

## Neuausrichtung der Außenpolitik: feministische Außen- und Entwicklungspolitik in Ressortpapieren und in der Debatte

Zilla, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zilla, C. (2023). *Neuausrichtung der Außenpolitik: feministische Außen- und Entwicklungspolitik in Ressortpapieren und in der Debatte*. (SWP-Aktuell, 21/2023). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://doi.org/10.18449/2023A21>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# SWP-Aktuell

NR. 21 MÄRZ 2023

## Neuausrichtung der Außenpolitik

Feministische Außen- und Entwicklungspolitik in Ressortpapieren und in der Debatte  
*Claudia Zilla*

Am 1. März stellten die Bundesministerinnen Annalena Baerbock und Svenja Schulze bei einem gemeinsamen Auftritt die Leitlinien des Auswärtigen Amtes (AA) für eine feministische Außenpolitik (FAP) und die Strategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) für eine feministische Entwicklungspolitik (FEP) vor. Trotz der Abstimmung zwischen den beiden Ressorts und ähnlicher Konsultationen mit der Zivilgesellschaft legten die Ministerinnen formal wie inhaltlich unterschiedliche Dokumente vor, die auch unterschiedlich stark auf feministische Ansätze zurückgreifen. Aber gemeinsam haben sie eine Debatte in Deutschland über Ziele und Mittel internationaler Politik angestoßen. Damit aus dem angestrebten Kultur- bzw. systemischen Wandel mehr wird als Gleichstellung, bedarf es allerdings ressortübergreifender Anstrengungen.

Im letzten Jahrzehnt haben sich in verschiedenen Ländern der Welt zunehmend Konzepte feministischer Außen- und Entwicklungspolitik zu einem politischen Rahmen für auswärtiges Handeln, aber auch für die Gestaltung von Prozessen und Strukturen innerhalb der Ressorts entwickelt (SWP-Aktuell 50/2022). Feministische Außen- bzw. Entwicklungspolitik beansprucht in der Regel, an oberster Stelle den Menschenrechten verpflichtet zu sein, greift Perspektiven und Forderungen feministischer Ansätze auf und berücksichtigt empirische Erkenntnisse über die Vorteile von Inklusion. Dabei geht es erstens nicht nur um die Anerkennung und den Schutz von Rechten, sondern auch um die Befähigung von Menschen, ihr Recht auf die Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse ein-

zufordern. Zweitens wird die feministische Kritik an patriarchalen Strukturen aufgegriffen, die der Machthierarchie zwischen den Geschlechtern und darüber hinaus vielfältigen Formen der Diskriminierung und Unterdrückung zugrunde liegen. Der emanzipatorische Impuls geht dabei über die Forderung nach »mehr Rechten für alle« (innerhalb der herrschenden Ordnung) hinaus. Auch die strukturellen Bedingungen der Möglichkeit eines selbstbestimmten Lebens für alle sollen in den Blick genommen werden. Drittens greift feministische Außen- und Entwicklungspolitik auf Erfahrungswerte über die positiven Effekte der Einbeziehung von bisher strukturell marginalisierten Personen und Perspektiven in politische Prozesse und Institutionen zurück.



## Der Streit um das F-Wort

In Deutschland und international wird diskutiert, inwieweit das Adjektiv »feministisch« in Bezug auf Außen- und Entwicklungspolitik angemessen ist. Warum nicht einfach von menschenrechtsbasierter, humanistischer oder inklusiver Außen- und Entwicklungspolitik sprechen? Für dieses Plädoyer werden verschiedene Argumente angeführt: Da sich die Kritik eines inklusiven und intersektionalen Feminismus heute nicht nur auf Machtasymmetrien zwischen den Geschlechtern, sondern auch auf Mehrfachdiskriminierungen bezieht, sei der Begriff nun zu eng geworden. Eine *feministische* Außen- und Entwicklungspolitik liefe zudem Gefahr, sich auf Frauen und Mädchen zu beschränken und andere ungerechte asymmetrische Machtverhältnisse zu vernachlässigen. Dieser Einwand zielt freilich auf ein wesentliches Defizit vieler nationaler FAP- und FEP-Varianten, die trotz (oberflächlich) ambitionierter Rhetorik im Kern nicht mehr als Gender-Mainstreaming und Gleichstellung umsetzen. Hiergegen richtet sich auch die Kritik von Teilen der feministischen Bewegung, die ihre Anliegen von staatlicher Seite vereinnahmt und instrumentalisiert sehen.

