



# Frauen, Frieden und Sicherheit

## Bericht zur Peer Review des vierten Nationalen Aktionsplans der Schweiz zu Frauen, Frieden und Sicherheit (NAP 1325)





# Executive Summary

Deutschland und die Schweiz setzen momentan ihren dritten bzw. vierten Nationalen Aktionsplan zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit um (nachfolgend auch Women, Peace and Security Agenda – WPS – basierend auf der UN Sicherheitsratsresolution 1325 und ihren neun Folgeresolutionen). Durch den Austausch über ihre Erfahrungen in der Erarbeitung, Umsetzung und Evaluation ihres jeweiligen Nationalen Aktionsplans (NAP) können identifizierte «best practices» dem gegenseitigen Lernen dienen.

Vor allem auf der operationellen Ebene zeigen sich unterschiedliche Handhabungen. Austausche werden in verschiedener Frequenz und, in Deutschland, in wechselnden Formaten geführt. Das Monitoring erweist sich auf beiden Seiten als Herausforderung: während die Umsetzung von Projekten direkt überprüft werden kann, ist die Wirkungsmessung auf der strategisch-politischen Ebene ein komplexes Unterfangen. Die Einteilung der Massnahmen in die vorgesehene Laufzeit (kurz-, mittel- und langfristig) ist ein Weg, den Deutschland nutzt, um die Flughöhe der Massnahmen sowie die Überprüfung klarer zu definieren. Die Rolle der Zivilgesellschaft in der Erarbeitung und Umsetzung des NAP 1325 variiert in den beiden Ländern und liegt in einem gewissen Spannungsfeld zwischen Mit-Implementiererin und externer Überprüferin.

In der Umsetzung der NAP 1325 stossen beide Länder auf ähnliche Themen und transversale Herausforderungen. Über die spezifischen Themen hinweg sind dies im Speziellen folgende Punkte:

- ▶ Eine gendersensitive Konfliktanalyse ist die Grundlage, auf welcher jegliches Engagement basieren sollte.
- ▶ Die Miteinbeziehung der Genderdimension und marginalisierter Gruppen sowie aller AkteurInnen in allen Phasen eines Friedensprozesses (von der Konfliktanalyse über die Verhandlungen bis zur Implementierung) und darüber hinaus ist enorm wichtig. Konfliktsensitivität und das «do no harm»-Prinzip sind dabei zentrale Ansätze.
- ▶ Die Verknüpfung der verschiedenen Handlungsebenen ist essentiell für eine effektive Implementation von WPS, ebenso wie die geschlechterübergreifende Zusammenarbeit.
- ▶ Wirksame Partizipation: Die Einbeziehung von Frauen kann nicht nur an ihrer numerischen Präsenz gemessen werden. Vielmehr als die Quantität ist die Qualität ihrer Inklusion entscheidend.

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5</b>
------------------------------	----------

---

<b>Einleitung</b>	<b>6</b>
Methodologie	6

---

<b>Nationale Aktionspläne 1325</b>	<b>7</b>
Aufbau NAP 1325	7
Involvierte Akteure	7

---

<b>Effizienz</b>	<b>10</b>
<b>1.1 NAP Monitoring und Evaluation</b>	<b>10</b>
Form und Frequenz der Evaluation	10
Kontinuierliche Überprüfung	10
Projektebene (Mikro-Ebene)	11
Strategisch-politische Ebene (Makro-Ebene)	11
Kapazitätsentwicklung	12
<b>1.2 Koordination zwischen Ministerien bzw. Departementen</b>	<b>13</b>
Federführung	13
Ownership der Ministerien und Departemente	13
<b>1.3 Einbindung Zivilgesellschaft</b>	<b>15</b>
Einbindung der Zivilgesellschaft	15
Spannungsfeld für die Zivilgesellschaft: zwischen Umsetzung und Überprüfung	15
Welche Zivilgesellschaft ist eingebunden?	16
Funktionierende Zusammenarbeit	16

---

<b>Wirkung</b>	<b>17</b>
<b>1.4 Förderung der Teilnahme von Frauen in all ihrer Diversität in Friedensprozessen</b>	<b>17</b>
Inklusion von Frauen in offiziellen Friedensprozessen	17
Inklusion von Frauen aus der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen	18
Genderperspektive im Outcome Dokument	18
<b>1.5 Schutz gegen sexuelle und genderbasierte Gewalt</b>	<b>20</b>
Systemische Zusammenarbeit und gemeinsame Definitionen	20
Advocacy	20
Überlebendenzentrierter Ansatz	20
Fokus auf sexuelle und genderbasierte Gewalt gegen Männer und LGBTIQ+	20
Thematisierung von Geschlechternormen	21
Arbeit mit Tätern	21
<b>1.6 Sicherheitspolitik</b>	<b>22</b>
Teilhabe von Frauen in der militärischen Friedensförderung	22
Genderspekte in Abrüstung und Kleinwaffenkontrolle	22

# Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt (DE)
AFM	Abteilung Frieden und Menschenrechte, EDA (CH)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (DE)
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat (DE)
BMJ	Bundesministerium der Justiz (DE)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung (DE)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (DE)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (CH)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (CH)
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren (CH)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (CH)
IO	Internationale Organisation
KOFF	Schweizer Plattform für Friedensförderung
LGBTIQ+	Lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex, queer and all other gender
NAP 1325	Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsresolution 1325 und der neun Folgeresolutionen
SGBV	Sexual and gender based violence
SWISSINT	Friedensförderung im internationalen Rahmen (Schweizer Armee)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (CH)
WPS	Women, Peace and Security

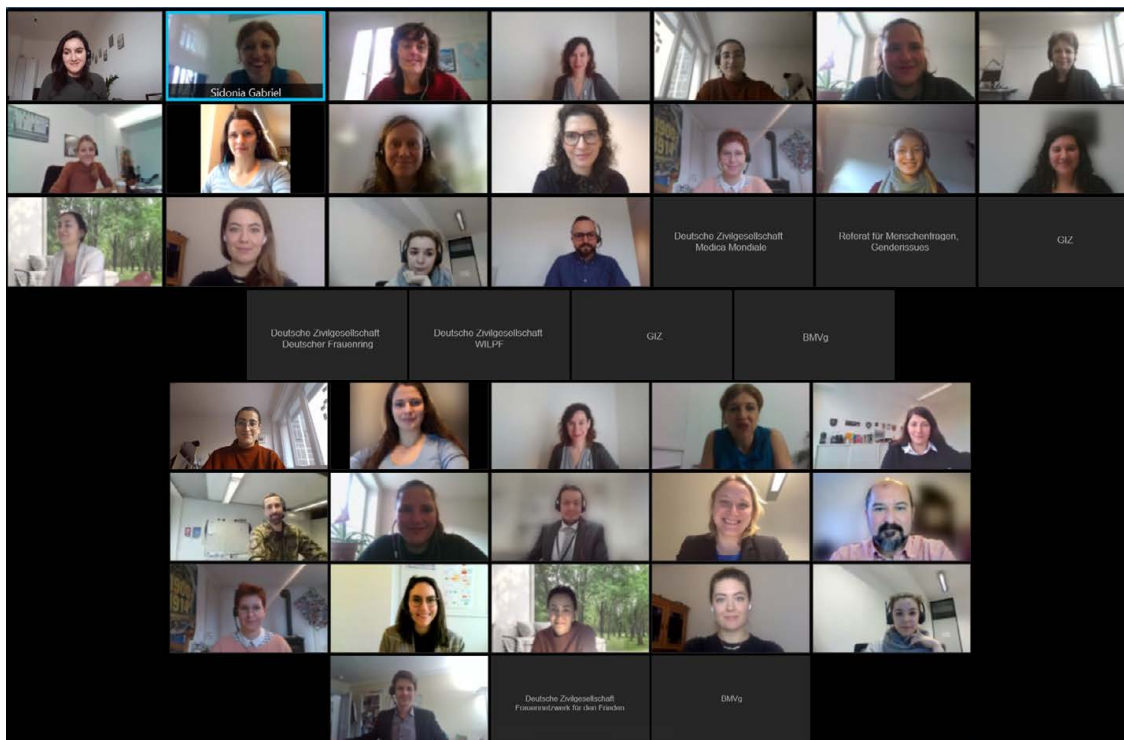
# Einleitung

Die Schweiz setzt derzeit ihren vierten Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO Sicherheitsratsresolution 1325 und der neun Folgeresolutionen (NAP 1325<sup>1</sup>) um. Ziel 5 des NAP 1325 – «Multi- und bilaterales Engagement der Schweiz» – sieht einen bilateralen Erfahrungsaustausch mit Partnerländern vor, um einer verbesserten Umsetzung der Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit (Women, Peace and Security – WPS) beizutragen. In diesem Rahmen wird die **Evaluation** des laufenden NAP 1325 daher als **Peer Review** durchgeführt.

