

Oktober 2016

Sicherheits- und Friedenspolitik aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive

Thematische Schwerpunkte:

- 1. Eine aus zivilgesellschaftlicher Perspektive konzipierte Sicherheitspolitik legt den Fokus auf die Sicherung der Grundbedürfnisse der Menschen im Alltag. Sie impliziert einen differenzierten Einbezug der unterschiedlichen Betroffenheit von Frauen und Männern.*
- 2. In militärischen und militarisierten Kontexten dürfen Frauen nicht weiter von der Teilhabe an Entscheidungsprozessen ausgeschlossen werden.*
- 3. Das Konzept „Menschliche Sicherheit“ des UNO-Entwicklungsprogramms (1994), das auf den Schutz und die Rechte des Individuums fokussiert und die Sicht auf Ursachen von Konflikten um Aspekte wie Umweltprobleme, Armut, Hunger und Unterdrückung erweitert, markiert die Abwendung von einem rein militärisch definierten Verständnis von Sicherheitspolitik.*
- 4. Die UNO-Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (2000) fordert die Berücksichtigung der Bedürfnisse und der Forderungen von Frauen in der Konfliktprävention und anerkennt die Rolle von Frauen in der Friedenspolitik als Subjekte mit Handlungsmacht (Empowerment-Ansatz).*
- 5. Empowerment als Element der Friedenspolitik kann nur dann greifen, wenn die Bedingungen, unter denen Frauen Care-Arbeiten leisten, nicht ausgeblendet werden.*
- 6. Auch in Kriegs- und Konfliktsituationen müssen Frauen im Alltag Leistungen zur Erhaltung des Lebens erbringen, so genannte Care-Arbeiten wie die Besorgung*

von Nahrung oder die Betreuung und Pflege von Kindern oder Kranken. Zudem steigt in diesen Situationen die Gefahr sexualisierter Gewalt.

- 7. Der Nationale Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Resolution 1325 geht zwar vom Grundprinzip der Partizipation von Frauen in der Prävention und Bewältigung von Konflikten aus. Er fokussiert aber allzu stark auf Fragen der Gewalt, die von politischen und kriegerischen Konflikten ausgeht. Die Gewährleistung der Bedürfnisse des Alltags, die sogenannte Care-Ökonomie als Basis der Lebenssicherung, erhält kaum Beachtung.*
- 8. Für eine effektive Umsetzung einer aus zivilgesellschaftlicher Perspektive definierten Sicherheitspolitik und Friedensförderung ist die Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen unabdingbar. Es darf weder ein Primat der Aussenwirtschaftspolitik noch eines der militärischen Perspektive geben.*
- 9. Ein integrierter, abteilungs- und ämterübergreifender „Whole of Government“-Ansatz fragt nach der Interdependenz von humanitärer Hilfe und Friedensförderung, der Interdependenz von Finanzplatz und Waffenhandel, sowie nach Widersprüchen zwischen Rohstoffhandel und Entwicklungspolitik.*
- 10. Eine kohärente, menschenrechtlichen Ansprüchen genügende Sicherheitspolitik muss sicherstellen, dass im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik auch die Privatwirtschaft in der Pflicht steht. Für eine effektive Konfliktprävention und die Gewährleistung des Lebensalltags der Menschen sind auch die Gefahren, die vom Klimawandel ausgehen, einzubeziehen.*

Die Ausgangslage

Sicherheits- und Friedenspolitik ist ein Feld, dessen Ausrichtung entscheidend von der Definition von „Sicherheit“ abhängt. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive ist der Fokus auf die Sicherung der alltäglichen Grundbedürfnisse der Menschen zu legen. Dies verlangt einen differenzierten Einbezug der unterschiedlichen Betroffenheit von Frauen und Männern. Aus machtpolitischer Perspektive stehen militärische Sicherheitsvorstellungen im Vordergrund, wie das Beispiel der Terrorismusbekämpfung zeigt. Diese Sichtweise blendet jedoch in der Regel die mit militärischen Interventionen verbundene Zahl ziviler Opfer aus, so die 1,4 Mio Tote als Folge solcher Interventionen seit 9/11.