Doch die Bezeichnung »feministisch« unterstreicht den eigentümlich transformativen, das heißt gegen den Status quo gerichteten Anspruch, den andere Ansätze in der Form nicht erheben. Eine *feministische* Außen- und Entwicklungspolitik hat zudem das Potential, an die Geschichte feministischer Kämpfe anzuknüpfen, feministische Perspektiven auf internationale Politik aufzugreifen und bestimmte Entwicklungen – wie die VN-Agenda »Frauen, Frieden und Sicherheit« (Women, Peace and Security, WPS) mit ihren Aktionsplänen, die VN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) etc. – aus ihren jeweiligen politischen und fachlichen Nischen herauszuholen, in einem konzeptionellen Rahmen zu bündeln und damit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Umstrittenheit des F-Wortes regt schließlich zur Diskussion über Ziele und Mittel der Politik an.

## Die Konzepte von AA und BMZ

In Deutschland haben sich das AA und das BMZ mit den Leitlinien für eine feministische Außenpolitik (FAP-Leitlinien) bzw. der Strategie für eine feministische Entwicklungspolitik (FEP-Strategie) erstmals einen (jeweils eigenen) feministischen Rahmen gegeben. Zwar ist in beiden Papieren von einer Abstimmung zwischen AA und BMZ und dem Wunsch nach Zusammenarbeit mit anderen Ministerien die Rede. Aber bislang gibt es keine ressortübergreifende, im weitesten Sinne feministische Außenpolitik der Bundesregierung. Damit stellt sich die Frage der Kohärenz sowohl in den auswärtigen Angelegenheiten, in denen auch andere Ressorts wie das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) oder das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) aktiv sind, als auch im Verhältnis von Außen- und Innenpolitik. Obwohl sie auf das eigene Ressort beschränkt sind, handelt es sich bei beiden Konzepten um Leitbilder, die für alle Politikfelder und Regionen, in denen das AA und das BMZ tätig sind, sowie für alle ihre Instrumente – einschließlich der vom BMZ beauftragten Durchführungsorganisationen wie GIZ und KfW – handlungsleitend sein sollen. Entsprechend den feministischen Ansätzen, die Zivilgesellschaft stärker in institutionalisierte Politikprozesse einzubinden, ging der Erarbeitung der FAP-Leitlinien und der FEP-Strategie ein Konsultationsprozess mit Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen voraus. Dass bei diesem Dialog im Falle des AA und im Gegensatz zum BMZ keine Vertreterinnen und Vertreter des Globalen Südens einbezogen waren, wird von Teilen der deutschen Zivilgesellschaft kritisiert.

Die Papiere des AA und des BMZ unterscheiden sich deutlich in Form und Inhalt. Zehn Leitlinien bilden den Kern der über 80 Seiten starken FAP-Leitlinien des AA, die in Broschürenform veröffentlicht wurden. Die ersten sechs beziehen sich auf das außenpolitische Handeln des AA. Die letzten vier befassen sich mit der Arbeitsweise

im Auswärtigen Dienst. Die FEP-Strategie des BMZ umfasst insgesamt 40 DIN-A4-Seiten. Der Text gliedert sich in fünf Kapitel. Nach einer Einleitung werden die Ausgangslage und der feministische Ansatz dargestellt. Dem folgen eine Beschreibung der vier Handlungsfelder, in deren Rahmen die künftige feministische Entwicklungspolitik Deutschlands umgesetzt werden soll, und ein Kapitel zur Erfolgsbewertung.

Das BMZ-Papier ist in der Begriffsverwendung und Problembeschreibung deutlich differenzierter als das AA-Papier. Während die FEP-Strategie viele Definitionen (und ein Glossar) enthält, finden sich in den FAP-Leitlinien weniger Fachbegriffe. Diese werden dann im Text erläutert. Beide Dokumente veranschaulichen die Umsetzung des feministischen Ansatzes anhand der Beschreibung bestehender Projekte und durchgeführter Maßnahmen. Keines der Papiere nimmt dazu Stellung, was anders oder nicht mehr gemacht werden sollte.

## Framing

Die FAP-Leitlinien und die FEP-Strategie werden durch die jeweiligen Vorworte der Ressortleitungen unterschiedlich gerahmt (framing). Während das AA-Papier mit einem Opfer/Täter-Narrativ beginnt, bedient sich das BMZ-Papier eines Agency-Narrativs, das das Potential effektiv handelnder Menschen betont.

Das Vorwort des AA-Dokuments beginnt mit einem Gewaltszenario: »Solange Frauen nicht sicher sind, ist niemand sicher«, so lautet der erste Satz von Außenministerin Baerbock. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die sexualisierte Gewalt, »die Russen seitdem auf ukrainischem Boden entfesselt haben«, sowie die Morde und Menschenrechtsverletzungen, aber auch die Proteste im Iran schaffen gleich zu Beginn ein *Framing* mit nationalstaatlichen Bezügen. Feministische Außenpolitik sei deshalb »bitternötig« [sic!].

