

Policy Brief:

**Warum der internationale
Waffenhandel ein
feministisches Thema ist -
und was Deutschland tun
kann**

CFFP

THE CENTRE FOR
FEMINIST
FOREIGN POLICY



HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG

Warum der internationale Waffenhandel ein feministisches Thema ist...

I Synergien zwischen Rüstungs(export)kontrolle und „Frauen, Frieden, Sicherheit“

Seit über 100 Jahren setzen sich feministische Aktivist*innen und Organisationen, allen voran die *Women's International League for Peace and Freedom* (WILPF), für universelle Abrüstung und das Ende des internationalen Waffenhandels ein. Tatsächlich versammelten sich bereits 1915, mitten in den Wirren des Ersten Weltkriegs, 1.500 Frauen aus kriegsführenden und neutralen Staaten zum *The International Congress of Women* in Den Haag und forderten ein Ende des Krieges (Paull, 2018). Überzeugt davon, dass die „privatwirtschaftlichen Gewinne der großen Rüstungsfabriken ein schweres Hindernis für die Abschaffung des Krieges“ sind, forderten die Teilnehmerinnen in einer ihrer 20 verabschiedeten Resolutionen „universelle Abrüstung“ (ebd., S. 258). 100 Jahre später scheinen ihre Forderungen aktueller denn je. Weltweit werden wieder mehr und mehr Waffen gehandelt. In der Tat wurden zwischen 2015-2019 – gemessen am Volumen – so viele Waffen gehandelt wie seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr (SIPRI, 2020). Deutschland gehört neben den USA, Russland, Frankreich und China zu den größten Waffenlieferanten. Die wichtigsten Importländer sind Saudi-Arabien, Indien, Ägypten, Australien und China (ebd.).

Während der internationale Waffenhandel wächst, feiert die internationale Gemeinschaft 2020 auch den 20. Jahrestag der VN-Resolution 1325 „Frauen, Frieden, Sicherheit“ (Women, Peace, and Security, WPS). Gemeinsam mit ihren neun Schwesterresolutionen bildet die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete Resolution einen wichtigen normativen und politischen Rahmen für den Umgang mit geschlechtsspezifischen Auswirkungen und Ursachen gewaltsamer Konflikte (in Anlehnung an Davies und True, 2019). Zentrale Bestandteile der WPS-Agenda sind die *Teilhabe* von Frauen an allen Aspekten der Konfliktprävention und Friedensförderung, einschließlich Rüstungs(export)kontroll- und Abrüstungsprozessen; der *Schutz* von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten, insbesondere vor konfliktbezogener sexualisierter Gewalt unter Waffeneinsatz; gendersensible und geschlechtergerechte *Soforthilfe und Wiederaufbau*, beispielsweise durch gendersensible Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Wiedereingliederungsmaßnahmen (Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR) und Reformen des Sicherheitssektor (Security Sector Reform, SSR)¹; sowie die (gendersensible) *Prävention* bewaffneter Konflikte. In drei (2106, 2122 und 2467) der zehn WPS-Resolutionen wird ausdrücklich auf den Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT) aus dem Jahr 2014 verwiesen. Ziel dieses Vertrags ist es, den internationalen Handel mit konventionellen Rüstungsgütern² zu regeln, um menschliches Leid zu verringern und einen Beitrag zu Frieden und internationaler Sicherheit zu leisten (ICRC, 2016). Die Betonung des humanitären Zwecks des ATT ist wichtig, um den Vertrag nicht nur als ein (wirtschaftlich motiviertes) Instrument der Handelspolitik zu begreifen, sondern auch als einen Rüstungskontrollvertrag und eine internationale friedens- und sicherheitspolitische Maßnahme (Müller-Henning, 2012).

Durch den ausdrücklichen Verweis auf den ATT betont die WPS-Agenda ihre Synergien mit den Zielen der internationalen Rüstungs(export)kontroll- und Abrüstungsagenda, insbesondere die Notwendigkeit, gewaltsamen Konflikten vorzubeugen (Acheson und Butler, 2019). Trotz dieser

¹ DDR steht für die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (Disarmament, Demobilization, and Reintegration) ehemaliger Kämpfer*innen nach einem gewaltsamen Konflikt; SSR steht für Sicherheitssektorreform, d. h. die Reformierung von Sicherheitsinstitutionen (z.B. Polizei und Militär), um sie wirksamer zu machen, ihre Rechenschaftspflicht zu erhöhen, ihre zivile Kontrolle zu stärken und sicherzustellen, dass sie im Einklang mit internationalen Menschenrechtsnormen handeln.

² Der Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT) bezieht sich auf Kampfpanzer, Schützenpanzer, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Lenkflugkörper und deren Abschussgeräte, Klein- und Leichtwaffen und die dazugehörige Munition sowie die „Ausfuhr von Teilen und Komponenten, sofern die Ausfuhr in einer Art und Weise erfolgt, die den Zusammenbau der [oben genannten] konventionellen Waffen (...) ermöglicht“ (ATT, Art. 4). Im Kontext der Regelungen der Bundesregierung sollte das neben den Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern auch den Transfer von Technologien, Wissen und Finanzmitteln an deutsche Tochtergesellschaften im Ausland umfassen.

