

Der EU Aktionsplan zur Frauen, Frieden, Sicherheit Agenda – Chancen und Herausforderungen für die Umsetzung der Agenda in Österreich

**Karen Knipp-Rentrop
Saskia Stachowitsch
Josefa Maria Stiegler**

Politikempfehlungen auf Basis der gleichnamigen Veranstaltung des
Österreichischen Instituts für Internationale Politik (oiip) und
CARE Österreich am 12.11.2019 im oiip
(Berggasse 7, 1090 Wien)

Dieser Workshop fand im Rahmen der Kooperation mit dem
Bundesministerium für Landesverteidigung statt.

Hintergrund

Die besonderen Auswirkungen von Konflikten auf Frauen sowie ihre wesentliche Rolle in Friedensprozessen wurde erstmals im Jahr 2000 in der UN Sicherheitsratsresolution 1325 festgehalten. Die Women, Peace and Security (WPS) Agenda der Vereinten Nationen – bestehend aus den Resolutionen 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019), 2493 (2019) – definiert seitdem Fragen von Geschlecht, Gleichstellung und Frauenrechten als zentral für die Erreichung dauerhaften Friedens und nachhaltiger Sicherheit. Die österreichische Bundesregierung beschloss 2007 den ersten Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der Resolution 1325, 2012 wurde der aktuelle, überarbeitete NAP angenommen. Unter dem österreichischen Ratsvorsitz hat die Europäische Union Ende 2018 den ‚EU Strategic Approach to WPS‘ verabschiedet. Der dazugehörige Aktionsplan (EEAS 2019/747) beinhaltet Maßnahmen zur Stärkung der Partizipation und zum Schutz von Frauen, zu Gender Mainstreaming und zur Vorbildfunktion der EU in allen Phasen von Friedensbemühungen. Vor diesem Hintergrund entwickelten Expert*innen aus Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (siehe Teilnehmer*innen-Liste im Anhang) in einem von CARE Österreich und dem Österreichischen Institut für Internationale Politik (oiip) veranstalteten Workshop die nachfolgenden Empfehlungen. Diese basieren auf den Inputs der Vortragenden Ines Kappert (Gunda-Werner-Institut), Heidi Meinzolt (WILPF Women's International League for Peace and Freedom) und Larissa Lassmann (Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres der Republik Österreich) sowie auf den im Workshop geführten Diskussionen und sollen zur verbesserten Implementierung der WPS Agenda in Österreich beitragen.

Problemstellung

Im 20. Jahr ihres Bestehens kann die WPS Agenda zwar auf einige Erfolge verweisen, dennoch bleiben zahlreiche Forderungen offen und die Implementierung herausfordernd. Österreich hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten in diesem Bereich auf der internationalen Bühne immer wieder erfolgreich engagiert, wie etwa im Rahmen des OSZE- und EU-Vorsitzes 2017 und 2018. Dieses Engagement gilt es insbesondere vor dem Hintergrund der Mitgliedschaft Österreichs im UN Menschenrechtsrats, des Vorsitzes 2020 sowie die Bewerbung für einen nicht-ständigen Sitz im UN Sicherheitsrat 2027 weiterzuverfolgen. Durch aktuelle internationale Entwicklungen, die die Gefahr der Verwässerung neuer Resolutionen und ein generelles Zurückdrängen von Gleichstellungsfragen beinhalten, wird die Bedeutung dieses Engagements zusätzlich unterstrichen.

