



E-PAPER

Die Leitlinien zur Feministischen Außenpolitik des Auswärtigen Amts

Ein Statement aus
feministischer Perspektive

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
GUNDA WERNER INSTITUT
Feminismus und Geschlechterdemokratie



WOMEN FOR WOMEN
INTERNATIONAL

ॐ = (si)² + √α
The Canaan Project



POLIS
180



CFFP THE CENTRE FOR
FEMINIST
FOREIGN POLICY



Die Leitlinien zur Feministischen Außenpolitik des Auswärtigen Amts

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Leitlinie 1 – Friedens- und Sicherheitspolitik	5
Leitlinie 2 – Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement	6
Leitlinie 3 – Menschenrechtspolitik	7
Leitlinie 4 – Klima- und Energieaußenpolitik	8
Leitlinie 5 – Außenwirtschaftspolitik	9
Leitlinie 6 – Auswärtige Kultur- und Gesellschaftspolitik	10
Die fehlende Leitlinie: Migration, Flucht- und Grenzpolitik	11
Fazit	12

Einleitung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass Annalena Baerbock als erste Außenministerin der Bundesrepublik Deutschland eine feministische Gestaltung der Außenpolitik voranbringt und bereits im Vorwort der 2023 veröffentlichten Leitlinien «Feministische Außenpolitik gestalten» klarstellt: «Feministische Außenpolitik (...) stellt sich historischer Verantwortung auch für unsere koloniale Vergangenheit und ist offen, von anderen zu lernen.»

Eine feministische Außenpolitik bietet die große Chance, dem kontinuierlichen internationalen Aufstieg autoritärer Regime die Entwicklung demokratischer Strukturen und Räume entgegenzusetzen. Mit großem Respekt gegenüber der Außenministerin und ihren Mitstreiter*innen erkennen wir an, dass eine feministische Neugestaltung der Außenpolitik eine komplexe Aufgabe darstellt, die angesichts der multiplen Krisen enormen persönlichen Einsatz verlangt – und das, obwohl die Arbeitsbelastungen im Auswärtigen Amt bereits sehr hoch sind. Trotzdem haben sich einige Außenvertretungen schon auf den Weg gemacht, feministische Expertisen proaktiv in die diplomatische Arbeit einzubinden.

Nun gilt es, die begonnene Einbeziehung feministischer Expert*innen zu verstetigen und mithilfe eines intersektionalen und anti-kolonialen Ansatzes weiter auszudifferenzieren. Nur so kann der nötige Kulturwandel gelingen, mit dem feministische Zivilgesellschaft weltweit als Verbündete auf Augenhöhe anerkannt wird.

Das erstmalige Bekenntnis zum Gender Mainstreaming im Auswärtigen Amt zählt zu den großen Verdiensten der Leitlinien. Dass mit den Leitlinien 7 bis 10 Reformen im eigenen Haus angestoßen werden sollen, ist ein wichtiger Schritt und zweifellos die Voraussetzung für eine feministische Außenpolitik. Auch dass das Auswärtige Amt erstmals Gender Budgeting einzuführen beabsichtigt, ist ein Meilenstein. Um diesen Ansatz zu stärken, empfehlen wir, gemeinsam mit Vertreter*innen anderer Ministerien einen Runden Tisch zu gründen, an dem die Zivilgesellschaft ihre Expertise regelmäßig einbringen kann.

Es ist außerdem zu begrüßen, dass etwa mit dem Bekenntnis zur nuklearen Abrüstung, einer Klimaaußenpolitik und dem Verweis auf den Vorrang menschlicher Sicherheit über einen Frauenförderansatz hinausgegangen wird. Des Weiteren ist positiv hervorzuheben, dass die herausragende Rolle der Agenda 1325 für eine feministische Außenpolitik ausdrücklich anerkannt wird. Leider fehlt jedoch ein Vorschlag, wie das Referat OR06 (Menschenrechte, Genderfragen) und etwa die Botschafter*in für die Feministische Außenpolitik zusammenarbeiten sollen. Auch die Partizipation der Zivilgesellschaft bleibt unklar.

