

WER GENDER NEGIERT, RISKIERT STRAFLOSIGKEIT

**SEXUALISIERTE GEWALT IM KONTEXT VON
UN-FRIEDENSMISSIONEN**

von
Lisa Müller-Dormann, Leonie Hopgood
&
Michelle Amman

Zusammenfassung	2
Empfehlungen	3
UN-Friedensmissionen im Kontext von komplexen Kriegsszenarien	4
Gender und Friedenssicherung	5
UN-Strategien zur Bekämpfung von Sexualisierter Gewalt	7
Vorbereitungstrainings: „Gender“ heißt nicht nur Frauen*	12
Fazit und Empfehlungen	13
Die Autorinnen	14
Polis180	15

ZUSAMMENFASSUNG

Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen (United Nations, UN) haben sich zu einem der wichtigsten Instrumente des UN-Sicherheitsrats zur Wahrung des internationalen Friedens entwickelt. In vielen Konfliktregionen sorgen mittlerweile nicht nationale Polizeibeamte oder Soldat*innen für Ordnung, sondern internationale ‚Blauhelme‘. Doch die in den letzten Jahren komplexer gewordenen Kriegsszenarien stellen die UN-Friedenstruppen vor immer größere Herausforderungen. In Konfliktregionen werden existierende Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern verstärkt und Frauen* sind häufiger von sexualisierter Gewalt betroffen - nicht nur durch Konfliktparteien, sondern im schlimmsten Fall auch durch Soldat*innen und zivile Schutzbeauftragte der UN. Fälle von sexualisiertem Missbrauch durch UN-Personal haben die weltweite Öffentlichkeit in den letzten Jahrzehnten wiederholt schockiert und die Legitimität der UN insgesamt in Frage gestellt. Bisherige Reformbemühungen blieben jedoch weit hinter ihren gesetzten Zielen zurück. Deutschland hat sich

seit Beginn seines nicht-ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat auf die Umsetzung der Frauen, Frieden und Sicherheitsagenda fokussiert. Im Hinblick darauf und knapp zwei Jahre nach der Verkündung von UN-Generalsekretär Guterres‘ Strategie gegen sexualisierte Gewalt durch UN-Personal widmet sich dieses Polis Paper der Frage, ob die Strategie strukturelle und ganzheitliche Veränderungen innerhalb der UN bewirkt hat. Trotz guter Ansätze kommen die Autorinnen zu dem Ergebnis, dass der momentane Fokus der Strategie auf individuelle Verantwortung und Strafverfolgung nicht ausreichend ist. Für die Umsetzung struktureller Reformen muss die Bekämpfung der Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern, basierend auf gesellschaftlich konstruierten Ideen von Geschlechterrollen und insbesondere von Maskulinitäten, Hauptbestandteil der Strategie werden.

EMPFEHLUNGEN

Empfehlungen an die Bundesregierung als aktuell nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat und an die UN selbst:

- Einrichtung einer UN-Arbeitsgruppe zur Identifikation von Best Practices und Synergien zwischen den UN-Agenden zum Schutz der Zivilbevölkerung, zu Frauen, Frieden und Sicherheit, und zu Guterres' Strategie gegen sexualisierte Gewalt durch UN Personal
- Durchführung von Studien zu Geschlechterbildern und sexualisierter Gewalt in UN-Friedensmissionen, zu den Bedarfen der Überlebenden, einschließlich in Bezug auf sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte, sowie zum Zusammenhang zwischen der Präsenz einer UN-Friedensmission und einem Anstieg von Zwangsprostitution und Menschenhandel an den Einsatzorten
- Ausrichtung einer offenen Debatte im UN-Sicherheitsrat zur Bekämpfung von stereotypischen Geschlechterbildern sowie zu internationalen Best Practices und Guidelines für UN-Gendertrainings in Friedensmissionen
- Einführung von gezieltem Gender-Mentoring für Leiter*innen von Friedensmissionen sowie bessere

Vernetzung auf den verschiedenen Hierarchieebenen

- Nutzung von Statistiken zur Beanspruchung von freiwilligen Beratungen zu Geschlechtskrankheiten des UN-Personals für die Erarbeitung von Trainings und Risikoüberprüfungen
- Verstärkung der Transparenz in Bezug auf die Umsetzung von Guterres' Strategie gegen sexualisierte Gewalt durch UN-Personal durch vierteljährliche anstelle von jährlichen Reports

In UN-Friedensmissionen:

- Stärkerer Austausch zwischen militärischen und zivilen Einsatzkräften
- Vereinheitlichte Beweisaufnahmeverfahren zur Vermeidung von Retraumatisierung von Überlebenden durch mehrmalige Befragungen der UN-Organisationen
- Einführung von mobilen Rechtsberatungen über Apps und Hotlines
- Aufnahme von sexualisierter Gewalt in Form von Bezahlung für sexuelle Dienste als separate Kategorie in die offizielle UN-Statistik
- Umsetzung von Parität in UN-Friedensmission durch klare Zielsetzungen in den nächsten 5 Jahren, einschließlich Verpflichtungen für nationale Kontingente

UN-FRIEDENSMISSIONEN IM KONTEXT

VON KOMPLEXEN KRIEGSSZENARIEN

In Artikel 1 ihrer Charta setzen sich die UN das ambitionierte Ziel, „den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren“.¹ Heute, rund 71 Jahre nach dem ersten Einsatz einer UN-Friedenstruppe in Palästina, sind die ‚Blauhelme‘ mit mehr als 88.000 Soldat*innen weltweit in 14 Missionen im Einsatz.² Das Aufgabenspektrum der UN-Friedenstruppen ist immens. Laut ihrer Mandate sollen sie Zivilpersonen schützen, Polizeikräfte ausbilden, Milizen entwaffnen, Menschenrechtsverletzungen verhindern, Wahlen organisieren, Nothilfe leisten, Gerichtssysteme wiederaufbauen, Gefängnisse inspizieren und vieles mehr. Innerhalb des Aufgabenbereichs der UN-Friedensmissionen hat sich das UN-Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung (Protection of Civilians, PoC) in den letzten zwei Jahrzehnten zu einer der zentralen Aufgaben entwickelt. Die UN-Agenda zum Schutz der Zivilbevölkerung wurde seit ihrer Entstehung Ende der 1990er Jahre durch mehrere thematische Resolutionen gefestigt. Der UN-Sicherheitsrat hat Friedensmissionen seither unter ‚robusten‘ Mandaten konsequent ermächtigt, „alle notwendigen Mittel“³ bis hin zum Einsatz tödlicher Gewalt zur Erfüllung des PoC-Mandats zu nutzen.