Dieses Papier ist einer zivilgesellschaftlichen Sicht verpflichtet und fügt sich als solches nahtlos in die Grundhaltung des Club Helvétique (CH) ein. Menschenrechte, Minderheitenschutz, Teilhabe statt Ausschluss, starkes Recht statt Recht des Stärkeren, Schutz der Freiheiten und Rechte der Individuen sind dabei zentrale Pfeiler seines Engagements. Friedens- und sicherheitspolitische Konzepte, die auf diesen Grundpfeilern stehen, sind für den CH zentral. Die Gewährleistung der Grundversorgung verbindet als roter Faden die verschiedenen Aspekte einer ganzheitlich verstandenen Sicherheits- und Friedenspolitik.

Eine ganzheitliche Sichtweise

Eine ganzheitliche Sicherheits- und Friedenspolitik, die gleichermassen getragen ist vom Gedanken der Sicherheit des Alltags wie vom Prinzip der Gleichheit und Gerechtigkeit, fokussiert auf *Prävention*. Prävention verlangt eine Analyse der tiefer liegenden Ursachen von Konflikten und der strukturellen Bedingungen von Ungleichheit und setzt auf die Beseitigung der Hindernisse, die der Sicherung der Grundbedürfnisse im Alltag entgegenstehen. Anstelle einer ganzheitlichen Betrachtung basiert die politische Praxis weitgehend auf dem Modell der „Arbeitsteilung“: von den Frauen wird erwartet, dass sie die notwendige Versorgungs- und Betreuungsarbeit gewährleisten, die Definition der sicherheitspolitischen Aspekte auf nationaler und transnationaler Ebene wird als „Männersache“ betrachtet. Der gleiche Einbezug von Frauen und Männern ist jedoch eine unabdingbare Voraussetzung für eine auf einer ganz-

heitlichen Sichtweise basierende Friedenssicherung. Eine solche Perspektive setzt eine differenzierte Reflexion über die Verknüpfung von Geschlecht und Politik voraus, u.a. über die Frage, warum die militärische Wahrnehmung von Konflikten vornehmlich männlich geprägt ist und warum diese die zivilgesellschaftlichen Aspekte vernachlässigt. Sie setzt daher die Bereitschaft zur Wahrnehmung der Asymmetrie der Geschlechterverhältnisse voraus, die alle gesellschaftlichen Verhältnisse durchdringen und sowohl die Machtverhältnisse mitbedingen als auch die Zuordnungsmuster. Dementsprechend gilt das Militär als männlich definiertes Aktionsfeld, die Familie, die Sorge als das weibliche. Ebenso werden Männer als handelnde Subjekte, Frauen als Opfer beziehungsweise als schwach und schutzbedürftig wahrgenommen.

In der Schweiz hat die Berücksichtigung von zivilgesellschaftlichen und geschlechter-spezifischen Aspekten der Konfliktprävention und -bewältigung seit der Jahrtausend-wende Eingang in die Friedens- und Sicherheitspolitik gefunden. Die Impulse dazu kamen in erster Linie von der UNO.

Das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ und die UNSCR 125 „Frauen, Frieden und Sicherheit“

Bis gegen Ende des 20. Jahrhunderts wurden mehr oder weniger ausschliesslich Staaten als Akteure von Sicherheitspolitik verstanden, und ihr Gegenstand waren das staatliche Territorium und das Staatsvolk, das es gegen Bedrohungen von aussen zu verteidigen galt. Diesem rein militärischen Verständnis von Sicherheitspolitik stellte das UNO-Entwicklungsprogramm (UNDP) 1994 das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ entgegen. Es rückte das Individuum in den Fokus: Sicherheit als die Möglichkeit eines jeden Menschen, sein Leben selbst in die Hand zu nehmen. Zum Schutz der Menschen sollen auch ausserordentliche Massnahmen getroffen werden können, selbst gegen den Willen der betreffenden Regierung. Bereits die KSZE Helsinki-Akte von 1975 bestand aus 3 „Körben“: 1. der militärischen Sicherheit, 2. der wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung und 3. der so genannten „Menschlichen Dimension“, nämlich Menschenrechte, Rechtsstaat und Demokratie. Seither wird immer wieder betont, dass die Körbe nicht getrennt, sondern verbunden sind. Sicherheit ist gemäss den Verpflichtungen der Schweiz, die sich aus der OSZE ergeben, nur ge-

währleistet, wenn auch die Verpflichtungen der Staaten im Bereich der Menschlichen Dimension erfüllt werden.