Als Akteur*innen, die sich zum Teil seit Jahrzehnten für die Umsetzung der Agenda 1325 einsetzen, liegt uns die strukturelle Verankerung feministischer Prinzipien im Auswärtigen Amt am Herzen. Dafür setzen wir uns mit großem Engagement ein. Leider wurde es

weitgehend versäumt, die Leitlinien mit konkreten Zielsetzungen zu versehen. Es wird nicht festgelegt, was verändert und an welchen Indikatoren diese Veränderung gemessen werden sollen. Zudem fehlen Definitionen zentraler Begrifflichkeiten wie etwa «geschlechtersensibel», «gender-targeted» oder «gender-transformativ». Wir begrüßen jedoch das klare Bekenntnis zu einem intersektionalen Ansatz, wobei noch zu klären ist, wie dieser Ansatz umgesetzt werden soll.

Eine feministische Außenpolitik verlangt eine strukturelle Veränderung von Außenpolitik. Daher ist es unzureichend, vor allem bereits laufende Leuchtturmprojekte aufzulisten. Für den angestrebten Wandel braucht es insbesondere die systematische Berücksichtigung feministischer Expertisen und nicht das ein oder andere Vorzeigeprojekt. In diesem Sinne muss das Auswärtige Amt dringend Finanzierungs- und Förderinstrumente auf die Bedarfe kleinerer, feministischer Organisationen abstimmen. Bislang haben solche Organisationen in Deutschland oder international kaum Zugang zu Förderungen.

Leitlinie 1 – Friedens- und Sicherheitspolitik

Die Leitlinie 1 misst der «Women Peace and Security»-Agenda (ausgehend von der UN-Resolution 1325) eine herausragende Bedeutung bei. Dabei werden transformative und inklusive Ansätze herausgestellt. Positiv hervorzuheben ist darüber hinaus, dass bezüglich geschlechtsspezifischer Gewalt weitgehend auf die Opfer-Begrifflichkeit verzichtet wurde und stattdessen von «Überlebenden» gesprochen wird. Trotzdem werden Gewalt-Betroffene vielfach passiviert und dadurch re-viktimisiert. Eine stärkere Benennung der Expertisen und Handlungsmöglichkeiten von Überlebenden hätte dies vermieden. Auch fehlt der Bezug auf die strukturellen Ursachen geschlechtsspezifischer Gewalt, die für ein Kontinuum sorgen, das über den Kontext bewaffneter Konflikte hinausreicht. Dies aber ist wichtig, um Gewalt zu verhindern und zu überwinden sowie Überlebenden langfristige ganzheitliche Unterstützung anzubieten.

Aus feministischer Perspektive sind eine restriktive Rüstungsexportkontrolle und die Stärkung von Abrüstungsinitiativen zentral. Dies geht über die in den Leitlinien erwähnte «humanitäre» Rüstungskontrolle hinaus. Wenn die feministische Außenpolitik «zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt beitragen» soll, muss die Bundesregierung die nukleare Teilhabe mittelfristig beenden. Es ist ein Fortschritt, dass «gendersensible Ansätze» in die Rüstungsexportkontrolle aufgenommen werden sollen. Allerdings soll bislang bei Rüstungsexporten nur das Risiko berücksichtigt werden, dass mit den Waffen «direkt» geschlechtsspezifische Gewalt ausgeübt werden könnte. Internationales Recht ächtet aber auch die «indirekte» Ausübung. Hier wäre es besser, sich am internationalen Standard zu orientieren.

