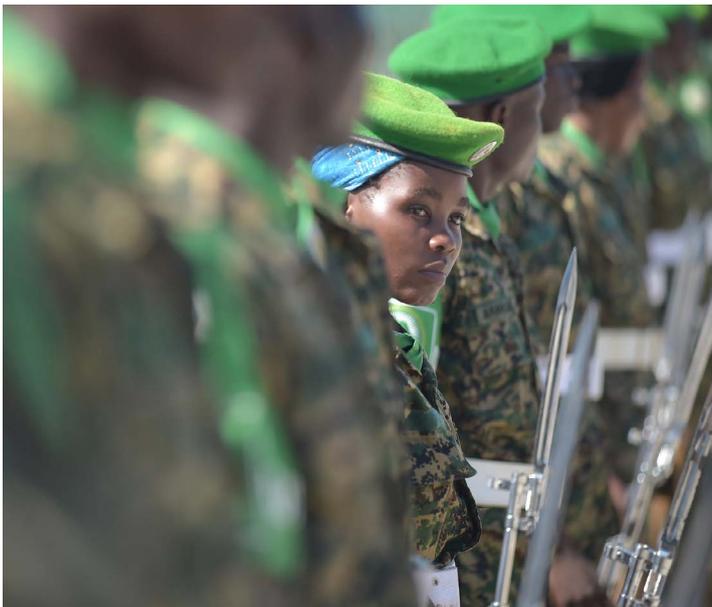


SICHERHEITSSSEKTORREFORM UND GENDER

// Von der Strategie zur ressortgemeinsamen und wertebasierten Umsetzung

Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein wichtiges Prinzip der im Jahr 2019 veröffentlichten Strategie der Bundesregierung zur Sicherheitssektorreform (SSR). Um Gleichberechtigung im Rahmen der Unterstützung von SSR in Partnerländern zu berücksichtigen und zu fördern, müssen die beteiligten Ministerien nicht nur konkrete Ziele und Maßnahmen vereinbaren, über die im Rahmen des neuen Nationalen Aktionsplans 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit berichtet werden sollte. Sie müssen sich auch Konflikten in Partnerländern stellen. Kontextsensibilität darf nicht bedeuten, Geschlechtergerechtigkeit außen vor zu lassen.



Soldatin der AMISOM-Mission in Somalia am 25. Mai 2018 (AMISOM Public Information via flickr <http://bit.ly/3br5cl5>).

Von **Melanie Coni-Zimmer** und **Sonja Katharina Schiffers**

In den letzten drei Jahrzehnten ist die Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors (Security Sector Reform, SSR) zu einem festen Bestandteil von Interventionen externer Akteur*innen in Konfliktregionen geworden. SSR zielt darauf ab, effektive und rechenschaftspflichtige Sicherheitsbehörden zu schaffen, die demokratisches Regieren, nachhaltige politische Stabilität und menschliche Sicherheit ermöglichen.¹ Dabei zielt sie auf weitreichende institutionelle und gesellschaftliche Veränderungsprozesse, wie die Reform von Militär, Polizei, des Justizwesens oder

auch die Stärkung der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors.²

Sicherheitssektorreform und Gender

Internationale Vereinbarungen, die seit dem Beginn der 2000er Jahre verabschiedet wurden, etwa die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu Frauen, Frieden und Sicherheit oder die 2004 gebilligten OECD-Leitlinien zu SSR, bieten vielfältige Anknüpfungspunkte für die Verankerung von Gender³ in SSR-Maßnahmen.⁴ Darin wird SSR einerseits als Möglichkeit gesehen, Geschlechtergerechtigkeit⁵ zu fördern. Andererseits wird argumentiert, dass die Berücksichtigung von Geschlechterperspektiven eine notwendige Bedingung ist, um SSR erfolgreich durchzuführen. Dies kann an drei zentralen Beispielen illustriert werden: Erstens sind Frauen und LGBTQI+-Personen⁶ in Konfliktregionen einem höheren Risiko sexualisierter und geschlechterbasierter Gewalt (SGBV) ausgesetzt als Männer. Gleichzeitig wird oft vernachlässigt, dass auch Männer von SGBV betroffen sind. Um sich dem Ziel eines effektiven, effizienten und rechenschaftspflichtigen Sicherheitssektors zu nähern, müssen Institutionen folglich die Sicherheitsbedürfnisse aller Geschlechter berücksichtigen.⁷

