber hinaus eine Diskussion auszulösen.

Die Bestandsaufnahme basiert auf Dokumenten von swisspeace/KOFF und von ausgewählten Friedensorganisationen, der Analyse von KOFF-Aktivitäten im Bereich Gender und Friedensförderung (Publikationen, Trainings, Veranstaltungen) sowie auf Interviews mit den Genderbeauftragten bei KOFF und externen Expertinnen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> KOFF - siehe Impressum und <http://koff.swisspeace.ch/>  
<sup>3</sup> Die Kapitalisierung umfasst Dokumente wie KOFF-Jahresberichte, swisspeace-Berichte, Newsletter, Factsheets (u.a. hauseigene Dokumente); Trainingsunterlagen (Präsentationen), Einladungen und Protokolle zu Runden, Veranstaltungen, Entwicklung des Mandats mit dem EDA. Interviews wurden geführt mit Maren Haartje, Cordula Reimann, Ursula Keller, Barbara Brank und Rahel Fischer als ehemalige KOFF-Mitarbeiterinnen sowie Stella Jegher (ai) Carmen Jud und Barbara Müller (ehemals cfd). An dieser Stelle gebührt der Dank Jeanne Luethy, welche die Dokumente durchgearbeitet und Textstellen ausgewählt hat.

2.1. Kontext

Der Bosnienkrieg (1992-1995) löste grosse Empörung aus: Zum ersten Mal wurde das massive Vorkommen von genderspezifischer Gewalt öffentlich diskutiert und die Bedeutung von Vergewaltigung als Kriegswaffe thematisiert. Die Tatsache, dass UN-Mitarbeitende bei Frauenhandelsaktivitäten und Prostitution zumindest indirekt oder durch Duldung beteiligt waren, rückte zudem die Frage nach der strukturellen Dimension von Geschlechterungleichheit in militärischen und militarisierten Kontexten ins Blickfeld. In dieser Zeit wurde die Friedensforschung um die Dimension der Geschlechterdifferenz erweitert. Hanne Margret Birkenbach und Tordis Batscheider<sup>4</sup> gehören zu den Ersten, die im deutschsprachigen Raum zu Geschlechterverhältnissen und Frieden geforscht haben. Auch die Arbeit von Gabriele Sturm zum ‚gesellschaftlichen Ort von Frauen im System des Unfriedens‘<sup>5</sup> stiess – vor allem im universitären Umfeld – auf grosses Echo. Alle drei waren für swisspeace wichtige Referenzpersonen. Diesen Wissenschaftlerinnen gelang es, mit der Verknüpfung von Geschlechter- und Friedensforschung, die Thematik an die Universitäten zu bringen. Aus der Sicht feministischer Aktivistinnen war dies jedoch ein fragwürdiger Schritt, denn Universitäten wurden als patriarchalische Institutionen betrachtet, welche die bestehenden Geschlechterstereotypen und Geschlechterhierarchien nur reproduzieren würden. Dieses Spannungsfeld von genderspezifischen Fragen in patriarchalen Institutionen, das sich auch in der Debatte über die Aufnahme der Frauen in die Armee zeigt, prägte auch die genderspezifische Arbeit von swisspeace.

2.2. Wichtige Meilensteine für swisspeace

Ein Meilenstein der Friedens- und Konfliktforschung in Zeiten des Umbruchs war eine Tagung 1990 in Bern, in deren Anschluss erste Forschungsaufträge zum Thema Geschlecht und Friedenspolitik vergeben wurden.<sup>6</sup> 1995

schrieb die Schweizerische Friedensstiftung die an der Jahrestagung „War Against Women“ geforderte Stelle „Friedensfrauenforschung“ aus, erhielt 50 Bewerbungen aus dem In- und Ausland und besetzte die von der Organisation Frauen für den Frieden finanzierte Stelle schliesslich.<sup>7</sup>

Ab 1998 – drei Jahre nach der Weltfrauenkonferenz in Beijing<sup>8</sup> und zwei Jahre vor der Verabschiedung der UN-Resolution 1325 – organisierte swisspeace bereits die ersten Frauen-Rundtische mit Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Verwaltung, Wissenschaft und internationalen Friedensmissionen. Die inhaltliche Basis waren ein Working Paper, in welchem die auf Frauenrechte spezialisierte Mitarbeiterin von swisspeace anhand von 15 Thesen die Bedeutung der frauenspezifischen Perspektive in der Friedensarbeit und -Politik darlegte,<sup>9</sup> sowie das Kapitel zu Frauen in bewaffneten Konflikten des Schweizer NAP, der nach der Weltfrauenkonferenz von Beijing verabschiedet wurde. Im Zentrum stand die Beteiligung von Frauen in politischen Entscheidungsprozessen. Dank der guten Vernetzung und einem öffentlichen Engagement erreichte die von swisspeace koordinierte Gruppe mit Vertreterinnen u.a. von cfd, Amnesty International, Frauen für den Frieden, dass der wenige Jahre später verabschiedete NAP zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 dieser Problematik einen wichtigen Platz einräumte.

2.2.1. Conflict Resolution and Gender - CRaG

Im Rahmen des swisspeace-Projekts CRaG (Conflict Resolution and Gender) fanden besonders in den Jahren 1998-2000 regelmässige Frauen-Rundtische als wichtige Basis für eine weiterführende Vernetzung statt. Die Projektleiterin initiierte friedenspolitische Aktivitäten und wirkte an öffentlichen Diskussionen mit, wo sich Expertinnen aus Wissenschaft und Politik aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit der Bedeutung eines

- 7 Diese Stelle wurde während 3 Jahren von Frauen für den Frieden finanziert und 1995/96 mit Elenor Richter-Lyonette besetzt. Sie verliess die Stelle allerdings nach wenigen Monaten wieder. Die Mitarbeiterin von swisspeace, welche die Frauenrechtsfragen bearbeitete, übernahm einen Teil. Für die restlichen Stellenprozente wurde eine Assistentin angestellt (Patricia Barandun, dann Andrea Huber). Tordis Batscheider hatte einen Forschungsauftrag an einer anderen Institution.
- 8 Die 4. UN-Weltfrauenkonferenz von 1995 widmete sich dem Thema „Gleichstellung, Entwicklung und Frieden“ und war thematisch umfassend. Die Empfehlungen der Konferenz sollten bis 2000 umgesetzt werden. Im Anschluss an die 4. UN-Weltfrauenkonferenz verabschiedete die Schweiz 1995 einen nationalen Aktionsplan unter dem Motto „Gleichstellung, Entwicklung und Frieden“. Siehe dazu auch: [www.postbeijing.ch](http://www.postbeijing.ch). Die UNSCR 1325, die 2000 verabschiedet wurde, fokussierte auf einen Themenbereich von Beijing, nämlich auf „Frauen, Frieden, Sicherheit“. Ein nationaler Aktionsplan zu UNSCR 1325 hat die Schweiz aber erst 2007 verabschiedet.
- 9 Maren Haartje, Die Partizipation von Frauen in politischen Entscheidungsprozessen insbesondere im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung. Arbeitspapier Nr. 25 der Schweizerischen Friedensstiftung. Institut für Konfliktlösung, 1998.

4 T. Batscheider (1993), Friedensforschung und Geschlechterverhältnisse. Zur Begründung feministischer Friedensforschung.

5 G. Sturm (1996), Das gesellschaftliche Geschlechterverhältnis als Konfliktfeld.

6 Die beiden Studien sind „Geschlecht in der Friedenspolitik“ (1992) sowie „War against Women, the Impact of Violence on Gender Relations“ (1994). Siehe dazu auch den Beitrag von Yvonne Joos, Geschlechterverhältnisse in Kriegen und gewaltförmigen Konflikten. [http://www.cfd-ch.org/pdf/frieden/artikel\\_betraege.pdf](http://www.cfd-ch.org/pdf/frieden/artikel_betraege.pdf).

geschlechtsspezifischen Ansatzes in der zivilen Konfliktbearbeitung auseinandersetzen. Ein Höhepunkt dieser Debatten war die 2000 von swisspeace und den NGOs cfd, Bewegung für eine offene demokratische Schweiz BODS, Frauen für den Frieden, Kampagne für den Frieden und die Organisation FRAu gemeinsam organisierte Tagung „Frauen an den Krisenherd“, an der es um die Partizipation der Frauen bei Entscheidungsprozessen über Krieg und Frieden ging. Im Zentrum stand die Frage, ob Frauen bei diesen mitwirken können oder sollen – und ob sie das überhaupt wollen. Diskussionen und Beiträge wurden im gleichnamigen Tagungsband 2001 von swisspeace veröffentlicht.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass swisspeace in denselben Jahren bereits mit Gendermandaten gearbeitet hatte. Im Anschluss an die Überweisung der Motion Grossenbacher von 1999<sup>10</sup> betreffend der obligatorischen Genderausbildung für alle Teilnehmenden an humanitären, existenz- und friedenssichernden Einsätzen im Ausland, erhielt swisspeace vom Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) den Auftrag, ein CRaG-Sensibilisierungstraining aufzubauen. Weiter wurde swisspeace offiziell eingeladen, mit der Schweizer Delegation der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) am Zusatztreffen in Wien zu Fragen der Gleichstellung von Frau und Mann im Kontext der „Menschlichen Dimension“ von Sicherheit teilzunehmen. Zur Verankerung von Gender in der Organisation trug auch der swisspeace-Auftritt an der Expo 2002 bei (Themenwoche „Frieden“), wo Frauen aus Afghanistan und die Expertin von swisspeace vor Ort die Genderfrage in die Diskussion einbrachten.<sup>11</sup>

Wohl auch dank des grossen feministischen Engagements bei swisspeace und der vielfältigen Vernetzung der Leiterin von CRaG wurde der Vorschlag, Gender als Querschnittsthema von swisspeace zu betrachten, wohlwollend aufgenommen. Die Relevanz

des Themas schien weitgehend unbestritten. Ein Beispiel dafür ist der Einbezug einer Gender-Linse in das Environment and Conflicts Project (ENCOP) zur Friedensförderung im Kontext von Ressourcenkonflikten, das 1992 gestartete erste grössere Forschungsprojekt bei swisspeace.<sup>12</sup>

### 2.2.2. Gender in der Feministischen Friedenspolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich – eine kurze Betrachtung

In der Entwicklungszusammenarbeit fand in den späten 1980er Jahren die Verschiebung von einem frauenspezifischen Engagement (Women in Development) zu Gender Mainstreaming statt. Dieser neue Ansatz konnte auf finanzielle Mittel zählen, denn gerade die Weltbank forcierte den Ansatz aus einer wirtschaftlichen Optik der „guten Hilfe“ für Entwicklung durch Wachstum, bei der auch die Frauen als (billige) Arbeitskräfte und (bereitwillige) Konsumentinnen eine lohnende Zielgruppe darstellten. Eine Folge des Gender Mainstreaming war, dass die Arbeitskraft der Frauen in die Wirtschaft integriert und für die Profitmaximierung nutzbar gemacht werden konnte. Demgegenüber gab es in dem Bereich der Friedensarbeit keine Anzeichen, den Prinzipien einer wirtschaftsbasierten Wachstumsstrategie zu folgen. Sie war in der Schweiz auch nicht da verortet, wo Projektgelder investiert wurden, sondern in der Sicherheits- und Friedenspolitik, wo es vor allem um Verhandlung, Dialog und Mediation ging. Hingegen mischten sich Feministinnen mit einer profilierten Patriarchatskritik in die Debatte über Krieg und Frieden ein: sie sahen den zu gewaltförmigen Entwicklungen führenden Hauptwiderspruch in der Geschlechterhierarchie. Sie kritisierten nicht nur die Armee als Hort der patriarchalischen Werte, sondern auch die Universitäten, an denen mit männerzentrierter Geschichtsschreibung feministische Anliegen unterwandert würden. In der Entwicklungspolitik stellten kritische Stimmen zwar den postkolonialen Anspruch des

12 Einerseits wurde diskutiert, wie Frauen und Männer aufgrund ihrer Rollen und Möglichkeiten unterschiedlich von Umweltkatastrophen betroffen sind und welche unterschiedlichen Strategien sie entwickeln, um damit umzugehen. Bereits wurden aber auch Fragen diskutiert, wie die Resilienz bei Frauen und Männern unterschiedlich unterstützt werden müsste. Auf der Analyse basierend sollten sich Projektideen entwickeln, die für zivilgesellschaftliche Organisationen insbesondere auch Frauenorganisationen zentrale Rollen vorsahen.