¹ UN Charta (1945): <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>.

² UN Department of Peace Operations, Department of Operational Support (2019): Data: <https://peacekeeping.un.org/en/data>.

³ UN Charta (1945): Kapitel 7: <https://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-vii/>.

Integration von Frauen* in Friedens- und Sicherheitsfragen

Um der Ausweitung ihres Aufgabenspektrums und globalen Herausforderungen (wie beispielsweise die Entwicklung von interstaatlichen hin zu innerstaatlichen Konflikten sowie der steigenden internationalen Wahrnehmung von Fällen sexualisierter Gewalt in Konflikten) gerecht zu werden, hat die UN in den letzten Jahren die Definition des Schutzbegriffes in Friedensmissionen ausgeweitet und die Agenda zu Frauen, Frieden und Sicherheit (Women, Peace and Security, WPS) verabschiedet. So enthalten verschiedene UN-Mandate in Friedensmissionen eine Klausel über den Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt⁴ und fordern unter anderem den Einsatz von Frauenschutzberater*innen und Polizist*innen. Die WPS-Agenda wurde dank intensiver Informations- und Lobbyarbeit von Frauen- und anderen Nichtregierungsorganisationen im Jahr 2000 mit der Verabschiedung der Resolution 1325⁵ ins Leben gerufen. Zuvor galt sexualisierte Gewalt gegen Frauen* und Mädchen* als unvermeidliche

⁴ Das aktuelle Mandat für MONUSCO sieht etwa vor, „den Schutz von Zivilisten vor Verletzungen der Menschenrechte und Verletzungen des humanitären Völkerrechts, einschließlich aller Formen sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, zu gewährleisten.“ (UN Security Council (2019): Resolution 2463, OP 29 (i) (b): <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2463>)

⁵ UN Security Council (2000): Resolution 1325: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/WPS%20SRES1325%20.pdf>

Begleiterscheinung bewaffneter Konflikte. Die Agenda fordert eine zunehmende Integration von Frauen und ihren Perspektiven in Friedens- und Sicherheitsfragen und erkennt sowohl die besondere Verwundbarkeit von Frauen in bewaffneten Konflikten als auch ihre Handlungsfähigkeit und Bedeutung für die Konfliktprävention und -lösung an. Trotz der erhöhten Sichtbarkeit von geschlechtsspezifischen

Herausforderungen im Kontext von UN-Missionen beschränken sich diesbezügliche Maßnahmen noch immer größtenteils auf die Bekämpfung von sexualisierter Gewalt als Kriegswaffe. Diese Auffassung birgt jedoch die Gefahr, andere Erklärungen für sexualisierte Gewalt in Konflikten, einschließlich der Rolle von Geschlechterbildern und struktureller Geschlechterungleichheit, außer Acht zu lassen und somit die Komplexität des Problems zu unterschätzen.

GENDER UND FRIEDENSSICHERUNG

Maskulinitäten bezeichnen Rollenverständnisse, Verhaltensweisen und Attribute, die innerhalb einer Gesellschaft stereotypisch als ‚männlich‘ angesehen werden. Im Kern haben diese Rollenverständnisse zwei Komponenten, die sich gegenseitig bedingen. Einerseits „soziale Männlichkeiten“, also Aspekte, die innerhalb der Gesellschaft als ‚männlich‘ angesehen und verstanden werden und andererseits individuelle Interpretationen von Männlichkeit. Trotz bestehender Geschlechterungerechtigkeiten wird aufgrund des komplexen Zusammenspiels dafür plädiert, die verschiedenen Geschlechterbilder nicht zu hierarchisieren, sondern vielmehr deren Dynamiken, Gründe und Möglichkeiten zur Veränderung zu identifizieren.⁶

Unter Gender verstehen wir in diesem Brief „die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten

Geschlechterrollen von Frauen* und Männern*“; diese sind im Unterschied zum biologischen Geschlecht „erlernt und damit auch veränderbar.“⁷ Diese Definitionen von Maskulinitäten und Gender dienen hier lediglich als Analysewerkzeug; sie sind keinesfalls allumfassend.⁸ Um die Analyse und Anwendung dieser Konzepte innerhalb von UN-Friedensmissionen zu vereinfachen, gehen wir von zwei Prämissen aus:

1. Maskulinitäten sind nicht eindimensional oder homogen, sondern müssen ständig reaffirmiert werden, um sich zu erhalten.⁹
2. Der institutionelle Kontext, im Falle von UN-Friedensmissionen ein Zusammenspiel von normgeprägten UN-Institutionen, semi-

⁶ Øystein Gullvåg Holter (2005): Social Theories für Researching Men and Masculinities, in: Michael S. Kimmel/Jeff Hearn/R. Connell (eds.), Handbook of Studies on Men and Masculinities, Thousand Oaks u.a., S. 15-34.

⁷ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Gender Mainstreaming: <https://www.bmfsfj.de/blob/93826/f13a69c652493ec3f695e6163e592f2f/flyer-gender-mainstreaming-data.pdf>

⁸ Für eine detaillierte, wissenschaftliche Heranführung an diese Definition bietet dieser Brief zu wenig Raum. Unsere Quellen liefern Ansatzpunkte bzw. verschiedene Begründungen für die unterschiedlichen Definitionen.