Leitlinie 2 – Humanitäre Hilfe und Krisenmanagement

In der Leitlinie 2 verpflichtet sich das Auswärtige Amt zu einer vollständig gendersensiblen Umsetzung der humanitären Mittel. Dies ist sehr zu begrüßen. Allerdings bleibt offen, wie «gendersensibel» oder auch «gender-targeted» definiert werden. Auch der Einfluss historisch gewachsener Machtstrukturen sowie die Rolle gender-transformativer Ansätze in der humanitären Hilfe bleiben unklar. Eine rechte-basierte, bedarfsgerechte und an den humanitären Prinzipien orientierte Nothilfe muss transformativ angelegt sein, um einer feministischen Außenpolitik gerecht zu werden.

Es wurde insgesamt versäumt zu definieren, wie die «3Rs» (Repräsentation, Rechte, Ressourcen) in der humanitären Hilfe umgesetzt werden sollen. Frauenrechts- und frauengeführte Organisationen spielen keine Rolle. Die Leitlinien haben außerdem die Chance verpasst, die bisherigen Leerstellen der Lokalisierungsdebatte hinsichtlich der Geschlechtergerechtigkeit zu adressieren.

Die angekündigte humanitäre Strategie sowie die humanitäre Gender-Strategie sollten die oben genannten Lücken dringend schließen.

Leitlinie 3 – Menschenrechtspolitik

In der Leitlinie 3 unterstützt das Auswärtige Amt ausdrücklich die Einhaltung der Istanbul-Konvention («Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt») und bekundet den politischen Willen, erreichte Standards konsequent zu verteidigen und für ihre Fortentwicklung einzutreten. Dies ist eine wichtige und begrüßenswerte Zielsetzung, die den normen- und regelbasierten Ansatz von feministischer Menschenrechtspolitik unterstreicht.

Umso enttäuschender ist es, dass das Recht auf sicheren Schwangerschaftsabbruch nicht explizit erwähnt wird. Angesichts der gesundheitsschädigenden bis tödlichen Folgen unsachgemäßer Abbrüche ist dies ein grobes Versäumnis. Die Verwirklichung sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte ist nach internationalem Recht verpflichtend. Keine Aussage zu diesem Thema zu treffen widerspricht der Ankündigung, sich anti-feministischen Bewegungen entschieden entgegenzusetzen zu wollen.

Es ist konsequent und sehr wichtig, den Einsatz für die Rechte von LSBTIQ+-Personen als integralen Teil feministischer Außenpolitik zu begreifen. Daher gilt es, jede Maßnahme daraufhin zu prüfen, ob sie die Rechte von LSBTIQ+-Personen tatsächlich stärkt.

Wir werben dafür, dass auch das Auswärtige Amt darauf hinwirkt, dass Wiedergutmachungsmaßnahmen für die im Rahmen der deutschen Kolonialherrschaft verübten Menschenrechtsverletzungen geleistet werden. Das betrifft insbesondere den bereits von der Bundesregierung als Genozid anerkannten Völkermord an den Herero und Nama in Namibia.

Leitlinie 4 – Klima- und Energieaußenpolitik

Leitlinie 4 erkennt die besondere Rolle von Frauen und marginalisierten Gruppen sowohl als Betroffene wie auch als Akteur*innen in der Klimakrise an und bekräftigt die Notwendigkeit des Ausstiegs aus den fossilen Energien. Dies ist zu begrüßen. Statt bei einer geschlechtersensiblen Klimakonfliktanalyse stehen zu bleiben, müssten die Leitlinien jedoch die verheerenden Konsequenzen einer fossilen und konservativen Klimasicherheitspolitik beleuchten, transformative Lösungen aufzeigen und Schritte zu mehr Klimagerechtigkeit vorantreiben.

Deutschlands Verantwortung für vergangene und aktuelle Emissionen, das Bekenntnis zu einer ambitionierten Klimafinanzierung einschließlich der Finanzierung von Loss & Damages, der Schutz von Klimamigrant*innen und -vertriebenen sowie der Schutz von Klima- und Umweltaktivist*innen fehlen vollständig.