Der neue Ansatz markierte zugleich einen radikalen Wandel, indem er die erweiterte Sicht auf Ursachen und Folgen militärischer Konflikte ermöglicht: So werden Umweltprobleme, Armut, Hunger und Unterdrückung nicht nur an und für sich als sicherheitsrelevante Themen erachtet, sondern gleichermassen als Ursache *und* Folge militärischer Konflikte.

Ein weiterer Meilenstein in der Sicherheits- und Friedenspolitik war die Annahme der Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrats zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ im Jahr 2000 (UNSCR 1325). Die Erkenntnis, dass Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten besonders verletzlich sind und Schutz brauchen, gerade weil Gewalt gegen Frauen systematisch als Waffe eingesetzt wurde und weiterhin wird, war allerdings nicht neu. Neu aber war der emanzipatorische Ansatz in dieser Resolution. Sie geht davon aus, dass Perspektiven, Bedürfnisse und Forderungen von Frauen in der Konfliktprävention und in der Friedensförderung repräsentiert sein müssen, und anerkennt damit die Rolle und Relevanz von Frauen in der Friedenspolitik. Um den Ausbruch von Kriegen zu verhindern und um Friedensprozesse voranzubringen, ist die Integration von Frauen in diesen Prozess unabdingbar.

Die Annahme der Resolution bedeutete eine Abkehr von der einseitigen Sicht auf Frauen als Opfer und Objekt. Frauen, auch von Gewalt betroffene Frauen, sind im Verständnis der UNSCR 1325 Subjekte mit Handlungsmacht. Damit wird Empowerment im Sinne der Einflussnahme zu einem zentralen Element der Friedensförderung. Einflussnahme heisst nicht einfach Anhörung, sondern effektive Mitgestaltung, um den Bedürfnissen der Zivilgesellschaft Rechnung zu tragen. Einflussnahme bedeutet Umsetzung von Massnahmen, die von den Betroffenen, also auch von Frauen, definiert werden. Erst dadurch werden Frauen zu handelnden Subjekten. Da jedoch Kriegshandlungen die Einflussmöglichkeiten von Frauen einschränken, verlangt ein emanzipatorisches Verständnis von Empowerment, dass die Komplexität der Machtverhältnisse in Konfliktsituationen bedacht und berücksichtigt wird. Empowerment ist gleichermassen als individueller *und* kollektiver Prozess der

Machtgewinnung zu verstehen – mit dem Ziel, den Menschen Zugang zu Ressourcen zu verschaffen und ungerechte Geschlechterverhältnisse zu verändern.

Wie selten allerdings dieser emanzipatorische Ansatz zur Anwendung kommt, zeigen Nachrichten, Berichte und Analysen zum Syrienkonflikt. Die Bedrohung der Frauen und das Leid der Kinder werden zwar sichtbar gemacht. Diese werden dargestellt als Opfer des Krieges, als namenlose Masse. Sie sind Gegenstand der Berichterstattung, haben aber keine Stimme bei der Lagebeurteilung, selbst wenn sie im Gefolge der Etablierung des Programms „Frauen – Frieden – Sicherheit“ in den Medien als Kriegsberichterstatterinnen erscheinen, vereinzelt sogar als Protagonistinnen von Verhandlungen. Diese Bilder täuschen darüber hinweg, dass Frauen weiterhin kaum in mächtigen Positionen vertreten sind und damit wenig Einfluss auf Verhandlungen nehmen können. Der „Krieg gegen den Terrorismus“ untergräbt die von der UNO verabschiedeten geschlechtergerechten Sicherheitskonzepte zusätzlich.

