

Frauen, Frieden und Sicherheit

Zivilgesellschaftliche
Stellungnahme zum
3. Nationalen Aktionsplan
der Bundesregierung

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
GUNDA WERNER INSTITUT
Feminismus und Geschlechterdemokratie

 **care**
Die mit dem CARE-Paket

 **medica mondiale**

CFFP THE CENTRE FOR
FEMINIST
FOREIGN POLICY

 **PLAN**
INTERNATIONAL

 **DSW**
Deutsche Stiftung
Weißerhof

 **AMICA**
Partnerschaft in Krisensituationen

 **UN WOMEN**
DEUTSCHLAND

 **GREENPEACE**

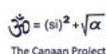
 **RESCUE**

 **DF**
DEUTSCHER
FRAUENFEST

 **Deutscher
Frauenring e.V.**

 **OWEN**

 **The Canaan Project**

 **FRAUEN
NETZWERK
FÜR FRIEDEN**

 **WOMEN FOR WOMEN
INTERNATIONAL**

 **WOMEN FOR WOMEN
INTERNATIONAL**



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Institutionelle Verankerung und Kapazitäten stärken	5
2. Frauen, Frieden und Sicherheit stärken	6
3. Krisenprävention	6
4. Teilhabe	7
5. Schutz und Unterstützung	7
6. Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau	8

Einleitung

Am 24. Februar 2021 verabschiedete die Bundesregierung den 3. Nationalen Aktionsplan (NAP) zur Umsetzung der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit». Gegenüber den beiden vorhergehenden Aktionsplänen stellt dieses Dokument eine deutliche Verbesserung dar. Die Bundesregierung hat sich dabei merklich an Nationalen Aktionsplänen anderer Staaten orientiert, eine vergleichende Studie beauftragt. Auch Forderungen aus dem Policy Briefing des Netzwerkes 1325 – «Die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit. Was zählt ist die Implementierung. Policy Briefing zum Dritten Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung» – fanden teilweise Berücksichtigung. Die sechs gewählten Schwerpunkte – Krisenprävention, Teilhabe, Schutz und Unterstützung; Humanitäre Hilfe; Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Strukturelle Verankerung – begrüßen wir ausdrücklich.

Die Bundesregierung erkennt die Notwendigkeit an, Perspektiven und Expertise von Frauen und Mädchen verstärkt in Friedens- und Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe einzubinden. Dass explizit von einer intersektionalen Perspektive die Rede ist, bedeutet einen wesentlichen konzeptionellen und politischen Fortschritt. Auch werden LGBTI-Personen sowie Männer und Jungen explizit in den Wirkungskreis des Aktionsplans einbezogen. Zusätzlich wird die zunehmende Gefährdung von Frauen und Minderheiten aufgrund des internationalen Demokratieabbaus und der Angriffe auf Frauen- und LGBTI-Menschenrechte (Pushbacks) hervorgehoben und eine besondere Verantwortung der Bundesregierung anerkannt, diese Rechte zu schützen und auszubauen. Dazu gehört laut Bundesregierung auch das Recht auf reproduktive Gesundheit und sexuelle Selbstbestimmung.

Erstmals erkennt die Bundesregierung darüber hinaus explizit an, dass ein gendertransformativer, menschenrechtlicher und intersektionaler Ansatz notwendig ist, um die bislang stockende Implementierung der Agenda 1325 erfolgreich voranzubringen. Zudem wird eine langjährige Forderung der Zivilgesellschaft aufgenommen, einen Mechanismus für Monitoring und Evaluierung der Maßnahmen plus Indikatoren einzuführen, wenngleich es noch Schärfungsbedarf gibt.

Ein weiterer positiver Aspekt des 3. Nationalen Aktionsplans ist das Bekenntnis zum nachhaltigen Wissensaufbau und der institutionellen Verankerung der Agenda. So bekräftigt auch Bundesaußenminister Heiko Maas im Vorwort: «Dabei nehmen wir auch unsere eigenen Strukturen und Kapazitäten in den Blick.» Zudem sichert die Bundesregierung zu, die Agenda im In- und Ausland bekannter zu machen.

Was die bevorstehende Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft in Deutschland angeht, ist die Absicht der Bundesregierung, die Zusammenarbeit weiter systematisch auszubauen, ein wichtiger Schritt. Dieser muss jedoch beinhalten, dass zivilgesellschaftliche

Organisationen auch in die Evaluierung inkludiert werden und eine verlässliche, institutionalisierte Beteiligung zur Erarbeitung des 4. NAPs verankert wird.