Eine feministische Klima- und Energieaußenpolitik muss darüber hinaus eine anti-koloniale Energietransformation vorantreiben und sich dafür einsetzen, dass insbesondere marginalisierte Gruppen sowie von der Klimakatastrophe Betroffene systematisch bei der Bekämpfung der Folgen beteiligt werden. Initiativen wie JETPS und AOSIS-Rettungsprogramme müssen unterstützt werden.

Zuletzt darf es nicht zu einer weiteren «Versicherheitlichung» der Klimaaußenpolitik kommen. Es muss eine klare Anerkennung der klimabedingten Einflüsse auf Konflikte geben. Interventionen sollten dementsprechend an den Konfliktursachen ansetzen. Lokale und feministische Lösungen müssen in den Vordergrund gerückt und aktiv unterstützt werden.

Leitlinie 5 – Außenwirtschaftspolitik

Leitlinie 5 nennt wichtige Maßnahmen, etwa das Economic Empowerment, um gleiche wirtschaftliche Teilhabe für «Frauen und marginalisierte Personen» zu ermöglichen. Dass die existierende ökonomische Ungleichheit als ein Sicherheitsrisiko anerkannt wird, ist ausdrücklich zu begrüßen. Schade ist jedoch, dass die dafür nötige Stärkung von Arbeitnehmer*innenvertretungen unerwähnt bleibt.

Der angekündigte Einsatz für eine geschlechtergerechte und diskriminierungsfreie digitale Welt ist ebenfalls wichtig. Jedoch muss sich eine feministische Außenwirtschaftspolitik für gendersensible internationale Regulierung auch über digitale Fragen hinaus einsetzen. Der ambitionierte Einsatz für den UN Binding Treaty, ein geschlechtergerechtes europäisches Lieferkettengesetz, geschlechtergerechte Handelsabkommen und die Umsetzung der ILO-Konventionen sind zwingend notwendig.

Obwohl erst 2022 beschlossen, findet sich keine Bezugnahme auf das Bekenntnis der G7 zur feministischen Handelspolitik. Die dringend notwendige Aufwertung von Care-Arbeit und Sozialsystemen wird nicht erwähnt.

Auch die Überwindung von (post-)kolonialen Macht- und Abhängigkeitsstrukturen im internationalen Handels- und Finanzsystem wird nicht angesprochen. Die Zielsetzung der Leitlinie 5 bleibt damit zu vage und baut auf einer Analyse auf, die strukturelle Fragen ausblendet.

Leitlinie 6 – Auswärtige Kultur- und Gesellschaftspolitik

Leitlinie 6 schreibt fest, dass die Sichtbarkeit von marginalisierten Menschen in Kunst, Kultur, Medien und Sport sowie der Schutz gefährdeter Personen in diesem Bereich verbessert werden sollen. Die Goethe-Institute sollen verstärkt als «safe spaces» für vulnerable Gruppen genutzt werden sowie vorhandene Schutzprogramme zum Einsatz kommen. Das sind wichtige Maßnahmen, um zu verhindern, dass Programme zur internationalen Kunst- und Kulturförderung trotz geringerer Mittel wirkungslos werden. Nötig wäre dafür mindestens die Entbürokratisierung der Schutzprogramme, bestenfalls ihr Ausbau.

Mit der Ankündigung, dass diskriminierende Sprache im Lehrmaterial getilgt und die Erforschung deutscher Kolonialgeschichte durch Wissenschaftler*innen aus den ehemaligen Kolonialregionen gefördert werden soll, werden wichtige Forderungen der feministisch orientierten Zivilgesellschaft aufgenommen.

Entscheidend für ein feministisches Umsteuern der auswärtigen Kultur- und Gesellschaftspolitik wird darüber hinaus sein, ob insgesamt gender- und klassenspezifische Barrieren sowie Rassismus und Ableismus systematisch und mit einem intersektionalen Ansatz analysiert und abgebaut werden. Es ist überfällig sicherzustellen, dass auch Menschen mit Care-Verantwortung die Angebote bzgl. Stipendien, Residenzen und Bildung nutzen können. Anders lässt sich die entschiedene Abkehr von einer androzentrischen, patriarchalen und rassifizierenden Kunst- und Kulturförderung nicht bewerkstelligen.