Negative Auswirkungen der Terrorbekämpfung

Sowohl das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ wie auch die UNSCR 1325 definieren Sicherheitspolitik nicht als rein defensives Konzept wie etwa die territoriale oder die militärische Sicherheit, sondern als ein integratives.¹ Gewicht wird auf die Rechte der (potentiellen) Opfer von Konflikten und nicht allein auf deren Schutz gelegt. Doch in der Konkretisierung der UNSCR 1325 zeigen sich Widersprüche in Bezug auf eben dieses Konzept der „Menschlichen Sicherheit“. Denn die sieben Folgeresolutionen von 2008 bis 2015 verengen das Feld „Frauen, Frieden und Sicherheit“ zunehmend auf geschlechtsspezifische, insbesondere auf sexualisierte Kriegsgewalt. So fokussiert z.B. auch die jüngste dieser Folgeresolutionen einseitig auf Sicherheit vor extremistischer Gewalt und den Kampf gegen Terrorismus. Diese Entwicklung entspricht dem seit 9/11 dominierenden globalen Trend, Sicherheitspolitik wieder auf polizeiliche und militärische Sicherheitsmassnahmen zu reduzieren. Dies, obwohl die Einsicht verbreitet ist, dass solche Massnahmen nicht nur wenig erfolgreich sind, sondern sogar eine kontraproduktive Wirkung entfalten können.

¹ Bericht UNDP, S. 34ff: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

Wegen des offensichtlichen Misserfolgs des „Kriegs gegen den Terrorismus“ lancierte die UNO im Dezember 2015 die Initiative zur „Prävention gegen gewalttätigen Extremismus“. Sie fand an der gemeinsam von der UNO und dem Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Frühjahr 2016 in Genf organisierten internationalen Konferenz breite Unterstützung. Diese Initiative fordert, dass bei der Umsetzung nationaler Vorschläge zur Prävention vor gewalttätigem Extremismus in erster Linie auf soziale und ökonomische Massnahmen gesetzt wird. Auch wenn bei der Lancierung nicht beabsichtigt, droht die Gefahr, dass bei den einzelstaatlichen Umsetzungen die Grenzen zwischen militärischem und zivilem Handeln wieder verwischt werden. Die für Frauen zentralen Sicherheitsaspekte wie die Grundversorgung drohen damit aus dem Blickfeld zu geraten.

Die Gewichtung der Care-Ökonomie als Indikator eines präventiven Sicherheitskonzepts

Wie viel Lebensqualität ein Mensch geniessen kann, oder wie hoch die Lebensqualität einer Gesellschaft ist, wird entscheidend bestimmt durch die Sicherung der Grundversorgung. Diese hängt sowohl von den verfügbaren Ressourcen und von deren Verteilung ab als auch von der Zeit, Energie und dem Arbeitsaufwand zur Bewältigung des Alltags, der sogenannten Care-Arbeit. Das wirft eine ganze Palette versorgungsspezifischer Fragen auf, wie zum Beispiel: Wie steht es um den Zugang zu Wasser? Wie kann Nahrung besorgt und gekocht werden? Wer ist für das Wohnen verantwortlich? Wie werden Kinder geboren und betreut? Wie werden Alte und Kranke gepflegt? Im Care-Bereich wird viel Zeit investiert in Tätigkeiten, deren Produktivität schwer messbar, ja für Aussenstehende allzu häufig kaum beobachtbar ist. Sie werden weltweit grösstenteils von Frauen geleistet, ob unbezahlt im Familienhaushalt oder bezahlt bei privaten und öffentlichen Anbietern von Unterkünften.

In Konflikt- und Postkonfliktkontexten ist diese Arbeit noch weit aufwändiger, weil der Zugang zur Versorgung oft sehr prekär ist. Es fehlen die dazu nötigen Infrastrukturen, es fehlt die Sicherheit im öffentlichen Raum, was die Mobilität der Frauen stark einschränkt. Doch Care-Arbeit muss – auch unter extremen Bedingungen – Tag für Tag geleistet werden, um Leben zu erhalten. Ihre volkswirtschaftliche Bedeutung

wird trotzdem selten ausgewiesen, sowohl in Konflikt- wie in Friedenssituationen. So wird auch den Schwierigkeiten der Care-Arbeit in Konfliktkontexten in politischen Friedensverhandlungen nicht Rechnung getragen, da diese politisch als nicht relevant genug für die Lösung eines Konflikts wahrgenommen werden. Die Bedeutung dieses Beitrags der Frauen an die menschliche Sicherheit wird ausgeblendet und unterschätzt. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive ist dagegen der Zugang zu Betreuung, Pflege und Versorgung, zu Care, ein zentraler Aspekt der menschlichen Sicherheit. Und dafür braucht es eine entsprechende Infrastruktur und entsprechende Dienstleistungen.

