

Impulsreferat zu Gender in der EU-Friedens- und Sicherheitspolitik

Dr. Simone Wisotzki

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

1. Frieden und Sicherheit aus der Geschlechterperspektive - Versuch einer Definition

Beginnen möchte ich mit einer Definition zweier zentraler Begriffe, nämlich Frieden und Sicherheit. Blickt man auf die Begriffsdefinitionen in der Friedens- und Konfliktforschung, dann fällt auf, dass sie mehrheitlich geschlechterblind sind. Frieden wird meist negativ, das heißt als Abwesenheit von physischer Gewalt definiert, wobei die Formen der Gewalt nicht weiter ausdifferenziert werden und häusliche Gewalt schon gar keine Berücksichtigung findet.

Sicherheit wird meist als staatliche Sicherheit definiert, wobei sich diese Definition im Zusammenhang mit Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung zunehmend individualisiert hat. Die Konzentration auf menschliche Sicherheit birgt jedoch Risiken, denn das Stichwort „Sicherheit“ rechtfertigt immer noch außergewöhnliches staatliches Handeln und dient nur allzu oft als Legitimation militärischer Intervention.

Eine Definition von Frieden aus der Geschlechterperspektive muss mehr umfassen als nur die Abwesenheit physischer Gewalt. Vielmehr rekurriert sie auf der Erkenntnis, dass nur in geschlechteregalitären Verhältnissen die Gewaltrate abnimmt. Mary Caprioli hat statistisch nachgewiesen, dass Geschlechtergleichheit die Gefahr zwischenstaatlicher wie innerstaatlicher Konflikte reduziert. Frieden aus der Geschlechterperspektive beinhaltet die Existenz einer Bandbreite von Geschlechterrollen und –vorstellungen jenseits essentialistischer Stereotypisierung von Frausein und Mannsein.

Sicherheit aus der Geschlechterperspektive bedeutet in erster Linie die Bearbeitung struktureller Gewaltverhältnisse. Dieser holistische Anspruch an Sicherheit und Frieden aus der Geschlechterperspektive findet sich auch in der UN-Resolution 1325 wieder – umso selbstverständlicher sollte es sein, dass gerade dort, wo Frieden und Demokratie ubiquitär sind, die Geschlechterperspektive und damit auch UNSCR 1325 die notwendigen Anknüpfungspunkte findet, um in nationalen wie supranationalem Rechtssetzungsprozessen Gehör zu finden. Im Gegensatz zu den ansonsten nur politisch verbindlichen UN-Resolutionen, ist Nr. 1325 als Sicherheitsratsresolution rechtlich verbindlich und hat damit

Gesetzescharakter. Auch auf EU-Ebene diente sie als Vorbild für die Inklusion der Geschlechterperspektive in die EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

2. Die ESVP aus der Geschlechterperspektive

Unser Workshop will sich damit befassen, wo und inwieweit die Geschlechterperspektive in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik Eingang gefunden hat, also in konkrete Normen und Handlungsanweisungen gegossen worden ist und darüber hinaus in den konkreten Kriseneinsätzen Anwendung gefunden hat. Zusammengefasst lässt sich vorab sagen, dass im Rahmen der ESVP die UN-Resolution 1325 auf der normativen Ebene zwar reflektiert worden ist, es aber schon dort in jedem Fall aber erheblichen Verbesserungsbedarf gibt.

Dagegen steckt die Umsetzung einer systematischen Geschlechtersperspektive in den Krisenmissionen der EU noch in der Kinderschuhen und geht über die Beteiligung einiger, weniger Frauen an militärischen und zivilen Missionen nicht hinaus. Mit einem Satz ließe sich die ESVP aus der Geschlechterperspektive als „bad on norms, but worse in practice“ charakterisieren.

Lassen Sie mich meine Kritik im Einzelnen entfalten:

Um die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken und nach außen hin sichtbar zu institutionalisieren, wurde 1999 die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ins Leben gerufen. Ziel war es, als EU ein umfassendes Krisenmanagement im Sinne der Petersberg-Aufgaben zu leisten, deshalb erhielt die ESDP sowohl einen militärischen wie zivilen Arm, in dem Krisenintervention und Nachkriegskonsolidierung stattfinden soll. Zunächst ging es um den raschen Aufbau einer europäischen Eingreiftruppe für Auslandseinsätze und EU-Führung. 2003 präziserte der EU-Rat mit der „Europäischen Sicherheitsstrategie“ den künftigen Weg. Die Geschlechterperspektive findet nur insoweit Anklang, als dass unter dem Stichwort des organisierten Verbrechens der Frauenhandel und die Prostitution erwähnt wird – Frauen werden als Opfer stilisiert. Der ESS differenziert im Weiteren zwischen Herausforderungen und Bedrohungen, wobei Armut und Unterentwicklung als erstere, Terrorismus, die Verbreitung von MVW (WMD), regionale Konflikte und Staatskrisen als Gefahren für die eigene Sicherheit beschrieben werden. 2004 fügten die EU-Staaten der ESS konkrete Strategieplanungen hinzu: Mit dem Headline Goal 2010 wurden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, sich im Rahmen ihrer militärischen Rollenspezialisierung auf bestimmte Fähigkeiten zu konzentrieren. Zusätzlich zur