10 [http://www.parlament.ch/r/suche/Paginas/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20011009](http://www.parlament.ch/r/suche/Paginas/geschaefte.aspx?gesch_id=20011009)

11 KOFF gab es zwar schon, nicht aber die Genderstelle, somit lief diese Initiative im Rahmen von KOFF-Projekten und nicht als explizite Genderaktivität.

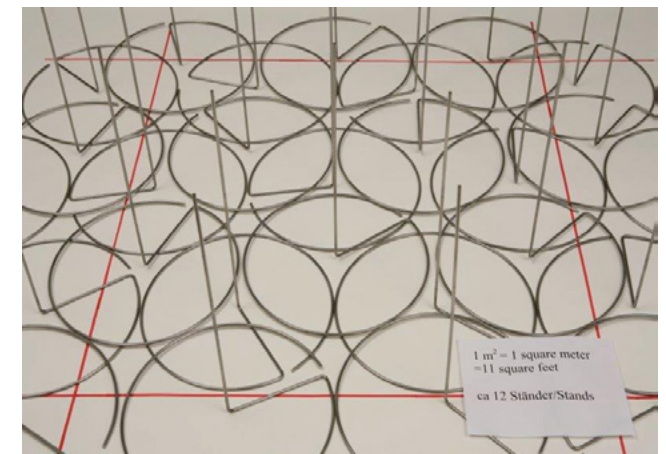
Nordens auf die Definitionshoheit über „Entwicklung“ in Frage, feministische Positionen blieben aber rar. In der Schweiz bildete der cfd, eine auch in der Entwicklungszusammenarbeit tätige NGO, mit seinem feministischen Leitbild eine Ausnahme. Zwar standen wie bei anderen NGOs auch beim cfd die revolutionären Bewegungen im Fokus des Engagements. Fragen im Zusammenhang mit Geschlechterhierarchien blieben dabei marginal. Die feministischen Ideen entwickelten sich losgelöst von konkreten Projekten eher im Umfeld feministischer Theologinnen (die theologisch-feministische Zeitschrift der Schweiz FAMA<sup>13</sup> spielte dabei eine zentrale Rolle), die sich in die schweizerische (und internationale) Friedenspolitik (Kriegsmaterial, Frauen in der Armee, Sicherheitskonzepte, usw.) einmischten. In der Entwicklungspolitik waren es in erster Linie Migrantinnen, welche die feministische Kritik am patriarchalen Postkolonialismus zur Sprache brachten.

Die Friedenspolitik des cfd und seine Kritik am dominanten Sicherheitsbegriff sind Ausdruck der Verknüpfung feministischer Theologie und postkolonialer Kritik.

Der Versuch, damit auch konkrete Aktivitäten zu begründen, erwies sich als komplex. Es kam und kommt immer wieder zu Brüchen, u.a. aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen von feministischer Politik und der Schwierigkeit, Partnerorganisationen zu finden, die feministische Werte vertreten und gleichzeitig Projekte umsetzen können. Vieles änderte sich 2000 als Genderpolitiken, Genderstellen, Gendertools und Gender-in-Development-Studies aufgebaut wurden. Eine Ausdifferenzierung, die auch budgetrelevant war und durch das Inkrafttreten der UN-Resolution 1325 schliesslich auch in die Friedensförderung hineingetragen werden konnte.

13 <http://www.fama.ch>

Ausstellung „1000 Gesichter des Friedens“



## 3.1. Kontext

Im Jahr 2000 wurde die UN-Resolution 1325 zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ verabschiedet,<sup>14</sup> ein Wendepunkt in der internationalen Friedenspolitik. Herbeigeführt wurde er unter anderem von den intensive und kompetente Lobbyarbeit leistenden NGOs sowie von feministischen- und Frauenrechtsorganisationen. Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen wurden aufgefordert, diese Resolution unter Einbezug möglichst aller Konfliktparteien und Akteure in der Friedensförderung umzusetzen und viele erkannten aufgrund der Erfahrungen nach der Weltfrauenkonferenz von 1995 im NAP zur Umsetzung ein geeignetes Instrument.<sup>15</sup> Die meisten Länder, die sich für einen NAP entschieden, richteten in der Folge Genderstellen ein, die aufgrund der Erfahrungen und Erkenntnisse einschlägige Daten zu erheben und zuhanden der Politik und der Zivilgesellschaft Berichte zu verfassen hatten. Ziel war es, der Zivilgesellschaft Einsicht in die Qualität der Umsetzung des NAP zu gewähren und das erworbene Fachwissen über die Zusammenhänge von Gender, Sicherheit und Friedensförderung möglichst breit zugänglich zu machen. Diesen zusätzlichen Aufwand konnten die Behörden bald einmal selbst nicht mehr betreiben und vergaben Aufträge an spezialisierte Organisationen und Institutionen mit Expertise, was eine regelrechte „Backstopping-Kultur“ entstehen liess, die wiederum institutionelle Entwicklungen auslöste. Für viele NGOs war diese Situation nicht nur einfach. Sie löste bei Organisationen, welche die Bedeutung der UN-Resolution 1325 auch aus feministischer Perspektive kritisch unter die Lupe nahmen, teilweise Rollenkonflikte aus, denn nun verfassten diese auch Berichte für die zuständigen Behörden. Die Situation der einschlägigen Organisationen wurde noch komplexer, weil die Behörden gemäss der Resolution die kritische Stimme der Zivilgesellschaft einholen mussten. Da bei diesem Regelwerk keine eigentlichen Schattenberichte wie beim „Committee on the Elimination of Discrimination against

Women“ (CEDAW)<sup>16</sup> vorgesehen sind, waren aufwändige Konsultationsprozesse über die Umsetzung der Resolution die einzige Möglichkeit, die Zivilgesellschaft an solchen Prozessen überhaupt regelmässig teilhaben zu lassen. Der Interessenskonflikt war offensichtlich, denn es waren gerade in der Schweiz teilweise dieselben Organisationen, welche die Berichte für die Behörden in bezahlter Arbeit schrieben und gleichzeitig als Sprachrohr der kritischen Stimmen aus der Zivilgesellschaft fungierten.

Dieses Spannungsfeld führte dazu, dass die Thematik eine gewisse Entpolitisierung erfuhr: zum einen, weil die Arbeit für die Behörden vor allem im technischen Monitoring des NAP 1325 bestand, die nur mit einem minimalen Personalaufwand überhaupt geleistet werden konnte. Zum anderen distanzierten sich immer mehr feministische Stimmen von der „1325-Kultur“, die eben diese technische Herangehensweise voraussetzte. Die einen wollten sich wieder vermehrt mit lokalen NGOs des globalen Südens direkt austauschen. Andere exponierten sich als zivilgesellschaftliche Kraft politisch, indem sie beispielsweise die Bedeutung von Gender in nationalen Sicherheitskonzepten kritisch beleuchteten. Diese Aufteilung unter den NGOs spiegelte sich auch in der Schweiz – und bei KOFF – wieder.

## 3.2. UN-Resolution 1325 und der Schweizer NAP

Die Entwicklung der genderspezifischen Friedensförderung in der Schweiz ist bis heute massgeblich geprägt von der Art und Weise, wie die Schweizer Behörden<sup>17</sup> (und vor allem das EDA) die UN-Resolution 1325 umsetzen.

2004 erkundigte sich Nationalrätin Barbara Haering in einer Interpellation nach dem Stand der Umsetzung der UN-Resolution 1325. 2006 wurde eine neue interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) „UN-Resolution 1325

14 Die UNO hat zur spezifischeren Umsetzung vier Folgeresolutionen verabschiedet 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) und 1960 (2010).

15 Erste NAPs 2000-2008: Dänemark (2005) Norwegen (2006) Schweden (2006) Schweiz (2007) Österreich (2007) Finnland (2008) Uganda (2008). Auch die OSZE verabschiedet 2004 den „Action Plan for the Promotion of Gender Equality“ und richtet eine entsprechende Fachstelle ein.

16 Als Beispiel für einen Schattenbericht (2008) der Schweizer NGO-Koordination Post-Beijing siehe unter [www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/Cedaw-Schattenbericht-2008.pdf](http://www.postbeijing.ch/cms/upload/pdf/Cedaw-Schattenbericht-2008.pdf).

17 Die Schweiz ist Mitglied der UN Arbeitsgruppe „Friends of the Resolution 1325“, was der Resolution auch symbolischen und politischen Wert verliehen hat.