Zentralen Verbesserungsbedarf sehen wir strukturell vor allem im Bereich der Finanzierung, die bislang nicht verbindlich geregelt ist. Es werden keine verbindlichen Indikatoren und Zielgrößen formuliert. Außerdem mangelt es an Politikkohärenz, die sich darin ausdrückt, dass die Bundesregierung ihrer Verantwortung nicht nachkommt, die Agenda auch innenpolitisch umzusetzen. Dies muss dringend korrigiert werden.

Auch inhaltlich besteht Verbesserungsbedarf. So verpflichtet sich die Bundesregierung wieder nicht, eine explizite Friedenspolitik zu verfolgen. Sie erkennt u.a. nicht an, dass die Beendigung von Rüstungsexporten sowie eine umfassende Abrüstungspolitik Kernbestandteil von Krisen- und Konfliktprävention sind. Außerdem finden Schutz und bedarfsgerechter Umgang mit Menschen mit Fluchtgeschichte in Deutschland keine angemessene Berücksichtigung. Auch national muss die Bundesregierung Teilhabe und Zugang zur Gesundheitsversorgung und Reproduktiver Gesundheit sicherstellen. Nicht zuletzt die zum Teil katastrophalen Lebensbedingungen in den Ankerzentren sowie Isolation und Unterversorgung in Unterkünften zeigen einen enormen Handlungsbedarf.

1. Institutionelle Verankerung und Kapazitäten stärken

Erstmals hat die Bundesregierung ein eigenes Kapitel zur strukturellen Verankerung der Agenda «Frauen, Frieden und Sicherheit» in den Aktionsplan aufgenommen. Durch gezielte Maßnahmen sollen das Gender Mainstreaming innerhalb der Ressorts gestärkt und Kapazitäten für die praktische Umsetzung der Agenda aufgebaut werden. Dies würde erlauben, dass die Verankerung der Agenda 1325 nicht mehr vor allem vom Engagement einzelner Mitarbeitenden abhängt, sondern zur Querschnittsaufgabe deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Humanitärer Hilfe wird.

Besonders zu begrüßen, ist die Benennung von verbindlichen Ansprechpersonen in deutschen Auslandsvertretungen sowie ausgewählten Referaten innerhalb des Auswärtigen Amts. Dieses Mandat darf jedoch nicht einfach eine Zusatzaufgabe darstellen. Vielmehr müssen hierfür die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden. Zu empfehlen wäre außerdem die Einrichtung spezifischer 1325-Referate in allen Ministerien.

In Bezug auf Krisenregionen ist es zentral, dass der dortigen Zivilgesellschaft auf allen Ebenen systematische, kontinuierliche und transparente Zugänge zur Beteiligung eröffnet werden. Dafür muss sichergestellt werden, dass auch lokale Zivilgesellschaft angemessen unterstützt und informiert wird – etwa über eine angemessene Übersetzung des Nationalen Aktionsplans in die Verkehrssprachen der UN.

Zudem muss eine gendersensible Finanzierung der Umsetzung des Aktionsplans gewährleistet werden. Darüber hinaus ist es notwendig, alle Finanzierungsinstrumente der Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik sowie der Humanitären Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Innenpolitik gendersensibel auszugestalten.

Im angestrebten Monitoring- und Evaluierungsplan müssen dringend Indikatoren und Zielgrößen präzisiert werden. Die bisherige Unverbindlichkeit ist nicht zielführend. Auch fehlt eine Baseline und die Verpflichtung zu einem belastbaren Zwischenbericht, um tatsächliche Veränderungen nachweisen zu können. Für eine international nachvollziehbare Bewertung der Umsetzung des 3. NAPs ist anders als bislang eine unabhängige, externe Evaluierung unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft unabdingbar. Dies zeigen auch Länderbeispiele wie Irland oder Schweiz und die Tatsache, dass aus dem jetzigen Umsetzungsbericht eine Wirkung des 2. NAPs kaum abzuleiten ist.

Insbesondere die strukturellen Maßnahmen müssen noch in dieser Legislaturperiode verankert und institutionalisiert werden, damit das avisierte Gender Mainstreaming überhaupt systematisch begonnen werden kann.