Der vorliegende Bericht trägt die wichtigsten Erkenntnisse aus der Peer Review, die Deutschland und die Schweiz im Herbst 2021 durchgeführt haben, zusammen. Ziel der Peer Review war es, die unter den deutschen und Schweizer NAP 1325 ergriffenen Massnahmen hinsichtlich ihrer Effizienz und Wirksamkeit zu bewerten. Damit soll zu einer Verbesserung der Umsetzungsstrategien der WPS-Agenda beigetragen werden. Der erste Teil des Berichts befasst sich mit prozeduralen Fragen. Die **Effizienz** des NAP wird anhand des Monitorings, der Koordination zwischen den involvierten Stellen sowie der Einbindung der Zivilgesellschaft untersucht. Im zweiten Teil werden inhaltliche Fragen thematisiert, wobei die **Wirkung** der NAP beleuchtet wird. Drei Themen sind dabei im Fokus: Partizipation von Frauen in Friedensprozessen, Schutz gegen sexuelle und genderbasierte Gewalt und Sicherheitspolitik. Am Ende jedes Kapitels sind die wichtigsten Erkenntnisse und Empfehlungen aufgelistet.

## Methodologie

Die Gespräche fanden an zwei Tagen, am 2. November und 9. Dezember 2021, online statt. Am Austausch beteiligten sich einige der für die NAP 1325 zuständigen deutschen Ministerien (AA, BMZ, BMVg) und Schweizer Departemente (EDA, VBS) sowie, im zweiten Teil der Diskussion, auch die deutsche und die Schweizer Zivilgesellschaft. Die Erkenntnisse und Empfehlungen bezüglich Effizienz, welche sich aus dem Austausch erschliessen, richten sich an das EDA und die Schweizer IDAG 1325.



Teilnehmende des Online-Meetings zur Peer Review des NAP 1325

1 Der Begriff «NAP 1325» bezieht sich im gesamten Bericht auf den Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UNO Sicherheitsratsresolution 1325 und ihrer neun Folgeresolutionen.

# Nationale Aktionspläne 1325

Staaten tragen die primäre Verantwortung dafür, die globalen Verpflichtungen, die aus der im Jahr 2000 vom UNO Sicherheitsrat verabschiedeten Resolution 1325 und den neun Folgeresolutionen entstehen, wirksam in die nationale Politik und Gesetzgebung zu integrieren. Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit sind dazu ein geeignetes Mittel. In Deutschland wird momentan der dritte NAP (Laufzeit 2021–2024) und in der Schweiz der vierte NAP (Laufzeit 2018–2022) umgesetzt.

Beide Länder arbeiten mit der inländischen Zivilgesellschaft zusammen und setzen sich für die Verankerung von WPS in der Verwaltung ein. Gleichzeitig beinhalten die NAP in Deutschland und der Schweiz, die sich beide selber nicht in einem Konflikt befinden, mehrheitlich aussenpolitische Massnahmen. 2015 hob die Global Study on WPS<sup>2</sup> die Wichtigkeit hervor, die Synergien zwischen auf internationale Abkommen gestützte Menschenrechts-Schutzsystemen im Inland und der WPS-Agenda zu stärken (insbesondere im Zusammenhang mit den Änderungen, die in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 30<sup>3</sup> des Ausschusses gegen die Frauendiskriminierung, CEDAW, eingeführt wurden). In ihren jeweiligen NAPs 1325, arbeiten Deutschland und die Schweiz daran, die Verbindungen zwischen der WPS-Agenda und dem [CEDAW](#) zu verstärken.

## Aufbau NAP 1325

Der deutsche und der Schweizer NAP 1325 sind ähnlich strukturiert: Hauptthemen sind als Ziele formuliert, die dann in Unterziele untergliedert sind. Für jedes Unterziel wird eine Liste konkreter Massnahmen genannt. Die Organisationseinheiten, die die Hauptverantwortung für die Umsetzung der Unterziele tragen, werden identifiziert.

	Deutschland	Schweiz
<b>Aktueller NAP 1325</b>	Dritter Aktionsplan der Bundesregierung zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit (2021-2024): <a href="#">Link</a>	Vierter Nationaler Aktionsplan der Schweiz zur Umsetzung der UNO-Sicherheitsratsresolution 1325 (2018-2022): <a href="#">Link</a>

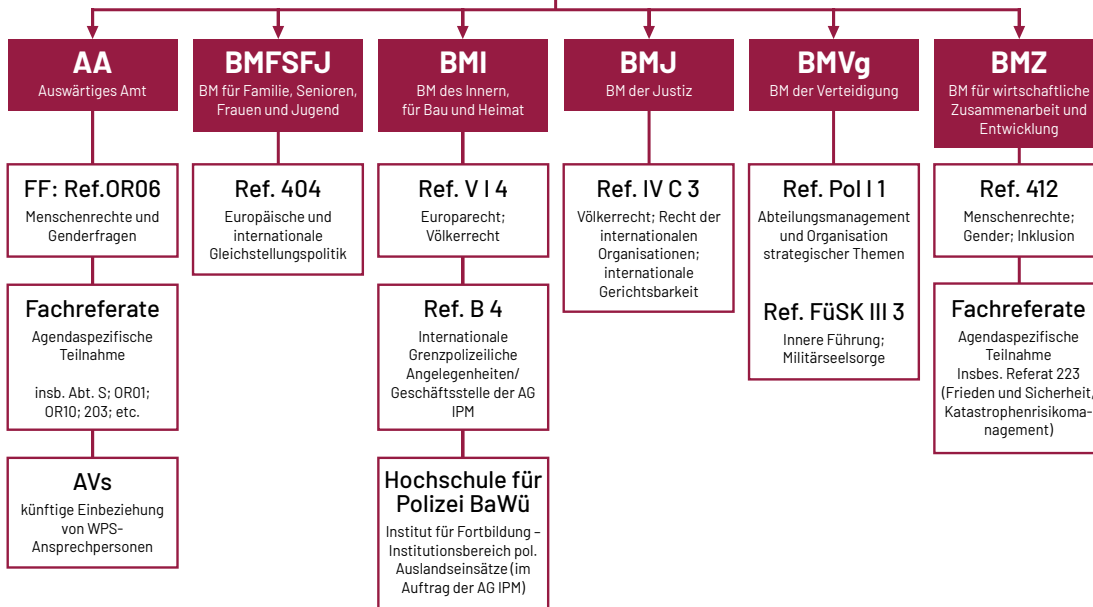
## Involvierte Akteure

Die Erarbeitung des NAP 1325 beruht sowohl in Deutschland wie auch in der Schweiz auf einem *whole-of-government approach*. Verschiedene Ministerien bzw. Departemente bilden die Arbeitsgruppen 1325, welche jeweils die Hauptverantwortung für die Entwicklung und Umsetzung des NAP 1325 tragen.

<sup>2</sup> UN Women. Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of UNSCR 1325. UN Women. New York: 2015. [Link](#).

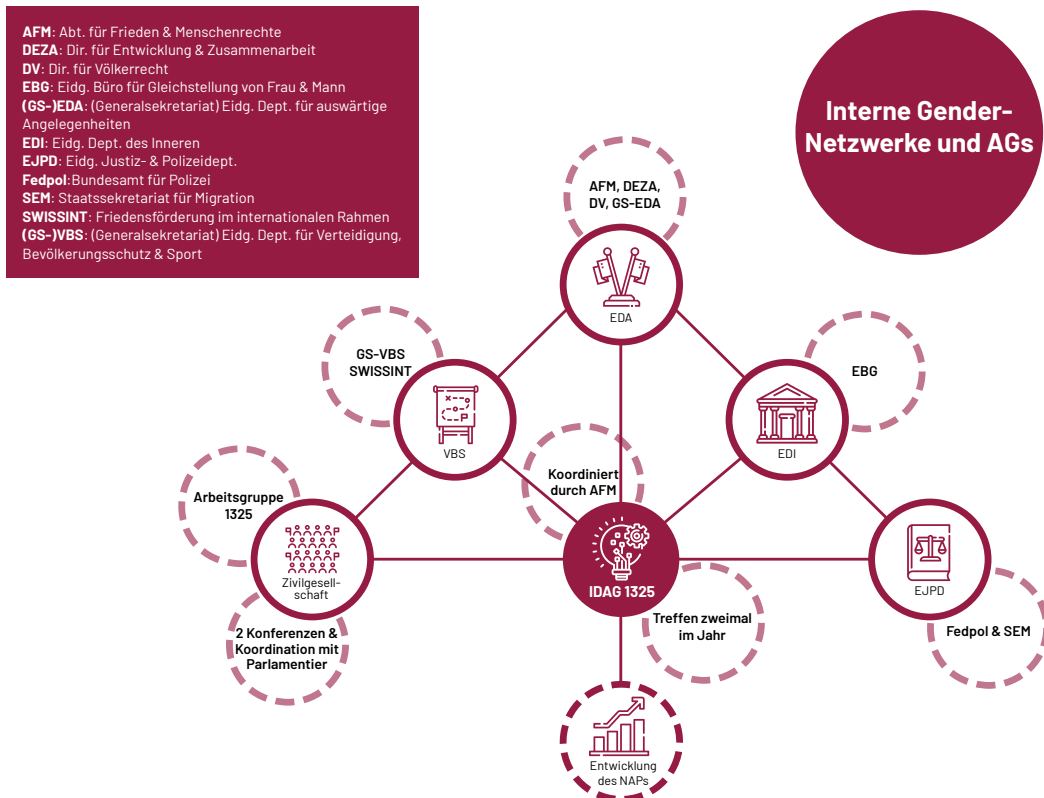
<sup>3</sup> United Nations. General recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. CEDAW. 2013. [Link](#).