offensichtlichen Synergien geht der Einsatz vieler Regierungen für die WPS-Agenda nicht mit einer restriktiven Rüstungs(export)kontrollpolitik oder stärkeren Abrüstungsbemühungen einher. So setzte sich Schweden, ein Vorreiter für Geschlechtergerechtigkeit und das erste Land mit einer Feministischen Außenpolitik, als nichtständiges Mitglied im VN-Sicherheitsrat 2017-2018 zwar engagiert dafür ein, die Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“ voranzubringen, doch die „Abrüstung (...) als zentrales Instrument für die Umsetzung der [WPS-]Säule der Konfliktprävention“ betonte die schwedische Regierung nicht, genauso wenig wie die „Auswirkungen der Verbreitung von Waffen auf das Leben, die Sicherheit und die Teilhabe von Frauen“ (Irsten, 2019). Darüber hinaus exportierte Schweden 2018 militärische Ausrüstung in Länder, die sich am Jemen-Konflikt beteiligen (ebd.). Ähnlich setzt sich auch die Bundesregierung zwar immer stärker für die WPS-Agenda ein, aber dieses Engagement hat kaum Einfluss auf andere Politikfelder Deutschlands, wie z.B. die Rüstungsexportkontrolle. Der aktuelle deutsche Nationale Aktionsplan (NAP) zu „Frauen, Frieden, Sicherheit“ macht dies beispielhaft deutlich. Darin verpflichtet sich Deutschland zwar dazu, die Beteiligung von Frauen an Konfliktpräventionsprozessen, inklusive an Abrüstungs- und Rüstungskontrollprozessen zu fördern, aber Konfliktprävention an sich – ganz zu schweigen von Abrüstung und Rüstungs(export)kontrolle – wird nicht priorisiert (CFFP et al., 2020). Die Folgen dieser Ambiguität können verheerend sein: Laut Zahlen der *Campaign Against Arms Trade* exportierte Deutschland 2019 Klein- und Leichtwaffen und Munition für diese Waffen im Wert von fast 200 Mio. Euro in die USA (CAAT, 2020), dem gefährlichsten Hoheinkommensland für Frauen im Hinblick auf Waffengewalt: Durch den Zugang zu einer Waffe steigt die Wahrscheinlichkeit für Frauen dort, von ihrem gewaltsamen Partner getötet zu werden, um 500 Prozent (Everytown, 2019). Diese inkohärente Politik ist kein Einzelfall: In nur 26 von 84 Nationalen Aktionsplänen zu WPS wird Abrüstung explizit erwähnt und konkrete Abrüstungsmaßnahmen vorgestellt (PeaceWomen, 2020; Stand Dezember 2019). Zwei Jahrzehnte nach Verabschiedung der WPS-Agenda liegt der Schwerpunkt bei ihrer Umsetzung nach wie vor auf der Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen, Friedensmissionen und der Prävention bestimmter Arten konfliktbezogener Gewalt – anstatt auf der Prävention von Konflikten an sich (Hamilton et al., 2020). Zudem ist WPS weiterhin von nationalen und internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollbestrebungen losgelöst. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet diesbezüglich der irische Nationale Aktionsplan, der ausdrücklich auf Konfliktprävention setzt und in dem sich Irland zur Förderung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollbemühungen verpflichtet (CFFP et al., 2020).

Dieses Silodenken resultiert vor allem aus der fehlenden Anerkennung der internationalen Gemeinschaft, dass eine wirksame Konfliktprävention die Entmilitarisierung unserer Sicherheitsstrukturen erfordert (in Anlehnung an Kapur und Rees, 2019). Im vorliegenden Policy Brief werden deshalb zunächst die geschlechtsspezifischen Dimensionen der Verbreitung konventioneller Waffen dargelegt. Im Anschluss formuliert der Policy Brief konkrete Politikempfehlungen dahingehend, wie die Bundesregierung ihre Rüstungsexportkontrolle besser mit der WPS-Agenda in Einklang bringen kann.

II.1 Geschlechtsspezifische Folgen von der Verbreitung konventioneller Waffen

Die Verbreitung von Waffen wirkt sich je nach Geschlecht, Gender und/oder sexueller Orientierung unterschiedlich auf den oder die Einzelne*n aus (Reaching Critical Will, 2020). Während mehr als 80 Prozent der Todesopfer von Waffengewalt und bewaffneter Konflikte Männer sind, leiden Frauen, Mädchen und nicht genderkonforme Personen unverhältnismäßig stark unter geschlechtsspezifischer Gewalt (Gender-based violence, GBV) (Acheson, 2020). Geschlechtsspezifische Gewalt – d. h. Gewalt, die aufgrund des Geschlechts und/oder der gesellschaftlich konstruierten Geschlechterrolle einer Person, einschließlich ihrer sexuellen Orientierung, ihrer Geschlechteridentität oder ihrer angeblich nicht konformen Verhaltensweise, gegen sie gerichtet wird – entsteht durch ungleiche

Machtverhältnisse in unseren Gesellschaften und ist die häufigste Form von Gewalt der Welt (Chinkin, 1991 und Gerome, 2016). Geschlechtsspezifische Gewalt gibt es in jeder Gesellschaft– sowohl in Zeiten des Konflikts als auch des Friedens. Ihre Formen sind vielfältig: Es gibt sexualisierte Gewalt (z. B. Zwangsprostitution), körperliche Gewalt (z. B. Gewalt gegen Beziehungspartner), emotionale und psychische Gewalt (z. B. Demütigung) sowie sozio-ökonomische Gewalt (z. B. Verweigerung wirtschaftlicher, bürgerlicher oder politischer Rechten) (Gerome, 2016). Geschlechtsspezifische Gewalt wirkt sich in erheblichem Maße auf die menschliche Sicherheit von Frauen aus. Sie ist zugleich Ausdruck der strukturellen Gewalt gegen Frauen und hält diese aufrecht: Zwischen geschlechtsspezifischer Gewalt und der „Feminisierung von Armut, der transnationalen Ausbeutung von Arbeitskräften, der Liberalisierung des Handels, der Einschränkung der sexuellen und reproduktiven Rechte von Frauen und der Kontrolle ihrer Mobilität besteht ein nachweislich enger Zusammenhang“ (True, 2010, S.58).