Zweitens trägt die in der Regel mangelnde Geschlechterdiversität⁸ in den Institutionen des Sicherheitssektors zu einer männlich dominierten Organisationskultur bei, in der stereotypisch „männliche“ Leistungsnormen wie Risikobereitschaft und Härte belohnt und Abweichungen sanktioniert werden.⁹ Somit sollte SSR sich immer auch dafür einsetzen, dass die Geschlechterdiversität erhöht wird, auch wenn dies nur ein erster

Schritt ist, um patriarchale Organisationskulturen und Machtstrukturen zu durchbrechen.¹⁰

Drittens sollte SSR als wichtigen Beitrag zur Prävention auch tiefer liegende Ursachen von geschlechterbasierter – wie jeglicher – Gewalt in den Blick nehmen. Hierzu zählen insbesondere – nicht angeborene, aber gesellschaftlich erlernte – gewaltfördernde Männlichkeitskonzepte. Diesen kann in den Sicherheitsbehörden durch Maßnahmen wie Gendertrainings oder auch Verhaltenskodizes begegnet werden.¹¹

Gender in der neuen SSR-Strategie der Bundesregierung

Im Jahr 2019 einigte sich die Bundesregierung auf eine ressortgemeinsame Strategie zur Sicherheitssektorreform (im Folgenden: SSR-Strategie), die das Handeln der Bundesregierung in Krisenregionen anleiten soll.¹² Darin setzt sich die Bundesregierung für die gleichberechtigte Mitwirkung von Frauen und Mädchen sowie die stärkere Berücksichtigung von deren Belangen in SSR-Reformprozessen ein. In der Strategie wird weiterhin reflektiert, dass Frauen in Konfliktsituationen oft in besonderem Maße vom Zugang zu Sicherheitsleistungen ausgeschlossen sind. In diesem Zusammenhang verspricht die Bundesregierung, Gender als Querschnittsthema zu verankern und geschlechtersensible Analyseinstrumente einzusetzen. Zudem sollen Genderaspekte im Rahmen der Aus- und Fortbildung deutschen Personals berücksichtigt werden. Auf Seiten der Partnerländer sollen staatliche Sicherheitskräfte im Rahmen von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Menschenrechte sowie für SGBV sensibilisiert werden. Die SSR-Strategie nimmt Gender also an mehreren Stellen auf und kann insgesamt als *genderresponsiv* bezeichnet werden. Explizit geht sie jedoch nur auf die besonderen Belange von Mädchen und Frauen ein

und lässt spezifische Bedürfnisse beispielsweise von LGBTQI+-Personen außen vor. Zudem wird die Bedeutung von Geschlechterstereotypen und Rollenverständnissen, beispielsweise gewaltfördernde Männlichkeitskonzepte, nicht thematisiert, wie dies ein *gendertransformativer* Ansatz tun würde. Auch bleibt unklar, wie die gemachten Zusagen umgesetzt werden sollen, denn die SSR-Strategie verfügt nicht über explizite Zielindikatoren oder ein verbindliches Monitoring. Hinzu kommt die generelle Intransparenz der Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich SSR, die eine Bewertung von Maßnahmen erschwert.¹³

Genderresponsive SSR ist kein Selbstläufer

Die Unterstützung von genderresponsiver – oder bestenfalls gar gendertransformativer – SSR in Partnerländern ist durch mögliche Konflikte auf mehreren Ebenen alles andere als ein Selbstläufer. Erstens sind für die Umsetzung der Strategie verschiedene Ministerien verantwortlich, die sehr unterschiedliche Kompetenzen, Erfahrungen und Schwerpunkte haben. Zweitens ist die Unterstützung von SSR ein hoch politisches Feld für Externe, deren Ansätze mit den Vorstellungen der Akteur*innen in Partnerländern konfliktieren können.

