

DIE AGENDA FRAUEN, FRIEDEN UND SICHERHEIT WAS ZÄHLT, IST DIE IMPLEMENTIERUNG



Photo © The Gender Spectrum Collection

Policy Briefing zum
Dritten Nationalen Aktionsplan
der Bundesregierung

08. Juni 2020

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
GUNDA WERNER INSTITUT
Feminismus und Geschlechterdemokratie

 care®
Die mit dem CARE-Paket

 medica
mondiale

CFPP THE CENTRE FOR
FEMINIST
FOREIGN POLICY

 WOMEN for WOMEN
International

 PLAN
INTERNATIONAL

 DSW youth
gain
Digitale Bildung
Weiterbildung

AMICA
Frauenrechtsarbeit in Krisenregionen

 UN
WOMEN
DEUTSCHLAND

 handicap
international
humanity & inclusion

 DFI
DEUTSCHER
FRAUENRAT

 Deutscher
Frauenring e.V.

 OWEN
Mobile Akademie für Geschlechterdemokratie
und Friedensförderung e.V.

 YFF

$\infty = (si)^2 + \sqrt{\alpha}$
The Canaan Project

 FRAUEN
NETZWERK
FÜR FRIEDEN

 RESCUE

— VORBEMERKUNG

Nach anhaltendem Druck der internationalen Zivilgesellschaft wurde vor 20 Jahren die bahnbrechende Resolution 1325 *Frauen, Frieden und Sicherheit* einstimmig vom VN-Sicherheitsrat verabschiedet. Neun Folgeresolutionen haben die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* weiter ausdefiniert: die Beteiligung von Frauen an Friedensförderung, der Schutz von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten, die Prävention von bewaffneten Konflikten sowie geschlechtergerechte Hilfe, Wiederaufbau und Wiedereingliederung.

Die Bundesregierung implementiert die Resolution zurzeit im Rahmen des Zweiten Nationalen Aktionsplans. Auch ist die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* ein Schwerpunkt ihrer aktuellen nichtständigen Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat. Vor allem in der aktuellen Legislaturperiode unter der Leitung von Außenminister Heiko Maas kann die Bundesregierung einige wichtige Fortschritte verzeichnen. Dennoch gibt es in Deutschland nach wie vor grundsätzliche Probleme bei der nationalen und internationalen Implementierung (sprich: Umsetzung), und der politische Wille reicht weiterhin nicht aus, die Agenda ähnlich konsequent umzusetzen, wie es etwa die feministische Außenpolitik Schwedens vormacht.

Problematisch bleibt, dass die Agenda unverändert als Frauenförderungsinstrument behandelt wird und nicht als Richtlinie für eine transformative Politik im In- und Ausland.

Solange die Bundesregierung Gender nicht als Konzept versteht, das geschlechtergerechte Machtverhältnisse beschreibt, die es zu überwinden gilt, wird eine solche transformative Politik nicht möglich sein. Wie unerlässlich diese jedoch ist, zeigen die großen Herausforderungen unserer Zeit: Ob die Corona-Pandemie, die Klimakrise oder der weltweit zunehmende Demokratieabbau, der mit dem Kampf gegen sexuelle Selbstbestimmung und reproduktive Gerechtigkeit einhergeht – alle stellen eine Gefahr für Frieden und Sicherheit dar und haben geschlechtsspezifische Auswirkungen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Bundesregierung das Konzept der Menschlichen Sicherheit weiterhin nicht konsequent verfolgt. Auch deshalb existieren kaum geschlechtersensible Konfliktanalysen und Folgeabschätzungen von politischen Entscheidungen.

Deutschland war auch 2018 der viertgrößte Waffenexporteur der Welt.¹ Darüber kann auch der erhebliche finanzielle Ausbau der humanitären Hilfe nicht hinwegtäuschen; Deutschland ist hier mittlerweile zum zweitgrößten Geber angewachsen.² Um der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit*

1 SIPRI (2019): *Yearbook. Armaments, Disarmament and International Security*, auf: https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/yb19_summary_de.pdf [18.04.2020]

2 Deutscher Bundestag (2018): *Unterrichtung der Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014 bis 2017*, auf: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/057/1905720.pdf> [18.04.2020]

gerecht zu werden, braucht es jedoch eine kohärente Politik über alle Ressorts hinweg.

Insgesamt nutzt die Bundesregierung ihren wirtschaftlichen und politischen Einfluss nicht ausreichend, um Menschenrechte innerhalb und außerhalb der EU angemessen zu schützen. Unter anderem die Aussetzung der europäischen Seenotrettung sowie auch das unzureichende Engagement für einen würdigen Umgang mit Menschen in Flüchtlingscamps innerhalb der Europäischen Union und an den EU-Außengrenzen machen deutlich, dass die Bundesregierung Menschenrechte nicht ausreichend priorisiert.

Auch im Inland lassen sich dafür Beispiele nennen: In Deutschland wurde das Recht auf Asyl erheblich eingeschränkt. Gewalt von Männern gegen Frauen wird weiterhin nicht systematisch auf allen Ebenen bekämpft. Und nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat die geschlechterungerechte Verteilung von Care-Arbeit und prekär bezahlter bzw. unbezahlter Arbeit sowie die damit erhöhten Risiken für Frauen und andere marginalisierte Gruppen wie unter einem Brennglas sichtbar gemacht.³ Immer wieder wird deutlich, wie sehr das Etikett „systemrelevant“ patriarchalen und häufig auch rassistischen Mustern folgt. Die Agenda *Frauen, Frieden*

und *Sicherheit* zielt darauf ab, diese Defizite durch eine geschlechtergerechte Innen- und Außenpolitik zu überwinden.