Die Verbindung von Waffen und geschlechtsspezifischer Gewalt ist eindeutig: Weltweit werden durchschnittlich 30 Prozent aller Femizide durch Schusswaffen verübt und in Ländern mit einer hohen Femizidrate liegt der Anteil an Femiziden durch Schusswaffen signifikant höher (Small Arms Survey, 2012). Der Zusammenhang zwischen Klein- und Leichtwaffen (small arms and light weapons, SALW) und geschlechtsspezifischer Gewalt erhält international immer mehr Aufmerksamkeit. Es ist allerdings wichtig anzumerken, dass mit *allen* Arten konventioneller Waffen, wie z.B. auch Drohnen, geschlechtsspezifische Gewalt ausgeübt oder erleichtert (facilitate) werden kann (Acheson, 2020).

2014 verabschiedete die internationale Gemeinschaft den Vertrag über den Waffenhandel, in dem der Zusammenhang zwischen dem internationalen Waffenhandel und geschlechtsspezifischer Gewalt erstmals anerkannt wurde. Laut dem Vertrag sind alle Vertragsstaaten verpflichtet, „das Risiko [zu berücksichtigen], dass die konventionellen Waffen [auf die sich der ATT bezieht] dazu verwendet werden, schwerwiegende Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt oder schwerwiegende gewalttätige Handlungen gegen Frauen und Kinder vorzunehmen oder zu erleichtern“ (ATT, Art. 7.4). Entscheidend ist hier der Hinweis, dass sich der Waffenhandelsvertrag auf ein breites – auch indirektes – Einsatzspektrum konventioneller Waffen bezieht und nicht nur auf Gewalt, die direkt mit Waffen verübt wird (Control Arms und IHRC, 2019). Wie im *Oxford Commentary* zum ATT erläutert, können Waffen geschlechtsspezifische Gewalt erleichtern, auch wenn sie nicht unmittelbar zur Verübung der Gewalttat selbst verwendet werden (Casey-Maslen et al., 2016, Abs. 7.35). Gemeint sind hier beispielsweise Situationen, in denen bewaffnete Gefängniswärter*innen sexualisierte Gewalt von (unbewaffneten) Gefangenen gegenüber anderen Gefangenen erleichtern, indem sie die Überlebenden daran hindern, sich aus der Situation zu befreien (Control Arms und IHRC, 2019). Die konsequente Implementierung des Vertrags über den Waffenhandel wäre daher ein wichtiger Beitrag zu einer wirksameren, gendersensiblen Konfliktprävention entsprechend der Forderung der WPS-Agenda.

II.II Überrepräsentanz von Männern in Abrüstungs- und Rüstungs(export)kontrollprozessen

Eine zweite Genderdimension des internationalen Waffenhandels ist die starke Unterrepräsentation von Frauen und von Waffengewalt betroffener Menschen in internationalen Abrüstungs- und Rüstungs(export)kontrollprozessen. Eine Studie des *United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)* aus dem Jahr 2019 ergab, dass bei diplomatischen Treffen über Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung 80 Prozent der Teilnehmer*innen Männer sind und dass „der Anteil der Frauen mit steigender Bedeutung der Position sinkt“ (Hessmann Dlaqua et al., 2019, S.5-6). Deutschland ist hier keine Ausnahme: Die deutsche Delegation zur *Fifth Conference of States Parties (CSP5) to the Arms Trade Treaty* im Jahr 2019 bestand aus sieben Männern und drei Frauen (CSP5, 2019b). Diese Überrepräsentation von Männern verletzt die politischen Rechte von Frauen und nicht genderkonformer Personen und zementiert Genderstereotype insofern, als dass Frauen hauptsächlich

als Opfer gesehen werden und weniger als Expertinnen für Rüstungs(export)kontrolle oder auch als Täterinnen, die Waffengewalt ausüben können (Reaching Critical Will, 2020). Darüber hinaus werden internationale Debatten „über Waffen und Krieg fast nie von denjenigen geführt oder zumindest bedeutend mitgestaltet, die täglich mit der Realität von Krieg und Waffengewalt in Berührung kommen“ (Acheson, 2020, S. 154). Andererseits erlaubte es die internationale Staatengemeinschaft der Waffenindustrie in den letzten Jahren, sich stärker an solchen Foren und generell an Diskussionen über Sicherheit und Verteidigung zu beteiligen. Ein Beispiel dafür ist die *Group of Personalities on Defence Research*, die als Beratungsgremium die Agenda für ein EU-weites Militärforschungsprogramm festlegt. Von ihren sechzehn Mitgliedern haben zehn eine Verbindung zur Waffenindustrie (Vranken, 2018).