Die fehlende Leitlinie: Migration, Flucht- und Grenzpolitik

Angesichts der seit Jahren steigenden Zahlen von Menschen auf der Flucht, ist es erschütternd, dass weder die daraus resultierenden Herausforderungen noch Positionen zu einer menschenrechtsorientierten Migrationspolitik in den Leitlinien Erwähnung finden.

Immer mehr Menschen müssen aufgrund von Krieg, Gewalt, Armut sowie Folgen der Klimakatastrophe fliehen, werden vertrieben oder verfolgt. Die menschenfeindlichen und auch von Deutschland weithin getragenen Grenzregime an den EU-Außengrenzen hindern Schutzsuchende daran, rechtmäßig Asyl zu beantragen und schaffen Zonen der Rechtlosigkeit und Verelendung. Viele Tausende verlieren auf dem Weg in die Europäische Union ihr Leben. Das Gemeinmachen mit menschenfeindlichen Regimen und Politiken unterläuft den Anspruch, Demokratie weltweit zu stärken, und steht im eklatanten Widerspruch zu einer feministischen Außenpolitik. Zudem ist hinlänglich bekannt, dass Frauen und marginalisierte Gruppen in Situationen von Flucht, Vertreibung und Migration massiven geschlechtsspezifischen Risiken ausgesetzt sind.

Im Rahmen einer feministischen Außenpolitik steht das Auswärtige Amt in der Verantwortung, sich um eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Innenministerium zu bemühen, um eine menschenrechtsbasierte Asyl- und Migrationspolitik zu ermöglichen.

Fazit

Dass sich das Auswärtige Amt unter der Leitung von Bundesministerin Annalena Baerbock und mithilfe des Engagements vieler Mitarbeitenden auf den Weg gemacht hat, diskriminierende Strukturen sowohl international als auch im eigenen Haus weiter abzubauen, ist unbedingt zu begrüßen. Als feministisch orientierte Expert*innen nehmen wir die Aussage ernst, dass die Leitlinien nicht der Abschluss, sondern der Anfang einer nachhaltigen Veränderung sind. Zukünftige Strategien, wie beispielsweise die angekündigte Humanitäre Strategie, sollten genutzt werden, um auszuformulieren, wie die in den Leitlinien skizzierten feministischen Ansätze in der Arbeit des Auswärtigen Amtes verbindlich umgesetzt werden können.

Wir weisen darauf hin, dass die ernsthafte Weiterentwicklung einer feministischen Außenpolitik eine systematische und finanziell unterlegte Einbindung intersektionaler feministischer Expertise braucht – international und insbesondere aus marginalisierten Regionen der Welt, aber auch verstärkt von marginalisierten Gruppen aus Deutschland.

Impressum

Herausgeber*innen: zeichnende Organisationen (siehe Cover)

Redaktion: Anica Heinlein (CARE Deutschland), Dr. Ines Kappert (Gunda-Werner-Institut in der Heinrich-Böll-Stiftung), Franziska Obholzer (International Rescue Committee)

Erscheinungsdatum: Juli 2023

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Covermotiv: © melita (Adobe Stock)

Die Ausführungen und Forderungen dieser Stellungnahme werden von den zeichnenden Organisationen entsprechend ihres jeweiligen Aufgabengebietes und ihrer Zielsetzung getragen. Die Organisationen eint die Intention einer gemeinsamen Stellungnahme aus zivilgesellschaftlicher Perspektive zu einer feministischen Außenpolitik. Dennoch können nicht alle Organisationen jede hier geäußerte Beurteilung, Empfehlung und Forderung vollumfänglich unterstützen.