Die Zivilgesellschaft spielt seit Jahrzehnten eine entscheidende Rolle bei der Weiterentwicklung und der Umsetzung der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit*. Das erkennt die Bundesregierung im Zweiten Nationalen Aktionsplan an. Daher ist es notwendig, dass auch der Prozess zur Erarbeitung des Dritten Nationalen Aktionsplans eng, konstruktiv und kritisch durch die Zivilgesellschaft begleitet wird. Dazu gehört, dass Frauen im Dritten Nationalen Aktionsplan als heterogene Gruppe anerkannt und Menschen mit nicht-binären Geschlechtsidentitäten mitgedacht sowie Mehrfachzugehörigkeiten und -diskriminierungen (Intersektionalität) berücksichtigt werden.

Als Beitrag für die Erarbeitung des Dritten Nationalen Aktionsplans hat die deutsche Zivilgesellschaft vorliegendes Policy-Paper erarbeitet. Angelehnt an die vier Säulen der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* zeigt es auf, welche Verpflichtungen sich für die Bundesregierung ergeben, wie der gegenwärtige Stand der Umsetzung ist, und formuliert darüber hinaus Handlungsempfehlungen.

³ OECD-Studie (2020): *Women at the core of the fight against Covid 19-Crises*, auf https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=127_127000-awfnqj80me&title=Women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis [18.04.2020]

STRUKTURELLE VERANKERUNG DER AGENDA FRAUEN, FRIEDEN UND SICHERHEIT IN DEN MINISTERIEN

➤ Was leitet sich aus der Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit ab?

Die Agenda sieht eine konsequente, querschnittsmäßige und strukturelle Verankerung in allen relevanten Politikfeldern vor. Das bedeutet unter anderem, dass alle Institutionen das notwendige Wissen aufbauen und ausreichend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung haben. Außerdem braucht es die notwendige politische Unterstützung für die Umsetzung.

➤ Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung in Deutschland?

In ihrem Zweiten Nationalen Aktionsplan hat die Bundesregierung vornehmlich Maßnahmen verankert, welche die Umsetzung Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit im Rahmen deutscher Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik fördern sollen. Allerdings formuliert sie nur am Rande Aktivitäten, die das Gender Mainstreaming auch strukturell innerhalb der Ministerien voranbringen. Dabei legt die Bundesregierung

vorrangig den Schwerpunkt auf die Erhöhung des Frauenanteils in den Institutionen, ohne systematisch Voraussetzung für geschlechtergerechte Strukturen zu schaffen. Die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* wird häufig nur als „Add-On“ von außen- entwicklungs- und sicherheitspolitischen Maßnahmen verstanden.

Kontrollmechanismen, zeitliche Vorgaben sowie Indikatoren zur Überprüfung des Umsetzungsfortschritts der angestrebten Ziele fehlen im Ersten und Zweiten Nationalen Aktionsplan ebenso wie eine konkrete Finanzausstattung, ohne die eine strategische Umsetzung nicht möglich ist. In ihrer Studie von 2014 empfahl auch die OSZE, diese Kriterien in nationalen Aktionsplänen zu berücksichtigen, um deren nachhaltige Wirksamkeit zu gewährleisten.⁴

Bewährt hat sich in den letzten vier Jahren, den Dialog zwischen Nichtregierungsorganisationen und Bundesregierung zu strukturieren und zu intensivieren. Diese Bemühungen werden von der beteiligten Zivilgesellschaft ausdrücklich begrüßt.⁵

4 OSCE (2014): *Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*, auf: <https://www.osce.org/secretariat/125727> [18.04.2020].

5 Vgl. auch *Zivilgesellschaftliches Bündnis (2018): Für eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik. Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“*, auf: https://www.medicamondiale.org/fileadmin/redaktion/5_Service/Mediathek/Dokumente/Deutsch/Positionspapiere_offene-Briefe/Policy-Briefing-Menschenrechte_Geschlechtergerechtigkeit-2018_CR-medica-mondiale_etalttri.pdf [18.04.2020].

➔ Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte sich in ihrem Dritten Nationalen Aktionsplan prioritär dazu verpflichten:

- ▶ die Stelle einer/s Sonderbeauftragten der Bundesregierung für *Frauen, Frieden und Sicherheit* einzurichten. Dies muss einhergehen mit der Schaffung von 1325-Referaten in allen relevanten Ministerien und der Aufstockung von personellen Ressourcen innerhalb der einzelnen Ressorts.
- ▶ entsprechendes Wissensmanagement systematisch auf- und auszubauen. So sollte beispielsweise die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* integraler Bestandteil der Ausbildung aller Dienstebenen im Auswärtigen Amt sein. Darüber hinaus sollten Maßnahmen ergriffen werden, um vorhandene (Mehrfach-)Diskriminierungen zu überwinden und gesellschaftliche Vielfalt auch institutionell widerzuspiegeln.
- ▶ diesen Aktionsplan gemäß der OSZE-Kriterien wirkungsorientiert auszurichten. Dies erfordert die Formulierung von SMARTen Ziele und Indikatoren sowie die Einrichtung eines unabhängigen Monitoring- und Evaluierungsverfahrens. Der Dialog mit der nationalen Zivilgesellschaft in Form des fachlich-operativen Austausches und der Konsultationsgruppe sollte fortgeführt sowie der Dialog mit lokaler Zivilgesellschaft gestärkt werden.
- ▶ zivilgesellschaftliche Aktivitäten zur Begleitung des Dritten Nationalen Aktionsplans zu finanzieren und Expert*innen aus der Zivilgesellschaft angemessen zu honorieren.
- ▶ alle Finanzierungsinstrumente der Außen- und Entwicklungspolitik gendersensibel auszugestalten und für geförderte Projekte spezifische Genderanalysen einzufordern. Für die Umsetzung des Dritten Nationalen Aktionsplans muss außerdem ein eigenes, ausreichendes Budget zur Verfügung gestellt werden. Die eigene Meldesystematik muss transparent nachvollziehbar sein, damit die Finanzierungslücke klar benannt und geschlossen werden kann.
- ▶ in allen deutschen Auslandsvertretungen hochrangige 1325-Focal Points einzusetzen. Diese müssen mandatiert sein, die Umsetzung der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* durch Botschaften und Konsulate zu fördern. Dies muss gezielt von der Führungsebene unterstützt sowie durch 1325-Focal-Points in den Zentralen der relevanten Ministerien gespiegelt werden. Dies gilt praktisch sowohl für die Länder- als auch Fachreferate wie etwa die Abteilung S des Auswärtigen Amts oder das Referat Krisenbewältigung, Übergangshilfe, Wiederaufbau, Infrastruktur im Krisenkontext im BMZ.
- ▶ nach innen und außen eine intersektionale Quote von 50 Prozent Beteiligung von Frauen zu verwirklichen, dies gilt