Ressortgemeinsame Umsetzung als Ziel

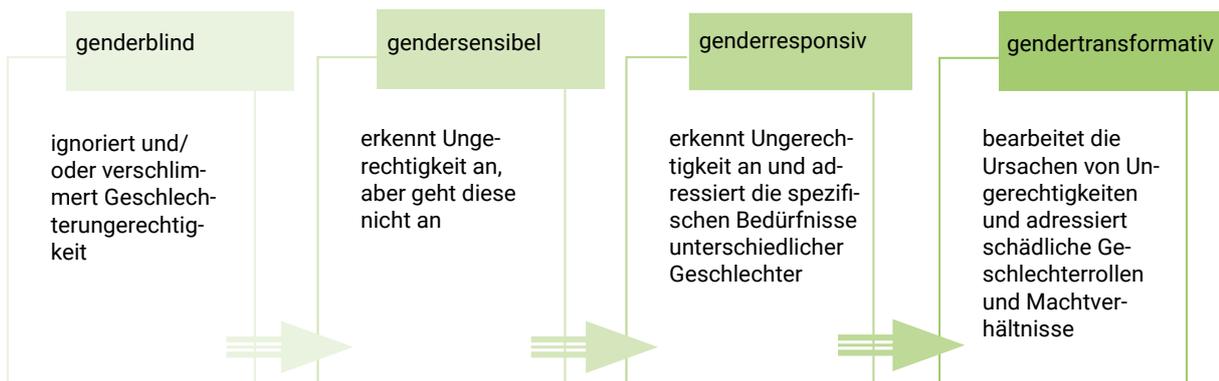
In Deutschland fällt die Unterstützung von SSR in die Zuständigkeit verschiedener Ministerien, die sich entweder im Rahmen von internationalen Missionen, etwa der EU oder der Vereinten Nationen, engagieren oder bilaterale Programme durchführen. Hierzu zählen das Auswärtige Amt (AA), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMVJ), das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). BMI und BMVg betreiben beispielsweise Ausbildungs- und Ausstattungshilfe, um Polizei und Streitkräfte in Partnerländern zu stärken. AA und BMVg führen gemeinsam die – angesichts der Risiken in der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten und teils autoritären Regimen umstrittene – Ertüchtigungsinitiative durch, die Ausbildung, Ausstattung und Beratung von Akteur*innen im Sicherheitssektor in Ländern wie dem Irak, Mali und Nigeria umfasst.¹⁴

Die SSR-Strategie ist ein gezielter Versuch, die Kohärenz deutschen Regierungshandelns zu stärken, jedoch haben die involvierten Ministerien sehr unterschiedliche Ansätze, Erfahrungen und Schwerpunkte im Bereich Gender. Das BMZ bekennt sich beispielsweise seit längerem explizit zu einem umfassenden, gendertransformativen Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit.¹⁵ Auf andere Ministerien traf dies bislang nicht zu, erst der gerade veröffentlichte Nationale Aktionsplan (NAP) 1325, der den Grundsatz eines

Die ressortgemeinsame Strategie zu SSR

Die SSR-Strategie war bereits in den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ der Bundesregierung (2017) angekündigt worden. Ihre Erarbeitung wurde durch einen breit angelegten Konsultationsprozess mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft begleitet. Die Bundesregierung unterstützt SSR in Partnerländern, um „die übergeordneten Ziele des gesellschaftlichen Friedens, der nachhaltigen Entwicklung und der zuverlässigen Gewährleistung der Sicherheit von Bürgerinnen und Bürgern in den Partnerländern zu erreichen.“ Die SSR-Strategie führt die „Gleichberechtigung der Geschlechter“ als eines der handlungsleitenden Prinzipien ein: Mit Bezug auf den Nationalen Aktionsplan 1325 wird anerkannt, dass „[w]irksame und nachhaltige Krisen- und Gewaltprävention [...] ohne Geschlechtergerechtigkeit nicht denkbar“ ist.