Die Unterrepräsentanz von Frauen und von Betroffenen bewaffneter Gewalt erlaubt es Regierungen, sich weiterhin hauptsächlich auf „Theorien strategischer Stabilität“ (Minor, 2015, S. 711) zu konzentrieren, anstatt sich mit den Auswirkungen von Waffen und bewaffneter Gewalt auseinanderzusetzen. Der *Humanitarian Initiative*, einem gemeinsamen Vorstoß verschiedener zivilgesellschaftlicher Organisationen wie der *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN)* und einer Gruppe von Nicht-Atomwaffenländern, ist es jedoch gelungen, die humanitären Folgen von nuklearen Angriffen oder Unfällen stärker in den Fokus internationaler Diskussionen um nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung zu rücken, die sich bis vor Kurzen fast ausschließlich auf (staatliche) Sicherheit durch Abschreckung konzentrierten (in Anlehnung an ebd.). Entscheidend für den Erfolg der *Humanitarian Initiative* waren die Erfahrungsberichte von Überlebenden der Bombenangriffe auf Hiroshima und Nagasaki und die Einschätzungen von Ersthelfer*innen eines potentiellen nuklearen Angriffs oder Unfalls (in Anlehnung an ebd.). Aus diesen Gründen waren zivilgesellschaftliche Akteur*inne, die den ATT-Prozess begleiteten, sehr unzufrieden damit, dass die Themen Partizipation von Frauen und Opferhilfe aus der endgültigen Fassung des Vertrags über den Waffenhandel gestrichen wurden (Acheson und Butler, 2019).

II.III Waffen und Macht

Das Ausblenden der humanitären Folgen von Waffengewalt trägt zu einer weiteren Genderdynamik des internationalen Waffenhandels bei, indem es unser gegendertes Verständnis von Sicherheit verstärkt. Unser Verständnis von Sicherheit – wie alle anderen politischen und gesellschaftlichen Aktivitäten und Konzepte – sind gegendert, d.h. sie werden hierarchisch kategorisiert und bewertet, basierend auf den gesellschaftlich vorherrschenden Assoziationen von Maskulinität und Femininität. (Cohen, 2013). In den meisten Kulturen ist Männlichkeit positiv konnotiert und mit Stärke verbunden, während Feminität oft mit Schwäche verbunden und negativ konnotiert ist. In dieser gegenderten Vorstellung gilt Aufrüstung als Zeichen von Stärke, Rationalität und Macht – Abrüstung hingegen als Zeichen von Schwäche, Naivität und unrealistischem Denken (Reaching Critical Will, 2020). Waffen gelten demnach als Synonym für Macht – und Macht als eng verbunden mit Waffen und Waffengewalt. Dieses gegenderte Verständnis fußt auf dem Konzept der sogenannten ‚gewaltsamen Maskulinität‘, in dem Mann-sein mit der Bereitschaft und Fähigkeit verbunden wird, (bewaffnete) Gewalt auszuüben, um Schutzbedürftige (z. B. Frauen) zu schützen. Aus Angst, als schwach angesehen zu werden, fällt es vielen Regierungen daher schwer, sich engagiert für Rüstungs(export)kontrolle und Abrüstung einzusetzen.

Auch deswegen ist es so wichtig, das Verhältnis zwischen innerstaatlicher Geschlechtergerechtigkeit und der Friedfertigkeit eines Landes zu betonen. Denn feministische Forschung zeigt: Je „stärker die innerstaatliche Geschlechtergerechtigkeit, desto höher die Wahrscheinlichkeit inner- und zwischenstaatlicher Konflikte“ (Rees und Kapur, 2019, S. 138; in Anlehnung an Hudson et al., 2008/2009), sowie von Instabilität oder Terrorismus (Hudson, 2020). Auch die quantitative Forschung von Caprioli (2000) bestätigt, dass sich die innerstaatliche Geschlechtergerechtigkeit befriedend auf

das internationale Verhalten eines Staates auswirkt. Das liegt u.a. daran, dass Gender ein wichtiges Leitbild dafür ist, wie eine Gesellschaft mit Unterschieden zwischen einzelnen Personen und Gruppen umgeht (Hudson et al., 2012): Hält eine Gesellschaft es für legitim, Frauen (wohl die ersten „Anderen“³) unterzuordnen, zu diskriminieren und ihnen Gewalt anzutun, ist diese Gesellschaft auch eher bereit, die Unterordnung, Diskriminierung von und Gewalt gegen andere Staaten, Nationen und Völker zu befürworten (Hudson et. al, 2012). Und: dadurch, dass der Staat auf der internationalen Ebene Konflikte mit Gewalt löst, legitimiert er auch Gewalt zu Hause und erschwert es Frauen und nicht genderkonformen Menschen, sich gegen Geschlechterungerechtigkeit zu wehren (WILPF, 2014; Charlesworth und Chinkin, 2000). Staaten, die sich glaubhaft für Friedenssicherung und internationale Sicherheit einsetzen wollen, sollten sich deshalb darauf konzentrieren, Geschlechtergerechtigkeit, Abrüstung- und Rüstungs(export)kontrolle zu priorisieren, anstatt aufzurüsten und Rüstungsgüter zu exportieren.

III Zukunftsperspektive: Die Synergien zwischen Rüstungs(export)kontrolle, Abrüstung und der Agenda für „Frauen, Frieden, Sicherheit“ müssen gestärkt werden.

Zwanzig Jahre Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“ liegen bereits hinter uns. Am Anfang des dritten Jahrzehnts hat die internationale Gemeinschaft nun die Chance, die Weichen neu zu stellen und die Reduzierung des internationalen Waffenhandels sowie den Einsatz für internationale Rüstungskontrolle und Abrüstung zu priorisieren – um damit auch die Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“ entscheidend voranzubringen. Wie im Vertrag über den Waffenhandel gefordert, muss dafür zunächst das Risiko, dass exportierte Rüstungsgüter dazu eingesetzt werden, geschlechtsspezifische Gewalt auszuüben oder zu erleichtern, umfassend berücksichtigt werden. In einem zweiten Schritt muss der Export von Waffen, die im Zusammenhang mit geschlechtsspezifischer Gewalt bekanntlich besonders häufig zum Einsatz kommen (wie Klein- und Leichtwaffen), beendet werden und damit begonnen werden, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen des internationalen Waffenhandels auch jenseits von geschlechtsspezifischer Gewalt anzuerkennen. Und schließlich muss die internationale Gemeinschaft die nötigen Schritte für ein Ende des internationalen Waffenhandels einleiten. Im nächsten Abschnitt werden diese Maßnahmen in Bezug auf Deutschland näher erläutert.