# IMAG 1325



Die deutsche Interministerielle Arbeitsgruppe IMAG 1325 besteht aus sechs Ministerien (AA, BMFSFJ, BMI, BMJ, BMVg, BMZ).

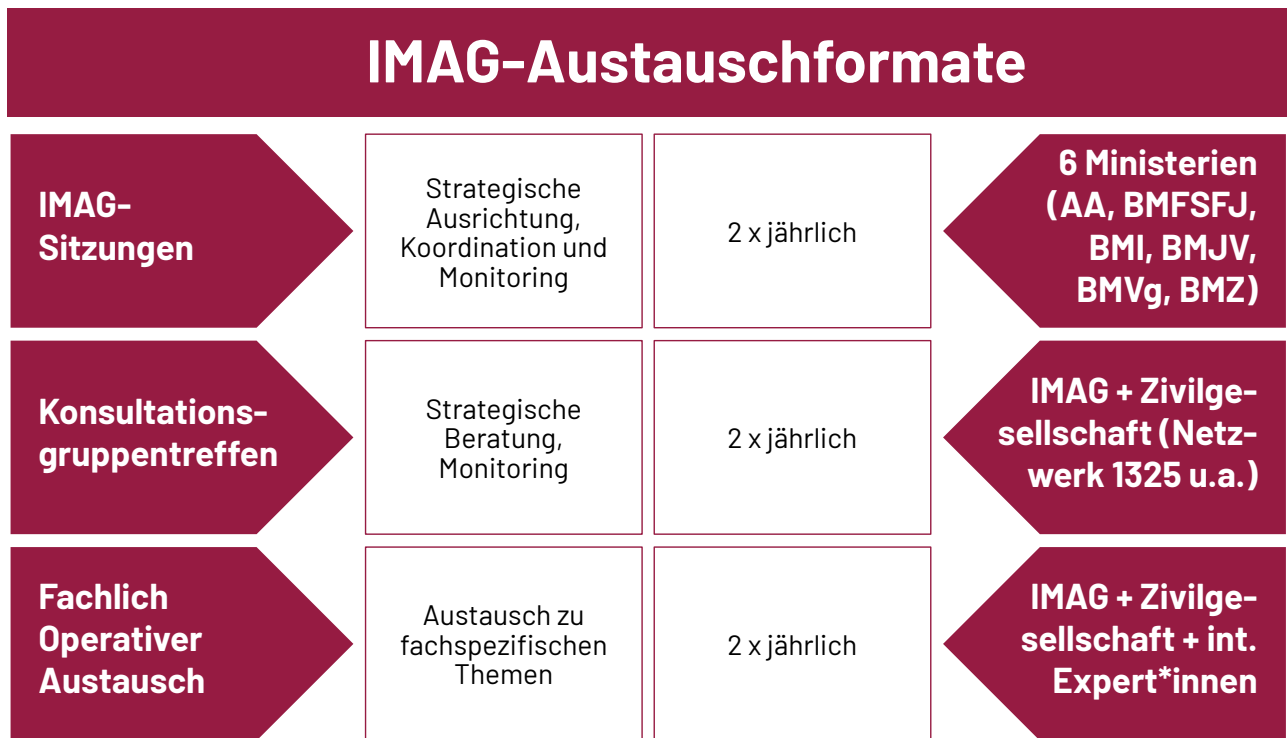
# IDAG 1325



Die Schweizer Interdepartementale Arbeitsgruppe IDAG 1325 besteht aus vier Departementen (EDA, EDI, EJPD, VBS) sowie der Zivilgesellschaft.



Treffen der IMAG 1325 und der IDAG 1325 finden in beiden Ländern mindestens zweimal jährlich statt. In Deutschland werden daneben punktuell weitere Austauschformate in verschiedenen Konstellationen durchgeführt (siehe untenstehendes Schema):



- ▶ Konsultationsgruppentreffen: mindestens zwei Mal jährlich berät sich die IMAG 1325 mit der Zivilgesellschaft zur strategischen Ausrichtung des NAP 1325 und weiteren aktuellen Themen, wie zum Beispiel Monitoring oder Diskussionswünsche der Zivilgesellschaft.
- ▶ Fachlich-operativer Austausch: die IMAG 1325 und die Zivilgesellschaft treffen sich mit internen und externen ExpertInnen zu thematischen Diskussionen. Dies ist eine Gelegenheit, neue Themen aufzugreifen, welche noch nicht im NAP integriert sind, oder aber auf den Diskussionsbedarf der Zivilgesellschaft, zum Beispiel zu akuten Krisen, einzugehen.

#### **Empfehlungen:**

- ▶ Zusätzlich zur IDAG 1325, Erwägung verschiedener Austauschformate für die Schweiz, z.B. fachlich-operativen Austausche für die Beleuchtung neuer Themen.

# Effizienz

Im ersten Teil der Peer Review wurde die Effizienz der NAP 1325 beleuchtet. Fragen nach dem Monitoring, der Koordination der IMAG 1325 / IDAG 1325 sowie der Einbindung der Zivilgesellschaft wurden diskutiert.

## 1.1 NAP Monitoring und Evaluation

Das Monitoring des NAP 1325 dient der umsetzenden IMAG 1325 / IDAG 1325 zur Überprüfung, ob adäquate Massnahmen ausgearbeitet wurden und die Ziele des NAP erreicht werden konnten. Zudem ermöglicht es eine Begleitung des NAP 1325 ausserhalb der Verwaltung, z.B. durch das Parlament oder die Zivilgesellschaft.

### Form und Frequenz der Evaluation

In beiden Ländern wird der NAP 1325 systematisch evaluiert. In Deutschland werden die Massnahmen gemäss ihrer Ablauffrist (vgl. Kapitel Ownership der Ministerien und Departemente, Umsetzungsfrist) überprüft, während Indikatoren nach der Hälfte der Laufzeit im Rahmen eines Mid-Term Reviews und in der Schlussphase anlässlich eines End-Term Reviews evaluiert werden. In der Schweiz wird der NAP zur Halblaufzeit und am Ende der Laufzeit überprüft. Zudem fliesst die Berichterstattung über die wichtigsten Erfolge und Herausforderungen in den jährlichen Bericht des UNO-Generalsekretärs. In ihrem vierten NAP 1325 hat die Schweizer IDAG 1325 festgelegt, dass die Gesamtevaluation erstmals mittels einer Peer Review mit einem anderen Staat erfolgen soll.

	Deutschland	Schweiz
<b>Letzter Umsetzungsbericht NAP 1325</b>	Schlussbericht zur Umsetzung des zweiten NAP 1325 (2017–2020): <a href="#">Link</a>	Zwischenbericht zur Umsetzung des vierten NAP 1325 (2018–2019): <a href="#">Link</a>

### Kontinuierliche Überprüfung

Der Anspruch auf Nachweis von konkreten Resultaten hat in der internationalen Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Parlament und Öffentlichkeit fordern, dass Steuergelder effizient und effektiv eingesetzt werden. Diesem Anspruch wird auf der Projektebene Rechnung getragen, indem überprüfbare Ziele im Vorfeld festgelegt werden. Sehr viel schwieriger ist es, auf der Länderkontext-Ebene den Wirkungsnachweis zu erbringen: Einerseits kann die Wirkung eines Akteurs nicht von anderen Einflüssen isoliert betrachtet werden, andererseits führt die Summe einzelner Projektergebnisse nicht linear zu einem Gesamtergebnis. Dementsprechend ist es derzeit nahezu unmöglich, die Wirkung aller Aktivitäten, welche im Rahmen eines NAP 1325 umgesetzt wurden, in ihrer Gesamtheit quantitativ oder qualitativ zu erfassen.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden und einen effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen, beobachten sowohl Deutschland wie auch die Schweiz Veränderungen sowohl auf der Projektebene (Mikro-Ebene) wie auch auf der strategisch-politischen Ebene (Makro-Ebene), im Wissen, dass von der Mikro-Ebene nicht automatisch auf die Makro-Ebene geschlossen werden kann. Das Monitoring auf Projektebene (Mikro-Ebene) respektive auf der strategisch-politischen Ebene (Makro-Ebene) weist folgende Möglichkeiten und Grenzen auf:

## Projektebene (Mikro-Ebene)

- ✓ Messbarkeit der Indikatoren: Konkrete Aussagen zu greifbaren Parametern wie z.B. Anzahl Projekte, investierte Summen usw. können gemacht werden.
- ✓ Marker können definiert werden, um Projekte, welche dem NAP 1325 zudienen, zu identifizieren (siehe Beispiel unten)
- ✗ Die Datenerhebung sowie die Einschätzung der Marker sind nicht einheitlich unter den Verantwortlichen. Dies erschwert ein kohärentes Monitoring.
- ✗ Es ist schwierig, aus den einzelnen evaluierten Projekten ein Bild zur Wirkung des NAP 1325 als Ganzes zu projizieren.

---

## Beispiel: Marker auf Projektebene

In Deutschland werden Projekte des BMZ mit GG-Kennungen (Gleichberechtigung der Geschlechter) und FS-Kennungen<sup>4</sup> (Frieden und Sicherheit) gekennzeichnet. WPS-relevante Projekte ergeben sich aus der Schnittmenge insbesondere der Kennungen GG2/FS2 sowie GG2/FS1.