- CH“ von der Kerngruppe Frieden beauftragt, unter der Leitung des EDA mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) den ersten NAP zu erarbeiten. Der erste als „entwicklungsfähiges Tool“ konzipierte NAP 07-09 war das Produkt einer langen Auseinandersetzung des EDA mit anderen Verwaltungsstellen und den NGOs als „Stimme“ der Zivilgesellschaft und wurde 2007 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und in Kraft gesetzt. Der damalige Schweizer Botschafter an der UN-Mission in New York, Peter Maurer, erklärte an der Tagung zur Lancierung des NAP am 31. August 2007, wie Frauen als Akteurinnen in Staatsgeschäfte und in den Privatsektor besser involviert werden könnten. Er erwähnte auch die zentralen Inhalte des NAP: die Förderung und Stärkung der Teilnahme der Frauen in der Friedensförderung, die Prävention von genderspezifischer Gewalt und der Schutz der Bedürfnisse und Rechte von Mädchen und Frauen während und nach Gewaltkonflikten sowie die Umsetzung einer gendersensitiven Perspektive in allen Projekten und Programmen der Friedensförderung. Zudem wurden an der Tagung unter dem Titel „Rolle der Zivilgesellschaft in der Umsetzung von 1325“ die Grenzen und Möglichkeiten der Zusammenarbeit der staatlichen Akteure mit der Zivilgesellschaft thematisiert.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützten die Umsetzung der Resolution, befürchteten aber gleichzeitig, dass konzeptuelle Vereinfachungen zu Reduktionen und damit auch zur Aushöhlung der feministischen Anliegen führen könnten. 2004 starteten die cfd-Frauenstelle für Friedensarbeit, Amnesty International Schweiz und das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) eine Postkartenaktion „Der Code ist nicht geheim“ und verlangten von den staatlichen Institutionen, die UN-Resolution 1325 in Kenntnis der feministischen Friedenspolitik umzusetzen. Ziel war es, die Öffentlichkeit über die Problematik zu informieren und auf die seit dem Bosnienkrieg

gut dokumentierte Rolle der genderspezifischen Gewalt als Kriegsmittel und damit auf die Verantwortung von Kriegsmaterial exportierenden Ländern, auch der Schweiz, aufmerksam zu machen. Ein weiteres Beispiel für die wichtige Rolle der Zivilgesellschaft in der Umsetzung der UN-Resolution 1325 ist die Initiative „1000 Frauen für den Friedensnobelpreis 2005“, die noch heute als NGO eine engagierte Akteurin in der schweizerischen Friedensförderung ist.

### 3.3. KOFF

Um dem Entscheid einen Schweizer NAP zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 zu erarbeiten Folge zu leisten, erteilte das EDA als zuständige Behörde einen Auftrag an KOFF. Es ging dabei sowohl um die Erarbeitung des eigentlichen Plans und des Monitoringssystems sowie um ein Konzept für die Schulung der Behörden. Anlässlich dieses Mandats wurde 2003 bei KOFF formell eine Genderstelle geschaffen.<sup>18</sup> Die KOFF-Plattform für staatliche und nichtstaatliche Organisationen schien ein ideales Vehikel dafür. Zum einen konnte KOFF auf viele Genderkompetenzen zurückgreifen. Die Erfahrungen und Kenntnisse, die mit den von CRaG organisierten Frauen-Rundtischen und anderen Aktivitäten erworben worden waren, und die gute Vernetzung sowohl mit Frauenorganisationen als auch mit Akteuren der Friedensförderung wurden als wichtige Ressourcen gesehen. Mit KOFF war auch die Auflage, die Zivilgesellschaft als kritische Begleitung der Umsetzung des NAP möglichst systematisch einzubinden, erfüllbar.

Die Verabschiedung der UN-Resolution 1325 und die anschliessenden parlamentarischen Vorstösse und der politische Druck veränderten die Art des Umgangs mit dem Thema bei swisspeace grundlegend. Mit der Schaffung der Stelle wurden die Bedeutung und die Akzeptanz des Themas durch swisspeace bestätigt und in der Öffentlichkeit diente dieser Entscheid durchaus der Profilschärfung von KOFF. Dieser Auftrag des EDA an

<sup>18</sup> Obschon bei swisspeace viel zu Gender und Frauenrechten in der Friedenspolitik gearbeitet wurde, hat es nie eine formalisierte Stelle bzw. ein Pflichtenheft einer solchen gegeben.



19 Siehe dazu die Strategie 2006-2008 von KOFF.

KOFF bedeutete zudem eine institutionelle und professionelle Anknüpfung des Themas an die relevanten Bundesstellen, was wiederum das Genderprogramm und -profil von KOFF und die Dynamik der Zusammenarbeit und des Austauschs mit den Trägern als wichtige Stimmen der Zivilgesellschaft nachhaltig prägte.

Dokumente aus der Zeit nach 2003 zeigen, dass die Weiterentwicklung des Genderthemas bei KOFF stark von diesem Mandat geprägt wurde. Sowohl die Erarbeitungsphase des NAP von 2004-2006, als auch die Umsetzungsbegleitung der verabschiedeten Aktionspläne (NAP I: 2007-2009; NAP II: 2010-2012; NAP III: 2013-2016) setzten klare Rahmen für die Aktivitäten und die Auswahl der Themenschwerpunkte.<sup>19</sup> Gleichzeitig konnte KOFF mit ihren Trägern über dieses Mandat die Grundstruktur des NAP und sein Monitoring bis zu einem gewissen Grad mitprägen. Die Zusammenarbeit mit den NGOs, die breite Konsultation und das Monitoring des NAP wurden über die 2007 dafür eingerichtete AG 1325 abgewickelt. Gemäss der Dokumente und Aussagen der ehemaligen Mitarbeiterinnen war die Zusammenarbeit zwischen KOFF, dem EDA und den beteiligten NGOs offenbar recht zufriedenstellend, mit der Zeit mehrten sich allerdings die kritischen Kommentare seitens der NGOs. Protokolliert sind Hinweise auf die umständlichen Planungsprozesse, die Überstrapazierung der NGOs und Expertinnen sowie den schwachen Einbezug der Erfahrungen aus dem globalen Süden als wichtige Referenzgrösse für die Relevanz der UN-Resolution 1325.

swisspeace bearbeitete das Thema Gender in dieser Phase ausserhalb von KOFF nur noch punktuell und die Gender-Rundtische griffen immer seltener Themen auf, die über die UN-Resolution 1325 hinaus auch die zentralen Arbeitsfelder von swisspeace tangierten. Frauen-Rundtisch-Gespräche wie sie als swisspeace-Aktivitäten in den 90er Jahren organisiert worden waren, gab es nicht mehr. Die Auseinandersetzung mit dem Thema wurde nun ausschliesslich

bei KOFF geführt. Den swisspeace-MitarbeiterInnen, die nicht bei KOFF angestellt waren und sich nicht spezifisch für das Thema interessierten, war der Stellenwert von Gender für konfliktbezogene Arbeit und die von KOFF entwickelten Methoden für gendersensitive Friedensförderung kaum bekannt. Es gab auch wenig organisatorische Bemühungen, die Erkenntnisse der Genderarbeit im Bereich der zivilen Friedensförderung in die thematischen Bereiche von swisspeace zu transferieren. Somit hatte swisspeace sich der Verantwortung für dieses Thema bis zu einem gewissen Grad entzogen: die Friedensstiftung hatte das Thema bei KOFF untergebracht, hatte dessen kritisches Potential und Anlage als bereicherndes Querschnittsthema aber nicht ausgeschöpft.

Ausstellung „1000 Gesichter des Friedens“



### 3.3.1. Gender-Rundtisch im Schatten der AG 1325

Die UN-Resolution 1325 bestimmt seit 2000 die Debatte über die Rolle von Gender in der Friedensförderung, was sich auch im Gender-Rundtisch, einem der wichtigsten Instrumente für Wissensaustausch und Kompetenzentwicklung von KOFF, zeigte. Der Gender-Rundtisch ermöglichte den Austausch und Wissenstransfer unter Trägern, VertreterInnen von Frauenrechtsgruppen, zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen, unabhängigen ExpertInnen und VertreterInnen der Verwaltung. Somit war er eigentlich ein guter Ort, um neue Genderdebatten aufzugreifen, aktuelle Themen, Konzepte, Methoden auch über die durch die Struktur der UN-Resolution 1325 vorgegebenen Bereiche hinaus zu diskutieren und deren politische Relevanz zu reflektieren. Doch es zeigte sich allmählich, dass die feministische Debatte über den Einfluss zivilgesellschaftlichen Handelns in der Konzipierung der „menschlichen Sicherheit“ und in der Praxis der Friedensförderung an Schwung verlor, bis sie fast völlig versiegte. Denn während die AG 1325 sich stark engagierte, verloren die Rundtische, die Raum für solche Diskussionen boten, an Bedeutung und die Trägerorganisationen hatten kaum noch Zeit und Energie, um sich für die Diskussion am Gender-Rundtisch zu engagieren. Stattdessen fokussierten sie ebenfalls auf die UN-Resolution 1325.

Der Gender-Rundtisch ist ein Spiegel der fortschreitenden Disziplinierung der KOFF-Genderarbeit durch die normative Kraft der UN-Resolution 1325. Dieser Einfluss zeigte sich in der Art der eher passiven Rezeption des Instrumentes, aber auch in Wahl der Themen für die Diskussionen, die alle direkt auf die Massnahmen und Indikatoren bezogen waren. Zwar kam es zwischen 2003 bis 2006 zum Versuch, einige andere Themen zu Gender und Friedensförderung aufzugreifen oder resolutionsbasierte Themen anders anzugehen als in der Managementlogik des NAP. Es blieb aber bei

punktuellen Initiativen mit wenig sichtbarer Resonanz bei KOFF oder swisspeace.<sup>20</sup> 2007-08 und 2010 sind gar keine Gender-Rundtische dokumentiert.

KOFF brauchte natürlich ein Gefäss, um als Plattform die Partizipation der NGOs am Monitoring des NAP 1325 sicherstellen, deren Meinungen einholen und dem EDA regelmässig eine Synthese der Positionen übermitteln zu können. Die AG 1325 bedeutete für die Genderbeauftragte von KOFF eine unerlässliche Informationsquelle, um das Mandat erfüllen zu können. Nur so konnten die kritischen Positionen der NGOs betreffend der staatlichen Umsetzung des NAP für die Berichterstattung eruiert werden. Die Gruppe stellte folglich einen durch seine Kritik legitimierten „sounding board“ von Experten für das EDA dar, das zielführend eingesetzt werden konnte. Die AG 1325 traf sich immer häufiger. Gleichzeitig veränderte sich auch die Zusammensetzung der Gruppe zugunsten der Vertreterinnen des EDA, die Teilnahme der Zivilgesellschaft wurde geringer.

Die AG 1325 ergänzte also die Rundtische, die ursprünglich einem anderen Zweck diene. Für die NGOs bedeutete dieses Engagement ein zusätzlicher Aufwand, den sie mit ohnehin knappen Ressourcen auch noch zu bewältigen hatten. Es erstaunt rückblickend nicht, dass sich die NGOs in der AG 1325 engagierten, denn der NAP war nun mal das offizielle Instrument, mit dem sich gendersensitive Projekte in der Friedensförderung begründen und eventuell auch finanzieren liessen. In der Folge zogen sie sich merklich aus den inhaltlichen und politischen Diskussionen zurück, denn diese Art der Reflexion wurde für viele zu einem Luxus, den man sich in harten Zeiten des Spendenrückgangs kaum leisten wollte. Obschon die Initiativen für thematische Rundtische zurückgingen, waren die Träger offensichtlich dennoch mit der Einstellung des Gender-Rundtisches nicht einverstanden. So steht im KOFF-Jahresbericht von 2008, dass der Entscheid von KOFF, den

20 Thematische Rundtische fanden statt zu den Rollen von Frauen und Männern in Konflikten im weiteren Sinn, um Gender Mainstreaming und Do No Harm oder Konfliktanalyse, um gendersensitive Katastrophenhilfe, Gender & Dealing with the Past, genderspezifische Trauma-Arbeit in Kosovo, genderspezifische Dimensionen des Zugang zur Justiz um Nachkriegs-Rwanda.