Vor diesem Hintergrund stellte sich der Expert*innen-Workshop die Frage, wie die Implementierung effizient vorangetrieben werden kann, wie die sechs Ziele der EU-Strategie (Participation – Gender Mainstreaming – Leading by Example – Prevention – Protection – Relief and Recovery) produktiv in nationale Prozesse eingebracht werden können und welche Schwerpunktsetzungen (inhaltlich und strukturell) Österreich vornehmen kann. Dies wurde auf Basis der relevanten EU-Dokumente, der bisherigen Aktivitäten und Erfahrungen in Deutschland und Österreich sowie der vorhandenen Expertise der Teilnehmer*innen erarbeitet. Vier wichtige Problemfelder wurden identifiziert, die anschließend im Hinblick auf konkreten Empfehlungen diskutiert werden:

1) Wissensaufbau in Institutionen

Die erfolgreiche und effektive Umsetzung der WPS Agenda beruht darauf, dass die beteiligten Akteur*innen auf allen Ebenen ein Bewusstsein für die Relevanz von WPS haben sowie über diesbezügliches Wissen, Fähigkeiten und Kapazitäten verfügen.¹ Der EU Aktionsplan zielt daher beispielsweise auf obligatorische Trainings zu Gender Mainstreaming für alle Mitarbeiter*innen in relevanten Ministerien und Botschaften der Mitgliedstaaten sowie auf entsandtes Personal ab. Grundwissen und –kompetenzen in Gender Mainstreaming sind essentiell, um sicherzustellen, dass WPS in konflikt- und friedensrelevanten Dokumenten und Maßnahmen sowie in Regional- oder Länderstrategien integriert wird und Gender-Analysen konsequent umgesetzt und genutzt werden. Die folgenden Empfehlungen sind daher darauf gerichtet, Wissen nachhaltig in den Institutionen aufzubauen, zu verankern und nutzbar zu machen und damit Grundlagen zu schaffen für einen „institutional cultural shift“, wie er im EU Gender Action Plan II angestrebt und in der Gender Strategie der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) genannt wird:²

· **Ausbildung und Bewusstseinsbildung**

Im Rahmen des österreichischen NAP werden Trainings zu Gender und WPS bereits teilweise umgesetzt,³ jedoch fehlen finanzielle und personelle Ressourcen für eine systematische Verankerung von Wissensaufbau und –weitergabe. Zudem müssen praxisorientierte und kontextspezifische Methoden und Inhalte (weiter)entwickelt werden, um arbeitsrelevantes Wissen an alle beteiligten Akteure zu vermitteln. Dies kann im Rahmen spezifischer WPS/Gender-Trainings geschehen, sollte aber auch konsequent in andere

¹ Siehe EU Strategic Approach, S. 51

² Strategy “Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls” 2016-2020

³ Siehe Beispiele im 10. Umsetzungsbericht zum nationalen Aktionsplan

Ausbildungs-, Trainings- und bewusstseinsbildende Maßnahmen oder Materialien integriert werden.⁴ Diese Maßnahmen müssen regelmäßig evaluiert werden, um sicherzustellen, dass sie ihre Ziele erreichen, den Bedarfen der Teilnehmer*innen angepasst sind und das Wissen tatsächlich angewandt wird. Effektives Wissensmanagement ist notwendig, damit Wissen auch bei Personalwechsel in den Institutionen verbleibt.

- Kapazitäten stärken

Der Aufbau und die institutionelle Stärkung personeller Ressourcen im Bereich WPS und Gender ermöglicht eine konsequente und qualitative Umsetzung der WPS Agenda und erlaubt Akteur*innen, auf fachliche Expertise zurückzugreifen und direkte Unterstützung im Arbeitskontext zu erhalten. Hierfür benötigt es Expert*innen, die sich ausschließlich dem Thema widmen können. Expert*innen wie auch Focal Points spielen zudem eine wichtige Rolle beim Einfordern und Nachhalten der Ziele der WPS Agenda. Hierfür müssen sie jedoch mit ausreichenden Kompetenzen und finanziellen Mitteln ausgestattet sein und Unterstützung der politischen Führungsebene erhalten. Formelle und informelle Netzwerke unterstützen sie in ihrer Arbeit, da in diesem Rahmen Good Practice Beispiele oder hilfreiche Materialien, wie leicht verständliche Handbücher, geteilt oder entwickelt werden können.

