

## Executive Summary des Reports “Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace” Oktober 2015

Um den 15. Jahrestag der Annahme von Resolution 1325 (2000) zu begehen, hat der Sicherheitsrat die Resolution 2122 (2013) angenommen. Diese lädt den Generalsekretär ein, eine Überprüfung im Hinblick auf die Implementierung der Resolution 1325 durchzuführen. Dieses Gutachten soll sowohl die Mängel und Herausforderungen identifizieren, als auch aufkommende Tendenzen und Handlungsprioritäten darstellen. Der Generalsekretär wurde aufgefordert, dem Sicherheitsrat im Oktober 2015 einen Bericht basierend auf den Ergebnissen der Überprüfung vorzulegen. Er ernannte auf Empfehlung des United Nations Standing Committee on Women, Peace and Security Radhika Coomaraswamy zur leitenden Autorin dieser Studie. UN Women wurde zum Sekretariat der Studie berufen. Zudem wurde ein hochrangiges Beratergremium mit weltweiter Beteiligung zur Unterstützung von Radhika Coomaraswamy gebildet.

Es wurde beschlossen, dass Radhika Coomaraswamy eine umfassende Studie mit Beachtung der Entwicklungen in dem 15-jährigen Zeitraum seit der Annahme von Resolution 1325 durchführen sollte. Radhika Coomaraswamy und die Mitglieder des Beratergremiums berieten sich mit Interessengruppen in allen Regionen der Welt. UN Women gab zusätzlich Forschungsberichte für die globale Studie in Auftrag, die in einer separat erscheinenden Publikation herausgegeben werden. Mehr als 60 Mitgliedsstaaten sowie nationale und internationale Organisationen beantworteten die Anfragen zur globalen Studie, und 47 zivilgesellschaftliche Organisationen, akademische Einrichtungen und Forschungsinstitute stellten ihren Input über eine öffentliche Website zur Verfügung. Eine Befragung von Organisationen der Zivilgesellschaft wurde von mehr als 317 Organisationen in 71 Ländern beantwortet.

Die Welt hat sich verändert seit der Sicherheitsrat die Resolution 1325 im Oktober 2000 angenommen hat. Konflikte in bestimmten Regionen der Welt sind von qualitativ anderer Art, die Bedeutung von „Frieden“ und „Sicherheit“ entwickelt sich weiter und unser Verständnis von „Gerechtigkeit“ hat sich gewandelt.

Diese sich immerfort entwickelnde Realität erzeugt wesentliche Dilemmas für die vier Säulen der Resolution 1325 des Sicherheitsrates und die darauf folgenden Resolutionen:

- Prävention
- Schutz
- Teilhabe
- Wiederherstellung und Friedensbildung

Im Kontext der sich wandelnden Welt und den sich verlagernden Dynamiken für Frieden und Sicherheit blickt die vorliegende Studie auf die 15 Jahre seit Beginn der Implementierung der Resolution 1325 zurück.

Es gab in den vergangenen 15 Jahren einige Erfolge bei der Umsetzung

- Die internationale Gemeinschaft hat umfassende normative Rahmenbedingungen im Hinblick auf sexuelle Gewalt in Konflikten vorgenommen. Das 2002 in Kraft getretene Römische Statut des Internationalen Gerichtshofs legt eine ausführliche Liste von Straftaten

gegen Frauen vor. Seit den 1990er Jahren haben internationale Gerichtshöfe und Tribunale eine ausgereifte Rechtsprechung für diese Verbrechen entwickelt. Der Sicherheitsrat hat ebenfalls entschieden gehandelt: der Generalsekretär hat einen UN-Sonderbeauftragten für sexuelle Gewalt in Konflikten ernannt,–der dem Rat Bericht erstattet. Des Weiteren wurde ein Überwachungs- und Berichterstattungsmechanismus auf lokaler Ebene für die Meldung von sexueller Gewalt in Konflikten gegen Frauen und Mädchen an den Sicherheitsrat etabliert.

Ein Untersuchungsausschuss und eine Sondierungsmission, die vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzt wurden, haben ein Mandat zur Untersuchung von sexueller und genderbasierter Gewalt. Zudem gibt es eine Anzahl von Experten innerhalb der internationalen Gemeinschaft, die bei der Untersuchung dieser internationalen Straftaten assistieren.