Ob die Innenpolitik eines Landes den Zusammenhang von Erwerbsökonomie und Care-Ökonomie erkennt und ob sie ihm sozialpolitische Priorität zugesteht, kann als Indikator dafür gesehen werden, wie ernsthaft dem Einbezug der zivilgesellschaftlichen Perspektive in der Friedens- und Sicherheitspolitik Folge geleistet wird.

Diese setzt auf Prävention und zeigt sich im Willen zu Investitionen in Massnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter, in Sozialversicherungen, in eine nicht-diskriminierende Migrations- und Integrationspolitik, in soziale Dienstleistungen, in Mobilität und öffentlichen Verkehr, in Wohnungswesen und Quartierstrukturen, in Betreuungsangebote für Kinder und für Erwachsene, die nicht in der Lage sind, sich selber zu versorgen. Ein solches Verständnis von Sicherheit entspricht auch der zentralen Bedeutung der Wahrung der Menschenrechte und der Sicherung der Versorgung als Voraussetzung und Grundlage eines menschenwürdigen Daseins. Die auch in der Schweiz in den letzten Jahren verstärkt polizeilich und militärisch geprägten Vorstellungen, wie den «neuen Bedrohungen» wie z.B. Terroranschlägen in Europa entgegenzuwirken sei, stehen quer zu einem so definierten und in lokalen Kontexten verankerten Verständnis von Sicherheit. Stattdessen wird der überwachungstechnisch orientierten Sicherheitspolitik und der Aufrüstung zusätzliches Gewicht verliehen.

Unzureichende Pflege von Empowerment und Prävention in der Friedensförderung

Empowerment als Methode der Friedensförderung kann nur dann greifen, wenn der Alltag von Frauen (und Männern) nicht ausgeblendet und die Relevanz ihrer Care-

Arbeit nicht unsichtbar bleibt. Als wirksames Element der Friedensförderung verlangt Empowerment über den frauenspezifischen Aspekt hinaus eine hohe analytische Sensibilität bezüglich Ausschlussmechanismen und Diskriminierungen. Ebenso gilt es daher, auch in der Prävention von Konflikten die Ursachen wie Ausgrenzung, Angriffe auf die Menschenwürde und strukturelle Ungleichheit gezielter anzugehen. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die politischen Militarisierungsprozesse zu legen und der Instrumentalisierung der Frauen für strategische Ziele des Militärs entgegenzuwirken.

Die Schweiz hat sich zwar dem Grundsatz der Prävention verpflichtet, doch unter dem Einfluss der Terrorbekämpfung droht die Beachtung eines umfassenden Empowerment-Ansatzes auf der Strecke zu bleiben. Gleichzeitig wird die Verpflichtung der Schweiz zur Umsetzung der UNSCR 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ zunehmend nur aus einer auf Gewalt beschränkten Perspektive wahrgenommen.

Nach einer Intervention der damaligen SP-Nationalrätin Barbara Haering hat die Schweiz im Jahr 2007 mit einem Nationalen Aktionsplan (NAP) auf die Resolution 1325 des UNO-Sicherheitsrates reagiert. Der NAP 1325 umfasst verschiedenste Aspekte der Friedenspolitik, der humanitären Politik und der Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz. Er postuliert die verstärkte Teilnahme der Frauen an der Friedensförderung, die Prävention von genderspezifischer Gewalt und den Schutz der Bedürfnisse und der Rechte von Mädchen und Frauen während und nach Gewaltkonflikten. Ausserdem soll eine gender-sensitive Perspektive in alle Projekte und Programme der Friedensförderung einfließen. Er wurde in den Folgejahren zweimal kritischen Berichten aus der Zivilgesellschaft angepasst.