- Gender Mainstreaming

Institutionelle Rahmenbedingungen müssen geschaffen werden, die sicherstellen, dass Genderexpertise an Entscheidungsprozessen sowie bei der Entwicklung politischer Dokumente und Maßnahmen im Bereich Frieden und Sicherheit integriert wird. Genderkompetenzen und WPS sollten daher als Karrierekriterium auch und gerade auf der Führungsebene eingefordert werden. Hierfür sollten sie in Stellenbeschreibungen einfließen und regelmäßig bei Mitarbeiter*innengesprächen, Hearings und Auswahlkommissionen abgefragt werden, wie dies im EEAS 2019/747 auch für EU Institutionen und Missionen gefordert wird.⁵

2) Einbindung der Zivilgesellschaft

Die EEAS 2019/747 definiert die Einbindung der Zivilgesellschaft als zentral für eine erfolgreiche Umset-

⁴ Siehe z.B. EU Strategie, S. 52 "that a gender component is systematically included in training courses related to all relevant sectors, such as disarmament, demobilisation and reintegration, security sector reform and electoral observation."

⁵ EEAS 2019/747, Objective 2

zung (siehe Objective 3 – Leading by Example S. 9). Unter Zivilgesellschaft werden in diesem Zusammenhang nicht-staatliche Akteur*innen im Bereich NGOs/Aktivismus sowie Forschung/Wissenschaft verstanden. Diesen kommen wichtige Funktionen zu: Wissens- und Kompetenzaufbau sowie Analyse und Politikberatung (siehe Punkte 2.1. bis 2.4., Objective 2 – Gender Mainstreaming, S. 8), fachlich-operativer Austausch, Vernetzung, Lobbyarbeit, Watch-Dog-Funktionen und die Inklusion der Betroffenen. Die folgenden Empfehlungen richten sich darauf, wie bestmöglich gewährleistet werden kann, dass zivilgesellschaftliche Perspektiven inkludiert werden:

- Institutionalisierte Konsultationsprozess

Um Perspektiven aus der Zivilgesellschaft einzubringen und für die Umsetzung von WPS nutzbar zu machen, ist ein strukturierter, institutionalisierter, regelmäßiger und professionell organisierter Konsultationsprozess notwendig. Zusätzlich zu den jährlichen Treffen der Interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) zum Monitoring und zur Erstellung des jährlichen Umsetzungsberichts, sollte eine regelmäßige Plattform zum fachlich-operativen Austausch geschaffen werden, um den Austausch zwischen Vertreter*innen der IMAG mit Vertreter*innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zu fördern. In diesem Rahmen sollten mindestens einmal jährlich praxisrelevante good practices, Herausforderungen und Lösungsansätze in Bezug auf die Umsetzung des NAP diskutiert werden. Durch „inclusive case studies“ sollte der Konsultationsprozess auch auf Länder in fragilen Kontexten, die im Fokus österreichischer Außen- und/oder Entwicklungspolitik sind, zugeschnitten werden. Diese multiperspektivischen Studien könnten auf einer Konferenz inklusive praxisbezogener Workshops entwickelt und reflektiert werden. Hierdurch kann ein relevanter Beitrag zu einer verstärkten Wirkung und Kohärenz der österreichischen Maßnahmen geleistet werden.

- Einbindung von Betroffenen

Die Integration von Frauen aus betroffenen Konfliktregionen als Expertinnen ihrer eigenen Erfahrungen und Lebenswelten ist für eine erfolgreiche Implementierung von WPS unerlässlich und sollten daher gezielt in den o.a. Konsultationsprozess aufgenommen werden. Damit diese Erweiterung gelingt, müssen bedrohte Aktivistinnen vor Ort geschützt und ggf. bei der Ausreise aus Konfliktgebieten unterstützt werden. Transparente und liberale Visumsregelungen müssen zudem ihre Teilnahme an Austauschaktivitäten unterstützen. Auch die Diaspora sollte gezielt als Ressource verstanden und – unterstützt durch unabhängige Länderexpertisen – in den Prozess integriert werden. Österreichische Akteur*innen sollten zudem gezielt den Austausch mit Betroffenen vor Ort suchen, indem sich etwa Vertreter*innen der OEZA bzw. der diplomatischen Vertretungen aktiv in relevante Arbeitsgruppen einbinden, sich dafür einsetzen, dass Vertreterinnen der betroffenen Frauen aktiv an relevanten Treffen

teilnehmen können und das Gespräch mit Vertreterinnen lokaler Frauenorganisationen und Frauengruppen suchen (siehe EEAS (2019) 747 Indicator 20).