für die gleichberechtigte Besetzung von Dienstposten auf allen Ebenen, aber beispielsweise auch für Regierungsverhandlungen, Veranstaltungen oder Podien.

Beispiel für gute Praxis

Der Nationale Aktionsplan der Ukraine ist tabellarisch aufgliedert. Er beinhaltet eine technische Übersicht über die geplanten Aktionen und Zielsetzungen mit Kennzahlen und Indikatoren, z.B. Anzahl der durchgeführten Geschlechteranalysen, Veranstaltungen oder Studien. Die geplanten Aktivitäten beinhalten eine genaue Angabe über die Höhe der Gesamtkosten sowie die dementsprechenden jährlichen anfallenden Kosten. Außerdem sind die Aktivitäten und Kosten je nach ausführendes oder betreffendes Ministerium aufgeteilt, was zu einer direkten Verteilung der Verantwortung führt und damit die Rechenschaftspflicht gewährleistet.

SCHUTZ VON FRAUEN UND MÄDCHEN UND UNTERSTÜTZUNG VON ÜBERLEBENDEN

➤ Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit*?

Mit der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* hat der UN-Sicherheitsrat den normativen Rahmen definiert, um Frauen und Mädchen im Kontext von bewaffneten Konflikten zu schützen – insbesondere vor sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt. Überlebende sollen angemessene Unterstützung erhalten und Täter oder Täterinnen zur Rechenschaft gezogen werden.⁶ Sexualisierte Kriegsgewalt ist als Kriegsverbrechen anerkannt.

➤ Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung in Deutschland?

Trotz einer Reihe internationaler Initiativen⁷ hat sich für Betroffene von Vergewaltigung, sexueller Versklavung,

⁶ Vgl. Resolution 1325 und 1820 des VN-Sicherheitsrates.

⁷ Vgl. die *Preventing Sexual-Violence in Conflict*-Initiative des früheren britischen Außenministers William Hague und der Menschenrechtsaktivistin Angelina Jolie.

Zwangsverheiratung und -sterilisation oder anderen Formen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten in der Realität wenig geändert.⁸ Ursache hierfür ist unter anderem der stark verengte Blickwinkel auf sexualisierte Kriegsgewalt als strategisches Mittel der Kriegsführung.⁹ Frauen und Mädchen, Männer und Jungen sowie insbesondere Menschen mit nicht-binären Geschlechtsidentitäten und diverser sexueller Orientierung erleben jedoch viele Formen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt vor, in und nach bewaffneten Konflikten. Nicht immer ist diese Gewalt militärisch-strategisch angeordnet.

Um Betroffene wirksam zu schützen und angemessen zu unterstützen, muss daher das Kontinuum der Gewalt im privaten und öffentlichen Raum angegangen werden. Hierfür bedarf es eines transformativen Ansatzes, der, anstatt die Symptome von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt zu bekämpfen, diskriminierende Geschlechterverhältnisse überwindet.

Im Zweiten Nationalen Aktionsplan verpflichtet sich die Bundesregierung, „den Schutz vor sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt auf nationaler und internationaler Ebene

8 Vgl. VN-Generalsekretär: *Report on Conflict Related Sexual Violence*, auf: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/04/report/s-2019-280/Annual-report-2018.pdf> [18.04.2020]

9 Vgl. die jährlichen offenen Debatten zum Thema im Sicherheitsrat.

(zu) verbessern“.¹⁰ Die von der Bundesregierung in den UN-Sicherheitsrat eingebrachte Resolution 2467 verankert im Wortlaut einen „opferzentrierten Ansatz“ zur Unterstützung von Überlebenden, ohne diesen jedoch inhaltlich klar zu definieren. Auch nennt die Resolution nicht mehr ausdrücklich die reproduktive Gesundheit und Rechte von Überlebenden und schwächt diese damit politisch.

Wie stark und dauerhaft die Folgen traumatischer Gewalterlebnisse sind, hängt wesentlich davon ab, ob das soziale Umfeld in die Unterstützung von Überlebenden einbezogen wird. Die Aufarbeitung des Unrechts muss auf allen Ebenen stattfinden, nur so kann Gewalt nachhaltig überwunden und transgenerationaler Traumatisierung entgegengewirkt werden.¹¹

10 Deutsche Bundesregierung (2017): *Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2017 bis 2020*, auf: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216940/dce24ab4dfc29f70fa088ed5363fc479/aktionsplan1325-2017-2020-data.pdf> [18.04.2020]

11 Vgl. medica mondiale (2019): *Kein Krieg auf meinem Körper. Fachbeiträge zu sexualisierter Gewalt, Trauma und Gerechtigkeit*. Köln, S. 20-21.

→ Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte sich in ihrem Dritten Nationalen Aktionsplan prioritär dazu verpflichten:

- ▶ konzeptionell einen transformativen Ansatz zur Bekämpfung von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt im Kontext von bewaffneten Konflikten auszuarbeiten, zu verankern und durch finanzielle Förderung sowie politisches Handeln in die Praxis umzusetzen.
- ▶ traumasensible, ganzheitliche Unterstützung in Form von medizinischer Versorgung, psychosozialer und rechtlicher Beratung sowie einkommensschaffende Maßnahmen langfristig vor Ort zu fördern und nachhaltige Schutzstrukturen aufzubauen. Das schließt den voll umfassenden legalen Zugang zu sicheren Schwangerschaftsabbrüchen, Notfallverhütung und anderen Leistungen für die sexuelle und reproduktive Gesundheit aller Überlebenden ein, unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.
- ▶ insbesondere lokale Zivilgesellschaft gezielt in ihrer Rolle als Service Provider, Watchdog und Advokatin für die Rechte von Überlebenden finanziell und politisch zu unterstützen.
- ▶ sich einer Schwächung des Status Quo im Bereich sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte entgegenzustellen. Unter anderem sollte Deutschland eine klare und ausführ-

liche Rechtsauffassung durch international anerkannte Expertinnen und Experten ausformulieren lassen, die darlegt, dass die Resolution 2106 weiterhin vollumfassende Gültigkeit besitzt, und daraufhin wirken, dass diese Rechtsauffassung im VN-Sicherheitsrat verankert wird.

- ▶ die strafrechtliche Verfolgung sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt durch Strafverfolgungsbehörden in Deutschland in den Verfahren nach dem Weltrechtsprinzip¹² zu priorisieren und zu stärken. Dies erfordert dringend die Bereitstellung von Ressourcen sowie den Aufbau von Genderkompetenz und Trauma-Expertise in deutschen Justiz- und Sicherheitsbehörden. Zudem müssen Gewaltbetroffene, die Zeugenaussagen vor Gericht leisten, über ihr Recht auf Nebenklage aufgeklärt werden und dieses in der Praxis auch wahrnehmen können.
- ▶ Asylverfahren traumasensibel auszugestalten, damit Überlebende die Möglichkeit haben, sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt als Asylgrund in einem

¹² Das „Weltrechtsprinzip“ (auch: Prinzip der Universellen Jurisdiktion) sieht die Zuständigkeit eines Staates für die strafrechtliche Verfolgung von Völkerstraftaten vor, obwohl die Taten weder auf dessen Hoheitsgebiet, noch durch einen seiner Staatsbürger*innen oder gegen einen seiner Staatsbürger*innen begangen wurden. Nationalen Gerichten in Drittstaaten ermöglicht das Weltrechtsprinzip neben ihrer regulären Zuständigkeit, Völkerstraftaten juristisch aufzuarbeiten und niedrig- wie hochrangige Täter*innen zur Verantwortung zu ziehen.

geschützten Rahmen geltend zu machen. Hierzu müssen beispielsweise Anhörende und Sprachvermittelnde entsprechend geschult werden.

- ▶ die EU-Aufnahmerichtlinie 2013/33/EU vollumfänglich umzusetzen. Demnach müssen Geflüchtete, die zur Gruppe der besonders vulnerablen Gruppen gehören, entsprechende Versorgung deutschlandweit erhalten. Ihre besondere Situation muss auch bei der Wohnortzuweisung Berücksichtigung finden.

Antragstellung und führen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene Aufklärungskampagnen durch, damit Betroffene ihr Recht auch in Anspruch nehmen können. Diese Maßnahmen wurden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung finanziell gefördert und durch die deutsche Botschaft in Pristina unter anderem in öffentlichen Stellungnahmen politisch unterstützt. Die Bundesregierung hat so dazu beigetragen, dass die Rechte von Überlebenden auf struktureller Ebene nachhaltig verankert und gesellschaftliches Bewusstsein gestärkt wurden.



— Beispiel für gute Praxis

Gesetzliche Anerkennung von Überlebenden als zivile Opfer des Krieges im Kosovo

Seit 2018 können Überlebende sexualisierter Kriegsgewalt im Kosovo den „Status des zivilen Kriegsopfers“ beantragen. Dieser berechtigt sie zum Bezug einer monatlichen finanziellen Unterstützung von ca. 250 Euro und ist gesetzlich verankert. Der Status wurde von kosovarischen Frauenrechtsorganisationen erkämpft und stellt eine politische Anerkennung des erlebten Unrechts dar. Das *Kosovarian Rehabilitation Center for Torture Victims and Medica Gjakova* – zwei zivilgesellschaftliche Organisationen – beraten Überlebende bei der

NACHHALTIGE PRÄVENTION VON GEWALTSAMEN KONFLIKTEN

—● Welche Verpflichtungen ergeben sich aus der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit*?

Die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* zielt maßgeblich darauf ab, gewaltsamen Konflikten vorzubeugen. Sie fordert daher für alle gesellschaftlichen und politischen Bereiche eine deutliche Schwerpunktverschiebung des politischen Handelns: weg von der Reaktion und hin zu struktureller Prävention. Politische Maßnahmen sollten darauf abzielen, strukturelle Ursachen von Konflikten anzugehen und aktive Krisenprävention zu leisten. Dazu gehört die Entmilitarisierung sicherheitspolitischer Strukturen, die Überwindung sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheiten, die Transformation patriarchaler Geschlechterverhältnisse sowie das entschlossene Vorgehen gegen fundamentalistische und rechtsradikale Gewalt.