...und was Deutschland tun kann

III.I Politische Ambiguität: Die Bundesregierung zwischen Engagement für Geschlechtergerechtigkeit und fehlender Bereitschaft, Rüstungsexporte einzuschränken

Deutschland hat sich in den letzten Jahren verstärkt für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“ eingesetzt. Deren Kern ist „die Prävention bewaffneter Konflikte und die Rückbildung der eskalierenden Militarisierung, die in unseren Häusern, Gemeinschaften und Nationen für weniger anstatt für mehr Sicherheit sorgt“ (Global Study, 2015, S. 194). Dass die Verbreitung konventioneller Waffen beispiellose Auswirkungen auf Frauen und Mädchen haben kann, wird in mehreren WPS-Resolutionen anerkannt. Viele dieser Resolutionen – darunter auch die von Bundesregierung eingebrachte Resolution 2467 (2019) – nehmen ausdrücklich Bezug auf den Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty, ATT). Als ATT-Vertragsstaat ist Deutschland verpflichtet, den Export konventioneller Waffen zu verweigern, wenn ein Risiko besteht, dass diese Waffen „dazu verwendet werden, schwerwiegende Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt oder schwerwiegende gewalttätige Handlungen gegen Frauen und Kinder vorzunehmen oder zu erleichtern“ (ATT, Art. 7.4). Deutschland ist nach wie vor der viertgrößte Waffenexporteur der Welt

³ Das Konzept „Othering“ bezieht sich, unter anderem, auf Diskurse, die zu einer Abgrenzung zwischen „uns“ und „den anderen“ führt, die oft verbunden sind mit einem moralischen und politischen Urteil über die Überlegenheit bzw. Unterlegenheit von „uns“ gegenüber „den anderen“ (Dervin, 2015). Der englische Begriff „Othering“ geht auf Edward Said (1978) zurück.

und hat in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder Waffenexporte genehmigt, die gegen internationale Menschenrechtsnormen und das humanitäre Völkerrecht verstoßen (SIPRI, 2020; Wisotzki, 2020). Das Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt wird in den Risikoabschätzungen für Rüstungsexporte nur unzureichend berücksichtigt (Bernarding und Lunz, 2020). Außerdem hat Deutschland in seinem aktuellen Nationalen Aktionsplan zu WPS – anders als Irland beispielsweise – weder Konfliktprävention noch Rüstungs(export)kontrolle als einen Schwerpunktbereich definiert (CFFP et al., 2020).

Indem die Bundesregierung das Risiko für geschlechtsspezifische Gewalt in ihrer Exportkontrollpolitik nur unzureichend berücksichtigt und verkennt, dass die Implementierung der WPS-Agenda eng mit Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen verbunden ist, untergräbt sie ihr eigenes Ziel, Frauenrechte international zu stärken und Geschlechtergerechtigkeit zu fördern. Die Bundesregierung muss daher ihre Rüstungsexportkontrolle mit beiden Zielen – der Umsetzung der WPS-Agenda einerseits und der allgemeinen Förderung der Geschlechtergerechtigkeit andererseits – in Einklang bringen. Im letzten Schritt bedeutet das, Waffenexporte in jegliche Länder, einschließlich EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Länder, einzustellen und internationale Bemühungen für Rüstungskontrolle und Abrüstung rückhaltlos zu unterstützen.

Wohlwissend, dass es sich hierbei um einen langfristigen Prozess handelt, definiert der Policy Brief konkrete Empfehlungen, wie Deutschland a) das Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt in seinem bestehenden Rüstungsexportkontrollsystem kurzfristig hinreichend berücksichtigen kann; b) wie Deutschland sein Rüstungsexportkontrollsystem jenseits der Beachtung des Risikos geschlechtsspezifischer Gewalt mittelfristig gendersensibler gestalten kann; und c) wie Deutschland einen Rahmen dafür schaffen kann, Rüstungsexporte langfristig zu beenden.

III.I.I Kurzfristig: Das Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt umfassend in der deutschen Rüstungsexportkontrolle berücksichtigen⁴

Die Bundesregierung sollte

- das Risiko geschlechtsspezifischer Gewalt als eigenständiges Kriterium in den *Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern* auführen und bei der menschenrechtlichen Folgeabschätzung von Rüstungsexporten verpflichtend berücksichtigen (Bernarding und Lunz, 2020).
- in Zusammenarbeit mit feministischer Zivilgesellschaft die Formulare für die jährlichen Menschenrechtsberichte der Botschaften, die die Risikoabschätzungen für Rüstungsexporte informieren, um konkrete Fragen und Indikatoren zu folgenden Punkten erweitern:
 - a) Verbreitung jeder Form von geschlechtsspezifischer Gewalt im Empfängerland;
 - b) Häufigkeit von geschlechtsspezifischer Gewalt im Empfängerland, die mit Waffen verübt wird oder durch Waffen erleichtert wird, und
 - c) Kapazitäten des Empfängerlands zur Vorbeugung und strafrechtlicher Verfolgung von geschlechtsspezifischer Gewalt (Control Arms, 2018).⁵
- bei der menschenrechtlichen Folgeabschätzung feministisches Fachwissen aus der Zivilgesellschaft berücksichtigen.⁶
- bei menschenrechtlichen Folgeabschätzungen, auch das Risiko, dass Rüstungsexporte geschlechtsspezifische Gewalt *erleichtern* (facilitate) können, berücksichtigen – wie im Vertrag über den Waffenhandel vorgesehen (Bernarding und Lunz, 2020).