2. Frauen, Frieden und Sicherheit stärken

Im «Kapitel Frauen, Frieden und Sicherheit stärken» gilt es, insbesondere die klare Benennung des systematischen, internationalen Angriffs auf Frauen*rechte, welcher einem Angriff auf Menschenrechte gleichkommt, hervorzuheben. Auch die ausdrückliche Erwähnung der negativen Auswirkungen von Covid-19 auf Frauen und LSBTI-Personen, insb. in Bezug auf Selbstbestimmung und Schutz vor Diskriminierung, sowie das deutliche Bekenntnis zur Verteidigung von sexuellen und reproduktiven Rechten sind hier herauszustellen.

Hier sind die konkreten Maßnahmen und Indikatoren, die im Kapitel genannt sind, durchaus zu begrüßen. Für eine nachhaltige Querschnittsimplementierung des 3. NAP wäre es wünschenswert, dass in den nächsten vier Jahren verstärkt und systematisch daran gearbeitet wird, die Agenda 1325 jenseits einer Fachöffentlichkeit bekannt zu machen.

3. Krisenprävention

Erstmals wurde explizit anerkannt, dass die Agenda 1325 im Kern auch eine Agenda zur Prävention ist. Auch die Anerkennung von Ungleichheiten und Militarisierung von Gesellschaft als konfliktfördernd ist ein Fortschritt. Dass zudem binäre und gewaltfördernde Geschlechterstereotypen abgebaut und positive Männlichkeitsbilder gefördert werden sollen, greift zentrale Forderungen der Zivilgesellschaft auf. Jedoch ist unerlässlich, die direkte Verbindung von sexuellen und reproduktiven Rechten und Krisenprävention nicht nur im Ausland, sondern auch im Inland systematisch zu verankern.

Es ist positiv zu bewerten, dass geschlechtsspezifische Analysen im Bereich von Rüstungs(export)kontrolle sowie Abrüstung berücksichtigt werden. Allerdings dürfen dies allenfalls kurzfristige Maßnahmen darstellen auf dem Weg, deutsche Rüstungsexporte mittelfristig zu beenden. Darüber hinaus fehlt die Verpflichtung, konventionelle als auch nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle zu stärken. Es ist in diesem Zusammenhang unerlässlich, dass die Bundesregierung den Atomwaffenverbotsvertrag ratifiziert.

Die Bundesregierung muss sich dazu verpflichten, das Risiko nicht nur zu prüfen, sondern gar nicht erst Rüstungsgüter zu exportieren, wenn dieses Risiko besteht.

Positiv ist unzweifelhaft, dass Klimaschutzmaßnahmen zukünftig geschlechtergerecht gestaltet werden. Es fehlt jedoch das konkrete Bekenntnis zum Abkommen von Paris. Erneut fehlt die innenpolitische Perspektive. Krisenprävention verlangt das systematische Vorgehen gegen jede Form von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit. Hierzu sind keinerlei Ziele, Maßnahmen oder Indikatoren formuliert.

Außerdem bedauern wir, dass die Bundesregierung sich auch im 3. NAP nicht zu einer expliziten Friedenspolitik bekennt und einen stärkeren Fokus auf zivile Krisenintervention legt. Militärische Strategien sind keine nachhaltigen Instrumente zur Friedensförderung, auch wenn diese geschlechtergerecht ausgestaltet werden.

4. Teilhabe

Im 3. NAP hat sich die Bundesregierung erneut zum Ziel gesetzt, die qualitative und quantitative Teilhabe von Frauen in friedens- und sicherheitspolitischen Prozessen zu stärken. Es ist begrüßenswert, dass sich die Bundesregierung verpflichtet, inklusive Prozessformate und die Teilhabe von Friedensaktivist*innen an informellen und formellen Friedensprozessen zu stärken. Positiv ist außerdem, dass alle gesellschaftlichen Gruppen, einschließlich Menschen mit nicht-binären Geschlechtsidentitäten, an diesen Prozessen beteiligt werden sollen. Hierfür müssen Strategien partizipativ entwickelt werden, die insbesondere die lokale Zivilgesellschaft miteinbeziehen. Es ist ein Fortschritt, dass die Bundesregierung sich erstmals auch dazu verpflichtet, die Inhalte von Friedensprozessen geschlechtergerechter auszugestalten.

Die explizite Unterstützung von Friedensaktivist*innen und Frauenrechtsorganisationen muss sich auch in langfristiger, angemessener und unkomplizierter finanzieller Förderung ausdrücken.