Die Agenda zielt mithin nicht darauf ab, Konflikte sicherer für Frauen und Menschen mit nicht-binärer Geschlechtsidentifikation und diverser sexueller Orientierung zu gestalten und politische Minderheiten gleichberechtigt in militärische Strukturen einzubinden, sondern Krieg und gewaltsame Konflikte zu vermeiden.

—● Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung in Deutschland?

Im Zweiten Nationalen Aktionsplan (2017-2020) verpflichtet sich die Bundesregierung, die „Geschlechterperspektive bei der Prävention von Konflikten, Krisen und Gewalt“ systematisch einzubeziehen sowie die „Mitwirkung von Frauen in allen Phasen und auf allen Ebenen der Prävention (...) von Konflikten“ auszubauen. Sie legt aber keinen Schwerpunkt auf die Prävention von gewaltsamen Konflikten an sich. Daraus resultiert ein zu starker Fokus auf die Einbeziehung und Beteiligung von Frauen in bestehenden (und oft militarisierten) Strukturen. Einer restriktiven deutschen Rüstungsexportpolitik, dem Einsatz für internationale Abrüstung und der Entmilitarisierung von nationalen und internationalen Sicherheitsstrukturen als wichtige Präventionsmaßnahmen wird kaum Aufmerksamkeit beigemessen. Auch die Transformation patriarchaler Geschlechterbeziehungen, die Überwindung intersektionaler Geschlechterungleichheiten und die Förderung von positiven Männlichkeitsbildern¹³ wird nicht priorisiert. Darüber hinaus sieht der Zweite Nationale Aktionsplan keine Maßnahmen vor, die die Bedrohung von feministischen Organisationen

13 Der Begriff „positive Maskulinität“ meint Verhaltensweisen und Charakteristika, die nicht dem stereotypen Männlichkeitsbildern (hart, gewalttätig, emotionsarm) entsprechen, und darauf hinwirken, Geschlechtergerechtigkeiten abzubauen. Vgl. Council of the EU (2018): *Women, Peace and Security – Council Conclusions*, S. 19.

durch rechte, populistische und fundamentalistische Akteure und Akteurinnen im In- und Ausland adressieren, auch wenn die Unterstützung und der Schutz von Zivilgesellschaft ein Schwerpunkt ist.

Die Bundesregierung sollte daher den Dritten Nationalen Aktionsplan als Chance nutzen, die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* als transformative Präventionsagenda zu verstehen, die gemeinsam mit der Leitlinie der Bundesregierung Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern die deutsche Politik prägt.

➔ Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte sich in ihrem Dritten Nationalen Aktionsplan prioritär dazu verpflichten:

- ▶ eine für alle Ministerien und Durchführungsorganisationen kohärente gendersensible Konflikt- und Kontextanalyse als verbindliche Grundlage für alles politische Handeln sicherzustellen.
- ▶ die geschlechtergerechte, inklusive und intersektionale zivile Krisen- und Konfliktprävention politisch aufzuwerten, u. a. durch verstärkte Finanzierung von Forschung zu gewaltfreier Konfliktresolution und Frieden sowie Unterstützung von inklusiven Dialog- und Mediationsprojekten.
- ▶ Geschlechterungerechtigkeit als eine Hauptursache von Gewalt und gewaltsamen Konflikten anzuerkennen und verstärkt zu adressieren: Ab 2021 sollen mindestens 85 Prozent aller deutschen außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen direkt oder indirekt zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit beitragen, wie auch vom zweiten *EU Gender Action Plan* vorgesehen.
- ▶ die Transformation von Genderstereotypen, vor allem die gezielte Förderung von positiven, gewaltfreien Männlichkeitsbildern, durch Initiativen im In- und Ausland zu fördern.
- ▶ die vollumfängliche Verwirklichung der Menschenrechte von politisch marginalisierten Gruppen in der deutschen

Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit fest zu verankern, zu fördern und ausreichend zu finanzieren. Dazu gehört der Einsatz für die universelle Ratifizierung des *Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt* (Istanbul-Konvention), und das Hinwirken darauf, dass Staaten ihre Vorbehalte gegenüber dem *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (CEDAW), vor allem gegenüber Artikel 12 (Diskriminierung im Gesundheitswesen) und Artikel 16 (Gleichberechtigung in Ehe und Familie) zurücknehmen.

- ▶ reproduktive Rechte, inklusive des Rechts auf legalen und sicheren Schwangerschaftsabbruch, uneingeschränkt in Deutschland umzusetzen. Dazu gehört die Abschaffung der Paragraphen 218 und 219 des Strafgesetzbuchs. Zudem müssen Schwangerschaftsabbrüche verpflichtender Teil des Curriculums im Medizinstudium sein;
- ▶ die Verbindung zwischen deutschen Waffenexporten und gewalttätigen Konflikten sowie sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt insbesondere auch in den "Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern" explizit anzuerkennen und mittelfristig auf einen kompletten Rüstungsexportstopp hinzuarbeiten.