⁹ Paul Higate (2007): Peacekeepers, Masculinities, and Sexual Exploitation in: Men and Masculinities Volume 10 Number 1, S.99-119.

nationalen¹⁰ militarisierten Strukturen sowie nationalstaatlichen Interessen in einer von Konflikten geprägten Gesellschaft, nimmt direkt Einfluss darauf, wie und ob diese ‚Rollenbilder‘ erhalten bleiben.¹¹

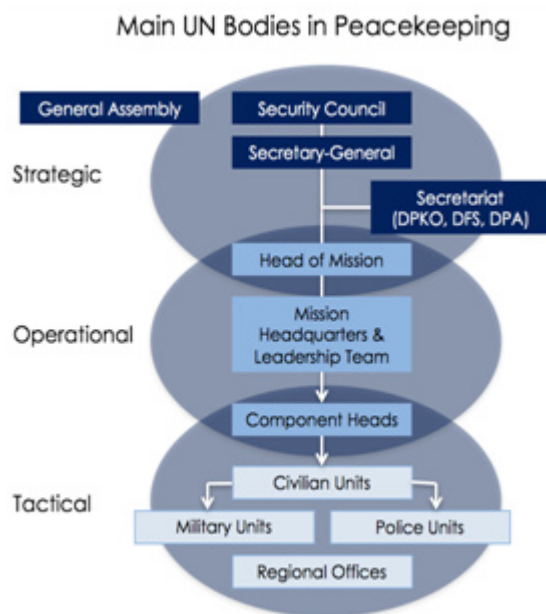


Abbildung 1: Grafik 1: Hauptorgane im UN-Peacekeeping

In UN-Friedensmissionen können sich Gender und Maskulinitäten auf verschiedenen Ebenen manifestieren: Sowohl intern, innerhalb von institutionellen Strukturen (Personalentwicklung, Hierarchien, Bewertungen, etc.) als auch extern, im Umgang mit der Zivilbevölkerung im Einsatzland, deren Erwartungen sowie durch die Prioritätensetzung der Mitgliedstaaten im UN-Sicherheitsrat.¹² In der Mehrzahl der UN-Friedensmissionen unterstehen Soldat*innen einer

Brigade einem*einer Kommandant*in, der*die wiederum dem*r Leiter*in der Friedensmission unterstellt ist (siehe Abbildung 1). Nach den oben genannten Prämissen haben die Priorisierung von Gender und die Akzeptanz von bestimmten Formen von Maskulinitäten innerhalb dieser Hierarchien direkte Auswirkungen darauf, ob und wie sich diese erhalten.

Basierend auf dem steigenden Aufgabenspektrum der UN-Friedensmissionen im Zusammenspiel mit den Herausforderungen innerhalb einer Konflikt- bzw. Postkonfliktsituation nimmt allerdings auch dieser Kontext Einfluss auf den möglichen Erhalt bestimmter Rollen- und Geschlechterbilder und Stereotypen sowie auf den Umgang mit sexueller¹³ und geschlechtsspezifischer Gewalt (Sexual and gender based violence, SGBV), sei es im Zusammenhang mit den lokalen Konflikten oder durch UN-Personal selbst (Sexual exploitation and abuse, SEA).¹⁴ Monika Hauser¹⁵, Gynäkologin und Gründerin von medica mondiale, einer deutschen Frauenrechtsorganisation mit Fokus auf Gewalt gegen Frauen* und Mädchen* in Krisengebieten, spricht von einem „Kontinuum von militarisierten Männlichkeiten“ während und im Anschluss an bewaffnete Konflikte. „Geschlechterstereotype

¹³ Wir verwenden in diesem Brief bewusst ‚sexualisierte‘ an Stelle von sexueller Gewalt, um zum einen den Missbrauch eines Machtgefälles deutlich zu machen und zum Anderen diese Form der Gewalt klar von Sexualität (dies setzt immer Einverständnis voraus) abzutrennen. Die UN verwenden bisher nur die Formulierung ‚sexual violence‘ und ‚sexual abuse‘, deswegen passen wir uns innerhalb dieses Textabschnittes der Wortwahl der UN an.

¹⁴ UN-Personal meint hier UN-Blauhelme und Zivilpersonal.

¹⁵ Monika Hauser (2011): Auswirkungen von militarisierter Männlichkeit auf Nachkriegsgesellschaften bis hin zur nächsten Generation, mit Fokussierung auf sexualisierte Gewalt: <https://www.gwi-boell.de/de/2011/06/01/auswirkungen-von-militarisierte-m%C3%A4nnlichkeit-auf-nachkriegsgesellschaften-bis-hin-zur#Kontinuum%20von%20M%C3%A4nnlichkeit>

¹⁰ Semi-national meint hier, dass UN Friedensmissionen ein Produkt aus nationalen wie internationalen militärischen Strukturen und Hierarchien sind.

¹¹ Vgl. 9

¹² Siehe DCAF/OSCE (2014): Integrating a Gender Perspective into Internal Oversight within Armed Forces: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/GOS-Guide-AF-FINAL-online1.pdf>

Reaktionen und ein erhöhtes Gewaltverhalten von Männern nach innen und nach außen“ werden einerseits durch einen „totalen Machtzuwachs und Gewalt“, andererseits durch „Generationskonflikte“ und „Machtverlust der älteren Generation“ – nicht

nur im Krieg, sondern auch in Postkonfliktsituationen – gefördert. Im Zusammenhang mit SEA ist deswegen oft von ‚militarisierten, hegemonialen, patriarchalen und toxischen Maskulinitäten‘ die Rede.