Obwohl er also vom Gedanken der verstärkten Beteiligung von Frauen an der Prävention und der Bewältigung von Konflikten ausgeht, fasst der NAP den Sicherheitsbegriff analog zu den Folgeresolutionen zur UNSCR 1325 eng und bleibt allzu stark auf Fragen der Gewalt bezogen. Selbst wenn das EDA im Kontext der von der Schweiz unterstützten UNO-Initiative „Prävention gegen gewalttätigen Extremismus“ beabsichtigt, menschenrechtlichen, entwicklungs- und friedensfördernden Massnahmen in den nationalen Aktionsplänen zur Sicherheit noch mehr Gewicht zu geben, erhalten viele aus Genderperspektive relevante Dimensionen zu wenig Beachtung,

insbesondere die Care-Ökonomie. Der Präventionsansatz ist geprägt von der Angst vor terroristischer Gewalt und setzt vornehmlich auf Sicherheitsvorkehrungen wie z.B. die Erweiterung nachrichtendienstlicher Kompetenzen. Frauen werden in die Ausarbeitung von Plänen zur Umsetzung einer auf Prävention beruhenden Sicherheitspolitik kaum einbezogen.²

Schweizer NAP 1325 und die Frauenrechtskonvention CEDAW

Im Gegensatz dazu enthält die UNO-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW (Convention on the Elimination of Discrimination against Women) Bestimmungen, die auch die strukturellen Ursachen von Geschlechterungleichheit miteinbeziehen. So hält die Frauenrechts-Konvention fest, dass Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind, diskriminierende Gepflogenheiten und Praktiken, problematische soziale und kulturelle Verhaltensmuster und Traditionen sowie stereotype Geschlechtervorstellungen aktiv zu bekämpfen, und zwar in allen relevanten Bereichen wie der Bildung, der Arbeitswelt, dem Gesundheitswesen, der Familie und der Politik.

Aus diesen Gründen macht eine Verbindung des NAP mit der Frauenrechtskonvention Sinn. Das hat der UNO-Sicherheitsrat übrigens schon im Jahr 2008 verlangt. Weil die CEDAW ein UNO-Abkommen ist, hat sie im Vergleich zu einer Resolution den Vorteil, dass die unterzeichnenden Staaten alle vier Jahre einen Staatenbericht erstatten müssen. Darin muss jeder Mitgliedstaat darlegen, wie er die Verpflichtungen der Konvention umsetzt. Die Schweiz wird dem CEDAW-Ausschuss dieses Jahr im Rahmen der 65. Session von 24. Oktober bis 18. November 2016 ihren offiziellen Bericht vorlegen. Es gibt auch den zivilgesellschaftlichen CEDAW-Bericht („Schattenbericht“), ein wichtiges Mittel, um der zivilgesellschaftlichen Perspektive Geltung zu verschaffen. Die vom CEDAW-Ausschuss ausgesprochenen Empfehlungen sind für die Staaten verbindlich, das gilt selbstverständlich auch für die Schweiz als Mitgliedstaat von CEDAW. Die Verbindung der UNSR 1325 mit CEDAW birgt das Potential, die Regierungen verstärkt in die Pflicht zu nehmen, das Programm «Frauen – Frieden – Sicherheit» weiter zu entwickeln und es umzusetzen. Dieser Sicht ist in unter-

² <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61283.html>

schiedlichen Belangen Gewicht zu verleihen und dadurch die schweizerische Sicherheitspolitik zu mehr Kohärenz zu verpflichten. Eine solche Ausrichtung macht es nötig, dass in allen Handlungsfeldern Entscheide auf ihre sicherheitspolitische Relevanz hin überprüft werden – nicht nur, aber auch im Bereich des Waffenhandels.

Der Kleinwaffendeal – ein Dauerbrenner

Die Themen Kleinwaffen und Waffenhandel sind ein Dauerbrenner in den Diskussionen um die Umsetzung der UNSCR 1325. Die Debatten und die Entscheide zum schweizerischen Waffenhandel wecken Zweifel am politischen Willen, in der Sicherheits- und Friedenspolitik das Thema Gendergerechtigkeit und Prävention so zu gewichten, wie dies das EDA anstrebt.