- Die internationale Gemeinschaft und nationale Regierungen haben begonnen, die Bedeutung von nationalen und gemeinschaftlichen Heilungsprozessen als Teil ganzheitlicher Gerechtigkeits- und Rechenschaftsprozessen, inklusive Wahrheitsfindung, Versöhnung, Erinnerung und Entschädigungen für Frauen, die Opfer von Gewalt wurden, zu erkennen.
- Die UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau hat die allgemeine Empfehlung Nr. 30 für Frauen in Konfliktprävention, Konflikt- und Nachkonfliktsituationen angenommen, die detaillierte Anleitung für Mitgliedstaaten zu Themen bezüglich *Frauen, Frieden und Sicherheit* und die Kriterien für Verantwortlichkeit enthält. Sie verdeutlicht, dass die Umsetzung von Resolution 1325 in den Zuständigkeitsbereich jedes Staats fällt.
- Zwischen 1990 und 2000, bis der Sicherheitsrat die Resolution 1325 annahm, hatten nur 11 Prozent der unterzeichneten Friedenserklärungen einen Verweis auf Frauen. Seit der Annahme von Resolution 1325 ist dieser Wert auf 27 Prozent gestiegen. Von sechs Vereinbarungen, die im Jahr 2014 aus Friedensverhandlungen oder von der UN unterstützten Nationale Dialogprozessen hervor gingen, enthalten 67 Prozent einen Verweis, der relevant für *Frauen, Frieden und Sicherheit* ist.
- Die Anzahl von Frauen in leitenden Positionen innerhalb der UN steigt: Von Sonderbeauftragten des Generalsekretärs zur ersten Kommandantin einer Friedenserhaltenden Mission.
- Die bilaterale Hilfe für Geschlechtergleichstellung in anfälligen Staaten wurde im letzten Jahrzehnt vervierfacht – allerdings von einem anfangs fast nicht existenten Grad.

Die Umsetzung der Resolution 1325 ist noch immer nicht gängige Praxis, sondern geschieht eher nebenbei. Hindernisse und Herausforderungen bleiben weiterhin bestehen und verhindern die vollständige Umsetzung der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* (WPS).

- Im Hinblick auf sexuelle Gewalt gibt es trotz der umfassenden normativen Rahmenbedingungen immer noch wenige Strafverfolgungen, vor allem auf nationaler Ebene. Obwohl einige Stimmen argumentieren, dass die Rahmenbedingungen zukünftige Taten verhindern, meinen andere, dass es keine signifikante Veränderung in der Sicherheitslage für Frauen vor Ort gegeben hat. Weitere Forschungsarbeit ist nötig, um diese Aussagen zu überprüfen und den Rechtsansprüchen der Opfer Folge zu leisten.
- Obwohl die Anzahl von Frauen, die an formalen Friedensprozessen teilnehmen, langsam zunimmt, zeigt eine Studie über 31 große Friedensprozesse zwischen 1992 und 2011, dass nur neun Prozent der Verhandlenden Frauen waren. Nur drei Prozent des Militärs bei UN-Missionen sind Frauen und die Mehrheit von ihnen arbeitet als Hilfskraft. Friedensschaffung und Friedenssicherung sind jedoch die beiden Bereiche, in denen Frauen die gleiche Teilhabe gewährleistet werden muss.
- Trotz großer Anstrengungen durch die internationale Gemeinschaft, die Mitgliedsstaaten zu integrativen Prozessen zur Formulierung von Nationalen Aktionsplänen zu *Frauen, Frieden und Sicherheit* zu bewegen, haben nur 54 Länder solche Aktionspläne vorgebracht. Viele

dieser Pläne sind auf Abläufe ausgerichtet, vermissen jedoch Mechanismen für Verantwortlichkeiten und insbesondere verfügbare Budgets für die tatsächliche Implementierung des Plans.

- Der Anstieg des gewaltsamen Extremismus in vielen Teilen der Welt hat sich zu einer real existierenden Gefahr für Frauen entwickelt. Zudem gibt es einen Kreislauf der Militarisierung, in dem Frauen eine ambivalente Position innehaben: Sie lehnen jede Einschränkung ihres Handelns ab, wollen aber dennoch ihre Familien und Gemeinschaften vor Polarisierung und Gefahr schützen. Manche Frauen werden Kämpferinnen und Teil extremistischer Gruppierungen, manche gegen ihren Willen, aber viele auch aus Überzeugung. Weibliche Friedenskräfte bewegen sich ebenso zwischen dem steigenden Extremismus in ihren Gemeinschaften und den Beschränkungen ihrer Arbeit durch Anti-Terrorismus-Gesetzen, die ihnen den Zugang zu wichtigen Geldern und Ressourcen erschweren.
- Obwohl es breite rhetorische Unterstützung für *Frauen, Frieden und Sicherheit* gibt, ist die Finanzierung für Programme und Abläufe für alle Bereiche der Agenda immer noch minimal. Die bilaterale Hilfe wurde für genderspezifische Thematiken in fragilen Staaten aufgestockt, es ist jedoch immer noch nur sechs Prozent des gesamten Hilfspakets. Nur zwei Prozent der Hilfe ist für Frieden und Sicherheit vorgesehen. Die Vergabe von projektgebundener Hilfe muss geprüft und neu strukturiert werden.