⁴ Mehr Informationen zu dieser Frage finden sich in der von Greenpeace beauftragten Studie „Export von Gewalt und Ungleichheit“ von Bernarding und Lunz (2020).

⁵ Control Arms (2018), Gerome (2016), ECCHR und WILPF (2017) geben einen Überblick über mögliche die Indikatoren und Fragen.

⁶ Control Arms (2018), Gerome (2016), ECCHR und WILPF (2018) bieten einen guten Überblick hilfreicher Quellen und Informationen.

- sicherstellen, dass – entsprechend den Empfehlungen der *Fifth Conference of States Parties (CSP5) to the Arms Trade Treaty* – alle deutschen Delegationen zu Rüstungs(export)kontroll- und Abrüstungstreffen auf allen Ebenen geschlechterparitätisch besetzt sind und über Expertise zu Gender und geschlechtsspezifische Gewalt verfügen. Zudem sollte die Bundesregierung proaktiv und regelmäßig Auskunft darüber geben, inwiefern geschlechtsspezifische Gewalt in der deutschen Rüstungsexportpolitik berücksichtigt wird und länderübergreifendes Lernen gezielt fördern (CSP5, 2019) (Bernarding und Lunz, 2020).
- die Zivilgesellschaft und Überlebende bewaffneter Gewalt dabei unterstützen, nationale und internationale Abrüstungs- und Rüstungs(export)kontrollprozesse mitzugestalten, sowie über die Verbindungen zwischen geschlechtsspezifischer Gewalt, Geschlechtergerechtigkeit und dem internationalen Waffenhandel zu informieren.⁷
- verpflichtende Schulungen zu der Verbindung von geschlechtsspezifischer Gewalt und dem internationalen Waffenhandel für alle Botschaftsangestellten, Referent*innen und Beamt*innen aller Ministerien und Bundesbehörden, die an Rüstungsexportkontrolle beteiligt sind, organisieren.
- die Bedeutung gendersensibler Risikoabschätzungen für Rüstungsexporte gegenüber anderen EU-Mitgliedstaaten wiederholt betonen.
- seiner besonderen Verantwortung gegenüber Überlebenden geschlechtsspezifischer und anderer Formen von Gewalt, die mit deutschen Waffen ermöglicht wurden wurde, sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten nachkommen. Dazu gehören der Schutz der Zivilbevölkerung und gendersensible Friedensförderung und Humanitäre Hilfe in Konflikten sowie gendersensible Wiederaufbauarbeit nach gewaltsamen Konflikten, bei denen deutsche Waffen zum Einsatz kamen und Unterstützung für Überlebende von Beziehungsgewalt in Nichtkonfliktregionen.

III.I.II Mittelfristig: Die deutsche Rüstungsexportkontrolle über das Risiko von GBV hinaus gendersensibler gestalten

Die Bundesregierung sollte

- ein einheitliches und gendersensibles Rüstungsexportkontrollgesetz erarbeiten und umsetzen, welches das Kriegswaffenkontrollgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz und die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern inhaltlich aufgreift und ersetzt.
- verpflichtende Schulungen zu der Verbindung zwischen Geschlechtergerechtigkeit und dem internationalen Waffenhandel für alle Botschaftsangestellten, Referent*innen und Beamt*innen aller Ministerien und Bundesbehörden, die zu den Themen Rüstungs(export)kontrolle, Abrüstung und der WPS-Agenda arbeiten, organisieren.
- sicherstellen, dass der dritte Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der WPS-Agenda ein Schwerpunkt auf Konfliktprävention legt, inklusive konkreten Zusagen für eine wirklich restriktive Rüstungsexportpolitik, die unter anderem ein Ende des Exports von Klein- und Leichtwaffen sowie der dazugehörigen Munition vorsieht (in Anlehnung an CFFP et al., 2020).
- sicherstellen, dass für alle Rüstungsexporte in EU-, NATO- und NATO-gleichgestellte Länder verpflichtend eine umfassende gendersensible menschenrechtliche Folgeabschätzung erfolgt, im Einklang mit internationalen Menschenrechtsnormen und dem humanitären Völkerrecht (in Anlehnung an Bernarding und Lunz, 2020).
- sicherstellen, dass die Gründe für die Verweigerung von Exportgenehmigungen in ihren jährlichen Rüstungsexportberichten angegeben werden sowie, dass geschlechtsspezifischen Gewalt als ein eigenes Kriterium in den Berichten aufgeführt wird (Bernarding und Lunz, 2020).

⁷ In Anlehnung an Vorschläge von Verity Coyle.

- sich auf EU-Ebene für eine einheitliche Auslegung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts sowie für einen Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen den Gemeinsamen Standpunkt einsetzen (Besch und Oppenheim, 2019).