21 Siehe dazu Cordula Reimann: „Grenzen der Evaluation von zivilgesellschaftlichen Projekten in Friedensprozessen“, in: swisspeace Working Paper „Stärkung der Zivilgesellschaft als Mittel der zivilen Friedensförderung?“ swisspeace Jahreskonferenz 2004, Bern (2005); und „Unterstützung von Friedensallianzen: Wer unterstützt wen und wie? Vorüberlegungen aus gendersensitiver Perspektive“, in: Loccumer Protokolle. Geschlechterverhältnisse in der Überwindung von Gewaltkonflikten, 27/03 (2004).

Gender-Rundtisch, den es mehrere Jahre lang organisiert hatte, zugunsten neuer Arbeitsfelder einzustellen, unter den Trägerorganisationen zu einem wahren „Sturm der Entrüstung“ geführt habe. *„Aufgrund dieser Reaktionen und des grossen Bedürfnisses der Träger an diesem Austauschgefäss wurde im Rahmen der Mittelfristplanung die Wiederaufnahme des Rundtisches ab 2009 beschlossen.“*

2009 entschied sich KOFF wieder Gender-Rundtische zu organisieren, die von der UN-Resolution 1325 losgekoppelt waren, und stellte dafür auch Personalressourcen zur Verfügung. Förderlich dabei waren die Nachfrage nach einer genderspezifischen Weiterentwicklung verschiedener Friedensförderungsansätze und die Tatsache, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Geschlecht und Gewalt nie ganz abgebrochen wurde.<sup>21</sup> Es war allgemein anerkannt, wie schwierig es ist, wissenschaftliche Erkenntnisse und empirische Daten mit der Praxis der Friedensförderung zu verknüpfen. Dennoch blieben Bemühungen bei KOFF, aber auch swisspeace, diesen transdisziplinären Austausch systematisch zu fördern, weitgehend aus. Die Erkenntnisse aus den „Gender Studies“ und der feministischen Friedensforschung flossen kaum in die Arbeit der AG 1325 ein, ihre Berichterstattung beschränkte sich auf die technisch handhabbaren Informationen und Bewertungen. Es scheint, dass sich diese beiden Tätigkeitsfelder getrennt voneinander entwickelt haben, die mandatsbasierte Mainstreaming-Arbeit auf der einen und die Auseinandersetzung mit grundsätzlichen Fragen auf der andern Seite. Dennoch sind in den KOFF-Publikationen dieser Jahre immer wieder spannende Artikel über die Genderdimension von Gewalt und die Auswirkungen für die Frauen zu finden und auch im Newsletter wurde auf wissenschaftliche Arbeiten hingewiesen.

### 3.3.2. Umsetzung des NAP 1325

Dank der guten und umsichtigen Koordination von KOFF gelang es, den Anliegen der NGOs als auch dem Auftrag der Abteilung für Menschliche Sicherheit (AMS) zu entsprechen. Gemäss dem Monitoring-Raster des NAP I wurden Informationen für die offizielle Berichterstattung zusammengetragen; in der Evaluation der Umsetzung der Massnahmen durch die zuständigen Stellen wurde zwischen den multilateralen Bemühungen und den bilateralen Projekten zum Schutz der Frauen unterschieden. Ein wichtiger dritter Teil der Evaluation war und ist bis heute auch das institutionelle Engagement (z.B. Ausbildung und Rekrutierung, interne Umsetzungsstrukturen) der Schweizer Behörden für die UN-Resolution 1325. Weiter hat die AG 1325 anhand eines Länderbeispiels aufgezeigt, wie die lokale Zivilgesellschaft die Vorteile der UN-Resolution 1325 nutzte. Sie wählte dafür Kolumbien, wo sowohl Schweizer NGOs als auch das EDA Projekte unterstützten. Die konsultierten Unterlagen dokumentieren den aufwendigen Vernehmlassungsprozess unter der Leitung von KOFF und das grosse Engagement der NGO-Mitglieder der AG 1325. Schliesslich konnte gezeigt werden, dass die UN-Resolution 1325 zwar in der staatlichen Friedensförderung durchaus Gewicht hatte. Gleichzeitig stellte sich aber auch heraus, dass es in Kolumbien, ein Land ohne NAP, eine starke Zivilgesellschaft gab, die dem Frauenrechtsansatz in der Friedensförderung einen zentralen Stellenwert beimass. Dank guter lokaler Vernetzung, der Partizipation solcher zivilgesellschaftlicher Gruppen und einer politischen Lobbyarbeit konnten auch die einheimischen Feministinnen der Idee der UN-Resolution 1325 entsprechende Erfolge verbuchen.

In der Begleitung der Umsetzung des NAP wurde im Rahmen der AG 1325 und darüber hinaus viel diskutiert. Einerseits war klar, dass die UN-Resolution 1325 ein nützliches Lobbyinstrument in der internationalen Friedensförderung darstellte, sofern die NGOs sich

22 Ab 2007 organisierte KOFF in seinem Weiterbildungsangebot einen Kurs zu Gender und Konflikt und erhielt vom Europainstitut der Universität Basel einen Lehrauftrag zum Ausbildungsprogramm des Nachdiplomkurses zum Thema Gender und Konflikt. Zudem gab die Genderstelle auch punktuell und auf spezifische Anfrage Kurse und leistete Beratungen für einzelne Trägerorganisationen oder EDA-Stellen.

dieser zu Nutzen machen konnten. Jedoch stellte sich die Frage, ob es tatsächlich auch eine Chance für die gemeindebasierten und kleineren, lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen bot, sich Zugang zum internationalen Rechtsrahmen und zu Diskussionen in der internationalen Friedensförderung zu verschaffen angesichts der Tatsache, dass Ressourcen knapp und die geleistete Arbeit unbezahlt war. Des Weiteren wird bis heute debattiert, ob die UN-Resolution 1325 die NGO-Landschaft nicht in zwei Lager spaltet: Einerseits in professionelle Organisationen, die für dessen Umsetzung Finanzmittel erhalten und dafür auch einen Apparat für die administrative Bewältigung brauchen, und andererseits in Organisationen, die auf der Basis von politisch motivierter und freiwilliger Basisarbeit und ohne Zugang zu Projektmanagementinstrumenten ihren Einsatz leisten. Kleinere Organisationen fragten sich, ob sich der Aufwand für die Konsultation zur UN-Resolution 1325 für sie überhaupt lohnte oder ob sie mehr Wirkung erzielen, wenn sie direkt mit lokalen Frauenrechtsorganisationen zusammenarbeiteten.

### 3.3.3. Trainings und Beratung

Im Rahmen des Schweizer NAP 1325 wurden auch Schulungen und die Entwicklung von Instrumenten für die Umsetzung vorgesehen. In dieser Phase hat KOFF diesbezügliche Trainingsangebote sowie die Methodenvielfalt erweitert. Diese neuen Angebote führten neben dem EDA sporadisch auch zu Aufträgen von anderer Seite, zum Beispiel NGOs oder Universitäten, was für die Vernetzung und den Wissensaustausch von KOFF interessant war. Zwischen 2003 und 2005 unterstützte KOFF das EDA bei der internen Weiterbildung mit einem Gender Mainstreaming-Angebot. Im Rahmen dieses Auftrags, der den Grundstein für das umfassendere Backstopping Mandat war, führte die Genderbeauftragte von KOFF regelmässig Trainings in verschiedenen Handlungsfeldern des EDA durch.<sup>22</sup> Dafür wurden auch spezifische Modelle entwickelt, zum Beispiel das

„Gender-Dreieck“<sup>23</sup> für Konfliktanalysen. Ziel war, die Bedeutung von Gender auf struktureller, individueller und symbolischer Ebene zu untersuchen und die Analysemethoden auch gendersensitiv zu machen. Auch NGOs, die sich neu in der Friedensförderung engagierten und auf die Beratung von KOFF zurückgreifen konnten, profitierten vom Angebot. Einige reservierten dafür sogar Budgets. Ziel war, mit Gender Mainstreaming in allen Bereichen der Friedensförderung die Bedeutung der Geschlechterdifferenz aufzugreifen und entsprechende konzeptuelle und methodische Anpassungen zu machen.

### 3.3.4. Publikationen und Newsletter

Der Genderperspektive wurde in den KOFF Newslettern besonders zwischen 2004 und 2005 aussergewöhnlich viel Raum geschenkt. Neben zwei Schwerpunkttiteln war Gender 2005 in mehr als einem Drittel aller Beiträge Thema. Die kurzen, systematisch erscheinenden Mitteilungen zu KOFF Rundtischen und externen Veranstaltungen zeigen die gute Vernetzung der KOFF Genderbeauftragten mit den KOFF-Trägern auf, die sich zusätzlich zur physischen Plattform des Rundtisches auch über den Newsletter informieren und austauschen konnten. Für die wissenschaftliche Diskussion und konzeptuelle Weiterentwicklung wurden andere (swisspeace-unabhängige) Publikationsgefässe verwendet.<sup>24</sup>

23 Das Dreieck wurde von der damaligen Inhaberin der Genderstelle Cordula Reimann entwickelt und galt als nützliches Konzept für die EDA-Weiterbildungen und darüber hinaus, um die Komplexität und Vielschichtigkeit des Genderkonzeptes überhaupt darlegen und auseinanderdröseln zu können.

24 2004: Roles of Women and Men in Violent Conflicts (Info Sheet); Gender in Problem Solving Workshops (Working Paper); 2006: UNO Resolution 1325 und was passiert damit in der Schweiz? (Publikation); 2008: Peace and Mediation in der Öffentlichkeitsarbeit der Genderbeauftragten (Essential).

## 4.1. Kontext

Die Review des Aktionsplans auf der Basis der Weltfrauenkonferenz von Beijing, die 2010, also 15 Jahre nach der Umsetzung erfolgte, stellte immer noch gewisse Defizite auch in den von KOFF bearbeiteten Bereichen Gewalt und bewaffnete Konflikte fest. Dies betraf die Massnahmen im Zusammenhang mit der Prüfung der Ausfuhrbewilligungen für Kriegsmaterial. Sowohl von NGO-Seite wie auch von der Akademie wurde beanstandet, dass die damit riskierten Verletzungen von Frauenrechten zu wenig berücksichtigt würden. Fallstudien könnten – so die Kommentare – dazu beitragen, die Bedeutung von geschlechterspezifischer Gewalt in Konflikten zu erschliessen und so die Entscheidungsführung der Behörden im Sinne der Frauenrechtskonvention zu ermöglichen. Wiederkehrend wurde und wird bis heute beanstandet, dass zu wenig Budget für Frauenforschungsprojekte und Studien in friedenspolitisch wichtigen Feldern zur Verfügung gestellt werden.