UN-STRATEGIEN ZUR BEKÄMPFUNG VON **SEXUALISIERTER GEWALT**

Zu den ersten offiziellen Bemühungen zur aktiven Bekämpfung von sexualisierter Gewalt durch die UN-Friedenstruppen kam es 2002 als Reaktion auf einen internationalen Skandal: Im Februar des Jahres schockierten Zeitungen mit Titelseiten über Übergriffe der UN-Friedenstruppen in Guinea, Liberia und Sierra Leone, basierend auf geleakten Berichten über sexualisierten Missbrauch und sexualisierte Ausbeutung von Menschen auf der Flucht, die Öffentlichkeit. Die Veröffentlichung dieser Anschuldigungen zwang die UN, sich damit vor den Augen der internationalen Gemeinschaft auseinanderzusetzen. Hierbei ging es nicht nur um den Schaden, den Überlebende von SEA erleiden mussten; auch stellten die Vorkommnisse Friedensmissionen als wichtigstes Instrument zur Friedensschaffung und mit ihnen die gesamte moralische Autorität der UN in Frage. Lange hatte die UN das Argument vorgeschoben, sie sei als internationale Organisation, die bei der Durchführung ihrer Einsätze auf der freiwilligen Unterstützung und Aufgabenteilung der Mitgliedstaaten beruht, nicht verantwortlich für die einzelnen oder systematischen Taten der Soldat*innen, die in UN-Missionen tätig sind.

Zero Tolerance

Nach Aufforderungen der UN-Generalversammlung im Jahr 2003 begann die UN, sich den Anschuldigungen zu stellen und strukturelle Veränderungen anzustoßen. Der erste große Schritt kam vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan mit der Veröffentlichung des Mitteilungsblatts „Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse“¹⁶. Das Mitteilungsblatt vom 15. Oktober war die offizielle Antwort auf die aufgedeckten Fälle von SEA und hatte zum Ziel, weitere Vorfälle zu verhindern. Annan proklamierte eine Zero Tolerance Policy gegenüber jeglichen Fällen von SEA. Dafür wurden für die UN gültige Definitionen von sexueller Ausbeutung und Missbrauch geschaffen, die als Grundlage für die zukünftige Arbeit operationalisiert werden konnten. Laut UN-Mitteilungsblatt ist **sexuelle Ausbeutung**:

„any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, differential power,

¹⁶ UN Secretariat (2003): Secretary-General's Bulletin Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse:
<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FE8016BAE4A9C2FB8525723B00711D69-UNSG-special%20measures-Oct03.pdf>

or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another.”

Sexueller Missbrauch wird durch das Mitteilungsblatt definiert als:

„the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions”

Nach der Veröffentlichung des Mitteilungsblatts und der schrittweisen Rehabilitierung der UN in der Öffentlichkeit ging die Umsetzung der Maßnahmen und damit die Bekämpfung des Problems jedoch nur langsam voran. Zum einen erschwerte das Problem der Rechenschaftspflicht die rechtliche Verfolgung von Straftaten nationaler Friedenstruppen. Zum anderen führten fehlende klare Zuständigkeiten innerhalb der UN zu einem Hin- und Herschieben von Anschuldigungen und Behinderungen des Prozesses. Verstärkt wurden beide Probleme durch Hürden in der Meldung von Übergriffen sowie in der effektiven Verarbeitung der gesammelten Daten.

Resolution 2272

Erst ein erneuter internationaler Skandal, dieses Mal im Jahr 2015 in der Zentralafrikanischen Republik, stieß tiefergehende Reformen innerhalb der UN an. Vor allem verdeutlichten diese Fälle von SEA, unter anderem gegen Kinder, die Probleme innerhalb der UN in Bezug auf das System der Rechenschaftspflicht. Wegen anhaltenden Drucks der Öffentlichkeit wurde eine erneute Welle struktureller Verbesserungen angestoßen. Zu ihnen gehörte auch die

Verabschiedung der Resolution 2272¹⁷ - der ersten Resolution mit dem expliziten Ziel, SEA zu bekämpfen. Sie erkennt an, dass SEA konträr zu den Zielen der Friedensmission steht und deren Effektivität schadet. Die UN müsse ihrer Pflicht nachkommen, die Zivilbevölkerung vor sexualisierter Gewalt besser zu schützen und verlöre durch die Anschuldigungen ihre moralische Autorität.¹⁸ Die drei wichtigsten Beiträge der Resolution 2272 zur Reform im UN-System waren:

1. **Verbesserungen bezüglich der Rechenschaftspflicht** – stärkt die Autorität des UN-Generalsekretärs, ganze nationale Kontingente zur Rechenschaft zu ziehen und bei Beweisen über Vorfälle von SEA abzugeben.
2. **Verurteilung von Straftätern** – verstärkt die Rolle der Mitgliedstaaten in der Aufklärung und Verfolgung von Straftaten durch Mitglieder ihrer Kontingente.
3. **Unterstützung der Betroffenen**¹⁹ – betont die Notwendigkeit, Überlebenden von sexualisierter Gewalt und Kindern, die aus solchen Umständen geboren werden, zu priorisieren.

Trotz der zu begrüßenden Bekennung zur Bekämpfung von SEA und der öffentlichen Anerkennung der Bedeutung dieser Vorfälle für die UN stieß auch dieser Vorstoß nicht nur auf Zustimmung. Kritiker*innen der Reform merkten vor allem an, dass die Resolution keinen

¹⁷ UN Security Council (2015): Resolution 2272: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCE9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2272.pdf.

¹⁸ ibid.

¹⁹ Zur Vermeidung von Stigmatisierung sprechen wir in diesem Brief bewusst von Überlebenden und Betroffenen anstelle von Opfern.

transformativen Ansatz böte, um die Situation zu verbessern. Besonders fehlten konkrete Vorschläge zur Umsetzung der wichtigen Reformen²⁰.