In der Schweiz werden Projekte nach ihrem Grad an Gendersensitivität kategorisiert: So können Projekte als «gender principal» (das Projekt betrifft direkt Genderfragen), «gender significative» (Genderfragen sind im Projekt berücksichtigt) oder «not related to gender issues» (Genderfragen sind im Projekt nicht berücksichtigt) gelten. Jedoch messen die aktuellen Indikatoren die allgemeine Genderdimension und nicht die spezifische WPS-Relevanz. In diesem Sinne könnten die Indikatoren noch verfeinert werden.

## Strategisch-politische Ebene (Makro-Ebene)

- ✓ Gesamtüberblick: Die erreichte Wirkung des NAP 1325 wird als Ganzes erfasst.
- ✗ Der breite Blickwinkel und die hohe Flughöhe machen es sehr schwierig, geeignete Indikatoren zu definieren, welche stichhaltige Aussagen erlauben.
- ✗ Komplexe Gesamtsituation: Zahllose Faktoren, die ausserhalb des Einflussbereiches eines NAP 1325 liegen, wirken auf die Entwicklungen in einem Länderkontext ein. Die konkrete Messung des eigenen Beitrages ist somit unmöglich.

Aus der vorhergehenden Gegenüberstellung ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Messbarkeit (Evaluation Projektebene) und Wirkungserfassung (Evaluation strategisch-politische Ebene). Da beide Ansätze Vor- und Nachteile aufweisen, muss in der Praxis ein guter Mittelweg gefunden werden.

Einzelne Projekte können ausgewertet werden, um konkrete Anschauungsbeispiele zu generieren. In der Diskussion wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, positive Beispiele als Narrative zu stärken sowie nicht erfolgreiche Initiativen zu thematisieren und Lehren daraus zu ziehen. Gleichzeitig kann man auf der strategischen Ebene versuchen, durch das Einbauen von Steuerungsmechanismen eine optimale Ausrichtung in den gegebenen Umständen anzustreben. Wie es eine Teilnehmerin in der Diskussion ausgedrückt hat: «Wir versuchen, das Beste zu tun, was wir in einem bestimmten Kontext tun können». Das bedeutet, es braucht ein Umdenken weg von der quantitativen Wirkungsmessung hin zu einer strategischen Wirkungsorientierung. Das Ziel ist ein authentisches Monitoring, in dem das institutionelle Lernen im Vordergrund steht.

---

<sup>4</sup> Vorhaben mit GG2-Kennung tragen als Hauptziel zur Stärkung der Gleichberechtigung der Geschlechter bei. In GG1-Vorhaben ist die Gleichberechtigung der Geschlechter wichtiges Nebenziel und in der Wirkungsmatrix verankert. GG0-Vorhaben tragen nicht explizit zur Stärkung der Gleichberechtigung der Geschlechter bei, stellen aber einen Do no harm-Ansatz sicher. Analog dazu erhalten Vorhaben mit einem auf Frieden und Sicherheit ausgerichteten Programmziel die Kennung FS2. Bei FS1-Vorhaben ist Frieden und Sicherheit wichtiges untergeordnetes Ziel, FS0-Vorhaben sind nicht auf Frieden und Sicherheit ausgerichtet.

## Kapazitätsentwicklung

Die Diskussion hat verdeutlicht, dass Kapazitätsentwicklung (Capacity Development) fundamental für das Mainstreaming der WPS Agenda ist. Damit einher geht der wichtige Aspekt der Ownership. Nur wer selbst vom Nutzen überzeugt ist, ändert das eigene Verhalten.

Um diese Sensibilisierung zu fördern, werden folgende Ansätze bereits angewendet:

- ▶ Trainings: Mitarbeitende in der Zentrale und im Aussennetz werden regelmässig zum Thema WPS geschult.
- ▶ Briefings vor Entsendungen: Kontextspezifische WPS Aspekte werden mit ausreisenden Personen in Vorbereitung auf ihre Mission thematisiert.
- ▶ Institutionelle Verankerung: In jedem Ministerium bzw. Departement werden WPS Focal Points definiert, welche die Ansprechpersonen für das Dossier sind. Da der Grossteil der NAP 1325-Massnahmen in anderen Länderkontexten umgesetzt werden, sind solche Focal Points auch im deutschen Aussennetz etabliert.
- ▶ Lokale WPS Aktionspläne: Die deutschen Botschaften, welche die NAP-Massnahmen in den jeweiligen Kontexten umsetzen, unterliegen einer Berichtspflicht. Im Rahmen des jährlichen Menschenrechtsberichtes erstellen die Botschaften zudem lokale, auf den NAP 1325 basierende Aktionspläne. Das Ziel ist es, die damit verbundenen Aktivitäten zu fördern und systematisieren.

### Erkenntnisse:

- ▶ Die Wirkungsmessung auf Makro-Ebene ist sehr komplex. Ein guter Mittelweg zwischen Messbarkeit (Mikro-Ebene) und Wirkung (Makro-Ebene) muss gefunden werden.
- ▶ Das Narrativ ist wichtig: Positive Beispiele stärken, aus negativen Beispielen lernen.
- ▶ Kapazitätsaufbau: Da die meisten NAP 1325 Massnahmen in anderen Länderkontexten umgesetzt werden, können WPS Focal Points auch im Aussennetz systematisch etabliert werden.

## 1.2 Koordination zwischen Ministerien bzw. Departementen

Die IMAG 1325 / IDAG 1325 ermöglicht eine Zusammenarbeit mehrerer Ministerien / Departementen (vgl. Einführung). Damit diese in effizienter Weise gemeinsam funktionieren können, ist eine gute Koordination wichtig.

### Federführung

In beiden Ländern haben innerhalb der Arbeitsgruppen jeweils das Aussenministerium die Federführung in der Koordination des NAP 1325 inne. Das AA bzw. EDA sind es denn auch, welche üblicherweise die Austausche unter den involvierten Ministerien bzw. Departementen einberufen.

### Ownership der Ministerien und Departemente

Um eine gesamtheitliche Umsetzung des NAP 1325 zu gewährleisten, ist eine aktive und systematische Beteiligung aller am NAP 1325 beteiligten Organisationseinheiten wichtig. Bei mehrjährigen Aktionsplänen besteht die Herausforderung darin, Massnahmen zu identifizieren, die in der Verantwortung aller involvierten Stellen liegen und über die gesamte Laufzeit des NAP 1325 hinweg umzusetzen sind. Sowohl im Deutschland als auch im Schweizer NAP 1325 sind die Zuständigkeiten für die Erreichung der einzelnen Ziele und die Umsetzung der dazugehörigen Massnahmen geregelt. Zudem nutzt Deutschland folgende Entry-Points, um die Einbindung der Ministerien zu stärken:

Umsetzungsfrist: Jeder NAP 1325 Massnahme wird ein kurzfristiger, mittelfristiger oder langfristiger Zeithorizont zur Umsetzung zugeschrieben. Dies erlaubt es, die Flughöhe der Massnahme sowie die Überprüfung klarer zu definieren. Indem jedes involvierte Ministerium für mindestens eine langfristige Massnahme verantwortlich ist, ist die aktive Beteiligung aller über die gesamte NAP-Laufzeit hindurch sichergestellt.

Kurzfristig	Mittelfristig	Langfristig
Umsetzungsfrist: 1 Jahr; die Massnahmen können aber, wo sinnvoll, darüber hinaus umgesetzt werden und zu mittelfristigen Massnahmen werden.	Umsetzungsfrist: 2 Jahre (bis zur Halblaufzeit)	Umsetzungsfrist: bis zum Ende des NAP oder darüber hinaus. Langfristige Massnahmen sind oft struktureller Natur.
<b>Beispiele<sup>5</sup>:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Systematische geschlechtsspezifische Analyse bei Projektvorschlägen</li> <li>▶ Ausbau von Förderung von Expertinnen für Führungspositionen</li> </ul>	<b>Beispiele<sup>6</sup>:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verankerung der Ziele der WPS Agenda in Abschlussdokumenten</li> <li>▶ Risikobewertung von Rüstungsexporten bezüglich SGBV</li> </ul>	<b>Beispiele<sup>7</sup>:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Förderung eines gleichberechtigten Geschlechterverständnisses</li> <li>▶ Förderung von Netzwerken von Mediatorinnen und Friedensaktivistinnen</li> </ul>

5 Beispiele kurzfristige Massnahmen:

Systematisierte Abfrage einer geschlechtsspezifischen Analyse bei Projektvorschlägen zu Klimakrise, Klimaschutz und Förderung geschlechtergerechter Projekte zur Minderung und Anpassung an den Klimawandel im Kontext von durch den Klimawandel induzierten Konflikten  
Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) baut seine Förderung von Expertinnen für Führungspositionen weiter aus

6 Beispiel mittelfristige Massnahmen:

Verankerung der Ziele der Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit in Abschlussdokumenten der Rüstungs- und Rüstungsexportkontrolle in internationalen Foren sowie geschlechterspezifische Datensammlung zum Einsatz bestimmter Waffen in bestimmten Ländern und Regionen  
In Rüstungsexportkontrollprozessen wird bei der Risikoanalyse möglicher Menschenrechtsverletzungen auch das Risiko bewertet, ob mit den beantragten Rüstungsgütern schwerwiegende Akte sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt oder schwerwiegende Gewalt gegen Frauen und Mädchen verübt werden könnten (Vertrag über den Waffenhandel, Art. 7(4))