Nach jahrelangen Verhandlungen verabschiedete die UNO-Generalsversammlung am 2. April 2013 den Arms Trade Treaty (ATT), den internationalen Vertrag über den Waffenhandel. Der ATT setzt erstmals auf internationaler Ebene völkerrechtlich verbindliche Standards betreffend die Regelung und die Kontrolle des Handels mit konventionellen Waffen. In der Schweiz trat dieser Vertrag am 30. April 2015 in Kraft. Der Bundesrat gibt sich überzeugt, dass die Umsetzung des Vertrags dazu beitragen kann, die Auswirkungen des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie von deren Munition zu verringern.³ Darauf stützt sich auch seine Strategie 2013–2016 zur Bekämpfung des illegalen Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen.⁴ Unklar ist jedoch: Wird diese Strategie weiterverfolgt, wenn sie dieses Jahr ausläuft? Ist dem Bundesrat klar, dass er nach Artikel 7 des ATT bei den Waffenexporten aus der Schweiz immer eine Einschätzung vornehmen müsste der Risiken und der Gefährdung von Frieden und Sicherheit im betroffenen Land – und

³ Nach Definition gelten Kleinwaffen zwar nicht als «Massenvernichtungswaffen», weil dieser Begriff chemischen, biologischen und nuklearen Grosswaffen vorbehalten ist. Dennoch erklärte der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan 2006: «Auf Grund des Gemetzels, das sie anrichten, könnten Kleinwaffen tatsächlich treffend als 'Massenvernichtungswaffen' bezeichnet werden.» Schätzungsweise 50.000 bis 100.000 Menschen werden jedes Jahr direkt von Kleinwaffen getötet.

⁴ Die internationale Bekämpfung des unerlaubten Handels mit und des Missbrauchs von Kleinwaffen und leichten Waffen. Schweizer Strategie 2013-2016: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/publications/Friedenspolitik/Die-Schweizer-Strategie-zur-Bekaempfung-des-internationalen-Handels-und-des-Missbrauchs-von-Kleinwaffen-und-leichten-Waffen_de.pdf

dass hierzu gemäss Art. 7 Abs. 4 auch die Beurteilung des Risikos geschlechtsspezifischer Gewalt gehören würde?⁵

Davon ist in der politischen Praxis bisher nichts festzustellen, weder bezüglich des Völkerrechts allgemein noch bezüglich der Frauenrechte. Exporte nach Saudi-Arabien und Jemen, beides hochgradige Risikoregionen, sollen weiterhin ermöglicht werden. So hat eine klare Mehrheit im Nationalrat im März 2016 ein Export-Moratorium abgelehnt. Die Schweiz soll weiterhin Waffen auf die arabische Halbinsel liefern können. Diese Entscheide verweisen auf eklatante Widersprüche zwischen wirtschaftspolitischen Interessen und staatspolitischen Erkenntnissen.

Kohärenz zwischen verschiedenen Politikbereichen

Um den Grundsätzen einer umfassenden und gender-gerechten Friedensförderung zu entsprechen, darf es in der Sicherheitspolitik weder ein Primat der Aussenwirtschaftspolitik noch eines der militärischen Perspektive geben. Vielmehr sollte unter Einbezug aller Beteiligten ein „Whole of Government“-Ansatz verfolgt werden. Fragen nach der Interdependenz von humanitärer Hilfe und Friedensförderung, der Interdependenz von Finanzplatz und Waffenhandel, nach Widersprüchen zwischen Rohstoffhandel und Entwicklungspolitik sind unabdingbar. Ebenso unabdingbar ist es, auf allen Ebenen der Aussen-, Sicherheits- und Aussenwirtschaftspolitik Fragen nach den strukturellen Formen geschlechterspezifischer Machtausübung zu stellen, um dem Antidiskriminierungsverbot von CEDAW und der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates glaubhaft Folge zu leisten.

Leider besteht zudem die Gefahr, dass die Schweiz auch an ihren entwicklungspolitischen Verpflichtungen Abstriche macht. Ende September feierte die Schweiz in New York die Verabschiedung der Agenda 2030, die ambitionierte globale Ziele für die nachhaltige Entwicklung vorgibt. Gleichzeitig schlägt der Bundesrat dem Parlament eine Senkung der öffentlichen Entwicklungsgelder auf 0.48 Prozent des BNE in den kommenden vier Jahren vor. Dieses will sogar noch weiter gehen: es stehen Kürzungen bis zu 4 Prozent zur Debatte. Angesichts der aktuellen Krisen muss die

⁵ Siehe dazu: WILPF. Gender Based Violence and the ArmsTrade Treaty: <http://wilpf.org/wp-content/uploads/2013/12/ATT-Implementation.pdf>

Schweiz alles daran setzen, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit auf die international zugesagten 0.7 Prozent des BNE zu erhöhen. Sie darf nicht nur in akuter Not präsent sein. Es gehört zu unserer humanitären Tradition, dass sich die Schweiz beim Aufbau gerechter Gesellschaften und von Rechtsstaatlichkeit engagiert und die weltweiten Bemühungen für ein Leben in Sicherheit, Freiheit und Würde unterstützt.