Generalsekretär Guterres' Einsatz für den Schutz vor SEA

Noch bevor António Guterres im Jahr 2017 als 9. Generalsekretär der UN ins Amt gewählt wurde, verkündete er seine Intention, sich den Verbrechen durch SEA zu widmen. Deutlich deklarierte er:

„We will not tolerate anyone committing or condoning sexual exploitation and abuse. We will not let anyone cover up these crimes with the UN flag. [...] Let us make zero tolerance a reality.“²¹

Bereits einen Monat später, am 28.02.2017, veröffentlichte das Generalsekretariat die Strategie des neuen Vorsitzenden. Diese widmet sich vier Hauptaktivitäten: Der Priorisierung von Überlebenden, der Beendigung von Straflosigkeit, dem Einbezug der Zivilgesellschaft und der Verbesserung strategischer Kommunikation. Ein grundlegender Ansatz ist dabei, SEA als Produkt von ungleichen Geschlechterverhältnissen zu betrachten. Ein solch strukturelles Problem kann demnach nicht einfach durch Gesetze und Initiativen geändert werden, sondern muss auf grundlegenden Reformen zur Gleichstellung zwischen den Geschlechtern beruhen.²²

²⁰ Jeni Whalan (2017): Dealing with Disgrace: Addressing Sexual Exploitation and Abuse in UN Peacekeeping. Hsg.: International Peace Institute, In: Providing for Peacekeeping, No.15.

²¹ UN Secretary General (2017): Secretary-General Announces Launch of Report 'Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse: A New Approach': <https://www.un.org/press/en/2017/sgsm18460.doc.htm>.

²² UN General Assembly (2017): Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Abuse: A New

Maßnahmen des Gender-Mainstreaming, also die konsequente Berücksichtigung der Interessen von Menschen aller Geschlechter in allen Planungs- und Entscheidungsprozessen, sind Teil der Strategie. Hierzu zählt die Forderung nach Geschlechterparität in der Besetzung von UN-Stellen. Außerdem beauftragte Guterres das Ethikbüro, den Zusammenhang zwischen sexualisierten Übergriffen im UN-Alltag und SEA zu prüfen. Des Weiteren wird viel Wert auf eine Verbesserung der Datensammlung in Bezug auf SEA, einer der wichtigsten Kritikpunkte früherer Jahre, gelegt. Guterres setzt hierbei unter anderem auf ein standardisiertes Format zur Meldung von Vorfällen und will Missionsleiter*innen dazu verpflichten, Risikoeinschätzungen zu erarbeiten und zu veröffentlichen und eine vertrauliche Sammlung von Fallinformationen anlegen. Damit soll der Tatsache Abhilfe geschaffen werden, dass die meisten Fälle von SEA nicht gemeldet werden und die Verarbeitung der Daten sowie die Verurteilung von Straftäter*innen in vielen Fällen durch bürokratische Hürden unmöglich sind. Auch die Ernennung einer*s sogenannten Victim Rights Advocate zeigt eine Veränderung in der Herangehensweise der UN an das vorliegende Problem.²³

Viel Kritik gibt es trotzdem im Bezug auf Strafverfolgung. Besonders die Involvierung der Mitgliedstaaten bleibt bislang hinter notwendigen Maßnahmen zurück.²⁴ Zwar enthält die Strategie eine Anlage, die einen Best Practice-Katalog für Mitgliedstaaten bietet. Nichtsdestotrotz hat die UN selbst bisher immer noch nur sehr begrenzte

Approach – Report of the Secretary General: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf, S.5.

²³ ibid.

²⁴ Siehe UN Security Council (2018): Resolution 2436, OP 16-19: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2436>

WER GENDER NEGIERT, RISIKIERT STRAFLOSIGKEIT **SEXUALISIERTE GEWALT IM KONTEXT VON UN-FRIEDENSMISSIONEN**

Möglichkeiten der Strafverfolgung unabhängig von den Mitgliedstaaten, außer in Fällen, in denen sexualisierte Gewalt systematisch als Kriegswaffe benutzt wird.²⁵

Trotz der eindeutigen Identifizierung von ungleichen Geschlechterverhältnissen als Kern des Problems von SEA konzentriert sich Guterres' Strategie hauptsächlich auf individuelle Verantwortung und Strafverfolgung und weniger auf institutionelle und strukturelle Umstände, die gewaltfördernde Geschlechterbilder verstärken. Der Fokus liegt somit hauptsächlich auf schwerwiegenden sadistischen und/oder organisierten Formen von SEA. SEA in Form von Bezahlung durch UN-Personal für sexuelle Dienste der lokalen Bevölkerung oder opportunistische SEA²⁶, bei denen aufgrund sozio-ökonomischer Ungleichheiten bzw. Notlagen das gegenseitige Einverständnis von Täter*innen und Betroffenen in Frage gestellt werden kann, bleiben so unter dem Radar und werden sogar als „Entwicklungshilfe“ bagatellisiert.²⁷ Diese Formen von sexualisierter Gewalt sind nicht nur Ausbeutung, sondern zementieren auch bestimmte Rollenbilder und Geschlechterungleichheit und können nicht zuletzt selbst nach Abzug der UN-Friedensmission den

Weg für andauernde Fälle von häuslicher Gewalt ebnen. In der offiziellen Statistik wird mittlerweile zwar auf Bezahlung für sexuelle Dienste als Form von SEA eingegangen, allerdings nicht als eine separate Kategorie. Gespräche mit UN-Personal über Sexualverhalten allgemein sowie Statistiken zu Geschlechtskrankheiten²⁸ sind klare Anzeichen dafür, dass es innerhalb der Truppen eine Nachfrage für sexuelle Dienstleistungen gibt und dass gerade dies als mögliche Form von SEA untererfasst bleibt.²⁹ Studien belegen, dass in Konfliktsituationen ein erhöhtes Risiko für HIV und andere sexuell übertragbare Krankheiten besteht,