7 Beispiel langfristige Massnahmen:

Förderung eines gleichberechtigten Geschlechterverständnisses, positiver Männlichkeitsbilder und des Abbaus asymmetrischer Machtbeziehungen zwischen den Geschlechtern, darunter Menschen mit diverser sexueller Orientierung und nicht-binären Geschlechteridentitäten. Besondere Berücksichtigung von Intersektionalität und Mehrfachdiskriminierung  
Geschlechtergerechte Ansätze im Klimaschutz und Sicherstellung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen in nationalen und internationalen Prozessen zum Klimaschutz  
Unterstützung der Beteiligung von Frauen als Mediatorinnen, Verhandlungsführerinnen, Teilnehmende in Delegationen und anderen Rollen an Verhandlungs- und Mediationsprozessen, sowie der Beteiligung von Friedensaktivistinnen an formellen und informellen Verhandlungen. Förderung von Netzwerken von Mediatorinnen und Friedensaktivistinnen

Rotation in der Organisation der Sitzungen: In Deutschland gibt es drei etablierte Austauschformate zum NAP 1325, die jeweils in unterschiedlichen Konstellationen stattfinden. (vgl. Involvierte Akteure). Je nach Format sind nur die involvierten Ministerien (IMAG), die Zivilgesellschaft (Konsultationsgruppentreffen) oder auch externe ExpertInnen (Fachlich-operativer Austausch) dabei. Abhängig vom Thema wäre es auch vorstellbar, dass die Organisation der Austauschformate unter den involvierten Ministerien rotiert. In einem möglichen weiteren Schritt könnte die Zivilgesellschaft in eigener Initiative einen fachlich-operativen Austausch einberufen, wenn sie dies wünscht. Dieses Format ermöglicht insbesondere Diskussionen zu neuen Themen der Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda.

#### **Empfehlungen:**

- ▶ Zusätzlich zur Zuschreibung klarer Zuständigkeiten, würde eine Unterteilung der Umsetzungsfrist für die Massnahmen in kurz-, mittel- und langfristig, eine aktive Beteiligung aller involvierten Stellen über die gesamte Laufzeit des nächsten Schweizer NAP1325 hindurch sicherstellen.
- ▶ Die Schweiz könnte als Pilotmassnahme eine Rotation innerhalb der IDAG 1325 bei der Organisation von Sitzungen erwägen.

## 1.3 Einbindung Zivilgesellschaft

### Einbindung der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft hat die Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda weltweit massgeblich mitentwickelt und gestärkt. Dies begründet die wichtige Zusammenarbeit zwischen den Ministerien / Departementen und der Zivilgesellschaft für die Förderung der Agenda auf nationaler Ebene.

Phase	Zivilgesellschaft Deutschland	Zivilgesellschaft Schweiz
<b>Erarbeitung NAP</b>	▶ ist an der Erarbeitung des NAP beteiligt.	▶ ist an der Erarbeitung des NAP beteiligt.
<b>Umsetzung NAP</b>	▶ arbeitet separat von der IMAG an der Umsetzung des NAP.	▶ arbeitet zusammen mit der IDAG an der Umsetzung des NAP: im laufenden NAP nimmt sie sich zweier Themen an: care Arbeit und Prävention von und Umgang mit gewalttätigem Extremismus. ▶ arbeitet im laufenden NAP mit 1325-BotschafterInnen im Parlament zusammen <sup>8</sup> .
<b>Evaluierung NAP</b>	▶ überprüft die Arbeit der Bundesregierung	▶ überprüft der Arbeit der Bundesverwaltung, erstellt alternative <b>Berichte</b>

### Spannungsfeld für die Zivilgesellschaft: zwischen Umsetzung und Überprüfung

Die obenstehende Darstellung verdeutlicht die unterschiedlichen Rollen der Zivilgesellschaft in der Förderung und Stärkung der WPS Agenda. Einerseits arbeitet sie mit der Bundesverwaltung an der konkreten Umsetzung des NAP 1325 (im Fall der Schweizer Zivilgesellschaft). Andererseits nimmt sie eine einfordernde Position ein, welche die Umsetzung des NAP seitens des Staates überprüft.

Auch bezüglich der Themen, welche in den NAP integriert werden, ergibt sich teilweise ein Spannungsfeld. Die feministische Zivilgesellschaft arbeitet zu breiteren Themenfeldern der WPS-Agenda, z.B. Entmilitarisierung, Waffenexporte, etc. Diejenigen Themen, die in den NAP 1325 aufgenommen werden, sind Ausdruck eines Konsenses. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass WPS-Themen, die nicht im NAP 1325 aufgenommen wurden, sowohl von der Zivilgesellschaft als auch von der Bundesverwaltung ausserhalb des NAP 1325-Rahmens bearbeitet werden können.

In der Diskussion mit der Zivilgesellschaft haben sich folgende Unterschiede zwischen Deutschland und der Schweiz gezeigt:

**Deutschland:** Die Zivilgesellschaft versteht sich vor allem als Konsultationspartnerin und Überprüferin.

- ▶ *Spannungsfeld:* Eine Doppelrolle als Überprüferin und Umsetzerin wird als Dilemma wahrgenommen. Die Zivilgesellschaft ist der Ansicht, dass für ein konsequentes Monitoring eine gewisse kritische Distanz gewahrt werden muss. Eine gemeinsame Ownership wird als schwierig empfunden.
- ▶ *Zusammenarbeit:* In den letzten Jahren hat seitens der Bundesregierung und der Zivilgesellschaft ein Wandel zugunsten von mehr Kooperation stattgefunden. Beide Seiten sind an einem kooperativen, institutionellen Dialog interessiert. Dieser hat sich in den letzten Jahren intensiviert.

<sup>8</sup> «1325 BotschafterInnen» sind ParlamentarierInnen, die zur WPS-Agenda im Austausch mit der Zivilgesellschaft stehen und sich im Parlament für WPS Themen einsetzen.

**Schweiz:** Die Zivilgesellschaft ist sowohl an der Umsetzung als auch an der Überprüfung beteiligt und nimmt daher eine Doppelrolle ein.

- ▶ **Spannungsfeld:** Die Zivilgesellschaft ist sich ihrer Doppelrolle bewusst und nimmt diese nicht als grosses Dilemma wahr. Vielmehr können sich beide Rollen gegenseitig bestärken. Durch die enge Mitwirkung an der Umsetzung des NAP 1325 kann die Zivilgesellschaft spezifische Themen der WPS-Agenda fördern und gleichzeitig ihren kritischen Aussenblick wahren. Zugleich ermöglicht die Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und der Bundesverwaltung ein besseres Verständnis der jeweiligen Möglichkeiten und Herausforderungen.
- ▶ **Zusammenarbeit:** Damit der kritische Aussenblick gewahrt werden kann, ist die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft unabdingbar. Die Zivilgesellschaft findet es daher wertvoll und wichtig, dass sie mit den zur Verfügung gestellten Mitteln die vereinbarten Aktivitäten eigenständig durchführen kann. Die enge Zusammenarbeit zwischen der Bundesverwaltung und der Zivilgesellschaft wird geschätzt. Letztere würde auch einen intensivierten Austausch begrüssen, um das Verständnis der Funktionsweise der Verwaltung zu vertiefen. Zudem würde die Zivilgesellschaft gerne an mehreren Themen des NAP mitarbeiten.

### Welche Zivilgesellschaft ist eingebunden?

In der Erarbeitung des NAP 1325 sind es zum grössten Teil inländische NGOs, mit denen zusammengearbeitet wird. In Deutschland ist die Vernetzung mit der feministischen Zivilgesellschaft sowie der Zivilgesellschaft zur Friedensförderung allgemein sehr gut. In der Schweiz wird ebenfalls nebst der feministischen Zivilgesellschaft mit Organisationen im Bereich der Friedensförderung zusammengearbeitet, zum Beispiel mit KOFF, einem Verbund von verschiedenen NGOs im Bereich Friedensförderung. Generell sind dies hochspezialisierte und professionalisierte NGOs, die gleichzeitig auch als Brücke zur weiteren Zivilgesellschaft fungieren.

Da die Massnahmen beider NAP 1325 vor allem im Ausland umgesetzt werden, wird häufig bereits mit lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort zusammengearbeitet. Somit ergibt sich die Frage, inwiefern die ausländische Zivilgesellschaft bereits in die Entwicklung des NAP 1325 eingebunden werden kann. Deutschland hat bereits Erfahrung darin, mit FriedensaktivistInnen aus anderen Länderkontexten zu arbeiten. Dieses Engagement könnte noch stärker genutzt werden und ist auch für die Schweiz ein interessanter Ansatz.

### Funktionierende Zusammenarbeit

Für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und der Bundesverwaltung ist ein gegenseitiges **Verständnis** fundamental. Beide Seiten sind daran interessiert, die Funktionsweise der anderen zu verstehen und ein Bewusstsein für die jeweiligen Möglichkeiten und Limiten zu entwickeln. In diesem Zusammenhang können sowohl die Verwaltung als auch die Zivilgesellschaft eine gemeinsame Basis schaffen, indem sie über die jeweiligen Rollen diskutieren. Es ist auch wichtig zu bedenken, dass sowohl die Bundesverwaltung als auch die Zivilgesellschaft keine homogene Gruppe ist und es auch innerhalb dieser grossen Gruppen zu Meinungsdivergenzen kommen kann.