- ▶ sich konsequent für internationale Abrüstung und (präventive) Rüstungskontrolle einzusetzen. Dazu gehören die Ratifizierung des Atomwaffenverbotsvertrags und der öffentliche Einsatz für einen völkerrechtlich bindenden Vertrag zum Verbot von voll autonomen Waffensystemen sowie die Unterstützung eines Verbots von Explosivwaffen mit Flächenwirkung (EWIPA).
- ▶ im In- und Ausland Menschenrechtsverteidigerinnen und Menschenrechtsverteidiger sowie Friedensaktivistinnen und Friedensaktivisten konsequent zu schützen und zu unterstützen. Dafür braucht es zusätzliche Programme und Ressourcen.
- ▶ die Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens einzuhalten und umzusetzen, geschlechtergerechte Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen und die Beteiligung von Frauen und Menschen mit nicht-binären Geschlechtsidentifikationen und diverser sexueller Orientierung an nationalen und internationalen Prozessen zum Klimaschutz sicherzustellen, im Einklang mit der Allgemeinen Erklärung Nummer 37 des *Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* (CEDAW).



— Beispiel für gute Praxis

In ihrem Dritten Nationalen Aktionsplan¹⁴ (2019-2024) legt die irische Regierung den Fokus auf die Prävention von Krisen und gewaltsamen Konflikten und erkennt die zentrale Rolle von Abrüstung als ein wichtiges Instrument für die Präventionsarbeit, die Stabilisierung von Post-Konfliktkontexten und die Reduzierung von geschlechtsspezifischer Gewalt in Konflikten an. Die irische Regierung verpflichtet sich, Abrüstungs- und Rüstungskontrollmaßnahmen zu fördern, um gewalttätige Konflikte langfristig zu verhindern.

Auch erkennt die irische Regierung in dem Aktionsplan Geschlechterungerechtigkeit als wichtige Ursache von gewaltsamen Konflikten an und verpflichtet sich, ungleiche Machtverhältnisse zwischen Geschlechtern und Diskriminierung gegen Frauen und Mädchen sowie destruktive Männlichkeiten zu überwinden.

¹⁴ Government of Ireland (2019): *Women, Peace and Security. Ireland's third National Action Plan for the implementation of UNSCR 1325 and related resolutions. 2019 – 2024.*

GLEICHBERECHTIGTE PARTIZIPATION VON FRAUEN BEI FRIEDENSFÖRDERUNG

— Was leitet sich aus der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* ab?

Die Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* (vor allem Resolution 1325, 1889, 2122) erkennt uneingeschränkt das Recht von Frauen an, auf allen Ebenen Initiativen und Prozesse zur Prävention, Transformation und Nachsorge von Konflikten und Friedensförderung gleichberechtigt mitzugestalten. Ebenso erkennt die Agenda die Notwendigkeit an, die Partizipation von Frauen in diesen Bereichen sicherzustellen, um Frieden nachhaltig zu fördern. Vor allem die Teilhabe von Frauen in Friedensprozessen sowie Geschlechtergerechtigkeit in Friedensabkommen sind Schwerpunkte der Agenda.

Auch wenn die Beteiligung von Expertinnen an offiziellen Friedensverhandlungen in den letzten Jahren zahlenmäßig leicht gestiegen ist, sind Frauen und Menschen mit nicht-binärer Geschlechtsidentifikation und diverser sexueller Orientierung noch immer weitgehend aus offiziellen Verhandlungen und Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Zudem ist ihre

Beteiligung oft weder substantiell noch nachhaltig.¹⁵ Zwischen 1990 und 2018 haben nur 19,7 Prozent aller Friedensabkommen Bezüge zu Frauen, Mädchen oder Gender hergestellt.¹⁶

—● Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung in Deutschland?

Der Zweite Nationale Aktionsplan priorisiert die „Mitwirkung von Frauen in allen Phasen und auf allen Ebenen der Prävention und Beilegung von Konflikten, der Stabilisierung, der Friedensbildung und des Wiederaufbaus sowie der Nachsorge und der Friedenskonsolidierung ausbauen und ihre Führungsrolle stärken“ und erkennt an, dass „Frieden inklusiv gestaltet und von allen mitgetragen werden“ muss, um erfolgreich sein zu können.

In der Praxis legt die Bundesregierung einen Schwerpunkt auf die verstärkte Beteiligung von Frauen in Militär, Polizei und zivilem Personal in internationalen Organisationen, als Sekundierte in Friedensmissionen sowie in Entscheidungsprozessen in Fluchtkontexten. Die Beteiligung von Frauen in von der Bundesregierung unterstützten Prozessen, inklusive

15 Global Study (2015): *Preventing Conflict. Transforming Justice. Securing Peace. A Global Study on the Implementation of the UN Security Council Resolution 1325*, S. 63-62.

16 UN Security Council (2019): *Women, Peace and Security. Report of the Secretary-General (2/2019/2008)*, S. 6.

Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen, bleibt jedoch gering. So erwähnt das im Sommer 2019 veröffentlichte *Konzept Friedensmediation* der Bundesregierung weder Frauen noch Gender und enthält nur einen sehr kurzen Absatz zu Inklusivität. Auch die Unterstützung von zivilgesellschaftlichen Gruppen, die in Krisen und gewaltsamen Konflikten friedensfördernde Arbeit leisten, die Verzahnung von Dialogprozessen auf verschiedenen Ebenen (Track 1, 1.5, 2 und 3) sowie der Einsatz für geschlechtersensible Friedensabkommen erhält zu wenig politische Aufmerksamkeit von der Bundesregierung.

