



Policy Briefing

September 2018



Aktivistinnen der kongolesischen Frauenrechtsorganisation PAIF demonstrieren für Frieden.

Für eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik

Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Agenda
„Frauen, Frieden und Sicherheit“

Ab Januar 2019 nimmt Deutschland für zwei Jahre einen nicht-ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) ein. Bundesaußenminister Heiko Maas hatte zugesagt, die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ zu einem Schwerpunkt der von ihm verantworteten Politik zu machen und diese in New York engagiert zu vertreten. Er wies diesbezüglich ausdrücklich auf den „engen Zusammenhang“ zwischen „Geschlechtergleichstellung, dem Schutz der Menschenrechte, nachhaltiger Entwicklung und der Wahrung von Frieden und Sicherheit“ hin.¹ Eine solche Außenpolitik würde darauf hinwirken, die Mehrheit der Bevölkerung – also auch Frauen, Kinder und RentnerInnen – angemessen an Krisenprävention und Friedensprozessen zu beteiligen und wirksam vor Gewalt zu schützen. Deutschland kann dabei an das Engagement von Schweden anknüpfen. Als erstes Land hatte Schweden 2014 eine „feministische Außenpolitik“ angekündigt und ebenfalls im Sicherheitsrat vertreten. Damit jedoch die von Bundesaußenminister Maas angekündigte menschenrechtsbasierte, geschlechtergerechte und damit friedenssichernde Außenpolitik in der Praxis wirken kann, sind nach Auffassung der zeichnenden Organisationen folgende Maßnahmen unerlässlich:

Internationale Verantwortung

Deutschlands Rolle als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat

Der Schutz von Frauen in bewaffneten Konflikten sowie ihre gleichberechtigte Mitwirkung an Friedensprozessen tragen in erheblichem Maße zur Wahrung und Förderung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit bei. Zu diesem Schluss kam der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ bereits am 31. Oktober 2000. Seitdem hat das Gremium eine Reihe von Folgeresolutionen² verabschiedet und damit eine umfassende Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ geschaffen. Ihre Umsetzung steht jedoch aus! Angesichts der gegenwärtigen Weltlage sollte sich der Sicherheitsrat endlich selbst ernst nehmen und seine eigene Agenda implementieren. In den vergangenen 18 Jahren hat vor allem die Zivilgesellschaft eine entscheidende Rolle dabei gespielt, die konsequente und politisch kohärente Umsetzung der Resolutionen einzufordern und den bislang unzureichenden politischen Willen zu kritisieren. Dieses mutige Engagement gehört es anzuerkennen und politisch sowie finanziell zu unterstützen. Als nicht-ständiges Mitglied wird die Bundesregierung in den kommenden zwei Jahren internationale Sicherheitspolitik mitgestalten. Deutschland sollte in diesem Rahmen

eine Politik vertreten, die sich an menschlicher Sicherheit, Konfliktprävention und Frauenrechten ausrichtet und sich entschieden für die Belange von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten einsetzt. Dies ist umso wichtiger, da einige Mitglieder des Sicherheitsrats aktiv internationales Recht und menschenrechtliche Standards untergraben. Als nicht-ständiges Mitglied sollte die Bundesregierung daher:

- » politisch Stellung beziehen und sich zur Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ bekennen. Die Rede von Bundesaußenminister Maas vor der VN Generalversammlung im Oktober 2018 sowie die präsidentiellen Stellungnahmen Deutschlands bieten hierfür gute Gelegenheiten.
- » inhaltlich Akzente setzen. Im April 2019 hat Deutschland den Vorsitz des Gremiums inne und so die Möglichkeit Themen voranzubringen. Während der Präsidentschaft Deutschlands wird der Bericht der Sonderbeauftragte zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten vorgestellt. In den vergangenen Jahren ist das Thema im Sicherheitsrat vornehmlich als strategisches Mittel der Kriegsführung diskutiert worden. Dies ist problematisch, denn Frauen und Mädchen erleben viele Formen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt vor, in und nach bewaffneten Konflikten. Nicht immer sind diese militärisch-strategisch angeordnet worden. Um Frauen und Mädchen wirksam vor Gewalt zu schützen und Überlebende angemessen zu unterstützen, muss daher das Kontinuum der Gewalt in den Blick genommen werden. Deutschland sollte einen ganzheitlichen und transformativen Ansatz zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten in die Debatte einbringen. Es geht dabei darum, die zugrundeliegenden Ursachen für sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt in bewaffneten Konflikten zu überwinden: diskriminierende Geschlechterverhältnisse in patriarchalen Gesellschaften.
- » Frauenrechtsverteidigerinnen und Aktivistinnen als obligatorisch angehörte Expertinnen für die Menschenrechtssituation in Krisen- und Konfliktländern etablieren. Im Rahmen von Side Events oder Briefings zu Debatten des Sicherheitsrates sollte Deutschland Vertreterinnen der Zivilgesellschaft einladen, sodass diese wichtige Perspektive und damit die Interessen von Frauen in Krisen- und Konfliktfällen Gehör finden und in die Diskussionen und Entscheidungen des Sicherheitsrates einfließen.
- » darauf hinwirken, dass die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ obligatorisch in den Resolutionen des Sicherheitsrates verankert wird. Dies schließt alle Reso-