Es braucht eine solide **Vertrauensbasis**, um die Beziehung produktiv zu gestalten. Beide Seiten fühlen sich im besten Fall gehört von der anderen und handeln und entscheiden transparent. Schliesslich ist **Flexibilität** wichtig, besonders im Anbetracht auf die verschiedenen Rollen, welche während der Phasen des NAP eingenommen werden. Auch die zeitliche Planung verlangt Flexibilität von beiden Seiten. Der Fokus liegt sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für die Bundesverwaltung auf dem **gemeinsamen Ziel** der Förderung der WPS-Agenda.

#### Empfehlung:

- ▶ Erwägen, ob und wie die Zusammenarbeit mit der ausländischen Zivilgesellschaft bereits in der Erarbeitungsphase des NAP 1325 aufgenommen werden kann.



# Wirkung

Im zweiten Teil der Diskussion wurde die Wirkung des NAP 1325 besprochen. Dazu wurden drei Bereiche, in denen sowohl im deutschen wie auch im Schweizer NAP 1325 Massnahmen vorgesehen sind, beleuchtet. Diese Themen sind Förderung der Teilnahme von Frauen in Friedensprozessen, Schutz gegen sexuelle und genderbasierte Gewalt, sowie Sicherheitspolitik und Abrüstung.

## 1.4 Förderung der Teilnahme von Frauen in all ihrer Diversität in Friedensprozessen

Frauen müssen an politischen und Friedensprozessen vollständig, gleichberechtigt und wirkungsvoll teilnehmen können. Es hat sich jedoch in den letzten Jahren verdeutlicht, dass sich die Teilhabe von Frauen an verschiedenen Barrieren stösst. Es braucht eine funktionierende Verbindung der Handlungsebenen (international, regional, lokal) sowie der verschiedenen AkteurInnen und Institutionen. Im NAP 1325 möchten beide Länder, sowohl die Inklusion von Frauen in offiziellen Verhandlungsdelegationen als auch die Verknüpfung zwischen zivilgesellschaftlichen Friedensinitiativen und offiziellen Verhandlungen stärken.

Um diese zwei Aspekte zu beleuchten, wurde die Diskussion in zwei geteilten Gruppen geführt. Es wurden mögliche Handlungsfelder identifiziert, in welchen die Inklusion von Frauen gefördert werden kann.

### Inklusion von Frauen in offiziellen Friedensprozessen<sup>9</sup>

Relevante Ansätze sind:

- ▶ Leading by example<sup>10</sup>: Genderaspekte und Partizipation müssen auch in den eigenen Delegationen und Arbeitsgruppen konsequent vorgelebt werden. Diese Diversität in den eigenen Reihen zeugt von Kohärenz und schafft Legitimität.
- ▶ Bestehende Akteurinnen anerkennen und fördern: Frauen, die in den Länderkontexten bereits wichtige Positionen erreicht haben (z.B. Lokalpolitikerinnen), in Aktivitäten einbeziehen, auf ihre Expertise und Kenntnisse zurückgreifen und sie weiter stärken.
- ▶ Kein Essentialismus: Der Einbezug von Frauen kann nicht an ihrer numerischen Präsenz in Verhandlungsdelegationen gemessen werden, sondern muss vollständig, gleichberechtigt und wirkungsvoll sein. Zudem sollen Frauen in Friedens- und politischen Prozessen nicht dafür verantwortlich gemacht werden, sinnbildlich alle Frauen zu vertreten und eine Gender-Perspektive in den Prozess einzubringen.
- ▶ Geschlechterübergreifende Zusammenarbeit: Männer müssen miteinbezogen werden, um eine gleichberechtigte Zusammenarbeit zwischen Menschen aller Geschlechter zu erreichen. Dies gilt nicht nur auf der lokalen oder nationalen Ebene, sondern auch in den Internationalen Organisationen und internationalen Delegationen.
- ▶ Triple Nexus: Um den Nährboden zu schaffen, die politische Partizipation von Frauen nachhaltig zu gestalten, muss über den Friedensprozess hinausgedacht werden. Im Sinne des triple nexus braucht es ein Zusammenspiel der humanitären Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung. Ein Beispiel dafür ist die unbezahlte Care Arbeit (Pflege- und Betreuungsarbeit), welche mehrheitlich von Frauen getätigt wird. Care Arbeit stellt eine zusätzliche Arbeitsbelastung dar, die z.B. zur Barriere der politischen Partizipation werden kann. Um also die Teilhabe von Frauen an politischen und Friedensprozessen zu fördern, braucht es gleichzeitig eine Entlastung der Care Arbeit. Dieser Punkt wurde vor allem von der Zivilgesellschaft hervorgehoben.

<sup>9</sup> Ein genanntes Beispiel für die Inklusion von Frauen in offiziellen Friedensprozesse sind Frauen im UNO Sicherheitsrat (UNSR): Deutschland hat seinen Einsitz im UNSR genutzt, um vermehrt Frauen als Brieferinnen einzuladen.

<sup>10</sup> Ein Beispiel für diesen Punkt findet sich im [Thematic Review on Gender-Responsive Peacebuilding](#)

## Inklusion von Frauen aus der Zivilgesellschaft in Friedensprozessen<sup>11</sup>

Relevante Ansätze sind:

- ▶ *Gender-sensitive Analysen:* Die gender-sensitive Konflikt- oder Kontextanalyse ist die Basis für jedes Engagement: Soziale Konstrukte, Traditionen und Stigmata, die die Rolle der Frau einschränken, müssen ersichtlich werden. Die Analyse muss konstant aufdatiert werden.
- ▶ *Einbeziehung von Frauen in alle Themen:* Frauen sind nicht per se Gender-Expertinnen, und somit für Genderfragen zuständig. Der Einbezug von Frauen ist in allen diskutierten Themen relevant.
- ▶ *Bestehendes Engagement als Grundlage:* Bereits etablierte Kooperation mit der Zivilgesellschaft kann während eines Friedensprozesses genutzt und ausgebaut werden.
- ▶ *Lokale Initiativen einbeziehen:* Die Beteiligung von Frauen auf der Grassroot- / lokalen Ebene geschieht komplementär zur Arbeit auf anderen Ebenen.

Zusammenfassend fällt auf, dass in beiden Diskussionsgruppen zwei zentrale Punkte identifiziert wurden: Zum einen die Wichtigkeit von systematischen gender-sensitiven Analysen, um die Qualität des eigenen Beitrags sicherzustellen. Zum anderen die Vermeidung von Essentialismus: es braucht nicht nur eine numerische Einbindung von Frauen in Friedensprozesse, sondern vor allem auch deren wirkungsvolle Partizipation. Dabei ist es wichtig, dass die Frauen in alle Diskussionen miteinbezogen sind, nicht nur jenen zu «typischen» Genderthemen. Schliesslich zeigte sich in der Diskussion, dass die oben angesprochene Wirkungsmessung (vgl. NAP Monitoring) auch in diesem Bereich eine Herausforderung bleibt.

## Genderperspektive im Outcome Dokument

In der Diskussion wurde ersichtlich, dass die Berücksichtigung einer Gender-Perspektive in der Vereinbarung oder im Friedensvertrag zentral ist. Um dies zu erreichen, braucht es einen inklusiven Prozess der auch dazu führt, dass der Einbezug einer Gender-Perspektive nicht als Pflichtübung, sondern als von den Parteien wichtiger Aspekt anerkannt wird.

Folgende zwei Punkte fördern den Einbezug einer Genderperspektive im finalen Dokument:

- ▶ *Berücksichtigung der Genderperspektive in den verhandelten Themen:* Der Genderaspekt muss von Beginn weg in die Verhandlungen miteinbezogen werden. Gender soll nicht als eigenes Kapitel zum Schluss in ein verhandeltes Dokument eingefügt werden. Vielmehr sollen alle Themen nach ihrer Genderdimension durchleuchtet werden.
- ▶ *Berücksichtigung des Kontextes:* Das Verständnis von Gender variiert je nach Kontext. Um dem Rechnung zu tragen, braucht es den Austausch mit Frauen, Männern und nicht binären Personen vor Ort. In der Diskussion wurde die Wichtigkeit hervorgehoben, über das eigene Verständnis und Wertebild zu reflektieren, um nicht eigene soziale Normen in einen anderen Kontext und ein Abschlussdokument zu implantieren, die nicht in die dortige soziale Realität passen.

---

## Beispiel: Friedensvertrag in Kolumbien

Der Friedensvertrag in Kolumbien, welcher 2016 zwischen der kolumbianischen Regierung und der Guerilla Gruppe FARC abgeschlossen wurde, kam in der Diskussion als Beispiel auf. In diesem Text wurde die Genderdimension auf Druck der internationalen Gemeinschaft konsequent miteinbezogen. Es zeigte sich jedoch, dass die soziale Realität eine Umsetzung dieser Genderaspekte im vorgesehenen Sinne nicht zulässt.