Europäischen Eingreiftruppe haben die EU-Staaten Polizei, Richter, Staatsanwälte und Katastrophenhelfer benannt, die in Krisenregionen zur inneren Sicherheit und Stabilisierung der Rechtsstaatlichkeit beitragen sollen. Im Dezember 2004 verabschiedete der EU-Rat das Civilian Headline Goal 2008 und definierte darin die prioritären Aufgaben für das zivile Krisenmanagement, wie zum Beispiel die Sicherheitssektorreform, den Wiederaufbau der zivilen Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit/Menschenrechte, Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten. Seit Dezember 2006 stehen aus den zivilen Kontingenten der Mitgliedsstaaten sogenannte Civilian Response Teams (CRTs) zur Verfügung.

Inzwischen hat es im Rahmen der ESVP insgesamt 17 Einsätze von globaler Reichweite gegeben – die Mehrheit davon waren bislang Polizeimissionen, so beispielsweise in Darfur, Mazedonien oder in Aceh/Indonesien. Wie sieht es jedoch mit einer integrativen Geschlechterperspektive aus? Blickt man auf die zentralen strategischen Dokumente, wie die Headline Goals, so sind diese geschlechterblind. Dennoch hat der Europäische Rat im Juli 2006 eine Checkliste zu Gender Mainstreaming und zur Implementierung von 1325 in ESDP Operationen erstellt. Im direkten Vergleich der beiden Dokumente fällt die unpräzise Formulierung im ESVP-Dokument auf – „gender issues“ sollten in den Kriseneinsätzen sowohl vom zivilen wie militärischen Personal berücksichtigt werden, es fehlt jedoch die Differenzierung entlang der Aspekte Sicherheit, Menschenrechte und ziviles Krisenmanagement, die in der UN-Resolution zu finden sind. Immerhin wird darauf rekuriert, dass die Planungskräfte von Einsätze mit internationalen wie lokalen Frauenorganisationen in Verbindung setzen sollten, da „gender sensitivity can contribute positively to the operational effectiveness“. Gender advisors und focal points sollen die Krisenmissionen begleiten und sicherstellen, dass die Geschlechterperspektive beachtet wird. Auch in den Missionen selbst sollte auf Geschlechteregalität bei den militärischen wie zivilen Einsatzkräften geachtet werden. Allerdings wird auch betont, dass es letztlich Sache der Mitgliedsstaaten sei, welche Truppenkontingente zur Verfügung gestellt würden – von einer wirklichen Supranationalisierung des externen Krisenmanagements der EU kann deshalb nicht die Rede sein.

Noch ein weiteres EU-Organ hat die Geschlechterperspektive als notwendigen, relevanten Aspekt im Krisenmanagement aufgegriffen und in zwei Dokumenten umgesetzt. Das EU-Parlament verabschiedete 2000 und 2005 zwei Resolutionen, die umfassende Ansprüche an EU-Krisenmissionen stellen. So soll eine geschlechtersensible Konfliktursachenanalyse automatischer Bestandteil der EU-Operationen werden und darauf fokussiert werden, wo die

soziale, ökonomische und politische Marginalisation von Frauen zum Teil des Konfliktgeschehens geworden ist. Diese Resolutionen sind zum Teil weitergehend als 1325 denn sie betonen die Relevanz von Konfliktprävention für die EU und dem systematischen Engagement von Frauenverbänden zu diesem Zweck. Kurzum: Diese Parlamentsresolutionen sollten handlungsanleitend für die ESVP und die nationale Politik der Mitgliedsstaaten werden.

So weit also mein kursorischer Überblick zur Geschlechterfokussierung in der ESVP auf der normativen Ebene. Eingangs habe ich schon kurz über den bedauernswerten Zustand auf der operativen Ebene gesprochen. Bislang gibt es wenig systematische Studien zu den bisherigen 17 Einsätzen, abgesehen von einer des französischen Institute for Security Studies zur Genderpolitik der EU in BiH. Die beiden Forscherinnen kommen darin zu dem Schluss, dass die EU und ihre Einsatzkräfte weitgehend unsichtbar bleiben, was den Kontakt zu lokalen Frauenorganisationen anbelangt. Friedenskonsolidierung erstreckte sich allein auf den Umgang mit den staatlichen und lokalen Behörden. Angesichts von weniger als 6 Prozent Frauenanteil in der militärischen und 8 Prozent in der zivilen EU-Mission bleiben schon in diesem Aspekt die Bemühungen der EU um ein geschlechtersensible Friedenskonsolidierung in einem beklagenswerten Zustand. Zwar wird eine verstärkte Einbeziehung von Frauen bei den Verantwortlichen der Friedensmission generell begrüßt, doch darüber hinaus herrscht weitgehende Unwissenheit darüber, welche weitergehenden Aspekte die Geschlechterperspektive in Nachkriegsgesellschaften beinhalten sollte. Statt dessen stießen die Autorinnen auf die gängigen Vorurteile bei den Verantwortlichen, dass gerade in muslimischen Gesellschaften der Anspruch einer geschlechtersensiblen Friedensmission von vornherein bei der lokalen, männlichen Bevölkerung auf Widerstand stoße. Erfahrungen aus den besetzten Palästinensergebieten sprechen hier jedoch eine andere Sprache. Dort fanden selbst die Männer weibliche Friedenskräfte insgesamt eher ansprechbar als ihre männlichen Counterparts.