Table 6
Condom distribution and use of voluntary counselling and confidential testing (VCCT) for HIV in selected peacekeeping missions

Mission/years	Condoms distributed (Number)	Personnel using VCCT (Number)
UNMIL (2008-2013)	1,671,361	30,625
MINUSTAH (2008-2013)	1,985,386	12,090
UNAMID (2009-2013)	1,704,090	9,995
MONUSCO (2012-2013)	1,694,694	830
UNMISS (2008-2013)	1,009,553	37,310
UNIFIL	1,003,729	5,124
UNOCI (2008-2013)	328,431	3,743
UNDOF	150,000	2
UNMIK	39,946	33

Abbildung 2: Grafik 2: Kondomverteilung und freiwillige HIV-Tests

²⁸ UN Office of Internal Oversight (2015): Evaluation report – Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations: https://static1.squarespace.com/static/514a0127e4b04d7440e8045d/t/557efa04e4b0e197d1246b50/1434384900163/OIOS_Evaluation+SEA+IED-15-001+12+June+2015.pdf.

²⁹ In welcher Form SEA innerhalb der UN registriert wird, wurde seit Beginn von Guterres Strategie vereinheitlicht. Seit 2017 unterscheidet die UN zwischen Sexual Exploitation (Any actual or attempted abuse of 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. This includes acts such as transactional sex, solicitation of transactional sex, and exploitative relationships.) und Sexual Abuse (Actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions. All sexual activity with a minor (a person under the age of 18) is considered as sexual abuse). Siehe <https://conduct.unmissions.org/sea-overview>.

²⁵ Siehe Melanie O'Brien (2017): Criminalising Peacekeepers: Modernising National Approaches to Sexual Exploitation and Abuse. (Transnational Crime, Crime Control and Security Ser). Cham: Palgrave Macmillan US.

²⁶ "Opportunistisch"- eigennützig aus privaten Gründen; Sadistisch und organisiert: aus sadistischer Lust, geplant und häufig in Gruppen verübte sexualisierte Gewalt, für Definitionen siehe Jasmine-Kim Westendorf und Louise Searle (2017): Sexual exploitation and abuse in peace operations: trends, policy responses and future directions, International Affairs 93: 2, S. 365–387: <https://academic.oup.com/ia/article/93/2/365/2982811>.

²⁷ Wir vermeiden es in diesem Brief über die Legalität von Prostitution zu diskutieren und wollen keineswegs Frauen* die Entscheidungsfähigkeit für oder gegen Prostitution absprechen.

einerseits durch sexualisierte Gewalt der Konfliktparteien selbst und andererseits durch SEA als Bezahlung für sexuelle Dienste mit unterschiedlichen Betroffenen/Partnern. Manche Studien gehen sogar soweit, dass es nicht nur innerhalb von UN-Friedensmissionen eine erhöhte Nachfrage für sexuelle Dienste gibt, sondern dass dies auch im Umkehrschluss zu Zwangsprostitution und Menschenhandel an den Einsatzorten führt³⁰.

Obwohl all diese Formen von SEA, einschließlich im Rahmen von Bezahlung für sexuelle Dienste unter der Flagge der UN, nicht erlaubt sind, variieren die Chancen für Aufklärung und juristische Strafverfolgung stark. Ein Verhaltenskodex, der darlegt, dass Beziehungen zwischen der lokalen Bevölkerung und UN-Personal ausdrücklich nicht erwünscht sind, enthebt die UN allerdings nicht der Verantwortung für diese Fälle von SEA - ganz im Gegenteil. Denn gerade wenn unterschiedliche Auffassungen unter Mitgliedstaaten in Bezug auf Prostitution und strafrechtliche Verfolgung sexualisierter Gewalt existieren, muss ein Mindestanspruch an Schutz für die Überlebenden (einschließlich sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte) gewährleistet werden. Trotz der positiven Entwicklung eines einheitlichen Meldeformats und entsprechender Hotlines sowie einer Datenbank zur Hilfe für Überlebende negiert die Vereinheitlichung unter nur zwei Begriffen („Ausbeutung“ und „Missbrauch“) die komplexen Formen von Machtmissbrauch und sexualisierter

Gewalt und verschleiert so die offiziellen Statistiken.³¹ Als erschwerender Faktor kommt hinzu, dass die offiziellen Zahlen nur die Anzahl der Meldungen über SEA-Fälle widerspiegeln, nicht jedoch die Zahl der Überlebenden oder der Täter. Dies führt zu einer weiteren Verzerrung der Daten und behindert die Messung von Erfolgen oder Rückschritten in der Bekämpfung von SEA.³² Insbesondere wenn das Ziel verfolgt wird, SEA umfassend und im Sinne der Überlebenden zu bekämpfen, müssen aufgrund der mangelnden Sanktionen und Strafverfolgung Alternativen für Aufklärung und Aufarbeitung sowie effektivere Maßnahmen innerhalb von UN-Friedensmissionen geschaffen werden.³³

Sexuelle Handlungen mit der lokalen Bevölkerung als vermeintliche Form der Reaffirmierung von Maskulinitäten müssen konsequent hinterfragt werden und in die jeweiligen Risikoüberprüfungen für SEA sowie Konfliktanalysen miteinfließen.³⁴ Außerdem müssen Gender-Berater*innen und UN-Personal zur Untersuchung und Aufklärung

³¹ UN (2019): Timeline on Conduct and Discipline: <https://conduct.unmissions.org/timeline>

³² Kate Grady (2016): Sex, Statistics, Peacekeepers and Power: UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the Quest for Legal Reform. In: *Modern Law Review*, Vol. 79, No.6.