—▶ Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte sich in ihrem Dritten Nationalen Aktionsplan prioritär dazu verpflichten:

- ▶ lokale Frauenrechtsorganisationen, Friedensaktivistinnen und Menschenrechtsverteidigerinnen als unverzichtbar anzuerkennen und gezielt, langfristig und systematisch zu unterstützen.
- ▶ die Expertise von (geflüchteten) Frauen und Mädchen in und aus Krisen- und Kriegsgebieten in die Entwicklung von politischen Lösungen für ihre Herkunftsländer einzubinden und ihre Kompetenzen bei allen Prozessen zur

Bereitstellung von humanitärer Hilfe und Wiederaufbau zu berücksichtigen.¹⁷

- ▶ für jeden Friedensprozess, den sie unterstützt, eine eigene Strategie zur Beteiligung von Frauen und Menschen mit nicht-binären Geschlechtsidentifikationen und diverser sexueller Orientierung zu entwickeln, finanzieren und umzusetzen. Dazu müssen Konsultationen mit feministischen Friedensinitiativen durchgeführt werden.
- ▶ darauf hinzuwirken, dass Verhandlungen, an denen sie beteiligt ist, um Themen, Ansätze und Verhandlungsmethoden zu erweitern, die von feministischen Gruppen aus ihrem Tätigkeitsbereich definiert und eingebracht werden.
- ▶ im bi- und multinationalen Rahmen darauf hinzuwirken, dass nicht nur vorrangig Konfliktparteien einschließlich bewaffneter Gruppen an Friedensverhandlungen beteiligt sind, sondern ein Querschnitt der Bevölkerung repräsentiert ist.
- ▶ gezielt Konfliktlinien übergreifende Dialogformate zu fördern.
- ▶ dass alle ausgehandelten Friedensabkommen, deren Aushandlung die Bundesregierung unterstützt, geschlechtergerecht sind.

¹⁷ Vgl. Action Canada for Sexual Health and Rights et. al (2019): *Women's and girls' rights and agency in humanitarian action. A life-saving priority.*

— Beispiel für gute Praxis

Women's Initiatives for Peace in Donbas(s) — gemeinsame Suche nach Wegen zum Frieden

Im Rahmen des Normandie-Formats und der OSZE leistet die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag zum Friedensprozess in der Ostukraine auf Regierungsebene. Gleichzeitig fördert das Auswärtige Amt zivilgesellschaftliche Projekte, wie zum Beispiel die Women's Initiatives for Peace in Donbas (WIPD) in der Region. Im Rahmen der WIPD analysieren Vertreterinnen aller am Konflikt beteiligten Gruppen (Ukraine, Russland, international) gemeinsam die Situation vor Ort, regen Diskussionen innerhalb unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen an und erarbeiten Empfehlungen zu konkreten friedenspolitischen Themen. Die Plattform stärkt vor allem Frauen aus den Gebieten im Donbas, die nicht von der Ukraine kontrolliert werden. WIPD arbeitet auch daran, die Anliegen der zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure (Track 3) verstärkt auf die politischen Entscheidungsebene und im offiziellen Friedensprozess (Track 1 und 2) einzubringen.

Die Unterstützung der unterschiedlichen Formate durch die Bundesregierung findet jedoch bislang losgelöst voneinander statt. Bisher gibt es keine Bestrebungen durch das Auswärtige Amt, die zivilgesellschaftlichen Akteure und vor allem Akteurinnen und geschlechtersensible Perspektiven in die offiziellen Verhandlungsprozesse einzubeziehen.

GESCHLECHTERGERECHTE AUSGESTALTUNG VON HUMANITÄRER HILFE UND WIEDERAUFBAU

—● Was leitet sich aus der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* ab?

In Bezug auf Soforthilfe und Wiederaufbaumaßnahmen fordert die Resolution 1325 (und folgende) eine gendersensible Implementierung. Der Sicherheitsrat „fordert alle Parteien bewaffneter Konflikte außerdem auf, spezielle Maßnahmen zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt zu ergreifen“ und bei der Errichtung von Flüchtlingslagern „die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen zu berücksichtigen“. Mit Blick auf humanitäre Hilfe und Stabilisierungsmaßnahmen trägt das Auswärtige Amt ebenso wie das BMZ besondere Verantwortung: etwa mit dem Bereich Übergangshilfe, dem Sonderprogramm „Fluchtursachen bekämpfen“ oder mit längerfristigen Maßnahmen zu Geschlechtergerechtigkeit, sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten sowie geschlechtsspezifischer Gewalt.

Aus der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* ergibt sich eine klare Finanzierungsverpflichtung für geschlechtergerechte humanitäre Hilfsmaßnahmen. Darüber hinaus fordert sie die Befassung mit dem Kontinuum der Gewalt gegen

Frauen und Mädchen vor, während und nach Konflikten sowie der wirtschaftlichen Förderung von Frauen.

Trotzdem bleiben die bewilligten Gelder nach wie vor weit hinter den politischen Maßgaben zurück. So machten zwischen 2016 und 2018 Mittel für die Befassung mit geschlechtsspezifischer Gewalt (GBV) und ihren Folgen lediglich 0,12 Prozent der durch den Financial Tracking Service (FTS) erfassten humanitären Hilfe aus.¹⁸ Weil Geber die bereitgestellten Mittel für GBV-Programme in unterschiedlicher Form an FTS weitermelden, ist aktuell unklar, wie groß die Finanzierungslücke für diesen Bereich tatsächlich ist.

—● Was ist der aktuelle Stand der Umsetzung in Deutschland?

Deutschland hat sich in den letzten Jahren zum zweitgrößten internationalen Geber für humanitäre Hilfe entwickelt. Daraus ergibt sich eine besondere Verantwortung, bei der Umsetzung der Agenda *Frauen, Frieden und Sicherheit* eine Vorreiterrolle einzunehmen.