---

<sup>11</sup> Ein Beispiel für die Inklusion von Frauen aus der Zivilgesellschaft in Friedensprozesse ist das [Women's advisory Board](#) der UNO. Dieses fördert die Einbeziehung von Friedensaktivistinnen aus Syrien in Friedensgespräche zum syrischen Konflikt. Ein weiteres Beispiel ist die [Sonderinitiative](#) für die Teilhabe von Frauen in Friedensprozessen in der MENA-Region sowie die Sonderinitiative [Flucht BMZ: Aktionsnetzwerk für Frauen auf der Flucht](#).

### Erkenntnisse:

- ▶ Beim Engagement in den Länderkontexten sollen vermehrt bestehende Stakeholder (wie z.B. Lokalpolitikerinnen) gestärkt werden.
- ▶ Die Verknüpfung von verschiedenen Ebenen, Akteuren und die geschlechterübergreifende Zusammenarbeit ist wichtig.
- ▶ Eine Gender-sensitive Analyse über den Konflikt hinaus ist wichtig für eine nachhaltige Implementation von WPS.
- ▶ In Friedensabkommen muss die Genderdimension von Anfang an in das Outcome Dokument miteinfließen.
- ▶ Die Partizipation von Frauen soll nicht nur numerisch sichergestellt werden, sondern auch substantiell.

## 1.5 Schutz gegen sexuelle und genderbasierte Gewalt

Der Schutz von Frauen und Mädchen vor sexueller und genderbasierter Gewalt (SGBV) ist Ziel sowohl des deutschen wie des Schweizer NAP 1325. Was braucht es, um dieses erfolgreich in die Programme zu integrieren? Die folgenden Punkte wurden während der Peer Review in einer anonymen Umfrage mit Mentimeter von den Teilnehmenden hervorgehoben:

### Systemische Zusammenarbeit und gemeinsame Definitionen

Damit der Schutz von Frauen und Mädchen und aller Personen vor SGBV gewährleistet werden kann, müssen verschiedene Akteure involviert werden (Regierungen, Zivilgesellschaft, NGOs etc.). Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit dieser Akteure braucht es einen kooperativen, multi-stakeholder Ansatz, insbesondere in Konfliktkontexten. SGBV Prävention und Bearbeitung ist eine langfristige Aufgabe; die Veränderung der Geschlechterverhältnisse und Gender Normen braucht Zeit. Schliesslich ist für eine konsequente Umsetzung von Massnahmen essentiell, dass alle Akteure auf dasselbe Verständnis von SGBV aufbauen. Dieses kann je nach Kontext variieren.

### Advocacy

Sexuelle und genderbasierte Gewalt beschränkt sich nicht nur auf Krisen und Konflikte. Es ist wichtig, dies anzuerkennen, um SGBV nachhaltig zu bekämpfen. Es gibt jedoch unter den internationalen Akteuren eine gewisse Tendenz, den Fokus auf sexuelle Gewalt in Konflikten zu beschränken. So möchte zum Beispiel eine aktuelle [britische Initiative](#) die internationale Gemeinschaft zur sexuellen und genderbasierten Gewalt als Kriegsmittel sensibilisieren. Auch wenn diese Forderung grundsätzlich zu begrüssen ist, könnte eine solche Definition doch den Blick auf das grössere Ausmass dieser Problematik einschränken. Neben sexueller Gewalt nehmen auch andere Formen von GBV in jedem Konflikt zu (z.B. häusliche Gewalt / Gewalt durch Partner; early and forced marriage) und müssen über das Ende der Konflikte hinaus auf der politischen Agenda bleiben.

### Überlebendenzentrierter Ansatz

Beim überlebendenzentrierten Ansatz (survivor-centered approach), welcher sowohl von Deutschland als auch der Schweiz in ihrem Engagement gegen SGBV angewandt wird, steht das Interesse der betroffenen Person im Mittelpunkt jeglicher Massnahmen. Es werden nur die Schritte unternommen, welche von der betroffenen Person gewünscht sind. Es ist eine wichtige Voraussetzung, dass gut geschultes Personal eingesetzt wird und effiziente psychologische und rechtliche Services etabliert werden. Schliesslich muss der Zugang zu diesen Services faziilitiert werden.

Bei traumatisierten Personen wird teilweise Kurzzeit-Therapieintervention angewendet. Eine solche kann jedoch aufgrund ihrer begrenzten Laufzeit und nicht ausreichend geschultem Personal zu Re-Traumatisierungen führen. Die Fokussierung nur auf die Überlebenden und auf die Symptome der Verletzung allein ändern nichts am gesellschaftlichen Ausschluss und Stigma der betroffenen Personen. Es ist wichtig, auch mit den Familien und Gemeinden der Überlebenden zu arbeiten und dabei soziale Normen zu reflektieren, die eine Solidarität mit den Betroffenen verhindern.

### Fokus auf sexuelle und genderbasierte Gewalt gegen Männer und LGBTIQ+

Männer und Jungen sind ebenfalls Opfer von sexueller und genderbasierter Gewalt. Dies wird auch im deutschen und im Schweizer NAP 1325 berücksichtigt. Beide NAP 1325 enthalten Massnahmen, welche sich spezifisch an männliche Betroffene von SGBV richten. Im Vergleich zu den Initiativen, die sich mit dem Schutz von Frauen und Mädchen befassen, gibt es allgemein jedoch wenige Projekte zu Gewalt gegen Männer. Dies hat viel mit der Stigmatisierung von Männern und Jungen als Opfer zu tun. Mit dem Ziel, das Engagement in diesem Bereich zu verstärken, haben sich die Teilnehmenden in der Diskussion über verschiedene Initiativen ausgetauscht.

Auch zum Thema Gewalt gegen LGBTIQ+ Personen ist noch viel Grundlagenarbeit nötig, sowohl auf internationaler wie auch auf lokaler Ebene. Die Unterstützung von bestehenden LGBTIQ+ Organisationen in Partnerländern muss niederschwellig erfolgen, da den Betroffenen oft grosse Gefahr droht. Seitens Deutschland wurden einige Projekte genannt, welche im Bereich LGBTIQ+ unterstützt wurden, unter anderem in Bosnien und Herzegowina, Südafrika, Guatemala und Uganda.

## Thematisierung von Geschlechternormen

Um diskriminierende Geschlechternormen zu überwinden, wird auch spezifisch mit Männern gearbeitet. Auf der psychosozialen Ebene wird die Vulnerabilität von Männern thematisiert und die Diskussion in der lokalen Gemeinschaft angeregt. Dadurch sollen verkrustete Muster und Rollenbilder aufgebrochen werden. Diese Arbeit findet meistens in reinen Männergruppen statt. Ein Beispiel dafür sind [Men-to-Men Peer Groups](#), welche in Bosnien und Herzegowina durchgeführt werden.

## Arbeit mit Tätern

Nebst der Unterstützung der Überlebenden ist auch die Arbeit mit den vorwiegend männlichen Tätern wichtig. Dieser Ansatz wird schon länger erfolgreich angewandt. Ein Beispiel ist eine [Täterhotline](#), welche in Albanien eingeführt wurde und Tätern die Möglichkeit gibt, das Geschehene zu reflektieren.

### Erkenntnisse:

- ▶ Die sektorübergreifende Zusammenarbeit in der Prävention von SGBV (z.B. mit Sicherheitspolitik) soll gefördert werden.
- ▶ Im Umgang mit Überlebenden sexueller Gewalt muss gut geschultes Personal zum Einsatz kommen.
- ▶ Traumatherapie von Individuen begleiten mit psychosozialer Arbeit bzw. Reflektion über die Gewalt und ihre Auswirkungen auf das Umfeld/die Familien/die Gemeinden.
- ▶ Verstärktes Engagement im Bereich Gewalt gegen Männer / LGBTIQ+.

## 1.6 Sicherheitspolitik

Die Sicherheitspolitik ist eng mit dem WPS-Dossier verknüpft. Auf der einen Seite ist die Teilhabe von Frauen in militärischen Friedensmissionen immer noch verhältnismässig niedrig. Auf der anderen Seite sind Frauen und Mädchen oft in einem besonderen Masse von Konflikten und Gewalt betroffen und zu wenig in die Lösungsfindung einbezogen. Um diesen Faktoren entgegenzuwirken, haben Deutschland und die Schweiz in ihren NAP 1325 Massnahmen zur Militärischen Friedensförderung, Abrüstung und Kleinwaffenkontrolle integriert.