Um den Status Quo von Frieden und Sicherheit zu verbessern, definiert die Globale Studie detaillierte Empfehlungen zu jedem Kapitel und jedem Thema. Sie schließt mit einer Reihe von allgemeinen Empfehlungen als Leitlinien für die Politik ab. Diskussionen und Beratungen rund um die Globale Studie haben die folgenden Prinzipien ergeben, für die sich die Welt geschlossen einsetzen sollte:

- **Die Prävention von Konflikten muss priorisiert werden, nicht die Anwendung von Gewalt.** Die Aufmerksamkeit muss stärker auf die Prävention von Konflikten gelenkt werden und die Anwendung von Gewalt muss immer die letzte Möglichkeit sein, wenn alle anderen Möglichkeiten fehlgeschlagen sind. Die Globale Studie betont die Bedeutung von kurzfristigen Präventionsmaßnahmen, wie zum Beispiel Frühwarnsysteme und stärkere Bemühungen zum präventiven Dialog auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Sie prüft außerdem Maßnahmen, um die Wurzeln und strukturellen Gründe für Konflikte anzugehen, wie etwa Ausgrenzung, Diskriminierung, Angriffe auf die Menschenwürde und strukturelle Ungleichheit. Diese, zusammen mit anderen Maßnahmen, die den starken Zuwachs von Handfeuerwaffen, gewalttätigen Männlichkeitsbildern und den Klimawandel angehen, sollten umgesetzt werden.
- **Die Resolution 1325 ist ein Menschenrechtsmandat.** Es darf nicht vergessen werden, dass die Resolution 1325 als Menschenrechtsresolution konzipiert und gefördert wurde, die die Rechte von Frauen in Konflikt- und Nachkriegssituationen stärkt. Keine Maßnahme und keine Politik bezüglich *Frauen, Frieden und Sicherheit* darf dies außer Acht lassen. Versuche, Frauen für Militärstrategien zu instrumentalisieren, müssen grundsätzlich verhindert werden. Die Globale Studie untersucht den Einfluss, den Menschenrechts-Mechanismen darauf haben können, Mitgliedsstaaten bei Menschenrechtsverpflichtungen zur *Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda* zur Verantwortung zu ziehen – auch durch internationale Vertragsorgane, allgemeine regelmäßige Überprüfungen und regionale Menschenrechtsgerichtshöfe und -kommissionen.
- **Die Beteiligung von Frauen ist entscheidend für einen nachhaltigen Frieden.** Die vorliegende Studie beinhaltet Forschungsergebnisse, die deutlich machen, dass die Beteiligung von Frauen auf allen Ebenen entscheidend ist für die operative Effektivität, den Erfolg und die Nachhaltigkeit bei Friedensprozessen und Friedensbemühungen. Mediatoren, Vermittler und die Leitung bei Friedenseinsätzen müssen Frauen proaktiv in alle Aspekte der Friedensschaffung, Friedenssicherung und der Friedensförderung einbeziehen. Die Globale Studie beschreibt den substantiellen Anstieg bei der Häufigkeit von geschlechtssensibler

Sprache bei Friedensvereinbarungen und die steigende Zahl von Frauen, Frauengruppen und Genderexperten und –expertinnen als offizielle Verhandlungsführer, Mediatoren, Unterzeichner, Zeugen oder in Beratungsgremien tätig sind. Nichtsdestotrotz ist die offizielle Beteiligung von Frauen in vielen von Konflikten betroffenen Bereichen nur temporär, ihre zugeschriebenen Rollen eher symbolisch als wesentlich und ihre Einflussmöglichkeiten von kulturellen Normen noch immer beschränkt sein.

- **Gewalttäter müssen zur Rechenschaft gezogen werden und Gerechtigkeit muss transformativ sein.** Gewalttäter schwerer Verbrechen gegen Frauen sollten zur Verantwortung gezogen werden, damit Frauen Gerechtigkeit erlangen und Gewalttäter abgeschreckt werden. Gleichzeitig muss Gerechtigkeit bei Konflikten und in Nachkriegssituationen transformativ sein, indem sie nicht nur die einzelne Gewalttat an einer Frau verurteilt, sondern auch die zugrundeliegenden Ungleichheiten angeht, die Frauen und Mädchen besonders angreifbar bei Konflikten machen und die in der Konsequenz zu Menschenrechtsverletzungen führen. Die Globale Studie untersucht die Strafverfolgungsverfahren und stellt zusätzlich die zentrale Rolle von Entschädigungen, Wahrheitsfindung und Beilegungsprozessen heraus und die Notwendigkeit, dass die Opfer sich zusammen mit ihren Gemeinschaften erholen können.
- **Lokale Herangehensweisen und inklusive und partizipative Prozesse sind entscheidend für den Erfolg nationaler und internationaler Friedensbemühungen.** Im Bereich der Friedensförderung muss es, noch bevor Programme entworfen, formuliert und implementiert werden, ein genaues Verständnis für die lokalen Gegebenheiten unter Einbezug der Situation von Frauen geben. Grobe Verallgemeinerungen und das Übertragen von „Best Practices“, ist nicht immer die richtige Herangehensweise in Konfliktsituationen. Die Globale Studie beschreibt die Friedensförderungsphase als eine Chance, um Gemeinschaften zu transformieren und mehr Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen; Volkswirtschaften und Institutionen so aufzubauen, dass sie die speziellen Herausforderungen, mit denen Frauen konfrontiert sind, anerkennen und angehen.
- **Die Förderung von Frauen als Friedensstifterinnen und die Achtung ihrer Autonomie sind ein wichtiger Weg um Extremismus zu entgegnen.** Über Religionen und Regionen hinweg gibt es einen roten Faden bei extremistischen Gruppen: ihr Aufstieg ist jedes Mal mit Angriffen auf die Rechte von Frauen und Mädchen verknüpft – ihr Recht auf eine Schulbildung, auf Teilnahme am öffentlichen Leben und auf Entscheidungsmacht über ihre eigenen Körper. Fraglos ist der Einsatz von Militär allein nicht ausreichend um gewalttätigen Extremismus zu unterbinden. Die Globale Studie untersucht, inwiefern Finanzierung und Unterstützung von Frauen als Friedenstifterinnen bei wachsendem Extremismus eine entscheidende Rolle spielen können, damit extremistische Ideologien weder gedeihen noch überleben.
- **Alle Schlüsselparteien müssen ihren Teil beitragen.** Mitgliedsstaaten, regionale Organisationen, die Medien, die Zivilgesellschaft und die Jugend müssen alle eine zentrale Rolle in der Zusammenarbeit zur Umsetzung der *Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda* spielen und voneinander die Verantwortung einfordern. Die Globale Studie untersucht die Erfolge und die Herausforderungen der einzelnen Gruppen während der letzten 15 Jahre und formuliert Forderungen für die Umsetzung der *Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda* in der Zukunft.
- **Ein Gender-Blickwinkel muss in alle Aspekte der Arbeit des Sicherheitsrats eingeführt werden.** Der Sicherheitsrat muss weiterhin an der Implementierung der *Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda* festhalten. Um dies zu tun, werden weitere Unterstützung und Informationen gebraucht. Die Globale Studie untersucht, wie die Arbeit des Sicherheitsrats rund um die Implementierung besser mit Informationen unterstützt werden kann – von robusteren Sanktionen bis hin zu regelmäßigeren Beratungen mit der Zivilgesellschaft, einer stärkeren Einbindung des UN-Menschenrechtsrats und der Schaffung einer informellen Experten-Gruppe zum Thema *Frauen, Frieden und Sicherheit*.

- **Das anhaltende Versagen bei der angemessenen Finanzierung der *Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda* muss angegangen werden.** Das Unvermögen ausreichende Mittel und Ressourcen bereitzustellen ist wahrscheinlich in den letzten 15 Jahren das gravierendste Problem in der Implementierung der *Frauen, Frieden und Sicherheit Agenda* gewesen. Die Lücken bei der Finanzierung könnten gefüllt werden, wenn Mitgliedsstaaten, regionale Organisationen und das UN System sich dazu verpflichteten, ein Minimum von 15% aller Mittel für Frieden und Sicherheit für Maßnahmen bereitzustellen, die sich konkret mit den Bedürfnissen von Frauen und der Förderung der Gleichstellung beschäftigen. Die Globale Studie empfiehlt außerdem eine Steigerung der kalkulierbaren, verfügbaren und flexiblen Finanzierung für Frauenorganisationen, die sich für Frieden und Sicherheit auf allen Ebenen einsetzen. Dies bezieht dedizierte Finanzierungsinstrumente wie das neue „Global Acceleration Instrument on Women, Peace and Security“ und die humanitäre Hilfe mit ein.
- **Eine starke Gender-Architektur bei den Vereinten Nationen ist unverzichtbar.** Die Studie macht deutlich: die Vereinten Nationen müssen eine maßgebliche Rolle bei der Erreichung einer friedlichen und sicheren Welt für alle spielen – sie müssen ihrer ursprünglichen Vision „Schwerter zu Pflugscharen“ zu machen treu bleiben. Damit dies erreicht werden kann, müssen die Vereinten Nationen strukturelle Veränderungen einleiten, um die vorhandenen Ressourcen für *Frauen, Frieden und Sicherheit* optimal zu nutzen. Außerdem müssen sie sicherstellen, dass sich das gesamte System in einer kohärenten und geordneten Form weiterentwickelt, um die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung von Frauen zum Kern der Arbeit in allen Bereichen zu machen. Zu diesem Zweck empfiehlt die Studie unter anderem:
  - Bei UN Women sollte es einen stellvertretende/n Generalsekretär/in mit fest zugeordneten Ressourcen geben, der/die sich mit Krisen, Konflikten und Notfällen beschäftigt. Vorgelagert sollte eine vollständige Erfassung der Arbeit von UN Women an seinem Hauptsitz und der Arbeit bezüglich *Frauen, Frieden und Sicherheit* erfolgen.
  - Außerdem müssen mehr Ressourcen für UN Women bereitgestellt werden, um die Arbeit in Konfliktsituationen zu unterstützen.
  - Im Büro jedes Sonderbeauftragten muss es eine/n Gender-Chefberater/in auf der D1 Ebene geben mit Gender-Experten und Expertinnen in themenbezogenen Referaten.
  - Die Genderabteilung des DPKO und des DPA im Hauptsitz sollte gestärkt werden.
  - UN Women, DPKO und DPA sollten gemeinsam technisches und politisches Fachwissen für die auf Gleichstellung spezialisierten Mitarbeiter/innen bei der Friedensbildung und bei speziellen politischen Einsätzen bereitstellen.
  - Der Aufbau eines internationalen Tribunals gegen sexuelle Ausbeutung und Misshandlung durch die UN Friedenstruppen und UN Mitarbeiter/innen in Krisenregionen sollte mit allen Beteiligten diskutiert werden. Diese Frage bleibt weiterhin die größte Kontroverse, die die Vereinten Nationen und die gesamte internationale Gemeinschaft in den Augen der Öffentlichkeit in Verruf geraten lässt.

Die Globale Studie schließt nicht mit einer Empfehlung, sondern mit einer Handlungsaufforderung. **Die großen Veränderungen, die wir gerade erleben, müssen primär im Kontext der Bedürfnisse und Anliegen von Frauen in Konfliktsituationen verstanden werden.** Das „lokale“ muss ganz deutlich der wichtigste Faktor in der Analyse sein. Nichtsdestotrotz sprachen Frauen von allen Kontinenten mit einer Stimme, als sie diese Botschaft an den Sicherheitsrat formulierten: die Vereinten Nationen müssen eine zentrale Rolle in der Beendigung der Militarisierungsprozesse, die 2001 begannen und zu einem immer stärker werdenden Zyklus der Konflikte führen, einnehmen. Die Akzeptanz der Gewalt auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene muss aufhören. Netzwerke von Friedensstifterinnen müssen vergrößert und unterstützt werden, damit sie in den Vordergrund treten. Ihre Solidarität ist entscheidend, wenn wir eine Welt nach der ursprünglichen Vision der

Vereinten Nationen erschaffen wollen, in der Nationen ihre „Schwerter zu Pflugscharen“ machen und aus Überzeugung Kriege durch Dialoge und Diskussionen verhindern.

*Die vollständige Studie in englischer Sprache können Sie [hier als pdf-Dokument abrufen](#).*