³³ Die von Deutschland eingebrachte UN Security Council Resolution 2467 (2019) hat die Rechte der Überlebenden von sexualisierter Gewalt gestärkt, allerdings erntete sie Kritik in Bezug auf die Streichung von reproduktiven und sexuellen Rechten nach Forderung der USA. Siehe Liz Ford (2019): UN waters down rape resolution to appease US's hardline abortion stance, *Guardian*: <https://www.theguardian.com/global-development/2019/apr/23/un-resolution-passes-trump-us-veto-threat-abortion-language-removed>

³⁴ Im März 2018 entwickelte die UN in Kooperation mit Großbritannien diesbezüglich einen „Risk Management Toolkit“: UN Department of Field Support (2018): SEA Risk Management Toolkit: https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/dpko-dfs_sea_risk_toolkit_28_june_2018_modified.pdf.

³⁰ Sam R Bell, Michael E Flynn, Carla Martinez Machain (2018): U.N. Peacekeeping Forces and the Demand for Sex Trafficking, *International Studies Quarterly*, Volume 62, Issue 3, S.643–655, <https://doi.org/10.1093/isq/sqy017> und Charles Anthony Smith & Heather M. Smith (2011): Human Trafficking: The Unintended Effects of United Nations Intervention. *International Political Science Review*, 32(2), S.125–145. <https://doi.org/10.1177/0192512110371240>.

hochrangig eingestuft sein, um möglicherweise die Versetzung bzw. Entlassung von UN-Personal veranlassen zu können. Abhängig von der Komplexität des Konfliktes und der Mandatsstruktur einschließlich der Finanzen

müssen demnach auch verhältnismäßige Pause- und Urlaubszeiten sowie Traumaberatung und -betreuung sowie eine international einheitliche, angemessene Mindestbezahlung für UN-Personal als Rahmenbedingungen mitgedacht werden.

VORBEREITUNGSTRAININGS: „GENDER“

HEIßT NICHT NUR FRAUEN*

Das Training zur Bekämpfung von SEA für UN-Personal wurde insbesondere seit der Einführung von Guterres' Strategie standardisiert. Seit 2010 ist „Verhalten und Disziplin“ sowie das Verbot von SEA Teil des Basistrainings für UN-Soldat*innen. Außerdem werden seit 2016 verstärkt Sicherheitsüberprüfungen von UN-Personal und mobile Vorbereitungskurse durchgeführt.

Gespräche mit UN-Personal zur Rolle von Gender im Friedensmissions-Alltag verdeutlichen, dass sich Unterschiede zwischen den Geschlechtern und stereotypische Geschlechterbilder einerseits indirekt über Konkurrenz bezüglich Ausdauer, Stressresistenz und Performance allgemein sowie durch konkrete Ausgrenzungen untereinander bemerkbar machen. Andererseits bleiben typische Geschlechterhierarchien (beispielsweise Frauen* als Betroffene) erhalten und werden nicht hinterfragt, da Gender auch innerhalb von Trainings häufig mit Frauen* gleichgesetzt wird oder nur im Rahmen des PoC-Mandats zur Sprache kommt. Gender muss also als Querschnittsthema noch stärker innerhalb der Trainings und Vorbereitungskurse mitgedacht werden. Es gibt mittlerweile eine Vielzahl von Ressourcen zu Best Practices in Konfliktgebieten

oder in nationalen Armeen. Teil des UN-Reformprozesses sollte deswegen nicht nur die Notwendigkeit des Gendertrainings nach außen zum verbesserten Schutz der Zivilbevölkerung im Konfliktland sein, sondern auch nach innen in die Mission hinein, um hegemoniale Maskulinitäten, die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern untermauern, die Stirn zu bieten.³⁵ Parität innerhalb von UN-Friedenstruppen ist ein notwendiges Ziel, um bestimmte Kulturen von Maskulinitäten in Truppen zu durchbrechen. Allerdings ist Parität kein Selbstläufer und muss durch regelmäßige Gendertrainings und Mentoring für Männer* und Frauen* unterfüttert werden.

Parität umsetzen

Stereotypischen Rollenbildern von Frauen* als Schutzbedürftige oder Schwache muss ebenso mit Hilfe von gelebter Gleichberechtigung, einschließlich mehr Frauen* in Friedensmissionen, entgegengewirkt werden³⁶. Auch wenn Guterres

³⁵ Guterres führte unter anderem einen neuen Online-Kurs ein. Siehe UN (2019): Timeline on Conduct and Discipline: <https://conduct.unmissions.org/timeline>

³⁶ UN Department of Peace Operations, Department of Operational Support (2019): <https://peacekeeping.un.org/en/infographics>

innerhalb seiner Strategie für mehr Gleichberechtigung in UN-Friedensmissionen eintritt und sich ein Anstieg abzeichnet, zeigen aktuelle Zahlen, dass Frauen* immer noch in der Unterzahl sind: Laut der aktuellen Statistik liegt der Anteil von Frauen* innerhalb von UN-Friedensmissionen in der zivilen Komponente bei 28 Prozent, innerhalb des Militärs allerdings nur zwischen elf und 14 Prozent. Das liegt nicht zuletzt an den nationalen UN-Mitgliedstaaten selbst. Durch diese immer noch bestehende

Unterrepräsentanz muss unbewussten Anpassungen an stereotypisch männliche* Verhaltensweisen aktiv entgegengewirkt werden. Selbst wenn eine größere Anzahl von Soldatinnen* zu einem besseren Zugang zur Zivilbevölkerung einschließlich mehr Informationen und Reporting von SGBV führt, verringert dies nicht automatisch Geschlechterungerechtigkeiten oder Fälle von SEA; auch weibliches* UN-Personal kann durch bestimmte Verhaltensweisen traditionelle Rollenbilder erhalten und verstärken.