### Teilhabe von Frauen in der militärischen Friedensförderung

In diesem Teil der Diskussion haben sich Deutschland und die Schweiz zu ihren jeweiligen Massnahmen ausgetauscht, um den Frauenanteil in militärischen Friedensmissionen zu stärken. Diese Bestrebungen betreffen sowohl nationale wie auch internationale Truppen. Ein wichtiger Impuls für letztere ist die offizielle Vorgabe der UNO, welche für ihre Friedensmissionen bis 2028 ein Anteil von Soldatinnen in Kontingenten von 15% und von Offizierinnen in Stäben und Militärbeobachterinnen von 25 % verlangt. Sowohl Deutschland als auch die Schweiz haben diese Zielmarke noch nicht erreicht, sich jedoch zum Ziel gesetzt, den Anteil von Frauen in UNO-Missionen zu erhöhen. Dazu wenden sie unterschiedliche Strategien an:

- ▶ **Deutschland:** Um Hindernisse für die Beteiligung von Frauen an Friedensmissionen zu untersuchen, hat Deutschland 2020 eine externe Studie durchgeführt ([Barrier-Studie](#)). Es wurden dabei 12 Hürden identifiziert, aufgrund welcher Deutschland nun entgegenwirkende Massnahmen plant. Nebst objektiven Faktoren wie der Mangel an ausreichend ausgebildeten Soldatinnen oder fehlende Information kamen dabei klassische Genderthemen wie die lange Abwesenheit vom privaten Umfeld ([Link zu care work](#)) oder stereotype Sonderaufgaben für Soldatinnen im Einsatz auf. Zudem wurde die negative Einsatzerfahrung durch Diskriminierung, unfaire Behandlung, Witze oder sexuelle Belästigung genannt.
- ▶ **Schweiz:** Die allgemeine Wehrpflicht, in Verbindung mit dem so genannten System der Milizarmee, welches einen obligatorischen Dienst nur für Männer vorsieht, führt zu einem generell tiefen Frauenanteil in der Armee (2021: 1%; Ziel bis 2030: 10%). Aktuell erhalten 9 von 10 in die Grundausbildung eingerückten Soldatinnen einen Kadervorschlag für eine militärische Weiterbildung. Der Gesamtbestand an Offizierinnen reicht aber nur knapp, um die von der UNO geforderten Vorgaben für Stabsoffiziers- und Militärbeobachterfunktionen zu besetzen (2021: 13%). Anders sieht es bei den auf dem Balkan eingesetzten Kontingenten aus<sup>12</sup>, wo der Frauenanteil in den letzten beiden Jahren bei 15% (KFOR), respektive 25% (EUFOR) lag. Dies wird dadurch erreicht, dass für Kontingentseinsätze eine eigene exklusiv für Frauen angebotene Grundausbildung durchgeführt wird. Um den Effekt der attraktiven Auslandeinsätze für die Armee generell nutzbar zu machen, wurde 2020 die [«Milizlaufbahn International»](#) lanciert. Auf diesem Weg soll eine Eingliederung in die Milizarmee nach geleistetem Auslandeinsatz für Frauen ohne militärische Vorbildung möglich werden. An regionalen Orientierungstagen und durch die Präsenz in sozialen Medien wird für diese Möglichkeit geworben.

### Genderaspekte in Abrüstung und Kleinwaffenkontrolle

Um den Schutz von Frauen und Mädchen zu stärken, ist die Genderdimension auch in der Abrüstung sowie der Kleinwaffenkontrolle wichtig. Deutschland und die Schweiz haben Initiativen ergriffen, die dazu beitragen, dass Genderfragen systematischer in diese Prozesse miteinbezogen werden. Die aktuellen NAP 1325 beinhalten spezifische Aktionslinien, welche einerseits die Teilnahme von Frauen in der Rüstungskontrolle und Abrüstung generell sowie die Verbesserung des Schutzes von Frauen und Mädchen durch die Kontrolle von Kleinwaffen vorsehen.

---

<sup>12</sup> Die Schweiz entsendet derzeit keine Kontingente im Rahmen von UNO Friedensmissionen, jedoch Personal aller Gradgruppen zu Gunsten der NATO Kosovo Force (KFOR) und EU Force in BiH (EUFOR Operation Althea).

Die Ansätze sind in beiden Ländern vor allem auf drei Ebenen angesiedelt:

- ▶ **Politische Ebene:** Das Ziel des Engagements beider Länder besteht darin, die Verbindungen zwischen WPS und internationalen Abkommen zu Abrüstung und Rüstungskontrolle zu stärken. Allerdings ist das Bewusstsein für diese Verbindung nicht bei allen politischen EntscheidungsträgerInnen gleichermaßen vorhanden, die Debatte hierzu ist zudem politisch aufgeladen. Zwar konnten auf politischer Ebene in den letzten Jahren einige Erfolge verbucht werden – so fanden Gender und die Rolle von Frauen Eingang in die politische Debatte (z.B. im Bereich der Kleinwaffenkontrolle) – doch gestalten sich weitere Fortschritte zunehmend schwierig. Es ist in diesem Hinblick als Erfolg zu werten, dass das 7. zweijährliche Staatentreffen des UN Programme of Action on Small Arms and Light Weapons erstmals spezifisch die Verknüpfung von NAPs 1325 und Kleinwaffenaktionsplänen thematisiert.
- ▶ **Operative Ebene:** Beide Länder setzen sich vor allem dafür ein, dass genderrelevante normative Engagements in der Abrüstung und Kleinwaffenkontrolle auch in der operativen Arbeit im Feld umgesetzt werden. Ein Hebel dafür ist die Unterstützung von Initiativen und Organisationen, welche sich für eine systematischere Berücksichtigung von Gender-Aspekten und die Einbindung von Frauen in Kleinwaffenprozesse einsetzen. So unterstützen Deutschland und die Schweiz bspw. gemeinsam entsprechende Forschung, unter anderem durch die Organisation [Small Arms Survey](#) (SAS). Besondere Relevanz in der operativen Umsetzung haben dabei Initiativen auf regionaler Ebene, namentlich regionale roadmaps sowie nationale und internationale Ausbildungsmaßnahmen in der Kleinwaffenkontrolle.

Auf operativer Ebene sind zudem blinde Punkte zu erschliessen: zum Beispiel hat sich Deutschland zusammen mit der Schweiz dafür eingesetzt, die Genderthematik in der Munitionsbewirtschaftung zu erschliessen. In einem ersten Schritt galt es dabei, die Querverbindungen zwischen diesen beiden Themen zu analysieren. Dies schuf eine glaubwürdige, faktenbasierte Grundlage für deren Operationalisierung im Feld. In der operativen Umsetzung nehmen Standards eine Scharnierfunktion ein; sie sind die Arbeitsgrundlage im Feld. So haben beide Länder beispielweise ein Gender-Mainstreaming in den internationalen Munitionsrichtlinien (International Ammunition Technical Guidelines) angestossen.

- ▶ **Ausbildungsebene und Netzwerke:** Um das Zielpublikum, das die normativen Engagements schliesslich umsetzen soll, zu erreichen, ergreifen Deutschland und die Schweiz zudem Initiativen zur Ausbildung und Sensibilisierung von Fachkräften im Bereich Abrüstung und Kleinwaffen- / Rüstungskontrolle. So beispielsweise die Etablierung des [UNODA-OSCE Scholarship for Peace and Security](#). Das Programm stärkt und begleitet hauptsächlich junge Expertinnen in Abrüstungsthemen. Zudem hält die Verknüpfung zwischen WPS und der Kleinwaffenkontrolle auch zunehmend Einzug in durch Deutschland durchgeführte High-level-Lehrgänge sowie Kurse des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZVBw).

Gleichzeitig ist es ebenfalls wichtig, Brücken zwischen den involvierten Akteuren zu schlagen. Ziel ist es dabei, Koordination und Synergien zwischen Organisationen, welche zu dem Thema arbeiten, zu stärken, Expertinnen zu vernetzen und den überregionalen Austausch von bewährten Ansätzen zu fördern. So unterstützt Deutschland Netzwerke wie z.B. [GENSAC](#) oder [WoX](#).

Um normative Fortschritte umsetzen zu können, ist es wichtig, eine solide Brücke zu schlagen zwischen Politik und dem Feld. Dieses Zusammenspiel ist nötig, damit die politischen Engagements die Lebensrealität der Betroffenen auch wirksam verbessern. Umgekehrt bringt es Bedürfnisse vom Feld auf die politische Agenda. Jedoch zeigte die Peer Review die Schwierigkeit auf, diese Verbindung herzustellen. Die Sprache der politischen Entschlüsse muss für die Umsetzung im Feld noch besser «übersetzt» werden.

### **Empfehlungen:**

- ▶ Verstärkte Koordination im Vorfeld internationaler Konferenzen mit dem Ziel, gemeinsame Botschaften zu entwickeln und internationale Allianzen zu schmieden.
- ▶ Enger Austausch mit gleichgesinnten Staaten betreffend potenzieller gemeinsamer Projekte zur Stärkung der Querverbindungen zwischen WPS und der Kleinwaffenkontrolle. Kontinuierliche Förderung von Hintergrundforschung zum Nexus Gender und Kleinwaffenkontrolle
- ▶ Die Teilnahme von Frauen in der Abrüstung und Kleinwaffenkontrolle soll nicht nur numerisch gefördert werden, sondern und spezifisch auch substantiell, auf lokaler, nationaler, regionaler und globaler Ebene, u.a. durch die Förderung von Netzwerken wie GENSAC, Scholarships und der Einführung entsprechender Indikatoren bei der Ausarbeitung regionaler und nationaler Aktionspläne. Das Verständnis für diesen Paradigmenwechsel ist sowohl auf Policy- als auch auf Umsetzungsebene weiter zu schärfen.

## Impressum

### **Herausgeber:**

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch)

### **Redaktion:**

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA  
**Staatssekretariat EDA**  
Frieden und Menschenrechte AFM  
Bundesgasse 32  
3003 Bern  
[www.eda.admin.ch/ams](http://www.eda.admin.ch/ams)

### **Gestaltung:**

Team Audiovisuell EDA, Kommunikation EDA, Bern

Diese Publikation ist auch in Englisch erhältlich und kann unter [www.eda.admin.ch/publikationen](http://www.eda.admin.ch/publikationen) heruntergeladen werden.

Bern, 2022 / © EDA