- **Aufbau von Analyse- und Beratungskapazitäten**

Für die o.a. Aktivitäten und Aufgaben empfehlen wir die Beauftragung eines unabhängigen Think Tanks, der den notwendigen Aufbau von Wissen und Netzwerken langfristig betreibt und darüber hinaus Lobbyarbeit im Sinne der Umsetzung von WPS leistet. Dieser sollte den oben erwähnten Konsultationsprozess fachlich begleiten, den empfohlenen Ausbau von Trainings in den zuständigen öffentlichen Institutionen organisieren und ggf. durchführen sowie als Forum des Austausches zwischen Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik auf nationaler, EU und internationaler Ebene dienen. Zudem kann er Input für die EU Informal Task Force on UNSCR 1325 liefern. Auch Netzwerke mit Diaspora communities sowie institutionalisierter Austausch mit internationalen NGOs wie die *Women's International League for Peace and Freedom*, die bei der UN Berater*instatus hat, sollten durch diese Institution aufgebaut werden. Diese Forschungs-, Bildungs- und Netzwerkaktivitäten brauchen eine langfristige und ausreichende Grundfinanzierung, auf deren Basis weitere Projekt- und Forschungsgelder eingeworben werden können. Durch Anbindung an universitäre oder außeruniversitäre Forschungsinstitute können Unabhängigkeit sowie ein hoher wissenschaftlicher Standard gewährleistet werden.

3) Sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte (SRHR)

In den UN Resolutionen zu WPS wird SRHR zumeist im Zusammenhang mit konfliktbezogener sexualisierter Gewalt genannt. In den Bereich SRHR fallen jedoch nicht nur Themen des Schutzes und der Unterstützung von Überlebenden (z.B. in Bezug auf umfassende Unterstützung für Überlebende sexualisierter Gewalt, sichere Abtreibung und Nachsorge, Notfallverhütung etc.), sondern auch gesundheitsbezogene Rechte im Bereich der Müttergesundheit (Geburtsvor- und Nachsorge, sichere Geburten, Bedürfnisse von stillenden Müttern und Frauen im reproduktiven Alter) und der Familienplanung. Angesichts des zunehmenden internationalen Drucks auf Frauenrechte und der wachsenden Ablehnung von zentralen Akteuren gegenüber internationalen Vereinbarungen zu reproduktiven Rechten und sexueller Selbstbestimmung gilt es hier besonders Akzente zu setzen. Dazu wurden folgende Empfehlungen entwickelt:

- Schwerpunkt in der österreichischen Außenpolitik

Auf internationaler Ebene, in bilateralen und multilateralen Kontakten, sollte sich Österreich klar für die volle Implementierung von sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten einsetzen und entsprechende Maßnahmen konsequent einfordern. Dies bezieht sich nicht nur auf Kontexte der Nothilfe und des Wiederaufbaus, sondern beispielsweise auch auf Frühwarnsysteme, in deren Rahmen Einschränkungen von SRHR ein wichtiger Indikator für die Verschlechterung der Sicherheitslage sein können.

- Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe

Trotz der lebensrettenden Bedeutung diesbezüglicher Maßnahmen ist SRHR weiter unterfinanziert. Mit der Übernahme internationaler Standards hat Österreich sich darauf festgelegt, dass Gleichstellung die Hauptzielsetzung von mindestens 15% aller Finanzierungen von Maßnahmen zur Friedensförderung sowie Humanitärer Hilfe sein soll. Zudem müssen 85% aller neuen Programme der OEZA dem OECD-DAC Gender Marker 1 oder 2 erfüllen.⁶ In diesem Zusammenhang sollte SRHR durch Mittel der OEZA und Humanitären Hilfe verstärkt gefördert werden, entweder durch alleinstehende Projekte oder auch durch die Integration von Maßnahmen in bereits bestehende Programme. Folgende Dienstleistungen und Informationen zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten sind dabei insbesondere auszuweiten: eine umfassende und opferzentrierte Unterstützung von Überlebenden von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt, „Menstrual hygiene management“, Zugang zu leistbaren Verhütungsmitteln und sicherer Abtreibung, Rechtszugang bei Verstößen gegen sexuelle und reproduktive Rechte, Zugang zu Frauen-, insbesondere Müttergesundheit.⁷ Zudem bedarf es begleitenden Maßnahmen zur Transformation von Gendernormen, bei denen auch Männer und Burschen einbezogen werden und eine „positive Maskulinität“ gefördert wird. Die jeweiligen kontextspezifischen Prioritäten müssen in Abstimmung mit den betroffenen Frauen und Mädchen und Vertreter*innen der Zivilgesellschaft definiert werden.

- Aufklärung und Training

Zur wirksamen und vollen Umsetzung von SRHR bedarf es Aufklärungs- sowie Trainingsmaßnahmen zu SRHR sowie zum Schutz vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (SEA). Dies schließt die Vermittlung internationaler, europäischer und nationaler Verhaltensstandards, wie sie im österreichi-

⁶ Strategy “Gender Equality and the Empowerment of Women and Girls” 2016-2020

⁷ Dies trägt zu EEAS 2019/747, Indicator 14 bei: Total expenditure, N# and details of projects/by country that implements support services for SGBV including sexual and reproductive comprehensive health information and healthcare services

schen NAP genannt werden, mit ein. Alle Akteure müssen die relevanten Regeln, Verfahren und Berichtsmechanismen, beispielsweise in Bezug auf sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt sowie SEA, kennen und auf sie zugreifen können.⁸ Die Maßnahmen sollen sich sowohl an Akteure öffentlicher Institutionen richten, wie auch an deren Partner und Dienstleister (siehe OECD-DAC Empfehlungen zu SEA⁹).

4) Flucht und Migration

Der Rat der Europäischen Union definiert den Schutz von Geflüchteten, Asylsuchenden, Staatenlosen und intern Vertriebenen sowie die spezifischen geschlechterbasierten Schutzbedürfnisse von Frauen, Mädchen, Männern und Buben als Prinzipien des ‚EU Strategic Approach to WPS‘.¹⁰ Er hält außerdem fest, dass die überwiegende Mehrheit der WPS Themen eine direkte innerstaatliche Anwendung haben, wie die Unterstützung nationaler Frauenorganisationen und Verbände von Geflüchteten. Das heißt, dass die Relevanz der Resolution 1325 nicht auf Regionen außerhalb der EU beschränkt ist.

· Forschungslücken füllen

Rund um geschlechterspezifische Gründe für Flucht und Migration sowie Asyl bestehen gravierende Forschungslücken. Hier muss festgehalten werden, dass sowohl Konflikte als auch sexuelle Gewalt nicht zeitlich und räumlich gebunden sind, sondern in Fluchtkontexten perpetuiert und verbreitet werden. Daher braucht es gezielte Dokumentation und Analyse, wie (erzwungene) Migration und geschlechtsbasierte Gewalt im Herkunftsland, im Transit und im Aufnahmeland miteinander in Verbindung stehen und welche Auswirkungen sie auf Betroffene haben. Dies kann durch unabhängige Forschungseinrichtungen (siehe oben) und/oder durch projektbezogene Forschung mit entsprechender Finanzierung in den zuständigen Ministerien erfolgen. Hiermit würde auch ein Beitrag zum EU Gender Action Plan 2016-2020 geleistet, der „N# of research projects co-financed by EU (EUD/MS) on gender related issues“ als Indikator 6.1.1 nennt.¹¹

⁸ Siehe NAP Kapitel 1.3 Training/Code of Conduct sowie EEAS 2019/747, Objective 5

⁹ Development Assistance Committee (DAC) Recommendation on Ending Sexual Exploitation, Abuse, and Harassment in Development Co-operation and Humanitarian Assistance: Key Pillars on Prevention and Response, 12 Juli 2019

¹⁰ Siehe EU Strategic Approach, S. 21

¹¹ Siehe EU Action Plan on Women, Peace and Security (2019-2024), S. 15

- Psychosoziale Betreuung

Neben allgemeinen fluchtbedingten Traumata kommt es außerdem zu geschlechtsspezifischen Traumata durch geschlechterspezifische Gewalt im Herkunftsland, auf der Flucht sowie auch im Aufnahmeland, die eine besondere Sensibilität bei der Betreuung erfordern. In der psychosozialen Betreuung muss daher besonderer Fokus auf Überlebenden von sexualisierter und geschlechtsbasierter Gewalt liegen. Die Finanzierung und den Ausbau professioneller Beratungsangebote soll in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Aufnahmeländern sowie auch im Transit verbessert werden. Diese Angebote müssen niederschwellig zugänglich sein und in Unterbringungen von Geflüchteten aktiv angeboten werden. Eventuell kann auch ein Weiterbildungsangebot für Ärztinnen und Ärzte sowie Therapeutinnen und Therapeuten geschaffen werden, um sie für diese Themen zu sensibilisieren und weiterzubilden.

- WPS in Grenzmanagement

Aufgrund der weitreichenden Ausweitung von Grenzregimen müssen konsequenterweise auch in grenzpolizeiliche Maßnahmen und Grenzmanagement eine WPS Komponente integriert werden. Das Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights stellt in seinem Jahresbericht 2017 zehn konkrete Empfehlungen zu Gender Mainstreaming in diesem Bereich bereit.¹² Die Erfüllungskriterien des Aktionsplans legen zudem fest, dass alle Vereinbarungen zwischen der EU und Drittländern eine Geschlechtsperspektive integrieren und Menschenrechtsstandards entsprechen müssen. Notwendige Maßnahmen umfassen u.a. Unterstützung bei der Hilfe, Erholung und Rehabilitation von Frauen und Mädchen, die von Konflikten in Drittländern und innerhalb der EU betroffen sind. Das Asylrecht, die Asylpolitik und die Asylverfahren müssen deshalb gewährleisten, dass alle Frauen, Mädchen und alle Betroffenen von Konflikten während des Verfahrens von gleichen Rechten und Standards profitieren.¹³

¹² Siehe Frontex Consultative Forum on Fundamental Rights (2018) Fifth Annual Report, S. 24f

¹³ Siehe EEAS 2019/747, Objective 6

Teilnehmer*innen-Liste

Name	Institution
Silvia Angerbauer	BMLV
Astrid Bergmann	Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
Gertraud Auer Borea d'Olmo	Bruno Kreisky Forum
Madita Erdmann	Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
Katrin Fischer	ADA
Heribert Graf	BMI
Lena Gruber	VIDC
Brigitte Hartveld-Holzner	Institut für Soziologie, Universität Graz
Ines Kappert	Gunda-Werner-Institut
Karen Knipp-Rentrop	CARE Österreich
Christina Kölldorfer	BMF
Larissa Lassmann	BMEIA
Birgit Mayerhofer	Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution
Heidi Meinzolt	WILPF Germany
Natalie Plhak	Parlamentarische Mitarbeiterin NAbg. Petra Bayr
Saskia Stachowitsch	Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
Josefa Maria Stiegler	Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien
Ursula Werther-Pietsch	BMEIA
Janine Wurzer	WIDE