Bereits im Zweiten Nationalen Aktionsplan verpflichtete sich die Bundesregierung, „umfassende Maßnahmen zum

¹⁸ <https://www.rescue.org/report/wheres-money-how-humanitarian-system-failing-fund-end-violence-against-women-and-girls>

Schutz und zur medizinischen, psychosozialen und rechtlichen Unterstützung von Überlebenden sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt zu fördern“. Sie nahm sich vor, dass bei der Gestaltung humanitärer Maßnahmen „der Schutz und die besonderen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen – insbesondere mit Blick auf die Vorbeugung und Bekämpfung sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt“ berücksichtigt werden.

Mit dem Beitritt zum „Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies“ hat sich Deutschland darüber hinaus international dazu verpflichtet, geschlechtsspezifische Gewalt schon in den frühesten Phasen einer Krise anzugehen.

Trotzdem ist Gender Mainstreaming nach wie vor keine Voraussetzung für Projektbewilligungen, und es ist unklar, wie viel seiner Mittel das Auswärtige Amt als Hauptgeber für humanitäre Hilfe für den Bereich Geschlechtergerechtigkeit und die damit verbundenen Bereiche sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte sowie geschlechtsspezifische Gewalt aufwendet.

➔ Empfehlungen

Die Bundesregierung sollte sich in ihrem Dritten Nationalen Aktionsplan prioritär dazu verpflichten:

- ▶ die Kapazitäten von lokalen Frauenorganisationen und -netzwerken sowie deren politische Teilhabe gezielt, transparent und nachhaltig finanziell und politisch zu fördern. Die Ankündigung im Koordinierungsausschuss für Humanitäre Hilfe im Januar 2020, zukünftig Projektvolumina zugunsten eines angeblich geringeren Verwaltungsaufwands zu vergrößern, läuft dieser Entwicklung diametral entgegen. Hier muss das Auswärtige Amt seinen internationalen Verpflichtungen gerecht werden und aktiv nachsteuern.
- ▶ gendersensible Bedarfsanalysen und Konzepte zur Benennung von geschlechtsspezifischen Bedürfnissen verpflichtend für alle Finanzierungen zu machen. Gender Mainstreaming muss in allen durch die Bundesregierung bewilligten und geförderten Projekten obligatorisch erfolgen. Wünschenswert wäre außerdem ein ausdefinierter gendertransformativer Ansatz.
- ▶ hausintern Genderaspekte nicht nur in die Strategie für humanitäre Hilfe und die Leitlinien zur humanitären Hilfe prominent Eingang finden zu lassen, sondern auch regelmäßig in den jährlichen Eckpunktepapieren sowie allen Finanzierungsinstrumenten zu berücksichtigen.

- ▶ die finanzielle Unterstützung für Programme im Bereich sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte sowie geschlechtsspezifische Gewalt in der Nothilfe maßgeblich zu verstärken und gezielt mehrjährig anzulegen, um im Präventionsbereich möglichst viele Erfolge zu erzielen und Überlebende, dort wo Prävention versagt hat, mit der notwendigen längerfristigen Begleitung zu versorgen.
- ▶ ihre eigene Meldesystematik transparent nachvollziehbar zu machen, damit die Finanzierungslücke klar benannt und geschlossen werden kann. Darüber hinaus sollte sie sich mit Nachdruck für einheitliche Meldestandards einsetzen.

— Beispiel für gute Praxis

Schweden hat im Rahmen seiner feministischen Außen- und Entwicklungspolitik die Gleichstellung der Geschlechter zur Priorität gemacht. Dies gilt auch für die humanitäre Hilfe. Nach dem OECD-DAC-Gender-Marker sind etwa 70 Prozent der schwedischen Entwicklungshilfe gendersensibel (OECD/DAC-Politik-Marker 1), und etwa 20 Prozent tragen gezielt zu Geschlechtergerechtigkeit (OECD/DAC-Politik-Marker 2) bei. Gleichzeitig war Schweden 2018 zweitgrößter bilateraler Geber für Programme zur Adressierung von geschlechtsspezifischer

Gewalt. Schweden implementiert diese Aktivitäten im Rahmen einer im April 2018 verabschiedeten globalen Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter und die Rechte von Frauen und Mädchen (2018-2022). Ein besonderer Schwerpunkt der Strategie liegt auf der Stärkung und des Schutzes von Frauenrechtsorganisationen, feministischen Bewegungen und Menschenrechtsverteidigerinnen. In der humanitären Hilfe muss nicht nur gewährleistet sein, dass die spezifischen Bedürfnisse und Handlungsmöglichkeiten von Frauen, Männern, Mädchen und Jungen analysiert und bei den Aktivitäten berücksichtigt werden, sondern die schwedische Entwicklungsagentur Sida ist darüber hinaus dazu angehalten, nur Maßnahmen zu finanzieren, die auf einer integrierten Genderanalyse basieren und Gleichstellung in die humanitäre Arbeit integrieren. Dabei haben präventive Arbeit und der Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt Vorrang.

IMPRESSUM

Redaktion: Nina Bernarding, Centre for Feminist Foreign Policy, Jeannette Böhme, medica mondiale e.V., Anica Heinlein, CARE Deutschland e.V., Dr. Ines Kappert, Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll-Stiftung
Layout und Satz: Daniela Burger, Lena Rossbach

Die Ausführungen und Forderungen dieses Policy Briefings werden von den zeichnenden Organisationen entsprechend ihres jeweiligen Aufgabengebietes und ihrer Zielsetzung getragen. Die Organisationen eint die Intention einer gemeinsamen Stellungnahme aus zivilgesellschaftlicher Perspektive zum Dritten Nationalen Aktionsplan *Frauen, Frieden und Sicherheit*. Dennoch können nicht alle Organisationen jede hier geäußerte Beurteilung, Empfehlung und Forderung vollumfänglich unterstützen.