¹ Grußwort von Bundesaußenminister Heiko Maas zur Eröffnung der Veranstaltung Women, Peace and Security Focal Points Network, auf: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rede-frauen-frieden-sicherheit/1894654> [31.08.2018].

² Es handelt sich um die Resolutionen 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122 und 2242. Wenn im folgenden Text die Resolution 1325 bzw. die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ genannt werden, sind die Folgeresolutionen immer mitgemeint.

lutionen zu Länderkontexten und zu Friedensmissionen sowie thematische Resolutionen mit ein.

- » dafür eintreten, dass die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ durch den Sicherheitsrat sowie durch die gesamten Vereinten Nationen mit ausreichend finanziellen Ressourcen ausgestattet wird. Dies ist zwingend notwendig, denn diese ist von finanziellen Kürzungen betroffen.

Top-down und Bottom-up

Strukturelle Verankerung im Auswärtigen Amt

Mit dem Zweiten Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der Resolution 1325 hat die Bundesregierung ein Strategiepapier für eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik vorgelegt. Damit diese gelingt, sind nun alle VertreterInnen der Bundesregierung dazu aufgerufen, sich aktiv nach innen und außen für die Implementierung des Aktionsplans einzusetzen. Für das Auswärtige Amt bedeutet dies, dass die Leitung des Hauses die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ aktiv nach außen vertritt und eine kohärente Politik³ gestaltet. Nach innen muss der Aktionsplan außerdem querschnittsmäßig verankert werden. Nur so ist die Bundesregierung international glaubwürdig. Auch hierfür bedarf es des politischen Willens durch die Führung des Auswärtigen Amts. Diese sollte die Implementierung der nach innen gerichteten Ziele des derzeitigen NAPs prioritär behandeln und so dessen Nachhaltigkeit gewährleisten. Entscheidenden Einfluss sollte die Agenda dabei auf die strategische Ausrichtung der Abteilung S „Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre Hilfe“ haben. Aber auch die Länderreferate stehen in der Verantwortung den Aktionsplan kohärent umzusetzen. In seiner Funktion als Hausherr sollte der Bundesaußenminister sicherstellen, dass:

- » die Prinzipien der Resolution 1325 konsequent in den Konzept- und Strategiepapieren des Auswärtigen Amts verankert werden. Gegenwärtig arbeitet das Ressort unter anderem an Strategien zur Förderung von Sicherheitssektoren, Rechtsstaatlichkeit und Transitional Justice. Hier ist eine Verankerung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ zwingend notwendig.⁴
- » die Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ eng mit dem NAP 1325 verknüpft wird. Dies erfordert zum Beispiel, dass

Konfliktanalysen standardmäßig gendersensibel durchgeführt und entsprechende Frühwarnsysteme etabliert werden.

- » Genderanalysen für die einzelnen Länderkontexte regelmäßig durchgeführt und bedarfsgerechte Strategien zur Förderung von Frauenrechten erarbeitet werden.
- » entsprechendes Wissen und Kapazitäten in den einzelnen Abteilungen systematisch auf- und ausgebaut werden. Die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ muss dabei integraler Bestandteil der Ausbildung aller Dienstebenen im Auswärtigen Amt werden.
- » das Referat OR-06 gestärkt wird. Mit zumeist einer/m ReferentIn ausgestattet, hat das Referat den Aktionsplan erarbeitet und berät zu dessen Umsetzung hausintern. Die Beratungskapazitäten des Referats sollten dringend ausgebaut werden. So hatten seit Erarbeitung des ersten Aktionsplans im Jahr 2012 bereits sieben ReferentInnen diesen Posten inne. Die ausgesprochen hohe Personalfuktuation blockiert Bemühungen, die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ innerhalb des Auswärtigen Amts umzusetzen. Es braucht hier dringend mehr Kontinuität und eine Aufstockung mit qualifiziertem Personal in OR-06.
- » eine geschlechtergerechte Personalpolitik und -entwicklung im Auswärtigen Amt umgesetzt wird. Beispielsweise wurde für die Attachéausbildung 2018/2019 lediglich ein Drittel Frauen rekrutiert. Es ist nicht zu akzeptieren, dass noch immer keine geschlechterparitätische Besetzung dieser Ausbildungsplätze erfolgt. Auch bedarf es der Umsetzung von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im diplomatischen Dienst.
- » die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ zu einem Beförderungskriterium für Diplomatinnen gemacht wird.
- » ein Monitoringverfahren zur wirkungsorientierten Umsetzung des Aktionsplans durch das Auswärtige Amt installiert wird, damit die Wirksamkeit der Maßnahmen des NAPs (selbst)kritisch überprüft und darüber transparent berichtet werden kann. Dafür müssen entsprechende Indikatoren erarbeitet werden, um Veränderungen wirkungsorientiert messbar zu machen.
- » Gender als Kategorie in den Förderkonzepten und -instrumenten des Auswärtigen Amts integriert wird und ausreichend finanzielle Ressourcen zur Umsetzung des Aktionsplans bereitgestellt werden.⁵

3 Siehe Kapitel: Glaubwürdigkeit. Kohärente Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“.

4 An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ insgesamt stärker verzahnt werden muss mit anderen nationalen und internationalen Prozessen – wie zum Beispiel der Umsetzung der SDGs.

5 Siehe hierzu im Detail Kapitel: Eine geschlechtergerechte Außenpolitik ist kein Ehrenamt. Geschlechtergerechte Projektbewilligung.

Butter bei die Fische

Umsetzung des Aktionsplans durch Auslandsvertretungen

Auf diplomatisches Handeln kommt es an! In Zeiten, in denen Frauenrechte wieder zunehmend unter Druck geraten und zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume vehement eingeschränkt werden, ist politischer Einsatz für Frauen, Frieden und Sicherheit gefordert. Die deutschen Auslandsvertretungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Es liegt in den Händen von Diplomatinnen, eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik aktiv zu gestalten. In ihrer Funktion haben sie vielfältige Möglichkeiten, hierfür die diplomatische Klaviatur zu nutzen. Die Beobachtung von Gerichtsverfahren gegen Frauenrechtsverteidigerinnen, die wiederkehrende Thematisierung in bilateralen Gesprächen, die Ausstellung von Notfallvisa im Falle akuter Bedrohungen sind nur einige Beispiele, die hier genannt werden können.⁶ Um das dafür notwendige Wissen aufzubauen, ist der regelmäßige Austausch mit Aktivistinnen vor Ort unabdingbar. Dabei hat der Schutz dieser Aktivistinnen oberste Priorität. Erfahrungen aus der Praxis zeigen jedoch, dass Botschaften und Konsulate ihren internationalen Verpflichtungen oftmals nicht gerecht werden. Dies liegt vor allem daran, dass bis dato die Umsetzung der Resolution 1325 institutionell nicht ausreichend verankert wurde. Nur ein Beispiel hierfür ist die Unterrepräsentanz von Botschafterinnen im Auswärtigen Dienst. Gerade einmal 14% der entsandten BotschafterInnen sind weiblich – gegenwärtig ist nicht eine von ihnen in einer Konfliktregion eingesetzt.⁷ Die Bundesregierung sollte deshalb die Voraussetzungen dafür schaffen, damit Diplomatinnen ihre Handlungsspielräume optimal nutzen können. In den deutschen Auslandsvertretungen sollte/n:

- » den Belangen von Frauen und Mädchen in Regierungsgesprächen Gehör verschafft werden. So kann die Durchsetzung von Frauenrechten zu einem Kriterium gegenseitiger Vereinbarungen zwischen Regierungen gemacht werden.
- » das Personal generell geschlechterparitätisch auf allen Arbeits- und Führungsebenen besetzt werden. Dies gilt insbesondere für Auslandsvertretungen in Kriegs- und Krisenregionen, die ohnehin endlich mit ausreichend personellen Ressourcen ausgestattet werden müssen.
- » Diplomatinnen zur Umsetzung der Resolution 1325 im jeweiligen Länderkontext geschult werden.
- » 1325-Focal Points eingesetzt werden. Diese müssen dafür mandatiert sein, die Umsetzung der Agenda „Frauen,

Frieden und Sicherheit“ durch Botschaften und Konsulate zu fördern. Sie brauchen hierfür zwingend die Unterstützung durch die Führungsebene.

- » das diplomatische Engagement zur Erreichung der Ziele der Resolution 1325 mit Vertretungen anderer Länder sowie internationaler und regionaler Organisationen vor Ort koordiniert wird. So können Synergien geschaffen und die Wirksamkeit erhöht werden.

Die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ könnte auf der nächsten BotschafterInnenkonferenz prominent zum Thema gemacht werden. Dies würde Bewusstsein schaffen und wäre ein klarer Ausdruck des politischen Willens seitens der Leitung im Auswärtigen Amt.

Geschlechtergerechte Projektfinanzierung

Eine geschlechtergerechte Außenpolitik ist kein Ehrenamt

Das Auswärtige Amt fördert aus verschiedenen Haushalts-titeln unter anderem Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbewältigung, Stabilisierung, Demokratie- und Friedensförderung sowie der humanitären Hilfe weltweit. Das Ministerium als einer der größten deutschen institutionellen Geber für Auslandsprojekte sollte eine geschlechtergerechte Projektfinanzierung umsetzen.

- » Das Auswärtige Amt sollte Frauenorganisationen und -netzwerke gezielt, transparent und nachhaltig finanziell fördern – insbesondere bei der Durchführung von Aktivitäten zur Prävention, dem Leisten von humanitärer Hilfe, der Katastrophenrisiko-Minderung sowie der Einbeziehung von Frauen bei sämtlichen Anstrengungen zur Konfliktbewältigung und zur Schaffung von Frieden. Dazu gehört auch die konkrete Finanzierung von Advocacyaktivitäten.
- » Gender Mainstreaming sollte in allen durch das Auswärtige Amt bewilligten und geförderten Projekten obligatorisch erfolgen. Um dies zu gewährleisten, sind geschlechtersensible Länderanalysen noch vor Ausbruch von Naturkatastrophen und Kriegshandlungen zwingend notwendig. Genderaspekte müssen insbesondere in der Strategie und den Leitlinien zur humanitären Hilfe Eingang finden sowie obligatorisch in den jährlichen kontextbezogenen Eckpunktepapieren berücksichtigt

⁶ Weitere Maßnahmen auf diplomatischer Ebene beschreibt unter anderem die schwedische Regierung in ihrem Handbuch zu einer feministischen Außenpolitik. Vgl. Schwedisches Außenministerium (2018): Handbook. Sweden's Feminist Foreign Policy, auf: https://www.government.se/4a4752/contentassets/fc115607a4ad4b-ca913cd8d11c2339dc/handbook_swedens-feminist-foreign-policy.pdf

⁷ Vgl. <https://www.auswaertiges-amt.de>

werden. Genderblinde Projekte sollten keine Finanzierung mehr erhalten.

- » In der Nothilfe muss anerkannt werden, dass gendersensible Projektkonzeptionierung im Krisenfall Leben rettet. Deswegen muss auf genderspezifische Bedürfnisse geachtet und verstärkt eingegangen werden. Dazu gehören insbesondere die gezielte Förderung von Projekten im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit sowie der Müttergesundheit und zur Unterstützung von Überlebenden sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt. Wünschenswert wäre darüber hinaus ein gendertransformativer Ansatz. Hierfür sollte bei den bereitgestellten Mitteln ein fester Anteil zur Verfügung stehen.
- » Es ist begrüßenswert, dass bei Projektanträgen der humanitären Hilfe bereits nach Alter und Geschlecht disaggregierte Daten eingefordert werden. Dies ist ein guter Anfang, nimmt jedoch nicht automatisch die unterschiedlichen Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen in den Blick. Es ist daher notwendig, dass auf Basis der angegebenen Daten eine spezifische Bedürfnis- und Risikoanalyse erfolgt.
- » Das Auswärtige Amt sollte sich durch logistische Hilfeleistung, Kapazitätsaufbau und finanzielle Unterstützung direkt dafür einsetzen, dass Frauen bei Friedensverhandlungen im sogenannten Track 1 und 1,5 besser vertreten sind und vertreten werden. Dies gilt für alle Phasen von Friedensverhandlungen.

Glaubwürdigkeit herstellen

Eine kohärente Außenpolitik umsetzen

- » Die Bundesregierung hat bislang zwei Nationale Aktionspläne zur Umsetzung der VN Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ vorgelegt. Der von den Vereinten Nationen festgelegte Prozess sieht vor, dass Kritik und Anregungen der Zivilgesellschaft bei der Formulierung von Aktionsplänen berücksichtigt werden. Als Teil der Zivilgesellschaft begrüßen wir das vermehrte Engagement des Auswärtigen Amtes, die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in die Praxis umzusetzen. Nun kommt es darauf an sicherzustellen, dass:
 - I. Frauen gleichen Zugang zu Rechten haben,
 - II. Frauen in politischen Prozessen angemessen repräsentiert werden,

III. geschlechtsspezifische Belange eine angemessene Finanzierung finden und

IV. Politiken und Maßnahmen realitätsbasiert sind und im Einklang mit den Verpflichtungen aus der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ stehen.

In der Fachliteratur ist in diesem Sinne von „4 Rs“ die Rede: Rechte, Repräsentation, Ressourcen und Realitätsnähe. Bislang wird keines der „4 Rs“ durch das Auswärtige Amt ausreichend umgesetzt, von einer Berücksichtigung der Interdependenzen ganz zu schweigen. „Frauenthemen“ werden vor allem als „Add-on“ behandelt, wenn die militärische Sicherheit hergestellt ist, und nicht als Voraussetzung für eine friedenssichernde Außenpolitik, wie es eigentlich im 21. Jahrhundert selbstverständlich sein sollte. Es genügt jedoch nicht, einzelne Projekte oder Maßnahmen zur Stärkung von Frauenrechten in bewaffneten Konflikten zu fördern. Um tatsächlich menschenrechtsbasiert, geschlechtergerecht und damit friedenssichernd nach innen und nach außen zu agieren, bedarf es dringend einer kohärenten Politik und vor allem der Anerkennung des Konzepts der „Menschlichen Sicherheit“. So muss das konkrete außenpolitische Handeln die jeweiligen geschlechtsspezifischen Auswirkungen in den Blick nehmen und die Verpflichtungen aus der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ erfüllen. Ein Beispiel für den Mangel an Politikkohärenz ist die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung.

No-Go Rüstungsexporte

Am Beispiel der für die Bundesregierung wichtigen Rüstungsexporte von Kleinwaffen und leichten Waffen, lässt sich dies konkret aufzeigen: Bereits 2002 wurde eine Studie vom Internationalen Konversionszentrum Bonn (BICC) vorgelegt, die den Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kleinwaffen und seinen negativen Auswirkungen auf Geschlechterrollen beleuchtete.⁸ Die Studie konnte nachweisen, dass Frauen zu den Hauptleidtragenden der Waffengewalt zählen und sich durch die Exporte diskriminierende Geschlechterverhältnisse verschärfen. Sie stellte zudem fest, dass die weite Verbreitung von Kleinwaffen eine stete Bedrohung und ein konstantes Hindernis für die Entwicklung von Regionen ist. Diese Erkenntnis ist auch knapp 20 Jahre später weiterhin uneingeschränkt gültig, jedoch wurden nie konsequente politische Maßnahmen eingeleitet. Im 1. Halbjahr 2018 ist zwar ein Rückgang bei den deutschen Exporten von Kleinwaffen zu verzeichnen⁹, allerdings geht dieser mit einer deutlichen Zunahme von leichten Waffen einher. Eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik ist mit dem Export von kleinen und leichten Waffen in Krisenregionen nicht vereinbar. Diese Exporte müssen gestoppt werden!

8 Siehe BICC (2002): Brief 24, auf: https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief24.pdf [31.08.2018].

9 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/041/1904193.pdf> [17.09.2018].

Wann wenn nicht jetzt?

Wir als Zivilgesellschaft sehen jetzt ein Momentum, die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ entscheidend voranzutreiben. Gerade angesichts der gegenwärtigen Weltlage sollte die Bundesregierung dringend eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik aktiv und nachhaltig gestalten. Deutschland steht hier in der Verantwortung. Wir sind überzeugt davon, dass dies einen entscheidenden Beitrag zur Friedenssicherung weltweit leistet.

Impressum:

Autorinnen: Jeannette Böhme, medica mondiale e.V.
Anica Heinlein, CARE Deutschland-Luxemburg e.V.
Ines Kappert, Gunda-Werner-Institut in der
Heinrich-Böll-Stiftung

Redaktion: Ines Kappert; Gunda-Werner-Institut in der
Heinrich-Böll-Stiftung
Mechthild Buchholz, medica mondiale e.V.

Gestaltung: seitz-atlama design

Foto: PAIF

Berlin, September 2018