Im Jahre des zehnten Jubiläums der UN-Resolution 1325 wurde UN Women neugegründet. Dieser Schritt war politisch bedeutsam, auch für die Länder des globalen Südens, weil die Organisation mit ihrem Fachwissen und den guten Vernetzungen auf lokaler Ebene den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der friedenspolitisch relevanten Dokumente wie des Beijing-Aktionsplans und der UN-Resolution 1325 Unterstützung bot und dies auch heute noch tut. Gerade im Zusammenhang mit 1325 ist dies entscheidend, denn es geht letztlich auch darum, auf der Basis der Resolution, nationale Monitoring- und Auswertungssysteme aufzubauen, mit welchen die Fortschritte im Kampf gegen sexuelle Gewalt an Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten beschleunigt und gemessen werden können. Die grosse Bedeutung eines griffigen Indikatorensystems wurde mit der 2013 verabschiedeten Resolution 2106<sup>25</sup> bekräftigt. Im selben Jahr veröffentlichte der UN-Generalsekretär 26 Indikatoren zu Problemen im Bereich

Frieden, Frauen und Sicherheit.<sup>26</sup> Im Jahre 2013 wurde an der UN-Frauenkonferenz Gewalt gegen Frauen verurteilt und eine Erklärung zur Gleichberechtigung und zum Schutz von Frau und Mann verabschiedet. Mit der Resolution 2122 (2013) forderte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten zur systematischen Umsetzung von 1325 und der regelmässigen Berichterstattung zum Fortschritt auf.

Nach einer Konsultationsphase, in der KOFF Empfehlungen zu bisherigen Umsetzungsprozessen im Rahmen eines Monitorings sammelte und kommunizierte, erschien im November 2010 der zweite Schweizer NAP. Sowohl die UN-Folgeresolutionen als auch die von der Zivilgesellschaft formulierten Verbesserungsvorschläge wurden entsprechend berücksichtigt. An der 2010 stattfindenden Jubiläumsveranstaltung des EDA zu „10 Jahre 1325 – Chancen & Grenzen“ wurden die bisherigen Errungenschaften ausgiebig gewürdigt.

26 [http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic\\_Framework\\_2011-2020.pdf](http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic_Framework_2011-2020.pdf).

Ausstellung „1000 Gesichter des Friedens“



25 Die Resolution Preventing Sexual Violence in Conflict befasst sich ausschliesslich mit der Problematik von Gender Based Violence GBV im Konflikt. [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SC\\_ResolutionWomen\\_SRES2106\(2013\)\(english\).pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SC_ResolutionWomen_SRES2106(2013)(english).pdf).

27 „Die Arbeit zu Gender und Friedensförderung stand 2010 ganz im Zeichen des 10-jährigen Jubiläums der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“. KOFF hat das EDA bei der Neulancierung des „Schweizerischen Nationalen Aktionsplans zur Resolution 1325“ eng begleitet und den Konsultationsprozess mit den NGOs fasilitiert. Deren Anregungen sind zum grossen Teil in den neuen Aktionsplan eingeflossen“, Jahresbericht swisspeace 2010, S. 18.

28 <http://koff.swisspeace.ch/what-we-work-on/gender-peacebuilding/>

2012 begann die nächste Phase der Berichterstattung über erste Umsetzungsergebnisse im Rahmen des NAP II, die als Bericht 2013 der AMS und zuhanden der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDAG übergeben wurden. Basierend auf diesen Überlegungen wurde der NAP III vorbereitet und verabschiedet.

#### 4.2. KOFF

##### 4.2.1. Die AG 1325

Im Auftrag der AMS arbeitete die KOFF-Genderstelle 2013 weiterhin an der Berichterstattung zur Umsetzung des NAP,<sup>27</sup> wobei insbesondere die Evaluation 2012 und die Erarbeitung des NAP III die meisten personellen Ressourcen absorbierten. Neu dazu kamen die Factsheets sowie die Länderprofile für die AMS.<sup>28</sup> Auch in dieser Phase reagierten die NGOs teilweise mit der Kritik, dass trotz oder gerade wegen des NAP die Ressourcen immer knapper würden, um überhaupt noch an Genderthemen zu arbeiten. Erfahrungen „aus dem Feld“ würden zwar angehört, jedoch führte das nicht zu einer tatsächlichen Richtungsänderung. Im Auftrag des European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) hat die Schweiz (KOFF, von spezialisierten NGOs unterstützt) einen Bericht zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 verfasst, in dem die Kritik, welche die Trägerorganisationen in den AG-Sitzungen immer wieder verlauten liessen, ebenfalls anklingt. Z.B. seien die Ausgaben in der zivilen Friedensförderung zu wenig genau auf deren genderspezifischen Auswirkungen überprüft worden, wie dies mittels einer „Gender Responsive Budgeting“-Initiative durchaus möglich gewesen wäre. Wenn solche Aspekte übergangen würden, hätte dies schwerwiegende Folgen, weil gerade so auch der Blick auf die strukturellen Ursachen genderspezifischer Gewalt verschleiert würde. Trotz dieser Kritik zeigten die involvierten NGOs Bereitschaft, sich – zwar mit weniger Aufwand – noch einmal für die Neuauflage des NAP zu engagieren.

Im Spannungsfeld von Mitsprache und Ressourcen bedingter Einschränkung warfen die engagierten NGOs auf der Basis ihrer jeweiligen Erfahrungen und mit kritischem Blick auch grundsätzliche Fragen auf. Im Rückblick wird klar, dass die NGO-Konsultation die Formulierungen im NAP beeinflusst hat. Das EDA bemühte sich, ausgewählte Aspekte aufzunehmen und im Aktionsplan aufzugreifen. Hier hat das Engagement der AG 1325 bewiesen, dass die Zusammenarbeit von nichtstaatlichen und staatlichen Organisationen für die Entwicklung und Umsetzung eines normativen Rahmens wie des NAP essentiell ist. Gleichzeitig ist Erfolg der Umsetzung eines NAP wie diesem, der stark auf die Veränderung von sozialen Verhältnissen abzielt, Stereotypen und Klischees bekämpfen will und letztlich auch strukturelle Prozesse auslöst, nicht zu erfassen, wenn keine qualitativen, kontextrelevanten Evaluationen gemacht werden können, und diese sind gemäss Ziel 5 des NAP<sup>29</sup> auch mit finanziellen Mitteln zu unterstützen.

##### 4.2.2. Gender-Rundtische

Die Rundtische, die gemäss der KOFF-Strategie (2012-2015) vor allem dazu dienten, neue Themen aufzugreifen, waren auch im Genderbereich gefordert, sich verstärkt über die 1325-Diskussion hinaus auf die laufenden und neuen Debatten einzulassen und zwar so, dass sich strategisch für KOFF ein gewisser Sinn ergab. Es war ein Anliegen der Genderstelle, mit öffentlichen Veranstaltungen, Diskussionen zu aktuellen Ereignissen wie die Umwälzungen in Nordafrika oder mit der Anwesenheit von feministischen Persönlichkeiten aus Kunst und Politik die Diskussion zu dynamisieren. Neben VertreterInnen von Trägerorganisationen nahmen auch Medienleute sowie VertreterInnen aus der Wissenschaft und dem Privatsektor an den Rundtischen teil. So entstand ein Forum, an dem engagierte Diskussionen über Genderthemen ermöglicht wurden. Allzu oft blieb es indes bei einmaligen Veranstaltungen ohne nachhaltige Effekte in der Friedensförderung, und ohne klare

29 Ziel 5, Unterziel 4 (Rechenschaft sowie Aufsichtsfunktion der Zivilgesellschaft und des Parlamentes wird gestärkt), Indikatoren zu Massnahme 2: „Finanzielle und personelle Ressourcen sind für Wirkungsanalysen bereitgestellt und Wirkungsanalysen wurden durchgeführt“. NAP III (2013-2016), S. 21.

30 2011-2013 fanden 6 regionale Rundenstische statt: Women's Perspectives in the Arab Spring, Young Activists from North Africa & the Middle East, Women's Perspectives on Non-Violence and Peace in North and South Sudan, Women's Participation in Nordafrika, Gender & Art in a Contested Public Space - Afghanistan, Mali women in transition sowie thematische RT zu Maskulinität.

31 C. Reimann und R. Fischer, in: Femina Politica, 1/2012.

konzeptuelle Einbettung in die swisspeace-Themenbereiche. Der Trend führte eher vom Plattformgedanken weg in Richtung Informationsveranstaltung. Neben dem für eine Drehscheibe typischen Austausch, Wissensgenerierung und Transfer gewannen individuelles Lernen und das Abholen von Informationen an Gewicht. Nach 2010 fanden vor allem Rundenstische mit Informationscharakter<sup>30</sup> oder mandatsbedingte Rundenstische zur UN-Resolution 1325, zur Rolle der Zivilgesellschaft, zu Gender und New Deal oder zum kritischen Bericht des OSZE-Genderteams über die Situation in der Schweiz statt.

Die KOFF-MitarbeiterInnen haben sich in dieser Zeit auch im akademischen Kontext kritisch mit UN-Resolution 1325 auseinandergesetzt und sich an der feministischen Auseinandersetzung mit der Thematik beteiligt, dies jedoch in anderen Gefässen, zum Beispiel in akademischen Zeitschriften und an wissenschaftlichen Tagungen. So zumindest lässt es der Artikel „Politische Rhetorik im Norden – lokale Realität im Süden“<sup>31</sup> vermuten. Die Mitarbeiterin von KOFF greift zusammen mit der ihr vorübergehend zur Seite gestellten Expertin in diesem Artikel Aspekte der Entpolitisierung auf und dekliniert darin die oft unerwarteten, jetzt aber absehbaren Nebeneffekte der NAP zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 durch. Diesem Prozess der Entpolitisierung, wie er in diesem Artikel geschildert wird, wurde bei KOFF bisher in den Trainings und in den Diskussionsforen weniger Beachtung geschenkt. Dies wurde auch im Gespräch mit den damals für das Thema zuständigen Mitarbeitenden und den Netzwerkpartnerinnen deutlich.

Nachdem 2012 die letzte Berichterstattung des NAP II fertiggestellt und der auf einer breiten Konsultation basierten Entwurf für den neuen NAP III (2013-2016) aufgegleist war, hat die AG 1325 offenbar nicht mehr getagt. Auch ein grösserer Personalwechsel hat wohl zur Auflösung der AG 1325 beigetragen.

#### 4.2.3. Trainings und Beratung

KOFF führte weiterhin seine 3-tägigen Trainings durch. Gender und Friedensförderung war dabei wiederholt im Angebot. Trainings zu Gender und Friedensförderung gab es auch am Europainstitut der Universität Basel. Sie wurden von KOFF-Mitarbeiterinnen angeboten. Zudem gab es einzelne Kurse von KOFF zu spezifischen Themen wie 2010 unter dem Titel „A Question of Honor? Gender and Culture-Sensitive Approaches to Peacebuilding“ oder 2012 das im Rahmen des neuen Nachdiplomstudiums (CAS) in ziviler Friedensförderung angebotene Gendermodul „Women, Peace and Security – Implementing UN Resolution 1325“. Genderaspekte wurden in Trainings des Mediationsbereichs von swisspeace aufgenommen. Auch in den Kursmodulen der swisspeace Themenbereiche „Peacebuilding Analysis and Impact“ sowie „Dealing with the Past“ wurden Genderaspekte integriert, allerdings nicht systematisch, sondern abhängig von Wissen und Interesse der jeweiligen Kursleitenden und Dozierenden. In der KOFF und swisspeace-Weiterbildung wurden die Genderaspekte der Friedensförderung fast ausschliesslich auf die UN-Resolution 1325 bezogen und so eher als ein in sich geschlossenes Thema und weniger als Querschnittsthema für alle anderen Themenbereichen wahrgenommen.