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Mit ihrem derzeitigen Fokus auf sexualisierte Gewalt als „Kriegswaffe“ verkennt die UN im Kontext von Friedensmissionen das Ausmaß und die verschiedenen Facetten des Problems. Stattdessen sollten jegliche Formen sexualisierter Gewalt auch im Kriegskontext vor allem als Folge der strukturellen Ungleichbehandlung der Geschlechter, also der untergeordneten Position von Frauen* und Mädchen* in patriarchalen Gesellschaftsstrukturen, verstanden werden. Durch die Abkehr von der herkömmlichen, engen Definition hin zu einem umfassenden Verständnis von konfliktbezogener sexualisierter Gewalt als Teil eines Kontinuums geschlechtsspezifischer Gewalt, könnte der geschlechtsspezifische Schutz innerhalb von UN-Friedensmissionen nachhaltiger umgesetzt werden. Eine solche Herangehensweise ließe auch eine umfassendere Perspektive auf das Problem von SEA durch UN-Friedenstruppen selbst zu und könnte mögliche Synergien zwischen den WPS- und PoC- Agenden und der SEA-Strategie aufzeigen. Im Kontext von UN-Friedensmissionen sollten effektivere Maßnahmen eingeführt werden, um die Überlebenden zur

Meldung von Fällen von sexualisierter Gewalt und sexualisiertem Missbrauch zu ermutigen. Solche Maßnahmen könnten unter anderem den erhöhten Einsatz von Frauenschutzberater*innen und weiblichen* Polizistinnen in UN-Friedensmissionen beinhalten. Die Überlebenden sollten effektive Möglichkeiten haben, jegliche Form von sexualisierter Gewalt zu melden, also auch opportunistische Formen von SEA. Außerdem sollte der Austausch zwischen militärischen und zivilen Einsatzkräften vor Ort verstärkt werden, um eine Retraumatisierung der Überlebenden von sexualisiertem Missbrauch durch mehrfache Befragung verschiedener UN-Organisationen zu vermeiden. Seitens der UN-Mitgliedstaaten braucht es nationalstaatliche Verpflichtungen, strafrechtlich gegen Fälle sexualisierter Gewalt der eigenen Truppen vorzugehen. Dies beinhaltet auch die Einführung von verbindlichen Übereinkommen zwischen Einsatz- und Truppenstellerländern zur Beweisüberführung von Einsatzorten in die Truppenstellerländer. Eine UN-Friedensmission, in der es zu Fällen von sexualisierter Gewalt in jeglicher Form kommt, hat ihr Mandat verfehlt.

Ohne Zweifel ist Gewalt gegen Frauen* und Mädchen* ein schwerer Verstoß gegen die Bemühungen um Frieden. Unterdrückung von Frauen* schadet jedem Staat - ob kurzfristig in der

Lösung einer Krisensituation oder langfristig im Wiederaufbau einer Gesellschaft. Frieden schaffen und sichern heißt, für die Sicherheit und Gleichberechtigung von Frauen* zu kämpfen.

DIE AUTORINNEN



LISA MÜLLER-DORMANN

ist Co-Programmbereichsleiterin für Gender und Internationale Politik bei Polis180. Inspiriert durch die Durchführung des weltweit ersten Trainings für Polizistinnen in Führungspositionen von UN-Friedensmission während ihrer Arbeit bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Addis Abeba organisierte Lisa im Januar einen Workshop zu Gender und Friedenssicherung. 2017 schloss sie ihr Masterstudium in Human Rights und Conflict Resolution an der Sciences Po Paris und der Columbia University in New York ab.



LEONIE HOPGOOD

ist Mitglied des Programmbereichs Gender und Internationale Politik, für den sie unter anderem eine Veranstaltung zu feministischer Außenpolitik in Kooperation mit der Botschaft von Kanada und der schwedischen Botschaft organisiert hat. Sie studiert Internationale Beziehungen mit Schwerpunkt Sicherheit und Frieden an der Freien Universität Berlin. Nach Studien- und Arbeitsaufenthalten in Deutschland, Russland und Aserbaidschan beendet sie zurzeit ihren Master an der Université Libre in Brüssel.



MICHELLE AMMANN

hat ihren Master in internationaler Politik an der ETH Zürich mit einem Schwerpunkt auf Konflikt- und Friedensforschung abgeschlossen. Davor hat sie sich in NGOs in Genf, Trujillo und Zürich in den Bereichen Migration und Frauenrechte engagiert. Nach einem Praktikumsjahr in der Schweizerischen Botschaft in Berlin arbeitet sie demnächst als wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Menschenrechtsabteilung des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten in Bern.

Berlin, Mai 2019

Veröffentlicht von Polis180 e.V.

Dieses Polis Paper wurde durch den [World Café Workshop](#) „Gender und Friedenssicherung: Maskulinitäten und Gewalt im Kontext von UN-Friedensmissionen“ inspiriert. Dort diskutierten rund 60 Teilnehmer*innen mit Expert*innen und formulierten konkrete Appelle zur Bekämpfung sexualisierter Gewalt in UN-Friedensmissionen.

Das Paper gibt ausschließlich die Meinung der Autorinnen wieder. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autorinnen.

POLIS180

Polis 180 hat zum Ziel, die innovativste Ideen- und Talentschmiede von und für junge ExpertInnen zu sein und will ihnen als inklusive Plattform die Möglichkeit geben, außen- und europapolitische Entscheidungen maßgeblich zu beeinflussen. Als Grassroots- Thinktank brechen wir die etablierte Außen- und Europapolitik auf, entwickeln unvoreingenommen und ohne Zwänge neue Ideen und verhelfen ihnen zum Durchbruch. Als Bindeglied bringen wir in unserer Arbeit verschiedene gesellschaftliche Gruppen zusammen und wirken so der wachsenden Kluft zwischen ihnen entgegen.

POLIS180

FRIEDRICHSTRASSE 180

10117 BERLIN

WWW.POLIS180.ORG

INFO@POLIS180.ORG

POLIS180 e.V.

FRIEDRICHSTRASSE 180

10117 BERLIN

www.polis180.org

info@polis180.org

www.facebook.com/Polis180.de

twitter: @polis180