5. Schutz und Unterstützung

Erstmals verankert die Bundesregierung einen ganzheitlichen Ansatz zur langfristigen und traumasensiblen Unterstützung von Überlebenden sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt, der medizinische Versorgung, psychosoziale und rechtliche Beratung sowie Maßnahmen zur Existenzsicherung miteinschließt. Positiv hervorzuheben ist, dass Schwangerschaftsabbrüche und Notfallverhütung ausdrücklich als Teil der Dienstleistungen für die sexuelle und reproduktive Gesundheit genannt sind und die Bereitstellung unterstützt werden soll. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Einbeziehung des sozialen Umfelds, von Gemeinschaften, staatlichen Institutionen und Gesellschaften in die Aufarbeitung der Gewalt vorgesehen. Somit werden die Existenz von Stigmatisierung und transgenerationaler Traumatisierung sowie die notwendige Prävention anerkannt.

Der 3. NAP erkennt das Kontinuum von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt an. Damit konstatiert die Bundesregierung, dass sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt nicht nur als strategisches Mittel der Kriegsführung eingesetzt wird, sondern auch vor, während und nach Konflikten im privaten und öffentlichen Räumen Ausdruck und Folge von geschlechtsspezifischer Ungleichheit ist. Positiv zu bewerten ist, dass die Bundesregierung explizit Menschen mit nicht-binären Geschlechtsidentitäten als

Betroffene von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt anerkennt. Dies ermöglicht die strategische Förderung von umfassenden, bedarfsgerechten Leistungen für Überlebende. Es bleibt jedoch unklar, wie die Bundesregierung einen auf Überlebende zentrierten Ansatz konkret definiert und wie dieser umgesetzt werden soll. Auch fehlt die innenpolitische Perspektive. So sind im 3. NAP kaum Unterstützungs- oder Schutzmaßnahmen für Frauen und Mädchen sowie Menschen mit nicht-binärer Geschlechtsidentität vorgesehen, die vor Krieg und Gewalt nach Deutschland fliehen. Z.B. verpflichtet sich die Bundesregierung nicht dazu, Asylverfahren geschlechtergerecht und traumasensibel auszugestalten, was zur Folge hat, dass Überlebende sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt in der Praxis kaum als Asylgrund geltend machen können.

6. Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau

Im Kapitel Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau wurden wichtige Impulse der Zivilgesellschaft aufgegriffen. Dass sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte sowie Maßnahmen im Bereich geschlechtsspezifischer Gewalt ausdrücklich erwähnt werden, ist ein wichtiger Schritt zu einer umfassenden Basisversorgung für Frauen und Mädchen sowie vulnerablen Gruppen in Krisen- und Konfliktgebieten.

Im gesamten Kapitel vermeidet die Bundesregierung jedoch weitgehend die Formulierung von verbindlichen Selbstverpflichtungen. Positive Impulse, wie die Einführung eines Gender-Age-Disability-Markers (der bereits 2019 eingeführt worden ist) im humanitären Bereich sowie die Erhebung von Gender-Analysen als Voraussetzung für Finanzierungen durch das Auswärtige Amt, bleiben bloße Empfehlungen.

Die in diesem Kapitel definierten Maßnahmen und Ziele sind so vage, dass sie weder eine strategische Implementierung noch ein Monitoring erlauben. Es braucht jedoch u.a. klare Zielgrößen für eine Finanzierung von geschlechtsspezifischen Projekten. Es ist dringend nötig, dieses Versäumnis zu korrigieren. Es wird daher umso mehr darauf ankommen, wie ernst und ambitioniert die entsprechenden Fachressorts die Aussagen des 3. NAP in diesem Bereich auslegen und wie ambitioniert sie deren Implementierung in den nächsten vier Jahren vorantreiben.

Anmerkung

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 3. Nationalen Aktionsplan «Frauen, Frieden und Sicherheit». Dennoch können nicht alle Organisationen jede hier geäußerte Beurteilung, Empfehlung und Forderung vollumfänglich unterstützen.

Impressum

Redaktion: Nina Bernading, 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

Kontakt: Dr. Ines Kappert **E** kappert@boell.de,
Jeannette Böhme **E** jboehme@medicamondiale.org,
Nina Bernading **E** nina@centreforffp.org

Layout und Satz: Sebastian Langer, Feinkost Designnetzwerk
Coverbild: UN Women – Flickr (CC BY-NC 2.0)

Erscheinungsdatum: April 2021

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

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