Die Gendermodule im Rahmen des Kurses „Civilian Peacebuilding“ in Stans für den Swiss Expert Pool und internationale Teilnehmende wurden weitergeführt. Neu dazu kamen im Rahmen eines DEZA-Mandats für KOFF von 2010 zwei Trainings zur Integration der Genderdimension in der humanitären Hilfe und der Katastrophen-Risikoverminderung (DRR) hinzu. Die Trägerorganisationen wünschten indes kaum noch Beratungen. Dies obschon mit den Fact Sheets, die KOFF im Auftrag der AMS zu den einzelnen Bereichen der Friedensförderung erarbeitet hatte<sup>32</sup>, eigentlich eine nützliche Instrumentensammlung zur Verfügung stand, um Gender nicht nur als „Mainstreaming-Objekt“ zu behandeln, sondern interdisziplinär und in unterschiedlichen thematischen Feldern anzugehen. So wurden zum Beispiel im Factsheet „Gender Dimension of Conflict and Peacebuilding“ von Oktober 2012 Aspekte aufgegriffen, die gerade für Ansätze im Bereich Staatsaufbau, Vergangenheitsbewältigung sowie in der Arbeit in fragilen Kontexten generell interessant wären:

*„The Post Conflict Trap: In conflict and post conflict situations power relations are newly negotiated. This moment of transition is often said to provide opportunities for women to improve their social status and to gain new prospects. It is argued that the change in gender roles during conflict presents an occasion for women’s empowerment and can serve as a catalyst for societal change towards more gender equality... While it is often the case that women’s roles get more diverse during conflict, it is also true that for the majority of women more tasks and responsibility means more burden on their shoulders with no security and without gaining any more rights. This is confirmed by the fact that new roles and spaces for women usually are quickly reversed in post-conflict and transitional contexts”.*<sup>33</sup>

Weiterhin wurde das Wissen der KOFF-Genderstelle von aussenstehenden Stellen und der Akademie gerne abgerufen, sei es für Kurzberatung, Referate, Publikationen oder Seminare.

- 32 Zu diesen Factsheets gehören auch die beiden Publikationen „Policy Debates on Women, Peace and Security (WPS) – Ways Forward“ und „Analysing Power Dimensions Regarding Women’s Participation in Peace Processes“.
- 33 [http://koff.swisspeace.ch/fileadmin/user\\_upload/koff/Publications/Fischer\\_2012\\_KOFF\\_Factsheet\\_Gender\\_Dimensions\\_of\\_Conflict\\_and\\_Peacebuilding.pdf](http://koff.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/koff/Publications/Fischer_2012_KOFF_Factsheet_Gender_Dimensions_of_Conflict_and_Peacebuilding.pdf).

Ausstellung „1000 Gesichter des Friedens“





Gender in der Friedensförderung gehört bis heute zu den thematischen Kernkompetenzen von KOFF. Die Genderstelle garantiert seit 2003 Regelmässigkeit und Präsenz in Publikationen, Rundtischen, Beratungen und Trainings. Sie kann auf ein gutes nationales und internationales Netzwerk zurückgreifen und ist unter feministischen Friedensorganisationen als Kompetenzzentrum anerkannt. Dank des Monitoring-Mandates des NAP 1325 konnte KOFF seine Fachexpertise, seine Tools und sein Wissen zur Umsetzung von UN-Resolution 1325 entscheidend stärken und seiner Auseinandersetzung mit Gender und Friedensförderung Kontinuität verleihen. Gleichzeitig weist die jährliche Erneuerung des Mandats der AMS zum Monitoring des NAP auf die Zufriedenheit des EDA mit der von KOFF gebotenen Fachexpertise und Zuverlässigkeit hin. Dies gesagt, geht es im Folgenden darum, die kritischen Punkte zusammenzufassen, um danach im Ausblick auf den vielfältigen Errungenschaften aufzubauen und mögliche Alternativen und Erweiterungen aufzuzeigen.

### 5.1. KOFF, zwischen staatlichem Auftrag und zivilgesellschaftlichem Engagement

Das Spannungsfeld zwischen dem Auftraggeber EDA und den Trägerorganisationen spiegelt sich in der KOFF-Genderstelle wider. Seit der Verabschiedung der UN-Resolution 1325 fand zwar eine akademisch-kritische Auseinandersetzung mit Gender statt, diese war jedoch weitgehend von der Umsetzungspraxis in der Verwaltung losgelöst. Auch die NGOs taten sich schwer, die kritischen Aspekte für ihre Arbeit nutzbar zu machen, nicht zuletzt wegen fehlender Personalressourcen und der Schwierigkeiten, für Grundlagenarbeit Finanzierung zu bekommen.

Für KOFF war es eine Herausforderung, die Balance zwischen den Anliegen der zivilgesellschaftlichen Akteure und den Anforderungen des EDA-Mandats zu halten. Einerseits galt es, den Schwung der

kompetenzstarken und innovativen Reflexion zu nutzen, andererseits sollten die Anforderungen des Mandates erfüllt werden, das sowohl das technische Monitoring als auch die Konsultation der Zivilgesellschaft enthielt. Die Dynamik mit den Trägerorganisationen war dementsprechend wechselnd: Einmal standen die Organisationen, die sich vor allem aus einer politischen Perspektive zu Gender und Friedensförderung äusserten im Vordergrund, dann wieder fokussierte KOFF auf die Beratungstätigkeiten fürs EDA. Die Analyse der letzten Phase zeigt die Herausforderung, als Drehscheibe für unterschiedliche Ansätze und Austausch, als Ort für innovatives Denken und Wissensgenerierung zu fungieren.

### 5.1.2. Bürokratisierung des Gender Mainstreaming

Die Expertinnen im Umfeld der KOFF-Genderstelle waren bemüht, kritisch-feministische Erkenntnisse zu gewinnen. Sie analysierten die Bedeutung von Geschlechterhierarchie und Diskriminierung in der Friedensförderung, machten Konzepte der Inklusion und Exklusion für ihre Arbeit nutzbar und stellten regelmässig die Begriffe wie Zivilgesellschaft, Diversität und Partizipation zur Diskussion, um deren Genderrelevanz auszuleuchten. Trotzdem wurden diese kritischen Herangehensweisen wenig mit dem NAP-Monitoring verbunden. Dies kann vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass Gender zunehmend als technisch handhabbares Thema wahrgenommen wurde, wie Gender Mainstreaming generell, das ursprünglich als gleichstellungspolitische Errungenschaft galt, jedoch zunehmend auf ein bürokratisches Instrument reduziert wurde. Die Bürokratisierung des Genderthemas ist Folge der management-orientierten Verwaltungslogik, nach welcher Gender als Phänomen arithmetischer Ungleichheiten erscheint. So erstaunt es auch nicht, dass die Herangehensweise zur Verminderung der Geschlechterungleichheiten mechanistisch und nach linearen Prinzipien organisiert wurde.<sup>34</sup> Dass die Instrumente

<sup>34</sup> Bieri, S., L. Fankhauser, A. Sancar und N. Stolz: Mehr.Wert. Beiträge zur geschlechtergerechten wirtschaftlichen Entwicklung. DEZA, 2011, S. 84.

zu Wirkungserfassung im Rahmen des Gender Mainstreaming durchaus ihre Berechtigung haben, ist unbestritten. Die normativen Vorgaben der nationalen Aktionspläne mit klaren Indikatoren sind eine Grundvoraussetzung für Transparenz und Rechenschaftsablegung. Die darauf gestützte Berichterstattung liefert zudem auch wichtige Informationen, die je nach Interesse unterschiedlich genutzt werden.

5.1.3. Inkonsequente Übersetzung der 1325-Berichterstattung in politische Forderungen

Die Entpolitisierung des Genderthemas im Rahmen der Friedensförderung kann bis zu einem gewissen Grad darauf zurückgeführt werden, dass die Informationen aus den Gender Monitoring Berichten zu wenig systematisch in politische Forderungen übersetzt worden sind. Dies geht nicht automatisch, es braucht dafür institutionelle Voraussetzungen. KOFF hätte sich als Drehscheibe durchaus geeignet, die politische Auseinandersetzung mit den Genderdimensionen in der Friedensförderung noch stärker zu betonen, u.a. durch die Beteiligung der Trägerorganisationen. Letztere schienen sich jedoch kaum noch mit der politischen Dimension auseinanderzusetzen – mit wenigen Ausnahmen wie cfd, Frauenstimmen gegen Krieg oder Frauen für den Frieden, die immer wieder auf die Komplexität der Thematik hinweisen, die nicht mit einfachen linearen Methoden zu erfassen ist, auch wenn die dominanten Diskurse dies so beschreiben.

5.2. Die schwierige institutionelle Verankerung eines Querschnittsthemas

5.2.1 Ungenügende Nutzung des Potentials des transversalen Ansatzes von Gender in der Friedensförderung

Die Genderstelle ist seit ihrem Bestehen 2003 über das Projekt KOFF auch bei swisspeace verankert. Die Bestandsaufnahme und die Lektüre strategischer Dokumente lässt jedoch den Eindruck aufkommen, dass das Thema bei swisspeace je nach Opportunitäten und auf Anfrage spezifisch aufgenommen wurde oder mehr zufällig als Querschnittsthema beigelegt wurde. Je nach Stelleninhaberin wurde Gender durchaus auch als wissenschaftliche Herausforderung angegangen. Es fehlte zudem nicht an der Erkenntnis, dass Gender als relevantes Unterscheidungsmerkmal und analytische Kategorie in allen Bereichen der Friedensförderung nutzbar gemacht werden kann und Informationen erschliessbar sind, die auch im Sinne der interdisziplinären Erkenntnisinteressen in der Friedensförderung von hohem Wert sind. Dieser Erkenntnis wurde aber bei swisspeace bis anhin aber wenig Gewicht verliehen. Es gab also durchaus eine Art Genderexpertinnen-Gemeinschaft, diese war allerdings bei KOFF angesiedelt. Der Radius ihrer Ausstrahlung war jedoch innerhalb von swisspeace begrenzt und das Potential des transversalen Ansatzes von Gender in der Friedensförderung wurde nur wenig genutzt.