Die ISS-Studie thematisiert auch die Frage von Prostitution und Frauenhandel im Rahmen der ESVP-Mission in BiH. Zwar wird der „Generic Standard of Behaviour for ESDP Operations“ strikt in BiH angewandt, doch hat sich das Problem des Frauenhandels und der Prostitution in die Nachbarländer verlagert – Soldaten und Zivilkräfte nutzen Bordelle beispielsweise in Bulgarien.

3. Was bleibt zu tun - welche Aspekte der ESVP sind aus der Geschlechterperspektive dringend zu reformieren?

Je stärker die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern ausgeprägt ist, umso gewaltfreier ist das Zusammenleben in den jeweiligen Gesellschaften. Konflikte verändern und verengen häufig die Rollenzuschreibungen zwischen den Geschlechtern und generieren beispielsweise gewaltförderliche Konzepte von Maskulinität sowie patriarchale Machtstrukturen. Frieden aus der Geschlechterperspektive hat zum Ziel, die Bandbreite an Rollenzuschreibungen und Geschlechteridentitäten wiederherzustellen, um eine der strukturellen Konfliktursachen zu begegnen. Eine geschlechtersensible Friedens- und Sicherheitspolitik auf der europäischen Ebene muss darum weitergefasst und anspruchsvoller sein, als nur „adding women to the process“. Vielmehr muss es darum gehen, geschlechterstereotype Sichtweisen und Verhalten zu identifizieren und die Möglichkeit für Veränderung zu schaffen.

Was bleibt zu tun?

Zusammenfassend fünf Punkte zum Schluss:

1. Gerade weil sich auf der normgenerierenden Ebene der ESVP in den letzten fünf Jahren viel getan hat, gilt es die Geschlechterperspektive systematischer vor allem im Rahmen des zivilen Krisenmanagements zu integrieren. Das Wissen um eine geschlechtersensible Sicherheitssektorreform, den Wiederaufbau von Verwaltung und Justiz oder Abrüstungs- und Demobilisierungsprozesse ist vorhanden, wie auch die beiden Resolutionen des EP zeigen – jetzt gilt es, geschlechtersensible Leitfäden für die konkreten Missionen auszubuchstabieren. Hierfür ist ein „Gender focal point“ schon in der Planung und der Durchführung der Missionen auf Ebene des EU Special Representative notwendig, um die konfliktspezifische Situation genderanalytisch aufzubereiten.

2. Gender Training Courses: Die militärischen und zivilen Einsatzkräfte der ESVP sollen an Schulungen auch auf europäischer Ebene teilnehmen. Hier gilt es einmal mehr, sowohl den Verantwortlichen wie auch ihren Untergebenen die Bedeutsamkeit der Geschlechterperspektive für Friedensmissionen zu erklären. Notwendig ist es, die scheinbare Kompliziertheit von gender auf konkrete Problemstellungen und Themengebiete, wie beispielsweise die Sicherheitssektorreform, herunterzubrechen.

3. Operative Umsetzung der Geschlechterperspektive auf allen Ebenen: Nicht nur im militärischen, sondern speziell auch im zivilen Krisenmanagement gilt es die Geschlechterperspektive systematisch auf operativer Ebene zu entwickeln und umzusetzen. Konfliktsensibles Krisenmanagement beinhaltet auch die lokale Bevölkerung und hier vor allem die Frauenorganisationen systematisch miteinzubeziehen. Die EU gibt es schlechtes Bild ab, wenn sie in der Bevölkerung ein unsichtbarer Akteur bleibt.

4. Eine europäische Sicherheits- und Friedenspolitik sollte nicht primär auf ein reaktives Krisenmanagement fokussieren. Eine solche ESVP geht in die falsche Richtung und stärkt die Perzeption einer europäischen Machtpolitik. Stattdessen sollte die Konfliktprävention systematischer in den Mittelpunkt gerückt werden und in die entwicklungspolitischen Strategiepapiere auch die Geschlechterperspektive systematisch integriert werden.

5. Letztlich verharrt die europäische Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin auf zwei Ebenen – wir sind weit entfernt von einer Supranationalisierung sprechen zu können. Umso wichtiger bleibt die Fokussierung auch auf die nationale, staatliche Ebene. UNSCR 1325 hat Gesetzescharakter – die EU-Staaten sind verpflichtet nationale Aktionspläne zu entwickeln. Umso wichtiger ist Netzwerkarbeit auf Ebene der Nicht-Regierungsorganisationen, um Strategien auszutauschen, wie erfolgreiche Überzeugungsarbeit gelingen kann.