III.I. III Langfristig: Deutsche Rüstungsexporte einstellen

Die Bundesregierung sollte

- eine Strategie für ein Exportende von deutschen Waffen, militärischer Ausrüstung, Technologie und militärischen Wissens sowie Unterstützung deutscher Tochterfirmen erarbeiten und umsetzen, mit einem klaren Zeitplan und klaren Meilensteinen.
- in einem inklusiven Prozesse einen umfassenden politischen Maßnahmenkatalog für eine Konversion deutscher Rüstungsgüter definieren.
- sich auf EU-Ebene für eine Entmilitarisierung der EU-Sicherheitspolitik einsetzen und dafür werben, dem Einfluss der Rüstungsindustrie in Brüssel ein Ende zu setzen.⁸
- eine Führungsrolle bei der Abschaffung des internationalen Waffenhandels spielen und die Verbindung zwischen dem internationalen Waffenhandel, geschlechtsspezifischer Gewalt und Geschlechterungerechtigkeit regelmäßig in Stellungnahmen und Reden hervorheben.

Autorinnen: Nina Bernarding, Kristina Lunz und Simone Wisotzki

Übersetzung: Katharina Polig

Design: Marissa Conway

⁸ Für mehr Informationen über die Auswirkungen einer feministischen Außenpolitik der EU auf europäische Rüstungsexporte siehe Bernarding und Lunz (2020b).

IV Bibliographie

Acheson, R. (2020). Gender-Based Violence and the Arms Trade. *Global Responsibility to Protect*, 12, 139-155.

Acheson, R. and Butler, M. (2019). WPS And Arms Trade Treaty. *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, Oxford: Oxford University Press, 690-698.

Arms Trade Treaty (2014). Abgerufen von: https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_English/ATT_English.pdf?templateId=137253 [Aufgerufen am 12. Oktober 2020].

Bernarding, N. and Lutz K. (2020b). A Feminist Foreign Policy for the European Union. *The Greens/EFA*. Abgerufen von: <https://static1.squarespace.com/static/57cd7cd9d482e9784e4ccc34/t/5ef48af0dbe71d7968ded22b/1593084682210/Feminist+Foreign+Policy+for+the+European+Union+-+Centre+for+Feminist+Foreign+Policy.pdf> [Aufgerufen am 26. Oktober 2020].

Bernarding, N. and Lutz, K. (2020). Exporting violence and inequality? The link between German Arms Exports and Gender-Based Violence. *Greenpeace*. Abgerufen von: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/exporting-violence-and-inequality-report> [Aufgerufen am 9. November 2020].

Besch, S., Oppenheim, B. (2019). Up in arms: Warring over Europe's arms export regime. Abgerufen von: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2019/arms-warring-over-europes-arms-export-regime> [Aufgerufen am 12. Oktober 2020].

CAAT, 2020. Small arms and Ammunition exported or approved by Germany to United States since 2018 [online]. Abgerufen von: https://caat.org.uk/data/exports-eu/dashboard?metric=hybrid&origin=germany&destination=united-states&rating=ml1,ml3&year_from=2018 [Aufgerufen am 12. November 2020].

Caprioli, M. (2000). Gendered conflict. In: *Journal of Peace Research*, 37/1, 51-68.

Casey-Maslen, S., Clapham, A., Giacca, G., Parker, S. (2016). *The Arms Trade Treaty. A Commentary*. Oxford Commentaries on International Law.

CFFP et al. (2020). *The Women, Peace and Security Agenda. Implementation Matters*. Abgerufen von: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/briefings> [Aufgerufen am 23. Oktober 2020].

Charlesworth, H. and Chinkin, C. (2000). *The Boundaries of International Law. A Feminist Analysis*. Melland Schill Studies In International Law. (Manchester: Manchester University Press).

Chinkin, C. (1991). *Violence Against Women. The Legal Response*. In: *Women and Rights*, ed. by C. Sweetman. Oxfam UK and Ireland.

Cohen, Carol (2013). *Women & Wars*. Cambridge: Polity Press.

Control Arms (2018). *How to use the Arms Trade to Address Gender-Based Violence. A Practical Guide. A Practical Guide for Risk Assessment*. Abgerufen von: https://controlarms.org/wp-content/uploads/2018/08/GBV-practical-guide_ONLINE.pdf [Aufgerufen am 12. Oktober 2020].

Control Arms and IHRC (2019). *Interpreting the Arms Trade Treaty: International Human Rights Law and Gender-Based Violence in Article 7 Risk Assessment*. Abgerufen von: <https://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2019/04/Interpreting-the-Arms-Trade-Treaty.pdf> [Aufgerufen am 12. Oktober 2020].

CSP5 (2019). *Final Report*. Abgerufen von: [https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/CSP5%20Final%20Report%20(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1)%20-)

[%2030%20August%202019%20\(final\)/CSP5%20Final%20Report%20\(ATT.CSP5.2019.SEC.536.Con.FinRep.Rev1\)%20-%2030%20August%202019%20\(final\).pdf](#) [Aufgerufen am 16. Oktober 2020].

CSP5 (2019b). List of Participants. Abgerufen von: [https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP5_List%20of%20Participants%20\(final\)/ATT_CSP5_List%20of%20Participants%20\(final\).pdf](https://thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/ATT_CSP5_List%20of%20Participants%20(final)/ATT_CSP5_List%20of%20Participants%20(final).pdf) [Aufgerufen am 26 Oktober 2020].

Davies, Sara E. and True, J. (2019). Women, Peace, and Security. A Transformative Agenda? The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security, Oxford: Oxford University Press, 3-14.

Dervin, F. (2015). Discourses of Othering. In K. Tracy, C. Ilie, T. Sandel (Eds.), The International Encyclopaedia of Language and Social Interaction (Vol. Volume 1: A-D). (The Wiley Blackwell-ICA international encyclopaedias of communication). New York, NY: John Wiley & Sons Ltd.