Ansätze zur Berücksichtigung von Geschlechterperspektiven



Grafik: Eigene Darstellung, adaptiert von UNICEF o.J.: *Technical Note on Gender-Transformative Approaches in the Global Programme to End Child Marriage Phase II: A Summary for Practitioners*, [unicef.org](https://www.unicef.org) (letzter Zugang 15.02.2021).

gendertransformativen Anspruchs verfolgt, hat für alle Ministerien ein neues Ambitionsniveau eingeführt. Insbesondere Militär und Polizei sind personell und kulturell männlich dominierte Organisationen – und dies nicht nur in Partnerländern, sondern eben auch (immer noch) in Deutschland und den meisten EU-Staaten.¹⁶ Das kann nicht nur dazu führen, dass genderresponsive SSR möglicherweise am unteren Ende der Prioritätenliste verweilt, sondern bedroht auch die Glaubwürdigkeit, wenn deutsche Akteur*innen sich im Ausland tatsächlich entsprechend einsetzen.¹⁷ Insofern ist es bedingt nachvollziehbar, dass BMVG und BMI den Fokus primär auf die Erhöhung des Frauenanteils – generell, aber auch in Auslandseinsätzen – legen und genderresponsive Arbeit bislang ein Nischenthema ist.¹⁸ Letztere ist jedoch für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie entscheidend. Daher sollten innerhalb aller Ministerien und Durchführungsorganisationen spezifische Kenntnisse und Kapazitäten aufgebaut werden, beispielsweise durch möglichst verpflichtende Gender-Trainings, die Benennung von Verantwortlichen in Abteilungen (Gender Focal Points) und den Einsatz gendersensibler Analyseinstrumente.

Konflikte bei der Umsetzung in Partnerländern

Die Unterstützung von SSR in Partnerländern ist an sich bereits ein sensibles und risikoreiches Unterfangen für externe Akteur*innen. Oft genug werden dabei – vor dem Hintergrund der Absicht, fragile politische Kontexte nicht weiter zu destabilisieren – bestehende Eliten und Sicherheitskräfte gestärkt, die wenig Interesse daran haben, ernsthafte Reformen durchzuführen und Sicherheit für alle bereitzustellen.¹⁹ Gerade auch die Berücksichtigung von Genderaspekten kann in den Partnerländern auf Widerstand stoßen.

In der Tat hat die Forschung gezeigt, dass SSR-Unterstützung nur dann nachhaltig erfolgreich sein kann, wenn sie in den lokalen Kontext eingebettet ist und das Prinzip der ‚local ownership‘ ernst genommen wird.²⁰ Dies kann aber nicht bedeuten, auf die Verankerung von Genderaspekten zu verzichten – auch wenn lokale staatliche Akteur*innen dem möglicherweise zunächst skeptisch oder auch ablehnend gegenüberstehen. Staatliche Akteur*innen spiegeln, besonders in autoritären Staaten, den sogenannten lokalen Kontext und die Bedürfnisse verschiedener Teile der Gesellschaft eben nicht unbedingt angemessen wider.²¹ Das macht die Einbeziehung diverser zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich für Geschlechtergerechtigkeit einsetzen, umso wichtiger.²² Die Identifikation von und gezielte Zusammenarbeit mit feministisch gesinnten Einzelpersonen innerhalb von Missionen und staatlichen Strukturen ist zusätzlich erfolgversprechend.²³ Wenn diese diversen Stimmen nicht gehört werden, unterstützen Externe bei ihrem Versuch, kontextsensibel zu agieren, lediglich die Reproduktion bestehender patriarchaler Muster und scheitern darin, die Bereitstellung von Sicherheit für die gesamte Gesellschaft zu unterstützen.²⁴ Dies geschieht beispielsweise auch dann, wenn Externe mit dem Argument, Frauen schützen zu wollen, von deren Beteiligung absehen. Selbstverständlich ist es unabdingbar, Risiken abzuwägen. Doch anzunehmen, dass Frauen sich der Risiken, die sie bereit sind einzugehen, weniger bewusst sind als Männer, ist Ausdruck von Paternalismus.²⁵ Darüber hinaus greift die oft vorherrschende Vorstellung von „traditionellen“ Partner*innen und „progressiven“ *Internationals* offensichtlich zu kurz. Häufig finden sich auf beiden Seiten Unterstützer*innen wie Skeptiker*innen oder gar Gegner*innen von genderresponsiven und -transformativen Reformvorhaben.