Entsprechend hat die Schweiz auch eine grosse Verantwortung im Bereich der Ausenwirtschaftspolitik. Soll diese menschenrechtlichen Ansprüchen genügen, muss die Privatwirtschaft in die Pflicht genommen werden. Unser Land zählt pro Kopf der Bevölkerung die weltweit höchste Dichte an international tätigen Firmen. Nicht wenige davon sind in Gebieten tätig, in denen Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörungen zur Tagesordnung gehören. Die unter dem UNO-Sonderbeauftragten für Menschenrechte und Unternehmen, John Ruggie, erarbeiteten und vom UNO-Menschenrechtsrat an seiner 17. Session im Juni 2011 verabschiedeten „UN Guiding Principles on Business and Human Rights“ verlangen, dass die Staaten sicherstellen, dass Unternehmen die Menschenrechte nicht verletzen. Die Unternehmen sind verpflichtet, Sorgfaltsprüfungen durchzuführen, die entsprechenden Risiken zu erfassen und Verletzungen zu verhindern. Da der Bundesrat bisher nicht bereit war, diese UNO-Richtlinien für verbindlich zu erklären, wurde aus der Zivilgesellschaft die sogenannte Konzernverantwortungsinitiative lanciert. Diese will die in der Schweiz ansässigen Konzerne verbindlich in die Pflicht nehmen, weil sich immer wieder gezeigt hat, dass auf Freiwilligkeit beruhende Vereinbarungen oft nicht eingehalten werden. Mit der Initiative macht die Schweiz klar, dass sie nur verantwortlich handelnde Unternehmen beheimaten will.⁶

In hohem Masse relevant für die Sicherheit ist auch die Gefahr, die vom Klimawandel ausgeht. Auch da lässt die Schweiz Kohärenz vermissen. Bundesrätin Doris Leuthard hat zwar im April 2016 in New York das Pariser Klimaabkommen unterzeichnet, in welches hohe Erwartungen auf die Begrenzung der Klimaerwärmung mit all ihren zerstörerischen Folgen gesetzt werden. Leider gibt es in der Schweiz bis jetzt keinen

⁶ <http://konzern-initiative.ch/die-initiative/>

verbindlichen Plan, wie das im Abkommen anvisierte Ziel tatsächlich zu erreichen ist. Ein solcher müsste den Ausstieg aus der fossilen Energieproduktion vorantreiben und die erneuerbaren Energien fördern. Nur so erreichen wir das 1.5°-Ziel, welches die Erde vor umwälzenden Veränderungen und irreversiblen Schäden der Klimaerwärmung schützen kann.

Fazit

Der auf den Menschenrechten basierende Friedens- und Sicherheitsbegriff hat alle Formen von Gewalt und den gesellschaftlichen Ausschluss im Blick, sei es im Alltag in der Schweiz oder in Kriegs- und Konfliktsituationen weltweit. Unsere Argumente führen uns zum Schluss, dass bei der Definition und der Umsetzung von Massnahmen zur Prävention von Gewalt und Konflikten die Einhaltung der Menschenrechte, insbesondere auch der Frauenrechte, im Vordergrund stehen muss. Das impliziert den partizipativen Einbezug der Betroffenen in die Ausarbeitung solcher Massnahmen im Sinne des auch von der Schweiz postulierten Empowerment-Ansatzes. Aus zivilgesellschaftlicher Perspektive wird zudem von den schweizerischen Bundesbehörden eine Aussen- und eine Aussenwirtschaftspolitik erwartet, die kohärent ist mit der definierten Sicherheits- und Friedenspolitik und die auch die Privatwirtschaft in die Pflicht nimmt.