5.2.2. Isolierte Analyse der Situation von Frauen in Konfliktsituationen

Der Rückblick hat zudem gezeigt wie schwierig es ist, der Bedeutung von Gender genügend Rechnung zu tragen. Jetzt geht es darum, Wege zu finden, um diese Erkenntnis und die vielfältigen Praxisformen auf allen Ebenen in die Organisation einfließen und in verschiedener Hinsicht nutzbar zu machen. Die Bedeutung der

Geschlechterdimension für die Friedensförderung ist unumstrittenen, auch für swisspeace. Es ist deshalb wichtig, die strukturellen Aspekte der Geschlechterverhältnisse zu erforschen, was weit über die reine Darstellung der Geschlechterfrage und damit auch über das (technische) Gender Mainstreaming hinausgeht. Mehr Frauen in Armeen, Friedenseinsätzen oder Friedensverhandlungen führen nicht automatisch zu mehr Frieden, Konflikte können sich dadurch auch verlagern oder dem öffentlichen Blick entziehen. Trainings hat es in diesen Jahren viele gegeben, das sagt aber über die tatsächliche Herangehensweise und Umsetzung der ausgebildeten Personen in der zivilen Friedensförderung wenig aus. Die Beteiligung von Frauen in Friedensverhandlungen bleibt heute eine zentrale Forderung. Mehr Frauen an den Verhandlungstischen heisst jedoch nicht zwangsläufig, dass Friedensprozesse genderorientierter werden oder politische Entscheide vermehrt die genderspezifischen Bedürfnisse der Zivilgesellschaft ins Zentrum stellen. Solche Fragen wurden zwar immer wieder gestellt, sie wurden und werden aber bis heute isoliert (als Probleme der Frauen und Männer) angegangen und nicht als Ausdruck von tieferliegenden patriarchalischen Machtverhältnissen. Genderaspekte wurden von den gesellschaftlichen Strukturen weitgehend entkoppelt. Dies ist wohl einer der Hauptgründe der Entpolitisierung, weil damit jeder dialektischen Interpretation der Riegel geschoben wurde.

Ein ganzheitlicheres Verständnis gelingt in Denkräumen, wo gemeinsam und interdisziplinär debattiert wird. Die Einsicht ist da, dass eine auf dieser Vielfalt basierenden aber gemeinsamen Betrachtung und Reflexion der Bedeutung von Gender im Konfliktkontext hilft, Blicke zu schärfen, Ansätze zu überprüfen und die Qualität der Arbeit zu steigern. Die Herausforderung bleibt, wie die Genderaspekte systematisch in die Handlungsfelder der Friedensförderung eingearbeitet werden soll, als gesellschaftlich zentrales Thema

von Frauen und Männern und bezogen auf tiefer liegende Strukturen. Schwierig ist dies nicht zuletzt auch deshalb, weil damit Routineabläufe, Ansätze und dominante Konzepte zur Diskussion gestellt werden müssen.<sup>35</sup>

35 Siehe dazu die Stellungnahme von KOFF im Think Piece von EPLO „Gender, Peace and security“ zur Frage „How do we ensure that issues related to women’s empowerment and equal rights of women do not get diluted in the gender, peace and security“ debate.  
[http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/Centre\\_for\\_Peacebuilding\\_KOFF\\_Think\\_Peace\\_Gender\\_Peace\\_and\\_Security.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/Centre_for_Peacebuilding_KOFF_Think_Peace_Gender_Peace_and_Security.pdf).

## 6 Gendergerechte Friedenspolitik, ein Ausblick

Die Geschlechterfrage muss in ihrer ganzen Komplexität erneut ins Zentrum der Friedensförderung und der sie beeinflussenden Politiken gerückt werden. Eine nachhaltige Transformation für mehr Gerechtigkeit und weniger Gewalt ist nur möglich, wenn die gesellschaftsstrukturierende Bedeutung von Geschlecht mitgedacht wird. Die Einsicht, dass Gender ein geeignetes Thema – sogar ein Schlüssel – ist, um Machtfragen in Konfliktkontexten inter- und transdisziplinär anzugehen, könnte auch von der Zivilgesellschaft stärker in den Vordergrund gerückt werden. KOFF und seine Träger, sowie die anderen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteure der Friedensförderung sind gefordert, diesem Aspekt in allen Tätigkeitsfeldern die richtige Beachtung zu schenken, der Möglichkeiten und Zielsetzungen der jeweiligen Organisation entsprechend. Vorliegender Rückblick auf die Geschichte von Gender bei KOFF und swisspeace weist auf thematische, methodische und institutionelle Brüche hin, die sich teilweise in der Ausblendung der Machtfrage und damit einhergehend einem politisch entleerten Verständnis von gendergerechter Friedensförderung äussern. Trotz des schwierigen gesellschaftspolitischen Umfeldes und der institutionellen Rahmenbedingungen, trotz oder gerade dank der Spannungsfelder, in welchen KOFF sich bewegt, und aufbauend auf dem bisher Geleisteten, gibt es Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung in diese Richtung.

Im Monitoring des NAP 1325 wurde wiederholt aufgezeigt, dass auch bei Erfüllung der Ziele keine direkten Schlüsse auf die Alltagssituation von Frauen und deren Sicherheit in einem lokalen Kontext gezogen werden können. Die gesammelten Informationen über die Situation, die Aufgaben und Tätigkeiten von Frauen und Männern in Konflikten und der Auswirkungen von Gewalterfahrungen in deren Alltag sind eine gute Grundlage für die Ausrichtung von friedensfördernden Aktivitäten. Es braucht aber Entscheide, Techniken und Ressourcen, damit dieses Wissen in die Politiken und

Strategien einfließt. Fallstudien dürfen nicht vorschnell auf anekdotisches Wissen reduziert werden. Die Genderthematik soll auch nicht in eine Frauenfrage umgebogen werden, auch wenn es spezifische Vorteile bringen kann, wenn gute Projekte damit verbunden werden können. Mit den Bildern von Frauen als Opfer muss äusserst vorsichtig umgegangen werden. Sicher braucht es weiterhin Budgets für Frauen und Mädchen (Männer und Jungen), die Opfer von genderbasierter Gewalt sind. Dies ist aber kein isoliertes Phänomen sondern Ausdruck von tieferliegenden Ausschlussmechanismen und Diskriminierungen, die mit sorgfältigen Konfliktanalysen ans Tageslicht gebracht werden müssen. Als Plattform wird KOFF also weiterhin mit dem normativen Rahmen des NAP 1325 arbeiten und gleichzeitig die tieferliegenden Ursachen von Geschlechterungleichheiten in den Realitäten in den lokalen Kontexten in den Fokus nehmen. Die unten aufgeführten, für KOFF relevanten Spannungsfelder gilt es mit den Instrumenten, die KOFF als Projekt und swisspeace als Organisation zur Verfügung stehen, auszuloten und zielgerichtet zu besetzen.

### 6.1. Spannungsfeld Verwaltung-Zivilgesellschaft

#### 6.1.1. Weiterführung der offiziellen NAP 1325-Berichterstattung und der Unterstützung bei der Umsetzung

Die Weiterführung des Mandates der NAP 1325-Berichterstattung aber auch der Umsetzungsunterstützung für Verwaltung sowie zivilgesellschaftliche Akteure ist ein wichtiger Anker für das Thema in der Schweiz. Dieses Mandat sollte trotz der Kritik nicht aufgegeben werden, denn es hat zur Präsenz des Themas in der Schweizer Friedensförderungslandschaft, zur erfolgreichen Lobbyarbeit für „Frauen, Frieden und Sicherheit“, sowie zur Entwicklung von Instrumenten und Methoden entscheidend beigetragen.

6.1.2. Würdigung der Perspektivenvielfalt – zivilgesellschaftliche-kritische Reflektionsräume zur Begleitung der Umsetzung des NAP 1325

KOFFs Rolle im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft bringt auch den Vorteil der Perspektivenvielfalt mit sich. Jedoch sollen die kritischen Stimmen noch mehr Gewicht erhalten. Die Zivilgesellschaft soll ihre vielfältigen Erfahrungen eigenständig austauschen und dokumentieren anstatt sie als „Stimme der Zivilgesellschaft“ über Konsultationen in die offizielle Berichterstattung einfließen zu lassen. Die Verwaltung und der Bundesrat sind dann gefordert, diese zu bewerten und sich darauf zu beziehen. Neben dem offiziellen NAP-Bericht zuhanden der Verwaltung braucht es also den Platz für einen zivilgesellschaftlichen Reflektionsraum, wo die politischen Fragen zur Umsetzung des NAP 1325 diskutiert und öffentlich gemacht werden können. Es macht demokratiepolitisch Sinn, die unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräfte in ihrer Verschiedenheit zu Wort kommen zu lassen. Aus der Perspektivenvielfalt ergeben sich neue Fragen und Ideen, wie die Friedensförderung anders ansetzen könnte, wo vielleicht Kernfragen stecken, die bisher unsichtbar sind.

6.1.3. Fallbeispiele aus Konflikt- und Post-Konflikt Kontexten

KOFF könnte gleichzeitig ein Forum für die zivilgesellschaftliche Beurteilung von zwei bis drei Fallbeispielen anbieten, welche eher den Charakter eines Schattenberichtes zum NAP 1325 haben sollen. Ein Beispiel könnte der Transfer von Erkenntnissen der feministischen Ökonomie zur Bedeutung von Care-Arbeit in fragilen Kontexten sein. KOFF und der cfd werden deshalb anhand einer kleinen Studie in Bosnien und Herzegowina aufzeigen, welche Auswirkungen die Massnahmen zur Bekämpfung von genderbasierter Gewalt und der Umsetzung der UN-Resolution 1325 tatsächlich auf

die Sicherheit und Gleichstellung für alle haben. Eine weitere Idee ist es, die Situation und der Handlungsräume der Frauen in Syrien bzw. in den Flüchtlingslagern in Jordanien zu beleuchten und aufzuzeigen, wo die UN-Resolution 1325 ein stärkeres Wirkungspotential hätte, ihre Kontextrelevanz ausgebaut werden könnte und mit weiteren Unterstützungsstrategien ergänzt werden sollte. Aus zivilgesellschaftlicher Optik stellen sich andere Fragen als im Rahmen der offiziellen NAP-Berichterstattung. Ein kritischer Blick auf Sicherheit im weiteren Sinne kann zudem andere Erkenntnisse hervorbringen sowie mögliche Lücken der UN-Resolution 1325 aufzeigen.