Die Autorinnen

Dr. Melanie Coni-Zimmer (wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin an der HSFK) und Sonja Katharina Schiffers (2016–2020 ehrenamtliche Programmleiterin Gender und Internationale Politik bei Polis180) sind beide Mitglieder im Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung.

Kontakt zimmer@hsfk.de sonja.schiffers@polis180.org

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

Empfehlungen für die genderresponsive Umsetzung der deutschen SSR-Strategie

Die Bundesregierung hat sich in der SSR-Strategie im Hinblick auf Gender durchaus ambitionierte Ziele gesetzt und der neue NAP 1325 hat mit seinem weitergehenden gendertransformativen Anspruch das Ambitionsniveau noch gesteigert.²⁶ Um die Umsetzung transparent und messbar zu machen, sollte die Bundesregierung Maßnahmen und konkrete Zielindikatoren zu genderresponsiver oder besser gar -transformativer SSR festlegen und darüber im Rahmen des NAP 1325 berichten, denn dieser verfügt über ein – wenn auch weiches – Monitoringinstrument. Alle Ministerien sollten sich verpflichten, feste Ansprechpersonen mit umfassenden Verantwortlichkeiten und Kapazitäten zu benennen, um die Agenda umzusetzen. Darüber hinaus sollte die Bundesregierung durch gezielte Personalrekrutierung und noch umfassendere Bereitstellung von Trainings sicherstellen, dass Beschäftigte im Bereich SSR sich auch tatsächlich in der Verantwortung sehen, Geschlechtergerechtigkeit als ein zentrales Prinzip zu verankern.

Bei der Unterstützung von SSR in Partnerländern sollte die Bundesregierung darauf achten, dass die geplanten Reformen und Unterstützungsmaßnahmen den lokalen Kontext nicht nur und primär über die Bedürfnisse staatlicher Akteur*innen definieren und auf mögliche Konflikte nicht mit vorauseilendem Gehorsam reagieren. Dies gilt auf politischer Ebene ebenso wie in konkreten Projekten und Maßnahmen. Um den nachhaltigen Erfolg ihrer Maßnahmen sicherzustellen, sollte die Bundesregierung frühzeitig die Zusammenarbeit mit

feministischen Akteur*innen in staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft suchen. Diese wissen am besten, welche genderresponsiven und -transformativen Maßnahmen im jeweiligen Land realistischerweise durchgeführt werden können. Echte Beteiligung, bei der Vorschläge aus der Zivilgesellschaft in die Maßnahmenplanung mit einfließen, ist zweifelsohne aufwendig, schafft gleichzeitig aber die Grundlagen für breite gesellschaftliche Unterstützung für SSR und somit nachhaltigen Erfolg.

2020 organisierten die Autorinnen einen dreiteiligen Online-Austausch zum Thema Sicherheitssektorreform und Gender zwischen Vertreter*innen des Beirats, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Ministerien/Durchführungsorganisationen. Schwerpunkte lagen auf den grundlegenden Zusammenhängen von SSR und Gender, der Umsetzung genderresponsiver SSR im Irak sowie der Transformation von gewaltzentrierten Männlichkeitskonzepten in Liberia.

Fußnoten und weiterführende Links:
hsfk.de/spotlight-0421-fn



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.

PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSFK analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, info@hsfk.de, www.hsfk.de.
Design: Anja Feix · Layout: HSFK · Druck: Druckerei Spiegler