ECCHR and WILPF (2017). Guidelines for the conducting of an arms export risk assessment of gender-based violence. Abgerufen von: https://www.ecchr.eu/fileadmin/Kommentare_Konferenzberichte>Weiteres/Guidelines_Arms_Export_GBV.pdf [Aufgerufen am 12 Oktober 2020].

Everytown (2019). Guns and Violence Against Women: America's Uniquely Lethal Intimate Partner Violence Problem. Abgerufen von: <https://everytownresearch.org/wp-content/uploads/sites/4/2019/10/IPV-for-WEB-112519B.pdf> [Aufgerufen am 12. Oktober 2020].

Global Study (2015). Preventing Conflict. Transforming Justice. Securing Peace. A Global Study on the Implementation of the UN Security Council Resolution 1325. Abgerufen von: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf) [Aufgerufen am 26. Oktober 2020].

Hamilton, C., Naam, N. and Shephard, L. (2020). Twenty Years of Women, Peace and Security National Action Plans: Analysis and Lessons Learned. Abgerufen von: https://www.wpsnaps.org/app/uploads/2020/03/Twenty-Years-of-Women-Peace-and-Security-National-Action-Plans_Report_Final_Web.pdf [Aufgerufen am 26. Oktober 2020].

Hessmann Dalaqua, R., Egeland, K., Graff Hugo, T. (2019). Still Behind the Curve. Gender Balance in Arms Control, Non-Proliferation and Disarmament Policy. Abgerufen von: <https://www.unidir.org/files/publications/pdfs/still-behind-the-curve-en-770.pdf> [Aufgerufen am 23. Juli 2020].

Hudson, V. (2020). Die erste politische Ordnung. A. Klinnert (Ed) Frauen und Frieden (ed., 20-29) WeltTrends, 161.

Hudson, V. M., Ballif-Spanvill, B., Caprioli, M., Emmett, C. F. (2012). Sex and World Peace. Columbia University Press.

Hudson, V.M., Baliff-Spanvill, B, Caprioli, M., McDermott, R., Emmett, C.F. (2008/2009). The Heart of the Matter: The Security of Women and the Security of States. International Security, 33(3), 7-45.

ICRC (2016). Understanding the Arms Trade Treaty from a Humanitarian Perspective. Abgerufen von: <https://shop.icrc.org/download/ebook?sku=4252/002-ebook> [Aufgerufen am 14. Oktober 2020].

Irsten, G. (2019). How Feminist is the Swedish Feminist Foreign Policy? [online]. Abgerufen von: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/journal/2019/11/11/how-feminist-is-the-swedish-feminist-foreign-policy> [Aufgerufen am 26. Oktober 2020].

Kapur, B., Rees, M. (2019). WPS and Conflict Prevention. The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security, Oxford: Oxford University Press, 135-147.

- Minor, E. (2015). Changing the discourse on nuclear weapons: The humanitarian initiative. *International Review of the Red Cross*, 97 (899), 711–730. Abgerufen von: https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irc97_12.pdf [Aufgerufen am 16. Juli 2020].
- Müller-Henning, M (2012). Disarmament and Arms Control Showdown at the UN in 2012? ATT Negotiations, UNPoA Review, and WMDFZ-ME Conference. Abgerufen von: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/08751.pdf> [Aufgerufen am 6. November 2020].
- Paull, J. (2018). The Women Who Tried to Stop the Great War: The International Congress of Women at The Hague 1915. In A. H. Campbell (Ed.), *Global Leadership Initiatives for Conflict Resolution and Peacebuilding* (pp. 249-266). (Chapter 12) Hershey, PA: IGI Global.
- PeaceWomen (2020). National-level Implementation [online]. Abgerufen von: <https://www.peacewomen.org/member-states> [Aufgerufen am 6. November 2020].
- Reaching Critical Will (2020). Bringing feminist perspectives to disarmament [online]. Abgerufen von: <https://www.reachingcriticalwill.org/resources/publications-and-research/research-projects/10637-gender-and-disarmament> [Aufgerufen am 09. Oktober 2020].
- Said, Edward W. (2003[1978]). *Orientalism*. London: Penguin Books.
- SIPRI (2020). International arms transfers and developments in arms production [online]. Abgerufen von: <https://www.sipri.org/yearbook/2020/09> [Aufgerufen am 23. Oktober 2020].
- Small Arms Survey (2012). Femicide: A Global Problem. *Small Arms Survey Research Notes*. 14. RAngerufen von: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-14.pdf [Aufgerufen am 12. Juli 2020].
- True, J. (2010). The Political Economy of Violence Against Women. In: *The Australian Feminist Law Journal*, 32, pp.39-59.
- Vranken, B. (2018). How the arms industry is hijacking Europe's defence policy. Abgerufen von: <https://www.alter-eu.org/how-the-arms-industry-is-hijacking-europe%E2%80%99s-defence-policy> [Aufgerufen am 12. Oktober 2020].
- Gerome, R. (2016). Preventing Gender-Based Violence Through Arms Control. Tools and Guidelines to Implement the Arms Trade Treaty and UN Programme of Action. The Women's International League for Peace and Freedom. Abgerufen von: <https://ikff.se/wp-content/uploads/2016/06/preventing-gbv.pdf> [Aufgerufen am 12. Juli 2020].
- Wisotzki, S. (2020). Deutsche Rüstungsexporte in alle Welt? Eine Bilanz der vergangenen 30 Jahre. Abgerufen von: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/2020-07-19_studie_deutsche_ruestungsexporte.pdf [Aufgerufen am 6. November 2020].