6.1.4. Drehscheibe für feministische Expertise in der Friedenspolitik

Des weiteren fungiert KOFF als Drehscheibe für feministische Friedenspolitik: Seit Juli 2014 trifft sich bei KOFF die Gruppe „Feministische Friedenspolitik“ / Frauen, Frieden und Sicherheit, eine Gruppe von teilweise bereits in der früheren AG 1325 aktiven Friedensaktivistinnen und Expertinnen. Ein Ziel ist es, das Thema Gender wieder zu einer politischen Frage zu machen, die Ursachen und die Bedeutung der Geschlechterunterschiede in die gesellschaftspolitischen Verhältnisse zurückzuführen. Zudem geht es darum, die Formen der geschlechterspezifischen Machtausübung als strukturelle Frage anzugehen, sei es in der Aussen-, Sicherheits-, oder Aussenwirtschaftspolitik. Die Gruppe wird die zentralen Aspekte des politischen Inhaltes von Gender erläutern und entsprechend Schlüsselfragen stellen: Wo braucht es spezifische Analysen? Welches sind die relevanten Akteure? Welches sind die empfindlichen Stellen des Genderansatzes? Wo sind die blinden Flecken, wo gibt es absichtliche Ausblendung von Geschlecht? Die Trägerorganisationen spielen bei den Debatten sowohl als einzelne Akteure wie auch als Netzwerk eine zentrale Rolle: sie sind gleichzeitig Quellen und Transporter von Wissen und sie können

und sollen als NGO auch zur nationalen Friedens- und Sicherheitspolitik einen Beitrag leisten. Mit ihnen und ihren lokalen Partnerorganisationen zusammen will KOFF die unterschiedlichen Sicherheitslagen und die Diskurse über Sicherheit und Frieden diskutieren, die vielfältige Wirkung der UN-Resolution 1325 beziehungsweise des NAP in Konfliktsituationen und Transitionsländern analysieren und die offizielle Politik entsprechend beeinflussen. Dies mit dem Ziel, dass Gender zu einem immanenten Bestandteil ziviler Friedensförderung wird, und zwar nicht bloss im Mainstream-Verfahren, sondern als zentrale soziale Kategorie, die von Grund auf und strukturell angegangen wird.

## 6.2. Spannungsfeld normativer Rahmen – Alltagsrealitäten

### 6.2.1 Übersetzungsfunktion zwischen Alltagsrealitäten, Friedenspolitik und internationaler Policy

Politische Arbeit findet immer im Spannungsfeld zwischen normativen Instrumenten wie der UN-Resolution 1325 oder CEDAW und der Alltagsrealität der Menschen in Konfliktsituationen statt. Dieses Feld muss aber gezielt für eine gendergerechte Friedensarbeit genutzt werden. Dafür braucht es vor allem vielfältiges Wissen, das aus verschiedenen Quellen abgeholt wird. Die oben genannten Fallstudien bieten sich dafür geradezu an. KOFF könnte aufgrund dieser Fallstudien wiederum Raum schaffen für den Austausch von unterschiedlichen Erfahrungen und Realitätsbezügen auf verschiedenen Ebenen: Zum einen zu Alltagserfahrungen der Menschen, zum anderen aber auch zur Lobbyarbeit mit der UN-Resolution 1325 auf der politischen Ebene. Der dynamische Wissensbestand der verschiedenen Träger ist allen interessierten Akteuren zugänglich und es bleibt den Einzelnen überlassen, wie sie weiter an ihm bauen oder ihn nutzen. So können Beschreibungen aus dem Alltag der Frauen in den Flüchtlingslagern in Jordanien sowohl Anhaltspunkte

für konkrete Projekte der humanitären Hilfe darstellen als auch in die Friedensförderung oder die Policy Arbeit rund um die UN-Resolution 1325 wirkungsvoll einfließen. Schliesslich liefern sie einschlägiges Material für die offizielle Berichterstattung, die sonst wenig Zugang zu lokalem Wissen hat. Dichte Beschreibungen des Alltags dürfen dennoch nicht „entkontextualisiert“ und vereinnahmt werden, sondern in jeder für die politischen Entscheide relevanten Analysen des Konflikts systematisch integriert werden. Damit bewegt sich KOFF in einem weiteren Spannungsfeld, in dem eine Kultur des Austausches zwischen technischer Projektarbeit und Forschung, zwischen „Praxis“ und „Theorie“ entstehen kann. Dieses Spannungsfeld ist insbesondere auch für swisspeace als praxisorientiertes Forschungsinstitut relevant.

## 6.3. Spannungsfeld Forschung – Praxis

Die Analysekategorie Gender ist grundsätzlich für alle Forschungsfelder von swisspeace relevant und könnte systematischer einbezogen werden. Die Erfahrungen von KOFF, wie sie oben beschrieben sind, könnten Impulse für das Design und die Ausgestaltung von Forschungsprojekten geben. Im Austausch können der KOFF Gender-Rundtisch und die Trainings- und Forschungsvorhaben stärker dazu beitragen, ein ganzheitliches Verständnis von Friedensförderung zu begründen und umzusetzen.

### 6.3.1. Transdisziplinäre Forschung unter Einbezug von Gender als Analysekategorie

Das notwendige transdisziplinäre Arbeiten gelingt jedoch nicht ohne institutionelle Unterstützung. Transdisziplinäre Methoden brauchen Gefässe, die unterschiedlich strukturiert sind. Zufällige Debatten für innovatives und kreatives Denken sind ebenso wichtig wie durchstrukturierte Seminare und explizit transdisziplinäre Forschungsprojekte. Der transdisziplinäre

Austausch von Kompetenzen, und Methoden ermöglicht es, an die Komplexität der Genderthematik heranzukommen und diese auch zu beschreiben. Dies hilft die Relevanz von Gender für die swisspeace Themenbereiche herauszuarbeiten und so auch die je unterschiedlichen Methoden und Denksysteme weiterzuentwickeln. Zudem wird somit die gesamte Organisation darin gestärkt, ihren übergeordneten Blick auf Konflikte so zu schärfen, dass die Geschlechterverhältnisse weder verzerrt, noch verschleiert werden oder hinter anderen Diskursen verborgen bleiben.

#### 6.4. KOFF 2016 - 2020

Um sich in den genannten Spannungsfeldern gut bewegen zu können, ohne den Kompass für eine gendergerechte Friedenspolitik zu verlieren, sollen in Zukunft die Spielräume gut genutzt und erweitert werden. In Zukunft wird KOFF seine Plattformfunktion weiterführen und zunehmend versuchen in spezifischen Bereichen als Übersetzer zwischen Alltagsrealitäten in lokalen Kontexten, Schweizer Friedensförderung und Friedenspolitik sowie internationalen Policy Prozessen zu fungieren. Das heisst, sich Zugang zu Wissen über die unterschiedlichen Alltagsrealitäten zu verschaffen und diese einer genderspezifischen Analyse zu unterziehen. Die so gewonnenen Erkenntnisse sollen auf einer strategischen und politischen Ebene sowohl in der Schweiz wie auch im internationalen Kontext zugänglich gemacht und wieder in die lokalen Kontexte zurückgespiegelt werden. Deshalb wird sich das Kompetenzzentrum in Zukunft auf Fallstudien stützen, dichte Beschreibungen von Kontextrealitäten ermöglichen bzw. sichtbar machen, Instrumente zum Wissenstransfer entwickeln und Diskussions- und gemeinsame Lernforen sowohl in der Schweiz, wie auch und wenn möglich in lokalen Kontexten organisieren. Zudem kann und soll KOFF der swisspeace Forschung Gender-Wissen zur Verfügung stellen, was gleichzeitig eine stärkere Zusammenarbeit mit den swisspeace Themenbereichen

bedeutet. KOFF verfügt über ein grosses Reservoir an eigenen Erfahrungen, Ressourcen, Netzwerken, Techniken und Partnerschaften zu Gender und setzt dieses auch in Zukunft für unabhängige politische Analysen sowie für Friedensprojekte und -Initiativen zur Verfügung. Somit wird KOFF weiterhin einen Beitrag leisten zu einer gendergerechten Friedenspolitik, die Friedensarbeit und Frauenrechte verbindet.

## Sidonia Gabriel

Nach ihrem Studium der Soziologie, Modernen Geschichte und Internationalen Beziehungen spezialisierte sich Sidonia Gabriel auf Konflikttransformation und Organisationsentwicklung. Seit 2003 setzt sie sich sowohl auf der diplomatischen wie auch auf der zivilgesellschaftlichen Ebene intensiv mit Friedensprozessen und Initiativen im Bereich Frieden und Menschenrechte in Sri Lanka, Nepal, Liberia, Sierra Leone, Guinée und Mali sowie weiteren Kontexten auseinander. Dabei hat sie sich als Beraterin und Trainerin für lokale und internationale bi- und multilaterale Organisationen einschlägige Erfahrung in Konfliktanalyse, Konflikttransformation, Konfliktsensitivität, Partizipation von lokalen Akteuren in Friedens- und politischen Entscheidungsprozessen sowie in strategischer Planung, Design, Implementierung und Evaluation von Friedensförderung angeeignet. 2013 übernahm sie die Projektleitung des Kompetenzzentrum für Friedensförderung (KOFF) bei swisspeace.

## Annemarie Sancar

Nach einem PhD in Sozialanthropologie lehrte Annemarie Sancar an der Universität Bern in den Spezialgebieten Ethnizität und Migration, arbeitete viele Jahre als Kommunikations- und Migrationsbeauftragte in der feministischen NGO cfd und wechselte dann zur DEZA, wo sie während 10 Jahren zuständig war für die Umsetzung der DEZA-Gender Politik in Programmen, Projekten und institutionellen Abläufen wie die Initiative des Gender Responsive Budgeting. Zurzeit arbeitet Annemarie Sancar als Gender-Beauftragte bei KOFF und swisspeace. Die Co-Autorin ist seit vielen Jahren in der feministischen Politik aktiv, von 1996-2003 sass sie für das Grüne Bündnis im Stadtparlament von Bern. Sie ist im Vorstand von WIDE, Women in Development Europe - Switzerland.

swisspeace ist ein praxisorientiertes Friedensforschungsinstitut und setzt sich für den Aufbau von zivilen Friedensförderungskapazitäten in der Schweiz und im Ausland ein. Die Stiftung führt Untersuchungen zu bewaffneten Konflikten und ihrer friedvollen Transformation durch. swisspeace arbeitet vorwiegend auf Mandatsbasis, fördert den Erfahrungsaustausch von PraktikerInnen und bietet zahlreiche Trainingskurse an.

swisspeace ist ein Kompetenz- und Informationszentrum für Konfliktanalyse und Friedensförderung. Die Stiftung untersucht die Ursachen von Krieg und bewaffneten Konflikten, entwickelt Instrumente zur Konfliktlösung und erstellt Friedensförderungs- sowie Konfliktpräventionsstrategien. Durch Analysen, Berichte, Workshops und Konferenzen zu aktuellen Diskursen über Frieden und Sicherheitspolitik fördert sie die internationale Vernetzung und den Informationsaustausch.

swisspeace wurde 1988 als "Swiss Peace Foundation" gegründet. Ziel war es, unabhängige Friedensforschung in der Schweiz zu fördern. Heute beschäftigt swisspeace rund fünfzig Mitarbeiter. Wichtigste Partner sind unter anderen das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten und der Schweizer Nationalfonds. Die Aktivitäten der Stiftung werden des Weiteren durch Beiträge des Unterstützungsvereins und vom Swisslos-Fond Basel-Stadt gefördert. Ihr höchstes Organ ist der Stiftungsrat, der RepräsentantInnen aus Politik, Akademie und der Regierung versammelt.

swisspeace ist ein assoziiertes Institut der Universität Basel und Mitglied der Schweizerischen Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften.