

Inclusive Peace

Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen

Ursula Werther-Pietsch

Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie





Schriftenreihe der
Landesverteidigungsakademie

Ursula Werther-Pietsch

**From Mention to Change:
UNSCR 1325 + 20**

Inclusive Peace

Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen

3/2019
Wien, März 2019

Impressum:

Medieninhaber, Herausgeber, Hersteller:

Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Rossauer Lände 1
1090 Wien

Redaktion:

Landesverteidigungsakademie
Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie

Copyright:

© Republik Österreich / Bundesministerium für Landesverteidigung
Alle Rechte vorbehalten

Jänner 2019
ISBN 978-3-903121-61-4

Druck:

ReproZ W 19-1000
Stiftgasse 2a
1070 Wien

Inhaltsverzeichnis

ÜBERBLICK

Appell

Kapitel 1 – Einleitung

Policy-relevante Konzepte und Entwicklungen

Stand der Debatte

Definitionen

Kapitel 2 – Ziele, Aufbau und Methodik

Kapitel 3 – Multilaterale Grundlagen auf dem Prüfstand

Stammresolution und 7 Folgeresolutionen

WPS-Agenda im „Nexus Geflecht“

Aufgeworfener Regelungsbedarf

Kapitel 4 – Empirische Analyse (I) Friedensabkommen

Including gender sensitive provisions in peace agreements

Kapitel 5 – Empirische Analyse (II) Mediation

Recognising women's expertise as mediators

Kapitel 6 – Politikempfehlungen „1325 + 20“

Nationale Ebene

Internationale Ebene

Praxisbeispiele

Dokumente

DETAILLIERTES INHALTVERZEICHNIS

Vorwort	6
Kurzüberblick	8
Abstract	9
Abkürzungsverzeichnis.....	10
Abbildungsverzeichnis.....	12
Appell	15
„ <i>Womenization of Peace</i> “?.....	17
Kapitel 1 – Einleitung	20
Politikrelevante Konzepte und Entwicklungen.....	20
Stand der Debatte.....	23
Forschungsrelevante Definitionen	26
Kapitel 2 – Zielsetzungen der Studie	32
Forschungsfragen	32
Aufbau.....	33
Methodik.....	35
Kapitel 3 – Multilaterale Grundlagen auf dem Prüfstand.....	36
Genesis der WPS-Agenda.....	36
Relevanz von / für Friedensprozesse	41
Der „Stamm“ der Resolutionen.....	42
UNSCR 1325.....	42
Die 7 Folgeresolutionen	44
Prinzipien „ <i>in a nutshell</i> “	46
WPS-Agenda im „Nexus Geflecht“	47
SDGs und Frauen.....	48
Friedensoperationen.....	52
„ <i>Sustained Peace</i> “-Ansatz	54
Humanitärer Weltgipfel/„HDP“	54
Zwischenergebnis	56
Aufgeworfener Regelungsbedarf	56

Normatives und institutionelles Set-up	56
Wirksames <i>Mainstreaming</i>	57
Verhältnis zum Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement	58
Handlungsspielraum und lokale Ebene	59
Neuer Schwerpunkt auf Konfliktprävention?	61
Impulse für eine Refokussierung.....	63
Kapitel 4 - Empirische Analyse (I): Friedensabkommen	64
“Including gender sensitive provisions in peace agreements”	64
„Normativisierung“ der Inhalte der WPS-Agenda.....	64
Fragen der rechtlichen Klassifikation von Friedensabkommen	65
Rechtsfolgenproblematik	67
Analyse (I)	69
Kosovo.....	70
Kolumbien.....	71
Beispiele gender-sensitiver Bestimmungen	72
Diskussion (I)	74
Nachhaltiger – unter welchen Bedingungen?	74
Überwindung von normativen Dilemmata durch Drittparteien	78
Gender-sensitive Friedensabschlüsse.....	78
Schlussfolgerungen (I).....	80
Blick voraus (I)	83
Kapitel 5 - Empirische Analyse (II): Mediation.....	84
“Recognising women’s expertise as mediators”	84
Von Inklusion zu Mediation	84
„Gold Standard“	85
Analyse (II)	86
Diskussion (II).....	89
Formen von Inklusion.....	90
Mediationsbezogene Beobachtungen.....	95
Schlussfolgerungen (II).....	98
Vorzug für „ <i>mindfulness-based</i> “ Friedensvermittlung.....	98

Förderliche Bedingungen für weibliche Mediation	98
Blick voraus (II)	100
Kapitel 6 – Politikempfehlungen „1325- + 20“	102
Quintessenz	102
Nationale Ebene	102
Frauen-sensitives Statebuilding	102
Aufbau eines frauen-spezifischen Mediationstools	103
Internationale Ebene – Positionierung 2020	104
„10-Punkte Katalog“	104
Modellparagraph	105
Literaturverzeichnis	107
Praxisbeispiele	118
1. The Inclusion of Women’s Rights and Gender Equality in the Constitution of the Republic of Kosovo, <i>Daniela Scheiblhofer</i>	118
2. The Colombian Peace Process – Establishing Innovations, <i>Regina Wurm</i> und <i>Denis Mainka</i>	136
3. “To Involve Women Is To Sustain Peace” Weibliches Engagement im kenianischen Friedensprozess 2008 (+10), <i>Christina Seewald</i>	155
4. Aus der Praxis der Friedensvermittlung, <i>Gudrun Kramer</i>	169
5. The Global Network of Women Peacebuilders (GNWP), <i>Mavic Cabrera Balleza</i> und <i>Katrin Fischer</i>	181
Zur Autorin	186
Must know-Documents	187
A. UN Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies 2017	187
B. UN Gender Responsive UNPKOs 2018	191

“There can be no sustainable peace without women’s effective participation in peace processes and peacebuilding”.

Stockholm Declaration
International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding
Global Meeting 2016

Vorwort

Im Jahr 2020 jährt sich die Annahme der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 zur Rolle von Frauen in bewaffneten Konflikten zum 20. Mal. Im Jubiläumsjahr wird Österreich international aufgefordert sein, sowohl eine erfolgreiche Implementierung des Nationalen Aktionsplans vorzuweisen als auch kritisch zu prüfen, welche neuen Herausforderungen in die „Women, Peace, and Security (WPS)“-Agenda aufzunehmen sind.

Das Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement (IFK) setzt sich seit seiner Gründung 1999 analytisch mit der Entwicklung des internationalen Krisen- und Konfliktmanagements auseinander. Die Rolle von Frauen in Friedensprozessen blieb dabei bislang etwas unterrepräsentiert. Diesem Manko soll nun mit diesem Band Rechnung getragen werden. Das Jubiläum bietet dazu einen guten Anlass – viel wichtiger ist aber die Erkenntnis, dass Frauen während bewaffneter Konflikte und beim Ringen um Frieden und Rückkehr zur Normalität eine herausragende Rolle zukommt.

Es trifft sich daher gut, dass sich die Autorin dieses Bandes, Doz. Mag. Dr. Ursula Werther-Pietsch, zu einem einjährigen Forschungsaufenthalt am IFK befindet. Sie verfügt über eine außerordentliche Zusammenschau aller relevanten Entwicklungen und den erforderlichen wissenschaftlichen Tiefgang zur Erörterung der Materie. Aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung im Außenministerium ist sie auch befähigt, allfällige politische Ableitungen zu treffen. Frau Dr. Werther-Pietsch arbeitet in der vorliegenden Studie neue frauen-relevante Trends in Friedensabkommen heraus und zeigt Voraussetzungen für nachhaltigere frauen-sensitive Konfliktvermittlungsmethoden auf.

Damit leistet sie auch einen Beitrag dazu, dass Österreich gut informiert und vorbereitet an diese wichtige internationale Aufgabe herangeht und aktiv dabei mitwirken kann, Friedenssicherung effizienter und inklusiver zu gestalten. Konkrete Empfehlungen der Studie für die nationale und internationale Ebene umfassen Elemente für „Road Maps to Peace“ und die Gründung eines Trainingsmoduls für Friedensverhandlungen. Sie spezifiziert damit das Engagement Österreichs auf dem Gebiet der Konfliktprävention und Mediation von Friedensprozessen.

Lesen Sie selbst!

Abschließend möchte ich an dieser Stelle - gemeinsam mit der Autorin - Frau Bundesministerin für Europa, Integration und Äußeres, Dr. Karin Kneissl, herzlich dafür danken, dass sie diese fruchtbare Kooperation im Sinne eines gesamtstaatlichen Zusammenwirkens ermöglicht hat.

Wien, am 8. März 2019

Bgdr. Dr. Walter Feichtinger
Leiter des Instituts für
Friedenssicherung und Konfliktmanagement
der Landesverteidigungsakademie

ADDRESSING THE MOST PERSISTENT BARRIERS FOR WOMEN'S MEANING- FUL PARTICIPATION THROUGH:

- *Including gender sensitive provisions
in peace agreements*
- *Recognising women's expertise
as mediators*

Bericht der Expertengruppe an den UN-Sicherheitsrat
UN Women, 23. Oktober 2018

Kurzüberblick

Frauen sind in Friedensprozessen in zweierlei Hinsicht aktiv:

1. Als Gestalterinnen, um Gesellschaften nach ihren Vorstellungen und Bedürfnissen aufzubauen und Friedensabkommen auch tatsächlich umzusetzen – und
2. als Gastgeberinnen, die durch Leitung und Mitwirkung an Friedensverhandlungen die Erreichung dieser Ziele erst möglich machen.

Beide Formen der Teilhabe von Frauen – die legislativ-gestaltende und die mediativ-vermittelnde – sind für das Entstehen von ausbalancierten, konfliktresistenten Neuordnungen essentiell. Beide Formen der Mitwirkung sind zugleich zwei Seiten einer Medaille, der Schaffung friedlicher und inklusiver Gesellschaften.

In der vorliegenden Studie werden Elemente von Friedensabkommen untersucht und erfolgreiche weibliche Beteiligung an Friedensverhandlungen aufgezeigt. Aus Fallbeispielen und Best Practice werden konkrete Empfehlungen für die Politikgestaltung auf nationaler und internationaler Ebene abgeleitet.

Abstract

It is a matter of fact that peace is more sustainable when women played their part in negotiating the post-war social contract. Addressing the most persistent barriers for women's meaningful participation in peace processes includes promoting gender sensitive provisions in peace agreements and recognizing women's expertise as mediators. (UN Women, Expert Group Report to the UN Security Council 2018) Female participation rates, i.e. 9 percent representativeness throughout delegations in peace processes, 4 percent signing and 2 percent chief negotiators during the last decade (1992-2011), reflect a worldwide phenomenon of gender disparities in the public sphere.

What is more, normativization of gender-specific topics such as inclusion in political and economic decision-making and gender-sensitive institutions as well as power-sharing arrangements has been a rare exercise, especially at the constitutional level. Implementation is even worse. That is why this study analyses gender-responsive elements of road maps to peace and reveals conducive conditions for women at the negotiation table. Case studies and best practice complement concrete policy recommendations at the national and the international levels.

Abkürzungsverzeichnis

3C	Kohärenz, Koordination, Komplementarität
ADA	Austrian Development Agency
AFG	Afghanistan
AU	Afrikanische Union
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Republik Österreich)
BMI	Bundesministerium für Inneres (Republik Österreich)
BJA	Bundeskanzleramt (Republik Österreich)
BMLV	Bundesministerium für Landesverteidigung
CCLS	Local Consultative Security Committees (frz.: Comités consultatifs locaux de sécurité)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CT	Counter-Terrorism
DAC	Development Assistance Committee (Komitee der OECD)
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration
DFS	Department for Field Service
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
DRC	Democratic Republic of the Congo
EU	Europäische Union
EJIL	European Journal for International Law
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GIWPS	Georgetown Institute for Women, Peace and Security
GNWP	Global Network of Women Peacebuilders
GPG-TF	Global Public Goods-Task Force
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HDP	Humanitarian, Development and Peacebuilding Nexus
HIPPO	High-Level Independent Panel on Peace Operations
HRC	Human Rights Council
ICAN	International Civil Society Action Network
ICC	International Criminal Court
idF	in der Fassung
iVm	In Verbindung mit

IDP	Internally Displaced Person
IDPS	International Dialogue on Peacebuilding and State-building
IFK	Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (dt.: Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung)
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IKKM	Internationales Krisen- und Konfliktmanagement
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IPI	International Press Institute
LRA	Lord's Resistance Army
LVak	Landesverteidigungsakademie
MARWOPNET	Mano River Women's Peace Network
MICs	Middle Income Countries
MSN	Mediation Support Network
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ODI	Overseas Development Institute
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development (dt.: Organisation für wirtschaftl. Zusammenarbeit und Entwicklung)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PA-X	Peace Agreement Database Project
PAM	Peace Agreement Matrix
PBC	Peacebuilding Commission
PfP	Pathways for Peace, Studie der Weltbank
PKO	Peacekeeping Operation
POC	Protection of Civilians
PRIO	Peace Research Institute Oslo
SDG	Sustainable Development Goal(s)
SE	Special Envoy
SGBV	Sexual and gender-based violence
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMM	Special Monitoring Mission
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
SSR	Security Sector Reform (dt.: Sicherheitssektorreform)
UCDP	Uppsala Conflict Data Program

UNDP	United Nations Development Programme
UNDPA	United Nations Department of Political Affairs
UN-GS	United Nations Generalsekretär
UN-GV	United Nations Generalversammlung
UNO	United Nations Organization (auch: UN)
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
UN-SR	United Nations Sicherheitsrat
UN-USG	Under-Secretary-General of the United Nations
UN Women	UN organization dedicated to gender equality and the empowerment of women
USIP	United States Institute of Peace
W4P	Women for Peace
WILPF	Women's International League for Peace and Freedom
WIPNET	Women in Peacebuilding Network
WDR	World Development Report
WPS	Women, Peace and Security
WSK	Wirtschaft, Soziales, Kultur

Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1 Wo stehen Frauen in Friedensprozessen?
- Abb. 2 Beteiligung von Frauen und Zustandekommen von Friedensabschlüssen
- Abb.3 Arbeitsdefinitionen
- Abb. 4 Übersicht über fragile Staaten
- Abb. 5 Das Resolutionswerk
- Abb. 6 “Sustained Approach to Peace”
- Abb. 7 Datenbanken zu Friedensabkommen
- Abb. 8 Formen von Legitimität
- Abb. 9 Gender-sensitive Friedensabkommen
- Abb. 10 Praxiserhebungen
- Abb. 11 Inklusive Friedensverhandlungen – Modelle und Rahmenbedingungen
- Abb. 12 Formen von Inklusion im Überblick

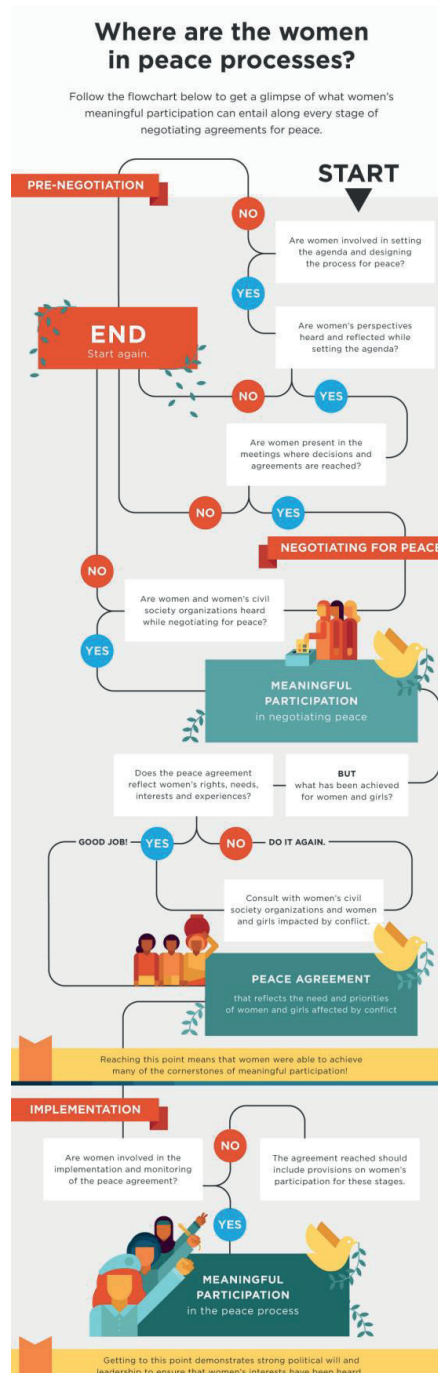


Abb. 1 „So far, so good“
Quelle: UN Women 2018

Appell

Ohne Frauen kein nachhaltiger Friede ist die Botschaft, die Außenminister Heiko Maas am Beginn der Sicherheitsratsmitgliedschaft Deutschlands am 25. Jänner 2019 in New York verkündete. Und tatsächlich, Friede, Nachhaltigkeit, gleiche Rechte und Pluralismus in Gesellschaften, die unter Gewalt, Extremismus und einem sich verengenden „politischen Raum“ leiden, stellen den Gestaltungswillen nicht nur von Frauen vor neue Aufgaben.

In den letzten 15 Jahren hat die Einbeziehung von Frauen in Friedensprozesse deren Zustandekommen und erfolgreiche Umsetzung um 50 Prozent gesteigert. (Meaningful Participation Report 2018: 17) Dies setzt ein Verständnis von Friedensverhandlungen voraus, das nicht nur auf Sicherheitsfragen und politische Machthaber beschränkt ist, sondern einen inklusiven gesamtgesellschaftlichen Prozess darstellt. Die „Women Peace and Security (WPS)“-Agenda des UN-Sicherheitsrats, ins Leben gerufen mit der UN-SCR 1325/2000, hat über die letzten 10 Jahre Instrumente entwickelt, um diesen Zustand eines fortgeschrittenen Demokratieverständnisses zu erreichen; gleichzeitig haben sich aber auch die Rahmenbedingungen und Herausforderungen geändert.

Den herausragenden Leistungen von Frauen, die unter oft harten Voraussetzungen substantielle Beiträge zu Friedensverhandlungen und dem Aufbau inklusiver, friedlicher Gesellschaften eingebracht haben, soll diese Studie gewidmet sein. Mehr noch, es erscheint angebracht, von „*women as drivers of peace*“ zu sprechen, um die Kraft der Beteiligung von Frauen und die Vielfalt der möglichen Einflussnahmen zu umreißen.

Was aber verstehen wir heute unter Frieden? Welchen Platz nehmen Frauen in Friedensprozessen ein und wie werden sie wahrgenommen? Eine Befragung des Global Network of Women Peace Builders (GNWP) im Jahr 2018 von über 670 Frauen aus Afghanistan, Bangladesch, Burundi, Kanada, Kolumbien, Liberia, Mali, den Philippinen, Sierra Leone, Südsudan, Schweden, Syrien und der Ukraine ergab:

- 75 Prozent der lokalen Zivilgesellschaft und Frauen assoziiert mit Frieden Rechtssicherheit, gute Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung, Schutz der Umwelt, Gleichheit. Inklusion und Friedenserziehung werden als essentiell gesehen.

- Um Frieden aufrechtzuerhalten braucht man eine Friedenskultur, die Toleranz und Dialog sowie Inklusion verlangt (26 Prozent der Befragten)
- 50 Prozent sind der Meinung, dass Frauenorganisationen in den Friedensprozess einbezogen wurden, 15 Prozent gaben das Gegenteil an. Herausforderungen liegen in der patriarchalischen Kultur, Mangel an Ausbildung und Bewusstsein, Armut und eingeschränkter Mobilität.
- 10 Prozent halten eine schwache Umsetzung von Friedensabkommen für wahrscheinlich, 70 Prozent gehen davon aus, dass wenig bis keine Umsetzung auf nationaler und lokaler Ebene erfolgte.
- Exklusion von wichtigen Gruppen wie Frauen, Jugend oder Indigene sind Gründe dafür, 35 Prozent gaben an, dass Frauen in die Umsetzung eingebunden waren, nur 5 Prozent gingen von ihrer vollen Beteiligung aus.
- 30 Prozent sprachen von begrenztem Einfluss der lokalen Zivilbevölkerung auf Geberprogramme, 40 Prozent davon, dass es wenig oder keine Einflussmöglichkeiten gibt. (Mavic Cabrera Balleza, Chief Executive Officer, GNWP)

Damit in Einklang begreift die neuere Friedensforschung Frieden nicht mehr nur als Zustand, sondern als Prozess. Dieser muss dadurch gekennzeichnet sein, dass er sowohl in den innerstaatlichen wie in den zwischenstaatlichen Beziehungen auf das Vermeiden von Gewaltanwendung, die Verminderung von Unfreiheit und auf soziale Gerechtigkeit gerichtet ist. Zivilisierung und Frieden bilden eine Einheit. Deshalb sind Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Toleranz und Dialogfähigkeit grundlegende Bedingungen für einen dauerhaften Frieden.¹ Der norwegische Mathematiker und Politologe Johan Galtung, der die Friedens- und Konfliktforschung mitbegründet hat, nennt die reine Abwesenheit von Gewalt einen negativen Frieden. Dagegen besteht ein positiver Friede in der Abwesenheit von struktureller Gewalt. Dazu gehört alles, was Individuen daran hindert, sich voll zu entfalten; Diskriminierung genauso wie die ungleiche Verteilung von Einkommen, Bildungschancen und Lebenserwartungen.²

¹ <https://www.lernhelfer.de/schuelerlexikon/politikwirtschaft/artikel/definitionen-des-friedens>.

² <https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-innen-und-aussen-was-ist-frieden/3679710.html>.

Um an diese erweiterte Aufgabenstellung im Friedenssicherungsrecht innovativ heranzugehen, ist es notwendig, die mit einem neuen Sicherheits- und Fragilitätsverständnis einhergehende Wandlung des Friedensverständnisses gegenüber der Ausgangslage 1945 in eine umfassende Zugangsweise zu „übersetzen“. Friede ist demnach ein Zustand ohne Menschenrechtsverletzung durch völkerrechtsunmittelbare Akteure (Menschenrechtsfriede). (Hobe 2004: 324, Isensee 1995: 37) Positiver menschenrechtlicher Friede stellt in dieser akteursunabhängigen Sicht ein „*global public good*“ dar, das in vielerlei Interdependenzen und Inter-Konnektivität weitreichender Unsicherheit und neuen Formen von Gewalt gegenüber steht. (GPG-TF 2006: „Peace and Security“)

Wie Buzan/ De Wilde (2011) festhalten, hat auch Sicherheitspolitik in langandauernden und von Armut geprägten fragilen Situationen eine geradezu prismatische Konkretisierung erfahren. Entwicklungspolitische Handlungsfelder, Strategien mit Bezug auf natürliche Ressourcen aufgrund von Wasser-, Boden-, Energieknappheit und migrationspolitische Maßnahmen, die im Zuge regional übergreifender Konflikträume verstärkt eingesetzt werden, werden durch eine Reihe von sicherheitspolitisch relevanten Politikbereichen wie Konfliktprävention, Katastrophenvorsorge und Krisenmanagement, Transitionsverwaltung, Demokratisierung und Institutionenaufbau, generell den Konzepten des Peace-, State-, Nation- oder Identity-building, ergänzt. (Rocha-Menocal 2010) Der Grundsatz des „friedlichen Zusammenlebens der Völker und Nationen“, wie schon in der Völkerbundsatzung 1919 verankert (Präambel und Art. 12ff), rückt dabei als Prärequisit von Entwicklung in einer vom rein staatsrechtlichen Denken losgelösten Form in den Mittelpunkt. (Kluglist 2006) Friede wird als ideales Resultat individueller wie kollektiver Selbstbestimmungsprozesse zum politischen Leitmotiv.

„*Womenization of Peace*“?

Dabei ist die dieser Studie zugrundeliegende Annahme klar: Frauen sind Vorreiter(-innen) von Nachhaltigkeit und damit „*drivers of peace*“. Der wachsende Bestand an empirischer Forschung belegt, dass Frauen anders an dieses „*global public good*“ herangehen. Es ist das wichtigste Moment unserer heutigen Zeit, die Herausforderung der Schaffung eines nachhaltigeren, in allen Strukturen der Gesellschaft verankerten Friedens anzunehmen und mit den besten Mitteln auszustatten. Wie kann der Beitrag von Frauen zur Erreichung eines nicht auf gewaltsamer Auseinandersetzung beruhenden „*endstate*“ zum Wohle aller aussehen? Die starke Beteiligung von Frauen an

Friedensprozessen korreliert mit der Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens und der Umsetzung von Friedensabschlüssen. Aber nur drei von elf Friedensabkommen, das ist mehr als ein Viertel, die 2017 geschlossen wurden, enthalten frauen-sensitive Bestimmungen.³ Das führt zur Frage, ob und in welchen Bereichen auch rückläufige Trends zur Gleichberechtigung von Frauen das „Resolutionswerk“ möglicherweise aushebeln.

Die Rolle von Frauen in Friedensprozessen wurde erstmals in der UNSCR 1325 international anerkannt, gefolgt von einer nunmehr fast 20-jährigen Praxis der Internationalen Gemeinschaft zur Umsetzung der Forderungen. Rezente Literatur spricht sogar von einem Boom („*flurry of activity*“, Charlesworth/Chinkin 2013: 45). Kritische Stimmen zeigen jedoch auf, dass strukturelle Hindernisse und fehlender politischer Wille zu einer Situation des Stillstands bei gegebener erhöhter Aufmerksamkeit gegenüber frauen-relevanten Themen im internationalen Krisen- und Konfliktmanagement geführt hat. Damit ist ein Trend eingetreten, der den bezeichnenden „*rhetoric-versus-reality-gap*“ der UNO zu bestätigen scheint. (Seibel, 2012: 174; Global Study 2015: 29)

Untersuchungen, inwieweit eine Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen, Mechanismen zum Interessenausgleich, staatlichen Institutionen oder in der Umsetzung von Friedensabkommen die Nachhaltigkeit der erzielten Friedensabschlüsse erhöht, sind immer noch rar: So konnten Bell/O'Rourke für den Zeitraum 1990-2010 nachweisen, dass nur 16 Prozent der Friedensabkommen weltweit explizit auf die Bedürfnisse und Rechte von Frauen Bezug nehmen (Bell/O'Rourke 2010, University of Ulster, auf der Basis von 585 Friedensabkommen). Dabei spricht unter der Prämisse, dass Frauen ihre Interessen vertreten „dürfen“, folgender Zusammenhang für eine solche Beteiligung: Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Friedensabkommen länger als 15 Jahre hält, steigt um 35 Prozent, wenn Frauen am Friedensprozess beteiligt waren. (Stone 2015, Krause 2018) 83 Friedensabkommen zwischen 1989 und 2004 bestätigen, dass Inklusion deren Lebensdauer substantiell verlängert hat. (Nilsson 2012) Dies gilt vor dem Hintergrund des wahrscheinlichen Fehlschlagens von 40 Prozent aller Friedensabschlüsse nach 5 Jahren durch das Wiederaufflammen bewaffneter Konflikte (WDR 2011). Die Hypothese, dass Friedensabschlüsse unter Mitwirkung von Frauen nachhaltiger sind, muss allerdings differenziert betrachtet werden. frauen-spezifische Themen können je nach Kontext

³ <http://www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2018/10/infographic-womens-meaningful-participation-builds-peace>.

und Inhalt, Konfliktphase oder kulturellem Verständnis auch konflikttreibende Faktoren sein. (McCulloch 2012, Castillejo 2011, Paffenholz 2016).

Dieser Zusammenhang zwischen UNSCR 1325 und Friedensabschlüssen macht es interessant, den Beitrag von Frauen in der Gestaltung und Umsetzung von Friedensprozessen zu analysieren. Die Studie arbeitet die konkreten Auswirkungen heraus und setzt dort an, wo die Praxis einen Weg zu sozialer Kohäsion, Gleichberechtigung sowie einem selbstbestimmten Leben in friedlichen und inklusiven Gesellschaften weist:

1. Dazu sollen modellhafte frauen-spezifische Bestimmungen in Friedensabkommen identifiziert werden. Der Zugriff auf die aktuelle PA-X Datenbank zu Friedensabkommen eröffnet die Möglichkeit, an die vergleichenden Arbeiten von Bell/ O'Rourke anzuknüpfen. Interessant sind die Gewichtungen für ein gender-balanciertes Friedensvertragswerk.
2. Der Fokus auf Frauen, die als Mediatorinnen eine wichtige Rolle im Gefüge von Staatsbildungs- und verfassungsgebenden Prozessen übernommen haben, ist für eine Optimierung von Konfliktvermittlung zentral. Dazu zeigt die Studie Beispiele aus Kenia, dem Kosovo, Kolumbien und dem Netzwerk der GNWP auf.

Jüngste Entwicklungen in Äthiopien lassen weder den Stoff zu mehr Feldforschung noch die Hoffnung geringer werden, dass die angesprochenen Themen zu einer leisen, aber steten (R-)Evolution der Dinge Antrieb geben und die Grundfesten für bleibenden Frieden verwirklichen helfen.

Das Ziel dieser Studie ist es daher, durch multilaterale und empirische Analyse neue Wege auf dem Gebiet der Friedensvermittlung durch Frauen und frauen-sensitive (Beg-)Leitung von Friedensprozessen aufzuzeigen.

Zunächst soll ein kurzer Blick auf aktuelle Policy-Konzepte und Entwicklungen geworfen werden, die den Rahmen für „1325 + 20“ bilden.

Kapitel 1 – Einleitung

Im Folgenden soll die Einbettung des Themas in den internationalen Stand der Debatte erfolgen, woraus sich Forschungsfragen, Aufbau und Methodik ergeben.

Politikrelevante Konzepte und Entwicklungen

Rund um UNSCR 1325 spielen eine Reihe von Handlungsfeldern des externen Engagements in Krisen und Konfliktregionen eine entscheidende Rolle für die Art und Weise, wie die internationale Gemeinschaft auf Konflikt und Fragilität reagiert und negative Auswirkungen einzudämmen versucht. Diese Handlungsfelder reichen von Frühwarnung über Friedenssicherung und humanitäre Aktion, Peacebuilding und Konflikttransformation, Statebuilding einschließlich Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit bis zum verantwortungsvollen Migrationsmanagement. Gleichzeitig ist seit dem Ende des Ost-West Konflikts, der eine verstärkte Einbindung der Gebergemeinschaft in interne, niedrigschwellige und asymmetrische Konflikte auslöste, in der Praxis eine Vielzahl an Waffenstillstandsabkommen und Friedensabschlüssen entstanden, die einen breiten gemeinsamen Lernprozess in der Bewältigung von fragilen Situationen eingeleitet haben.

Die Studie basiert auf einem modernen Verständnis von Staatsbildung. (UNSCR 2282/2016 „Sustained Peace“) *„Asking who won a given war is like asking who won the San Francisco earthquake. [T]here is no victory but only varying degrees of defeat.”* (Kenneth Waltz) Oder, in den Worten von Gulielmo Verdirame: *„To win a war you need your former enemy.”* (EJIL) Erfolgreiche Statebuilding-Konzepte unterstützen aus dieser Sicht überwiegend genuines und nach eigenen Gesetzen und Regeln ablaufendes, kontextbezogenes Geschehen, im Rahmen dessen sich Gesellschaften neu ordnen und zu einem friedvollen und inklusiven Zusammenleben finden. (OECD Statebuilding Guidelines 2010, SDG 16) In dieser Zielsetzung treffen sich konstruktive nationale und lokale Akteure und die internationale Gebergemeinschaft, deren Beitrag im Zusammenwirken auf Mediation, Konflikttransformation sowie – zunehmend – toolbasiertes Engagement ausgerichtet ist. (Werther-Pietsch 2019)

Im Rahmen der WPS-Agenda nehmen UNSCR 2106 und 2122, beide aus dem Jahr 2013, diesen Zugang auf: Frauen schlüpfen in die Rolle von *„agents of change“*, sie werden nicht mehr nur als *„Opfer“* wahrgenommen,

sondern als Akteurinnen für Frieden und Stabilität. In dem auf Post-Konflikt-Situationen abgestellten Setting der beiden Resolutionen geht es um tiefgreifende Transformationsprozesse, in denen verschiedene Perspektiven zur ausgleichenden Balance der Interessen eingebracht werden müssen, um zu nachhaltigen Ergebnissen zu kommen. Damit wird der holistische Zugang der Pathways for Peace Studie vorweggenommen, der bestätigt, dass „*post-conflict peacebuilding*“ konfliktpräventive Dimensionen hat und nicht isoliert betrachtet werden kann.

Hier wird die Perspektive von Frauen als ein „*Mainstream*“-Faktor benötigt, nicht nur frauen-spezifische Themen spielen eine Rolle, sondern deren Sicht auf generelle Problemlagen im Staat und die Ordnung des öffentlichen Lebens. Dem steht eine ernüchternde Statistik gegenüber: Nur 9 Prozent der Delegierten von Friedensverhandlungen sind Frauen, 4 Prozent haben ein Friedensabkommen unterschrieben und maximal 2 Prozent der „Hauptverhandler“ waren Frauen. Diese Herausforderungen sind auch bereits im *Results Framework* der UNO 2011-2020 reflektiert. (Goal 2, UN *Strategic Results Framework on WPS* 2011-2020, S/PRST/2010/22) Die folgende Abb. 2 macht zudem auf einer quantitativen Ebene deutlich, dass mit stärkerem Einsatz von Frauen in Verhandlungen die Wahrscheinlichkeit eines Friedensabschlusses steigt.

Abb. 2 Beteiligung von Frauen am Zustandekommen von Friedensabschlüssen
Relation between the influence of women in peace processes and processes' outcomes and implementation¹⁴

Influence of Women in the process	Ongoing negotiations	No agreement reached	Agreement reached/ No implementation	Agreement reached/ Partial implementation	Agreement reached/ Implemented	Agreement reached/ Ongoing implementation
None to weak		Ache Colombia Georgia Abkhazia Moldova Cyprus	<u>Rwanda</u> Turkey Armenia Israel Palestine Geneva process	<u>IP-Oslo</u> <u>Mali</u>	<u>Tajikistan</u>	Kyrgyzstan
Moderate	Turkish-Kurdish	Egypt Sri Lanka	<u>Eritrea</u> <u>Somalia I</u> <u>Somalia II</u> Darfur Somalia III Togo	Solomon Island Macedonia Nepal	Afghanistan Benin <u>El Salvador</u>	
Strong		Fiji		<u>Guatemala</u> <u>Mexico (Chiapas)</u> Burundi <u>Mali Northern</u>	DR Congo Kenya Liberia NIreland PNG <u>Somaliiland</u> <u>South Africa</u>	Yemen

*underlined cases were completed before the passage of Resolution 1325¹⁴

Quelle: Global Study 2015: 42

Die Hypothese, dass eine Beteiligung von Frauen Verhandlungen, Mechanismen, Institutionen und die Umsetzung von formalen Friedensabkommen nachhaltiger machen, wurde im Zuge der 2015 High Level Review zur Implementierung von UNSCR 1325 durch Forschung damit nochmals bestätigt. Dennoch ist die Faktenlage durchwachsen, da wie jede Kernstaatsfunktion auch der Bereich der Gleichberechtigung eine hochsensible politische Arena darstellt und die Trias „*Empowerment – Participation – Leadership*“ von Frauen kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und vielfach machtpolitischen Abwägungen im gesellschaftlichen Gefüge – national wie aus internationaler Sicht - ausgesetzt ist. Die Annahme, eine Beteiligung von Frauen könnte Friedensprozessen grundsätzlich hinderlich sein, konnte jedoch zwischenzeitlich mittels empirischer Daten gesichert ausgeräumt werden. (Paffenholz 2014: 70)

Vor diesem Hintergrund soll geprüft werden, wie sich Impulse des Reformjahrs 2015 der UN, zu dem neben der globalen Umsetzungsstudie von UN Women auch die Welt-Entwicklungsziele mit deutlichen Auswirkungen auf frauen-spezifische Agenden – insbesondere SDG 5 und 16, deren Ziele und Indikatoren horizontale Ungleichheit ansprechen (5.1, 10.2, 10.3) – und der Bericht zur Reform des Peacekeeping („HIPPO Bericht“) zäh-

len. Wie hat sich dieses „Reformpaket“ auf die Umsetzung der friedenspolitischen Ziele von UNSCR 1325 ausgewirkt? Änderungen in der Friedensarchitektur der UN wie die Gründung der Peacebuilding Commission haben – ohne ausdrücklichen Frauenschwerpunkt – in den verschiedenen Pionierländern zusätzlich Verbesserungen herbeigeführt, Fortschritte sind vom „*Sustained Peace*“-Ansatz zu erwarten, dessen Einwirkung auf die Peace- und Statebuilding-Landschaft noch aussteht.

Stand der Debatte

Hauptanliegen der WPS-Agenda

UNSCR 1325 beschäftigt sich mit dem „*disproportionate and unique impact armed conflict has on women and acknowledges the important role of women’s participation in the prevention and resolution of conflicts, in peacebuilding and peacekeeping*“. (Symposium Wien 2015) Oder wie Thania Paffenholz zurecht feststellt, „*that female participation rates reflect a worldwide phenomenon of gender disparities in the public sphere*“ (Paffenholz 2016: 35) Hauptaussage bleibt die Unterrepräsentiertheit von Frauen in Friedens- und Sicherheitsfragen. Hauptanliegen der WPS-Agenda sind daher die „*otherness*“ in der weiblichen Wahrnehmung von Konflikten und deren Lösungsmethoden, die nachhaltige Herangehensweise an Gesellschaftsprobleme, das „Zuhörenkönnen“ („*mindfulness*“, Empathie) und die stärkere Akzeptanz einer tiefenpsychologischen Wertung von Fakten in der Mediation von Konflikten.

Die Zusammenschau der Forschungsergebnisse von „Women for Peace (W4P)“ der OECD, das „*Broadening Participation Projekt*“ des Geneva Institute, Arbeiten von Frida Madrid, der Pathways for Peace Studie 2018 der Weltbank und UNDP, UN Women, dem UN Peacemaker Stand-by Team sowie der Edinburgh Law School u.a. zeigt sich in der Analyse der Ausgangslage einig:

- Ungleichheit, Gewalt, Konflikt und Fragilität verstärken sich gegenseitig (PfP 2018, OECD 2017, IDPS Stockholm Declaration 2016).
- Frauen und Männer sind von Konflikt und Fragilität unterschiedlich betroffen. Während Männer mehrheitlich als Soldaten in Kampfhandlungen eingesetzt sind, stehen Frauen eher einem Kon-

tinuum von Unsicherheit vor, im und nach dem Konflikt gegenüber. (Crespo-Sancho 2017)

- Sexuelle und gender-basierte Gewalt ist in Konflikt- und Nachkonfliktsituationen höher (Kelly 2017 u.a.), die Mobilität von Mädchen ist oft sehr eingeschränkt, ebenso Zugang zu Schule, Beruf und anderen Angebote (UN Women 2015).
- Dazu werden Kinder, die Gewalt erlebt haben, selbst leichter zu Tätern oder Opfern sexueller Gewalt, erleben psychologische Traumata und negative Wirkungen auf kognitive und soziale Entwicklung (Betancourt et al. 2012).
- Gesellschaften mit ausgeprägten Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und hohem Grad an gender-basierter Gewalt tendieren leichter zu internen Konflikten und intensivierten Formen von Gewalt wie Massenvergewaltigung im Konflikt, weshalb diese Fakten insbesondere zur Früherkennung von Aggression beobachtet werden. (GIWPS and PRIO 2017).
- Traditionelle Rollen von Frauen werden im Kontext von Konflikt und Fragilität durchbrochen, was ironischerweise auch eine Chance für Weiterentwicklung in Bezug auf Gleichberechtigung darstellt (Scheibelhofer 2017: 9, mit weiteren Nachweisen).
- Eine bleibende starke Führungsrolle von Frauen, deren Erfahrung und Teilnahme im politischen, sozialen und ökonomischen Leben kann daher auch zu nachhaltigerem Frieden beitragen. (O'Reilly, O Súilleabháin and Paffenholz 2015; Paffenholz et al. 2017)

Dabei ist der Diskurs zur Stärkung von Frauen seit 2013 zunehmend mit dem seit 2008 intensiv geführten **Diskurs zu Konflikt und Fragilität** zusammengewachsen. General Recommendation No. 30 des CEDAW-Komitees zu „Women, Peace and Security“ vom 1.11.2013 ist einer der frühen Anstöße, die den Zusammenhang zwischen Ermächtigung („*Empowerment*“), Führerschaft („*Leadership*“) und aktiver Teilnahme („*Partizipation*“) von Frauen an Friedensprozessen und Überwindung von staatlicher und gesellschaftlicher Fragilität herstellen. Dieses Schlüsseldokument steht auf dem Kreuzungspunkt des alten engen Verständnisses von bewaffneten Konflikten und der breiten Interpretation von fragilen Situationen als neuem maßgeblichem Konzept, das erst nach Beschlussfassung zu UNSCR 1325 entwickelt wurde. Was zum damaligen Zeitpunkt jedoch als innovativ entscheidend angesehen werden muss ist, dass die UNSCR 1325 den Überwachungsmechanismen der Frauenrechtskonvention 1979 (CEDAW) unterstellt wird. Die Anerkennung der Relevanz einer konsequenten Gen-

derperspektive für nachhaltigen Frieden und Sicherheit kulminiert bislang in der Stockholm Declaration im Rahmen des International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding 2016.

Mit der jährlichen WPS-Debatte im UN-SR hat sich eine **Quasi-Institutionalisierung** der Agenda entwickelt, die über mangelnde formale Anpassungen und strukturelle Entwicklungsschübe nicht hinwegtäuschen darf. Allerdings spiegelt diese Entwicklung auch den in anderen politisch sensiblen Bereichen des internationalen Rechts vorhandenen Trend einer Abkehr von den klassischen „harten“ Völkerrechtsquellen (Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs) hin zu „*soft law*“ wider. Vor dem Hintergrund der Erosion des Multilateralismus und einem „Zeitalter des effektiven Bi-/Unilateralismus“ (Werther-Pietsch, 2019: 156) gilt dies als der vermeintlich geeignetere Weg zur Weiterentwicklung von universellen Anliegen. (Nolte/Krieger, vgl. jedoch UN Migration Compact, Ministerratsbeschluss vom 31.10.2018)

Auch der **internationale Rechtsraum**, in dem sich die Frauenagenda bewegt, hat sich geändert. Eminente Fortschritte im internationalen Strafrecht wie die zunehmende Inkriminierung von Kriegsverbrechen an Frauen (Art. 8 ICC Statut) einschließlich des (gewohnheitsrechtliche) Herausbilden eines diesbezüglichen Amnestieverbotes sind hier zu nennen. (UNSCR 1820/2008 und 2106/2013) Die konsistente Umsetzung dieser normativen Errungenschaften durch internationale und nationale Rechtsprechungen bleibt noch abzuwarten. (Giammarinaro 2018) Mit den Herausforderungen durch langdauernde Krisen und entwurzelte Bevölkerungsgruppen in perpetuierten Flüchtlingscamps bei erhöhter Mobilität und Migration (IKRK Jahresbericht 2015) ist der Druck auf eine Weiterentwicklung des internationalen humanitären Rechts und von international anerkannten Leitlinien des IKRK gewachsen. Die Welt-Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals) sprechen offene Fragen betreffend Klimawandel und Umweltschutz, inklusives Wirtschaften, die Verwendung neuer Energieformen, rurale versus städtische Entwicklung etc. an, die schwerwiegende *Trade-offs* für nationale Regierungen und private Akteure aufwerfen. Darüber hinaus sind Trends zu Radikalisierung und neue Gewaltformen (Neumann 2017) hinzugekommen und normativ abzustecken.

Ein eigener Handlungsstrang hat sich rund um **Mediation von Friedensprozessen** durch Frauen entwickelt. Hier hat die UNO 2017 Leitlinien vorgelegt. Es ist evident, dass zu wenige Frauen Posten als Chefverhandle-

rinnen oder leitende politische Funktionen in Friedensprozessen bekleiden. Neben eminenten Repräsentantinnen wie der deutschen Bundeskanzlerin Merkel insbesondere in Bezug auf die Ukraine Krise, wenn auch zurückhaltender an den Schauplätzen Libyen und Syrien, gibt es eine Reihe von erfahrenen Politikerinnen und Diplomatinen wie zum Beispiel die Schweizerin Christine Schraner Burgener, die vom UN-GS am 15. November 2018 zur Sonderbeauftragten für den Friedensprozess in Myanmar bestellt wurde, oder das UN Standby Team, angesiedelt in New York, das u.a. mit hervorragenden Frauen besetzt zur Konfliktvermittlung zur Verfügung steht.

Forschungsrelevante Definitionen

Im Rahmen der Studie wird ein bestimmtes Verständnis für Begriffe von Relevanz auf die Umsetzung von UNSCR 1325 wie Gewalt, Konflikt, Fragilität oder Resilienz vorausgesetzt, die einer dynamischen Entwicklung unterliegen. So werden zum Beispiel Konflikte, wie aus den Datenanalysen des Heidelberger Konfliktforschungsinstituts (HIIK) und des Uppsala Conflict Data Programms (UCDP) hervorgeht, überwiegend nicht formell eröffnet und schon gar nicht formell abgeschlossen.⁴ Das hat Auswirkungen auf die Fragestellung einer wirksamen Beteiligung von Frauen in bestimmten Konfliktphasen. Ebenso machen nicht-staatliche bewaffnete Akteure wie Milizen und Rebellengruppen im Vergleich zu nationalen Streitkräften das Gros der Sicherheitsbedrohungen in Konfliktsituationen heute aus, was wiederum Auswirkungen auf die Frage der Schaffung von Zonen menschlicher Sicherheit für Frauen hat – ein Faktum, auf das auch die WPS-Agenda noch normativ zu reagieren hätte.

Um diese Entwicklungen abbilden zu können, stützt sich die Studie auf die OECD States of Fragility Reports (seit 2016), die alle Formen von Gewalt wie häusliche, aber auch Suizid-Gewalt miteinschließen und die Datenlage – somit das Verständnis der Herausforderungen - erheblich verbreitert haben. Ebenso werden die Begriffsdefinitionen Fragilität und Resilienz, wie sie grundlegend aus den Arbeiten zum Weltentwicklungsbericht 2011 hervorgingen, als Referenzrahmen herangezogen und mit Elementen aus den Strategien im Bereich Friede, Sicherheit und Entwicklung wie den Leitlinien der deutschen Bundesregierung 2017 ergänzt. Weiters bezieht die Studie die Erkenntnisse der bereits zitierten Flagship-Studien „Pathways

⁴ <https://hiik.de/>, <http://ucdp.uu.se/>.

for Peace“ (PfP) von Weltbank und UNDP 2018 sowie den „World Development Report“ (WDR) der Weltbank 2011 grundlegend mit ein.

Der folgenden Reihe an Begriffen kommt im Rahmen der Studie grundlegende Bedeutung zu. Die Ausdrücke „*Gender*“, „*Gender Analysis*“, „*Gender Mainstreaming*“, „*Gender Equality*“ und „*Gender Parity*“ sind in der Policy zu gender-sensiblen UN-Missionen 2018 beschrieben (Must-know Documents B). Die weiteren folgenden forschungsrelevanten Arbeitsdefinitionen werden, wo möglich, dem maßgeblichen multilateralen Policyrahmen entnommen.

BEGRIFF	ARBEITSDEFINITION/QUELLE
Friede	<i>“Recognizing that ‘sustaining peace’, as drawn from the Advisory Group of Experts report, should be broadly understood as a goal and a process to build a common vision of a society, ensuring that the needs of all segments of the population are taken into account, which encompasses activities aimed at preventing the outbreak, escalation, continuation and recurrence of conflict, addressing root causes, assisting parties to conflict to end hostilities, ensuring national reconciliation and moving towards recovery, reconstruction and development, and emphasizing that sustaining peace is a shared task and responsibility that needs to be fulfilled by the Government and all other national stakeholders, and should flow through all three pillars of the United Nations engagement at all stages of conflict, and in all its dimensions, and needs sustained international attention and assistance.” (UNSCR 2282/2016, para. 7)</i>
Gewalt/Konflikt	<p>Für die Zivilbevölkerung wird Gewalt zur Normalität, „warlords“ werden Modellfiguren, die Wirtschaft bleibt ungeregelt und die Staaten lange Zeit fragil. (Werther-Pietsch 2017b: 37-56) Gewaltsamer Konflikt ist nach Jahrzehnten relativen Rückgangs wieder gestiegen. Neue Charakteristika:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensität der Kriegsführung, v.a. in MICs • gestiegene Zahl bewaffneter Gruppen sowie • transnatioale Effekte und Internationalisierung (Pathways for Peace, Fragile States Report, Geneva Declaration 2015, UCDP 2017)
Fragilität	<i>“By the OECD/DAC’s own definition, ‘States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations’ (OECD/DAC 2007). [...] We propose modifying the OECD/DAC definition of a fragile state, simply as one unable to meet its population’s expectations, manage changes in expectations and capacity through the political process. Fragility arises from substantial disequilibrium in state-society relations. [...] There are extreme events of shocks that might produce fragility in even apparently resilient states; our greater concern is with chronic fragility, which renders states less resilient to shocks.” (OECD 2008: 16)</i>

Resilienz

„Ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner” (IFRC 2015)

„States are resilient when societies feel they are becoming better off and have hope in the future. [...] A resilient society featuring democracy, trust in institutions, and sustainable development lies at the heart of a resilient state.” (EU Globalstrategie 2016)

Friedensabschluss

Die Studie geht von einem breiten Verständnis aus, das gesamtgesellschaftliche Prozesse als friedensbildende Prozesse begreift. Verfassungsgebende Prozesse, die eine ähnliche Neuordnungsfunktion für das Staatsgefüge aufweisen, jedoch weiter in die Post-Konfliktphase hineinreichen können, sind hier mitinkliert (CEDAW General Recommendation Nr. 30) Die Natur des kontemporären Konflikts - Proliferation von Akteuren, Komplexität - erfordert neue Ansätze zu Prävention und Resolution. Damit einher geht ein Trend von humanitärer Hilfe zu Kampf gegen gewaltsamen Extremismus und *Counter-Terrorism* (CT).

Mehr als Friedensprozesse im klassischen Post-Konflikt Szenario stellen sich heute die Fragen von Gewalt, Extremismus und anti-demokratischen Tendenzen erneut und schärfer. Die WPS-Agenda wird eine Kurskorrektur in Richtung schwälenden Konflikten, latenten strukturellen Gewaltsituationen vornehmen müssen, um Relevanz aufrechtzuerhalten und zu verbreitern.

Mediation/Konflikt-Friedensvermittlung

“Mediation support is a distinct function entailing reinforcement and assistance in facilitating the work of the team.” (UNGS Report 2017: United Nations Activities in Support of Mediation). “It is:
—voluntary, requiring consent of the parties;
—leaves autonomy to the parties, [...]
—provides for an inclusive space in which conflicting parties can share sensitive issues;
—relies on the mediator’s impartiality;
—based on the mediator’s observance of confidentiality.”
(OSCE 2013: 6)

Meaningful Participation

Fähigkeit, Anliegen vor- und einzubringen vor, während und nach Friedensverhandlungen. Dies kann umfassen: bestimmte Themen auf den Verhandlungstisch zu bringen, Themen in Friedensabkommen zu verankern oder den Beginn oder Abschluss (Unterzeichnung) von Friedensverhandlungen zu verlangen, wobei die Haltung gegenüber einem Verhandlungsergebnis positiv wie negativ sein kann. Relevant sind Möglichkeiten der Einbringung von Anliegen von Vorverhandlungsphase bis Implementierung, Friedensverhandlungen, Transition, Verfassungsgebungsprozesse einschließlich Teile der Übergangsregierung (z.B. Comprehensive Peace Agreement Liberia 2003). (Global Study 2015: 34, „heterogeneity and intersection“)

“Women’s participation refers to women actively engaging as full members in mediation and dialogue processes as parties to the talks, mediators, negotiators, envoys, or advisers. This can be at the highest Track 1 levels, or alternatively at Track 2 or Track 3 grassroots level. Beyond numbers, it includes the quality, conditions and influence of such a presence.” (EU Council, Concept on Mediation and Dialogue 2009)

Inklusive Friedensprozesse

“The best way to prevent societies from descending into crisis - including but not limited to conflict - is to ensure they are resilient through investment in inclusive and sustainable development. For all countries, addressing inequalities and exclusion, making institutions more inclusive, and ensuring that development strategies are risk-informed are central to preventing the fraying of the social fabric that could erupt into crisis.” (UN and World Bank 2017: 3)

“Inclusivity is the extent and manner in which the views and needs of conflict parties and other stakeholders are represented and integrated into the process and outcome of a mediation effort.” (UN Guidance for Effective Mediation 2012; Moin 2011)

Transformativer Wandel

Potential zur Veränderung von politischen Strukturen, Normen und Werten von Staaten und Gesellschaften. WPS-Agenda erneuern durch menschenrechtliche und gender-sensitive Zugänge, feministische Analyse der politischen Ökonomie, Kapazitätsbildung, nachhaltige *Movement Policy* (Meaningful Participation Report 2018: 37)

	Erleben einer „neuen Normalität“ durch „ <i>windows of opportunity</i> “ (Ansätze bei ISIS, Kurdistan) (International Criminal Court, Office of the Prosecutor’s Policy Paper on Sexual and Gender-based Crimes von Juni 2014)
Holistischer Zugang	<i>“Emphasizing the importance of a comprehensive approach to sustaining peace, particularly through the prevention of conflict and addressing its root causes, strengthening the rule of law at the international and national levels, and promoting sustained and sustainable economic growth, poverty eradication, social development, sustainable development, national reconciliation and unity including through inclusive dialogue and mediation, access to justice and transitional justice, accountability, good governance, democracy, accountable institutions, gender equality and respect for, and protection of, human rights and fundamental freedoms.” (UNSCR 2282/2016, para. 11)</i>
Comprehensive Approach/ 3C Ansatz	<p><i>„Any successful operationalization of a Comprehensive Approach in the future will be based on a couple of key elements:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>– The sine-qua-non prerequisite is the willingness of all involved individuals, departments, and organizations to implement the approach, which would mean “a real cultural revolution – breaking with conventional thinking, and re-organizing to be able to work together more effectively.” (NATO SG Rasmussen 2010)</i> <i>– The development of a Planning and Operating Mechanism and its tools to cope with the multi-dimensional interdependencies, be it civil security, political governance, economy & infrastructure, or social systems, as well as to carry out concerted actions on the basis of joint strategies.</i> <i>– A functioning interacting triangle of peacebuilding and state-building, consisting of the three elements transparency, ownership and progress (result-orientation and joint monitoring).</i> <p><i>(Starlinger in Werther-Pietsch 2017b: 207f)</i></p>

Kapitel 2 – Zielsetzungen der Studie

Forschungsfragen

Aus diesem Einstieg ergeben sich folgende Cluster von Forschungsfragen mit der Zielsetzung, das Wissen um den Beitrag von Frauen in Friedensprozessen zu schärfen und eine Beteiligung von Frauen an Friedensvermittlung und Staatsaufbau zu stärken:

- **Multilaterale Dynamik:**
 - Wie kann die WPS-Agenda normativ vorangetrieben werden, welche Readjustierung und Fokussierung auf neue Schwerpunkte kann das Momentum der erfolgreichen Leitung durch die „1325 culture of resolutions“ aufrechterhalten bzw. vertiefen?
- **Frauen-spezifische Elemente in Friedensabkommen:**
 - Welche frauen-spezifischen Bestimmungen sind Gegenstand von Friedensverhandlungen? Wie werden/wurden sie umgesetzt? (Zeitraum 2010 – heute)
 - Sind Prozesse der Verfassungsgebung und der Aufbau inklusiver Institutionen von der bestehenden Kultur der Resolutionen ausreichend/systematisch erfasst?
 - Wie können neue Themen wie Deradikalisierung, Frauen auf der Flucht oder komplexe Situationen von Rückkehr erfasst werden?
 - Welche Bedingungen müssen gegeben sein, damit die Beteiligung von Frauen positive Auswirkungen auf die Nachhaltigkeit von Friedensschlüssen/-prozessen entfalten kann?
- **Teilnahme von Frauen in Friedensprozessen:**
 - Welche Zugänge/Rolle haben Frauenbewegungen und Frauengruppen zum/im „political settlement“? Sind rückläufige Tendenzen zu erkennen?
 - Fallunterscheidung: Wie wird die Inklusion u./od. gleichberechtigte Teilnahme im Sinn von „meaningful participation“ von Frauen in Situationen *ohne* formale Friedensschlüsse, insb. in langdauernden Konflikten bewältigt?

- Mediationsspezifische Fragestellungen:
 - Welche grundlegenden gesellschaftlichen Voraussetzungen/Bedingungen müssen für die Akzeptanz von Frauen als Mediatorinnen vorliegen?
 - Förderliche und hemmende Faktoren für Mediatorinnen?
 - Welche Rolle kann die Gebergemeinschaft für inklusives „*political settlement*“, Konflikttransformation und Unterstützung von Mediatorinnen spielen?

In der Studie können naturgemäß nur Teile dieser umfassenden Fragestellungen bearbeitet werden. Das „Frauen-Thema“ hat bereits weitgehende akademische, empirische, friedens-, außen- und sicherheitspolitische, aber auch entwicklungspolitische und feministische Resonanz erfahren. Gründe für die bescheidenen Fortschritte liegen in der Vielzahl an betroffenen Materien, die nahezu alle Bereiche des politischen öffentlichen Lebens erfassen. Bei Anliegen, die mehr als die Hälfte der Bevölkerung betreffen, ist das eine enorme Bandbreite, der mit „*Mainstreaming*“ frauen-spezifischer Maßnahmen entgegengetreten werden muss.

Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor Gewalt, Geschlechterrollen in bewaffneten Auseinandersetzungen und geschlechter-spezifischer Gewalt als massive Frauenrechtsverletzungen sind wie reproduktive Gesundheit, Bildung, legale Modelle der Arbeitsmigration für Frauen, besondere Betroffenheit von Frauen vor Ort, auf Transitrouten, in Erstaufnahmелändern, Flüchtlingsschutz, Kampf gegen gewaltbereiten Extremismus, organisierte Kriminalität einschließlich Menschenhandel sowie wirtschaftliche Sicherheit, Anti-Diskriminierungsprogramme, soziale Gerechtigkeit und sozio-ökonomische Gleichheit oder Gender Responsive-Budgeting *per se* eigene Forschungsgebiete und spezifische Punkte, die als Inhalte für Friedensabkommen in bestimmten Kontexten in Frage kommen, aber in der Studie nicht vertieft werden können.

Aufbau

In der Studie soll zunächst auf die multilateralen Grundlagen, Entwicklungen und den neuen Regelungsbedarf eingegangen werden (Kapitel 3), wobei insbesondere die Hinweise auf Partizipation von Frauen und deren Rolle in Friedensprozessen sowie die Inter-Konnektivität verschiedener Handlungsstränge der UN herausgearbeitet werden: Was wurde schon bedacht, wo liegen Schwächen, wo sind Lücken auszumachen? Der wichtigste

Trend, der in Kapitel 3 beschrieben wird, ist die Vernetzung bzw. das Zusammenwirken der einzelnen Handlungsfelder im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement wie bei humanitärer Hilfe, Peacebuilding, „*early recovery*“, langfristigem State-(Institution-)building und Entwicklungszusammenarbeit. (Brown/Stewart 2009)

Zur Aufarbeitung der Forschungsfragen gehen die Kapitel 4 und 5 auf zwei Empfehlungen der Expertengruppe 2018 ein: „*Including gender sensitive provisions in peace agreements*“ und „*Recognizing women’s expertise as mediators*“:

- In Kapitel 4 werden aktuelle Friedensabkommen von 2010 bis heute auf frauen-spezifische Bestimmungen hin analysiert und ein Vergleich zur Baseline Study 2010 (Bell/O-Rourke 2010) gezogen. Aus einzelnen „erfolgreichen“ Verankerungen solcher auf UNSCR 1325 basierender Normen auf Ebene von formellen Friedensabschlüssen, anderen konstitutiven Dokumenten („*Road Maps to Peace*“) oder Verfassungen hat die Studie versucht, die konkreten Voraussetzungen und Bedingungen für ein Engagement von Frauen als Mediatorinnen zu dokumentieren.
- Die Teilnahme an Statebuildingprozessen und Leitung von Friedensverhandlungen ist Schwerpunkt von Kapitel 5, das auf jüngste Forschungsergebnisse sowie Einzelfalldarstellungen zurückgreift. Die Studie fokussiert daher neben der multilateralen Analyse (Kapitel 3) auf Grundlage des WPS-Berichts des UN-GS von Oktober 2018 auf zwei Ausrichtungen, der normativen Analyse von Frauen-spezifischen Bestimmungen in Friedensabkommen durch Auswertung bestehender Datenbanken sowie einer sozio-politischen Analyse der Mediatorenrolle vor Ort.

Anhand dieser Ergebnisse werden in Kapitel 6 abschließend Politikempfehlungen für eine verstärkte Förderung von Frauen in Friedensprozessen abgeleitet.

Die Praxisbeispiele und *Must-know Documents* illustrieren die bearbeiteten Fragestellungen mit Musterbeispielen: Relevanz von Frauen in konkreten Statebuildingprozessen bzw. förderliche und hemmende Bedingungen für ein erfolgreichen Engagements von Frauen als „*drivers of peace*“.

Methodik

Die Studie verwendet zur Ableitung der Politikempfehlungen verschiedene Ansätze und Analyse Tools. Dazu greift die Studie auf empirische Forschungsarbeiten und Literatur zu.

Zunächst wird durch Textinterpretation das multilaterale WPS-Gebäude geprüft und noch offene Trends und Politikentwicklungen bestimmt, die im multilateralen Verhandlungsgeschehen der UNO, aber auch EU oder OSZE eingebracht werden könnten. Dabei wird auf die Einarbeitung der aktuellsten Erkenntnisse der führenden Arbeiten des UN-Sekretariats wie den Expertengruppen von UN Women oder von UNDP, der EU, OECD, multilaterale Arbeiten zur Weiterentwicklung der Materie aber auch unabhängiger *Thinktanks* aus den Jahren 2015 bis heute in der Studie besonders Wert gelegt.

Der empirische Teil verläuft zweigeteilt. Die normative Analyse beschäftigt sich mit Abkommenstexten und leitet aus einer Kontextualisierung der Verhandlungsergebnisse Muster für Elemente von (formellen) Friedensabschlüssen ab. Die verhandlungstechnische Analyse umfasst Fallstudien zu Frauen in Friedensprozessen. Diese beruhen überwiegend auf einer Desk-Study, die auf Literaturanalyse und Interviews resultiert. Illustrative Beispiele fließen in die Empfehlungen ein.

Die zugrundegelegte „*Theory of Change*“ beruht auf der empirisch weitgehend bestätigten Annahme, dass das Engagement und die Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen quantitativ zu mehr Friedensabschlüssen und qualitativ zu mehr Nachhaltigkeit führen.

Diese „Inklusion“ setzt einen holistischen, übergreifenden Ansatz voraus – eine der Hauptaussagen der Studie. Von einem friedenspolitischen Standpunkt wie auch der UN Charta als Friedensverfassung aus, dient Gender-Gleichberechtigung daher der Friedenssicherung als übergeordnetem Ziel.

Kapitel 3 – Multilaterale Grundlagen auf dem Prüfstand

Genesis der WPS-Agenda

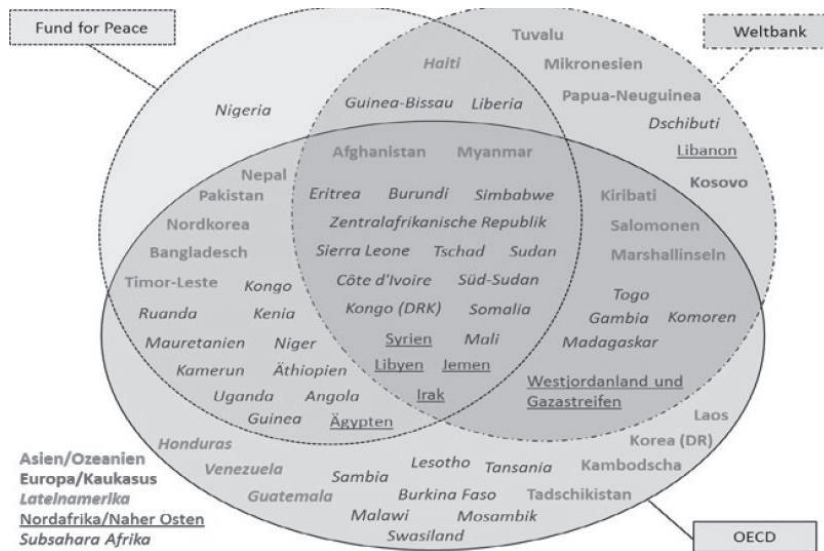
Verbindung mit dem Fragilitäts-Diskurs⁵

In der Analyse von Krisensituationen hat der Schlüsselbegriff der Fragilität zunehmend an Bedeutung gewonnen. Seit Beginn der Erfassung konfliktbezogener Daten durch das Uppsala Conflict Data Program 1975 hat sich weltweit die Anzahl der Konflikte stetig erhöht. (UCDP 2018) Darüber hinaus wird fragile Staatlichkeit als Bedrohung der internationalen Sicherheit wahrgenommen. Die Bedrohungen sind vielfältig, wie Rückzugsorte für terroristische und kriminelle Strukturen, neue Formen von Kriegen und Konflikten sowie der Ausbreitung von Zerfallsprozessen auf andere staatliche Gebilde (Schneckener 2004: 6f). Auch die Entwicklungszusammenarbeit ist zunehmend in Ländern aktiv, in denen instabile Regierungsformen und latente Krisen vorherrschen. So stellt beispielsweise die Welthungerhilfe fest, dass etwa zwei Drittel der finanziellen Mittel in Projektländer fließen, die zu den fragilen Staaten gezählt werden können. Dadurch wird auch das Erreichen der UN-Millennium Entwicklungsziele in Frage gestellt (Radtke 2010: 2). Mit der Ablösung der UN-Millennium Entwicklungsziele durch die „Nachhaltigen Entwicklungsziele“ (Sustainable Development Goals, SDGs) stellt sich erneut die Frage nach der Vereinbarkeit von Konflikt und Entwicklung, besonders in Hinsicht auf das SDG 5: „*Achieve gender equality and empower all women and girls*“ (UN-GV 2015a: 14). Analog zu Karin Radtkes Feststellung lässt sich vermuten, dass dieses Ziel in fragilen Staaten, besonders in Konflikten, schwer erreichbar ist. Auch seitens der UNO wird ein Widerspruch zwischen dem Erreichen der SDGs und den realen Konflikten gesehen, wie in der Studie Pathways for Peace formuliert:

“The sustainable development challenge goes well beyond conflict, and thus the scope of this report. But the fundamental premise of this report is that the SDG's simply cannot be attained without due attention to the effects of conflict. In turn, the SDG's provide a blueprint to address the root causes of conflict.” (United Nations and World Bank 2017: 2)

⁵ Die beiden folgenden Abschnitte stammen von Ullrich, Lars im Zuge der Erarbeitung einer Masterarbeit an der Universität Wien, Empowerment und Konfliktprävention (geplanter Abschluss Juni 2019).

Abb. 4: Übersicht über fragile Staaten entsprechend weltweit führenden Indizes nach Wagner (2017)



Voraussetzung: Änderung des sicherheitspolitischen Diskurses

Bereits Anfang der 1990er Jahre setzt seitens der Vereinten Nationen eine Annäherung an einen „geschlechtssensiblen Umgang mit Konflikten und Peacebuilding“ (Purkarthofer 2004: 14) ein. Damit einher ging auch ein Paradigmenwechsel von einem staats- und militärorientierten zu einem menschenrechtszentrierten Konzept von Sicherheit (Werther-Pietsch 2015). Dies bedeutet, wie eingangs erwähnt, auch eine Abwendung von einem „negativen“ hin zu einem „positiven“ Verständnis von Frieden, wobei mit „negativem Frieden“ die bloße Abwesenheit von gewaltsamen Auseinandersetzungen gemeint ist, während „positiver“ Frieden die Auseinandersetzung mit den Konfliktursachen und einen gesellschaftlichen Transformationsprozess darstellt (Purkarthofer 2004: 6). Mit der „Platform for Action“ auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 entstand darüber hinaus ein Dokument, das sich auch mit der spezifischen Rolle von Frauen in Konflikten beschäftigt (Anderlini 2008: 16). Im Vorfeld der UNSCR fordert die Windhoek Declaration die Berücksichtigung von Geschlechtergleichheit in Friedensmissionen (Purkarthofer 2004: 16):

“In order to ensure the effectiveness of peace support operations, the principles of gender equality must permeate the entire mission, at all levels, thus ensuring the

participation of women and men as equal partners and beneficiaries in all aspects of the peace process -- from peacekeeping, reconciliation and peace-building, towards a situation of political stability in which women and men play an equal part in the political, economic and social development of their country.” (Windhoek Declaration)

Aufbauend auf dem Namibia Plan for Action, auch Windhoek Declaration genannt, auf frühere Resolutionen und der Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 sowie der Weltfrauendekade 1975-1985 mit ihrem Höhepunkt in der Beschlussfassung der UN-GV zur Konvention gegen jede Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) 1979 wurde UNSCR 1325 verabschiedet, die nicht nur die besondere Verletzlichkeit von Frauen in Konflikten anerkennt, sondern auch deren Rolle bei der Beilegung von Konflikten betont:

“Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution.” (UNSCR 1325/2000: 1)

Die sich daraus entwickelnde WPS-Agenda beruht auf diesen Säulen der Prävention, des Schutzes, der Teilhabe und dem Beitrag zur Friedenskonsolidierung (Global Study 2015: Kapitel 2, 25-26). Letzteres ist, wie erläutert, Gegenstand der Studie.

Konkretisierung: Frauen und Peacebuilding

Mit UNSCR 1325 vom 31. Oktober 2000 ist davon auszugehen, dass Frauen und Kinder in Konflikten besonders verletzlich sind:

“Expressing concern that civilians, particularly women and children, account for the vast majority of those adversely affected by armed conflict, including as refugees and internally displaced persons, and increasingly are targeted by combatants and armed elements, and recognizing the consequent impact this has on durable peace and reconciliation.” (UNSCR 1325/2000: 1)

In der Resolution, die 2020 ihr zwanzigjähriges Bestandsjubiläum feiert, wird die Rolle von Frauen in der Konfliktbewältigung besonders betont:

“Reaffirming the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building, and stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution.” (UNSCR 1325/2000: 1)

Die Resolution lässt sich insgesamt in fünf verschiedene Themenfelder gliedern. Die Eckpunkte umfassen:

1. die Beteiligung von Frauen an Entscheidungs- und Friedensprozessen (Art. 1-4)
2. die Integration einer Geschlechterperspektive in Friedenseinsätzen und Feldmissionen sowie die geschlechtersensible Ausbildung von Einsatzpersonal (Art. 5-7)
3. die Integration einer Geschlechterperspektive bei der Verhandlung und Umsetzung von Friedensabkommen (Art. 8)
4. den Schutz von Frauen und ihrer Rechte in und nach bewaffneten Konflikten (Art. 9-15)
5. die Integration einer Geschlechterperspektive in Maßnahmen, Berichte und Prozesse der UN (Art. 16-17) (Arloth/ Seidensticker 2011: 11)

Aus dieser Aufzählung legt die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit die Partizipation von Frauen in Konfliktbeilegungsverfahren, die Unterstützung lokaler Friedensinitiativen von Frauen und den besonderen Schutz sowie die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Frauen und Mädchen in IDP- und Flüchtlingslagern als Schwerpunkt fest. (Dreijahresprogramm 2019 – 2021)

Besondere Verletzlichkeit

Die besondere Verletzlichkeit von Frauen rührt daher, dass Frauen von Konflikt anders betroffen sind als Männer. Wesentlich dabei ist, dass Frauen ganz allgemein nicht unter „verletzliche Gruppen“ fallen, da sie ja anders als Minderheiten und auch Kindern die Hälfte der Gesellschaft bilden und somit ein „Mehrheitsvotum“ darstellen:

“Expressing concern that civilians, particularly women and children, account for the vast majority of those adversely affected by armed conflict, including as refugees and internally displaced persons, and increasingly are targeted by combatants and

armed elements, and recognizing the consequent impact this has on durable peace and reconciliation.”(UNSCR 1325/2000: 1)

Diese Erkenntnis gehen auf die massive Lobbyarbeit internationaler Friedensaktivistinnen sowie auf die Erfahrungen der internationalen Gemeinschaft mit der Gewalt in Ruanda und auf dem Balkan zurück (Schäfer 2010: 372). Verstärkt wurde dies durch die „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)“ 1979, die vor UNSCR 1325 entstand und in der die Rechte von Frauen auch in Konfliktsituationen (in Verbindung mit dem Internationalen humanitären Recht) verbindlich festgelegt werden.

Folge: Mehr Partizipation und Inklusion

Gleichzeitig und unter gegenseitiger Wechselwirkung mit der Verabschiedung von UNSCR 1325 setzt sich der beschriebene Paradigmenwechsel durch: Sicherheit wird nicht mehr nur als staatliche Sicherheit gesehen, vielmehr geht es hierbei um Fragen der menschlichen Sicherheit und der Beteiligung der Bevölkerung in der Lösung von Konflikten. (De Jonge Oudraat 2013: 614) Damit steht nicht mehr nur der Staat im Zentrum des Handelns, vielmehr eröffnet sich ein integrativer Diskurs, an dem auch Frauen in zivilgesellschaftlichen Organisationen eine wichtige Rolle zukommt (Anderlini 2008: 20). Damit ändert sich die Sichtweise auf Friedensprozesse. Letztendlich sollen alle relevanten Akteure beteiligt werden, wodurch auch Frauen inkludiert werden. Wurden vorher in Friedensprozessen hauptsächlich bewaffneten Gruppen die Verantwortung für die Beilegung von Konflikten übertragen und damit in erster Linie Männern, fordert die Resolution letztendlich die Beteiligung aller relevanten sozialen Gruppen, auch wenn diese nicht aktiv oder direkt an den Auseinandersetzungen teilgenommen haben (De Jonge Oudraat 2013: 617). Dennoch werden weiterhin Staaten als erste Akteure innerhalb der globalen Ordnung gesehen, weshalb sich Resolutionen und andere Instrumente des Völkerrechts in erster Linie an sie wenden. Auch wenn der menschlichen Sicherheit mehr Bedeutung zukommt, so ist Sicherheit zuerst staatliche Sicherheit, Konflikte werden als Bedrohung staatlicher Ordnung angesehen. (Acheson 2015: 4) Innerhalb des UN-Systems werden daher Frauen nicht nur als Opfer dargestellt, sondern auch als Akteurinnen für Frieden; staatliche Sicherheit soll über menschliche Sicherheit erreicht werden.

Relevanz von / für Friedensprozesse

Die entscheidende Rolle von Frauen in der Prävention und Lösung von Konflikten und im Peacebuilding steht damit im Zentrum des „Resolutionswerks“ von UNSCR 1325: Denn in einer Reihe von Folgeresolutionen (1820, 1888, 1889, 1960, 2015, 2106, 2122, aber auch 2242, 2282) finden sich Referenzen für Friedensverhandlungen und -abkommen, Mediation durch Frauen, Gender-Beauftragte in Missionen, Training sowie den holistischen Ansatz. Die Rolle und der Beitrag von Frauen in Friedensbemühungen, bei Abschlüssen von Friedensverträgen, bei der Neuordnung und Begleitung von Friedensprozessen bildet - neben den Komponenten Schutz von Frauen und Frauen in Führungspositionen - den Mittelpunkt der Resolutionskultur.

Die 2015 „High-level Review und Global Study on the Implementation of UNSCR 1325“, SDG 16, die Stockholm Declaration des International Dialogue on Peacebuilding und Statebuilding, UNSCR 2282/2016 zur Friedensarchitektur der UNO sowie der Humanitäre Welt-Gipfel 2016 bilden neben regionalen Impulsen wie dem EU Comprehensive Approach for the Implementation of UNSCR 1325 und 1820, der EU Gender Action Plan II vom 18.11.2018 oder Leitlinien des Gender-Direktorats der AU oder OSZE die Grundlage für die Weiterentwicklung des multilateralen Rahmens. Impulsgeber für Innovation sind die Debatten des UN-SR zu WPS.

Die wichtigsten aktuellen offenen Herausforderungen im Bereich Frauen und Fragilität aus Sicht der Expertengruppe von UN Women 2018 werden wie folgt zusammengefasst (Meaningful Participation Report 2018: 3):

- **Patriarchalische Systeme und bleibende Geschlechterungleichheit**
- **Neue Gewaltformen, insb. die neue Überlappung von Konflikt mit *Counter-Terrorism* (CT)**
- **Einengung des politischen Raums und Bedrohungen gegen Frauenrechtsverteidigerinnen und -verteidiger**
- **Finanzielle Unterausstattung und geringe Investition in Gender-Expertise**
- **Eingeschränkte Anerkennung der Expertise von Frauen und deren Praxiserfahrungen**
- **Spannungen zwischen transformativen und angepassten Ansätzen / Zugängen**

- **„Wissenslücken“ über kausale Zusammenhänge**

Der Fokus auf Friedensprozesse inklusive verfassunggebende Prozesse erfährt gegenüber der in der UNSCR 1325 gleichwertig angelegten Dimension des „Schutzes von Frauen“ derzeit eine hohe Aufmerksamkeit. Im 2018 Bericht wurden Maßnahmen im Kampf gegen sexuelle Ausbeutung und Gewalt behandelt, die kommenden Berichte werden sich entsprechend den Empfehlungen der Expertengruppe von UN Women voraussichtlich mit Partizipation und Mediation beschäftigen.

Mediation und Partizipation sind dabei Handlungsfelder, die in Geberstrategien, aber auch bei lokalen Organisationen immer mehr in den Vordergrund gerückt sind. Spezifisch gehen Studien zum Beispiel auf die Trends der Beteiligung von Frauen in UN, EU und OSZE-Friedensoperationen ein (siehe nächsten Abschnitt) – eine Entwicklung, die auf das breite Spektrum von Möglichkeiten der Mitwirkung an Friedensprozessen hinweist.

Der Schluss liegt nahe, den Schwerpunkt des Resolutionswerks in Zukunft unabhängig von formellen Friedensprozessen auf Teilnahme, Vermittlung und Inklusion zu legen.

Der „Stamm“ der Resolutionen

UNSCR 1325

UNSCR 1325 wurde vom 31. Oktober 2000 vom UN-SR angenommen. Speziell die entwicklungspolitische und menschenrechtliche Praxis hat, um übergreifende Leitlinien für alle Fallkonstellationen zur Hand zu haben, daraus die Formel der „4P’s“ formuliert: *„prevention, protection, participation and peacebuilding“*.

Ausrichtung auf Friedensverhandlungen

In Bezug auf Friedensprozesse spricht UNSCR 1325 bereits in der Präambel die wichtige Rolle von Frauen in der Prävention und Resolution von Konflikten und im Peacebuilding an. (*„stressing the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution“*). Ebenso findet sich in op. 1 der Aufruf an alle Mitgliedstaaten der UN *„to ensure increased representation of women at all decision-making levels, in national, regional and international institutions and mecha-*

nisms for the prevention, management, and resolution of conflict.“ Aber auch der UN-GS und andere Institutionen werden mit konkreten Aufgaben betraut, wie etwa eine frauen-sensitive „*appointment policy*“ zu verfolgen.

Zentral ist die Formulierung in op. 8, der bei Friedensverhandlungen und Umsetzung von Friedensabkommen eine Genderperspektive einfordert, die auf die speziellen Bedürfnisse von Frauen, auf die Unterstützung von lokalen Fraueninitiativen sowie die Achtung der Menschenrechte, hier vor allem die politischen Teilhaberechte wie Wahlen, gender-sensitive Rechtsprechung, inklusive Verfassungsgebung, Zugang zu Justiz eingeht (siehe Kapitel 4).

„Calls on all actors involved, when negotiating and implementing peace agreements, to adopt a gender perspective, including, inter alia:

- (a) The special needs of women and girls during repatriation and resettlement and for rehabilitation, reintegration and post-conflict reconstruction;*
- (b) Measures that support local women’s peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution, and that involve women in all of the implementation mechanisms of the peace agreements;*
- (c) Measures that ensure the protection of and respect for human rights of women and girls, particularly as they relate to the constitution, the electoral system, the police and the judiciary.”*

Eine Genderperspektive erfordert dabei, den Ausführungen des International Criminal Court, Office of the Prosecutor’s Policy Paper on Sexual and Gender-based Crimes von Juni 2014 zufolge: „*[a]n understanding of differences in status, power, roles, and needs between males and females, and the impact of gender on people’s opportunities and interactions.*“ Dies geht über frauenspezifische Themen hinaus und erfasst alle Bereiche des öffentlichen Lebens.

Auffallend ist, dass Verhandlungsgeschehen zunächst nur indirekt angesprochen werden. Hier liegen mit herausragenden Frauen wie der liberianischen Präsidentin Ellen Johnson Sirleaf, der Vize UN-GS Amina Mohammed oder der Premier- und Finanzministerin von Ost-Timor Emilia Pires

mittlerweile neue Tatsachen vor.⁶ So wurden die Referenzen auf Friedensverhandlungen und -abkommen in den Folgeresolutionen verstärkt: UNSCR 1820/2008, Teilnahme von Frauen in Friedensgesprächen; 1888/2009, Bezugnahme auf die mangelnde Repräsentanz von Frauen in formellen Friedensprozessen, Mangel an Mediatoren und Waffenstillstandsbeobachtern in Ausbildung zu sexueller Gewalt, Mangel an Mediatorinnen in leitender Funktion sowie 1889/2009, die stärkeres Bewusstsein und Implementierung, insbesondere von Schlüsselbestimmungen in Friedensprozessen fordert. Der UN-GS wird mit einer Studie zu UN-gestützten Mediationsprozessen beauftragt.⁷ UNSCR 1960 und 2106 initiieren zudem Gender Advisors und Gender Training.

Die 7 Folgeresolutionen

Vier der nach 2000 angenommenen UNSCR, nämlich 1820, 1999, 1960 und 2106, beschäftigen sich vorrangig mit sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten, drei, i.e. 1325 selbst, 1889 und 2122 mit der Partizipation von Frauen. Während schon der „Frauen - Friedenskongress“ in Den Haag 1915 das Recht, am öffentlichen Leben teilzunehmen und mitzuzentscheiden, als Frauenrecht anerkannt und von der 1995 Beijing Platform in Bezug auf bewaffnete Konflikte bestätigt wurde (Global Study 2015: 29), betonten die ersten WPS-Resolutionen erstmals die „*full and equal participation*“ von Frauen in Friedensprozessen. Die rezentesten 2122 und 2242 sprechen von „*meaningful participation*“ – ein *best practice* ist die Colombian Gender Sub-Commission. (siehe Kapitel 4, Analyse (I) 2) und Praxisbeispiel 2)

Zu den Resolutionen im Einzelnen (Global Study 2015: Kapitel 2, 26-35, ADA Focus Papier 2018):

⁶ Das Thema Frauen auf der Flucht, besondere Bedürfnisse und Traumabearbeitung wurde in der UNSCR 1325 noch nicht reflektiert, wohingegen Frauen in humanitären und Flüchtlingscamps bereits aufscheinen.

⁷ <https://peacemaker.un.org/sg-report-mediation-2017>.

RESOLUTION	HAUPTINHALTE – BEZUG ZUR STUDIE
1820/2008	Die Resolution ist durch ihren Fokus auf sexuelle Gewalthandlungen auch gegen Männer und Buben sowie die Forderung, dass diese aus Amnestiebestimmungen ausgeschlossen werden, bemerkenswert. Völkerrechtlich wurde ein noch auszulotender Schub in Richtung einer dynamischen Interpretation von Art. 39 UN Charta, Bedrohung des Weltfriedens, durch sexuelle Gewalt gegen Zivilpersonen gesetzt. Starke Betonung der strafrechtlichen Seite/Verpflichtungen und Null-Toleranzstrategie in Friedensoperationen. Entsendung weiblicher Kräfte, <i>Rule of Law</i> und Opferschutz, Verdichtung der jährlichen Berichtslegung.
1888/2009	Ernennung eines Sonderbeauftragte/n für sexuelle Gewalt in Konflikten (Margot Wallström; Zainab Hawa Bangura/Sierra Leone). Spricht den Sicherheitssektor, Gender Advisor, Sanktionsmöglichkeiten bei Einsatz von sexueller Gewalt als Kriegsmittel an.
1889/2009	Besonders relevant, starker Bezug zur Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen, Entwicklung eines Katalogs von Indikatoren, Fokus auf Frühphase des Wiederaufbaus und Bildung.
1960/2010	Klarer Schwerpunkt auf Verfolgung von Straftätern, Beendigung der Straffreiheit, Liste von Verdächtigen der Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt, neuer Monitoringmechanismus, Gesundheitsversorgung und psychosoziale Unterstützung, Wiedereingliederung von Opfern sexueller Gewalt sowie besondere Berücksichtigung von Menschen mit Behinderungen.
2106/2013	Konsequente Untersuchung der sexuellen Kriegsverbrechen. Der mit Resolution 1960 eingesetzte SRSG des UN-GS für SGBV und Exekutivdirektoren von UN Women sollen in ihren Briefings und Updates gerade diese Punkte besonders hervorstreichen (UNSCR 2022/2013). Die Agenda war unter US amerikanischem Druck stark auf sexuelle Gewalt ausgerichtet.
2122/2013	<i>„Intends to focus more on women’s leadership and participation in conflict resolution and peace-building“</i> . Von Bedeutung ist die verstärkte Partizipation von Frauen bei Friedensverhandlungen, in regionalen Organisationen sowie bei der UNO, vermehrte Einbeziehung von Frauenorganisationen durch Sicherheitsrat und Son-

derbeauftragte, politische Teilhabe als aktive Akteuerinnen auf allen Entscheidungsebenen.

2242/2016	Sieht regelmäßig Konsultationen zwischen den Sicherheitsrats- experten und UN WPS Akteuren vor. Von Dezember 2016 bis Juni 2018 haben 14 Vertreterinnen von zivilgesellschaftlichen, Menschenrechts- und Frauenorganisationen über länderspezifi- sche Situationen in AFG, DRC, Lake Chad Basin, Liberia, Liby- en, Somalia, Südsudan und Jemen berichtet. Die Resolution beinhaltet den Vorschlag, die alle fünf Jahre durchzuführen.
-----------	--

Institutionalisierung

Die institutionelle Kapazität in der UNO expandierte seit Verabschiedung von UNSCR 1325 überaus schnell. 2007 wurde vom UN-GS UN Action against Sexual Violence in Conflict gegründet (Koordination von 13 UN Einheiten) und 2009 wurde auf Initiative des UN-SR der Posten des/r „*Special Representative on Sexual Violence in Conflict*“ geschaffen. 2010 folgte auf Betreiben der UN-GV UN Women, die UN-Einheit für Gendergerechtigkeit und Empowerment, die sich für Frauenrechte weltweit einsetzt. (Global Study 2015: 31)

Prinzipien „*in a nutshell*“

Die wichtigsten Botschaften, die von UNSCR 1325 und den Folgeresolutionen ausgehen, können in einer Reihe von Prinzipien ausgedrückt werden. Hier kann auf die Analyse und Vorarbeiten in den Blue Helmet Foren 2016-2018 zurückgegriffen werden (Blue Helmet Forum 2017: 17-24), die gleichzeitig weiterentwickelt werden:

1. **“Sicherheit ist mehr als Abwesenheit von Gewalt”**
2. **Frauen haben mehr als nur die Opferrolle, sie sind „*Agents*“ und Gestalterinnen**
3. **Frauen-spezifische Fragen sind für alle Akteure in Friedensprozessen relevant. Dies trifft umso mehr auf Missionen zu, in der zivile, militärische und polizeiliche Komponenten zusammenwirken.**
4. **„*Leadership*“ (Führerschaft) ist der Schlüssel für erfolgreiche Integration von Gender-Aspekten in Friedensmissionen**

5. **Diversität im Sinn von positiver Heterogenität und Intersektionalität muss als solches verstanden, gewertschätzt und als vitales „Asset“ angenommen werden.**
6. **Beide (alle) Geschlechter müssen zu jeder Zeit und auf allen Ebenen sichtbar sein. Dies gilt vor Ort wie auch auf der multilateralen Ebene.**
7. **Gender-Stereotypen sind ein massives Hindernismittel für nachhaltige Veränderung.**
8. **Bei „meaningful participation“ kommt es auf den Beitrag zum Friedensprozess an, es ist bei der Messung von Erfolg methodisch „outcome-orientiert“ vorzugehen.**

In Anlehnung an die SDG-Umsetzung sollten für alle diese Ableitungen idealerweise Indikatoren existieren oder eingeführt werden, was in Ansätzen bereits im „7 Punkte Plan der UNO“ 2010 angedacht wurde (UN-GS Report on Women's Participation in Peacebuilding, A/65/354-S/200/466; Goal 2, UN Strategic Results Framework on WPS 2011-2020, S/PRST/2010/22: „*Percentage of peace agreements with specific provisions to improve the security and status of women and girls, women's share of senior positions*“, etc.)

Im Folgenden werden diese Prinzipien mit Strategieentwicklungen in Verbindung gebracht, die das Herausarbeiten von neuen Impulsen und eine Refokussierung ermöglichen sollen.

WPS-Agenda im „Nexus Geflecht“

Die aus dem Geist des „*Mainstreaming*“ abgeleitete notwendige Verbindung zu anderen Handlungsfeldern hat bereits die genannte CEDAW General Recommendation No. 30 von 2013 eingefordert. Es erscheint jedoch mehr denn je ein Spezifikum der frauen-relevanten Agenda, eine eigene Perspektive in eine gegebene Problemlage oder Entwicklungschance einzubringen und nicht Dinge isoliert zu betrachten. Dieses Vorgehen hebt den Impact jeder Maßnahme um ein Vielfaches, da es systemisch auf Lösungen zusteuert, die sonst nicht gesehen werden können. So hat sich die EU in ihrem *Comprehensive Approach* für einen dreigliedrigen Ansatz entschieden:

1. Politischer Dialog zur Integration von Frauen-, Friedens- und Sicherheitspolitik;
2. „*Gender Mainstreaming*“ im Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement sowie der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit;

3. Spezifische Aktivitäten zum Schutz, zur Unterstützung und Empowerment von Frauen, die auch auf Basis von Indikatoren in Mitgliedstaaten und GSVP-Missionen mitverfolgt werden sollen.

“Peace and security, development and human rights are mutually reinforcing.” (para. 9 im 2005 Schlussdokument des 2005 UN Reformgipfels) Diese gegenseitige Verstärkung löst auch wechselseitige Abhängigkeit („Nexus“) aus: Wenn in einem Politikfeld eine Entwicklung tragend wird, hat dies ebenso Auswirkungen auf andere Politikfelder. (Werther-Pietsch 2008: 209-213) Wie in der 2013 „Landmark“- Recommendation Nr. 30 des CEDAW-Komitees ausgedrückt, ist der Zusammenhang zwischen der Situation von Frauen und staatliche Fragilität ein solches „kommunizierendes Gefäß“. Seither hat der Diskurs zu einer Ausdifferenzierung geführt, wie im Folgenden beschrieben wird.

SDGs und Frauen

Gender-Gerechtigkeit und Empowerment spielen in den Konzepten der Entwicklungszusammenarbeit seit langem eine tragende Rolle. SDG 5 und die Förderung von friedlichen inklusiven Gesellschaften, Zugang zu Gerechtigkeit für alle und effektive, rechenschaftspflichtige, inklusive Institutionen auf allen Ebenen (SDG 16) spiegeln diese Ausrichtung wieder. Präventive Elemente lassen sich zudem auch aus den SDGs 1, 4, 6, 7 und 13 und deren Unterzielen ableiten.



„Ziel 5. Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen

5.1 Alle Formen der Diskriminierung von Frauen und Mädchen überall auf der Welt beenden

5.2 Alle Formen von Gewalt gegen alle Frauen und Mädchen im öffentlichen und im privaten Bereich einschließlich des Menschenhandels und sexueller und anderer Formen der Ausbeutung beseitigen

5.3 Alle schädlichen Praktiken wie Kinderheirat, Frühverheiratung und Zwangsheirat sowie die Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen beseitigen

5.4 Unbezahlte Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmaßnahmen und die Förderung geteilter Verantwortung innerhalb des Haushalts und der Familie entsprechend den nationalen Gegebenheiten anerkennen und wertschätzen

5.5 Die volle und wirksame Teilhabe von Frauen und ihre Chancengleichheit bei der Übernahme von Führungsrollen auf allen Ebenen der Entscheidungsfindung im politischen, wirtschaftlichen und öffentlichen Leben sicherstellen

5.6 Den allgemeinen Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und reproduktiven Rechten gewährleisten, wie im Einklang mit dem Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung, der Aktionsplattform von Beijing und den Ergebnisdokumenten ihrer Überprüfungskonferenzen vereinbart

5.a Reformen durchführen, um Frauen die gleichen Rechte auf wirtschaftliche Ressourcen sowie Zugang zu Grundeigentum und zur Verfügungsgewalt über Grund und Boden und sonstige Vermögensformen, zu Finanzdienstleistungen, Erbschaften und natürlichen Ressourcen zu verschaffen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften

5.b Die Nutzung von Grundlagentechnologien, insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien, verbessern, um die Selbstbestimmung der Frauen zu fördern

5.c Eine solide Politik und durchsetzbare Rechtsvorschriften zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der Selbstbestimmung aller Frauen und Mädchen auf allen Ebenen beschließen und verstärken⁸

Die Fortschritte, die in der Umsetzung 2018 gemacht werden konnten, sind hier zusammengefasst, wobei beachtet werden muss, dass die Überprüfungszeit noch sehr kurz ist:

⁸ <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030> (siehe in der Folge auch SDG 16).

„Progress of goal 5 in 2018

- Progress of goal 5 in 2018
- While some forms of discrimination against women and girls are diminishing, gender inequality continues to hold women back and deprives them of basic rights and opportunities. Empowering women requires addressing structural issues, such as unfair social norms and attitudes, as well as developing progressive legal frameworks that promote equality between women and men.
- Based on 2005–2016 data from 56 countries, 20 per cent of adolescent girls aged 15 to 19 who have ever been in a sexual relationship experienced physical and/or sexual violence by an intimate partner in the 12 months prior to the survey.
- Globally, around 2017, an estimated 21 per cent of women between 20 and 24 years of age reported that they were married or in an informal union before age 18. This means that an estimated 650 million girls and women today were married in childhood. Rates of child marriage have continued to decline around the world. In Southern Asia, a girl's risk of marrying in childhood has dropped by over 40 per cent since around 2000.
- Around 2017, one in three girls aged 15 to 19 had been subjected to female genital mutilation in the 30 countries where the practice is concentrated, compared to nearly one in two around 2000.
- Based on data between 2000 and 2016 from about 90 countries, women spend roughly three times as many hours in unpaid domestic and care work as men.
- Globally, the percentage of women in single or lower houses of national parliament has increased from 19 per cent in 2010 to around 23 per cent in 2018.“

Zu den Spezialfragen Teilnahme, Vermittlung, Inklusion in Friedenabkommen wird hier keine Aussage getroffen, was deutlich macht, dass „Nexusdenken“ immer auch der zusätzlichen Energie einer Zusammenschau verschiedener Bereiche bedarf. So ist auch bei der nachfolgenden Aufzählung der Ziele und Unterziele von SDG 16 darauf hinzuweisen, dass Aussagen zu Konfliktprävention, Friedensmissionen, Mediation und Friedensabkommen als Instrumente von Frauenförderung fehlen.



„Ziel 16. Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen

16.1 Alle Formen der Gewalt und die gewaltbedingte Sterblichkeit überall deutlich verringern

16.2 Missbrauch und Ausbeutung von Kindern, den Kinderhandel, Folter und alle Formen von Gewalt gegen Kinder beenden

16.3 Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz gewährleisten

16.4 Bis 2030 illegale Finanz- und Waffenströme deutlich verringern, die Wiedererlangung und Rückgabe gestohlener Vermögenswerte verstärken und alle Formen der organisierten Kriminalität bekämpfen

16.5 Korruption und Bestechung in allen ihren Formen erheblich reduzieren

16.6 Leistungsfähige, rechenschaftspflichtige und transparente Institutionen auf allen Ebenen aufbauen

16.7 Dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist

16.8 Die Teilhabe der Entwicklungsländer an den globalen Lenkungsinstitutionen erweitern und verstärken

16.9 Bis 2030 insbesondere durch die Registrierung der Geburten dafür sorgen, dass alle Menschen eine rechtliche Identität haben

16.10 Den öffentlichen Zugang zu Informationen gewährleisten und die Grundfreiheiten schützen, im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften und völkerrechtlichen Übereinkünften

16.a Die zuständigen nationalen Institutionen namentlich durch internationale Zusammenarbeit beim Kapazitätsaufbau auf allen Ebenen zur Verhütung von Gewalt und zur Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität unterstützen, insbesondere in den Entwicklungsländern

16.b Nichtdiskriminierende Rechtsvorschriften und Politiken zugunsten einer nachhaltigen Entwicklung fördern und durchsetzen.“

Die Umsetzung von SDG 16 umfasst – wie sich aus den Verhandlungen ergab – nur einen kleinen Teil der Aufgabenstellungen, die sich in der Fragilitätsdebatte im Nexus humanitäre Hilfe, Entwicklung und Friedensprozesse als relevant herausgestellt haben. Dennoch sind auch diese Unterziele vor allem durch ihre quantitative Nachvollziehbarkeit wertvoll und im Monitoring als wichtiger Fortschritt zur Umsetzung zu verstehen.

Friedensoperationen

Im UN Bereich sind die „DPKO/DFS Guidelines on Integrating a Gender Perspective into the work of the UN Military in Peacekeeping Operations“ vom März 2010 immer noch gültig und wurden durch die „Gender Responsive UN Peacekeeping Operations-Policy“ vom 1.2.2018 ergänzt. Grundlegend für diese Weiterentwicklung ist die Capstone Doctrine 2008 sowie, spezifischer, UNSCR 1889 mit dem „UN 7 Point Action Plan“, der u.a. einen Bericht des UN-GS über die Partizipation von Frauen im Peacebuilding fordert (A/65/354-S/2010/466) sowie UNSCR 1960 zum *Mainstreaming* in den Mandaten der Friedensmissionen. Eine Weiterführung kann in UNSCR 2086/2013 gesehen werden. Damit wurde der Relevanz von Gleichberechtigung und Schutz von Frauen etwa „*gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse*“ in der Mandatierung von UN-Missionen Rechnung getragen. UNGS Antonio Guterres hat mittlerweile die *Zero Tolerance*-Politik weiter verstärkt und ausgebaut. Wichtig für eine Fortentwicklung der Materie ist in diesem Zusammenhang die schon angesprochene mögliche Verbindung zwischen Verbrechen sexueller Gewalt mit Einsätzen unter Kapitel VII der UN-Charta.

Die Leitlinien beinhalten Checklisten auf strategischer militärischer, operativer und taktischer Ebene: Der Anteil an weiblichen Peacekeepers soll bis 2020 verdoppelt werden (UNSCR 2242). Derzeit sind von den 35 UN-gestützten Friedensmissionen nur 31 von 140 uniformierten Senior Führungskräften Frauen. Zu den 29 Truppenkommandanten, deren Stellvertretern und leitenden Polizeibeamten zählt nur 1 Frau. (Priscilla Makostose aus Simbabwe in Darfur, Stand Ende 2018) Von den 20.000 zivilen Mitar-

beitern in Friedensmissionen sind 22 Prozent, das sind 4.300 Frauen. Insgesamt sind von den 100.000 Truppen und Polizeikräften nur 4 Prozent weiblich. 2028 soll Gender-Gleichheit in den von der UNO geleiteten Friedenseinsätzen erreicht werden. (Guterres, Blue Helmet Forum 2017: 27)

Die UNO, die bezüglich disaggregierter Daten eine Vorbildstellung einnimmt, führte 2008 – 2017 insgesamt 48 Friedensoperationen mit militärischen, zivilen und Polizeikräften durch. Der Anteil an Frauen stieg von 1,9 auf 3,9 Prozent in dieser Periode, während das Verhältnis bei zivilen Einsätzen von 29,8 auf 28,2 Prozent zurückging. Politische Missionen hatten von 2011 – bis 2017 eine Erhöhung des Anteils von 27,3 auf 30,6 Prozent zu verzeichnen (SIPRI 2018).

Im gleichen Zeitraum führte die EU 22 Feldoperationen durch. Bei Militärpersonal stieg der Anteil von Frauen von 5,3 auf 8,4 Prozent 2013 – 2017, der Frauenanteil an zivilen GASP-Missionen verzeichnete einen Anstieg von 11,3 auf 22,8 Prozent einschließlich Polizei.

Die OSZE mit 22 Feldmissionen, bei denen nur ziviles Personal, nicht-uniformiertes Militär und Polizei zum Einsatz kam, weist mit 34,5 auf 27,7 Prozent zwischen 2008 und 2013 einen vergleichsweise hohen Schnitt auf. 2014 wurde die Special Monitoring Mission (SMM) in der Ukraine gegründet, was zu einem Rückgang auf 21,6 Prozent führte, weil die Rekrutierung bevorzugt international, hier vor allem beim Monitoring (*Peak* von 19,2 Prozent 2015, dann fallend) erfolgte und die Größenordnung der Mission alle anderen Einsätze übertrifft.

Der Realismus der jüngsten Diskussion um eine Aufstockung auf 15 Prozent an weiblichen Entsendeten kann anhand der Tatsache, dass Nigeria auf 50 Prozent weiblichen Anteil hinweisen kann, da insgesamt 2 Personen im Auslandseinsatz stehen, wovon 1 eine Frau ist, nachvollzogen werden. Dennoch muss auch hier eine sinnvolle Balance angestrebt werden.

Die SIPRI Studie zieht aus den Daten folgende Schlüsse: Anteile von Frauen sind bei uniformiertem Personal besonders gering, speziell im Militärbereich, grundsätzlich höher in internationalem zivilen Bereich, sank, wenn die Missionen erweitert wurden, aber steigerte sich bei Rückzug der Missionen und beim Abbau der Kräfte.

“Sustained Peace“-Ansatz

2015 und 2122 fordern einen holistischen Ansatz. In der „*Lead Resolution*“ 2282/2016 zu „*Sustained Peace*“ wird bestätigt, „*the substantial link between women’s full and meaningful involvement in efforts to prevent, resolve and rebuild from conflict and those efforts’ effectiveness and long-term sustainability*“. Die Weiterentwicklung des Peacebuilding-Ansatzes der UNO kann in eines *Comprehensive Approach* mit den Entwicklungen auf dem Gebiet Frauen in Friedensprozessen zusammengeführt werden. Damit ist auch die Umsetzung und Fortentwicklung von frauen-spezifischen Materien in Konflikt und Fragilität im Resilienz-Denken angekommen und kann von dort Strategien weiterentwickeln. In der Tat erscheint der gender-sensitive Ansatz die Ausrichtung ganzer Einsatzszenarien auf Resilienz vorbildhaft zu fördern.

Humanitärer Weltgipfel/”HDP”

“HDP” bedeutet „*humanitarian, development and peacebuilding*“ und stellt die Verbindungen dieser drei Bereiche in den Mittelpunkt des zivilen Krisenmanagements, von Peacebuilding und Statebuilding. (UN-SG 2017: para. 56; UN System-Wide Strategic Document 2017: para. 10 and 17.b; UN World Humanitarian Summit 2016) Das Konzept kam in der Auseinandersetzung mit langdauernden Krisen vor 2 Jahren auf und wurde zunächst kontroversiell im Rahmen der OECD, UN und EU diskutiert. Im österreichischen Dreijahresprogramm für Entwicklungspolitik 2019 – 2021⁹, Kapitel „Friede und Sicherheit“, wird es so formuliert:

„Der Nexus zwischen humanitärer Hilfe, Entwicklung und Friedenskonsolidierung soll bei klarer Arbeitsteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteure stärker berücksichtigt werden. Ebenso wollen wir einen Fokus auf Konfliktprävention setzen. Der Schutz von Frauen in bewaffneten Konflikten, aber auch in der Post-Konflikt-Phase sowie die Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen und am Wiederaufbau bilden einen besonderen Schwerpunkt der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (EZA) in Krisenregionen und fragilen Staaten.“

⁹ <https://www.entwicklung.at/mediathek/publikationen/strategische-dokumente/#c476>.

Im Kapitel „Humanitäre Hilfe“ heißt es im Dreijahresprogramm weiter:

„Angesichts langanhaltender und wiederkehrender humanitärer Krisen muss der Nexus von humanitärer Hilfe mit EZA und Friedenskonsolidierung neu gedacht werden. Die Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber vorhersehbaren Krisen, die Betonung von Katastrophenvorsorge, Stabilisierung und Friedenssicherung sowie Konfliktprävention und Resilienz stehen hier im Vordergrund. Die verbesserte Abstimmung von humanitärer Hilfe und langfristiger EZA erfordert erhöhte Flexibilität und Anpassungsfähigkeit von Entwicklungsprogrammen an unvorhersehbare Situationen und Änderungen der Bedürfnisse der betroffenen Menschen in langanhaltenden Krisen. Neben öffentlicher EZA ist dazu auch ein Wirksamwerden anderer Akteurinnen und Akteure und Politiken notwendig. Dies umfasst auch über die ODA hinausgehende Finanzierungsinstrumente, die den Auslandskatastrophenfonds ergänzen sollen.“

Dies spiegelt auch die Zielsetzung des Humanitären Welt-Gipfels 2016 in Istanbul wieder. Ebenso stützt sich die schon genannte Stockholm Declaration im Rahmen des International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding der OECD mit fragilen Staaten („g7+“ Gruppe) auf eine integrierte, holistische Sicht.

Der wachsende Fokus auf Konfliktprävention, der bereits in der 2013 General Recommendation Nr. 30 des CEDAW-Komitees enthalten ist (para. 29) und durch die Pathways for Peace Studie 2018 auch zahlenmäßig unterlegt wurde, zeichnet sich in dieser Trias bereits real ab: Quantifizierungen der Einsparungen durch präventives Handeln schwanken, je nach Einschätzung, zwischen 5 und 70 Mio. US Dollar pro Jahr. (Mueller 2017) Auch Österreich hat mit dem IGAD-Projekt und einer delegierten Kooperation mit der Europäischen Kommission auf diesen Trend reagiert¹⁰:

“Such conflict prevention includes effective early warning systems to collect and analyze open-source information, preventive diplomacy and mediation, and prevention efforts that tackle the root causes of conflict. There is a correlation between the increased prevalence of gender-based violence and discrimination and the outbreak of conflict.”

¹⁰ <https://www.entwicklung.at/projekte/detail/project/show/igad-promoting-peace-and-stability-in-the-horn-of-africa-region-ippshar-pipa-ec-funds/>.

Zwischenergebnis

Die Erkenntnis des Zusammenhangs zwischen dem Engagement von Frauen für Frieden und der Nachhaltigkeit von Konfliktlösung ist durch die verschiedenen Nexus-Beziehungen bestätigt und um Dimensionen wie Armutsbekämpfung oder humanitäre Hilfe erweitert worden. Der in der OECD in Ausarbeitung befindliche Policy Brief zu Gender und Fragilität (Fertigstellung Herbst 2019) wird eine Position mit Antwortcharakter auf die verschiedenen Nexus-Schauplätze enthalten. Das internationale Engagement zum Aufbau staatlicher Strukturen in fragilen Staaten und Konfliktregionen wird vor allem folgenden zwei Überlegungen gerecht werden müssen:

- Gendergerechtigkeit durch Förderung der Teilhabe von Frauen in Friedensverhandlungen und verfassungsbildenden Prozessen, auch um dem auf James Putzel von der London School of Economics (2009) zurückgehenden „*Do no harm*-Prinzip“ zu entsprechen – Konzentration auf horizontale Gleichheit und *Power-sharing*;
- Geschlechtergerechtigkeit als Balance in komplexen Interaktionen zwischen Staatsaufbau und menschlicher Sicherheit mit Aussicht auf mehr Erfolg in Nachhaltigkeit und Konflikttransformation.

Aufgeworfener Regelungsbedarf

Folgende Bereiche sind vom bisherigen Resolutionswerk nicht oder nur teilweise abgedeckt und könnten zu einer Refokussierung der WPS-Agenda für den Zeitraum „1325 + 20“ beitragen.

Normatives und institutionelles Set-up

Zu den großen Themen, die auf multilateraler Ebene noch nicht aufgearbeitet werden konnten, gehören Kampf gegen gewaltsamen Extremismus, hybride Bedrohungen wie *Cyber*-Attacken und die sich in Zusammenhang mit Flucht und Migration stellenden Aufgaben, wobei es hier zu einer oft für Verwirrung stiftende Nähe zwischen *Counter-Terrorism* (CT) Aktionen und „*Combatting Violent Extremism*“ (CVE) (OSCE Security Days, Wien, 22.1.2016), das teilweise ODA-anrechenbar ist, kommt. Das Ansteigen sexueller Gewalt und Entführung, Proliferation sowie Missbrauch und Sammlung von Klein-Waffen, hohe Arbeitslosigkeit von Männern, Jugend-

banden als latente Vorzeichen des Ausbruchs von Konflikten könnten verstärkt in die internationale Aufmerksamkeit rücken.

Normative Ansätze mit Relevanz für die Weiterentwicklung von UNSCR 1325ff finden sich auch im Internationales Recht und im Bereich der Menschenrechte. Der Menschenrechtsrat der UN weist in seinen länderspezifischen Resolutionen Splitter von frauen-relevanten Aspekten auf. Gerade die Weiterentwicklung des internationalen humanitären Rechts, wie sie von der „*Agenda for Humanity*“ des Welt-Gipfels in Istanbul 2016 vorangetrieben wurde, stellt einen wichtigen, auf Migration und Flucht und damit verbundener Problematiken wie Flüchtlingslager, organisierte Kriminalität entlang von Fluchtrouten, etc. bezogenen Kreis von Fragestellungen dar. Ebenso geht die Resolution 1325 noch von (mehr oder weniger) formalen Friedensabschlüssen aus. Dass sich dies eklatant geändert hat, muss in eine Revision bzw. neue Prioritätensetzung anlässlich des 20-Jahre Jubiläums einbezogen werden. Neue Rollen, die Frauen für friedliche und inklusive Gesellschaften übernommen haben, wie jene bei Deradikalisierung, werden eben erst aufgearbeitet (Alpbach 2018).

Weiters stellt sich die Frage, ob für die Stärkung der Rolle von Frauen durch die Gründung der Peacebuilding Commission neue Standards gesetzt wie in Liberia, aber noch nicht vollständig ausgelotet wurden. Eine institutionelle Einrichtung wäre der Beginn einer längerfristigen Problemlösung.

Wirksames *Mainstreaming*

Der Impact der Nexus Wechselwirkungen kann wie in den Ausführungen zu den Nexi gezeigt, durch konsequente Einbringung frauen-spezifischer Anliegen in verwandten Handlungsfeldern optimiert werden. Schlussendlich ist die Integration von frauen-relevanten Aspekten in den „*Sustained Peace*“-Ansatz der UN und die Reform der PKOs, PBC, HRC, SDG Umsetzung Schauplätze, wo sich die Anliegen der UNSCR 1325ff in den kommenden Jahren manifestieren können und sollen. Ein Medium für diese Diskussion, etwa der Humanitären Plattform des IKRK folgend, das sich als zentrale Informationsquelle und Koordinationsinstrument etablieren kann, wäre hier hilfreich. Diese Idee wird vom OSCE Gender Monitor bereits vorbildlich umgesetzt. Eine über die regionale Reichweite hinausgehende Wirkung könnte von UN Women geleistet werden.

Verhältnis zum Internationalen Krisen- und Konfliktmanagement

Die Neuausrichtung des Internationalen Krisen- und Konfliktmanagements (IKKM) auf Resilienz ist im Gange. Resilienz als Weg zum Ziel und „*endstate*“ zieht einen Anpassungsbedarf nach sich.

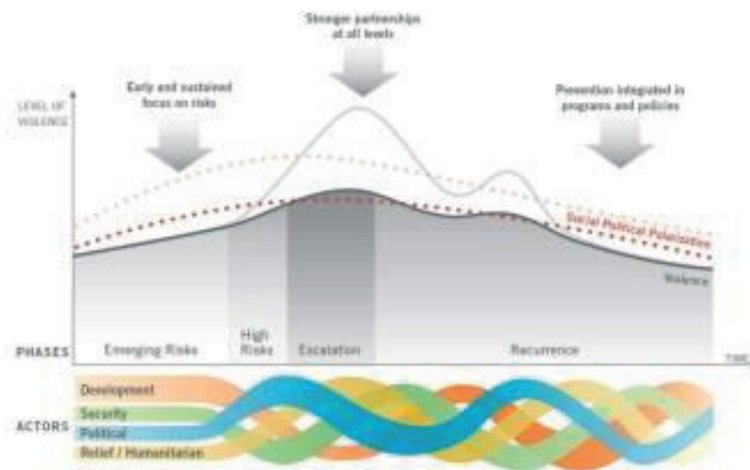
Resilienz dient als Leitprinzip aller gleichzeitig handelnden Akteure. Dies wird mit dem operativen Instrument „Triple Nexus“ in drei wesentlichen Facetten umgesetzt:

1. Unterstützung legitimer Politik durch prozessorientierte Vorgangsweise;
2. Zeitgleiche Einsatzbereitschaft ziviler und militärischer Kräfte unter Beachtung einer langfristigen Perspektive;
3. Primat lokaler Lösungen.

Der neue konzeptuelle Rahmen dazu ist im „*Sustained Peace*“-Ansatz der UNO verankert. Damit werden bestehende Konzepte des *Comprehensive Approach* verfeinert. Das IKKM reformiert sich durch toolorientierte Ausrichtung. Arbeitsteilige Kapazitätsbildung ist gefragt. Zu den zur Verfügung zu stellenden Komponenten gehört damit auch gender-sensitive Mediation und Schutz von Frauen mit entsprechenden Finanzmitteln.

Ein weiterer Faktor liegt in der Bereitschaft, nur gezielte Interventionen oder Tools aufgrund kontextspezifischer Analyse einzubringen, bei deren Anwendung aber immer eine Langzeitperspektive im Blickwinkel stehen soll. Die Folge könnten flexiblere („*piecemeal*“) Mandate sein, deren einzelne Tools von Kommanden und Missionsleitungen im Sinn des „*principled pragmatism*“ gezielt eingesetzt werden können. In diesem Zusammenhang macht es Sinn, Leitlinien für den verantwortungsvollen Einsatz in fragilen Situationen zu erarbeiten, die als freiwilliger, für alle Akteure geltender Verhaltenskodex zur Anwendung kommen könnte.

Abb. 6: “Sustained Approach to Peace”



Quelle: World Bank/UNDP (2018): Pathways for Peace

Jüngste Vorgaben für UN-Missionen zur Umsetzung von UNSCR 1325 finden sich in der 2018 „Policy on Gender Responsive UNPKOs“:

“35. Peacekeeping Operations shall support national institutions, legislations and policies to promote and respond to women's needs, priorities and interests. This includes capacity building and enabling equal and effective participation of women in conflict resolution, peacebuilding processes, planning and governance, as well as initiatives to protect women's rights.

37. All international, regional and national dialogues and peace processes, formal and informal, including negotiations, shall ensure the active and equal participation of women and the specific inclusion of gender equality and WPS principles within the process and delivery of peace negotiations.”

Von dort ist es nur mehr ein Schritt zur Anpassung an das IKKM „neu“.

Handlungsspielraum und lokale Ebene

Wie in der Global Study 2015 bereits wegweisend angedacht, zeigt sich ein neuer Regelungsbedarf in Richtung Zusammenspiel und Nutzung von IT-gestützten Kommunikationsformen, insbesondere zur Bewusstseinsbildung und Vernetzung gemeinsamer Anliegen, sowie die Reaktion auf Radikalisierung der Gesellschaften, Gewaltbereitschaft im Alltag und Instabilität. Die

große Lektion, die mit der Akzeptanz von vor Ort bestehenden Strukturen, Lebens- und Denkweisen zusammenhängt, ist der Aufbau und die Zusammenarbeit mit lokalen Kapazitäten unter Erhalt des dafür notwendigen politischen Freiraums. Die Beachtung und Unterstützung von lokalen Akteuren als Ersthelfer zählen zu den wichtigsten Forderungen des World Disasters Report des IFRC 2015.

Die unter den Schlagworten „*shrinking space*“ und „*turn to the local*“ geführte Geberdiskussion zeigt die Dilemmata auf. Die gehäuften Fälle der Ermordung von Journalistinnen wie in Malta oder der Ukraine lassen erkennen, dass bestimmte, der Öffentlichkeit „ausgesetzte“ Berufsgruppen von einer erhöhten Gewaltbereitschaft besonders negativ betroffen sind, auch hier wäre eine „Normativisierung“ ein Mittel zur besseren Sichtbarmachung eines schleichenden „*shrinking space*“. 2016 haben weniger als 20 Prozent der UNSCR Referenzen auf die Bedeutung von Inklusion von Zivilgesellschaft und Frauenorganisationen bzw. FrauenrechtsverteidigerInnen aufmerksam gemacht, und dies bei einer beständig hohen, im Beobachtungszeitraum gestiegene Bedrohung der persönlichen Sicherheit.

Klassisches Beispiel ist die Massenausweisung von NGOs aus Ruanda kurz vor dem Ausbruch des Genozids 1994, die mangelnde Resilienz lokaler Strukturen in der Folge der Erdbebenkatastrophe in Haiti 2010 sowie die Bedrohung der Rohingya-Volksgruppe in Myanmar 2017, bei der Hilfsorganisationen von Polizei- und Militäreinheiten der Regierung massiv behindert wurden. Hier kommen die Dilemmata zum Tragen, das die starke Abhängigkeit der örtlichen, aber auch externen Partner im IKKM von den örtlichen Gegebenheiten, dem „*political settlement*“, deutlich macht. „*In fragile and conflict-affected situations there is a need to better integrate a gender-lens in peace-building and state-building in order to contribute to enhancing inclusive, participative and legitimate state-society relations that enables resilience and sustainability.*“ (ODI 2013: Annex I 4-8)

Schließlich zeigt das Herausbilden neuer selbst wiederkehrender zentraler und dezentraler Überwachungsmethoden über das Netz („Internet Scouts“ und „*gamified infotainment*“ zur Rekrutierung von gewaltbereiten Ideologien, Ebner 2018), dass Geber und vor Ort ansässige Organisationen gleichermaßen Einschränkungen ausgesetzt sind.¹¹ Anlässlich der jährlichen gesamtstaatlichen Konferenz zur Umsetzung der Strategie Sicherheit und

¹¹ <https://www.frient-peacebuilding-forum.de/previous-conferences/frient-peacebuilding-forum-2015/>.

Entwicklung 2017 („3C“ Tagung; „*coherent, coordinated and complementary action in fragile situations*“) auf Burg Schlaining war sich die österreichische Zivilgesellschaft einig, dass ein politischer Freiraum für das freie Agieren lokaler Akteure - als Teil des modernen Peacebuilding gemäß UNSCR 2282/2016 - humanitäre Einsätze abstützen kann. Ein Faktum, das auch der österreichische Bundespräsident Alexander Van der Bellen anlässlich der Schlaininger Sommerakademie 2018 positiv aufnahm.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass gemeinsames Handeln aller Akteure in fragilen Situationen möglich und notwendig ist, aber immer mit einem Fokus auf die lokalen Strukturen zur Hilfe von Menschen in Not. Letzteres gilt für alle Akteure, auch die lokalen. Insofern hat sich das Konzept menschlicher Sicherheit als sicherheitspolitische Metatheorie Anfang des 21. Jahrhunderts durchgesetzt. Die Individualisierung des Sicherheitsparadigmas ist dabei natürlich keine irreversible Errungenschaft. Angesichts der autokratischen Strömungen zeichnet sich eine Zerreißprobe bzw. Überlagerung durch das Wiedererstarken des staatlichen Handlungsmonopols und wachsendem Souveränitätsbestrebungen ab. (Herfried Münkler, Vortrag am 18.1.2019 zum Jahresauftakt des BMLV)

Vor dem Hintergrund des Wandels des Sicherheitsbegriffs (Werther-Pietsch 2016), der Rolle von Frauen als „*drivers of peace*“, dem *Mainstreaming*-Gebot für alle politischen Bereiche des öffentlichen Lebens und von Friedensmissionen zeigt sich, dass Leadership, Diversität und Pluralität der direkteste Weg zu erfolgreicher Integration von Gender-Aspekten sein kann. Der Menschenrechtsansatz wendet sich ergänzend gegen Gender-Stereotypen und kommt „*meaningful participation*“ auf allen Ebenen zur Anwendung.

Neuer Schwerpunkt auf Konfliktprävention?

Insgesamt steht die Einsicht, dass Konfliktprävention im IKKM effizienter und kostengünstiger als Konfliktnachsorge ist, schon lange im Raum. Wie erwähnt, hat gerade die Pathways for Peace Studie 2018 auch zahlenmäßig einen Trend für einen wachsenden Fokus auf Konfliktprävention festgestellt und mit Zahlen untermauert. Durch die neuen Erkenntnisse 2017/18 fordert auch UN Women eine verstärkte Berücksichtigung von Konfliktprävention an Stelle des späteren Einsatzes militärischer Mittel:

“Greater attention must be paid to the prevention of conflict, and the use of force must always be the last resort when all other options have failed. The Global Study emphasizes the importance of short-term prevention measures, such as early warning systems and intensified efforts at preemptive dialogue at the local, national and international levels. It also examines measures to address the root causes and structural drivers of conflict, such as exclusion, discrimination, attacks on dignity and structural inequality. These, along with measures dealing with the proliferation of small arms, violent masculinities and climate change should also be implemented.” (UN Women 2015b: 15)

Sollte sich dieser Trend verstärken, ist es besonders wichtig, die Spähre der menschenrechtlichen Freiheiten strikt zu beachten und keine Diskriminierungen mit Blick auf “gesamtgesellschaftliches Interesse” aufzubauen. Ein gut funktionierender, demokratisch kontrollierter Sicherheits- und Justizsektor sowie der Zugang zur Justiz für alle (SDG 16) sind dafür Voraussetzung. (3C Konferenz 2018)

Impulse für eine Refokussierung

Die Ergebnisse der Analyse fokussieren auf folgende Punkte:

- Bewältigung patriarchalischer Systeme und neuer Gewaltformen
- Impakt der Nexus Entwicklungen - Neuerungen im IKKM
- Einengung des politischen Raums, insb. die neue Überlappung von Konflikt mit *Counter-Terrorism* und Bedrohungen gegen Frauenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern
- Auswirkungen bzw. Rückwirkungen von der lokalen Ebene
- Umsetzung „*gender responsiveness*“ im IKKM
- Fokus auf Prävention

Künftige Forschungsfelder liegen in der Pre-Negotiation Phase, gender-sensiblen Waffenstillständen und humanitären Abkommen, Indikatoren für Entwicklung wie zum Beispiel „*Everyday Peace Indicators*“ (Wasser holen, Marktzugang ohne Gewaltandrohung, sichere Schultage im Monat, etc.) unter der Leitung von Borja Paladini Adeli, kolumbianische Abgeordnete im Friedensprozess, auf Grundlage einer Datenbank mit 9000 Einträgen PAM Colombia Peace Accords Matrix (Kroc Institute for International Peace Studies, Kolumbien; Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace, politics, partnership and people, A/70/95-S/2015/446) und Beratung bzw. Ausbildung für gender-sensitive Mediation.

Es ist anzunehmen, dass die Zahl an formalen Friedensprozessen angesichts der Akteurs- und Interessenvielfalt als zentraler Anknüpfungspunkt in Zukunft rückläufig sein wird und vielmehr durch informelle und realpolitisch getriebene „*power sharing agreements*“ ersetzt werden. Daher wird die WPS-Agenda als gesamtgesellschaftliche Transformationsagenda flexibel und in allen Phasen des Peacebuilding und Statebuilding einen Beitrag zu Resilienz und damit Friedenserhaltung leisten müssen.

Kapitel 4 - Empirische Analyse (I): Friedensabkommen

“Including gender sensitive provisions in peace agreements”

„Normativisierung“ der Inhalte der WPS-Agenda

Pionierarbeit auf dem Gebiet der Friedensabschlüsse wurde von Christine Bell und Catherine O'Rourke geleistet, die den Impakt von UNSCR 1325 auf Friedensverhandlungen und -abkommen 1990 bis 2010 erforscht haben. Ergebnis dieser Arbeiten war auch die Erstellung einer öffentlich zugänglichen Datenbank zu Friedensabkommen, die mittlerweile bis zum Jahr 2018 aktuell vorliegt und 1518 Einträge von Friedensverträgen und Übergangsabkommen in 140 Fällen von innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Konflikten enthält. Darüber hinaus existieren weitere offene Datenbanken mit eingeschränkter Suchfunktion, insbesondere die Peace Agreement Matrix (PAM) mit 9000 Einträgen von 2000 bis 2006 oder das Language of Peace Tool.¹²

Abb. 7 Datenbanken zu gender-sensitiven Friedensabkommen (Stand August 2018)

DATABASE	HOST	SEARCHABLE CONTENT
PA-X Peace Agreements Database PA-X Gender Database www.peaceagreements.org Site in English	University of Edinburgh Political Settlements Research Programme	Over 1500 peace agreements from over 150 processes from 1990 to 2016, with gender-specific content in agreements coded and searchable.
United Nations Peace Maker: Peace Agreement Database/ language of peace https://peacemaker.un.org/	United Nations, Department of Political Affairs	Agreements can be searched for by gender provisions. There are currently 900 agreements in the

¹² Peace Agreement Matrix (PAM), <https://peaceaccords.nd.edu/>; Language of Peace Tool, <https://www.languageofpeace.org/#/>.

Site in English		database.
Escola de Cultura de Pau http://escolapau.uab.cat Site in Spanish, Catalan and English	Universitat Autònoma de Barcelona	Approximately 40 conflicts Includes a dedicated gender summary for each conflict
Kroc Institute Peace Accords Matrix https://peaceaccords.nd.edu Site in English	Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame	34 comprehensive peace agreements from 1989 and 2012
Mapping Gender Provisions of Peace Agreements https://bit.ly/2vRnJIR & http://mappingpeace.monashgps.org Site in English	Monash University Gender, Peace and Security Centre	110 agreements with 5 searchable categories. Also includes 21 situational analyses.

Quelle: Meaningful Participation Report 2018: 31

Auf diese Datenlage sowie weiterführende Literatur wird in der folgenden Analyse zugegriffen.

Fragen der rechtlichen Klassifikation von Friedensabkommen

Zwar sind formale Friedensabkommen seltener geworden, substantiell stellen sich aber auch in langdauernden Krisen dieselben Fragen des Aufbaus friedlicher und inklusiver Gesellschaften. Letztere sind in einem demokratiepolitischen Sinn pluralistische Projekte. Oftmals als Resultat sogenannter „*elite deals*“ in politischen *Power-sharing* Modellen zeichnet sich nach den Erfahrungen in Süd-Osteuropa oder im Südsudan, aber auch den bevorstehenden Verhandlungen in Syrien, ein Trend der internationalen Gemeinschaft zur Einforderung von mehr sozialer Inklusion ab.¹³ Dementsprechend finden verschiedene Modelle der Institutionalisierung der gesellschaftlichen Balance statt. Dabei kann zwischen horizontaler und vertikaler Inklusion unterschieden werden. Horizontale Inklusion findet zwischen

¹³ So die Forderung nach 30 Prozent Frauenbeteiligung im syrischen Nationalrat (UN-SR 23.10.2018).

politischen und militärischen Kräften statt, vertikale Inklusion erfasst die Institutionalisierung von Einfluss einer breiteren Schicht sozial engagierter Gruppen. Dadurch werden die Konfliktursachen von verschiedenen Seiten her beleuchtet und Lösungen für Frieden nachhaltiger (PfP 2018).

Bewaffnete Konflikte, seien sie zwischenstaatlich oder intern, internationalisiert, regional oder lokal asymmetrisch, können auf unterschiedliche Weise beigelegt werden, in der Regel durch Waffenstillstände, Friedensabkommen, „*Road Maps to Peace*“ oder ganze Verfassungswerke. Auch wenn diese rechtliche Klassifikation für die Betroffenen unmittelbar ohne Auswirkungen zu sein scheint, da in erster Linie Kampfhandlungen beendet werden und ein geordnetes Leben anfangen soll, so zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass Rechtsfolgen, die daran geknüpft sind, unterschiedlichen Rechtsregimen unterstehen und zum Beispiel gerichtliche Einklagbarkeit individueller Ansprüche, Einräumung von Teilhaberechten am öffentlichen Leben, Inklusivität von administrativen Vorgängen, Legitimität und Menschenrechts-“Unmittelbarkeit“ verschieden ausgestaltet sein können.

Friedensabkommen in der PA-X Datenbank sind als formelle, öffentlich verfügbare Dokumente klassifiziert, die nach einem Konflikt von den Konfliktparteien verhandelt wurden und denen mit dem Ziel, den Konflikt zu beenden, zumindest von einem Teil der Akteure zugestimmt wurde. Dies schließt die Kategorien Waffenstillstand, Vorverhandlungen, substantielle Rahmenabkommen zu spezifischen Fragen und umfassende Rahmenabkommen sowie Umsetzungsabkommen mit ein. Die Abkommen können zwischen staatlichen, aber auch mit nicht-staatlichen Akteuren abgeschlossen worden sein. 315 Friedensabkommen, das sind 21 Prozent der in PA-X verfügbaren Texte (1990-2015), beziehen sich auf Frauen in der einen oder anderen Form, wobei sich eine Steigerung von 12 Prozent vor Annahme von UNSCR 1325 auf 30 Prozent danach ergibt. Gender-relevante Bestimmungen in umfassenden Friedensabkommen erreichen 41 Prozent und bilden damit eindeutig den Gipfel; in früheren Phasen des Friedensprozesses sowie bei der Umsetzung lässt diese Präsenz deutlich nach.

Aus frauenpolitischer Sicht ist diese Kategorisierung, sofern die angestrebten Mitwirkungsformen entscheidende Dokumente betreffen, jedoch nicht allein ausschlaggebend. Obwohl die Resolutionen von Friedensabschlüssen sprechen, geht der Appell des CEDAW Komitees 2013 in einer frühen Ausprägung der „*meaningful participation*“ darüber hinaus und spricht explizit die Ebene eines innerstaatlichen Dokuments von Verfassungsqualität an.

Die PA-X Datenbank enthält 25 Friedensverträge mit Bezug auf gender-sensitive Inhalte auf Verfassungsreform bzw. Verfassungsrang in 14 Ländern, die auch umgesetzt wurden. Diese zeigen breitere Zugänge zu Gleichheitsbestimmungen, letztinstanzliche rechtliche Autorität und größeres politisches Gewicht auf. Zwar kann aufgrund des Abstraktionsniveaus eines verfassunggebenden Dokuments auch eine bloße Zitation von allgemeinen Menschenrechtsbestimmungen mit Bezug zu Gleichheit und Nicht-Diskriminierung erfolgen, um einer allfälligen Internationalisierung des Prozesses nachzukommen, dennoch ist die Wirksamkeit auffallend hoch. Auch Frauen-Quoten sollten dort Eingang finden. Die hohe Effektivität von und Sichtbarkeit in Verfassungsdokumenten wird schon in Para. 71 der 2013 CEDAW General Recommendation Nr. 30 als Auftrag gesehen, in dem es heißt:

“During the constitution-making process, the equal and meaningful participation of women is fundamental for the inclusion of constitutional guarantees of women’s rights. States parties must ensure that the new constitutions enshrine the principle of equality between women and men and of non-discrimination, in line with the Convention. For women to enjoy their human rights and fundamental freedoms on an equal basis with men, it is important that they be given an equal start, through the adoption of temporary special measures to accelerate de facto equality.”

Rechtsfolgenproblematik

In der Wahl der Rechtsqualität von Friedensabschlüssen, dem zu regelnden Gegenstand der Einrichtung von Institutionen, aber auch der Abbildung dynamischer Prozesse friedlichen Interessenausgleichs und dem Weg dorthin („Road Maps to Peace“) werden normativ gesehen einige Dilemmata aufgeworfen, die mit den Charakteristika einer modernen holistischen Zugangsweise zu Friedensverhandlungen zusammenhängen: Aufgrund der beschriebenen substantiellen Hybridität von Friedensabkommen ergibt sich regelmäßig eine Gemengelage von internen und internationalen Rechtsfragen, Fragen des Friedens- und Kriegsrechts sowie von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Dies aus folgenden Gründen:

1. Ein Aspekt, der hier zum Tragen kommt, ist die Inklusivität der Prozesse. Staatliche wie nicht-staatliche Akteure sollen zusammenwirken, um einen fundamentalen Konsens zwischen den Konfliktparteien herzustellen. Friedensabkommen enthalten somit Kom-

promise zwischen radikal verschiedenen Perspektiven über Konfliktursachen und deren Lösungen. (Bell 2014)

2. Die meisten Friedensverhandlungen sind heute in irgendeiner Form „internationalisiert“, sei es durch beobachtende Öffentlichkeit, Beteiligung von Regionalmächten oder direktes Engagement von internationalen Drittparteien zur Konfliktvermittlung, das internationalem Recht folgt.
3. Produkt von Friedensverhandlungen sollen rechtliche Dokumente sein, die als Vertrag zwischen den Konfliktparteien dienen. (Bell 2012) Diese unterzeichnen die Vereinbarungen, internationale Drittparteien agieren als „Zeugen“, „Garanten“ oder „Beobachter“ wie etwa bei den ukrainischen Minsk I und II-Abkommen 2015/16 und den jüngsten Vorschlägen von Botschafter Sajdik 2019 als OSZE Beauftragter zur Konfliktvermittlung. Die Praxis hatte eine dynamische Interaktion zwischen öffentlichem internationalem Recht und innerstaatlichen Friedensabkommen zur Folge.

Festgehalten werden kann, dass oftmals verfassungsinterne Regelungskompetenzen – wie zum Beispiel Ausprägungen der Gewaltenteilung, Regierungsform, demokratische Repräsentanz - angesprochen sind, dass gleichzeitig eine Transformation von Kriegs- zu Friedensgesellschaft stattfindet und Völkerrecht für diese Übergangsphasen nicht ausgestattet ist (Werther-Pietsch 2013a) Welche Regime gelten in der Periode der Transition? Geht internationales Recht im Zweifelsfall nationalem Recht vor – Stichwort „Panzer der Souveränität“ (Ermacora) - und in welchen Domänen, bei den Menschenrechten, in der Übergangsjustiz oder bei Handel und Wirtschaft? (de Brabandere, 2010: 121) Es wurde argumentiert, dass im Völkerrecht etablierte Regime in fragilen Situationen im Umkehrschluss ebenso Änderungen unterworfen sind, etwa „*good enough governance*“-Modelle, progressive Anwendung der WSK-Rechte, Amnestien, Extraterritorialität menschenrechtlichen „*ius cogens*“ oder Ausnahmen von WTO-Regelungen betreffend Nicht-Diskriminierung („*waiver*“). Darüber hinaus sind Verantwortlichkeiten von Drittparteien im Regelfall nicht gelöst.

Dennoch bringen ehemalige Konfliktparteien, die sich am Verhandlungstisch einigen, das konstruktive Verständnis mit, dass Abkommen einen Rechtsbefolgungszwang auslösen und damit dem für alle Akteure wichtigen Faktum der Rechtssicherheit durch Einhalten der Abmachungen Rechnung getragen werden soll. Dies gilt grundsätzlich auch für frauen-spezifische Bestimmungen.

Analyse (I)

Zentraler Orientierungspunkt stellen, wie eingangs zitiert, die Arbeiten von Bell/O'Rourke dar. Sie konnten für den Zeitraum 1990 – 2010 nachweisen, dass nur 16 Prozent der Friedensabkommen weltweit explizit auf die Bedürfnisse und Rechte von Frauen Bezug nehmen (Bell/O'Rourke 2010). Die Effektivität des Ansatzes, die Ermächtigung von Frauen normativ voranzutreiben, steht dabei außer Frage: Wie die Monash University für den Zeitraum 2000 – 2016 anhand von finalen Verhandlungsdokumenten oder Verfassungen (34 Abkommen aus der PAM) nachweisen konnte, steigt die Wahrscheinlichkeit

- der Aufnahme von starken frauen-spezifischen Normen in Friedensabkommen mit der Teilnahme von Frauen sowie
- die tatsächliche Annahme und Inkraftsetzung frauen-sensitiver Friedensabkommen.

In Waffenstillständen und bei Vorverhandlungsphasen sind Referenzen auf Frauen niedrig, sie liegen bei 12 Prozent. Angesprochen werden in erster Linie gender-basierte Gewaltakte einschließlich systematischer Vergewaltigungen oder Versklavung als Waffenstillstandsbruch. Das Verbot der Rekrutierung von Kindersoldatinnen, frühzeitige Entlassung von kriegsgefangenen Frauen sind Bestimmungen, die Frauen als vulnerable Gruppen auffassen und damit die „Opferrolle“ neben der Rolle als Kriegsteilnehmerinnen hervorheben. Vorverhandlungen, oft schon internationalisiert, nehmen zum Teil generell auf Menschenrechts- und Gleichheitsforderungen Bezug, wie dies in 59 Abkommen (13 Prozent) der Fall war.

Implementierungsabkommen zeigen eine größere Vielfalt an Frauenspezifischen Themen, aber auch Themen, in denen eine Genderperspektive eine Rolle spielt, wie Power-sharing in politischen Vertretungskörpern oder die Gründung neuer Institutionen (*Provincial Management Committee* in DRC (2008), Parlamentsquoten für Frauen in Somalia (2012) oder *Ministry for Gender, Child and Social Welfare* in Südsudan (2015), aber auch in *Truth and Justice Commissions*, was jedoch die negative Konnotation von Frauen als Opfer aufrechterhält).

In der vorliegenden Studie sollen zwei Fallbeispiele herangezogen werden, um diese laut Datenbank empirisch bestätigten Resultate zu verfeinern. Eine für die Studie bedeutende Frage ist, welche Inhalte regelmäßig in so-

genannten „*Road Maps to Peace*“ aufscheinen und welche Voraussetzungen für Frauen als Einbringer und Verfechter in eigener Sache notwendig sind. Innovative Schlüsse werden aus dem Kosovo Verfassungsprozess sowie den Friedensverhandlungen in Kolumbien gezogen.

Kosovo

Voraussetzungen für die erfolgreiche Aufnahme von frauen-relevanten Bestimmungen in Friedensabschlüsse ist zunächst einmal die Inklusion von Zivilbevölkerung und Frauen. (Paffenholz 2014, 2016) Christine Bell (2018) setzt die relativ starke Korrelation zwischen Frauen-Bestimmungen in Friedensverträgen und der in den Verhandlungen zum Tragen kommenden Peacebuilding Methode in Relation. Diese interessante Überlegung ist auf dem Boden des Friedensschlusses in Kosovo von hoher Bedeutung.

***Power-sharing* und breitere Einbeziehung des „Sozialkontrakts“**

Allgemein legen die PA-X Daten nahe, dass ausdrückliche Verhandlungen zur Teilung von Gewalten und Repräsentanz in staatlichen Entscheidungsinstanzen eine „Sogwirkung“ auf Frauenbewegungen und erfolgreiche Einbringung sowohl in der Mitwirkung als auch der Gestaltung ausüben. Dies aus drei Gründen: Eliten brauchen Legitimität für ihren Konsensus und die oft damit verbundene Abgabe von Macht. Das macht es Frauen zwar schwer, ihre Identität als Gruppe zu finden, da sie überlagernden ethnischen, religiösen oder anderen Affinitäten folgen. Dennoch, gerade weil sie im Normalfall keine politische Partei bilden (siehe jedoch „Clan 6“ in Somalia, Kapitel 5) sehen sie sich von progressiven Kräften, darunter auch Rebellen, unterstützt und können ihre Interessen so als „Trittbrettfahrer(innen)“ in den Abkommen verankern. Dies dürfte vor allem bei nicht-dominanten Frauengruppen zum Tragen kommen.

Schließlich haben Arbeiten zu Frauen-Quoten gezeigt, dass Mobilisierung und Lobbying eine wichtige Rolle zur Verwirklichung der Anliegen spielt, da organisierte Gruppen einen stärkeren Impakt in Verhandlungen aufbauen können (Hayes/McAllister, 2013; Kang/Tripp, 2018) Insgesamt dürften Frauen wie andere (nicht-dominante) Gruppen davon profitieren, dass es in Konstellationen von Elite-geleiteten Friedensverhandlungen verstärkt um Machtteilung geht und eine breitere Unterstützung von den jeweiligen Protagonisten zur Stärkung der eigenen Position gesucht wird.

Kolumbien

Doppelt so viele Friedensabkommen als Abkommen mit starker Bezugnahme haben keine Gender Bestimmungen (43 Prozent) (16,4 Prozent). Der Kolumbische Friedensprozess zeigt das Potential auf: Das 2016 Colombian Final Peace Agreement (Praxisbeispiel 2) ist ein führendes Beispiel von 60 bis 100 Bestimmungen, die durch eine Gender Sub-Commission als Teil des formellen Friedensprozesses zustande kamen:

- 27 Prozent Landreform
- 17 Prozent Politische Teilhabe
- 16 Prozent Modalitäten zur Beendigung des Konflikts
- 16 Prozent über illegale Drogenhandel
- 13 Prozent Opfer
- 8 Prozent Implementierung, Monitoring und Verifikation

Vorbildlicher Prozess mit spezieller Institution

Frauen aus allen Verhandlungsbereichen und drei internationale Expertinnen analysierten alle Abkommensteile und relevanten Dokumente, was ein vertieftes Verständnis für die Gender-Dimension des Konflikts offenlegte. Landesweite Treffen, politik- und ethnienübergreifende Meetings, Gespräche mit Vertreterinnen aus den Provinzhauptstädten und dem ländlichen Raum ergänzten diese Herangehensweise. Der UN *Resident Coordinator* spielte dabei eine integrative Rolle.

Trotz Ablehnung des Erstentwurfs durch das Plebiszit im Oktober 2017 konnte im darauf folgenden Dezember in Bezug auf die frauenspezifischen Bestimmungen eine noch klarere und präzisere sprachliche Ausformulierung in die endgültige Verfassung Einzug halten. Zwei unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen, Barometer Initiative und University of Notre Dame's Krok Institute for International Peace Studies, sind mit dem Monitoring betraut. (zitiert in: Meaningful Participation Report 2018: Iuanita Millan Hernández, Leutnante, Kolumbische Marine, Beraterin der Hohen Kommission für Friede und Mitglied der Gender Sub-Commission) Auch wenn in der Zwischenzeit Zugeständnisse an die FARC zu einer Bedrohung der jungen Friedensordnung führen, bleiben die Einbeziehung von Frauen und der Fußabdruck dieser Bemühungen im verfassungsgebenden Dokument vorbildlich für andere Friedensprozesse.

Rolle der Internationalisierung

Während verlässliche Zahlen, ob die Annahme von UNSCR 1325 zu einer Steigerung frauen-relevanter Bestimmungen in Friedensabkommen geführt hat, noch nicht veröffentlicht wurden, zeigt sich, dass in Konflikten, in denen Kriegsverbrechen gegen Frauen ein Interventionsgrund für die internationale Gemeinschaft war (Bosnien, Darfur, Kosovo, Afghanistan, Zentralafrikanische Republik, Ruanda, DRC), eine hohe Aufmerksamkeit gegenüber diesen Themen während der offiziellen Friedensverhandlungen aufrecht blieb. Sowohl im Vorfeld als auch in der nationalen Implementierung kann dies durchaus adverse Trends aufweisen, wie etwa im Fall der Kolumbianischen Friedensabkommen. So wurde nach endgültiger Annahme durch Implementierungsabkommen, die von konservativen Kräften beeinflusst wurden, eine Rücknahme progressiver Frauenförderungs- und -schutzbestimmungen durchgesetzt.

Beispiele gender-sensitiver Bestimmungen

Ansätze lassen sich aus der PA-X Vertragsanalyse ableiten. Die Formulierung bestimmter Anliegen kann neutral, aber auch polarisierend erfolgen. Hier ist das Herausbilden von Musterbestimmungen und Interpretationsmaßstäben eines der wichtigsten Instrumente, die in der Forschung weiter vorangetrieben werden sollten. Ebenso wichtig ist die Beteiligung von Frauen als Anwältinnen in eigener Sache, da dies Authentizität, Wissen und die Fähigkeit zu Kompromisslinien sicherstellt.

So wurden zum Beispiel explizit innovative Bestimmungen zu Überlebensbedingungen in IDP- und Flüchtlingscamps aufgenommen, einem Rechtsgebiet, das noch als ungelöst gelten muss. 421 Abkommen, davon 15 (4 Prozent) beziehen Frauen in Flucht- und IDP-Situationen ausdrücklich mit ein (PA-X 1990-2015), wie beispielsweise in Kolumbien oder Darfur. Die Bestimmungen für Burundi lesen sich wie folgt:

„4.b. To give all returning families, including female- and child-headed families, food aid, material support and assistance with health, education, agriculture and reconstruction until they become self-sufficient;

4.c. To provide communes, villages and collines with assistance in the reconstruction of community infrastructures and with support for income-generating activities, paying special attention to women and enhancing their roles in building and sustaining families and communities.“ (Burundi 2000)

Ähnlich Para. 4.c des burundischen Friedensvertrags sollen in Mali einkommensschaffende Kooperativen gefördert werden, die soziale Solidarität zwischen Frauen bilden (Mali Azawd 2015).

Weitere Beispiele:

Kolumbien, Final Agreement to End the Armed Conflict and Build a Stable and Lasting Peace, 24.11.2016: Artikel 3.4.1 Guiding principles

“Gender-based approach: special emphasis will be placed on the protection of women, children and adolescents, who have been affected by the criminal organizations that are the subject of this agreement. This approach will take account of the specific risks faced by women against their life, freedom, integrity and safety and will be appropriate for those risks.”

Libyen, Libyan Political Agreement (Sukhairat Agreement), 17.12.2015: Artikel 37

“1. The Government of National Accord, immediately after gaining the vote of confidence of the House of Representatives, shall establish and chair the “Committee for Monitoring the Implementation of the Interim Security Arrangements” as agreed. The Committee shall establish sub-committees and other supporting mechanisms as may be required, taking into consideration the representation of local communities, including men and women, in such mechanisms. The Committee shall submit its periodical reports to the Government of National Accord. Until the Committee has been formed, the Security Track on the Libyan Political Dialogue shall determine suitable mechanisms to implement the security arrangements.”

Mali, Accord Pour la Paix et la Reconciliation au Mali – issue de Processus d’Alger, 20.6.2015: Annex 2: Defence and Security:

*“V. Reform of the defence and security sector:
c. Establishment of Local Consultative Security Committees (Comités Consultatifs de Sécurité, CCLS)
Within 60 days of signing the Agreement, CCLS shall be established by decree, first at the regional level, and then at the communal level (one CCLS for each region based in the regional capital, and one CCLS in each commune).”* (Texte zitiert von Pospisil/Bell 2018: 7f)

In Bezug auf Entwicklung und Privatsektorförderung kann es aufgrund der laufenden Anpassung der Geberpolitiken an die konzeptuelle Grundlage der SDGs durchaus noch zu Steigerungen in den Trends zur Aufnahme von Bestimmungen kommen. Unklare Regelungen betreffend Rückkehrrechte, Familienzusammenführung, materielle Unterstützung, Bildungsmöglichkeiten, medizinische Behandlung, vor allem von Kriegstraumata und Straflosigkeit, organisierte Kriminalität, Waffenschmuggel, Menschen- und Organhandel, Drogen – wie sie zuletzt in der Diskussion um einen Migration Compact der UNO aufgeworfen wurden – zeigen global auseinanderklaffende Vorstellungen zu Solidarität und langfristigen Kapazitätsgrenzen von sozialen Systemen auf.

Auch in den Sicherheitsratsresolutionen zu einzelnen Ländern können „friedensvertragsähnliche“ Bestimmungen gefunden werden. Nicht nur 2254/2015 als „*Road Map to Peace in Syria*“ weist Gender-Bezüge auf, sondern vor allem UNSCR 2349/2017 vom 31.3.2017 zur *Lake Chad Basin Region*, in der die meisten frauen-relevanten Themen in einer SR Resolution insgesamt aufscheinen. Diese Formulierungen sind für Friedensabkommen rezente *best practice* und können – an den jeweiligen Kontext angepasst – übernommen und weiterentwickelt werden.

Diskussion (I)

Nachhaltiger – unter welchen Bedingungen?

Wie bereits hingewiesen, bestätigt sich die Annahme, dass Friedensabschlüsse, die unter Mitwirkung von Frauen am Verhandlungstisch erzielt wurden, nicht in allen Fällen nachhaltiger sind. Inklusion muss daher, abhängig von der Konstellation, differenziert gesehen werden. Wo kulturelle oder religiöse Spannungen bestehen, die auf unterschiedlichen Rollen von Männern und Frauen in der Gesellschaft beruhen, kann die Aufnahme von frauen-spezifischen Inhalten auch zu einer Fortsetzung der bewaffnet ausgetragenen Spannungen und zugrundeliegenden Wurzeln des Konflikts oder dessen latenter Perpetuierung („*political unsettlement*“) führen (Paffenholz 2016, Pospisil/Bell 2018). Zwei Beispiele sollen diese Argumentation belegen.

„Feindliche Gruppen“

Erstens trifft dies auf Auswirkungen von Frauenfeindlichkeit bestimmter Gruppierungen wie der Taliban in Afghanistan, die in die Verhandlungen miteinbezogen werden (Koester 2014: 135), oder General-Amnestien für frauen-spezifische Kriegsverbrechen auf das Verhandlungsgeschehen zu. Der Umgang mit *Spoilern* („Hardlinern“, Widersachern) in Friedensprozessen ist äußerst sensibel und kontextgebunden. Bei der Frage der Inklusion bewaffneter nicht-staatlicher Gruppen, die heute generell positiv beantwortet wird, kann nur eine „rote Linie“ gezogen werden, die im Ausschluss von gewaltbareitem Extremismus liegt, wie Wolfgang Petritsch hinweist. (Petritsch in Collier 2013) Alle „core issues“ sind verhandelbar außer die Durchsetzung durch brutale Gewalt, was gleichzeitig ein gemeinsamer Einstieg für die restlichen Konfliktparteien in „Road Maps to Peace“ sein kann. Eine solche Situation zeichnete sich etwa unter dem Assad-Regime seit der Intervention der russischen Streitkräfte auf Befehl des russischen Präsidenten Vladimir Putin 2015 in Syrien ab. Über realpolitische Zwänge hinaus hält das Völkerrecht in solchen Fällen mit der Rechtsfigur des „ius cogens“ ein äußerst starkes Instrument bereit (Art. 40 der Draft Articles on State Responsibility 2001). Dieser besagt:

“Article 40

1. *This chapter applies to the international responsibility which is entailed by a serious breach by a State of an obligation arising under a peremptory norm of general international law.*
2. *A breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible State to fulfil the obligation.”*

Mangels politischen Willens, was den Inhalt von „ius cogens“ betrifft, nämlich ob es sich hier um eine Hierarchisierung des Menschenrechtssystems oder Relativierung des Gewaltverbots handelt, endete die Diskussion in der Lehre bislang allerdings inkonklusiv. (Werther-Pietsch 2013b)

„Cross-identities“

Zweitens können es – wie bereits kurz erwähnt – territoriale Teilungen oder Power-sharing sowie die Gewährung von kultureller Autonomie für Frauen schwieriger machen, sich über Gruppenidentitäten hinweg zu organisierten wie in Burundi nachgewiesen werden konnte (McCulloch 2012).

Dadurch werden Anliegen von Frauen weiterhin als kulturelle Eigenheiten „privatisiert“, wodurch sie nicht als staatlich zu schützende Rechte wahrgenommen und verteidigt werden (Koester 2014: 135). Frauen sehen sich damit denselben religiösen, ethnischen, sozio-ökonomischen und ideologischen Trennlinien unterworfen wie der Rest der Bevölkerung. Damit wird klar, dass es im Bereich der Beteiligung und Verwirklichung von politischen Visionen Inkonsistenzen zwischen lokaler Legitimität („*clientélisme*“, „*factionism*“, etc.) und internationalen Anforderungen an menschenrechtsbasierte Legitimität sowie zwischen einzelnen verletzlichen Gruppen und Frauen-Identitäten geben kann. Eine Studie zu den verschiedenen Formen von Legitimität veranschaulicht dies (Tabelle von Rocha-Menocal 2010):

Abb. 8 Formen von Legitimität

FORM OF LEGITIMACY	KEY CHARACTERISTICS AND/OR EXAMPLES
Legitimacy bestowed by international standards and external actors	International recognition of the state as a member of the United Nations and as signatory of international declarations and covenants, for example. This kind of legitimacy can converge with domestic legitimacy or be at odds with it.
Legitimacy based on performance	<p>This kind of legitimacy can emanate from, among other things:</p> <ul style="list-style-type: none"> - the provision of public goods and services, including social security (e.g., the modern welfare state), and/or - sustained economic growth (e.g., the so-called East Asian Tigers – South Korea, Taiwan, Singapore and Hong Kong – as well as China and Vietnam) <p>In fragile states, a key dimension of such legitimacy hinges on the (in-)ability of the state to provide or otherwise ensure the provision of basic services, first and foremost security (London School of Economics and PricewaterhouseCoopers LLP 2008; Whaites 2008), but also health, education, etc.</p>
Legitimacy based on ideology and/or nationalism	Examples include Cuba and Iran (revolutionary ideology based on communism and religious fundamentalism respectively, and largely defined in opposition to the United States in particular).
Legitimacy based on populism	This legitimacy is derived from a mass model of politics in which charismatic leaders appeal to the people directly as the source of their right to rule. Examples include Juan Perón in Argentina and, more recently, Hugo Chávez in Venezuela.

Legitimacy based on clientelism and neo-patrimonialism	This form of legitimacy rests on the rewards that accrue from exchange of material benefits for political support. Linkages between state and social actors are based on personalised relations rather than mediated through formal institutions. Examples include much of Latin America and Sub-Saharan Africa.
Process-oriented legitimacy	<p>The legitimacy of the state is here tied to agreed-upon formal rules and procedures through which the state both takes binding decisions and organises people's participation (participatory processes, bureaucratic management, justice, <i>etc.</i>). (Bellina <i>et al.</i>, 2009)</p> <p>Examples of such procedural legitimacy include:</p> <ul style="list-style-type: none"> - the establishment of the rule of law; - liberal democratic representation (incl. not only elections but also respect for fundamental civil and political rights); and - accountable and transparent decision-making processes. <p>This form of legitimacy exists mainly in advanced/highly developed industrial countries, but can also be found in developing countries such as Costa Rica and India. Since the 1980s, with the advent of the "Third Wave" of democratisation, many countries (including fragile states) throughout Africa, Asia, Latin America and elsewhere in the developing world are attempting to strengthen this form of legitimacy, although this remains a challenge.</p>
Traditional forms of legitimacy	This kind of legitimacy derives from non-state communal and customary institutions and authorities and is based on norms of trust and reciprocity rooted in social practices. As explained by Kevin Clements (2008), "[t]he core constitutive values that lie at the heart of traditional legitimacy are the values that enable kin groups, tribes and communities to exist, satisfy basic human needs and survive through time. Traditional legitimacy rests on complex patterns of power, responsibility and obligation which enable social groups to exist and co-exist". This kind of legitimacy can be found across the developing world (Africa, Asia, Latin America, the Pacific, <i>etc.</i>), and is particularly dominant in rural communities at the sub-national level.

Auch Frauen unterliegen einer Hyper-Legitimitätsfalle, wenn zu viele „Identitäten“ aufeinander einwirken und die frauen-bezogene Solidarität dabei ein wenig untergeht.

Überwindung von normativen Dilemmata durch Drittparteien

Aufgrund der beschriebenen substantiellen Hybridität von Friedensabkommen erscheint die notwendige Komplementarität der Rechtskreise und Adressierung nicht-staatlicher Akteure ein noch zu wenig ausgeloteter Bereich. Ein Spezialproblem bildet dabei die Stellung der internationalen Friedensvermittler. Auch diese „Drittparteien“, oft Garanten für den nachfolgenden Friedensprozess, können Friedensabkommen nachhaltiger machen. Das Wissen um „*Successful failure*“ von Politikformulierung in Reaktion auf das Fehlschlagen von Implementation kann zusätzlich zu einer Schärfung von Handlungsleitlinien von (Chef-)VerhandlerInnen führen, die gerade bei einer Funktion der UNO oder internationaler Partner als Drittpartei zum Tragen kommt: Unterstützung durch eine internationale Organisation (UNO) kann viel Hebelwirkung auslösen, wenn im Übrigen nur verkrustete, oft korrupte intergouvernementale Strukturen im Verhandlungsgeschehen vorherrschen.

Gender-sensitive Friedensabschlüsse

Über frauen-spezifische Bestimmungen hinaus liegen Elemente, die aus internationaler, vergleichender Sicht regelmäßig essentiell für eine „Nachkriegsordnung“ sind, in Abmachungen zur Machtverteilung, Wohlstandsverteilung, Föderalismus und Dezentralisierung, Management des öffentlichen Haushalts, Übergangsjustiz/Opferrolle, SSR und DDR, Waffenvernichtung und -schmuggel, Entlassung der Streitkräfte, organisierte Kriminalität, Menschenhandel, Drogen, Menschenrechtstraining für Sicherheitsdienste, Bildung, Gesundheitssektor, Landreform, Regionalentwicklung und gleichberechtigten Zugang zum Arbeitsmarkt sowie Schutz der Arbeitnehmer(innen)rechte (vgl. Kolumbien prozentuelle Aufzählung). Im Darfur Friedensabkommen sind zum Beispiel Gesundheit, Landrechte, physische Sicherheit, „*affirmative action*“, Inklusion in DDR Programme angesprochen.

Ein Überblick über die Komponenten von Friedensabkommen von Smith/Smock von USIP aus dem Jahr 2008 gibt folgendes Bild (Managing Mediation, Washington D.C., 57):

“Although components will vary greatly, some provisions are fairly universal: security guarantee; demilitarization, demobilization, and reintegration; protection of all parties’ human rights; return or resettlement of refugees and IDPs; social, po-

litical, legal, and economic restructuring; nature of transitional government; elections; implementation strategies; and finally timetables.”

In dieser vor 10 Jahren erarbeiteten Aufzählung sind frauen-relevante Themen indirekt, vorrangig unter den Punkten Menschenrechtsschutz, Flüchtlingsschutz, Übergangsregierung, sozio-ökonomische, rechtliche und politische Rahmen, Implementierung angesprochen. Dies entspricht einem einseitigen *Meanstream*-Ansatz, der zu einer Unterrepräsentanz von spezifischen, Frauen betreffenden Problemfeldern führt. Eine Aufzählung frauensensibler Bestimmungen auf Grundlage der PA-X Datenbank ergibt folgende typische bzw. sich wiederholende Elemente:

- Beteiligung von Frauen
- Geschlechtergleichberechtigung
- Bestimmte Gruppen von Frauen (Flüchtlinge, Schwangere, etc.)
- Internationales Recht
- Neue Institutionen bzw. frauen-relevante Institutionenreform
- Gewalt gegen Frauen
- Übergangsjustiz mit Bezug auf Frauen
- Entwicklung
- Rolle von Frauen in der Umsetzung.

Grafisch vereinfacht fungiert die folgende rezente Darstellung spezifisch frauen-revanter Elemente von UN Women, die die explizit genannten Aktionsfelder in Cluster zusammenfasst:

Abb. 9 Gender-sensitive Elemente von Friedensabkommen, visualisiert



Quelle: <http://www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2018/10/infographic-womens-meaningful-participation-builds-peace>

Die „besten Abkommen“ in einem Ranking auf Grundlage dieser Auswertungen der PA-X Datenbank sind DRC's Sun City Agreement (2003), Dar-Es-Salaam Declaration (2004), das Yemeni National Dialogue Document (2014) und das Arusha Peace and Reconciliation Agreement (2000). Die meisten Referenzen auf frauen-spezifische Themen finden sich in UNSCR 2349/2017 zur Tschad Seenregion.

Schlussfolgerungen (I)

Unabhängig von der Frage, wie stark der Impakt von UNSCR 1325 tatsächlich zu bewerten ist, können folgende allgemeine Schlussfolgerungen gezogen werden: Basierend auf Arbeiten, die Optionen für ein internationales Transitionsrecht aufzeigen (Werther-Pietsch 2013b), sollten "Normpakete" zusammengeführt werden, bei denen Komponenten von "*Road Maps to Peace*" als interaktive Säulen eines interpretativen Rechtsrahmens für nachhaltigen Frieden wirken: Verhandlungsteams vergleichen sich auf der Basis einiger weniger Prinzipien, die einen Mittelgrund für individuelle Lösungen zwischen Entwicklung, Gerechtigkeit und Frieden für alle bieten. Darin kann – analog zum außenpolitisch relevanten "*principled approach*" der EU Global Strategy – eine ausreichend flexible Vorgehensweise liegen, die auf breite Zustimmung trifft, als solche jedoch bereits am Beginn der Verhandlungen gemeinsam akkordiert werden muss (Burgess & Burgess 2012).

An dieser Stelle dürfen folgende Elemente vorgeschlagen werden:

“Elements of Road Maps to Peace

The new notion of ‘sustained peace’ as stipulated in UNSC Resolution 2282/2016 and the 2030 Agenda of the United Nations translates processes of transition in legal terms. Four core elements assist in determining pathways to peace between all actors involved:

1. Commitment to democratization servicing inclusion and responsibility:

- *Build responsive leadership and governance (‘structural or built-in responsibility’);*
- *Establish fair access to power and resources; and*
- *Start with dealing with the past, mostly procedures of reconciliation.*
- *Mainstream broadly an overarching gender perspective.*

2. Contribution to the guiding principle of reaching higher levels of self-determination:

- *Unite political settlements for resilience;*
- *Create an environment that increases legitimacy;*
- *Follow anew human rights doctrine in fragile situations;*
- *Focus on human dignity as the central objective;*
- *Put emphasis on root causes of the conflict;*
- *Reconcile peacebuilding with human security and transitional justice;*
- *Take conflict transformation and mediation (continued facilitation) as priorities;*
- *Promote non-discrimination at all levels;*
- *Protect vulnerable and marginalized people;*
- *Align with local priorities;*
- *Do no harm, with regard to other policies applied;*
- *Concentrate on dialogue between all groups; and*

3. Support for a common understanding of resilience as a ‘joint end state’ vision:

Unite all actors around and build a win-win situation for all.

4. Implementation of a ‘lex pacificatoria’ with a view to conflict prevention:

- *Negotiate inclusively but freeze out extremism;*
- *Be gender-responsive (security issues DDR, SSR, IDPs, POC);*
- *Take the essential question of migration on board;*
- *Balance between transitional justice, amnesties and the fight against radicalization;*
- *Be accountable to partners; and*
- *Collaborate comprehensively in planning and action.”*

Blick voraus (I)

Die in den Schlussfolgerungen genannten wesentlichen Elemente eines Friedensabkommens können wegweisend für jede Form von politischer gender-sensitiver Konsensfindung und gesamtgesellschaftlicher Dokumentation sein. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Friedensabkommen länger als 15 Jahre hält, steigt um 35 Prozent, wenn Frauen am Friedensprozess beteiligt waren, lässt indirekt den Schluss zu, dass Verfassungsgebung, Friedensverhandlungen und der Aufbau neuer Institutionen bisher nicht ausreichend in den Resolutionstexten abgebildet sind.

Frühe Phasen der Friedensvermittlung erfordern aus der Sicht von Gender-Mainstreaming für die Stellung der Frau in Friedensprozessen und das Erarbeiten von gender-gerechten Ordnungsvorstellungen eine stärkere Beachtung, um den bisherigen Höchststand von 41 Prozent frauen-relevanter Bestimmungen in umfassenden Friedensverträgen auszuweiten. Ebenso trägt eine Internationalisierung zu erhöhter Aufmerksamkeit zumindest während der offiziellen (Track I) Friedensverhandlungen bei. Texten auf Verfassungsebene ist dabei der Vorzug zu geben.

Politisches *Power-sharing* wirft komplexe Wechselwirkungen zwischen Frauengruppen und anderen oppositionellen ethno-nationalen, ideologischen, Umwelt, religiösen, Sprach- etc. Gruppen auf. Es erscheint sinnvoll, im Vorfeld von „1325 + 20“ das Verständnis dieses Zusammenwirkens zu vertiefen. (Hayes/McAllister 2013; Kang/Tripp 2018).

Die obenstehenden Vorschläge zu Elementen in Friedensverträgen sowie die folgenden Überlegungen zur Stärkung von weiblicher Mediation könnten als strukturelle Basis für eine Positionierung im Vorbereitungsprozess zum Jubiläum dienen.

Kapitel 5 - Empirische Analyse (II): Mediation

“Recognising women’s expertise as mediators”

Von Inklusion zu Mediation

Das Erlebnis der Präsenz von Frauen wie der ehemaligen UN-USG Graca Machel und deren Auftritt an der Seite von UN-GS Kofi Annan in der Afrikanischen Union ist für viele ein bleibender Eindruck und eine Verpflichtung. Ihre Vision und Durchsetzungskraft, mit der sie als Pionierin im Kampf gegen Kindersoldaten bereits in den frühen 2000er Jahren gegen die Rekrutierung von Kindersoldatinnen auftrat, inspirierte etwa 200 Frauenrechtlerinnen, überwiegend aus Nairobi, um den 2008 Friedensprozess in Kenia zu unterstützen. Durch das „*Ralliement*“ der Frauen gelang es, einen gender-sensitiven Fokus in die zu behandelnden Themen zu bringen, was schließlich ein Team von 12 Frauen dazu befähigte, der AU ein „Women’s Memorandum“ vorzulegen.

Ellen Johnson-Shirleaf ist eine andere charismatische afrikanische Frau, die als erste Präsidentin von Liberia einen inklusiven verfassungsgebenden Prozess miterlebt, gestaltet und mit Weisheit gesteuert hat. Andere herausragende Frauen, die sich für Frieden eingesetzt haben und einsetzen, sind Bertha von Suttner, Sister Loraine Garasu Papue aus Neu-Guinea-Bougainville, Florence Mpaai aus Kenia, Iuanita Millan Hernández, Kolumbien, Heidi Tagliavini, die OSZE Beauftragte und Friedensverhandlerin in Georgien, aber auch Funktionen wie der/die EU „*Special Envoy for Women’s Rights*“ verlangen klare Positionierungen.

Dennoch sind nur 2,4 Prozent aller VerhandlungsleiterInnen (1990-2010) Frauen (UN Women 2012). Nur 18 Prozent der „Botschafter“ von EU-Mitgliedstaaten, die bevorzugt in Mediation und Dialog engagiert werden, sind wiederum Frauen. (EEAS Factsheet 2012) Diese geringe Präsenz gibt einerseits Anlass, einen Appell an den UN-GS zu richten, seine Ernennungspolitik im Sinn von Gender-Balance zu optimieren, andererseits stellt sich die Frage nach den Gründen, weswegen dieses Ungleichgewicht vorherrscht und wie Gegenstrategien aussehen könnten.

Eingeschränkte Anerkennung der Expertise von Frauen und deren Praxiserfahrungen, so die Mitgründerin des Paiman Alumni Trust, Mossarat Qadeem, im Briefing vor dem UN-SR während der 2018 Debatte zu Medi-

ation in der WPS-Agenda, ist ein erschwerender Faktor für die besonderen Leistungen, die Frauen in der Mediation zu leisten vermögen: „Frauen finden zu wenig Beachtung, auch wenn sie informell Arrangements für den Zugang von humanitärer Hilfe, Waffenstillstände und formale Friedensprozesse in Syrien, Jemen, Pakistan, Sri Lanka ausverhandelt haben.“ Dies führt zur Frage, inwieweit alternative Formen von Konfliktvermittlung wie Track 1,5-2 Verhandlungen, lokale Friedensbemühungen etc. ausreichend in die Gesamtbeurteilung miteinbezogen werden.

Mit ziemlicher Sicherheit kommt es nicht nur auf die Zahl der aktiven Frauen im Friedensprozess an, sondern es müssen auch die Bedingungen vorhanden sein, deren Anliegen tatsächlich aufzunehmen. Wo Frauen sich stärker eingebracht haben, war auch die Wahrscheinlichkeit höher, dass es zu Friedensabschlüssen kam. (Paffenholz et al. 2017) Insgesamt kann einleitend festgehalten werden, dass Inklusion und Mediation untrennbar zusammenhängen, da gerade in gender-spezifischen Fragen oftmals das *Empowerment* durch die Zulassung mit der Fähigkeit, erfolgreich zu verhandeln, korreliert.

„Gold Standard“

Auf dem Gebiet der Konflikt- bzw. – richtiger – Friedensvermittlung existieren eine Reihe von Handbüchern des USIP, von San Emilio etc. – ein spezifisches für „Mediatorinnen“, das sich an Frauen richtet, konnte auch im Zuge dieser Studie nicht gefunden werden. Ein solches könnte aber in Anlehnung an laufende Arbeiten des International Civil Society Action Network (ICAN), einen “Gold Standard of Practice for Inclusive and Gendered Mediation” zustandezubringen, entstehen. Dies würde ein wichtiges Verbindungsstück zur UN Guidance on Gender and Inclusive Mediations Strategies (2017) sowie die Praxissammlungen von OSZE und Swisspeace darstellen.

Der Meaningful Participation Report der Expertengruppe von UN Women 2018 liefert zur Politikbildung wichtiges, empirisch belegtes Know-how. Zusätzlich zur *Desk*-Analyse rezenter Mediationsleitlinien kann die Studie auch auf die führenden Arbeiten des „*Broadening Participation*“ Projekts des Graduate Institute Genf aus 2016 zurückgreifen. Dieses Projekt hat anhand von 40 Friedensprozessen (1989-2014) verschiedene Formen der Teilnahme und Gestaltung von Friedensabschlüssen durch Frauen erforscht und Modelle der Inklusion entwickelt. Das Geneva Institute stützte sich dabei u.a auf Centre for Humanitarian Dialogue, Conciliation Resources, Crisis

Management Initiative, UN Mediation Support Unit at UNDPA und O-SZE Conflict Prevention Center. Die vorliegende Studie ergänzt und unterlegt die Ergebnisse der Genfer Arbeiten mit Praxisbeispielen, einer Fallstudie zu Kenia, dem Programmansatz des Global Networks of Women Peace Builders und einem Experteninterview mit einer österreichischen Friedensforscherin (Praxisbeispiel 4).

Analyse (II)

Das Mediation Support Network (MSN) – ein „Who is Who“ der globalen Forschungslandschaft für Konfliktvermittlung – fasst in seinem Kommentar zur UN Guidance for Effective Mediation 2012 „*Lessons Learned*“ zu Vorbereitung, Teamauswahl, Unparteilichkeit, Zustimmung, Inklusion, nationale Ownership, internationales Recht, 3C (Kohärenz, Koordination, Komplementarität), umfassende Friedensabkommen zusammen. Unterlegt sind diese Einsichten durch Praxisstudien in Guinea-Bissau, West Sahara, Ruanda, Sudan Nord-Süd Prozess, Hamas-Fatah, Liberia, Somalia, Uganda – „Lord Resistance Army (LRA)“, Philippinen (International Contact Group) und Sudan (Comprehensive Peace 2005).

Ebenso aufschlussreich sind die Fallstudien der erwähnten Studie der Expertengruppe von UN Women „Women’s Meaningful Participation in negotiating peace and the implementation of peace agreements“ aus 2018, die Ländersituationen in Bosnien, Kolumbien, Kenia, Kosovo, Georgien, Mosambik, Myanmar, Philippinen, Südsudan, Syrien und Jemen untersucht hat.

Eine Auswertung dieser Quellen aus Sicht der in der vorliegenden Studie getroffenen wissenschaftlichen Stoßrichtung ergibt eine Reihe von für die Diskussion grundlegenden Fakten, die bei der Modellbildung berücksichtigt werden müssen. Wichtige treibende Faktoren für die verschiedenen Formen der Inklusion und die Erfolgchance von weiblich geführter Konfliktvermittlung sind entlang der Schlüsselworte in der folgenden Tabelle dargestellt.

FRAUEN-SPEZIFISCHE INCENTIVES

Wissen	<p>Jemen: Comprehensive National Dialogue Conference for a New Yemen 2013, 30 Prozent Quota (40 von 565 Delegierten), aber sehr negativ aufgeladene Atmosphäre. Keine echte Koalitionsbildung, von Sisters Arab Forum for Human Rights (SAF) und UN Special Adviser unterstützt, führte dennoch zu 10 Prozent Quota in der Transitional National Assembly.</p> <p>Darfur 2006: Frauen zugelassen, da sie die Probleme „<i>on the ground</i>“ verstanden, nicht die Diaspora Rebellen Gruppen.</p> <p>Kolumbien 2018: „<i>Everyday Peace-Indicators</i>“ im Zuge der Indikatorenerstellung der SDGs können sensibel auf lokale Bedürfnisse von Frauen eingehen</p>
Lokale Mobilisierung	<p>Women’s Situations Rooms in Afrika, Idee von Yvette Chesson-Wureh von der Angie Brooks International Centre for Women’s Empowerment, Leadership Development, International Peace and Security in Senegal und Sierra Leone 2012 und 2018, Kenia, 2013, Nigeria 2015, Uganda und Ghana 2016 und Liberia 2017. Peace Huts in Liberia zählen ebenso zu anerkannten Versöhnungs und Konfliktpräventionsinstrumenten. Ein oft von Geberseite gewählter Weg für Frauen-Ermächtigung, den auch die österreichische Entwicklungszusammenarbeit verfolgt, ist daher die Unterstützung von nationalen und regionalen Frauennetzwerken für Konfliktprävention und Friedensvermittlung, wie sie auch von Sonderberichterstatterin über Menschenhandel, Maria Grazia Giammarinaro, gefordert wird. (UN-GV A/73/171 vom 17.7.2018, Empfehlungen para. 73[k])</p>
Identitäten, Inklusion, Ownership, Zustimmung („Konsens“)	<p>Laut PA-X Datenbank beziehen 42 Abkommen im Zeitraum 1990 – 2015 Quotenregelungen für Wahl- oder politische Institutionen mit ein. Nepal (2008) zeigt, dass eine männer-dominierte Politik mit geheimen, informellen Konsultationen, dem Fehlen einer kollektiven Stimme und zwingenden Parteiloyalitäten für Gender-Anliegen zu äußerst schwierigen Situationen führen kann. Der Rückzug Indiens hinsichtlich einer Unterstützung der nepalesischen Regierung trug zu einer massiven Verbesserung der Stellung der Zivilgesellschaft bei. Im Gegensatz dazu gelang es</p>

in **Somalia**, eine aus den bestehenden Clan-Strukturen transzendierte, eigene „Frauen“-Fraktion ins Leben zu rufen.

MITWIRKUNG

Quoten, Beteiligung an Institutionen

Quota sind „*Temporary Special Measures*“ (TSMs), treffen tw. auf Skepsis bei Mediatoren und funktionieren tatsächlich nicht, wenn sie isoliert durchgesetzt werden sollen. Daher Unterstützung durch Women’s Caucus, *Women only*-Gruppen, *Gender Justice Forums*, etc. (noch nicht ganz erforscht)

Nepal (2005-2012), **Jemen** (2013/14) gesetzliche Frauenquoten 33 Prozent.

Syrien: Im geplanten Verfassungskomitee sind 30 Prozent Plätze für Frauen vorgesehen.

Central African Republic: Trotz fortschrittlicher Libreville Roadmap Unterrepräsentanz in DDR/SSR Komitees (Meaningful Participation Report 2018: 19)

Mali: Trotz Bemühungen von UN, EU, AU breite Ablehnung, von 100 Delegierten nur 5 Frauen bei grundsätzlich hoher Mobilisierung von malischen Frauen. Für Versöhnung, wie die männlichen Mediatoren meinen.

Übergangsregierung

Teilnahme an Übergangsregierung **Liberia** Comprehensive Peace Agreement 2003, Frauenbewegung 2003-2011, regionale Ausstrahlung **Sierra Leone** Network

Extremes Lobbying, Aktivismus, multi-track Engagement

Starke Beteiligung von Frauen Menschenkette **DRC** 40 Frauen 1993 Sun City, **Somalia** Hungerstreik, innerhalb von 24 Stunden „erfolgreich“, Somaliland de Facto Mediation, Liberia und Somaliland: Androhung, nackt zu demonstrieren.

INTERNATIONALER EINFLUSS

Rolle UNO als „third party“

Sicherheitsrats-Visiting Missions 2017 zum **Lake Chad Basin** mündete in eine Resolution, die die umfassendste Integration von WPS Themen bis dato aufweist.

Zitation von UNSCR 1325

DRC 1999-2003 „offene Briefe“ die zu Beteiligung von Frauen aufriefen, CEDAW zitiert; breite Dissimulation gender-relevanter Verhandlungsergebnisse z.B. **OSCE** Gender Monitor 2011

Diskussion (II)

Die Diskussion folgt in drei Teilen: Inklusion und Rahmenbedingungen für weibliche Konfliktvermittlung, gefolgt von spezifisch mediationsbezogenen Beobachtungen. Die Studie geht dabei davon aus, dass die Forderung nach rein nomineller Partizipation bereits als nicht nachhaltig erkannt wurde und es in allen Fällen um impaktgetriebene Mitwirkung an und Leitung von Friedensprozessen geht. Da noch relativ „unterforscht“ ist die Rolle der zivilgesellschaftlichen Organisationen zwar zwischen Forschung und Praxis umstritten. Es lohnt sich aber, konstruktive Mitwirkung und damit sinnvolle Formen von Inklusion zu analysieren. (Paffenholz 2014, mit weiteren Nachweisen)

Zunächst bedeutet Inklusion nicht, dass alle Stakeholder direkt in den formalen Verhandlungen teilnehmen können. Viele Gruppen – soziale, demographische, religiöse und regionale Minderheiten, Jugend, aber auch die organisierte Zivilgesellschaft – haben Interesse am Prozess, der Machtverhältnisse regelt und auch festlegt, was von Frauen und Männern in einer bestimmten Kultur erwartet, erlaubt und gewertschätzt wird. Daraus ergibt sich auch, dass politische Repräsentation durch Frauen zwar wichtig ist, aber für eine effektive Einbindung von geschlechtsspezifischen Interessen allein nicht ausreicht. So ist mit Rychelle Ornamo seit Mai 2013 in Kenia eine Frau an der Spitze des Verteidigungsministeriums, insgesamt aber nur fünf Frauen unter 20 Ministern. Frauen in Regierungspositionen werden allerdings oftmals dafür kritisiert, dass ihr innovativer Einsatz für Frauen-Agenden in der männerdominierten Umgebung schnell versiegt. In Anbetracht der geänderten Rollen aufgrund der Konfliktdynamiken können Frauen den Kreis der heimischen Entscheidungsträger, die am Friedensprozess beteiligt sind, erweitern, ein unterschiedliches Verständnis der Ursachen und Konsequenzen des Konflikts einbringen, das zu umfassenderen Einsichten und potentiell gezielteren Vorschlägen für Konfliktresolutionen führen und zu nachhaltigem Frieden beitragen kann: „*Including women is to sustain peace.*“ (Praxisbeispiel 3)

Formen von Inklusion

Folgende Modelle können auf Basis des Genfer Graduate Institute zusammengefasst werden:

Abb. 11 Inklusive Friedensverhandlungen – Modelle und Rahmenbedingungen

FORM DER INKLUSION	BEWERTUNG	BEISPIELE
Direkte Repräsentation am Verhandlungstisch	Direkteste Form der Einbringung, befähigte Vertreterinnen, Abstimmungsprozess mit „ <i>outsidern</i> “ ungelöst	N-Irland 1994
Beobachterstatus	„ <i>First-hand knowledge</i> “ und „ <i>Watchdog</i> “, um normativen oder politischen Druck aufrechtzuerhalten	
Konsultationen	<p>Differenzierung: vor, parallel, nach, elite-basiert oder breit/öffentlich; offiziell Teil der Verhandlungen oder formelles Konsultationsforum von außen; durch Verhandlungs(Konflikt)parteien, Mediatoren oder Gruppen.</p> <p>Bilden Prozesslegitimität, wichtig für Agenda setting und langfristige Nachhaltigkeit (Wahrheitskommissionen, Monitoring, Ausarbeitung von Verfassungsentwürfe/-reform, ...)</p> <p>Da nicht direkt am Verhandlungstisch nur sinnvoll, wenn Transfer gewährleistet</p>	<p>Eingebrachte Themen abhängig von Akzeptanz, Rolle, Verhältnis zu Konfliktparteien: je nachdem, ob es sich um die Witwen von im Konflikt gefallenen Generälen handelt während andere Frauengruppen verweigerten, am Verhandlungstisch zu sitzen (MARWOPNET, von Charles Taylor autorisiert versus unabhängige WIPNET; Liberia 2003)</p> <p>„6. Clan“: in Somalia 1999, wo sich Frauen über ihre Clans Zugehörigkeit hinweg formierten</p> <p>Weibliche Jugendgruppen, die eine legislative Gender-Quote einfordern (Afghanistan folgend dem Bonner Abkommen mit ausdrücklichen Frauen-Bestimmungen)</p>

	Systematisch: Inklusive Kommissionen in post-Abkommensmechanismen	National Integration and Cohesion Commission in Kenya 2008) jedoch frühzeitig und auch in der Sprache des endgültigen Friedensabschlusses Konstituierende Versammlung in Nepal 2008-2012: Negativbeispiel, nahm zwar Berichte von Komitees entgegen, jedoch ohne Diskussion im Plenum, ohne Abstimmung, Mehrheitsentscheidungen und geheime Verhandlungen trugen zu einem Missmanagement von einzubringenden auch frauenspezifisch artikulierten Interessen.
--	---	---

Hochrangige zivilgesellschaftliche Initiativen

Dialogforen

Inter-Congolese Political Negotiations in DRC 2002

Öffentliche Teilnahme oder Entscheidung (*public decision making*)

In 15 von 16 nationalen Dialogen (Global Study 2015: 48) wurden die endgültigen Entscheidungen von einer kleinen Gruppe von männlichen Führern getroffen.

Zypern: schwierig, kann auch zu Ablehnung führen. (Ablehnung des Annan Peace Plan 1999 durch griechische Zyprioten)

Mass Action

Legitimierender Faktor für Partizipation von Frauen

Keine Frauenbewegung bekannt, die in einem Friedensprozess gegen Frieden auftrat

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR WEIBLICHE KONFLIKTVERMITTLUNG

PROZESSBEZOGENE FAKTOREN

Entscheidungsverfahren

Frauen-sensitiver Auswahlprozess für aktive Beteiligte am Friedensprozess

Koalitionsbildung

„*Unified, representative cluster*“

Gelungen in Liberia 2003, Süd Afrika 1990, Kenia 2008 und

	Ingesamt natürlich Router nicht nur für frauen-spezifische Anliegen	Jemen 2013, politische Partei wie in Nord Irland 1994 oder organisierter delegationsübergreifender Block wie in DRC 1999
Transfer-Strategien	Hängt von Insider oder Outsider Strategie ab, entweder direkter Austausch mit Mediatoren, Beratern etc. oder Öffentlichkeit, Medien, Statements, Presseaussendungen und Lobbying	Offiziell oder semi-formal: DRC 1999, Kenia 2008, Liberia 2003, Somalia 1999 Guatemala 1989, Liberia 2003, Mexiko 1994, N-Irland 1994, Somaliland 1991, Somalia 1999/2001 und Jemen 2013
	Gemeinsames Positionspapier	Burundi 1996, DRC 1999, Guatemala 1989, Kenia 2008 (Memorandum an die AU), Mexico 1994, Liberia 2003 („Golden Tulip Declaration“), Somalia 2001, Süd Afrika 1990 (“Women’s Charter for Effective Equality”)
Inklusions-sensitive Mediation	Impulse gehen von Verhandlungsleitung aus	Julius Nyerere in Burundi, 1996-2003
Vorverhandlungsphase	Frühe Inklusion in Friedensprozessen, „door opener“ für Track 1-Verhandlungen	
	Problem-Solving Workshops	Workshops in der Vorbereitung der Inter-Congolese Political Negotiations in DRC 2002 zeigen auf, wie lokale NGOs (Femmes Africa Solidarité, Führerin Bineta Diop) gemeinsam mit UNIFEM mit der „Nairobi Declaration“ und einem „Plan of Action“ erfolgreich eine Gender-Dimension in die Reformen einbringen konnten.
	Repräsentantinnen in anderen Delegationen	

		40 von 340 weibliche Delegierte saßen in allen Kommissionen, schließlich bildeten sie eine Menschenkette, die die Ausgänge der Kommissionen bis zur Unterzeichnung des Friedensabkommens blockierten.
	<i>Special Envoy</i> (SE)	SE for the Great Lakes Region gründete 2013 eine Women's Platform for the Peace, Security and Cooperation (PSC) Framework agreement for the Democratic Republic of the Congo (DRC)
Unterstützungsstrukturen	PCs, Internet Zugang, Workshops, Trainings relevanter Themen zur Vorbereitung auf die Verhandlungen	Somalia Peace Talks 2001: Menschenrechts- und frauenrechts-sensitive Sprache im Abkommen
Verfassungsebene	Hochrangige autoritative Quelle	13 Fälle von Verfassungsänderungen
Monitoring	Weitgehend offen (WPS 2018)	
Funding und Kapazitätsbildung	Unabhängig und flexible Reaktion, selbsttragende Funktion	Netzwerk westafrikanischer Friedens-NGOs, ADA Finanzierung

KONTEXTBEZOGENE FAKTOREN

Widerstand von Eliten zur Inklusion von Frauen	Präs. Eyadema Togo 1990: unter öffentlichem Druck zu Verhandlungen gezwungen, dennoch unterbunden als seine Herrschaft bedroht; Fidschi, Ägypten, Eritrea
Öffentlichkeit	N-Irland 1998 Good Friday Agreement „YES Campaign“, i.a. N-Irland Womens's Coalition – Monica McWilliams und Mary Blood, 1996 10.000 Unterschriften für eine „Frauen-Partei“, mit dem Erfolg, am Verhandlungstisch zu sitzen

Regionale/ internationale Akteure und Netzwerke und Frauengruppen		Vielzahl, Südafrika erste um 1911, 1980 gegen Apartheid
Heterogenität	„Asset und Stolperstein“	Soziale und politische Verhaltensweisen und Erwartungen zu Gender-rollen
Berufung auf (internationale oder nationale) „commitments“ für die Inklusion von Frauen		Spezifische gender-balancierte Besetzung von Kommissionen in der Implementierungsphase Jemen Gulf Cooperation Council Nov. 2011 vor Nationalem Dialog Konferenz 2013/14, 2001 Bonn Afghanistan Peace Agreement, in Südafrika, Nepal und Jemen Quotenregelungen, Kenia 2008 und Liberia 2003-2011
Bewusstsein um Kraft der Operationalisierung ohne sich beweisen zu müssen	Fluss in „multi-stakeholder“ Verhandlungen kam oft von der Forderung von Frauengruppen nach konkreteren und fundamentalen Reformen als Impetus für Medation (hier auch Formen von Mass Action ziel-führend)	Z.B. bei Waffenstillstand, Unterzeichnung von Friedensabkommen, Teilnahme am Friedensprozess, gender-sensitive Rechtsreform (Landeigentümerschaft, Versöhnung, TJ, Zugang zu Post-Konflikt Programmen wie DDR... (z.B. im Second Oslo Joint Statement, Philippinen 2002 oder Uganda Agreement on Disarmament, Südsudan, 2008), Unterbindung von Kindersoldaten als „gemeinsame entry points“ (Darfur 2016)

Fazit: Nicht „*tokenistic forms of representation*“ – Einmalaktionen, isolierte Beobachterrollen, Konsultationsmüdigkeit oder vom Geschehen abgekoppelte Beratungsgremien – sowie frühe Einbindung von Frauen in Friedensprozesse sind gefragt.

Mediationsbezogene Beobachtungen

Um die bereits angesprochene Arbeitsdefinition von Konfliktvermittlung zu vertiefen, wird die „Peacemaker“-Darstellung von Cindy Daase herangezogen:

„[...] The Humanitarian Dialogue (HD) report [...] holds that a mediator has to be acceptable to all parties and not imposed upon any of them and that this impartial mediator must act in the best interests of the peace process. Moreover, the mediator must assume ultimate accountability for his or her choices, actions and decisions throughout a peace process and may even decide to withdraw from a peace process when negotiations are obviously pursued in bad faith or are leading to a solution that is unworkable, illegal or profoundly at odds with the impartial mediator must act in the best interest of the mediator's core values.“

Gender-spezifische Mediation – Aufmerksamkeit für Frauenfragen

Die UN Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies 2017 kann als umfassende Aufarbeitung des gender-spezifischen Wissens um Mediation und Dialog der letzten 10 Jahre gesehen werden. Die vorausgegangenen Kommentare der Mediation Support Network (MSN) 2012 (Discussion Points of the MSN 2012) bilden die empirisch am breitesten aufgestellte Sammlung von praktischen Ratschlägen für Konfliktvermittlung bis dato. Das UN Mediation Support Team stellt seine Aktivitäten im UN-GS Bericht 2017 vor. (UN-GV A/72/115 vom 27.6.2017) Auch die OSZE hat Leitlinien herausgegeben, die naturgemäß stärker auf die mittleren Süd- und Südosteuropäischen Staaten Bezug nehmen. Ebenso hat die AU ein eigenes Handbuch für Friedensprozesse herausgegeben. (Potter-Prentice 2012). Eine eigene Frage ist die „gender-responsiveness“ von UN-Friedensoperationen, zu der 2018 unter UN-USG Jean-Pierre Lacroix eine neue Policy erschien. Diese schließt an die „DPKO/DFS Guidelines on Integrating a Gender Perspective into the Work of the UN Military in PKOs“ vom März 2010 an.

Relevante Dokumente sind u.a.:

1. **OSZE Guidance Note „Enhancing Gender-Responsive Mediation“ 2013** fasst zusammen, dass gender-responsive Friedensprozesse sich durch Repräsentation und Partizipation, institutionellen Rahmen und Prozessmanagement sowie die substantielle Agen-

da und Inhalt der Abkommen auszeichnen. Am Verhandlungstisch können bestimmte Wege zur Stimulierung von Frauen-spezifischen Fragen gewählt werden: (1) Frauen-Fragen als unstrittigen Punkt einzuführen (depolitisierten Verhandlungsmasse), (2) als gemeinsames Interesse und Quelle von Übereinkommen sowie (3) Befolgung (internationaler) Prinzipien. Insgesamt sind eigene Vorbildrollen, separate Informationssitzungen, frauen-spezifische Trainings für Konfliktparteien, andere Anregungen („Politik des leeren Stuhls“, Funds oder Redezeitreglements) sowie die Öffentlichkeit gute Verstärker.

2. Burges and Burges geben in ihrem **Handbuch *Conducting Track II Peacemaking*** (USIP 2010) weitere Definitionen zu Training, interaktiver Konfliktlösung und öffentliche Friedensbildung (weiterführend Mediation und Konfliktvermittlung, in: UN Friedenssicherung, LVAK, 2019)
3. Weiters beinhaltet die **UN *Guidance for Effective Mediation 2012*** Formen der Inklusion von Frauen in Friedensverhandlungen einschließlich als Mediatorinnen, lokale Konsultationen, spezielle Szenarien und „*key issues*“ wie Waffenstillstände.
4. Die wichtigsten Empfehlungen der **UNDPA *Guidelines on gender inclusive mediation strategies 2017*** wurden in Praxisbeispiel 1 zusammengefasst.

Bei aller Sinnhaftigkeit von Beispielen ist zu beachten, dass allgemeine Schlussfolgerungen immer vor dem Hintergrund der konkreten Situation gesehen werden müssen und es – wie Gudrun Kramer vom ÖSFK es ausdrückt – um ein paar wichtige (Selbst-)Einstellungen sowie darum geht, die „richtigen Fragen im richtigen Moment zu stellen“. (Praxisbeispiele 4) So sind folgende tragende Prinzipien im Umgang mit Konfliktparteien unabdingbar und werden – der Erfahrung entsprechend – vor allem von Frauen als engagierten Mediatorinnen (Praxisbeispiele 3) geleistet:

- Verhandeln mit einzelnen Konfliktparteien mit dem Konzept der Grundbedürfnisse, nicht direkt „Menschenrechten“ als „moralischem Kompass“.
- Vertraulichkeit der Verhandlungen und Vertrauen zum Mediatorenteam, Raum für Selbstreflexion
- Arbeit mit moderaten VertreterInnen, um verfestigte Narrative zu „verflüssigen“

- Beachtung der realen Gestaltungskraft der vertretenen Gruppen, um diese nicht zu übernehmen und Erreichtes dadurch zu gefährden, dass es nicht umsetzbar ist.
- Analytische Empathie, offene Fragen, Hinterfragen, kreativen Prozess unterstützten.
- Wissen, kulturelle Sensibilität und langer Atem.

Was eine gute Mediatorin ausmacht

Darüber hinaus existiert jedoch noch ein wichtiger Kernpunkt für erfolgreiches Verhandeln in Post-Konfliktsituationen: Der sogenannte „*mindfulness-based*“-Ansatz bedeutet in der Mediation eine ganz spezifische Geisteshaltung, die auf das Hier und Jetzt ausgerichtet ist. (Giner in Werther-Pietsch 2017b: 223-225) Präsenz, Neugier und Exploration der Umgebung, des Gegenübers und dessen Verhaltensweisen prägt empathische Mediatorinnen, deren Energie und Potential ganz in der Gegenwart liegt, um tief verwurzelte Konflikte aus ihren Vergangenheitsspannungen und Zukunftsängsten loszulösen und so Versöhnung und damit nachhaltigem Frieden näher zu kommen.

Weitere Prozessbezogene Tipps liegen:

- in der Zeitlinie: „*Grand moments*“, in denen eine wesentliche Weiterentwicklung stattfinden kann (DRC IDPS 2016, PfP xxiii), sollen erkannt und genützt werden. Dass Post-Konfliktsituationen „*windows of opportunity*“ darstellen, wird auch vom UN-GS (2009) bestätigt. (Valji et al. 2010)
- Die Wichtigkeit der Vorbereitungsphase, die Unabhängigkeit in der Finanzierung sowie ein stets bereiter „Plan B“ (Optionen, Auswege, etc.) sind eine Ergänzung zum „*mindfulness-based*“-Ansatz.
- Ob der Startpunkt „*dark mediation*“ durch Aufnahme von Kontakten auch bei illegalen Grenzaustauschen oder ähnlichem liegt, ist dabei unerheblich (Doris Vogl, Interview Dezember 2018). Anknüpfungspunkte für ein In-Gang-bringen von Gesprächen müssen nötigenfalls aus praktischen Gründen auch in einem normativen Graubereich gesucht werden.

Schlussfolgerungen (II)

Vorzug für „*mindfulness-based*“ Friedensvermittlung

Die wichtigsten Schlussfolgerungen dürfen wie folgt zusammengefasst werden:

- Frauen haben substantiell zu Friedensabschlüssen und deren Implementierung beigetragen. Feindseligkeiten werden beendet.
- Es existiert eine positive Korrelation zwischen Inklusion von Frauen und Friedensabschlüssen bzw. Umsetzung.
- Die Inklusion von Frauen schwächt den Friedensprozess nicht.
- „*Meaningful participation*“ geht weiter als die direkte Beteiligung am Verhandlungstisch.

In dieser Studie soll neben diesen wesentlichsten Erkenntnissen, die als Quintessenz zu betrachten sind, besonders hervorgehoben werden, dass „*mindfulness-based*“-Mediation mit ihrem direkten Zusammenhang und der Betonung menschenrechtsorientierten Umgangs mit beteiligten Gruppen und die Beachtung der psychologischen Dimension eine nicht wegzudenkende Rolle zur Stützung von Friedensprozessen spielt.

Förderliche Bedingungen für weibliche Mediation

Horizontale und vertikale Inklusion sind für die Ausgeglichenheit von Friedensabkommen wichtig. Frauen können sich insbesondere in den folgenden Formaten einbringen:

Abb. 12 Formen von Inklusion im Überblick

1) Direct representation at the negotiation table
A. Inclusion within negotiation delegations B. Enlarging the number of negotiation delegations (i.e. including a separate women's delegation)
2) Observer status
3) Consultations
A. Official Consultations B. Non or semi-official Consultations C. Public Consultations
4) Inclusive commissions
A. Post-agreement commissions B. Commissions preparing/conducting peace processes C. Permanent Commissions
5) High-level problem-solving workshops
6) Public decision-making (i.e. referendum)
7) Mass action

Quelle: Making Women Count 2018: 14

Dabei sind folgende Faktoren entscheidend:

Prozessorientiert:

- Frauen-sensitiver Auswahlprozess für Friedensprozess
- Entscheidungsverfahren
- Koalitionsbildung
- Transfer-Strategien (Zugang zu Friedensprozess, Positionspapier)
- Konzentration auf die Vorverhandlungsphase
- Unterstützungsstrukturen
- Monitoring
- Funding und Kapazitätsbildung

Kontextbezogen:

- Widerstand von Eliten
- Öffentlichkeit
- Heterogenität

- Gender-Rollen
- Existierende commitments für die Inklusion von Frauen
- Forderung nach konkreteren und fundamentaleren Reformen
- Generell: Prozessorientierte, dynamische Herangehensweise

Blick voraus (II)

Eine Refokussierung der WPS-Agenda hat neue Akzente aufzunehmen:

1. Inklusion ja, aber wie?

- Überbetonung von Inklusion in offiziellen Verhandlungsrunden, stattdessen „so früh wie möglich“ (1889/2009 pp. 1, para 15)
- Normative Verpflichtung in Quoten erfolgreich, aber nur kombiniert mit Lobbying und Mobilisierung
- *Women only*-Delegationen sinnvoll und wichtig
- Als Beobachterinnen nur Einfluss, wenn einer Konfliktpartei nahestehend (mit Vor- und Nachteilen)
- Konsultationen mit „*outcome documents*“ nicht isoliert oder separat („tokenistisch“, Paffenholz)
- Problem Solving Methoden höchst unterrepräsentiert (Track 1,5)

2. Training und Kapazitätenbildung

UNSCR 2242/2016 „*calls for support and training to mediators and technical teams on the impact of women’s participation and strategies for women’s effective inclusion*“. Dies trifft sich mit Bemühungen des International Civil Society Action Network (ICAN), einen „*Gold Standard of Practice for Inclusive and Gendered Mediation*“ zu erstellen. Die Einbettung in internationale Projekte ist dabei empfehlenswert: USIP, GNWP, WILPF (League for Peace and Freedom), ICAN Swiss Peace, Women Peacemakers Programme, Institut für Inclusive Security, UN Women CordAID, International Alert, Swiss MFA Edinburgh Law School Graduate Institute. Ausbildung in „*mindfulness-based*“-Mediation könnte speziell als österreichische Nische entwickelt werden. So könnte eine politische Konsensfindung in der im Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2018 – 2021 angekündigten Strategie für Frieden, Sicherheit und Entwicklung angedacht werden mit dem Ziel, schwerpunktmäßig eine verstärkte Unterstützung von nationaler und lokaler Mediation aufzubauen.

Kapitel 6 – Politikempfehlungen „1325- + 20“

Quintessenz

Die Studie kommt daher zu folgenden Politikempfehlungen und einem konkreten Vorschlägen für die österreichische Administration. Ausgangspunkt dafür sind die empirisch belegten positiven Auswirkungen der Teilnahme von Frauen an Friedensprozessen:

1. Friedensbildend (Beendigung der Feindseligkeiten)
2. Effektivität von Peacebuilding (Zustandekommen von Friedensabkommen)
3. Verwirklichung frauenpolitischer Anliegen (Größere Repräsentanz von Frauen in Friedensprozessen und deren Umsetzung)
4. Steigerung von Nachhaltigkeit (gender-sensitive Bestimmungen in Friedensabschlüssen)

Ranking – best practice – Referenzmodelle (Stand 2019).

Die „besten Abkommen“ in einem Ranking auf Grundlage der Auswertungen der PA-X Datenbank sind DRC's Sun City Agreement (2003), Dar-Es-Salaam Declaration (2004), das Yemeni National Dialogue Document (2014) und das Arusha Peace and Reconciliation Agreement (2000), wohingegen UNSCR 2349/2017 zur Chad Lakes Region die meisten Referenzen auf die Rolle von Frauen in Konflikt und Fragilität aufweist.

Nationale Ebene

Zwei Kernvorschläge können im Rahmen der Erkenntnisse aus der vorliegenden Studie gemacht werden:

Frauen-sensitives Statebuilding

Im Zusammenhang mit den Arbeiten an „*Draft Guidelines on Responsive Peacebuilding and Statebuilding*“ (Werther-Pietsch 2018) sollte der Abbau geschlechtsspezifischer Diskriminierung und Förderung der Frauenrechte auf politischer und Verfassungsebene (Heranziehen der Universal Periodic Reviews, länderspezifische Empfehlungen UN CEDAW-Komitees) *ex tunc*

integraler Bestandteil von Friedensverhandlungen werden. Die Methodik – entsprechend dem „*principled approach*“ der 2016 EU Globalstrategie – wäre ein an den Friedensprozess angepasster, möglichst früher Einstieg, beginnend mit einer breiteren Agenda, um taktisch in das Geschehen eingebettete Ziele durchzusetzen:

- Inklusive Mechanismen des Interessenausgleichs zur Friedenssicherung
- Mögliche Verbindung mit Verteilungsgerechtigkeit und informellen Machtstrukturen
- Mobilisierung von Frauen und breitere Koalitionen für Frauenrechte und politisches Denken
- Gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern am politischen und öffentlichen Leben
- Adressierung von diskriminierenden Sozialnormen und Praktiken
- Frauen-sensitiver Sicherheitsbegriff, der sich durch alle Phasen von Verhandlung bis zur Implementierung durchzieht (einschließlich DDR, SSR, IDPs, POC)
- Qualitative Indikatoren für Monitoring und Evaluierung („*Everyday Peace Indicators*“)
- Nationale und multilaterale Monitoringprozesse (periodischer länderspezifischer Bericht an UNHRC)

Aufbau eines frauen-spezifischen Mediationstools

Das Ziel eines solchen Tools wäre es, Fazilitatorinnen auf lokaler Ebene aufzubauen und dafür sogenannte „*Female Justices of the Peace*“ ähnlich der humanitären Organisation „*Femmes sans frontières*“ auszubilden. Eine Task Force quer durch Vertreterinnen des BMEIA, BMLV, BMI, BKA; Experten und Expertinnen von internationalen Organisationen sollte eine innovative Form des *Leadership Training* (MSc) entwickeln, das sich an kultursensitiver Herangehensweise (Swisspeace) orientiert, eine wirksame Deradikalisierungsagenda verfolgt (*Lessons learned*, Giammarinaro 2018) und Verhandlungstraining mit Schwerpunkt auf „*mindfulness*“ anbietet. Damit sind psychologische Kapazitäten angesprochen, die eine Einbeziehung von medizinischen Aspekten miteinschließt, aber auch strategisch-taktische Einheiten und Rollenspiele. Die theoretische Anknüpfung erfolgt über den Begriff der menschlichen Sicherheit. Ein solches Projekt erfordert Kapazitätsaufbau, Gründung einer *Task Force*, Verankerung in einer Bundesregierungsstrategie und politischen Willen.

Internationale Ebene – Positionierung 2020

„10-Punkte Katalog“

Für die Revision der WPS-Agenda 2020 ergeben sich daraus folgende abschließende Überlegungen:

1. **Klare Priorisierung:**

*ADDRESSING THE MOST PERSISTENT BARRIERS
FOR WOMEN'S MEANINGFUL PARTICIPATION
THROUGH:*

- *Including gender sensitive provisions in peace agreements*
- *Recognising women's expertise as mediators*

gemäß dem Bericht der Expertengruppe UN Women an den UN-Sicherheitsrat vom 23. Oktober 2018

2. **Ableitungen aus dem Nexus-Gedanken:** Kontextualisierung; nicht isolierte „Silos“ betreiben. Wechselwirkungen gender – Fragilität („HDP“) beachten; erhöhte Akzeptanz des Dossiers
3. **Gender-sensitive, „mindfulness-based“ Mediation:** Einbringung der förderlichen Faktoren (siehe Liste in Schlussfolgerungen (II) Kapitel 5) in Resolutionstext, Aufbau eines frauenspezifischen Mediationstools bzw. Expertenpools
4. **Beratung bzw. Ausbildung** von Fazilitatorinnen auf lokaler Ebene (Trainingsmodul)
5. **Ausdifferenzierung von Inklusion:** Nicht „*tokenistic forms of representation*“ – Einmalaktionen, isolierte Beobachterrollen, Konsultationsmüdigkeit oder vom Geschehen abgekoppelte Beratungsgremien – sowie frühe Einbindung von Frauen in Friedensprozesse sind gefragt.
6. **Verhandlungen - Einstieg, Internationalisierung, rechtliche Einordnung:** Frühe Phasen und Implementierung erfordern eine stärkere Beachtung, um den Höchststand von 41 Prozent frauen-relevanter Bestimmungen in umfassenden Friedensverträgen auszuweiten. Ebenso träge eine Internationalisierung zu erhöhter Aufmerksamkeit zumindest während der offi-

ziellen (Track I) Friedensverhandlungen bei. Abschlüsse im Verfassungsrang sind aufgrund der hohen Wirkungskraft am nachhaltigsten.

7. **Politisches *Power-sharing*:** Wirft komplexe Wechselwirkungen zwischen Frauengruppen und anderen oppositionellen ethno-nationalen, ideologischen, Umwelt, religiösen, Sprach- etc. Gruppen auf. Es erscheint sinnvoll, im Vorfeld des Verhandlungsprozesses ein gemeinsames Assessment vorzunehmen bzw. Workshops mit Beteiligten zu veranstalten. (Hayes/McAllister, 2013; Kann/Tripp, 2018).
8. **Neuland:** Künftige Forschungsfelder liegen in der Vorverhandlungsphase, gender-sensiblen Waffenstillständen und humanitären Abkommen, Indikatorenentwicklung wie zum Beispiel „*Everyday Peace Indicators*“ (Wasser holen, Marktzugang ohne Gewaltandrohung, sichere Schultage im Monat, etc.)
9. **Aufnahme neuer Konzepte** („*Sustained Peace*“, *Comprehensive Approach*, Toolansatz im IKKM): Friedensprozesse als zentraler Anknüpfungspunkt wird u.U. in Zukunft in Frage gestellt werden, weil sie durch langdauernde Krisen und fragile Situationen nicht mehr ausschließlich im Mittelpunkt des IKKM stehen. Viel eher wird die WPS-Agenda als gesamtgesellschaftliche Transformationsagenda in allen Phasen einen Beitrag zu Resilienz und damit Friedenserhaltung leisten müssen.
10. Die Vorschläge zu Elementen in Friedensverträgen („***Road Maps to Peace***“, siehe Schlussfolgerungen (I) Kapitel 4) sowie die zur Stärkung von weiblicher Mediation durch Training und Kapazitätsbildung könnten als strukturelle Basis für eine Positionierung im Vorbereitungsprozess zum Jubiläum dienen.

Modellparagraph

Die Bestimmungen mit Bezugnahme auf Frauen in Friedensprozessen wurden in den Vorresolutionen durchgegangen und die Formulierung den Erkenntnissen der vorliegenden Studie sowie den Trends im internationalen Diskurs zu Fragilität angepasst. Folgende Passagen könnten in diesem Segment als Verhandlungsmasse für eine österreichische Position in Frage kommen:

“Trends and priorities in ‘Womenization of Peace’

- *Recognizing overwhelming evidence that inclusion of women increases the achievement of durable peace and security,*
- *Aware of the fact that unequal citizenship rights, gender-biased law and its application, lack of women’s participation in political and economic decision-making, and particularly any form of negligence and violation of special needs of women and girls during rehabilitation, resettlement, reintegration and reproductive health and refugee rights of women undermine sustainable pathways to peace,*
- *Willing to strengthen women’s guiding participation and leadership in conflict resolution and building sustained peace*

Calls on all actors involved,

- (a) *To apply, implement and mainstream a gender-sensitive integrated approach based on coherence between political, security, development, human rights, including gender equality, and rule of law as key elements of conflict prevention, peacekeeping, conflict resolution and peacebuilding;*
- (b) *Establish training modules to enhance gender-related knowledge and skills of negotiating delegations to peace talks and mediation support teams as well as mission staff;*
- (c) *Support women’s peace initiatives, including grass-roots/ local/ indigenous voices for conflict resolution, at the earliest stages of sustained peacebuilding;*
- (d) *Empower women in all mechanisms of road maps to peace with a particular emphasis on monitoring progress in implementation;*
- (e) *Call for a concerted action of the UN Secretariat encompassing*
 - *An affirmative “female appointment policy” of the UN-SG regarding Special Representatives and Special Envoys,*
 - *structured briefings of all organs and at all levels on WPS issues, WPS sensitive mandates of missions including through obligatory gender advisors, as well as*
 - *establishing a systematic institutional wing within the Peacebuilding Commission Support Office and UN Women for ‘Women’s Empowerment and Leadership in Sustained Peace’.*

Literaturverzeichnis¹⁴

- 3C Konferenz 2018: Friede, Sicherheit und Entwicklung, 30.-31.1.2019, Stadtschlaining
- Acheson, Ray (2015): Women, Weapons and War. A gendered critique of multilateral instruments. <http://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/publications/10441-women-weapons-and-war-a-gendered-critique-of-multilateral-instruments>
- Anderlini, Sanam Naraghi (2012): Gender and Mediation: A Common Sense Approach to Complex Conflicts (Swisspeace-KOFF Newsletter 112, 2012), <http://www.swisspeace.ch/index.php?fid=1867&keywords=Gender&booltype=AND§ion=&id=502>
- Anderlini, Sanam Naraghi (2008): Die Bedeutung der Resolution 1325 für die Europäische Friedens- und Sicherheitspolitik – ein kleiner Schritt für den Sicherheitsrat, ein großer Schritt für die Menschheit. In: Gunda-Werner-Institut für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.) Hoffnungsträger 1325. Resolution für eine geschlechtergerechte Friedens- und Sicherheitspolitik in Europa. Königstein/ Taunus: Ulrike Helmer Verlag, 10-34
- Arloth, Jana/Seidensticker, Frauke Lisa (2011): Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen. Begleitstudie zum Werkstattgespräch „Frauen und bewaffnete Konflikte“ anlässlich des 10. Jahrestages der UN-Resolution 1325. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte
- Bell, Christine/O'Rourke, C. (2007): 'The people's peace? Peace agreements, civil society, and participatory democracy, in: International Political Science Review 28(3), 293-324
- Betancourt, T. S./McBain R./Newnham E. A/Brennan R. T. (2012): "Trajectories of Internalizing Problems in War-Affected Sierra Leonean

¹⁴ Zugriffe auf zitierte Websites, wenn nicht anders angegeben, erfolgten zwischen November 2018 und 31.1.2019.

Youth: Examining Conflict and Postconflict Factors.” *Child Development* 84 (2): 455-470

- Brown, Graham/Stewart, Francis (2008): Dimensions of fragility, Vortrag, International Workshop on Human Rights and State Fragility – A New Paradigm in Development Assistance, veranstaltet vom dänischen Außenministerium und ODI London, Kopenhagen, 21.4.2008, <http://www.odi.org.uk/events/details.asp?id=332&title=international-workshop-human-rights-state-fragility-new-paradigm-development-assistance>
- Buchanan, C./Cooper, A./Griggers, C./Low, L., Manchanda, R./Peters, R./Potter Prentice A. (2012): From clause to effect: including women’s rights and gender in peace agreements, Centre for Humanitarian Dialogue
- Burges, Heidi/Burges Guy M. (2012): Peacemaker's Toolkit, USIP, <https://www.usip.org/publications/2012/02/peacemakers-toolkit>
- Commentary on the UN Guidance for Effective Mediation 2012: <https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>
- Cordaid (2016): Handbook on Integrating Gender in Peacebuilding and Statebuilding, <https://www.cordaid.org/en/publications/handbook-integrating-gender-peacebuilding-statebuilding/>
- Crespo-Sancho, C. (2017): „Conflict Prevention and Gender.“ Background paper for the United Nations–World Bank Flagship Study, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, World Bank, Washington, D.C.
- CSS ETH Zürich and Swisspeace 2008: Gender and Peace Mediation – Peace Mediation Essentials
- De Brabandere, Eric (2010): The Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of Jus Post Bellum as a Legal Concept, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 43 (2010) 119-149, 121.
- De Jonge Oudraat, Chantal (2013): UNSCR 1325 – Conundrums and Opportunities, in: *International Interactions* 39: 614-621

- Easterday, Jennifer (2014): Peace Agreements as a Framework for Jus Post Bellum, in: Easterday, Jennifer S./Iverson, Jens (eds.): Jus Post Bellum. Mapping the Normative Foundations; Oxford: Oxford University Press, 379-415, 386-405
- Bell, Christine (2014): Of Jus Post Bellum and Lex Pacificatoria: What's in a Name, in: Stahn, Carsten/Kleffner, Jann K. (eds.): Ius Post Bellum: Towards a Law of Transition From Conflict to Peace, Berlin – Heidelberg: Springer, 181-206
- Ebner, Julia (2018): Wut. Was Islamisten und Rechtsextreme aus uns machen, Darmstadt: Theiss Verlag
- EC, Joint Staff Working Document: Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises – Action Plan 2016-17, as of 19 July 2016, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11408-2016-INIT/en/pdf>
- Erdmann, Gero (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall –strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hg.): Demokratie und Staatlichkeit, Systemwechsel zwischen Staatlichkeit und Staatskollaps, Opladen: Leske+Budrich, 267-292
- EU Council (2009): A EU Concept on Mediation and Dialogue, Doc. No. 15779/09, 10.11.2009
- EU Global Strategy, <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>
- EU, Strengthening national capacities for mediation and dialogue: National dialogue platforms and infrastructures for peace, Nov. 2012 Fact-sheet EEAS Mediation Support Project, <https://ecdpm.org/publications/national-dialogue-platforms-infrastructures-peace/>
- Giammarinaro, Maria Grazia, Rede anlässlich der OSZE-Konferenz zu Anti-Trafficking am 29.9.2018 in Wien, Hofburg
- Giner-Reichl, Irene (2017): Mindfulness-based Approaches to Mediation, in: Werther-Pietsch Ursula (Hg.): Global Peace and Security. Interna-

tional Crisis and Conflict Management, Wien: Verlag MANZ, 223-225

GIWPS (Georgetown Institute for Women, Peace and Security) and PRIO (Peace Research Institute Oslo) (2017): Women, Peace, and Security Index 2017/18: Tracking Sustainable Peace through Inclusion, Justice, and Security for Women. Washington, D.C.: GIWPS and PRIO Global Study, siehe UN Women (2015a)

Hayes, B.C./McAllister, I. (2013): Gender and consociational power-sharing in Northern-Ireland. *International Political Science Review*, 34(2) 123-139

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (IDPS), <https://www.pbsbdialogue.org/en/>

IFRC (2015): World Disasters Report. Focus on local actors; the key to humanitarian effectiveness, <http://ifrc-media.org/interactive/world-disasters-report-2015/>

Including women and gender perspectives in peacemaking – Challenges and options for mediators. Managing peace processes: A handbook for AU practitioners, vol. 1, African Union

Kang A.J. and Tripp A.J. (2018): Coalitions Matter: Citizenship, Women, and Quota Adoption in Africa. *Perspectives on Politics*, 16(1) 73-91

Kelly, J. (2017): “Intimate Partner Violence and Conflict: Understanding the Links between Political Violence and Personal Violence.” Background paper for the United Nation–World Bank Flagship Study, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, World Bank, Washington, D.C.

Koester, Diana (2014): Statebuilding, Gender Equality and Women’s Rights, in: Nowak, Manfred/Werther-Pietsch, Ursula (Hg.) (2014): All Human Rights for All: Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies, Vienna – Berlin: nww, 127-149

KOFF, Fact Sheet, Gender Dimension of Conflict and Peacebuilding, October 2012, <https://www.swisspeace.ch>

- Krause, Jana (2018): Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03050629.2018.1492386>
- Lambach, Daniel (2013): Fragile Staatlichkeit. Begriffe, Theorien und politische Diskurse, http://www.lehrstuhlibep.de/files/lambach__daniel__2013__fragile_staatlichkeit_begriffe__theorien_und_politische_diskurse_1.pdf
- Leitlinien der deutschen Bundesregierung (2017): „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1214246/057f794cd3593763ea556897972574fd/preventing-crises-data.pdf>
- Meaningful Participation Report vom 23.10. 2018, siehe UN Women (2018)
- Moin, Julia (2011): Empowerment of Women and their Participation in Local Government Politics, Bangladesch: A.H. Development Publishing House
- Mueller H. (2017): How Much Is Prevention Worth?“ Background paper for the United Nations-World Bank Flagship Study, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, World Bank, Washington, D.C.
- Neumann, Peter R. für OSZE (2017): Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region, OSZE Präsidentschaft Österreichs, 28.7.2017, Hofburg, <https://www.bmeia.gv.at/das-ministerium/presse/aussendungen/2017/09/presentation-expertenbericht-gegen-radikalisierung-und-gewaltsamen-extremismus/>
- Nielsson, D. (2012): Anchoring the peace: Civil society actors in peace accords and durable peace, in: International Interactions 38(2), 243-266
- Nolte, Georg/Krieger, Heike (2016): The International Rule of Law – Rise or Decline?, KFG Working Paper Series, No. 1, October 2016, 8;

- Nolte, Georg (2017): The International Law Commission and Community Interests, KFG Working Paper Series, No. 7, March 2017
- O'Reilly, M./Súilleabháin A. Ó/Paffenholz Thania (2015): Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes. New York: International Peace Institute
- ODI (Domingo, Pilar/Holmes, Rebecca) (2013): Gender equality in Peacebuilding and Statebuilding, London: Overseas Development Institute
- OECD (2008): Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations, Paris: OECD
- OECD (2013): Guidance Note „Enhancing Gender-Responsive Mediation“, Paris: OECD
- OECD (2007): Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, <http://www.oecd.org/dac/incf/38368714.pdf>
- OECD (2017): The Quality of Donor Support to Gender Equality in Fragile and Conflict-affected Situations, Paris: OECD
- OSCE (2013): Strengthening the OSCE Mediation-Support Capacity: A Framework. Conflict Prevention Centre – Operations Service, 11. Juni 2013 (SEC.GAL/110/13)
- Paffenholz, T./Hirblinger A./Landau D./Fritsch F./Dijkstra C. (2017): “Inclusion and the Prevention of Violent Conflict.” Thematic paper for the United Nations–World Bank Flagship Study, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, World Bank, Washington, D.C.
- Paffenholz, Thania (2016): Beyond the Normative: Can Women's Inclusion Really Make for Better Peace Processes? Geneva Institute
- Paffenholz, Thania (2014): Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion-Exclusion Dichotomy, in: Negotiation Journal, Harvard College, Jänner 2014, 69-91
- Petritsch, Wolfgang in: Collier, Robert (2013): World's best diplomats: Here's how to achieve peace in Syria. Six essential lessons and sug-

gestions of those who ended wars from Central America to Bosnia, Yemen to Afghanistan, 10 September 2013

- Piffaretti, Nadja/Ralston, Laura/Shaiikh, Khadija (2016): Information Note: The World Bank's Harmonized List of Fragile Situations, <http://documents.worldbank.org/curated/en/692741468338471327/Information-note-the-World-Banks-harmonized-list-of-fragile-situations>
- Pospisil, Jan/Bell, Christine (2018): Securing Peace: Women and security arrangements in peace processes, Gender Briefing Series, New York: UN Women
- Potter, A. (2005): We the Women: Why conflict mediation is not just a job for men, HumanitarianDialogue, <http://www.hdcentre.org/files/WeProzent20theProzent20Wome.pdf>
- Potter-Prentice, Antonia (2012): Including women and gender perspectives in peacemaking – Challenges and options for mediators. Managing peace processes: A handbook for AU practitioners, vol. 1, African Union
- Purkarthofer, Petra (2004): Geschlechterverhältnisse zwischen Krieg und Frieden. *Post-conflict settings* und die Peacebuilding-Arbeit der Vereinten Nationen, in: Journal für Entwicklungspolitik Nr. 20, 6ff
- Radtke, Katrin (2010): Welthungerhilfe in fragilen Staaten. Bonn: Deutsche Welthungerhilfe e.V.
- Rocha-Menochal, Alina (2010): State-building for peace: A new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states, European University Institute, Florence Working Papers, Robert Schumann Center for Advanced Studies 34
- Schäfer, Rita (2010): Frauen als Friedensstifterinnen. In: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr.10 (2010), 372-374
- Scheibelhofer, Daniela (2017): Successful Failure in International Administration: The Case of the United Nations' Women, Peace and Security Agenda, Master Thesis, Universität Konstanz

- Seibel, Wolfgang (2012): Peace Operations and Modern Protectorates. The Logic of Successful Failure, in: Mayall, James/de Oliveira, Ricardo Soares (Hg.) (2012): The New Protectorates. International Tutelage and the Making of Liberal States, London: Hurst & Company, 163-182
- SIPRI (2018): Trends in Women's Participation in UN, EU and OSCE Peace Operations, hg. Timo Smit und Kajsa Gidbald-Lundholm, SIPRI Policy Paper 47, October 2018
- Stahn, Carsten (2008): The Future of Jus Post Bellum, in: Stahn, Carsten (ed.): Jus Post Bellum. Towards a law of Transition From Conflict to Peace, The Hague: T-M-C Asser, 231-237
- Starlinger, Thomas (2017): Creating a Planning and Operating Mechanism - a Stance by a Military, in: Werther-Pietsch, Ursula (Hg.): Global Peace and Security. International Crisis and Conflict Management, Wien: Verlag MANZ, 176-209
- Stockholm Declaration, siehe IDPS
- Stone, Laurel (2015): Study on 156 peace agreements, controlling for other variables, Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes, in: Reimagining Peacemaking: Women's Roles in Peace Processes; Paffenholz, Tanja (2015): Beyond the Normative: Can Women's Inclusion Really Make for Better Peace Processes?, Geneva: Geneva Graduate Institute.
- Symposium (2015): Enhancing Women's Share in Peace and Security, Wien: Ministerium für Landesverteidigung und Sport
- The Fund for Peace (2018): 2018 Fragile States Index, <https://fundforpeace.org/fsi/wp-content/uploads/2018/04/951181805-Fragile-States-Index-Annual-Report-2018.pdf>
- The World Bank (2016): World Bank Group Engagement in Situations of Fragility, Conflict, and Violence. An Independent Evaluation, <http://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/fcv-full.pdf>

- UN Guidance for Effective Mediation 2012, <https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>
- UN Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies (2017), UNDPA: New York
- UN Sourcebook on Women, Peace and Security (2012), <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2012/10/un-women-sourcebook-on-women-peace-and-security>
- UN System-Wide Strategic Document as of 20 December 2017, <https://sustainabledevelopment.un.org/.../documents/>
- UN Women (2015a): Global Study on the implementation of UNSCR 1325: Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace, New York
- UN Women (2018): Women's Meaningful Participation in Negotiating Peace and the Implementation of Peace Agreements, Report of the Expert Group Meeting, New York, 16.-17.5.2018, <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2018/10/egm-report-womens-meaningful-participation-in-negotiating-peace>
- UN Women (2016): Making Women Count – Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations, <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/5/making-women-count-not-just-counting-women>
- UN Women (2015b): Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, [http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015Prozent20\(1\).pdf](http://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015Prozent20(1).pdf)
- UN World Humanitarian Summit (2016): Agenda for Humanity, <http://agendaforhumanity.org/summit>
- UN-GS Bericht über Impakt von Konflikt auf Frauen und Mädchen und zur Rolle von Frauen im Peace-Building, <https://www.un.org/press/en/2012/sc10840.doc.htm>

- UN-SG Report on repositioning the UN development system to deliver on the 2030 Agenda: our promise for dignity, prosperity and peace on a healthy planet, New York, Advance unedited version as of 20 December 2017
- UN and World Bank (2018): Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict – Main Messages and Emerging Policy Directions. Washington D.C.: Worldbank Publications
- UN-GV (2015): Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP), <http://ucdp.uu.se/#/encyclopedia>
- Valji, Nahla/Sigsworth, Romi/Goetz, Anne Marie (2010): A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women, <https://gsdrc.org/document-library/a-window-of-opportunity-making-transitional-justice-work-for-women/>
- Verdirame, Guglielmo (2013): What to Make of Jus Post Bellum: A Response to Antonia Chayes, in: EJIL Vol. 24 No. I, 307-313
- Wagner, Léonie Jana (2017): Fragilität: Dimensionen und Klassifikationen, in: KfW Development Research (Hg.): Entwicklungspolitik Kompakt, Nr. 8, 6. April 2017, https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2017-04-06_EK_FragilitProzentC3ProzentA4tsdefinition_DEbarrierefrei.pdf
- Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft. In: Worm, Karsten (Hg.): Max Weber im Kontext- Werke auf CD-ROM - Abschnitt: Wirtschaft und Gesellschaft (1922*), <https://www.infosoftware.de/page5.html>
- Werther-Pietsch, Ursula (2016): Aufstieg, Fall und Reformkraft des Konzepts menschlicher Sicherheit, in: Bayer/Giner-Reichl (Hg.): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit 2.0. im Zeitalter der Nachhaltigkeit. Wien: Verlag MANZ

- Werther-Pietsch, Ursula (2008): Entwicklung und Menschenrechte, Kongruenz und Dilemmas, Studienreihe des Ludwig-Boltzmann-Instituts für Menschenrechte Vol. 16, Wien: Verlag Österreich
- Werther-Pietsch, Ursula (2013a): Menschliche Sicherheit im Spannungsfeld zwischen Souveränität, territorialer Integrität und Nicht-Intervention, Drei Pfeiler eines Systems – Thesen für ein Fragilitätsvölkerrecht, in: Benedek, Wolfgang/Folz, Hans-Peter/Isak, Hubert/Kettemann, Matthias C./Kicker, Renate (Hg.): Bestand und Wandel des Völkerrechts – Beiträge zum 38. Österr. Völkerrechtstag, Peter Lang – Internat.. Verlag der Wissenschaften
- Werther-Pietsch, Ursula (2013b): Selbstbestimmung, Gewaltverbot und Friedenssicherung heute. Die Verbindung von Entwicklung, Frieden, Sicherheit und Menschenrechten, Habilitationsschrift, Wien – Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag
- Werther-Pietsch, Ursula (2017a): Gedanken zum “Triple Nexus”, in: Austrian Red Cross (ed.): Annual Report 2017, 10-14
- Werther-Pietsch, Ursula (2018): The Impact of SDGs on International Law. A Nucleus of a Right to Peace, in: Österreichische Politikwissenschaftliche Zeitschrift, online-Ausgabe vom 31. März 2018
- Werther-Pietsch Ursula (Hg.) (2017b): Global Peace and Security. International Crisis and Conflict Management, Wien: Verlag MANZ
- Werther-Pietsch, Ursula (2019): Comprehensive Approach 3.0: “Triple Nexus”, in: ÖMZ 2/2019, 155-166
- Wurm, Regina (2018): Peacemaking Practice. A newly emerging Lex Pacificatoria?, Master thesis at the University of Graz, with references to the Colombian civil war and peace process
- Ziaja, Sebastian/Mata, Javier Fabra (2010): Was leisten Indizes staatlicher Fragilität. In: Analysen und Stellungnahmen. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, <https://www.die-gdi.de/en/analysen-und-stellungnahmen/article/was-leisten-indizes-staatlicherfragilitaet/>
- Zürcher, Christoph (2005): Gewollte Schwäche. Vom schwierigen analytischen Umgang mit prekärer Staatlichkeit, in: Internat. Politik 9, 13-22

Praxisbeispiele

1. The Inclusion of Women's Rights and Gender Equality in the Constitution of the Republic of Kosovo

Daniela Scheiblhöfer, MA MA

Zusammenfassung

Stark internationalisierte Verfassungsgebungsprozesse, die gekennzeichnet sind durch das Fehlen lokaler Akteure oder dem politischen Willen lokaler Akteure, formale Bestimmungen über Frauenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter umzusetzen, führen in weiterer Folge zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Frauenrechten und der Geschlechtergleichstellung in einem fragilen und von Konflikt betroffenen Staat. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf das Thema Frauenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter und ihre Inklusion in nationalen Verfassungen. Die Arbeit stützt sich auf eine Fallstudie des Verfassungsgebungsprozesses im Kosovo, bei dem Frauenrechte erfolgreich in die Verfassung inkludiert wurden, die wirksame Umsetzung dieser Bestimmungen bislang jedoch nur teilweise erfolgt ist.

Abstract

Highly internationalized constitutional processes, which lack local ownership or the political will of the local actors to implement formal provisions on women's rights and gender equality, subsequently produce difficulties in the implementation of women's rights and gender equality in a fragile and conflict-ridden state. The Kosovo constitution is an example in which women's rights have been included, however the effective implementation of those provisions lacks behind so far. The following paper centers on the topic of women's rights and gender equality and their inclusion in constitutions. This paper draws, in particular, on a case study of the Kosovo constitution-building process, where women's rights were successfully included in the constitution.

Introduction

As a specific focus on gender equality and women's rights is necessary in the constitution-building process, Ní Aoláin (2012) stated that “transitional states offer a unique moment [...] for renegotiation of the social and political compact“. In times of transition it is possible to renegotiate core assumptions, systems and institutions of a state. They are windows of opportunity to include women's rights and a gender perspective in a state's legal framework. Including women's rights and enhancing gender equality are considered ‘smart economics’ (World Bank 2012) and linked with a reduced risk of conflict, increasing a country's stability and resulting in better governance outcomes (Caprioli 2000; Melander 2005; Institute for Economics and Peace 2011).

In the aftermath of a war the main goal is to achieve stability in an environment of negative peace (Koester 2014). Often, women are not included in the initial process and/or their rights are not mentioned in outcome documents because they are not regarded necessary to achieve stability (Bell and O'Rourke 2010). The focus lies on accommodating the needs of actors and issues potentially spoiling the negative peace, e.g. ethnic spoilers (leading to a focus on group and minority rights rather than on women's rights). In this shortsighted thinking regarding stability (to have a lasting cease-fire), women are rarely perceived to be potential spoilers and thus their needs are often not a priority. Yet, it is important to think about how the exclusion of women and of a gender perspective in a state's constitution is linked to issues of political settlement, distribution of resources, and indicators of fragility, e.g. poverty and corruption (Castillejo 2011). Both, a holistic approach to women's rights and gender equality in constitutional processes – i.e. a combination of direct and indirect, short-term and long-term strategies– are needed so as to achieve enduring stability in a country (OECD-DAC 2013; Domingo et al. 2013).

The Kosovo constitution is an example in which women's rights have been included, although, however, they also need to be effectively implemented. Advocating women's rights and gender equality does not end by incorporating international covenants, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW), into the constitution of a country or by passing national laws, allowing women to participate in political institutions via quotas (Koester 2014; Weller 2009). The provisions set forward in a constitution as well as in national legislature

need to be subsequently enforced and need to produce effects of change in national behavior. Otherwise they will remain rights on paper similar to peace agreements becoming “scraps of paper” (Fortner 2003: 338) if agreement mechanisms have no independent effect on international behavior.

In this paper I maintain that highly internationalized constitution processes which lack some kind of local ownership and political will of the local actors to implement formal provisions on women’s rights and gender equality will eventually result in difficulties in implementing women’s rights and gender equality in a fragile and conflict-ridden state.

First, in section two, the paper will analyze the drafting process to find out how to successfully argue for the inclusion of women’s rights and gender equality in a state’s constitution. Thus, it will investigate the role that international and national actors played in the process. Then, in section three, the paper will examine whether the inclusion of women’s rights and a gender equality perspective in the Kosovo constitution was followed up with their respective implementation and adherence to them. Finally, in section four, the paper will identify where the action taken so far to implement women’s rights and gender equality falls short from the standards set forward in the Kosovo constitution, and will offer suggestions on how to overcome these gaps.

The dependent variable will be the formal inclusion of women’s rights and gender equality in the constitution and their subsequent implementation. This will be measured against special provisions concerning women’s rights that were introduced into the constitution, e.g. CEDAW, a quota system for women, etc. The dependent variable will also be assessed with regard to what extent these provisions have been implemented in Kosovo, e.g. whether women’s networks have been set up, quotas for women’s participation in political institutions been met or special grievances of women been addressed (namely the issue of paying justice to the victims of military rape campaigns in 1999). The time frame for measurement will start with the entering into effectiveness of the constitution on 15 June 2008 and will continue until this day.

The independent variable is the degree of international involvement – “total, partial, or marginal” (Riegner 2010: 1042) involvement– and the way the constitution-drafting process has been conducted, i.e. whether or not it

was an inclusive and transparent process (the degree to which the Kosovo population did or did not take an active part in shaping the constitution) and to what extent women were consulted in the process (see Riegner 2010: 1042).

The Drawing up of the Kosovo Constitution

The international administration of Kosovo and the international involvement in the subsequent constitution-making process feature instruments of “classical politics” (Weller 2009: 283). Great powers dominate with their threats of using force, aiming to apply specific principles, such as human rights. In the backdrop of a highly fragmented world order, it is crucial to be able to make a clear distinction between action that can be taken lawfully and action curbing the universal constitutional order. Thus, Weller argues in support of internationalized peace- and constitution building processes.

Weller’s view contrasts Riegner’s assessment (2010: 1055), who questions the overall legality and legitimacy of the involvement of external actors in constitution-building processes. Following the liberal tradition of the *pouvoir constituant*, adopting a constitution is a democratic exercise, apart from representing a core attribute of the concept of sovereignty. External involvement is legitimate, however, if it aims to ensure the inclusiveness of, and equal access to, this very process. International involvement can counter-balance the often-adherent feature of “elite consensus” (Riegner 2010: 1061), particularly in multi-ethnic cases with a history of violent conflict and the domination by one ethnic group. In the case of Kosovo, this is certainly true. The actors created the preamble of the Constitution of Kosovo in a neutral manner, without references to any specific history of any ethnicity (see The Constitution of the Republic of Kosovo 2008, p.v).

When talking about external influence in the constitution-making process, the *Ahtisaari Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement*, widely known as the ‘Ahtisaari plan’ plays a crucial role. The Ahtisaari plan was issued on 26 March 2006, and subsequently set Kosovo’s constitutional making process in motion. The plan called to form a Constitutional Commission in order to draw up a constitution, in consultation with the International Civilian Representative (ICR), within a 120-day interim period. Moreover, the Ahtisaari plan laid out the organization of the constitutional drafting process in a very detailed way:

“Art. 10.2. The Constitutional Commission shall be composed of twenty-one (21) Kosovan members, who shall possess the relevant professional qualifications and expertise necessary for this purpose, and who shall reflect the diversity of Kosovo society having due regard for internationally recognized principles of gender equality, as reflected in the human rights instruments referred to in Article 2 of Annex I of this Settlement. Fifteen (15) members shall be appointed by the President of Kosovo, in consultation with the Presidency of the Assembly of the Kosovo. Three (3) members shall be appointed by the Assembly members holding seats reserved for the Kosovo Serb Community, and three (3) members appointed by the Assembly members holding seats reserved for other Communities that are not in the majority in Kosovo.”

The Ahtisaari plan foresaw this “small expert committee” (Riegner 2010: 246) because it was deemed likely to produce a constitutional draft of good quality within a relative short amount of time. The plan also resolved a power struggle between the Kosovo Assembly and the Unity Team (consisting of the Kosovo President and the Prime Minister, the President of the Kosovo Assembly and the leaders of the two principal opposition parties), which was supported by the “Political Strategic Group” (ibid.), a second tier of the leadership of main political parties and some experts from Kosovo. Due to the provisions in the Ahtisaari plan, the Political Strategic Group was at the center of the Group of twenty-one constitutional drafters, whereas the Kosovo Assembly was not involved in the process for the most part.

At this point it is noteworthy to reflect upon the range of actors engaged in the constitution-drafting process: in addition to local individuals (the Kosovo President, the President of the Kosovo Assembly), international organizations (e.g. the OSCE) or states (e.g. the U.S.), were involved as external actors. In order to avoid domination by self-interested external actors, Riegner argues for external actors that are “multi-lateral in nature” (Riegner 2010: 1061) as they are supposed to be less driven by self-interest than individual states. Thus, the international involvement tends to be limited, disinterested and clearly focused. Accordingly, Riegner views the example of the Kosovo constitution-drafting process in a positive manner.

Kosovo was eager to draw up a constitution within the 120-day period, so that it would be in a position to declare its independence at any time after that (see Weller: 246-247). This in turn would pressure the international community to clarify Kosovo’s status question, which, according to Weller

(2009) was the reason why international representatives tried to stall a drafting process by Kosovars alone. Yet, in 2007 the preliminary constitutional working group –jointly headed by Thorbjorn Sohlstrom of the EU Advance Mission and Hajredin Kuci, at that time Vice President of the Democratic Party of Kosovo (PDK) for the Kosovo side– began its work in order to organize the constitutional process. In summer 2007, however, the “preliminary arrangements” (Weller 2009: 247) did no longer provide any occupation for the working group. Here, the US Office in Pristina entered the stage and adopted an interim strategy: it created a Pre-Constitutional Working Group (PCG) that started work on “politically undisputable parts” (ibid.) of a constitution. Even though the produced content was officially not binding for the actual Constitutional Commission, Weller (2009) acknowledges that the work of the PCG was decisive. Moreover, Weller (2009) noted that the US Office, through a specific USAID project, prescribed the rules of procedure for the constitutional process. These prearrangements restricted the involvement of external and international experts in the constitution-making process. Actually, the US provided their own experts, which often were distinguished in the US, but had little expertise concerning the region and Kosovo in particular. Ultimately, there was only one international expert, chosen by Kosovo, who, besides the representatives of international organizations, participated in the process (see Weller 2009). Even though Hajredin Kuci headed the sessions, they were conducted under “strong guidance” (Weller 2009: 248) by the U.S.

In a second step, working groups were put in place to work on different parts of the constitutional draft.¹⁵ Each of the groups had one or more expert representatives from an international organization assigned (here the OSCE played a vital role for providing experts). The establishment of a comité de redaction as a third step, aimed to counter the problem of the low quality of the drafts, to get control over the disparate process and to ‘harmonize’ the draft sections. In practice, however, this organ actually had to make crucial revisions. Within the comité, Professor Arsim Bajrami and Hajredin Kuci, were responsible for producing the final draft of good quality and to ensure active involvement of local actors in the process.¹⁶

¹⁵ For a listing of the individual working groups refer to Weller 2009: 248.

¹⁶ All this happened in a rather vague legal environment, as most experts involved in the constitution-making process did not know whether the 120-day transitional period, foreseen by the Ahtisaari plan, was already running or not. The work of

On 22 December 2007 a merged draft, exhibiting high quality, existed, yet the US Office in Prishtina severely restricted the access to the draft. Even senior members of international organizations, who had not been directly involved in the expert committee were denied access, which in turn resulted in much “backstabbing” (Weller 2009: 249) by those officials. Public consultations were initiated and Working Group members travelled to different regions of Kosovo, trying to explain general principles of the constitution.

On 19 February 2008 the final text was announced, following the declaration of independence and the transformation of the PCG into the formal Constitutional Commission. Between 19 February and 4 March 2008 a consultation and information campaign was set in motion. The US Office created a “high-tech internet-based system of eliciting comments and suggestions from the public” (Weller 2009: 249). Simultaneously, leading members of the group of twenty-two experts visited different villages and towns in order to introduce the constitutional draft and elicit comments. The consultations were an opportunity for the Constitutional Commission to consider revisions to the draft constitution. Principal elements remained unchanged, yet the consultations significantly improved the foreseen retrenchment of human rights in circumstances of public emergency in the final version of the constitution (Weller, 2009). Thus, Weller (2009) finds that efforts were made to consult, or at least inform, the public with regard to the content of the constitution.

Riegner (2010: 1061) sees the Kosovo constitution-making process less favorable with regard to the transparency of involvement: “the Ahtisaari process and constitution-making throughout 2007 were largely conducted behind closed doors.” Even though he recognizes diplomatic constraints, Riegner concludes that there is “room for improvement” (ibid.)

On 2 April 2008 the ICR and the Kosovo Government approved the final version of the *Constitution of the Republic of Kosovo* to be submitted to the Kosovo Assembly. The Kosovo Assembly in turn adopted the constitution

the formal Constitutional Commission was not set in motion until either the UN Security Council endorsed the plan or Kosovo declared its independence (declaring independence, however, would presuppose having a constitution or at least a draft constitution of high quality ready if Kosovo wanted to gain international recognition as a state). Thus, the PCG informally created a constitutional draft, which the Constitutional Commission could later rely on. By the end of 2007 it was clear that the Security Council would not formally endorse the Ahtisaari plan.

(without modifications) on 9 April 2008. On 15 June 2008 the *Constitution of the Republic of Kosovo* finally entered into effect.

Overall, it can be assessed that “the constitutional process in Kosovo was a highly unusual one” (Weller 2009: 257). In contrast to the Dayton Agreement, which offered detailed provisions for the future constitution of Bosnia-Herzegovina, the Ahtisaari plan introduced elements that called for a verbatim incorporation into the constitution. Only twenty-one representatives were involved in the actual drafting process, backed by advisors from “international implementation agencies” (Weller 2009: 258) and managed by the US Mission in Pristina. In this regard the U.S. role is particularly interesting. It can be questioned why the US Office played such a decisive role in the constitution-drafting process, especially with the creation of the PCG and the order to restrict access to the consolidated draft version. The influential US position in the entire process certainly arises from its “lead role” (Weller 2009: 241) during the Hill process and at Rambouillet, where the country already had made a huge effort.

The U.S. efforts were countered by the efforts of Kosovar nationals, particular by Arsim Bajrami and Hajredin Kuci, who tried to ensure local input in the constitution. Local participation is particularly crucial, considering Riegner’s evaluation that adopting a constitution is a democratic exercise. In Kosovo’s highly internationalized constitution-making process it was, therefore, important to have locals in leadership positions, as the representatives of society. Yet, the “entire process of drawing up the Constitution and the attached legislation featured heavy international involvement” (Weller 2009: 257) equal to Riegner’s level of “total” (Riegner 2010: 1042) international involvement, which led to a lack of local ownership in the constitutional process. In Kosovo’s case, however, there was no public outcry with regard to insufficient involvement since an element of continuity persisted between the constitutional framework proposed by the Ahtisaari plan and the final document.

The Ahtisaari plan represents another important factor in the constitution-making process. Even though the Ahtisaari plan was not legally binding, the international actors involved in the process urged to replicate the content in the closest way possible. Thus, Kosovo’s constitutional process features a high degree of individual leverage by one single person, the UNSG Special Envoy for Kosovo, Martti Ahtisaari. What are the lessons learned from the Kosovo constitution-making process? How can we successfully

argue for the inclusion of women's rights and gender equality in a state's constitution?

First, it is feasible to specify an adequate time frame of the transition period and to state clearly when time starts to run. In the case of Kosovo, 120 days seem to be a rather short period for drafting a high-quality constitution and involving the public sufficiently.

Second, the constitution-making process should be all-inclusive. This means to include local representatives from society including minority groups and women, even in an internationalized context. Haynes et al (2011: 544) critically note that post-conflict constitutionalism engages a broader set of documents across pre-agreements, formal agreements and the implementation involving various degrees of formality, negotiation and civic participation. Women should be included in all these stages and in the drafting of all documents relevant in the conflict-situation. It is not sufficient to have other representatives of society talk on their behalf. Women need to be included if they are to actively advocate for their own interests. In the context of ongoing violence, short-term security concerns are often prioritized over economic and social issues, which disproportionately affect women. Therefore, while the rights and the role of minority groups are emphasized, gender and women issues are sidelined as well as divided across geographic, ethnic and social class lines.

Third, internationalized constitution-making processes should be conducted in a clear legal setting. International organs, such as the U.N. Security Council, are obligated to act faster and take precise and definite decisions. Indecisiveness leads to legal ambiguousness, which in turn affects political decisions, such as the recognition of one state by other states. Moreover, a less ambiguous legal environment could ensure better public involvement, thus fulfilling the second request of entertaining an all-inclusive constitution-making process.

The Kosovo Constitution and Women's Rights

The *Constitution of the Republic of Kosovo* comprises 162 articles, organized in fourteen chapters. The Constitution fully complies with the Ahtisaari plan insofar as it includes verbatim restatements of mandatory key commitments in the Ahtisaari Comprehensive Proposal. This particularity is caused by international agencies, which thought it would be wise to literally adopt

the “Ahtisaari language” (Weller 2009: 250) in key areas, specifically with regard to the provisions on communities. On the one hand, this means the adoption of additional, farther-reaching provisions by the Kosovar drafters. On the other, it safeguards against accidentally diluting the Ahtisaari commitments in the final constitution.

The constitution contains a provision for the direct application of a wide range of obligations resulting from international human rights instruments. This can be seen as problematic as these instruments are sometimes not suited to be “operating as self-executing provisions” (Weller 2009: 257). Moreover, Kosovar authorities might not be able to apply this jurisprudence in practice: “This will [...] require a very considerable effort and international support.” (ibid.) Again, this problem arises out of the desire to fulfill the Ahtisaari plan’s requirements concerning the content of the constitution.

The minority rights provisions are a complex system within numerous layers of regulations, international as well as the subordinate Kosovo legislation. It was designed as one whole, consistent system that “represents the most advanced set of minority rights provisions in Europe or anywhere else” (Weller 2009: 257). Because of Kosovo’s “limited institutional structure” (Weller 2009: 258) the full implementation of the minority rights provisions is questionable. Nevertheless, the establishment of a “Community Consultative Council” (ibid.) presents an opportunity for Kosovo’s minorities to engage in policies that address them. It was already foreseen that implementing such a complex set of provisions “will certainly strain the resources and capacity of Kosovo significantly” (Weller 2009: 258). Thus, international involvement and support in administering community issues will remain a feature for long after Kosovo’s independence. Still, the bigger question is whether there will grow a “genuine interest in fostering and facilitating diversity” (ibid.) in Kosovo’s governing structures. Whether such an interest for diversity could develop in Kosovo’s governing structures so far will be the focus of section four.

Analyzing the provisions on women’s rights, gender equality is implicitly mentioned in part two of Article 3 on *Equality Before the Law*:

“2. The exercise of public authority in the Republic of Kosovo shall be based upon the principles of equality of all individuals before the law, full respect for internationally recognized fundamental human rights and freedoms, as well as protection

of the rights of, and participation by, all Communities and their members.” (The Constitution of the Republic of Kosovo 2008; 1)

Part one of Article 7 on *Values* restates the general principle of equality and the respect for human rights:

“1. The constitutional order of the Republic of Kosovo is based on the principles of freedom, peace, democracy, equality, respect for human rights and freedoms and the rule of law, non-discrimination, the right to property, the protection of the environment, social justice, pluralism, the separation of state powers, and a market economy.” (The Constitution of the Republic of Kosovo 2008:2)

The following part two of Article 7 mentions gender equality explicitly for the first time:

“2. The Republic of Kosovo ensures gender equality as a fundamental value for the democratic development of the society, providing equal opportunities for both female and male participation in the political, economic, social, cultural and other areas of societal life.” (ibid.)

In Chapter II Fundamental Rights and Freedoms, Article 22 on the Direct Applicability of International Agreements and Instruments is concerned with Kosovo’s obligations towards key international human rights instruments:

“Human rights and fundamental freedoms guaranteed by the following international agreements and instruments are guaranteed by this Constitution, are directly applicable in the Republic of Kosovo and, in the case of conflict, have priority over provisions of laws and other acts of public institutions: [...]” (The Constitution of the Republic of Kosovo 2008: 6)

The principal convention with regard to women’s rights is number six, the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW).

Article 24 on the *Equality Before the Law* confirms gender equality in the legal system:

“1. All are equal before the law. Everyone enjoys the right to equal legal protection without discrimination.”

2. *No one shall be discriminated against on grounds of race, color, gender, language, religion, political or other opinion, national or social origin, relation to any community, property, economic and social condition, sexual orientation, birth, disability or other personal status.*

3. *Principles of equal legal protection shall not prevent the imposition of measures necessary to protect and advance the rights of individuals and groups who are in unequal positions. Such measures shall be applied only until the purposes for which they are imposed have been fulfilled.*” (The Constitution of the Republic of Kosovo 2008: 6)

Article 71 on the Qualification and Gender Equality serves as an example of Kosovo’s dedication to apply gender equality when appointing individuals into the state’s service:

“2. *The composition of the Assembly of Kosovo shall respect internationally recognized principles of gender equality.*” (The Constitution of the Republic of Kosovo 2008: 6)

The Gender Equality Law reappears throughout the constitution in Article 101 on *Civil Service*, Article 104 on the *Appointment and Removal of Judges*, Article 108 on *Kosovo Judicial Council*, Article 109 on the *State Prosecutor*, Article 110 on the *Kosovo Prosecutorial Council*, Article 114 on the *Composition and Mandate of the Constitutional Court*. The law subsequently establishes a thirty per cent women’s quota for all above-mentioned state institutions.

Existing Gaps

This section will contrast a number of the provisions outlined in section 3 with the action taken so far to implement them and highlight existing gaps. Due to space constraints only the following relevant provisions will be analyzed: the “Gender Equality Law” provision introducing quota for women in state institutions, the reparations of victims of rape during the Kosovo war and the legislature against domestic violence. Although the last three areas are not explicit provisions in the constitution, they are linked to the directly applicable *Universal Declaration of Human Rights*; *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its Protocols*; *Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment* (see The Constitution of the Republic of Kosovo 2008: 6), which

grant personal security to everyone and specify that no one must be subjected to torture or cruel, inhumane or degrading treatment or punishment.

Women's Quota

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) regularly publishes information on gender quotas in special areas. For Kosovo the most recent information dates back to 2017. International IDEA states that currently women hold 39 out of the 120 seats of the Kosovo Assembly, which reflects a total of 33 percent of women in the Assembly (International IDEA 2017). Even though Kosovo officially complies with the formal thirty per cent quota it should be highlighted that there is still room for improvement as the current number is just barely above the minimum standard of women participation.

Rape & Sexual Assault

In 2000 *The Independent International Commission on Kosovo* (see *The Independent International Commission on Kosovo* 2000: 11, 91f, 116) gave recommendations for dealing with war crimes and women's empowerment in Kosovo. A subsequent study in 2013 by Victoria S. Rames for the *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* underlines the lack of a comprehensive program in Kosovo for survivors of sexual violence related to the armed conflict. The report criticized that the *Law on the Status and the Rights of the Martyrs, Invalids, Veterans, Members of the Kosovo Liberation Army, Civilian Victims of War and their Families* did not include survivors of sexual violence. In line with Rames' suggestion to develop a reparations program (see Rames 2013: 9), the Kosovo Women's Network (KWN) lobbied for a change of the law. In 2014, the Assembly of the Republic of Kosovo approved to change the law to include survivors of violence and sexual abuse (Kosovo Women's Network, 08/04/2014). Yet, it took another three years and lobbying by civil society groups until the government in 2017 established the *Government Commission on the recognition and verification of the status of survivors of sexual violence during the Kosovo Liberation War*, a necessary mechanism to implement the reparations program (Kosovo Women's Network, 03/05/2017). In 2018, survivors of sexual violence filed the first applications and subsequently received reparation payments. Still, women often face personal obstacles when applying for reparations, mostly due to the ongoing stigma associated with rape and sexual violence during the wartime in Kosovo (see Amnesty International, 2017).

Domestic Violence

In 2009, one year after the Constitution of Kosovo entered into effect, KWN identified challenges that prevented victims of domestic violence from accessing justice in Kosovo. At that time the Kosovo government was already preparing the (one year) later adopted *Law on Protection against Domestic Violence* as well as the *National Strategy and Action Plan on Protection from Domestic Violence*. Still, the Criminal Code of Kosovo (CCK) did not define domestic violence as a criminal act until 14th January 2019. It was only through KWN's request to include a specific definition of domestic violence during the amendment process of the CCK, which began in 2017, that domestic violence and sexual harassment became criminal acts in Kosovo in 2019 (see Kosovo Women's Network, 28/01/2019).

Conclusion

The paper reveals that highly internationalized constitution processes, which lack a certain kind of local ownership and political will of the local actors to implement formal provisions on women's rights and gender equality, subsequently lead to difficulties in the implementation of women's rights and gender equality in a fragile and conflict-ridden state.

Section two is concerned with analyzing the independent variable, the degree of international involvement and the degree of transparency of the process. It arrives at the conclusion that the role of international actors in the Kosovo constitution-drafting process was crucial, equal to Riegner's level of "total" (Riegner 2010: 1042) international involvement. Even though Kosovo women participated in the consultation process (see chapter 2, pp. 8-10), they were not actively involved in the process of drawing it up.

Section three focuses on the first part of the dependent variable, the formal inclusion of women's rights and gender equality in the constitution. Due to the constitution's direct applicability of CEDAW and the introduction of a quota system for women, the inclusion of women's rights is considered to be exceptional, not only in the region but also worldwide.

Section four concentrates on the second part of the dependent variable, the implementation and adherence to the provisions concerning women's rights and gender equality. The section identifies significant existing gaps

between the standards set forward in the Kosovo constitution concerning women's rights and gender equality and the action taken so far to implement them. Quotas for women's participation in political institutions have been formally met, yet special grievances of women (i.e. justice for the victims of military rape campaigns during the Kosovo war, domestic violence) have been addressed slowly and only after continuous campaigning by civil society groups, most prominently by the umbrella group Kosovo Women's Network. The section highlighted how a lack of interest in women's issues and a lack of political will of local actors lead to a sluggish and partial implementation of the constitution's provisions over a time-span of more than ten years since the adoption of the Constitution of Kosovo. Based on the findings, I propose the following suggestions:

First, it is crucial to increase awareness of women's rights and gender equality. The government should host a national dialogue and information campaigns, which explain how improving women's status and fostering gender equality benefits the overall society.¹⁷ The population must be engaged directly, preferably at a local level. The government should provide incentives for citizens to form local activist groups, host town hall meetings and regional projects. Thus, the residents can directly engage with each other and share their opinions and ideas for improving women's rights and gender equality.

Second, the discourse on women's rights and gender equality needs to be de-emotionalized and objectified. It would be feasible to promote a gender sensitive language, which differentiated between the meaning of 'sex' and 'gender' (see Kosovo Women's Network, 27/02/2015). Moreover, state institutions, which should adhere to gender equality (see section 3.b., p.13) may serve as role models and introduce workshops for their employees.

Third, legislators should adopt a clearer and more specific language when passing legislature concerned with women's rights and gender equality. An example for Kosovo's struggle to draft precise legislation is the current process of the *Draft Law on Protection against Discrimination* (see Kosovo Women's Network, 27/02/2015).

Fourth, women's organizations need to receive state funding for projects to ensure sufficient financial stability. A report by the KWN and Alter Habi-

¹⁷ For an in-depth analysis of the influence of women's rights and gender equality on societies, see the report by the World Bank, 2012.

tus Institute for Studies in Society and Culture published in 2013 showed that the overall funding of the 90 surveyed women's organizations in Kosovo decreased between 2001 and 2013. The report found that the average annual income decreased from € 54,197 in 2005 to € 37,032 in 2012 (see Kosovo Women's Network and Alter Habitus Institute for Studies in Society and Culture 2013). Here, the government is urged to contract women's organizations as experts to inform policies from a gender perspective and to set aside resources for their involvement within the National Action Plan towards Gender Equality.

Overall, the outlined suggestions may help to effect the necessary change in behavior in the legislative and justice systems, as well as in the overall society of Kosovo. Only then, successful implementation of women's rights and gender equality provisions may take place, and the provisions may become more than rights on paper, more than a decade after they first were written down.

Bibliography

- Amnesty International (2017): Wounds that burn our Souls, <https://womensnetwork.org/wp-content/uploads/2018/10/20171213144511741.pdf>
- Bell, Christine/O'Rourke, Catherine (2010): Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements, *International and Comparative Law Quarterly* 59, 941-980
- Caprioli, Mary (2000): Gendered Conflict, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, No. 1
- Castillejo, Clare (2011): Building a State that Works for Women, Working Paper No. 107, FRIDE: Madrid
- Domingo, Pilar/Holmes, Rebecca/Rocha Menocal, Alina/Nicolas Jones, with Bhuvanendra, Dharini/Wood, Jill (2013): Assessment of the evidence of links between gender equality, peacebuilding and statebuilding, Literature Review
- Farnsworth, Nicole/Qosaj-Mustafa, Ariana/Ekonomi, Milva/Shima, Ada/Dauti-Kadriu, Dua for the Kosova Women's Network (2012): At What Cost? Budgeting for the Implementation of the Legal Framework against Domestic Violence in Kosovo

- Fortna, Virginia Page (2003): Scraps of Paper? Agreements and the Durability of Peace, *International Organization* 57, 337–372
- Haynes, Dina Francesca/Ní Aoláin, Fionnuala/Cahn, Naomi (2011): Gendering Constitutional Design in Post-Conflict Societies, *William & Mary Journal of Women and the Law* 17, 509-545
- Holzner, Brigitte (2014): CHECKLIST: Important Tools for Gender-Mainstreaming in Fragile Situations – Good Practices in Kosovo, in: Nowak, Manfred; Werther-Pietsch, Ursula et al. (2014) *All Human Rights for All – Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies*, NW Verlag, 127-149
- Hoxha, Linda/Shima, Ada for UNDP (2013): Mission Report. Mapping of local initiatives on Women, Peace and Security in Kosovo 1999-2012.
- Institute for Economics and Peace (2011): *Structures of Peace: Identifying what leads to peaceful societies*.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2017): Gender Quotas in Special Areas – Kosovo, https://www.idea.int/gender/quotas_special_areas.cfm?countr
- Koester, Diana (2014): Statebuilding, Gender Equality and Women’s Rights, in: Nowak, Manfred/Werther-Pietsch, Ursula et al. (2014): *All Human Rights for All – Vienna Guidebook on Peaceful and Inclusive Societies*, NW Verlag, 127-149
- Kosova Women’s Network (28/01/2019): Kosovo Criminal Code Criminalizes Domestic Violence, Sexual Harassment, <https://womensnetwork.org/kosovo-criminal-code-criminalizes-domestic-violence-sexual-harassment/>
- Kosova Women’s Network (03/05/2017): Women’s organizations write to the Prime Minister on the establishment of a Government Commission on the Recognition and Verification of the Status of Survivors of Sexual Violence during the Kosovo Liberation War, <https://womensnetwork.org/womens-organizations-write-to-the-prime-minister-on-the-establishment-of-a-government-commission-on-the-recognition-and-verification-of-the-status-of-survivors-of-sexual-violence-during-the-kosovo-li/>
- Kosova Women’s Network (27/02/2015): KWN Comments on Draft Laws Related to Human Rights, <http://www.womensnetwork.org/?PageID=1&n=300>

- Kosovo Women's Network (27/02/2015): KWN is concerned over comments made by Minister of Economic Development, Blerand Stavileci, <http://www.womensnetwork.org/?FaqeID=1&n=301>
- Kosovo Women's Network (08/04/2014): New Law Recognizes Persons Who Suffered Sexual Violence, <https://womensnetwork.org/new-law-recognizes-persons-who-suffered-sexual-violence/>
- Melander, Erik (2005): Gender Equality and Intrastate Armed Conflict, *International Studies Quarterly*, Vol. 49, No. 4 (Dec 2005), 695-714
- Ní Aoláin, Fionnuala (2012): Advancing Feminist Positioning in the Field of Transitional Justice, *The International Journal of Transitional Justice* 6, 205–228
- OECD-DAC (2013): Gender and Statebuilding in Fragile and Conflict-affected States. OECD Publishing, Paris.
- Qosaj-Mustafa, Ariana/Farnsworth, Nicole for the Kosovo Women's Network (2009): More than “words on paper”? The response of justice providers to domestic violence in Kosovo
- Rames, Victoria S. for the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Stand-alone Office in Kosovo (2013): Healing the Spirit: Reparations for Survivors of Sexual Violence related to the Armed Conflict in Kosovo
- Riegner, Michael (2010): The Two Faces of the Internationalized pouvoir constituant: Independence and Constitution-Making Under External Influence in Kosovo, Göttingen: *Journal of International Law* 2, 1035-1062
- The Independent International Commission on Kosovo (2000): The Kosovo Report
- UN General Assembly (1979): The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>
- Weller, Marc (2009): Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence, Oxford University Press, 109-149
- World Bank (2012): World Development Report: Gender Equality and Development, World Bank: Washington D.C.

2. The Colombian Peace Process – Establishing Innovations

Mag. Regina Wurm und Denis Mainka, M.A.
(Friedrich-Schiller-Universität Jena)

The internal armed conflict in Colombia is one of the most intense and protracted in the world. Over five decades fighting killed thousands of people and forced about seven million to leave their homes. The non-state armed organizations Revolutionary Armed Forces of Colombia – People’s Army (FARC-EP) and National Liberation Army (ELN) have engaged in armed fights with the Colombian government since the 1960s. Whereas recent ceasefires and peace talks could not end the conflict with the ELN, which is much rather intensifying ultimately under President Iván Duque, the former government and the FARC-EP reached a Comprehensive Peace Accord on 24 August 2016, after four years of dedicated negotiations (Pineda 2016, Amnesty International 2017, Centro Nacional de Memoria Histórica 2013).

The peace agreement was then submitted to a referendum on 02 October 2016 to widen its legitimacy, but was rejected in a conceivably narrow vote. After consultation of NO campaigners and opposition politicians a revised version of the agreement was signed by the conflict parties and approved by the Colombian Congress. The Colombian Peace Accord entered into force on 01 December 2016 (Vierucci 2017).

The process of the peace negotiations and the content of the resulting agreement have to be considered undoubtedly as innovative since they developed new frameworks and approaches in peacemaking, respectively peacekeeping. They include a procedural distinction between peace negotiations and the peace process, a positioning of victim’s rights and interests at the center of discussions, establishing a gender perspective on all topics, creating a Gender Subcommission, addressing structural problems of rural development, and formulating implementation plans and monitoring mechanisms before the agreement is signed (Herbolzheimer 2016).

The creation of the Gender Subcommission has to be mentioned particularly as it is the first one of its kind worldwide. Despite its rather strong legal framework for gender equality (Programa Presidential Indígena 2013), Colombian society remains in severe inequality and gender violence, which have deepened by the conflict (GPaz 2018).

Subsequently, a more detailed outline will be given why the Colombian peace process has to be considered as innovative and, thus, could set new standards, and how the Colombian peace agreement ‘provides evidence of a new *lex pacificatoria*’ (Bell 2016).

Historic context – enabling peace talks

The peace negotiations between 2012 and 2016 were the third major attempt in over fifty years to settle the protracted conflict peacefully. To reach a sustainable peace agreement the parties to the conflict developed innovative frameworks and new approaches that could inspire other peace processes in the world (Herbolzheimer 2016).

A first series of peace talks was held in 1984, resulting in a ceasefire commitment that allowed the FARC-EP to officially establish a new left-wing political party, the Patriotic Union (UP). In the following years about 5,000 members of the new party were killed by groups of the paramilitary organization United Self-Defenders of Colombia (AUC), which often operated in collusion with the state’s security forces. Hence, peace talks stopped in 1990 (ibid.). As the first high-level politician in power President Santos admitted that past governments of the times are to hold partly responsible for the systematic murders (Juan Manuel Santos 2016).

A second attempt to discuss peace took place in 1999. The government ‘agreed to demilitarize a territory in the Caguán region’ near Bogotá where the peace talks were held (Pineda 2016). Extreme distrust among the parties led to negotiations only on procedural issues, and did not continue to further contents. Talks ended in 2001 without any result (ibid.).

In 2002 the conservative and far right-wing politician Álvaro Uribe was elected new president. He followed a hard-line approach against the FARC with uncompromising military offensives and increased military capacity to wipe out the guerrillas. An intensive and bloody eight-year civil war was the consequence (Herbolzheimer 2016).

Factors facilitating the third attempt of peace negotiations

Disputing parties are not willing to engage in peace negotiations until they recognize they cannot win outright. Peace negotiations cannot be launched at any time; the conflict must be ‘ripe’. The best moment for peace negotiations is when both parties feel trapped in a ‘mutually hurting stalemate’. The parties need to have the understanding that the continuation of fights is no longer a preferred option. Additionally, the parties need to be willing to engage with the enemy in a constructive dialogue (Zartman & de Soto 2010).

In 2011 both the government and the FARC-EP signaled their readiness to launch new peace talks that led to the third peace talks round (Herbolzheimer 2016).

Government factors

In 2010 Uribe’s Minister of National Defense and political protégé, Juan Manuel Santos Calderón, was elected president. The uncompromising military offensives from 2000 to 2008 were unable to bring the conflict to an end; a total military victory seemed impossible. Assuming office, Santos drew conclusions from this conflict policy and changed course.

Furthermore, killing top-level commanders of the FARC-EP might have left the organization without leadership capacities to engage in peace talks. The final factor was the moral and societal pressure to end the protracted conflict which had caused several thousands of fatalities and human rights violations (ibid.) over time.

FARC-EP factors

The armed group’s goal to contribute to a radical change of the country’s policy, clientelistic bi-party system, distribution of land possession and minimization of societal inequalities proved to be harder to achieve over time (FARC-EP 1964). Additionally, with the natural death of its historical long-term leader known as Manuel Marulanda in March 2008, a paradigmatic shift in the movement’s thinking occurred. Hence the leadership was more moderate and amenable to enter into peace talks with the government (Herbolzheimer 2016).

Finally, these factors led to the third major round of peace negotiations (ibid.) The peace process of Colombia included three significant phases, which will be discussed in more detail below: preparation, conflict termination, and a conflict transformation phase.

Preparation – a framework for negotiations

Santos did not campaign for presidency by suggesting peace talks with FARC-EP and ELN as he yet depended on President Uribe's reputation and support. But already with his inauguration speech the new president underlined his willingness to talk peace, thereby inviting all politically motivated armed groups (Santos 2010).

In confidential talks in Havana between 2011 and 2012 the parties discussed preconditions under which the talks were to take place as well the scope of the negotiations. In August 2012, the parties formulated general principles for peace talks and jointly announced the so-called Global Agreement for the Termination of the Armed Conflict. The Global Agreement included the agenda and the methodology for the following peace talks. The main difference to the previous pre-negotiation agreement was that the agenda was much narrower this time, more precise and more realistic (Herbolzheimer 2016).

As Dag Nylander, permanent envoy of guarantor Norway, later stated, the Norwegian delegation at this early stage of the process concentrated on three areas to be promoted among the two parties: combating land mines and ensuring a gender perspective and transitional justice. Nevertheless, in the 2012 framework no specific gender topic was mentioned as the parties wanted the agenda to be short and had problems with limiting the inclusion of specific societal groups (Salvesen/Nylander 2017).

Generally speaking, formulating general principles in peace processes offers some reassurance to the local population, government members and all other parties involved in the conflict. Moreover, general principles ensure the readiness and willingness of the parties, and they test the good faith of the non-state armed group to make concessions and efforts for peace (Quinney & Coyne 2011).

The pre-negotiation agreement highlighted the purpose of the peace negotiations to 'terminate the armed conflict'. The parties adopted the common

provision that ‘nothing is agreed until everything is agreed’. This important basic principle avoids any kind of ‘cherry picking’, referring to parties accepting only preferable agreements and rejecting others, and provided the flexibility to adjust to challenges present throughout the negotiations (Quinney & Coyne 2011).

One of the most contentious provisions of the Global Agreement was that peace talks would take place without a ceasefire. However, the FARC-EP announced a unilateral cessation of hostilities in July 2015, froze positions on the ground and stopped violence temporarily. A unilateral ceasefire usually reveals respect for humanitarian concerns and the readiness and willingness to seek a non-violent solution to the conflict (Yawanarajah & Ouellet 2003). The Government stopped its attacks on FARC-EP positions in August 2015, which resulted in an unofficially agreed ceasefire (Herbolzheimer 2016).

Conflict termination - Peace negotiations with the FARC-EP

Formal talks started with an inaugural session in Oslo, Norway, in October 2012 and continued in Cuba’s capital Havana. In the pre-negotiation agreement both parties agreed that the third phase of conflict transformation was to take place in Colombia and include civil society (Herbolzheimer 2016).

Third-party interventions and Enforcement

The peace negotiations in Havana received strong international support. However, the parties retained control over the main negotiations in Havana the whole time. Peace talks were driven by the parties themselves without an external mediator. Nevertheless, government and FARC-EP appointed Cuba and Norway to be guarantors, while Venezuela and Chile took over the roles of observers (Herbolzheimer 2016).

Norway and Cuba attended the main negotiations and gave substantial support by trust-building activities, logistics and capacity-building. Other international third-parties (e.g. United States, Germany, EU) either joined in by nominating special envoys to the peace process or offered their expertise and lessons learned (ibid.)

Mode of process

The agreement was drafted in sections, step by step. Consensus was built for each major issue and ultimately brought together in a final unified comprehensive agreement. The final peace agreement consists therefore of six distinct agreements and numerous annexes, reflecting the six topics of the initial agenda (Vierucci 2017). The negotiating parties developed a new form of ‘slow drip’ process with many stop and start phases and in the end moved to a comprehensive domestic political agreement (Bell 2016).

From the beginning the parties in Havana put emphasis on being connected to and in exchange with Colombian society. A website was launched inviting all citizens to bring their thoughts, comments and critique to the negotiation table. Over 66,000 contributions were made in the forums, by far the most on the topic of victims (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016b). The gender issue was given a prominent place on the web page. Further, the negotiating parties held common press conferences presenting constantly the state of affairs.

The invitation of victims and a broader spectrum of NGOs to Havana in autumn 2014 was a major factor in the negotiation process. First hand statements and face-to-face discussions raised public interest in the process and resulted in a profound sensitization of the negotiators regarding the issues of reconciliation and transitional justice (Alto Comisionado para la Paz 2014)

During the phase in Cuba women and LGBTI organizations stressed their demand to be included actively in the negotiations – ‘make a pact, not packed into’, as they had demanded already in similar manner on their national ‘Summit of Women and Peace’ one year before. Hence, an official Gender Subcommission was created to revise critically the three agenda topics agreed on, and to work on a gender approach to be considered in the negotiations. Both parties made a commitment to integrate the issue (Salvesen/Nylander 2017).

Thus, the subcommission invited female leaders, experts and former (guerrilla) fighters from various countries as well the UN Special Representative on Sexual Violence and UN Woman Executive Director to Cuba so as to enhance its expertise and push their demands (ibid.)

Subjects of Matter

The negotiating agenda included five substantive and one procedural issue: rural development (May 2013), political participation (November 2013), solutions to the drug trafficking problem (May 2014) and victims' rights (September 2015). The procedural issue focused on the implementation of the final peace agreement (June 2016) (History: Colombian conflict, 2016).

The topics of rural development, political participation and illicit crops took approximately six months of negotiations each. Most challenging was the settlement on victims and justice. After receiving victims and groups of civil society in Havana, many discussions and expectations as well as public pressure regarding justice and impunity delayed the settlement. In the end, it took over fifteen months until the parties agreed to reject impunity for severe crimes on both sides, especially of human rights and international law violations, including all sexual crimes (Salvesen/Nylander 2017). Agreements on the procedural implementation issue were worked out simultaneously in sub-commissions (History: Colombian conflict, 2016).

A special focus was placed on poverty and exclusion due to unequal access and possession of land in rural areas, as they were identified as the root causes of the conflict. Moreover, these regions were the main areas where the fighting between the parties took place, but there were also organized crime, like the mafia, and paramilitary organizations, present. The agreed counterprogram was seen in a large scale plan for rural development, establishing food security, individual incomes and infrastructural connection to urban areas (Herbolzheimer 2016).

The Gender Subcommission worked out that traditional gender inequalities in Colombia had been deepened by the protracted conflict. Therefore, a gender approach needs recognition in all topics (GPaz 2018).

Conflict Transformation – The Colombian Peace Accord

The conflict transformation process included five significant innovations, which became a reference for international peacebuilding processes in the world. These innovations will be presented below in more detail.

The Colombian Peace Accord is one of the most innovative peace agreements the world has ever seen. Government and FARC-EP had learned

from past failures and other peace processes worldwide. In doing so, they created and implemented innovative frameworks and new approaches to address post-agreement dilemmas (History: Colombian conflict, 2016).

Length and Style

The original peace agreement signed in August 2016 had 297 pages, the revised version signed in November 2016 has a total of 310 pages. The Peace Accord is the longest ever produced in an intrastate conflict. It contains detailed regulations and provisions written in clear and precise language, whereas the ‘constitutional block’ of the peace agreement uses the language of principles, values and symbolism (Bell 2016). The drafting challenge was ‘to strike a balance’ between the precision for short-term goals (e.g. demobilization and demilitarization process) and vague language that permits a broader constitutional consensus to emerge (Bell 2008).

After the agreement was narrowly rejected in the referendum because of alleged impunity and gender ideology, terms and formulations were specified or replaced with more precise ones. In the case of gender-sensitive language, general, but including, terms resulted in accusations by the church and conservative politicians to destroy traditional families (Salvesen/Nylander 2017).

Legal form - embedded in national and international legal frameworks

The legal form of an agreement is of major importance as it creates assurances that the parties involved will comply with their commitments and produces confidence that an agreement will be implemented (Betancur Restrepo 2016). The Colombian peace agreement is innovative as it endeavors to provide for its own legal status (Bell 2016).

The government and the FARC-EP explicitly stated in the document that the final Peace Accord would constitute a Special Agreement under Common Article 3 of the Geneva Conventions of 1949. The agreement’s classification as a Special Agreement is mentioned in different parts of the peace deal (e.g. preamble, p. 201 and p. 277 of the Peace Accord) (Betancur Restrepo 2016).

The parties decided to endow the peace agreement with additional international mechanisms. For instance, the government incorporated the peace agreement into the Colombian legal order as part of the ‘constitutional block’, meaning it was given quasi-constitutional status. The document was deposited before the Swiss Federal Council (Vierucci, 2017). Furthermore, the government made a “unilateral declaration before the Secretary-General of the United Nations; and also requested the Accord’s inclusion in a Security Council Resolution.” (Betancur Restrepo 2016: 192)

As a matter of fact, Common Article 3 invokes humanitarian law, especially provisions of the Geneva Conventions, to be applied to a non-international armed conflict, if the agreement fulfils the requirement and contains or refers to international humanitarian law provisions (The Geneva Conventions, 2016). Special Agreements are used particularly to enhance compliance with humanitarian law provisions included in peace agreements in intrastate conflicts. The Colombian Peace Accord includes provisions that refer to both humanitarian law and human rights law, in particular with regard to amnesty and accountability for war crimes (Vierucci 2017).

The government and the FARC-EP believe that a Special Agreement increases legal certainty for the disputing parties by reinforcing the agreements’ international effects. Thus, it is vital to discuss next the international effects that a Special Agreement might have on peace agreement signatories (Vierucci 2017).

With regard to international effects, a Special Agreement usually contains or refers to international legal rules to which parties to the conflict bind themselves pursuant to Common Article 3. Furthermore, non-state actors often want to “achieve some political recognition from States in the realm of international law.” (Heffers & Marcos 2014) Even though Common Article 3 states that its provision ‘shall not affect the legal status of the Parties to the conflict’, it is widely accepted that non-state armed groups are recognized as subjects of international humanitarian law but not as subjects of the entire international law (Betancur Restrepo 2016; see Sheeran 2011). The recognition of non-state armed groups as subjects of international law would open the possibility to fashion an international agreement under Article 3 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1949. However, “[t]he Colombian Constitutional Court indicated that Peace Accords

could not be considered treaties since the guerilla is not a subject of international law.”¹⁸ (Betancur Restrepo 2016, 189)

Bell argues that peace agreements represent a new distinctive legal form category (Bell 2008). Yet, criticism is raised over this concept and its application, as parties do not want their peace agreement to constitute a discrete legal form, they want to be connected with international law and to achieve the benefits sought by binding agreements under international law (ibid.)

It is argued that the Colombian peace agreement is a national document governed by Colombian law, because it primarily regulates domestic matters, such as a rural reform, disarmament and reintegration of former FARC-EP combatants, internal problem of drug production and victim’s reparation. For these reasons it is argued that the agreement constitutes a domestic document rather than an international one. However, one may think that some provisions of the peace agreement implement the Geneva Conventions. These specific provisions can be seen ‘as being drafted in accordance with Common Article 3’ and refer to the international legal order (Vierucci 2017).

“While traditionally national law has been viewed as a means to implement international law, the Colombian Peace Agreement reverses this approach by taking international law as a way to guarantee compliance with a legal act regulated by national law.” (Vierucci 2017: 4)

The parties seek protection in the international legal order. The use of international legal mechanisms as a guarantee for the peace agreement shows great faith in international law on both sides (Vierucci 2017).

Human rights and humanitarian law are the central legal framework of the Colombian Special Jurisdiction for Peace (Vierucci 2017). The Special Jurisdiction for Peace finds a legal grounding by merging applicable norms of human rights and humanitarian law into one framework. This regime merge can be seen as a novel peacemaking practice and be understood as part of the *lex pacificatoria* (Bell 2016).

¹⁸ Corte Consitutional [C.C.], Sentencia No. C-225/95 (Colom.).

Innovations

The final peace agreement includes five significant innovations concerning conflict transformation: (1) democratizing the peace process, (2) placing the victim's rights at the center of peace talks, (3) establishing a gender perspective on all topics and creating a Gender Subcommission, (4) addressing structural problems of rural development, (5) addressing illicit crops and drug trafficking (6) and preparing implementation plans before the agreement is signed. These innovations and new practices provide according to Bell evidence of a *lex pacificatoria* (Bell 2016; Herbolzheimer 2016).

Distinguishing between peace negotiation and a broader peace process

The jointly announced Global Agreement clearly distinguishes between the peace negotiations in Havana, including representatives of the government and the FARC-EP, and the broader peacebuilding process carried out in Colombia, and involves society at large (Bell 2016).

For this reason the parties had huge interest in involving society from the beginning of the negotiation to facilitate the implementation and increase the acceptance of the peace agreement. The means used included launching a website with forums, issuing press releases all the time, inviting various societal groups and individuals, and holding a referendum.

The conceptual innovation of the distinction between peace talks (conflict termination) and peace process (conflict transformation) demonstrates that peace negotiations are a part of a more extensive peace process (Herbolzheimer 2015).

Transitional justice: addressing the rights of the victims

In peace processes, states often focus on issues such as re-establishing security, reconstructing governance institutions and reshaping the justice system. While such efforts are essential for promoting the rule of law, they are inappropriate to deal with the complex situation of past human rights violations. For the very first time, a peace agreement placed the victim's rights at the center of the peace negotiations. Colombia has the most extensive provisions on transitional justice, with an intricate and elaborate implementation and enforcement mechanism (Bell 2016). The peace agreement has

been framed “on transitional justice explicitly to respond to the victims’ rights to truth, justice reparations and guarantees of non-recurrence.” (Herbolzheimer 2016: 4)

The Basta Ya! Report, published in 2013, documents fifty years of armed conflict in Colombia. This document reveals the magnitude of the civil war, the various forms of violence, the responsibility of the different armed actors and the consequences and impact on the civilian population (Sánchez & Weiskopf 2015).

According to the report, Colombia is home to the world’s second-largest population of internally displaced persons after Syria, in total around 7 million. The report recorded over 30,000 kidnappings and over 45,000 forced disappearances. Furthermore, the government acknowledged over 13,000 victims of sexual violence, 11,000 victims of landmines and at least 10,000 victims of torture (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2016a).

Both, the government and the FARC-EP, admitted their responsibility for gross human rights abuse and made an official statement, in which they asked the victims for forgiveness (Herbolzheimer, 2016).

The Peace Accord created a Special Jurisdiction for Peace (JEP). The Special Jurisdiction for Peace was inspired by the South African transitional justice approaches that put a strong emphasis on telling the truth. The peace accord contains provisions for establishing a special tribunal for peace and the special courts of justice, responsible for dealing with investigations and criminal prosecutions, and for making judicial decisions (History: Colombian conflict, 2016).

The Special Jurisdiction for Peace stated that “if offenders cooperate with the justice system they will benefit from reduced sentences and will have to serve their terms by working to assist victims and repair the damage done to society instead of sitting in prison.” (Herbolzheimer 2016: 4)

Although scholars describe the Special Jurisdiction for Peace as a cornerstone of transitional justice, the original peace agreement failed to be approved in the referendum of October 2016. With an official voters’ participation of 37.43 percent an extremely narrow majority of 50.21 percent rejected the signed agreement (Registraduría 2016). The main popular arguments of the NO campaign were a alleged extensive impunity for FARC-

EP fighters and the ‘gender ideology’ that the Peace Accord would try to set in society. After the government talked to campaign leaders and opposition politicians to listen to their concerns, both conflict parties entered into re-negotiations in Havana. As a consequence, potential amnesty in exchange for honestly telling the truth and dedicated support of state prosecutors was to be made harder to be obtained.

[The Colombians voted against the peace agreement because many felt that the deal around victim’s rights, justice and impunity was not negotiated well. The deal was seen as too lenient on the rebels, as it would have allowed the majority of fighters to walk away from the conflict without punishment (Colombia referendum, 2016).] [STREICHEN]

Establishing a gender perspective and creating a new Gender Sub-commission

Another innovation is the world’s first implementation of a Gender Sub-commission during peace negotiations, which the Colombian parties established under pressure from women’s organizations. Its primary function was to oversee all peace process documents to ensure the documents include gender-sensitive terms and provisions, and to work out a gender approach to be included in all topics of the Accord. The subcommission consisted of women and men from both delegations as well three international members. It worked on gender issues and invited lesbian, gay, bisexual, transsexual and/or intersex (LGBTI) organizations to present their view points and include their contributions in the peace negotiations. For the first time, a peace agreement addressed LGBTI rights (History: Colombian conflict, 2016).

The Subcommission further invited international female (guerrilla) fighters and high UN representatives to enhance their expertise on post-conflict inclusion. As forty percent of FARC-EP fighters were females, their successful (re-)integration into society the establishment of an independent and sustainable life is a crucial aspect of a potential lasting peace (Nylander/Salvesen 2017).

For *Nylander* and *Salvesen* a lesson learned is how gender is included in a peace agreement as a “too repetitive and imprecise form of language on gender may have contributed to fostering the fear of a ‘gender ideology’” (Nylander/Salvesen, 2017: 5). Therefore, it is important to clarify what a

‘gender approach’ really means and to specify potential consequences for the topics discussed (ibid.)

By the end of the negotiations the Subcommission was transferred to the monitoring working group for gender issues in the peace process called ‘GPaz’, established within the principal Truth Commission (ibid.)

Including women in the negotiation process itself and giving a gender approach this space in terms of content in the agreement implies that also the importance of UN SC Resolution 1325 on Women, Peace and Security is acknowledged accordingly.

Addressing structural problems of rural development

The elaboration of a large-scale rural development plan is a unique and central element of the accord, and a considerable amount of attention was paid to it as compared to other peace agreements. This must be viewed as a consequence of the historical structural problems that have never been addressed, not even with a decent agrarian reform like elsewhere in Latin America, resulting in a high inequality index and poverty (Herbolzheimer 2016).

A comprehensive solution plan on these structural problems was the major condition for the FARC-EP to peace. The agreed integral and sustainable plan provides for better access to, and possession of, land, support for small and middle-sized entrepreneurships and improved infrastructure connecting to urban areas (Acuerdo de Paz 2016: Topic 1).

Gender problems in the country are often intersectional, combined with ethnic and social exclusion, with the result that rural development is of special importance to these women. An empowerment tool for the rural population could be the announced citizen forum as an accountability mechanism for the progress of improvements (Alvarado/Bjertén-Günther/Jung 2018).

Illicit crops and drug trafficking

The parties agreed on the issues concerning the production of illegal drugs, which over time had become one of the drivers of the conflict. Colombia has come to be known as the most prominent exporter of cocaine. The

government accused the FARC-EP of representing one of the leading drug cartels in the country. The armed group admitted that it had collaborated with, and protected, farmers who grow illicit crops needed for the further illegal production of cocaine or heroin (Herbolzheimer 2016).

The Colombian Final Accord is innovative ‘in addressing organized crime in a peace agreement’ (Bell 2016). There is a consensus between the government and FARC that the matter of illegal crops needs the assistance of the international community. There is the need for global policies to tackle the drug problem efficiently. Colombia follows the approach prioritizing the reduction of demand rather than criminalizing farmers for growing coca, marihuana or opium poppy. Hence the country was aiming to take a leading role in pushing for a paradigmatic shift in global policy in combating drug trafficking (ibid.)

Creating an implementation plan before the agreement is signed

Theoretically, peace agreements form the basis framework for sustainable peace. The implementation and peacebuilding process is often as challenging as the negotiation of a peace agreement. Therefore, implementation strategies had been considered before the negotiations in Havana ended. Social and political actors have discussed in detail, beyond the negotiation period, the challenges and dilemmas of the post-agreement phase at the institutional, social and international level (Herbolzheimer 2016).

Institutional dimension

Peace talks often lead to new legislative and constitutional changes. Fundamental legislation that supported the peace negotiations and the broader peacebuilding process are:

- the Law on Victims and Land Restitution (2011)
- the laws on a referendum (2014) or plebiscite (2015) on the peace agreement
- the law on public order (2016) to facilitate the demobilization process
- the law that judicially shields the peace agreement from possible changes by later administrations (June 2016)

Institutional developments were the establishment of Peace Commissions in both houses of parliament and the appointment of a Minister for Post-Conflict Affaires, who is tasked with planning and overseeing the implementation process (ibid.)

Socio-political dimension

The government passed legislation in 2015 to promote public peace education. This legislation made it mandatory for all public and private schools to strengthen and create a sustainable culture of peace (ibid.)

The guerrilla organization FARC-EP stopped all of its military training and successfully completed its demobilization, demilitarization and reintegration process (ibid.) under the supervision of the United Nations. The organization was then transformed into the official political party Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC). Ten seats in congress are guaranteed to the party.

International dimension

On the international level, international monitors were deployed to monitor the ceasefire. In 2017 the UN assumed the function of overseeing the successful demobilization, demilitarization and reintegration (DDR) process of FARC-EP fighters. This DDR process is seen as one of the best examples of accurate planning, precise sequencing, and timing by the Colombian government and its international implementers (Herbolzheimer 2016).

Challenges ahead

Despite the innovative approaches to tackle the conflict, many challenges remain: citizens are still skeptical about the peace agreement, as can be seen by the outcome of the referendum of October 2016. One of the challenges will be to increase the ownership and to ensure public endorsement of the peace agreement. Another challenge will be implementing the peace agreement and to ‘turn words into deeds’ (Herbolzheimer 2016). The post-agreement period is “nothing less than the continuation of the negotiations, but with much more public participation.” (Herbolzheimer 2016: 9)

The government of President Duque has recently suspended peace talks with the ELN in Havana. The new government is following a completely opposite approach as President Santos. Duque demands uncompromisingly the ELN to demobilize before negotiations could start.

An intractable challenge will be the ‘cultural transformation’ of the Colombian population. Colombian society has suffered decades of deep-rooted mistrust, fear and hatred. Many Colombians have lost faith in peace, in the peace agreement and in politics. The challenge will be to promote peace at multiple levels in order to reunite the divided society (Herbolzheimer 2016).

Hence, in order to support a positive societal change and a sustainable peace for Colombia the following points seem crucial: agreeing on peace with the ELN; reappraising the past, punishment and reconciliation; fostering pluralism in the field of politics; fighting illicit crops; a sustainable rural development plan; empowerment of the marginalized, women, small farmers and indigenous peoples.

Conclusion

The Comprehensive Peace Accord in Colombia is a significant milestone of ending hostilities between the government and the FARC-EP. International law has numerous roles in the Colombian peace process, however, its most significant role is at present that of being a guarantor of the implementation of the peace agreement (Betancur Restrepo 2016). Both, the government and the former guerrilla group are convinced that international law is a useful tool to secure the peace deal. The use of several international legal mechanisms as a guarantor for the peace agreement’s legitimacy shows great faith in international law, and reveals the complex relationship between the peacemaking practice and international law (Vierucci, n.d.)

A number of factors, i.e. the length and style of the peace agreement, the ‘slow trip’ dynamic of the peace process, the range of third-party actors involved in the process in Havana and the broader peacebuilding process in Colombia, the wide range of issues addressed, the establishment of a gender approach and the creation of specific gender institutions provide evidence of, and make a contribution to, the new *lex pacificatoria*. These innovations make this peace process one of the most innovative ones in the world (Bell 2016).

The peace agreement became a perfect example of finding political and sustainable solutions to intrastate conflict dilemmas. The Colombian agreement is further innovative in providing its own legal status as a Special Agreement under Common Article 3 of the Geneva Convention 1949, and through its implementation and enforcement mechanisms (referendum and special peace agreement monitoring mechanisms).

The challenges of negotiating and implementing Colombia's peace agreement are not unique. Colombia's peacemaking practices have improved global policies on peace agreements (Herbolzheimer 2016). The commonalities of 'negotiating ends to conflict within states' can be seen as a common concept of the peacemaking practice, or to manifest Bell's argumentation as a new *lex pacificatoria* (Bell 2016). Colombia has successfully started an innovative peace process but truly has some work ahead.

Sources¹⁹

Alvarado, Jose/Bjertén-Günther, Emma/Yeonju, Jung (2018): Assessing gender perspectives in peace processes with application to the cases of Colombia and Mindanao, SIPRI No. 2018/6

Acuerdo de Paz (2016): Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 24 de noviembre 2016, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Salvesen, Hilde/Nylander, Dag (2017): Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process, NOREF Report July 2017, https://noref.no/content/download/169143/766109/version/9/Salvesen_Nylander_Towards%20an%20inclusive%20peace_July2017_final.pdf

Alto Comisionado para la Paz (2014): Comunicado Conjunto, 11 de septiembre de 2014, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2011%20septiembre%202014-Versi_n%20Espa_ol.pdf

Alto Comisionado para la Paz (2016): Comunicado Conjunto #82, 24 de julio de 2016, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/comunicadoconjunto-82-la-habana-cuba-24-de-julio-de-2016-1469328377.pdf>

¹⁹ All internet sites with one exception accessed on 26/27 January 2019.

- Santos Calderón, Juan Manuel (2010): Discurso del Presidente, 7 de agosto 2010, http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100807_15.aspx
- Santos Calderón, Juan Manuel (2016): Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en acto con la Unión Patriótica, 15 de septiembre 2016, <http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/160915-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-acto-con-la-Union-Patriotica/Discursos>
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013): ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>
- GPaz (2018): La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz. Resumen Ejecutivo Octubre 2018, <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2019/01/24-01-19-Resumen-ejecutivo-La-Paz-Avanza-con-las-Mujeres-Observaciones-sobre-la-incorporación-del-enfoque-de-genero-en-el-Acuerdo-de-Paz-ConDK.pdf>
- Registraduría Nacional del Estado (2016), Plebiscito 2 octubre 2016, https://elecciones.registraduria.gov.co/pre_plebis_2016/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016b): El Acuerdo Final de Paz. La oportunidad para construir la paz, http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf
- Programa Presidencial Indígena (2013): Derechos de las Mujeres. Principales instrumentos y normas internacionales y nacionales, Colección cuadernos legislación y pueblos indígenas de Colombia No. 6, <http://limpalcolombia.org/pdf/Derechos%20de%20las%20Mujeres.pdf>
- FARC-EP (1964): Programa Agrario de los Guerrilleros de las FARC-EP, rev. 1993, <http://www.farc-ep.co/octava-conferencia/programa-agrario-de-los-guerrilleros-de-las-farc-ep.html>; accessed 13/12/2017.
- UN Women (2015): Mujeres toman las riendas para construir la paz en Colombia, <http://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2015/05/women-build-peace-in-colombia>

3. “To Involve Women Is To Sustain Peace”²⁰

Weibliches Engagement im kenianischen Friedensprozess 2008 (+10)

Christina Seewald

Konflikt 2007/8

Nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen im Jahr 2007 ist es in Kenia zu ausgedehnten Unruhen zwischen ethnischen Gruppen gekommen. Diese Unruhen sind als Folge von Wahlbetrugs-Bezichtigungen durch Anhänger der Oppositionspartei „Orange Democratic Movement“ (ODM) aufgeflammt, nachdem der bisherige Amtsinhaber Präsident Mwai Kibaki erneut zum Gewinner der Präsidentschaftswahlen deklariert wurde. Internationale Wahlbeobachter, wie beispielsweise die EU EOM, haben Unregelmäßigkeiten auf beiden Seiten festgestellt.²¹ Der Ausbruch des Konflikts wurzelt hauptsächlich in drei Ursachen, nämlich auf (a) der „Ethnisierung“ der Politik, (b) dem taktischen Einsatz von Gewalt als politisches Instrument und (c) historischen Konflikten über Landfragen und anderen Diskriminierungen.²²

Die Unruhen führten zu zielgerichteten ethnischen – beinahe völkermörderischen – Gewalttaten, wobei zuerst die Volksgruppe der Kikuyu, welcher Präsident Mwai Kibaki angehört, anvisiert wurde. Eines der ersten und abscheulichsten Massaker hat sich im Dorf Kiambaa, nahe der Stadt Eldoret, ereignet, als über 50 unbewaffnete Kikuyu-Frauen und -Kinder in einer

²⁰ Der Kenianische Nationale Aktionsplan (*Kenyan National Action Plan*), welcher die Resolution 1325 umsetzt, trägt die treffende Überschrift “Kuhusisha Wanawake ni Kudumisha Amani” (To involve women is to sustain peace). Vgl. UN Women (2016): National Action Plan for the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 and Related Resolutions, <https://www.peacewomen.org/sites/default/files/Kenya%20NAP-with-cover-final.pdf> [alle folgenden Internetsites dieses Beitrags abgerufen 3.-8.1.2019].

²¹ EU Election Observation Mission Kenya (2008): Final Report, General Elections 27 December 2007, http://www.eods.eu/library/final_report_kenya_2007.pdf.

²² Inclusive Peace & Transition Initiative (2016): Women in Peace and Transition Processes, <https://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-Case-Study-Women-Kenya-2008-2013.pdf>.

Kirche eingesperrt und bei lebendigem Leibe verbrannt wurden.²³ In der Folge ist es zu „Vergeltungstötungen“ durch Kikuyu gegenüber den Volksgruppen Luo (zu welcher der Oppositionskandidat Raila Odinga angehört) und den Kalenjins gekommen. Auch haben extensive Gewaltanwendungen durch Polizei und bewaffnete Gruppen stattgefunden. Insgesamt sind bei dem 2007/8-Konflikt über 1000 Personen getötet worden und über Dreihunderttausend sind enteignet und vertrieben worden.²⁴ Laut Berichten von UNDP waren die meisten dieser Binnenvertriebenen Frauen. Außerdem war die Großzahl der Haushalte in der Folgezeit des Konflikts – aufgrund von zahlreichen Todesfällen unter der männlichen Bevölkerung bzw. Ablehnung jener Frauen, die „Überlebende/Opfer“ von geschlechtsspezifischer Gewalt waren – von einem weiblichem Oberhaupt geführt.²⁵ Laut dem Frauenkrankenhaus von Nairobi sind 650 Fälle von sexueller Gewalt gemeldet worden, wobei die Dunkelziffer unter Einbeziehung der aus Scham, Angst oder anderen Gründen nicht gemeldeten Fälle bzw. jener Fälle, die von der Polizei nicht dokumentiert werden *wollten*, vermutlich deutlich höher liegt.²⁶ Aber auch Männer sind Opfer sexueller Gewalt geworden; ein „Spezifikum“ des 2007/8-Konflikts in Kenia war nämlich die gewaltsame Beschneidung von Männern, um diese zu entmannen, teilweise zu kastrieren und vor allem zu demütigen.

Friedensverhandlungen

Prominente afrikanische Persönlichkeiten waren in die Friedensverhandlungen (*Kenya National Dialogue and Reconciliation – KNDR*) von 2008 involviert, unter anderem der kürzlich verstorbene, vormalige UN-Generalsekretär, Kofi Annan, und die ehemalige „first lady“, sowohl von Mosambik als auch von Südafrika, Graça Machel. Nach extensiver, 42-tägiger Mediation wurde zwischen beiden Seiten eine Vereinbarung (*Natio-*

²³ Gettleman Jeffrey (2019): Mob Sets Kenya Church on Fire, Killing Dozens, <https://www.nytimes.com/2008/01/02/world/africa/02kenya.html>.

²⁴ Kenya Transitional Justice Network (2013): Summary of the Truth, Justice and Reconciliation Commission Report, <http://www.acordinternational.org/silo/files/kenya-tjrc-summary-report-aug-2013.pdf>.

²⁵ UNDP: Kenya Livelihoods Recovery Project Document, 1.3 Gender Analysis, 4ff <http://www.undp.org/content/dam/kenya/docs/Diasaster%20Risk%20Reduction/PEVLivelihoodRecoveryProjectdoc-1-.pdf>.

²⁶ CIPEV (2008): Report by the Commission of Enquiry into the Post-Election Violence (Waki Report), 243ff http://kenyalaw.org/Downloads/Reports/Commission_of_Inquiry_into_Post_Election_Violence.pdf.

*nal Accord and Reconciliation Act 2008*²⁷) geschlossen, welche eine Machtverteilung zwischen den Konfliktparteien vorsah, indem das Amt des Premierministers und eine Koalitionsregierung geschaffen wurden. Während des KNDR haben sich die Parteien in einem 4–Punkte-Plan darauf geeinigt, dass auf kurze Sicht zuerst der Konflikt beendet wird, jedoch auf langfristiger Ebene auch die Ursachen des Konflikts adressiert werden sollen. Insbesondere wurde unter „*Agenda Item 4*“ eine Verfassungsänderung vorgesehen, welche dann auch 2010 mittels eines nationalen Referendums angenommen wurde. Des Weiteren wurden auch *ad-hoc*-Kommissionen errichtet²⁸, unter anderem die *Truth, Justice and Reconciliation Commission* (TJRC), welche vergangene Ungerechtigkeiten und Menschenrechtsverletzungen untersuchen sollte.

Die Rolle von Frauen bei den Friedensverhandlungen

Die kenianischen Friedensverhandlungen werden oft als Vorzeigebispiel von weiblicher Einbindung bei Friedensprozessen bezeichnet, da Frauen sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene vertreten waren, sie auf die verhandelnden Parteien Druck ausgeübt haben, die zu verhandelnde Materie mitbestimmt haben und auch bei der Umsetzung der verschiedenen Agenden der Friedensverhandlungen einen wichtigen Beitrag geleistet haben.

Herausragend bei den kenianischen Friedensverhandlungen war, dass in jedem vierköpfigen Verhandlungsteam zumindest eine Frauenvertreterin (mindestens 25 %) präsent war;²⁹ Vertreterin des ODM-Verhandlungsteams war zum Beispiel Sally Kosgei, während Martha Karura für die PNU (*Party of National Unity* – Partei von Mwai Kibaki) verhandelt hat. Beide wurden jedoch dafür kritisiert, dass sie lediglich die Interessen ihrer jeweiligen Partei verfolgt haben, nicht jedoch geschlechtsspezifische

²⁷ National Accord and Reconciliation Act No. 4 of 2008 (revised edition 2012), http://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/Acts/NationalAccordandReconciliationAct_No4of2008.pdf.

²⁸ Neben der TJRC wurden zwei weitere *ad-hoc*-Kommissionen als Teil des Nationalen Akkords errichtet, nämlich die (i) „*Commission of Inquiry into the Post-Election Violence*“ (oft als „Waki-Kommission“ nach ihrem Vorstand Richter Philip Waki bezeichnet) sowie die (ii) „*Independent Review Commission on the General Elections*“ (welche als „Kriegler Kommission“ nach ihrem Vorstand Richter Johann Kriegler bekannt ist).

²⁹ Centre for Humanitarian Dialogue (2011): *Beyond the Numbers: Women’s Participation in the KNDR*, https://www.hdcentre.org/wpcontent/uploads/2016/08/18KWOATreportmodified220211_0-March-2011.pdf.

Interessen vorangetrieben bzw. idealerweise sogar priorisiert haben. Daraus folgt, dass politische Repräsentation durch Frauen zwar wichtig ist, aber für eine effektive Einbindung von geschlechtsspezifischen Interessen allein nicht ausreicht.

Des Weiteren hatten Frauen auch durchaus hohe Positionen in dem KNDR; neben Graça Machel als Mitglied des Gremiums angesehener afrikanischer Persönlichkeiten³⁰ (idF „das Gremium“) waren auch noch weitere Frauen als leitende Beamtinnen der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union in den Mediationsteams vertreten. Graça Machel, die durch ihre vormalige Arbeit im Zusammenhang mit dem „Peer-Review-Mechanism“³¹ für Kenia mit der ethnischen und politischen Polarisierung im Land vertraut war, hat eine besonders wichtige Rolle in den kenianischen Friedensverhandlungen gespielt. Sie hat verschiedenste Frauen in Führungspositionen kontaktiert und zusammengebracht und hat diese dazu aufgefordert ihre Differenzen beizulegen, um mit einheitlicher Stimme Frauenagenden voranzutreiben. Zwischen Frauen gibt es oftmals Wettkämpfe, die aus psychologischer Sicht durch den „Krabbenkorbeffekt“³² erklärt werden können. In Kenia verschlimmern Partei- und Volksgruppenzugehörigkeit diese allgemein auftretenden Spannungen zwischen Frauen noch, was eine sinnvolle Zusammenarbeit zwischen den weiblichen Vertreterinnen bei den Friedensverhandlungen weiter erschwert hat. Erst durch die von Graça Machel organisierten „*Spitting Session*“, bei der Frauen ihre Differenzen offen thematisieren konnten, gelang eine Einigung unter den kenianischen Frauen, und sie konnten sich erst in der Folge auf eine gemeinsame Position bei den Friedensverhandlungen von 2008 einigen und diese systematisch verfolgen.³³

³⁰ African Union Panel of Eminent African Personalities.

³¹ Weiterführende Informationen zum „African Peer Review Mechanism“ finden Sie unter <https://au.int/en/organs/aprm>.

³² Der Krabbenkorbeffekt beschreibt das Phänomen, dass Fischer die gefangenen Krabben lebendig in einen Korb werfen können, welchen eine einzelne Krabbe problemlos überwinden könnte. Mehrere Krabben hingegen, können aus diesem Korb nicht fliehen, da sie sich, sobald eine Krabbe an Höhe gewinnt, gegenseitig nach unten ziehen. Dieses Phänomen ist auch anwendbar auf Situationen (vor allem zwischen Frauen), in denen flache Hierarchien etabliert werden, um den Aufstieg des jeweils anderen – vergleichbar den Krabben – zu verhindern. Die Autorin dankt für diesen Input Bot. Dr. Christian Fellner.

³³ Vgl. FN 10.

Nach Überwindung der genannten Differenzen hat sich eine Gruppe von Frauen zur Women's Consultative Group (WCG) zusammengeschlossen, welche durch das sogenannte „Women's Memorandum“³⁴ geschlechtsspezifische Interessen in den kenianischen Friedensdialog eingebracht haben. Darin forderte die WCG das Gremium auf, die UN- Sicherheitsratsresolution 1325 umzusetzen, auf gender-spezifische Interessen Rücksicht zu nehmen, und es waren in diesem Memorandum auch Forderungen bezüglich humanitärer Hilfe und einer Verfassungsänderung enthalten. Nicht allen Forderungen der WCG wurde nachgekommen (beispielsweise der Forderung, eine Gender-Beauftragte im Mediationsteam zu ernennen), jedoch hat das Women's Memorandum die Aufmerksamkeit auf den Gender-Aspekt des Konfliktes gelenkt.

Des Weiteren haben Frauen in Zivilgesellschaften ihre „*soft power*“ genutzt und den Friedensprozess durch andere informelle Strategien (beispielsweise Überzeugung der männlichen Delegierten als „political buy in/ lobbying“) beeinflusst. Zuletzt ist zu erwähnen, dass auch in den Kommissionen, welche für die Umsetzung der längerfristigen Ziele der Friedensverhandlungen etabliert wurden, Frauen einbezogen worden sind. Sohin haben Frauen auch bei der Aufarbeitung des Konflikts und bei der Verfassungsänderung eine wichtige Rolle gespielt und geschlechtsspezifische Regelungen (bspw. die verpflichtende Umsetzung der 1/3 Frauenquote/Förderungsmaßnahmen zugunsten benachteiligter Gruppen nach Art. 27 (6) iVm (8) der kenianischen Verfassung) umgesetzt. Besonders hervorzuheben ist die Truth, Justice and Reconciliation Commission unter dem stellvertretenden Vorsitz von Dr. Tecla Namachanja Wanjala, deren persönliche Erlebnisse im Rahmen ihrer Mediationsarbeit bei der Aufarbeitung des Konflikts in den Jahren 2008-2013 im nächsten Kapitel geschildert werden.

Portrait einer Mediatorin: Dr. Tecla Wanjala

Dr. Tecla Namachanja Wanjala, Friedensverfechterin und Sozialarbeiterin, war stellvertretende Vorsitzende bei der kenianischen Truth, Justice and Reconciliation Commission (IJRC), welche gebildet wurde, um vergangene Ungerechtigkeiten und Menschenrechtsverletzungen, die in Kenia im Zeitraum ab der Unabhängigkeit Kenias (12. Dezember 1963) bis Februar 2008

³⁴ Kenyan Women's Consultation Group on the Kenyan Crisis (2009): Women's memorandum to the mediation team, online-Ausgabe 340, <https://www.pambazuka.org/genderminorities/women%E2%80%99s-memorandum-mediation-team>.

auftraten, aufzuarbeiten. Sie selbst kommt aus dem westlichen Bezirk Bungoma, nahe dem Mount Elgon, wo die Ausschreitungen des 2007/8-Konflikts besonders schwerwiegend waren.

Äußerst prägend waren für Dr. Wanjala ihre ersten Erfahrungen als Mediatorin in den Jahren 1991/2, als es (ebenfalls) zu Spannungen zwischen den ethnischen Volksgruppen Kenias gekommen ist, und sie für eine Großzahl der Binnenflüchtlinge zuständig war. Als einen ihrer „grand moments“ hat sie in diesem Zusammenhang erwähnt, dass sie es durch weibliches Fingerspitzengefühl geschafft hat, die Jugendlichen, die die Friedensverhandlungen zu sabotieren versuchten (u.a. durch das Niederbrennen von Häusern), an einen Tisch zu bringen, um friedvoll zu verhandeln. Sie hatte von den ursprünglich neun Kommissionsmitgliedern³⁵ der TJRC die meiste Felderfahrung in praxisorientierter Konfliktbereinigung.

Dr. Wanjala bezeichnet den 2007/8-Konflikt als Konflikt der „gestohlenen Wahlen“, der durch ungelöste geschichtliche Probleme katalysiert wurde. Nachdem sie ihren Master in Konflikttransformation an der Eastern Mennonite Universität in Virginia, USA, abgeschlossen hatte, hat sie sich, motiviert durch die Tatsache, dass bei den meisten Konfliktaufarbeitungen das Hauptaugenmerk meist nur auf vergeltender Gerechtigkeit (*retributive justice*), nicht jedoch auf heilender/opfer-orientierter Gerechtigkeit (*restorative justice*) liegt, als Kommissionsmitglied beworben. Nachdem Botschafter Bethuel Kiplagat, Vorsitzender der TJRC, aufgrund von Vorwürfen der Involvierung im Wagalla-Massaker, des illegalen Landerwerbs und wahrheitswidrigen Aussagen im Zusammenhang mit dem Mord am damaligen Außenminister Robert Ouko für 14 Monate zurückgetreten ist, hat Tecla Wanjala als stellvertretendes Kommissionsmitglied die Leitung der TJRC übernommen. Trotz der Versuche einer anderen Kommissarin, sie bei der Internationalen Gemeinschaft zu diffamieren (vgl. Krabbenkorbeffekt³⁶), und der Tatsache, dass sie zu diesem Zeitpunkt gerade Mutter geworden ist, hat sie

³⁵ Ein kenianisches Kommissionsmitglied ist im Laufe der Zeit ausgeschieden. Des Weiteren ist der kenianische Vorsitzende, Botschafter Bethuel Kiplagat, aufgrund von Vorwürfen, selbst in drei Menschenrechtsverletzungen involviert zu sein (Wagalla-Massaker, Mordanschlag und Landraub), für 14 Monate zur Seite getreten. Es gab drei internationale Kommissionsmitglieder (Prof. Slye, Richter Chawatama und Botschafter Dinka), wovon nur Professor Slye nicht-afrikanisch war. Die kenianischen Kommissionsmitglieder waren verschiedener Ethnien, um die Interessen der größten ethnischen Gruppen in Kenia gerecht zu repräsentieren (Kalenjin, Kikuyu, Luo, Luhya und Somali).

³⁶ Vgl. FN 13.

unverhofft die Leitung der TJRC übernommen. Dr. Wanjala wollte sohin sowohl ihrer Mutterrolle gerecht werden als auch für eine ordnungsgemäße Führung der TJRC sorgen.

Die Kommission hat in gut einem Jahr zahlreiche öffentliche und private Anhörungen in jedem Winkel Kenias veranstaltet und dabei über 40.000 Aussagen aufgenommen, um Menschenrechtsverletzungen und andere Ungerechtigkeiten zu adressieren. Laut Dr. Wanjala hat die Kommission jeden Augenzeugen dazu befragt, was er/sie sich von seiner/ihrer Aussage erwartet, wobei die Großzahl bloß ihre Erfahrungen und ihren Schmerz mit der Öffentlichkeit teilen wollte, um das Erlebte (besser) verarbeiten zu können. Insbesondere wurden die Mediatoren und Mediatorinnen dazu angewiesen, dass sie bei weiblichen Augenzeugen, die meist nur von Unrecht berichteten, das ihren Familienangehörigen zugestoßen ist, auch explizit nach den Erfahrungen, die den Frauen selbst widerfahren sind, zu fragen. Es gab dafür auch immer einen eigenen Termin, bei dem nur Frauen angehört wurden (*women's hearings*), und bei dem nur weibliche Kommissionsmitglieder und Mediatorinnen zugegen waren, um eine vertraute Atmosphäre zu schaffen. Oft wurde die TJRC dafür kritisiert, dass sie „alte Wunden“ aufgerissen habe und dadurch der Wiederversöhnung des Landes im Weg gestanden sei. Ganz nach dem kenianischen Motto „*accept it and move on*“ wollten vor allem Täter die Geschehnisse hinter sich lassen.

„Kenians are long distance runners, but have a short memory when it comes to addressing injustice!“

Besonders stolz ist Dr. Wanjala auf sich, dass sie die überaus gespaltenen Kommissionsmitglieder *gemeinsam* durch den Prozess der Aufarbeitung manövrieren konnte, um ein beständiges Verfahren zu gewährleisten. Die Kommissionsmitglieder selbst haben nämlich teilweise Positionen verfolgt, die ihrer eigenen Volksgruppe oder zum Teil ihnen selbst am nützlichsten waren. Dr. Wanjala erinnert sich auch gerne an den Moment zurück, als sie bemerkt hat, dass sie – unabhängig von den Interessen ihrer eigenen Volksgruppe (Luhya) – die Situation von einer objektiven Perspektive aus beurteilen konnte.

„I rose above my ethnic line and looked at the issues from an objective perspective“

Doch es gab auch während ihrer Zeit als Kommissarin viele kräfteraubende und aussichtslos erscheinende Momente. Besonders herausfordernd emp-

fand Dr. Wanjala die ablehnende Haltung verschiedener Seiten gegenüber der TJRC: Einerseits haben sich Zivilgesellschaften von der Kommission abgewendet, da diese annahmen, dass die TJRC die im Konflikt aufgetretenen Probleme beschönigen würde. Die Kommission wurde nämlich unter Mitwirkung der kenianischen Regierung etabliert, welche aufgrund der Verwicklung mancher Regierungsmitglieder in Menschenrechtsverletzungen lieber einige Vorkommnisse verschleiern wollte. Andererseits hat die kenianische Regierung – trotz ihrer Genehmigung der Etablierung der TJRC – die Kommission zu einem gewissen Grad (weil die TJRC eben nicht die Menschenrechtsverletzungen der Regierungsmitglieder verschwiegen hat) missbilligt.

Als den mit Abstand schwersten Moment des gesamten Prozesses hat Dr. Wanjala jedoch den „Endspurt“ des über 2100-seitigen TJRC-Berichtes bezeichnet, als die kenianische Regierung im letzten Moment unbedingt noch einen bestimmten Paragraphen des Kapitels, das „Landraub“ behandelt, abändern wollte. Diese Stelle hat eine Zeugenaussage betroffen, die den Vater des derzeit amtierenden Präsidenten und zugleich ersten Präsidenten des unabhängigen Kenias, Jomo Kenyatta, bezichtigt hat, illegal und irregulär Land erworben zu haben.³⁷

³⁷ *Vor der Einmischung der kenianischen Regierung hatte der heikle Paragraph 257 folgenden Wortlaut (vgl. Fn. 19 für den Wortlaut von Paragraph 257 nach Einmischung der Regierung): „However, after Kenya attained independence, in 1972, President Kenyatta unlawfully alienated to himself 250 acres of the land, especially portions on the beach. He also allocated part of the land to his friends, relatives and other associates. He directed residents that whatever was left of the trust lands would be established as settlement schemes for their benefit. However, without following due procedures of law, he again took part of whatever remained for himself and his relatives. He also demanded that local communities that should have benefited from the trust lands accept payment of KSh600 per acre. When the locals declined to accept the money, he told them that whether or not they accepted it, the remainder of the trust lands would go to the government. That is how irregularly President Kenyatta took all of Tiwi and Diani trust lands at the expense of local people who immediately became ‘squatters’ on the land and were subsequently evicted, rendering them landless and poor. By 2012, land in the former trust lands fetched KSh15 million per acre.”*

Siehe, TJRC (2013): Final Report - TJRC Report Volume 2B (PreInterference), Seattle University School of Law Digital Commons, 243. <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1152&context=tjrc-core>.

Von der Autorin ist an dieser Stelle anzumerken, dass es sich hierbei um eine *bloße Zeugenaussage* von Mr. Salim Ali Toza handelt, welche von der Kommission *neder verifiziert noch falsifiziert wurde*. Die TJRC gibt in solchen Fällen bloße Empfehlungen ab, dass weitere Ermittlungen vom jeweils zuständigen Gericht gegenüber Personen, die aufgrund solcher Zeugenaussagen beschuldigt werden, einen Straftatbestand erfüllt

Es wurde seitens der Regierung nichts unversucht gelassen, die Kommissionsmitglieder dahingehend umzustimmen den besagten Paragraphen abzuändern, um die Kenyatta-Familie nicht in ein schlechtes Licht zu rücken.³⁸ Nach den Ausführungen von Prof. Ronald C. Slye hat die Regierung die Mitglieder der Kommission durch ihre Einmischung (in Form von Schmeichelei, Bestechung und Bedrohung) schlussendlich regelrecht entzweit.³⁹ Vor allem die internationalen Kommissionsmitglieder haben gegen die Abänderung des Land-Kapitels gekämpft. Dr. Wanjala hat sich dabei in einer besonders heiklen Position befunden, als sie die einzige der fünf kenianischen Kommissionsmitglieder war, welche (zumindest anfangs) gegen die Abänderung des heiklen Land-Paragraphen gestimmt hat. Verängstigt um die Sicherheit ihrer Familie und ihrer selbst, musste sie zeitweise sogar untertauchen. Schlussendlich hat Dr. Wanjala jedoch den Änderungen zugestimmt. Sie musste sich entscheiden, ob sie die Gefahr auf sich nimmt, dass die gesamte Arbeit der TJRC – inklusive aller 40.000 aufgenommenen Aussagen der kenianischen Bevölkerung – umsonst war, und die Kommission sohin gescheitert wäre, oder ob sie, entgegen ihrer Auffassung, den Änderungen der Regierung zustimmt. Für sie war dies die schwerste Entscheidung, die sie je treffen musste, und der höchste Preis, den sie gegenüber der kenianischen Regierung bereit war, zu bezahlen. Um jedoch ihre Position nicht gänzlich aufzugeben, hat Dr. Wanjala gefordert, dass ihr Missfallen dokumentiert wird, sodass die Kenianer und Kenianerinnen die Möglichkeit hatten, davon Kenntnis zu nehmen.⁴⁰ Für diese Entscheidung musste sie viel Kritik einstecken.

zu haben, angestellt werden sollten. Vgl. Mr. Toza's Zeugenaussage, Testimony of Mr Salim Ali Toza, Oral submissions made to the truth, justice and reconciliation commission held on Monday 23rd January, 2012, Kwale County Council Hall, at 37.

³⁸ Nach der Einmischung der kenianischen Regierung lautete Paragraph 257 wie folgt: *However, in 1972 members of the local communities were evicted when a private individual unlawfully alienated 250 acres of the land to himself.*

Vgl. TJRC (2013): Final Report - TJRC Report Volume 2B, Seattle University School of Law Digital Commons, 243, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1002&context=tjrc-core>.

³⁹ Für nähere Ausführungen dazu siehe Slye, Ronald (2018): *The Kenyan TJRC - An Outsider's View from the Inside*, Cambridge University Press, 6-48. Prof. Slye hat in seinem sehr lesenswerten Buch überraschend offen und detailliert über die internen Vorgänge in der Kommission berichtet.

⁴⁰ Nicht jedoch hat Dr. Wanjala den Dissens der internationalen Kommissionsmitglieder unterschrieben, die sich geweigert haben, die Änderungen der kenianischen Regierung hinzunehmen. Diesen haben die internationalen Kommissionsmitglieder, aber auch erst Wochen später, nach Veröffentlichung des „offiziellen“ TJRC-

“I was definitely everybody’s enemy, especially the enemy of politicians!”

Davon, dass Frauen positiv auf Friedensverhandlungen Einfluss nehmen, ist Dr. Wanjala fest überzeugt: Besonders durch den Einsatz von „soft power“ könnten Frauen beispielsweise ihre Söhne und Ehemänner beeinflussen, welche dann indirekt die Meinungen der Frauen einbringen würden. Aber auch die Tatsache, dass sich Männer in Anwesenheit von Frauen naturgemäß besser und friedvoller verhalten würden, fördere friedvolle(re) Verhandlungen. Des Weiteren seien Frauen durch ihre Geduld, Entschlossenheit und ihren überdurchschnittlichen Einsatz besonders als Mediatorinnen geeignet. Frauen brächten nämlich auch ihre Familie und Gemeinschaft mit in den Friedensprozess ein und würden nicht bloß die Symptome behandeln, sondern die vorliegenden Probleme von einem gesamtheitlichen Ansatz aus allen Perspektiven betrachten.

Berichts, publik gemacht, um einerseits die Feststellungen und Empfehlungen der TJRC in den Vordergrund zu stellen und andererseits aus Sicherheitsgründen, als sie das Land bereits verlassen hatten und sich in völliger Sicherheit wähnten. Ursprünglich war eigentlich geplant, dass der Dissens Teil des offiziellen TJRC-Berichtes werden sollte, jedoch ist es auch hier wieder zu Manipulationen durch einzelne (von der Regierung dazu veranlasste) Kommissionsmitglieder gekommen (bspw. wurde den Verfechtern des Dissens erst zu spätem Zeitpunkt mitgeteilt, dass in wenigen Stunden der endgültige Bericht der Regierung vorgelegt wird, und es war lange nicht klar, welche Version vorgelegt wird). Prof. Slye und Richter Chawatama haben schlussendlich die Unterzeichnung des Berichtes – Volume 2B, welcher das Landraub-Kapitel betrifft, verweigert, da der Dissens nicht aufgenommen wurde.

Vgl. TJRC (2013): Dissent by International Commissioners, Seattle University School of Law Digital Commons, <https://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=tjrc-core>; hauptsächlicher Verfasser des Dissens war Prof. Ronald Slye, vgl. seine detaillierten Ausführungen zum Dissens in seinem Buch über die kenianische TJRC (FN 20).

„Women’s strength lies within them and when women have to face difficult situations, their strength comes up!”

Der TJRC-Bericht, welcher 2013 dem Parlament vorgelegt wurde, ist bisher noch immer nicht verabschiedet worden, und die darin enthaltenen Empfehlungen sind daher bisher noch nicht (mit einer Ausnahme⁴¹) umgesetzt worden. Bis vor kurzem war Dr. Wanjala darüber sehr frustriert, doch eine Forschungsreise nach Berlin hat ihr gezeigt, dass Versöhnung Zeit braucht (wie auch im Falle der deutschen Geschichte), und sie ist überzeugt, dass der Bericht – sobald es den dafür nötigen politischen Willen gibt – adaptiert wird.

Entwicklungen 2008 + 10

Obwohl der TJRC-Bericht noch nicht verabschiedet worden ist, hat es in Kenia erwähnenswerte Änderungen seit 2008 gegeben. Am 27. August 2010 trat in Kenia – nach einem deutlich befürwortenden Verfassungsreferendum – eine sehr progressive neue Verfassung in Kraft.⁴² Besonders hervorzuheben ist dabei Art. 27 Abs. 6 iVm Abs. 8 der kenianischen Verfassung, wonach Frauenquoten nicht nur zulässig sind, sondern wonach es in jedem gewählten oder ernannten Gremium mindestens einen 1/3-Frauenanteil geben soll (*shall*). Auch wenn die tatsächliche Repräsentation hinter dieser geforderten Quote zurückbleibt, so nimmt die Zahl der weiblichen Vertreter in der kenianischen Regierung stetig zu.⁴³ Des Weiteren sind weitreichende Zugeständnisse an Frauen bezüglich ihrer Einbindung in Friedensprozessen – vor allem durch die Verabschiedung des „Kenyan

⁴¹ Die TJRC hat auch die Empfehlung abgegeben, dass der derzeit amtierende Präsident, Uhuru Kenyatta, in seiner Funktion als Staatsoberhaupt, der die Regierung und Nation repräsentiert (welche Gräueltaten begangen haben) eine Entschuldigung abgeben sollte. Dies hat der Präsident im März 2015 – zwar nicht wie von der Kommission empfohlen innerhalb von 6 Monaten nach Veröffentlichung des Berichts – in seiner jährlichen Rede an die Nation getan.

⁴² Kenya Law: Constitution of Kenya (2010), <http://www.kenyalaw.org/lex/actview.xql?actid=Const2010>.

⁴³ Bei den letzten Parlamentswahlen im Jahr 2017 sind laut einem Bericht von FIDA (National Democratic Institute and Federation of Women Lawyers – Kenya) in Kooperation mit NDI (National Democratic Institute) 29 % mehr Frauenvertreterinnen angetreten und ist nun seit jeher die größte Anzahl an Frauen auf verschiedensten Ebenen der kenianischen Regierung vertreten. Vgl. FIDA/NDI (2018): A gender analysis of the 2017 Kenya General Elections, https://www.ndi.org/sites/default/files/Gender%20Analysis%20of%202017%20GeneralElections%20FINAL%20High%20Res%20for%20Printer%20-%20NEW%20COVER_small.pdf.

National Action Plans“ (KNAP) – erfolgt. Der KNAP, welcher am internationalen Frauentag 2016 lanciert wurde, implementiert nämlich die UN-Sicherheitsresolution 1325 – das zentrale und allumfassende rechtliche Rahmenwerk für Frauen, Frieden und Sicherheitsagenden. Der Nationale Aktionsplan, der den überaus treffenden Titel „*To involve women is to sustain peace*“⁴⁴ trägt, wurde vor allem für die koordinierte Umsetzung der Resolution 1325 in Kraft gesetzt, und es sollten dadurch Strategien und Maßnahmen für die Gleichstellung und stärkere Einbindung von Frauen auf nationaler (kenianischer) Ebene etabliert werden. Der Kenyan National Action Plan wurde in einer 3-jährigen Periode von 2016 – 2018 umgesetzt, und ist der weltweit 57. und in Afrika der 18. Nationale Aktionsplan.⁴⁵

Neben diesen vielversprechenden theoretischen Entwicklungen in Kenia gibt es auch Erfreuliches im faktischen kenianischen Alltag zu verzeichnen: Rychelle Omamo hat seit Mai 2013 als erste Frau das Amt der Verteidigungsministerin (*Cabinet Secretary of Defence*) inne, – ein Amt in einem Ministerium, das zumeist nicht als ein „klassischer Frauenbereich“ gilt. Unter den 20 Ministern sind jedoch bloß fünf Frauen, wobei aber auch das überaus wichtige Außenministerium unter weiblicher Führung (Monica Juma) steht. Jedoch werden Frauen in Regierungspositionen oftmals dafür kritisiert, dass sie – alsbald sie eine der sehr begehrten Stellen innehaben – zu viel Angst vor dem Verlust dieser Position bzw. vor Ausgrenzung durch ihre (hauptsächlich männlichen) Kollegen haben, als dass sie „Frauen- Agenden“ vorantreiben.

Ein Blick abseits des Regierungsviertels in Nairobi zeigt, dass das Empowerment von Frauen gerade in ländlichen Gegenden (aber nicht nur) noch nicht angekommen ist: Aufgrund geringer Schulausbildung⁴⁶ wissen Frauen nicht bzw. kaum um ihre Rechte. Das stark patriarchale System, das in Kenia vorherrschend ist, trägt des Weiteren nicht zur Verbesserung dieser Situation bei.⁴⁷ Kultur (inklusive Ethnie), Macht und Geschlecht sind

⁴⁴ Kenyan National Action Plan, FN 1.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Mädchen werden - unter anderem - von ihrer Schulbildung dadurch abgehalten, als ihnen weisgemacht wird, (i) dass sie als „gute“ Frauen für das Wasserholen und den Haushalt zuständig seien, (ii) dass sie auf dem Schulweg der Gefahr von Vergewaltigungen ausgeliefert seien, und (iii) dass die Schulzeit sowieso verschwendete Zeit sei, da sie ja bald verheiratet werden. Dank für diesen Input gebührt Dr. Leah Barasa. Dozentin, Institut f. Konflikt, Frieden u. Strategische Studien, Kenyatta Universität.

⁴⁷ Dr. Wanjala musste sich in ihren jüngeren Jahren beispielsweise – um bei Mediationsverhandlungen teilzunehmen und mitzuarbeiten- den Respekt der Älteren verdie-

drei eng ineinander spielende Faktoren. Weibliches Empowerment wird weiterhin durch Polygamie, weibliche Beschneidung (Female Genital Mutilation, FGM), die disproportionale Betroffenheit durch HIV und frühe Verheiratung im Zaum gehalten.⁴⁸ Auch an dem überaus heiklen Thema „Land“ muss noch viel gearbeitet werden: Obwohl über 80 % der kenianischen Frauen im Zusammenhang mit Landwirtschaft arbeiten (Verkauf von landwirtschaftlichen Produkten, Bewirtschaftung von Land, etc.), sind beispielsweise nur 1 % der Frauen Eigentümerinnen von Land.⁴⁹ Die überaus starke zivile Gesellschaft in Nairobi hat sich dieses Problems jedoch bereits insofern angenommen, als es bereits Organisationen gibt, die entsprechende Programme verfolgen.⁵⁰ Aber auch im Zusammenhang mit den eher rezenter aufgetretenen Problemen, wie der Radikalisierung und des Terrorismus (vor allem durch Al-Shabaab), hat es neue Herausforderungen bezüglich geschlechtsbezogener Gewalt gegeben (beispielsweise Schmuggel von weiblichen Sex-Sklaven nach Somalia).

Summa summarum kann festgehalten werden, dass es bei den Friedensverhandlungen in Kenia bereits vor gut zehn Jahren schon herausragendes weibliches Engagement gegeben hat. Auch bei der Aufarbeitung des Konflikts haben Frauen zentrale Rollen gespielt und jedenfalls zur friedvollen Beilegung des ethnischen Konfliktes beigetragen. Einen wahrlich außergewöhnlichen weiblichen Beitrag hat Dr. Tecla Wanjala im Rahmen ihrer Arbeit bei der Truth, Justice and Reconciliation Commission geleistet, dessen eigentlichen Wert man erst nach Reflexion ihrer persönlichen Schilderungen realisiert. Es ist in der Folgezeit zu zahlreichen Zugeständnissen (KNAP, Frauenquote) und einer noch stärkeren Einbindung von Frauen auf verschiedenen Ebenen gekommen, doch zeigen rezente Entwicklungen

nen. Dazu hat sie sich zwei Tage lang achtungsvoll um diese gekümmert, indem sie dafür gesorgt hat, dass es ihnen nie an Trinkwasser mangelte. Am dritten Tag durfte sie sodann an den Verhandlungen aktiv mitarbeiten und zusammen mit den Älteren Strategien ausarbeiten.

⁴⁸ UN Women, Africa/Kenya, <http://africa.unwomen.org/en/where-we-are/eastern-and-southern-africa/kenya>.

⁴⁹ Ebd.

⁵⁰ Zum Beispiel das „Women Rights Land Programme“ der Kenya Land Alliance bzw. die Organisation „Kelin“ – Reclaiming Rights, Rebuilding Lives. Vgl. <http://www.kenyalandalliance.or.ke/women-land-property-rights/> bzw. <http://www.kelinkkenya.org/women-land-and-property-rights/>. Auch hat die Federation of Women Lawyers Kenya (FIDA) ein Handbuch über „Womens land and property rights in Kenya“ herausgebracht, vgl. <https://www.escri-net.org/sites/default/files/fida-kenya-women-land-rights-handbook.pdf>.

in verschiedenen Gebieten Kenias auch, dass es noch (wie in vielen anderen Staaten) – im Sinne des südafrikanischen Friedensverfechters Mandela – „*a long walk*⁵¹ ... *to gender equality*“ ist.

⁵¹ Mandela, Nelson (1995): *Long walk to freedom: the autobiography of Nelson Mandela*, Boston, Back Bay Books.

4. Gudrun Kramer, Aus der Praxis der Friedensvermittlung

Interview vom 18. Dezember 2018,
durchgeführt von Christina Papst, BA



Gudrun Kramer, mag.a phil., hat Geschichte und Kommunikationswissenschaften in Wien und Salzburg studiert. Sie war von 1996–1999 in Bosnien-Herzegowina und Kroatien für internationale Organisationen (OSZE, UNHCR) in den Bereichen Menschenrechte und Demokratisierung tätig. Von 1999 bis 2005 war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen

Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK) in Stadtschlaining und leitete die Ausbildungsprogramme für zivile Fachkräfte zur Entsendung in Krisenregionen. Von 2005–2010 war sie Direktorin des „Institut für Integrative Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung - IIKF“ (heute Herbert C. Kelman Institut) in Wien. Im Rahmen des ÖSFK als auch des IIKF war sie seit 2001 in Krisenregionen und Nachkriegsgesellschaften im Auftrag des österreichischen Außenministeriums in den Bereichen Fortbildung, Beratung, Konfliktvermittlung und Versöhnung in Friedensprozessen, im Besonderen in Sri Lanka, Israel/Palästina, Südkaukasus, Zentralasien und der Großen Seen Region in Afrika tätig. Auch leitete sie Workshops und Lehrgänge an internationalen Universitäten. Von 2010 – 2016 leitete sie für die Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) ein regionales Friedens- und Sicherheitsprogramm zur Unterstützung Palästinensischer Flüchtlinge im Nahen Osten. Seit April 2017 ist sie Direktorin des ÖSFK.

GK [01:53-03:40]: [...] Und dann haben wir noch den ganzen Konfliktbearbeitungsbereich und das ist wahrscheinlich der Bereich, der Sie jetzt interessiert, wo wir wirklich Konfliktparteien unterstützen, in einem Dialog miteinander und da sind wir zur Zeit gerade involviert in einen Dialog zwischen Georgien und Abchasien. Einen Dialog mit Rebellengruppen aus Darfur, also Sudan, ein Dialogprojekt zu Israel und Palästina haben wir noch und ein Dialogprojekt zur Ukraine, wo wir zwischen Kiew und Donbas vermitteln.

C [03:40-04:12]: Ok, meine Professorin hat mich besonders darauf aufmerksam gemacht, dass Sie in Sri Lanka bezie-

hungsweise Palästina eine sehr zentrale Rolle als Friedensvermittlerin gehabt haben und auch noch haben und ich wollte Sie fragen: Wie sind Sie dazu gekommen? Sie können gerne von ganz von Anfang anfangen. Was war der erste Punkt, bei dem Sie gesagt haben sie möchten das machen oder wie sind Sie generell dazu gekommen?

GK [04:13-08:46]:

Ich habe Geschichte und Publizistik studiert und als ich studiert habe, gab es damals eigentlich noch kein Studium und ich glaube außer in Bradford in Großbritannien gab es noch keinen Master in Friedensforschung oder sonst irgendetwas. Und als ich fertig war mit dem Studieren, habe ich nicht wirklich gewusst was ich machen soll und habe dann mit einem Professor von mir gesprochen, der damals in diesem Vorstand vom ÖSFK war, also von diesem Institut hier. Dieser hat mir empfohlen, dass ich eine Ausbildung hier in Schlaining mache und dass habe ich dann auch gemacht. Das war glaube ich 1996, da habe ich hier an zwei Kursen teilgenommen. An diesem Ausbildungsgrundkurs für zivile Experten und dann einen Spezialisierungskurs in Menschenrechtsbeobachtung. Drei Wochen später war ich mit der OSZE in Sarajewo und bin dann auch drei Jahre im Balkan geblieben. Ich habe zuerst zwei Jahre für die OSZE gearbeitet und dann noch ein Jahr für UNHCR, das war so der Einstieg in das ganze Feld. Ich bin 1999 zurück gekommen, hier ans Institut und war damals dann zuständig für die ganzen Trainingsprogramme, also für den Bildungsbereich – habe aber damals dann hier am ASPR begonnen dieses Portfolio aufzubauen, wo man wirklich mit Konfliktparteien arbeitet. Der Einstieg kam eigentlich übers Außenministerium, also den ersten Dialogprozess in den ich involviert war, war damals der Südkaukasus – also ein Dialog zwischen Georgien, Armenien und Aserbaidschan. [...] Und dann kam bereits im September 2001 auch wieder die Anfrage vom österreichischen Außenministerium, ob wir eine Gruppe aus Sri Lanka in Konfliktbearbeitung

trainieren könnten. Wir haben damals dann ein Trainingsprogramm vorbereitet für eine Gruppe aus Sri Lanka. Wir hatten keine Ahnung von Sri Lanka, wir wussten dass es dort Bürgerkriege gibt, aber mehr nicht. Als ich dann die Liste der Teilnehmer und Teilnehmerinnen für dieses Trainingsprogramm bekommen habe, das was waren ca 14/ 15 Personen, waren die Hälfte Minister, die Hälfte hatte einen Harvard Abschluss und die anderen John-Hopkins Abschlüsse. Damit war klar, dass die nicht kommen um trainiert zu werden, sondern dass die kommen um hier einen Dialog zu führen. Wir haben dann sehr kurzfristig das Programm geändert und haben alle Trainer die wir schon eingeladen hatten, wieder ausgeladen. Die Teilnehmer sind dann gekommen und sind wirklich drei Wochen geblieben. Das war im Februar 2002, und wir haben dann drei Wochen mit ihnen gearbeitet und am Ende von diesem Prozess hatten wir ein 80-Seitiges Dokument, wie man einen Friedensprozess in Sri Lanka aufsetzen könnte, was die unterschiedlichen Bereiche sind und haben für die unterschiedlichen Bereiche auch Lösungen oder auch Empfehlungen erarbeitet. Das Ganze war als ein einmaliges Event gedacht damals vom Außenministerium und nachdem aber diese Empfehlungen in Sri Lanka sehr positiv angenommen wurden, hat das Außenministerium dann zugestimmt, dass wir hier längerfristig diesen Prozess begleiten und das war dann von 2002 bis 2009, dass wir involviert waren in Sri Lanka.

C [08:47-09:03]: Ok, und wie ist das Ganze dann umgesetzt worden? Also Sie haben quasi mit diesen Personen ein Dokument erarbeitet in den drei Wochen, das war Ihre Arbeit. Und inwiefern ist das dann umgesetzt worden? Oder wie kann man sich das vorstellen?

GK [09:03-13:52]: Es ist nicht wirklich umgesetzt worden, aber was man wissen muss, ist, dass es einen offiziellen Vermittlungsprozess in Sri Lanka gab, der von Norwegen geleitet wurde. Die Norweger waren da die „Facilitators“ und da gab es auch offizielle Verhandlungen.

gen, wo sich die Konfliktparteien praktisch immer getroffen haben, um zu verhandeln. Diese Gruppe, die damals zu uns kam, diese 14/15 Personen, war eine Gruppe, die von der sri-lankischen Regierung zusammengestellt wurde. Wie gesagt, die Hälfte waren Minister, aber dann waren da auch die Herausgeber der größten Tageszeitungen, der Chef der Wirtschaftskammer, es waren religiöse Würdenträger in dieser Gruppe und es waren auch Vertreter von großen zivilgesellschaftlichen Organisationen in dieser Gruppe. Aber die Gruppe selbst hatte keinen offiziellen Vertreter von der gegnerischen Seite, und das war die LTTE, die Liberation Tigers of Tamil Eelam, die waren in dieser Gruppe nicht vertreten. Das heißt wir haben im Grunde am Beginn mit einer Gruppe gearbeitet die als „Think Tank“ für die sri-lankische Regierung gedacht war. Dieses Dokument, das erarbeitet wurde, bildete die Grundlage für die offiziellen Verhandlungen für die Regierungsdelegation und viele der Empfehlungen die wir erarbeitet haben, wurden im offiziellen Prozess aufgenommen, als Empfehlungen, oder was auch immer, das ist da eingeflossen. Wir haben uns auch bemüht mit der anderen Seite Kontakt aufzunehmen. Die Reaktion der LTTE war anfangs die, dass sie sagten: Es gibt da einen offiziellen Facilitator, das sind die Norweger. Da wir aber jetzt schon die sri-lankische Regierung beraten, können wir nicht auch gleichzeitig sie beraten.

Wir haben das damals akzeptiert und gesagt: Wir verstehen das vollkommen. Aber wir würden zumindest gern die Empfehlungen, die die Gruppe erarbeitet, ihnen immer zukommen lassen. Und dem haben sie zugestimmt. Das war 2002. 2003 kam der offizielle Verhandlungsprozess schon ins Stocken. Es gab dann keine offiziellen Verhandlungen mehr für einige Zeit. Unsere Gruppe hat sich aber trotzdem immer getroffen und auch immer regelmäßig Empfehlungen erarbeitet. Und wir haben die dann immer an den politischen Flügel der LTTE ge-

schickt. Dann, als diese offiziellen Verhandlungen gestockt sind, kam auf einmal die LTTE auf uns zu. Diese Konfliktpartei meinte, sie stimme nicht notwendigerweise mit den Empfehlungen überein, die diese Gruppe aus Österreich erarbeitet, aber sie haben doch den Eindruck, dass sie zumindest versuchen ihre Bedürfnisse wahrzunehmen und sie möchten gerne nach Österreich kommen, um diese Empfehlungen mit uns jetzt zu diskutieren. 2004 kam dann zum ersten Mal die Delegation der LTTE nach Österreich, damit wir diese Empfehlungen mit ihnen diskutieren und von diesem Moment an haben wir dann parallel auch mit der LTTE gearbeitet. Beide Seiten wussten, dass wir mit beiden Seiten arbeiten. Das war sehr transparent und sie haben uns quasi genutzt um hier Botschaften an die andere Seite zu senden. Das hat dazu geführt, dass wir unseren eigenen Ansatz entwickelt haben für die Konfliktbearbeitung. Wie arbeitet man und wie vermittelt man, wenn man immer nur eine Konfliktpartei im Raum hat und wenn man nicht beide Konfliktparteien an einem runden Tisch hat.

C [13:53-13:59]: Was würden Sie sagen ist da das Schwierigste bei dieser Vermittlung zwischen den Parteien?

GK [14:00-14:03]: Die Art und Weise, so wie es wir machen?

C [14:03-14:03]: Ja genau.

GK [14:00-16:55]: Es ist sehr wichtig als Vermittler in unserer Rolle hier sehr transparent zu sein. Man muss ganz klar den eigenen Standpunkt ausweisen können. Wobei wir hier mit dem Konzept der menschlichen Grundbedürfnisse arbeiten, nicht mit den eigentlichen Menschenrechten, als praktisch „moralischem Kompass“. Einfach aus dem Grund, weil Menschenrechte oft von den Konfliktparteien selbst als Instrument genutzt werden. Das heißt, dass die Konfliktparteien beschuldigen sich gegenseitig immer, jeweils die Menschenrechte zu verletzen. Von da her ist es schwierig sie zu nutzen als moralischen Kompass, in welche Richtung es gehen soll und

deswegen arbeiten wir hier mit den menschlichen Grundbedürfnissen. Das ist inhaltlich eigentlich dasselbe wie Menschenrechte, aber nicht in dieser legalisierten Form. Das ist etwas, mit dem man in einen Dialog treten kann, wo es wirklich um Bedürfnisse geht und nicht um Rechte. Es macht einen Unterschied, ob ich über Rechte diskutiere, auf den Tisch haue und sage das ist mein Recht oder ob ich über ein Bedürfnis von mir spreche. Ich glaube es ist ganz wichtig, dass man so etwas hat, wenn man mit einer Konfliktpartei allein arbeitet. Weil man muss ja einerseits transparent sein, damit man das Vertrauen der anderen Seite nicht verliert, andererseits muss man aber natürlich auch die Vertraulichkeit von diesen Gesprächen wahren. Und das, denke ich mir, ist die Herausforderung. Ich glaube aber, dass es sehr viele Vorteile hat mit jeder Konfliktpartei zu arbeiten, weil wenn man beide Konfliktparteien im Raum hat, geht es oft darum, dass man das Gesicht wahrt gegenüber der anderen Partei. Da kommt man nicht zu dem Punkt wo man sagen könnte „Ja, da haben wir etwas falsch gemacht“. Also diese Selbstreflexion, die eigentlich sehr wichtig ist in diesen Prozessen, ist schwieriger wenn alle diese Parteien um den Tisch sitzen, als wenn ich mit jeder Konfliktpartei einzeln arbeite.

C [16:55-17:05]: Und wie erfolgte ihre Mitwirkung am Friedensprozess in Palästina?

GK [17:05- 19:47]: In Palästina war es sehr ähnlich, da haben wir uns basierend auf unseren Erfahrungen in Sri Lanka aufgeteilt. Ich habe auf der palästinensischen Seite gearbeitet und mein Kollege, Wilfred Graf, auf der israelischen Seite. Was auch ein Vorteil ist, wenn man mit jeder Konfliktpartei alleine arbeitet ist, dass man auch wirklich die Gruppen erreicht, die eigentlich gegen den Friedensprozess sind. Oft wenn man sieht, wer denn bereit ist sich zu treffen mit der anderen Seite, dann sind das die Moderaten. Das heißt, ich habe oft an so runden Tischen die Moderaten sitzen, die bereit sind eine Lösung einzugehen, wäh-

rend die sogenannten Hardliner – auch Spoiler genannt, wir nennen sie potentielle Vetogruppen – oft vom Prozess ausgeschlossen sind. Deswegen konzentrieren wir uns auf die Arbeit mit potentiellen Vetogruppen, um die auch vorzubereiten für mögliche Lösungen. Da habe ich sieben Jahre mit palästinensischen Flüchtlingen gearbeitet, die eine potentielle Vetogruppe in Bezug auf jegliche Lösung zwischen Israel und Palästina sind, wenn man sich das ansieht. Auch die Gewalt-Eskalationen kommen meistens aus den Flüchtlingslagern. Das heißt ich habe sieben Jahre mit den Palästinensern gearbeitet und Wilfred Graf auf der israelischen Seite mit nationalreligiösen Juden und Jüdinnen. Das sind die, die meistens in den Siedlungen sitzen, in der West Bank und eigentlich „hardcore“ von ihren Ansichten her sind. Da geht es in der Arbeit wirklich darum, das Narrativ sehr verfestigte, ein Stück weit zu verflüssigen und die Konfliktparteien dabei zu unterstützen, dass sie selbst reflektieren. Das oft gar nicht von einer ethischen oder moralischen Perspektive, sondern durchaus auch von einer strategischen Perspektive. „Hat denn die Strategie, die wir bisher verfolgt haben wirklich zu dem erhofften Ergebnis geführt?“ Und in Israel und Palästina müssen beide Seiten „nein“ sagen und dann kann man anfangen zu arbeiten und fragen „Ok, was wäre denn eigentlich die effizientere Strategie und wo muss man hier umdenken“?

C [19:48-19:56]: Gibt es große Unterschiede zwischen den beiden oder sagen Sie der Prozess war eh ziemlich ähnlich?

GK [19:57-21:52]: Dabei gibt es massive Unterschiede. Der erste Unterschied ist natürlich die extreme Machtasymmetrie, die man oft in diesen Konflikten vorfindet. Und es ist ein Unterschied, ob ich in der mächtigen Position bin oder ob ich in der ohnmächtigen Position bin. Dabei ist dann auch interessant, dass man unterscheiden muss zwischen einem objektiven Machtverhältnis und der subjektiven Empfindung von Macht. Im Fall von Israel und Palästina kann man

objektiv sagen, die Palästinenser sind eindeutig diejenigen, die in der schwächeren Position sind, aber das subjektive Empfinden von so manchen Israelis ist eigentlich umgekehrt. Aber das sind natürlich große Unterschiede, weil von der Macht und den Machtpositionen, die ich inne habe, auch abhängt, wie viel Handlungsfähigkeit ich habe. Das ist etwas, das wir bei unserer Intervention immer mit berücksichtigen müssen. Welche Handlungsfähigkeit hat die Gruppe eigentlich? Weil die Gruppe kann sagen „Ja, ich bin für eine Zwei-Staaten-Lösung“ und alles ist schön. Aber wenn sie nicht die Macht haben, das alles auch umzusetzen, dann wirkt das auch wieder kontraproduktiv. Das heißt, ich muss im Dialog immer sehr darauf achten, dass ich auch wirklich nur Dinge mit denen bespreche und verhandle, bei denen sie nachher auch die Möglichkeit haben, das auch umzusetzen. Und von daher ist da ein großer Unterschied.

- C [21:52-21:56]: Welche Aufgaben empfinden Sie da für besonders wichtig?
- GK [21:56-21:58]: In solchen Vermittlungsprozessen?
- C [21:59-22:01]: Ja genau.
- GK [22:07-27:05]: Ich würde einmal sagen, besonders wichtig ist erstens, dass wir es schaffen hier eine Vertrauensbasis zu schaffen mit den Konfliktparteien. Das heißt, es braucht eine vertrauensvolle Beziehung, das ist ganz wichtig. Das ist etwas, das kann in einem Tag geschehen, das kann aber auch ein ganzes Jahr dauern, dass uns die Konfliktparteien vertrauen. Der Zugang dazu ist, dass wir wirklich versuchen uns in ihre Position hinein zu versetzen. Besonders wichtig ist auch diese Fähigkeit der **Empathie**, wir sprechen hier oft von analytischer Empathie. Man natürlich nicht empathisch mit einem Kriegsverbrecher, der viele Menschen ermordet hat, auf einer emotionalen Ebene sein kann. Aber wenn ich vermitteln möchte, dann muss ich mich zumindest so weit in dessen Position hinein versetzen können, dass ich verstehe

warum er so agiert, wie er agiert. Das ist ganz wichtig. Und hier ist es ganz wichtig zu unterscheiden zwischen „verstehen“ und „entschuldigen“, das machen wir nämlich oft nicht. Ich finde, gerade mit unserem christlichen Background, den wir haben, gibt es oft das Konzept wie bei der Beichte: Ich gehe und beichte etwas und das wird verstanden und dann wird es entschuldigt. Dann muss man ein paar Vater-Unser sprechen und dann passt wieder alles, so auf die Art. Und das muss man auseinander dröseln. Verstehen bedeutet nicht gleich entschuldigen. Das wäre das eine, das ganz wichtig ist.

In einer nächsten Phase, einer nächsten Dialogphase, ist wichtig, dass man immer die richtigen Fragen im richtigen Moment stellt. Das ist die wahre Kunst. Es geht immer darum, Fragen zu stellen, die der Konfliktpartei helfen, neue Perspektiven auf diesen Konflikt zu sehen. Diese neuen Perspektiven helfen dann ja auch, dass sie ihre Meinung ändern. In der ersten Phase, in der es darum geht, dass wir Vertrauen aufbauen mit der Konfliktpartei, da stellen wir Fragen um zu verstehen. In einer zweiten Phase geht es eher darum die Dinge zu hinterfragen. Das ist ein Hinterfragen, nicht mehr nur ein fragen, sondern ein hinterfragen. Das kann manchmal auch ziemlich provokant sein für die Konfliktparteien, aber wenn das Vertrauen da ist, dann kann man das auch machen. Was aber ganz wichtig ist, dass wir es schaffen, als die Vermittler, durchaus auch die Position der anderen auf eine Art und Weise zu vermitteln, dass sie für die Konfliktpartei mit der wir gerade arbeiten, nachvollziehbar ist. Wenn ich gesagt habe, wir müssen die Fähigkeit haben uns in die Situation der Konfliktpartei hineinzusetzen, müssen wir dann im Laufe des Prozesses, diese Fähigkeit auch in der Konfliktpartei wecken, damit die sich in die Position der anderen Konfliktpartei hinein versetzen kann. Das ist ganz wichtig. Was dann noch sehr wichtig ist, das ist Kreativität, die Konfliktparteien sind oft „stuck“, die sind festgefahren. Sie se-

hen keine potentiellen Lösungen mehr, weil sie so einen Tunnelblick haben. Wenn wir es schaffen, den zu erweitern, dann geht es auch darum einen kreativen Prozess zu unterstützen. Was wären denn mögliche gute Lösungen. Das würde ich sagen sind so die wichtigsten Punkte.

- C [27:06-27:08]: Was hat Ihnen bei dieser Arbeit am besten gefallen?
- GK [27:09-27:55]: Am besten gefallen mir die Menschen, mit denen man es zu tun hat. Man trifft außerordentliche Menschen, ganz tolle Menschen, die wirklich ihr Leben lang in Konflikt- und Krisengebieten, in Kriegen leben und trotzdem noch die Energie haben, wirklich zu versuchen eine Lösung zu finden und für Frieden einzutreten und die auch wirklich alles tun, um das Leiden der Menschen zu mildern und ich glaube das beste sind eindeutig die menschlichen Beziehungen.
- C [28:25-28:46]: Eine letzte Frage habe ich noch: Was muss eine Frau oder eine Person haben, um so ausschlaggebende Arbeit im Friedensprozess leisten zu können? Gibt es irgendwelche Tricks, sollte man irgendwelche Kenntnisse haben oder irgendwelche Ausbildungen haben? Oder kann das jeder machen?
- GK [28:46-32:53]: Ich glaube nicht, dass das jeder kann. Und ich glaube auch, dass die Ausbildungen noch nicht fundiert genug sind, wenn ich mir ansehe wie lang ein Mediziner studieren muss. Und die Kontexte in denen wir intervenieren sind extrem komplex, sehr schwer durchschaubar. Gleichzeitig, was auch immer bei so einem Prozess rauskommt, betrifft dann ja Millionen von Menschen und hat wirklichen Einfluss auf das reale Leben dieser Menschen. Von da her trägt man sehr viel Verantwortung. Ich denke, was man mitbringen sollte, ist ein gesunder Hausverstand, sehr viel Geduld, Einfühlungsvermögen. Das ist es mal von der Haltung her. Ich glaube, was ganz wichtig ist, dass man sich nicht als Experte verstehen sollte, sondern wir sprechen und verstehen uns als „learning companions“. Das heißt die Situation ist so komplex, niemand kann sie wirklich durchschauen.

Diejenigen die selbst in diesem Konflikt stecken haben eine Innenperspektive, wir werden diese Innenperspektive nie so nachvollziehen können, auch wenn wir uns in ihre Schuhe hinein versetzen, aber wir erleben es trotzdem nie. Was wir anbieten können ist praktisch eine Außenperspektive, das ist ähnlich wie bei jeder Supervision und wenn man Innen und Außenperspektive miteinander verknüpft, dann ergibt das ein komplexeres Bild. Also das ist unsere Haltung.

Dann braucht es außerdem **Wissen**. Ich denke mir schon, dass es Wissen im Frieden- und Konfliktforschung braucht. Wo es ja sehr viel Literatur gibt, zu Friedensprozessen, zu „Lessons learned“, aber auch zu Peacebuilding allgemein, zu Dialog, alle diese Dinge. Und dann braucht es ein Handwerkszeug. Also praktisches Wissen, Haltung, Handwerkszeug. Und Handwerkszeug heißt: Wie führe ich einen Dialog, welche Fragen kann ich in welchen Situationen einsetzen, manchmal geht es darum offene Fragen zu stellen, um irgendwas zu eröffnen, manchmal geht es darum geschlossene Fragen zu stellen, um wieder zu fokussieren. Ich habe bestimmte „skills“ um eine Konfliktanalyse zu erstellen. Wenn man dann in einem bestimmten Kontext interveniert, dann muss man natürlich sich das Wissen auch aneignen. Was ganz wichtig ist, ist **kulturelle Sensibilität**. Es ist wichtig dass wir nicht einfach unsere westlichen Normen und Werte überall hin projizieren können, sondern da braucht es auch einen Dialog über lokale Normen und Werte.

C [32:52-33:01]: Gibt es vielleicht sonst noch irgendwas, das Sie noch mitgeben möchten?

GK [33:01-35:08]: Ja was mir noch einfällt ist, dass man auch einen langen Atem braucht. Weil es sich um jahrelange Prozesse handelt und man weiß nie ob sie erfolgreich sind oder ob sie scheitern. Wir verwenden unterschiedliche Bilder. Eines ist das positive Bild vom Gärtner, der Samen säht, dann aber gar nicht weiß,

ob diese Blumen aufgehen oder nicht. Und wenn sie aufgehen, bringt sie niemand mehr mit diesem Gärtner in Verbindung. Oder das andere Bild, das wir auch verwenden, ist das des Sisyphus, dass man eigentlich ständig, immer wieder diesen Fels rauf rollt und dann kommt er wieder runter und man muss ihn wieder rauf rollen. Aber es ist gleichzeitig trotzdem sehr wichtig diese Arbeit tun. Und es ist, zumindest für mich, eine sehr befriedigende Arbeit. Sinnstiftend – das auf alle Fälle. Zu Frauen in Friedensprozessen: Ich finde es sehr wichtig, dass Frauen hier involviert sind, man merkt, dass sich alleine durch die Anwesenheit von Frauen die Atmosphäre im Raum ändert.

C

Inwiefern?

GK

Meine Erfahrung ist, dass auch Frauen sich besser in die Situation von anderen hinein versetzen können, dass es für sie einfacher ist. Und natürlich bringen Frauen dann auch bestimmte Aspekte ein von diesem Konflikt, die relevant sind für Frauen. Frauen sind anders betroffen von Konflikten und von daher ist es irrsinnig wichtig, dass sie eine Stimme haben. Sei es als Vermittler, sei es auch, dass man darauf achtet und wir bestehen normalerweise auch darauf, dass wir auch Frauen in diesen Delegationen haben von den Konfliktparteien. Es gibt eine Ausnahme in Israel, wenn man da mit diesen Nationalreligiösen arbeitet oder auch mit Islamisten, da ist es irrsinnig schwierig Frauen zu inkludieren. Das dauert oft Jahre, bis die bereit sind auch Frauen in die Delegation zu inkludieren und dass ist dann auch schwierig mit den Geldgebern. Heutzutage ist es einfach schon Voraussetzung, wenn man Projekte macht, dass Frauen zu 50 Prozent beteiligt sind. Aber wenn man solche Dialogprozesse beginnt, ist es oft am Anfang schwierig. Da braucht man Zeit, um das wirklich zu schaffen.

C

Vielen Dank für Ihre Zeit und das nette Interview.

5. The Global Network of Women Peacebuilders (GNWP)

Mavic Cabrera Balleza,
Chief Executive Officer, Global Network of Women Peacebuilders, und
Katrin Fischer,
Advisor Gender and Development, Austrian Development Agency

The Global Network of Women Peacebuilders (GNWP) works at the interface of global policies for women, peace and security and their practical application on the local level. GNWP is a network of women's organizations and civil society organizations from Africa, Asia and the Pacific, Latin America, Eastern and Western Europe and the Middle East and the Arab World. GNWP has members in over 40 countries, and actively implements programs in 26 of them. Many of the Women's groups and community-based organizations of the network operate in the most remote communities, including those devastated by war.

The vision of the network is an equal and peaceful world in which women's and girls' rights are promoted and protected, and they are recognized as peacebuilders and decision-makers. GNWP aims at achieving this vision through empowering women, young women and girls, especially those living in local communities, to bridge the gap between global policies on Women and Peace and Security (WPS) and practical and necessary actions on the ground. GNWP has built worldwide reputation, in particular, for its work on Localization of UNSCR 1325 and its work with Young female leaders.

Localization of UNSCR 1325

In order to ensure that these progressive and transformative global policies are implemented and that they bring about real change on the ground the Network applies, what it calls a “local-global-global-local” approach to policy making and policy implementation.

The Localization Strategy is an innovative approach to the implementation of UNSCR 1325 and its supporting resolutions, pioneered by GNWP. It convenes governors, mayors, councilors, community leaders, paramount chiefs, indigenous and traditional leaders, religious leaders, women leaders, youth leaders, teachers, the security sector and all other key local actors, to formulate local action plans (LAPs), local legislation, and integrate WPS resolutions into community development plans. The formulation of local

policies and legislation by local actors allows for ownership, integration of women, peace and security commitments into local development plans and budgets and more sustainable means of implementation.

Localization guarantees the alignment and harmonization of local, national, regional and international policies and community-driven strategies. It is not designed to increase bureaucratic functions or add more work for local authorities. Rather it allows local communities to analyze their everyday government functions and policies to see what is promoting or hindering the implementation of the WPS resolutions. Localization enables in particular local women and other marginalized groups to meaningfully participate in the decisions that affect their communities.

GNWP's localization strategy has three main components:

Component 1: Convening local authorities and other key local actors

In Localization workshops, with at least 60% local authorities, GNWP (1) introduces the key concepts (including the concept of gender/gender equality, WPS, the concept we call the “good cycle” – the interdependence between good governance, sustainable development, and peace and security, especially human security); (2) introduce UNSCR 1325 and the NAP, and conduct conflict analysis to identify the areas of the NAP that are the most relevant to the local context; (3) make concrete commitments towards Localizing UNSCR 1325 that will form the basis of the Local Action Plan/local legal and policy instruments to implement UNSCR 1325 at the local level, and establish a Local Steering Committee on UNSCR 1325.

Component 2: Developing local legal/policy instruments for implementation of UNSCR 1325 at the local level

It can take a form of (1) drafting a Local Action Plan, adapting the NAP to the local reality; (2) integrating UNSCR 1325/WPS into community development plans or equivalent existing local policies for development; (3) adopting by-laws and policies to implement UNSCR 1325 at the local level.

Component 3: Building capacity to ensure implementation and sustainability

This is achieved through (1) “Training of Trainers”, bringing together the Localization “champions” from different governorates, identified during Localization workshops; (2) Drafting of context-specific Localization Guidelines, which will be used to localize the NAP/UNSCR 1325 in the governorates, where we did not conduct the Localization workshops. This ensures that the Localization has been rolled out in the entire country.

The Localization strategy is currently implemented in 16 countries in Africa, Asia and South-Eastern Europe and fifty-five Local Action Plans for the implementation of UNSCR 1325 have been developed in Colombia, Liberia, Nepal, the Philippines, Serbia and Uganda. Some of the documented impacts of Localization include encouraging women to run in local elections in Nepal and the Philippines; and increased reporting and better response to cases of sexual and gender-based violence in Uganda and the Philippines. The Localization strategy and its outcomes have been cited by the UN Secretary-General as a key tool for translating policy into practice in his reports to the Security Council in 2012, 2013, 2014, 2016, 2017 and 2018 as well as by the 2015 Global Study on UNSCR 1325. A toolkit for Localization of UNSCR 1325 is currently being finalized.

Empowering Young Women to Become Leaders and Peacebuilders

The adoption of UNSCR 2250 and 2419 on Youth and Peace and Security in 2015 and 2018 calls on Member States to ensure that young people have a voice in decision-making at all levels; and that they are to participate meaningfully in peace processes, dispute resolution and in the implementation of peace agreements. However, when youth policies are deliberated, decided and implemented, the usual assumption is that youth equals male youth. Young women are often invisible. When they are in the picture, they are often characterized as passive victims. In both instances, their agency is denied; and their potentials and leadership capacities are not utilized.

In traditional societies, young women are subjected to double marginalization – as women, and as young people. They are the last to eat, to speak, and to receive an education—if at all. They do not have a voice, and only speak when spoken to. In conflict-affected situations, all of this is aggravated. Moreover, in countries affected by conflict, more than 50 per cent of

the population are under 18 years old; and at least half of them are young women. Despite the fact that this is a prevalent reality, development, peace and security as well as humanitarian policies still rarely recognize the specific challenges, discrimination and marginalization faced by young women.

Responding to the absence of young women in policy spaces and programming on development, peace and security and humanitarian emergencies, GNWP is implementing the Young Women for Peace and Leadership (YWPL) program. The YWPL is operational in Bangladesh, Indonesia, the Democratic Republic of Congo, the Philippines, and South Sudan. It empowers young women from conflict- and disaster-affected communities to be leaders, peacebuilders and change agents.

The overarching goal of the YWPL program is to enhance the capacities of young women and girls to promote and protect their rights, using the UN Security Council Resolutions (UNSCR) on Women, Peace and Security as well as UNSCR 2250 and 2419 on Youth, Peace and Security as the policy framework.

The four components of the program that participants undergo are:

1. **Leadership:** training on how to become a leader, the characteristics of a leader, role modeling and mentorship. The participants are also given various responsibilities related to managing projects in their communities;
2. **Literacy:** training on how to become literacy trainers, and teach non-literate women and girls how to read and write, thereby raising the literacy rate in their communities or in refugee and IDP camps. In Bangladesh, young Bangladeshi women from the host communities are teaching Rohingya women and girls in refugee camps how to read, write, count and perform basic Arithmetic. In South Sudan, young women leaders are teaching literacy and numeracy in refugee camps;
3. **Peacebuilding:** interactive techniques to enhance young women's skills in peacebuilding and preventing conflict and violent extremism; and in facilitating dialogues on various issues affecting local communities through theatre and the use of social media. The members of YWPL stage participatory theater performances on peacebuilding, women's rights, gender equality and other relevant issues in local communities and villages. These have proven to be effective means of facilitating dialogues because people

feel comfortable with this creative medium and they get entertained and learn at the same time;

4. Economic empowerment: In 2017, GNWP introduced the Economic Empowerment and Preventing Violent Extremism components to the program, responding to the needs identified by local communities in Bangladesh and Indonesia. During the Focus Group Discussions conducted by GNWP prior to the training of young women in Indonesia, the lack of economic and educational opportunities was identified as a major “pull factor” attracting young people to violent extremism. Misinterpretation of religion was identified only as a secondary pull factor. As a response, GNWP included economic empowerment as a key component of training in the GA4P project. Economic empowerment is also a feature of the young women’s training in the DRC.

The Young Women for Peace and Leadership program has had a tangible impact on the lives of young women and girls. It has also provided GNWP with unique insights and perspectives on violent extremism and how it can be prevented with the involvement of young women; as well as innovative ways of preventing conflict and sustaining peace.

GNWP is currently developing a Toolkit on leadership, literacy, peace-building, media and theater, and economic empowerment based on the training of GA4P members in Bangladesh and Indonesia to enable easy replication of the training in other countries.

Zur Autorin

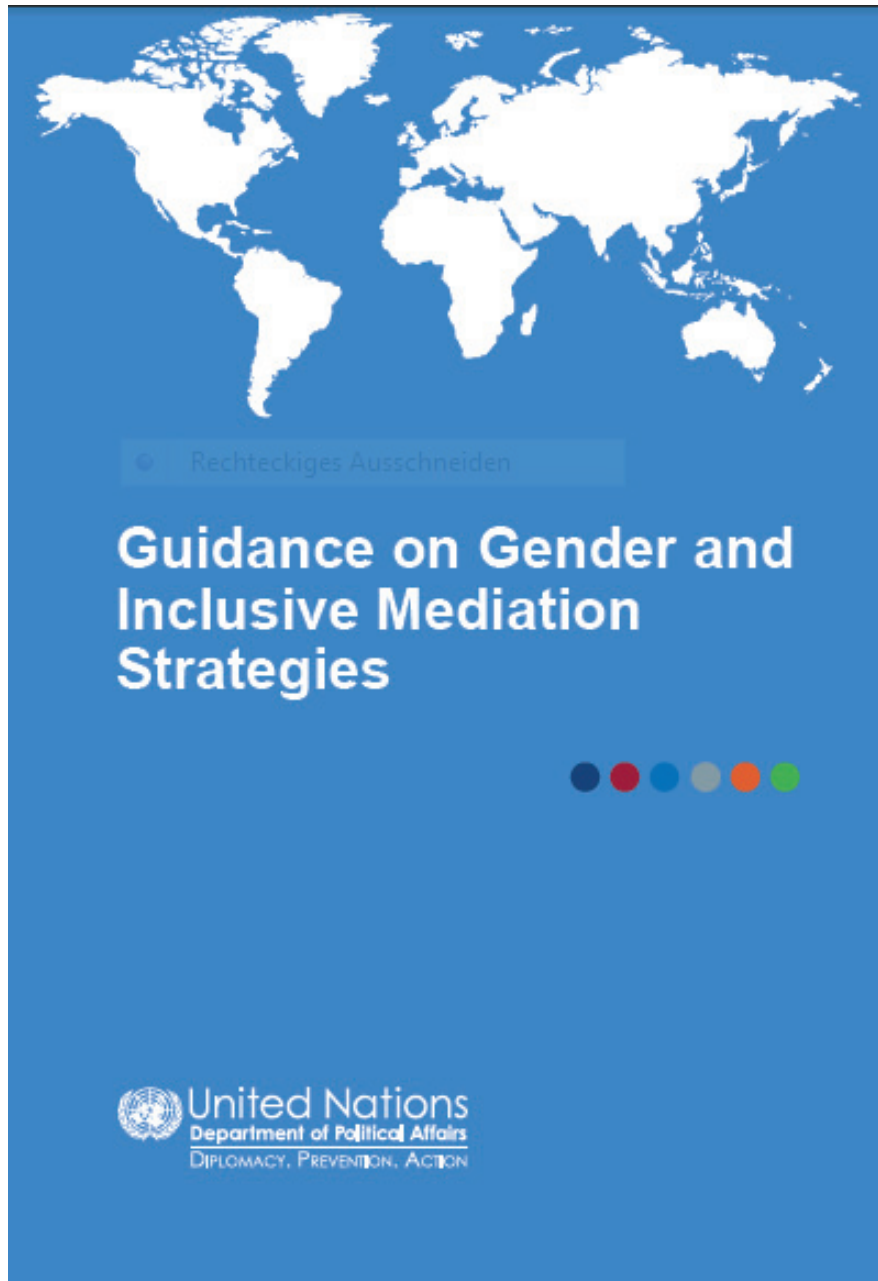


© ÖGAVN

Ursula Werther-Pietsch, Privatdozentin für internationales Recht an der Universität Graz, Gastforscherin an der Landesverteidigungsakademie, zuletzt stellvertretende Abteilungsleiterin im BMEIA. Masterprojekt „Global Peace and Security“, Wissenschaftliche Beraterin des Akademischen Forums für Außenpolitik, Lehrbeauftragte an den Universitäten Graz und Wien, zahlreiche Publikationen, jüngst erschienen: Resilienz und Internationales Krisen- und Konfliktmanagement, in: ÖMZ 2/19; Aktuelles Projekt: Friedenssicherungsaufgabe der UNO im Wandel

Must know-Documents

A. UN Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies 2017



Zusammenstellung der Empfehlungen für frauen-sensible Mediation

- Appointing women as lead mediators.
 - Aiming for gender parity in the mediation support team.
 - Ensuring that all team members have a good understanding of the gender dimensions of their thematic or geographic areas of expertise.
 - Including gender and mediation expertise in the mediation team or engaging external expertise.
 - Organizing context-specific gender and inclusion workshops for the mediation team at the start of the mediation process and when specific issues of the conflict are negotiated.
-
- Convening a women's advisory committee to the mediator to ensure that women have the mediator's ear and are invited to provide inputs to the mediator.
 - Creating structures for dialogue and negotiation to allow women civil society groups underrepresented in the formal talks to communicate with conflict parties and mediators and their teams.
 - Initiating civil society forums with representatives from trade unions, business sector, human rights groups, women's organization, religious institutions, indigenous groups, etc. to give the general public a chance to be heard and linked to the mediation process and to attempt to address their concerns.
 - Linking up with national/local peace initiatives that are commonly called upon to resolve disputes and to promote dialogue, trust and peace within communities.
 - Identifying women leaders and organizations early in the mediation process to be members of the implementation bodies of the future peace agreement or to support and promote its equitable implementation.
-
- Criteria for selection (political, demographic, geographic, etc.)
 - Modes of selection (self-selection, designation, election, etc.)
 - Responsibility for selection (insiders, outsiders, or both)
 - Modes of participation (direct, indirect, observer, etc.)
-
- Offering training in negotiation and substantive issues and providing international expert advice and exchanges with different conflict settings to enable them to effectively participate in peace talks (including modules to unpack international mediation approaches and UN terminology).
 - Helping diverse groups of women form coalitions with broad constituencies to create common platforms of interest and agendas to present to conflict parties, mediators and observers.
 - Soliciting position papers from women and other civil society groups on negotiation topics, and setting aside time on the agenda for negotiating teams to discuss these inputs.

- Facilitating regular meetings between women leaders and leaders of conflict parties, as well as with the mediator and the mediation team, to discuss issues on the agenda and to generate greater political will for women's equal participation.
 - Assisting women in overcoming specific challenges, such as the need for additional funding to facilitate accompaniment; helping obtain visas; and access to information.
-
- Addressing the special needs of women and girls during repatriation, resettlement, rehabilitation, reintegration and post-conflict reconstruction.
 - Supporting local women's peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution and involving women in all of the implementation mechanisms of the peace agreement.
 - Ensuring protection of and respect for the human rights of women and girls, particularly with regard to the constitution, the electoral system, the police and the judiciary.
-
- Gender-sensitive analysis/information gathering.
 - Inclusion of gender-sensitive provisions within a code of conduct identifying permitted or proscribed actions towards military and civilian populations.
 - Planning for appropriate facilities for men, women and children during the separation of forces and in cantonment sites.
 - Undertaking demining/providing security sensitive to the different needs of men, women and children, for example by safeguarding agricultural paths, wells and firewood collection areas.
-
- Mediators should always assess the differential impact of powersharing mechanisms on women's participation in public life.
 - Mechanisms that (typically) increase opportunities for women include:
 - Proportional representation of large electoral districts with a substantial number of electable seats tends to optimize opportunities for women.
 - Federalism and other forms of decentralization generally provide for several levels of elected bodies, creating more opportunities for women to get elected.
 - However, women's representation in politics will only substantially increase when the electorate is sympathetic to the idea of this increase and willing to adopt temporary special measures to promote it, including quotas where relevant and appropriate.
 - Mechanisms that can negatively impact women's representation include:
 - Powersharing between groups, which can limit the willingness to consider powersharing on the basis of gender.
 - Single member constituency with a first-past-the-post system.

- Autonomy for minority groups, including the right to self-organization, which, depending on the values of the group, can potentially jeopardize women's participation.
-
- Minimum requirements for women's representation in constituent assemblies and transitional governing bodies (e.g. at least 30 per cent of the participants).
 - Legal quotas for reserved seats, reserved constituencies, and quotas for women candidates to elected or appointed offices in the legislature, executive, judiciary.
 - Targets and affirmative action or positive discrimination for recruitment to the civil service, police, and army.
 - Coordination and advocacy, such as the establishment of women's caucuses or intra-parliamentary alliances.
-

Recurrent issues with regard to gender and **constitution**-making include:

- Discrimination (i.e. prohibition and elimination of).
 - Equality (i.e. realization in law and in fact).
 - Participation (equal and effective).
 - Protection (both in the public and private sphere, including conflict-related sexual violence).
 - Special needs (notably health, education and work).
 - Special roles and responsibilities (notably child and family care).
-
- Providing for positive temporary special measures and dedicated resources to support the participation of women.
 - Introducing special leadership/chairing arrangements, speaking/procedural rules and decision-making mechanisms, for example for constituent assemblies and national dialogue processes.
 - Creating specialized, independent bodies such as Human Rights Commissions and Commissions on the Status of Women and Girls, with consultative, administrative and even judicial powers.
-
- Limited commitment of parties and their constituencies to implement the agreement.
 - The fragility of agreements that were negotiated in exclusive processes and lack national ownership, or contain vague language that did not lay out clear responsibilities for the parties involved.
 - A breakdown of transitional security arrangements as a result of weak monitoring and verification mechanisms, or the absence of dispute resolution mechanisms.
 - Partial implementation of the agreement due to lack of funding or unfulfilled donor commitments; a lack of consultation between mediation teams and implementing entities, as well as among implementing agencies.

United Nations
Department of Peacekeeping Operations
Department of Field Support
Reference Number: 2018.01



Policy

Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations

Approved by: Jean-Pierre Lacroix, USG DPKO
Atul Khare, USG DFS
Effective date: 1 February 2018
Contact: DPKO-DFS Gender Unit / OCOS
Review date: 1 February 2021

DPKO and DFS POLICY ON Gender Responsive United Nations Peacekeeping Operations

Contents:	A. Purpose
	B. Scope
	C. Rationale
	D. Policy
	E. Roles and Responsibilities
	F. Terms and definitions
	G. References
	H. Monitoring and compliance
	I. Contact
	J. History

A. PURPOSE

1. This Policy is designed to guide DPKO and DFS on how to operationalize gender equality and the Women, Peace and Security (WPS) mandates, as guided by the eight Security Council Resolutions.¹ The Policy outlines the vision, principles and strategies necessary to implement DPKO-DFS's gender equality and WPS mandates, with the aim of ensuring a strong institutional culture that promotes accountability and leadership in peacekeeping operations at Headquarters, regional centers and missions.

B. SCOPE

2. This Policy amends the DPKO and DFS Gender Equality Policy (2010.25). The scope of this Policy is guided by the four pillars of the WPS mandates, namely: women's participation at all levels of decision making in peace building; prevention of conflict and all forms of violence against women; protection of women and girls and their rights; and gender responsive relief and recovery.
3. This Policy applies to all DPKO and DFS personnel in peacekeeping operations, at Headquarters, regional centers and missions. Compliance with this policy is mandatory for all civilian (substantive and support), police and military personnel at all ranks and levels. Civilian personnel include civilian staff, seconded personnel, contractors, consultants and staff on mission.
4. This Policy is guided by the overarching goal of gender equality, and its scope grounded in the Security Council's Resolutions to implement the Women, Peace and security (WPS) mandates. To succeed, this goal requires that numerous strategies be employed, namely; gender mainstreaming/gender integration, gender parity, and the prevention and response to Sexual and Gender-Based Violence (SGBV), including Conflict Related Sexual Violence (CRSV). This policy does not however address gender parity, SGBV, Sexual Exploitation

¹ 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009) and 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) and 2242 (2015)

and Abuse (SEA) and CRSV. Specific policies and guidelines on these are developed separately and are complimentary to the Gender Policy.²

C. RATIONALE

5. DPKO and DFS personnel are obliged to integrate gender equality and the WPS mandates into all aspects of their work in compliance with the eight Security Council resolutions. The blueprint for gender within peacekeeping is rooted in Security Council resolution 1325 (2000), which was the first resolution to address the disproportionate and unique impact of armed conflict on women.
 6. This Policy reflects the changing landscape and emerging standards for gender equality in conflict and post conflict settings. It takes into consideration the recommendations of the review by the High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO) and the High-Level Review of the Implementation of UN Security Council Resolution 1325.
 7. This Policy provides clarity on the functions of peacekeeping operations in implementing the WPS mandates. Peacekeeping operations are well positioned to advance women, peace and security through their comparative advantage, extensive field presence and strategic access to senior leadership of national governments to advocate for gender integration in national policies and reform.
-

D. POLICY

D. 1. Goal

8. The ultimate goal of this Policy is to ensure all DPKO and DFS work is gender responsive. All staff are required to integrate gender in their daily work in line with the gender equality and women, peace and security principles to achieve tangible and measurable results. The Policy is aimed at increasing operational effectiveness and efficiency of peacekeeping operations by responding to the differentiated needs, concerns and contributions of women and men.

D. 2. Principles

9. **Accountability:** Ensuring that all uniformed and civilian staff personnel and senior leadership advance the principles of gender equality and WPS mandates, in peacekeeping operations, priorities and functions.
10. **Inclusiveness:** Making women and men's priorities, needs and contributions equally valued in all peacekeeping operations.
11. **Gender Parity:** The staffing profile at Headquarters and in the missions, reflects institutional commitments to the equal representation of women and men in all positions, ranks and levels and in the recruitment and procurement policies and practices.

² The SGBV and CRSV policies and guidelines are forthcoming.

D.3 Priority Outcomes

12. Strengthened managerial leadership and accountability on implementation of the gender equality and WPS mandates across DPKO and DFS.
13. Strengthened systems and mechanisms for monitoring progress and producing analytical evidence-based progress reports on gender equality and WPS mandates.
14. Strengthened capacities and knowledge of all DPKO and DFS personnel - civilian, police and military - to advance the gender responsiveness of peacekeeping operations.
15. Strengthened DPKO and DFS engagement and partnerships with other United Nations entities and partners, internally and externally at Headquarters and in missions, to achieve gender equality and WPS related results.

E ROLES AND RESPONSIBILITIES

The overall responsibility of implementing this policy lies with all peacekeeping personnel and is guided by the Resolutions of the Security Council on Women, Peace and Security.

E.1 Leadership and Accountability

a) Senior Leadership

16. Under-Secretaries-General (USGs), Special Representatives of the Secretary-General (SRSGs)/Heads of Mission (HoM) and all senior leadership are responsible for providing the overall leadership and ensuring accountability for the implementation of the institutional commitment to gender equality and WPS mandates across Headquarters and peacekeeping operations.
17. Senior leadership at Headquarters and missions shall leverage their political engagement and advocate at the highest political levels to ensure effective implementation of the gender equality and WPS mandates.
18. The USGs' Gender Taskforce is a quarterly forum that serves as the senior most accountability mechanism through which DPKO and DFS USGs' and senior management track the progress of implementation of the commitments on gender equality and WPS mandates. The DPKO and DFS Gender Unit shall provide support to the USG Gender Taskforce.
19. Heads of DPKO and DFS Divisions/Sections are responsible for ensuring that their Divisions/Sections comply with this Policy, that gender equality and WPS deliverables are integrated into their respective unit, section and team work-plans and that all staff are held responsible for implementation of the same in all aspects of their work.

b) All Staff

20. All DPKO and DFS personnel shall include concrete gender equality and WPS deliverables in all work plans and performance appraisals.

c) Gender Affairs

21. The Gender Advisers, Gender Units and Gender Focal Points at Headquarters and in missions³, are responsible for supporting and facilitating the implementation of this Policy, and fostering close collaboration across components and functions in all peacekeeping operations. They shall provide strategic advice and technical and operational support on gender equality and WPS mandates.
22. Gender Units shall be located in the office of the SRSGs and Heads of Mission⁴, to provide direct strategic advice to senior leadership on advancing gender equality and the WPS mandates.
23. Gender Units shall;
 - Provide strategic advice and technical support to all offices/units/sections on developing effective strategies to mainstream gender equality and the WPS mandates throughout substantive and support functions, and across civilian, police and military components.
 - Strengthen the capacity of all DPKO and DFS personnel - civilian, police and military - to advance gender equality and the WPS mandates, and assist senior leadership in monitoring progress and ensuring accountability and compliance by all personnel.
 - Operationalize, facilitate and coordinate the implementation of gender equality and WPS mandates, as well as support all functions and components for the adequate delivery, in line with the mission's mandate.
24. In addition, gender focal points shall be appointed across DPKO and DFS components in Headquarters and in missions to support offices/sections/units' level planning and implementation of gender equality and WPS mandates. They shall:
 - Provide day to day support to their respective offices/sections/units on integration of gender and WPS mandates.
 - Identify entry points for integrating gender within respective functions.
 - Liaise with the gender units for technical and substantive support to the respective functions.

E.2 Policy and Planning

25. Gender equality and WPS principles shall be reflected in all strategic documents, policies and guidelines relevant to peacekeeping operations to ensure that the peace and security gains are achieved, and to mitigate negative impacts on women and girls.
26. All Headquarters and missions' planning processes shall be informed by a gender-responsive conflict analysis at all stages of mission planning in line with the gender equality and WPS mandates.
27. Gender expertise shall be included from the onset of planning processes and provided to the Integrated Operational Teams (IOT) and Integrated Mission Task Forces (IMTF). The

³ The uniformed gender advisers and focal points work in liaison and coordination with the gender units.

⁴ The uniformed gender advisers and focal points are placed with the military and police respectively.

Gender Units shall serve as a central resource in providing guidance, technical support and coordination on gender related aspects in such processes/teams at Headquarters and in missions.

E.3 Analysis and Reporting

28. Reports of the Secretary-General to the Security Council on peacekeeping shall always reflect evidence based progress on the implementation of gender equality and the WPS mandates. Gender deliverables shall be integrated throughout the reports and a dedicated section on gender and WPS included. Challenges and achievements related to the implementation of gender equality and WPS mandates within the context of the mission mandate shall be highlighted.
29. Reports in peacekeeping operations shall always include gender analysis utilizing qualitative and quantitative data, disaggregated by sex and age. Gender Advisers and Gender Focal Points at Headquarters and missions, shall provide technical support and coordination on gender analysis for reporting purposes.

E.5 Partnerships

30. DPKO and DFS have strategic access to Member States and country level leadership through the Under-Secretaries-General and the Heads of Missions. All external international, regional and national partnerships shall be guided by this exclusive and comparative advantage to promote gender equality and WPS mandates.
31. In formalizing partnerships within the United Nations system, DPKO and DFS shall optimize departmental comparative advantage and strategies, and consider each entity's strengths. Partnership initiatives shall be coordinated to strengthen the provision of substantive and technical support to peacekeeping operations in coordination with Gender Units, relevant mission components and the respective UN Country Team.
32. DPKO and DFS shall strengthen cooperation with the Department of Political Affairs and UN Women in the implementation of the gender equality and WPS mandates through joint programmes and initiatives to enable more coordinated and cohesive gender responsive peacekeeping operations.
33. DPKO and DFS shall strengthen engagement with civil society and women's organizations in advancing gender equality and WPS mandates across all peacekeeping operations through joint initiatives and advocacy.

E.6 Rule of Law, National Institutions and Political Processes

34. Constitutional and electoral initiatives and processes shall promote women's full and equal participation in political and electoral processes, advance equal rights of women, and guarantee their civil, economic, political, social rights and freedoms. Peacekeeping Operations shall advocate with national authorities and support initiatives that promote equal opportunities for women's participation as candidates, in registration and in voting processes; advocate for recruitment and appointment of women as elections officials and monitors; support capacity-building for women candidates running for public office; adopt gender-responsive electoral laws and promote public awareness on women's political participation.

35. Peacekeeping Operations shall support national institutions, legislations and policies to promote and respond to women's needs, priorities and interests. This includes capacity building and enabling equal and effective participation of women in conflict resolution, peacebuilding processes, planning and governance, as well as initiatives to protect women's rights.
36. Peacekeeping operations shall provide support to public administration institutions to draw attention to the specific priorities of women and facilitate the inclusion of women's equal rights in the reconstruction and reform of national and local governance structures. Such support may relate to the amendment of laws that discriminate against and impede the protection of women's and girls' rights; support to the development of gender responsive national laws; and the incorporation of mechanisms to ensure accountability for all forms of SGBV
37. All international, regional and national dialogues and peace processes, formal and informal, including negotiations, shall ensure the active and equal participation of women and the specific inclusion of gender equality and WPS principles within the process and delivery of peace negotiations.
38. Trust Funds and Quick Impact Projects (QIPS) shall ensure application of gender analysis and attention to gender deliverables in all project selection, implementation, monitoring and evaluation processes, and ensure the targeting of 15 percent funding for specific projects that support gender equality, WPS and women's empowerment in peacekeeping operations.

a) Security Sector Reform

39. Security sector reform efforts and support strategies at the country level shall be implemented while addressing the following five areas, as appropriate: 1) effective service delivery, including through the development of gender-sensitive national security policies, strategies, and plans, as well as sufficient allocation of financial resources to gender-related activities and programmes; 2) participation and equal opportunities within the security sector, including through targets and increased recruitment of women, as well as their involvement in the planning of reforms; 3) prevention of and protection from sexual and gender-based violence (SGBV), including through the establishment of dedicated capacities within national security structures to prevent and respond to violations; 4) accountability and oversight, including through increased institutional accountability and compliance with respect to gender; and 5) monitoring and evaluation frameworks to assess the impact of UN initiatives.⁵

b) Justice and Corrections

40. Justice and corrections initiatives shall be gender responsive and take into account the rights and needs of women and girls. Supporting the work of other mission components to implement the WPS agenda, through supporting national counterparts and institutions in their efforts to review/amend discriminatory policies, laws and practices that prevent women, including girls from enjoying their full and equal rights. They shall also work to promote the fair representation and adequate participation of women in the judiciary, prosecutorial service, legal and correction professions.
41. Justice components shall seek to promote and facilitate the enactment of laws and policies to protect survivors of sexual and gender-based violence, and support efforts to build national capacities to enable the prosecution of alleged perpetrators. Correction initiatives shall also aim at enabling gender-responsive reforms of the corrections system to ensure

⁵ Full guidance is outlined in United Nations, *Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes – Gender-Responsive Security Sector Reform* (2012).

that the rights, safety and well-being of women and girls are safeguarded, in particular those requiring special protection or treatment including persons living with physical and mental disabilities, minority groups, and persons detained in prisons in relation to the conflict.

c) Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)

42. Disarmament, demobilization and reintegration (DDR) shall address the specific needs of women in accordance with DDR policies, guidelines and procedures. The initiatives shall be informed by gendered analysis and sex and age disaggregation of data. The initiatives shall include recognition of the category of women associated with armed forces and groups (including as supporters and dependents), as their diverse roles such as, ex-combatants. DDR initiatives shall adopt gender responsive approaches and develop gender-specific interventions, aimed at supporting the sustainable reintegration of women and men ex-combatants and their dependents. DDR shall support and enable the participation of women in community-based projects, including in Community Violence Reduction [CVR] projects) to empower them and promote social cohesion. Interventions shall aim at promoting capacity building and strengthening their role in decision-making processes.

c) Mine Action (UNMAS)

43. Mine Action initiatives shall ensure the collection, analysis and utilization of sex and age-disaggregated data and information; as well as the analysis of gendered roles and responsibilities and how they contribute to exposure to risks and threats. They shall also prioritize and deliver risk education, clearance, survey and tasking, victim assistance, weapons and ammunition management, and advocacy efforts. Mine Action initiatives shall ensure that women are enabled to participate fully in all decision-making spaces and processes. Implementation of all UNMAS programmes shall be in accordance with UNMAS Guidelines including its monitoring and evaluation mechanism.

E.7 Protection Functions

a) United Nations Police

44. The United Nations Police (UNPOL) shall incorporate appropriate gender equality and WPS responsive strategies in line with the DPKO and DFS policies on policing. The police component shall ensure that gender equality and WPS responsive strategies are integrated within all phases of assessment, planning, implementation, monitoring and evaluation of UNPOL initiatives, including the prevention, detection and investigation of crime, protection of persons and property, and the maintenance of public order and safety.

b) United Nations Military

45. The Office of Military Affairs at Headquarters shall incorporate gender equality and WPS responsive strategies into all planning and doctrine, and promote gender parity initiatives that aim to increase women officers and soldiers in military deployments. In missions, the Military component shall ensure that the military functions and branches, military observers, and contingents integrate gender equality and WPS mandates in operational staff work and tactical activity.

c) Human Rights

46. Human rights components shall ensure a gender analysis and approach in all its work and on consolidated protection functions and initiatives, including in planning, monitoring, investigating and reporting, as well as ensuring advocacy, capacity-building and supporting peace processes and efforts to fight impunity (including protection of victims and witnesses) and take the specific vulnerabilities of women into account. Human rights components shall play an integral role in promoting accountability for gender-based human rights violations targeting women, girls and children and in ensuring that survivors of gender-based violations have access to justice and reparations.
47. Gender Advisers in peacekeeping operations shall coordinate closely with Human Rights components and conflict-related sexual violence sections/units in all peacekeeping operations. The Gender Advisers shall provide support to Women Protection Advisers (WPAs) in strengthening women's participation, representation and empowerment as an enabler of the CRSV deliverables and mission mandates.

d) Protection of Civilians

48. Protection of civilians (PoC) initiatives shall reflect the intersectionality between gender and protection. Gender outcomes shall be included in all PoC plans, policies, analysis and reports. PoC stakeholders shall ensure that women fully participate in all decision-making processes and that the concrete integration of gender equality and the WPS mandates are included across all three tiers of the missions' PoC initiatives and the PoC strategy.
49. PoC shall ensure the collection, analysis and utilization of sex and age disaggregated data and information. Further, PoC shall ensure a holistic gender and protection analysis that identifies the specific capabilities, roles, responsibilities, risks and vulnerabilities of women, while since women and girls are the main targets of conflict related sexual violence by combatants, uniformed and civilian individuals.

e) Sexual and Gender Based Violence (SGBV)

50. DPKO and DFS senior leadership should ensure that all initiatives adhere to the highest standards based on the principles of prevention, mitigation, protection and response to all forms of SGBV, against women and girls. This shall include, but not be limited to, conducting gender and protection analysis and gendered conflict analysis to identify risks, vulnerabilities and drivers of SGBV; capacity building of staff and partners; resource allocation to enhance prevention and response; outreach, advocacy, awareness of women's rights and prevention initiatives at community level, with a particular focus on women and girls; monitoring and evaluation; and ensuring prevention and protection components of the WPS mandates are operational. These initiatives shall be conducted by Gender Advisers in close liaison with Human Rights components and Women Protection Advisers facilitating CRSV work.

f) HIV/AIDS

51. HIV/AIDS initiatives shall ensure effective strategies that reflect gender equality and WPS mandates in the planning and implementation; awareness and peer education capacity building; voluntary counseling and testing; and monitoring and evaluation processes. Initiatives shall ensure the integration of gender equality and WPS principles with attention to women's participation in all outreach activities and the recognition of the particular risks and enhanced physical and psychological impact on women.

g) Sexual Exploitation and Abuse (SEA)

52. DPKO and DFS senior leadership and all personnel shall maintain the highest standards of integrity and conduct and work towards preventing SEA in line with established policies and frameworks. DPKO and DFS shall support initiatives that encourage troop and police contributing countries to consider strategies that increase the awareness and responsiveness of the personnel deployed to peacekeeping operations to protect civilians, targeted community engagement especially women and children, including wherever possible, through the deployment of a higher percentage of women peacekeepers.
53. Conduct and Discipline Teams in missions shall coordinate with the Gender Advisers in support to capacity building of peacekeeping personnel to ensure that gender equality is incorporated in SEA training.
54. Gender Advisers shall be members of the Standing SEA Task Force to provide technical support in mapping of services and assistance available for victims of SEA, as part of an integrated approach to address SEA and to ensure gender considerations in provision of services to support and assist victims.

E.8 Support Functions

a) Budget/Finance Resource and Support

55. In the preparation of results based budgeting (RBB) processes, all offices, divisions, sections and units shall ensure that appropriate provisions are made for the allocation of adequate resources to facilitate implementation of the priorities outlined in this policy and ensure periodic monitoring and reporting of progress and achievements. Such resources shall ensure adequate apportioning of the total budget for programmatic funds, joint partnerships and outreach and training activities are made available to the gender units.
56. DPKO and DFS shall ensure that adequate technical, human and financial resources are allocated for gender equality and WPS mandates through the RBB with a view to enable effective implementation as mandated in the Security Council's resolutions on WPS.

b) Logistics Support

57. Guidelines and recommendations of the Logistical Support Division shall ensure that appropriate gender sensitive provisions that contribute to the well-being of women and men in all missions are available. These should include, but are not limited to camp layout; accommodation, sanitary, common facilities, separate ablution for women and men, and medical facilities/services that meet the distinct needs of all personnel, and in particular women.

c) Training and Capacity Development

58. All senior management at headquarters and missions shall undertake requisite training and have skills to provide necessary guidance for the implementation of gender equality and WPS mandates.
59. All senior management at Headquarters and missions shall ensure that personnel have the requisite skills to implement gender equality and WPS mandates within their respective sections and units.

60. Uniformed and civilian trainers with appropriate levels of expertise shall deliver training to peacekeepers on gender equality and WPS to enhance the operationalization of the gender equality and the WPS mandates.
61. The Integrated Training Service (ITS) and Integrated Mission Training Centre (IMTC) shall strive to ensure that all training packages, modules and resource materials integrate gender equality and WPS mandate deliverables.
62. ITS and IMTCs' shall strive to guarantee that a gender balance of 50/50 women to men shall be promoted in all trainings and that gender expertise is sought to support delivery of gender equality and WPS specific modules.

d) Gender Parity

63. DPKO and DFS Gender Parity Strategy as guided by the United Nations system-wide Gender Parity Strategy shall encompass all initiatives to recruit, retain and promote women in peacekeeping. To support the implementation of this strategy, the Gender Advisers will serve as technical experts as relevant to the senior management. Focal Points for Women shall be nominated to support coordination of the implementation of the gender parity strategies across civilian, police and military components in peacekeeping operations.

E.9 Communication & Knowledge Management

a) Public Information

64. Media and outreach initiatives shall include dissemination of the provisions of the eight WPS Security Council resolutions and the priorities and standards outlined in this Policy to Member States, partners, national authorities, and communities, including outreach spaces targeted to women audiences, in close consultation with the Gender Units at Headquarters and missions, as part of efforts to promote awareness on women's rights, gender equality and WPS mandates.

b) Information Technology

65. Information technology initiatives requiring development of information, communication and technology (ICT) applications, systems and tools shall consider and ensure the collection and processing of sex and age disaggregated data as part of the functional requirements.

c) JMAC & JOC

66. The Joint Operations Centres (JOCs) and Joint Mission Analysis Centres (JMACs) shall ensure that support to the spectrum of situational awareness, understanding and forecasting incorporate as much as possible a gender analysis. Guidelines and reporting mechanisms shall include data disaggregated by sex and age as relevant.

d) Best Practices

67. Documentation, dissemination, monitoring and evaluation of peacekeeping practice, including through such instruments as End of Assignment Reports, After Action Reviews, Audit and Inspection Reports, and Lessons Learned Reports, shall incorporate an assessment of progress in the implementation of the standards and benchmarks outlined in this Policy where relevant. Gender analysis shall be reflected in the End of Assignment

Reports drafted by all senior personnel (civilian, military and police), heads of components at mission Headquarters and heads of field offices.

68. Information sharing mechanisms with United Nations system partners shall be enhanced at the country level, to ensure that all partners engaged in joint or collaborative activities with peacekeeping operations are informed of progress relating to implementation of this policy.
-

F. TERMS AND DEFINITIONS

Conflict Related Sexual Violence (CRSV): Conflict-Related Sexual Violence refers to incidents or (for SCR 1960 listing purposes) patterns of sexual violence, that is rape, sexual slavery, forced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity, against women, men, girls or boys. Such incidents or patterns occur in conflict or post-conflict settings or other situations of concern (e.g. political strife). They also have a direct or indirect nexus with the conflict or political strife itself, i.e. temporal, geographical and/or causal link. In addition to the international character of the suspected crimes (that can, depending on the circumstances, constitute war crimes, crimes against humanity, acts of torture or genocide), the link with conflict may be evident in the profile and motivations of the perpetrator(s), the profile of the victim(s), the climate of impunity/weakened State capacity, cross-border dimensions and/or the fact that it violates the terms of a ceasefire agreement (Analytical and Conceptual Framing of Conflict-Related Sexual Violence, UN Action against Sexual Violence in Conflict, 2011).

Gender: refers to the social attributes, roles and opportunities associated with being male and female in each society. These attributes, roles, opportunities and relationships are socially constructed and are learned through socialization and conform to the value system of given societies. They are context/ time-specific and changeable. Gender defines power relations in society and determines what is socially expected, allowed and valued in a woman or a man within a given context.

Gender Analysis: refers to the variety of methods used to understand the relationships between men and women, their access to resources, their activities, and the constraints they face relative to each other. Gender analysis of the context and the situation on the ground is part of and a condition to any gender responsive action or programme.

Gender Equality (Equality between women and men): refers to the equal rights, responsibilities and opportunities of women and men. Equality does not mean that women and men will become the same but that women's and men's rights, responsibilities, contributions and opportunities will not depend on whether they are born male or female. Gender equality implies that the interests, needs and priorities of both women and men are taken into consideration, recognizing the diversity of different groups of women and men. Gender equality is not a women's issue, but should concern and fully engage men as well as women.

Gender Impact Assessment: refers to the differential impact- intentional or unintentional- of various policy decisions and actions on men and women, boys and girls. It enables policy-makers and practitioners to picture the effects of a given policy/action more accurately and to compare and assess the current situation and trends with the expected results of the proposed policy/action.

Gender Mainstreaming: "Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men, by any planned action, including legislation, policies or programmes, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economics and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality." *Agreed Conclusions of ECOSOC Coordination Segment on Gender Mainstreaming 1997.*

Gender Parity: is an indicator to measure the equal representation of women and men at all levels of the organisation and operations.

Sexual and Gender-based Violence: "SGBV is an umbrella term for any harmful act that is committed against a person's will and is based on socially ascribed (gender) differences between women and men. The nature and extend of specific types of sexual and gender-based violence vary across cultures, countries and regions. Examples include sexual violence, such as sexual exploitation & abuse, forced prostitution, domestic violence, trafficking, forced/early marriage, harmful traditional practises such as female genital mutilation, honour killings, and the inheritance of widows.

Sexual Exploitation and Abuse: Sexual exploitation refers to any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power or trust for sexual purposes, including but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another. Some forms of forced and /or coerced prostitution can fall under this category. Sexual abuse refers to the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions. (ST/SGB/2003/13)

Additional terms

G. REFERENCES

Normative or Superior References

Security Council resolutions on Women, Peace and Security; 1325 (2000) 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) and 2422 (2015).

Security Council resolution on security sector reform 2151 (2014)

Other Reference Materials

- DPKO DFS Gender Forward Looking Strategy, 2014 -2018
- DPKO and DFS Guidelines for Gender Advisors in Peacekeeping Operations
- UN Police in Peacekeeping Operations and Special Political Missions, Policy (Ref. 2008.04)
- DPKO and DFS Gender Guidelines for the Police (June 2008)
- United Nations Police Gender Toolkit: Standardised Best Practices on Gender Mainstreaming in Peacekeeping (2015)
- DPKO and DFS Guidelines on Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations (June 2008)
- UN Gender Guidelines for Mine Action Programmes (March 2010)
- UN Mine Action Strategy (2013-2018)
- UN Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Note – Gender (2012)
- UN system wide Gender Parity Strategy (2017)

H. MONITORING AND COMPLIANCE

69. **The Senior Management Teams** at DPKO and DFS Headquarters and missions shall periodically review progress in the Policy implementation through appropriate management mechanisms and through annual gender and WPS reports. **The USGs' Gender Task Force** at the headquarters shall be the senior most accountability mechanism and shall review the progress of implementation on a quarterly basis.
70. **Heads of Missions shall ensure accountability** by requiring managers (Chiefs of Sections, Force commanders, Police commissioners) to include within their work plan specific actions and indicators to measure compliance with the standards outlined in this Policy.
71. **Regular reporting and briefings to the Security Council and General Assembly:** Senior DPKO and DFS personnel at Headquarters and in missions shall report on progress on the implementation of this Policy annually.
72. **The DPKO and DFS Gender Units** at Headquarters and in missions shall monitor and support overall implementation of this policy, and advise senior management on analysis and trends that should inform periodic policy reviews.

I. CONTACT

73. The contact for this Policy is the Gender Unit, Office of the Chief of Staff (OCOS) – DPKO and DFS, UN Headquarters, New York.

J. HISTORY

74. The Policy is originally approved in November 2006 and revised in 2010. This present revision supersedes and replaces the original Policy.
-

SIGNED:

APPROVAL SIGNATURE:



USG DPKO

DATE OF APPROVAL:

FEB - 5 2018

APPROVAL SIGNATURE:



USG DFS

DATE OF APPROVAL:

24 24 2018

From Mention to Change: UNSCR 1325 + 20

2020 jährt sich die Annahme der UNSCR 1325 zur Rolle von Frauen in Konflikten zum 20. Mal. Zum Jubiläumsjahr ist Österreich international aufgefordert, sowohl eine erfolgreiche Implementierung des Nationalen Aktionsplans vorzuweisen als auch kritisch zu prüfen, wie eine Refokussierung auf neue Schwerpunkte der „Women, Peace and Security“ (WPS) Agenda aussehen kann. Die Studie zeigt aktuelle Frauen-relevante Trends in Friedensabkommen und Voraussetzungen für erfolgreiche weibliche Friedensvermittlung auf. Daraus werden konkrete Empfehlungen auf nationaler und internationaler Ebene abgeleitet. Das Projekt verfolgt mit Blick auf BMEIA und BMLV eine gesamtstaatliche Perspektive.

ISBN: 978-3-903121-61-4