Entwicklungsministerin Schulze leitet die FEP-Strategie mit der Gerechtigkeitsfrage ein. Frauen, die die Hälfte der Weltbevölkerung ausmachen, sollten auch die

Hälfte der Macht haben. »Frauen«, so heißt es gleich im Anschluss, »sind wichtige Akteur\*innen für nachhaltige Entwicklung. Sie verfügen über so viel Stärke, Wissen, spezielle Fähigkeiten und innovative Ideen – kurz: ein enormes Potenzial!«.

Die Beschreibung von Machtasymmetrien zwischen den Geschlechtern und anderen Diskriminierungsstrukturen geht häufig mit einer stereotypen Charakterisierung diskriminierter oder marginalisierter Gruppen einher. Solche Diskurse verfallen oft in Täter- und Opfernarrative. Wenn es darum geht, die Bedürfnisse benachteiligter Gruppen besonders zu berücksichtigen oder diese zu stärken, besteht die Gefahr, sie als »Opfer«, als schwach oder unterlegen darzustellen, die eines besonderen Schutzes bedürfen. Feministische Ansätze wirken dem entgegen und erkennen die Agency, also die Handlungsfähigkeit und die Wirksamkeit des Individuums.

## Problemdiagnose

In welchem Maße die beiden Ressortpapiere feministisch geprägt sind, kann daran abgelesen werden, inwieweit zentrale Begriffe feministischer Ansätze zur Problembeschreibung und -bewertung verwendet werden. Sowohl die FAP-Leitlinien als auch die FEP-Strategie stützen sich zum einen auf das Prinzip der »Gerechtigkeit« und zum anderen auf die Erkenntnis der Vorteile von Inklusion. Sie gehen davon aus, »dass Gesellschaften friedlicher und wohlhabender sind, wenn alle Menschen am politischen, sozialen und wirtschaftlichen Leben teilhaben können« (AA), bzw. dass »es weniger Armut, weniger Hunger und mehr Stabilität in der Welt gibt«, »wenn Frauen gleichberechtigt sind und die gleiche Verantwortung tragen« (BMZ). Zwei Aspekte, einer intrinsisch-normativer und einer extrinsisch-utilitaristischer Natur, begründen also, warum allen Menschen eine gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht werden soll.

Laut AA ist feministische Außenpolitik »integraler Teil [der] wertegeleiteten Außenpolitik«. Ihr gehe es darum, »historisch gewachsene Machtstrukturen zu benennen«

und »zu überwinden«; diese Machtstrukturen werden in den FAP-Leitlinien aber nicht als *patriarchal* bezeichnet. Mehr noch: Der in der feministischen Gesellschaftskritik zentrale Begriff des Patriarchats bzw. des Patriarchalismus oder eine seiner Ableitungen taucht im AA-Papier an keiner Stelle auf. In der FEP-Strategie hingegen wird er dreizehnmal verwendet. Das »Machtssystem Patriarchat«, das »patriarchale Gesellschaftssystem«, die »patriarchale Gesellschaftsordnung«, »patriarchale Normen«, »patriarchale Machtverhältnisse«, »patriarchale Machtstrukturen« etc. werden als Problemursache bezeichnet und als Beschreibung des zu überwindenden Status quo benannt. Im Glossar des BMZ-Papiers wird Patriarchat definiert als »ein System oder eine Gesellschaftsordnung, die durch eine allgemeine Vorherrschaft von Männern über Frauen strukturiert ist und ein Machtverhältnis zwischen den Geschlechtern konstruiert. In einer patriarchalen Gesellschaftsordnung sind alle maßgebenden Werte, Normen und Verhaltensmuster von Männern geprägt und nach ihnen ausgerichtet.«

Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff *Feminismus*, der als Nomen und mit einer Erläuterung lediglich in der FEP-Strategie zu finden ist. Hier wird auch »(k)ein Definitionsversuch« unternommen, in dem auf die Pluralität feministischer Strömungen, Bewegungen und Ansätze eingegangen wird. »Allen Feminismen gemeinsam sind [...] ihr Widerstand gegen Diskriminierung und Unterdrückung und ihr Einsatz für geschlechtergerechte Machtverhältnisse.«

Der Kapitalismus wird als System in keinem Dokument in Frage gestellt. Die der Wirtschaftsordnung inhärente (unbezahlte oder schlecht bezahlte) reproduktive Arbeit, ein wichtiges Thema der feministischen Gesellschaftskritik, wird lediglich im BMZ-Papier unter dem Begriff »Pflege- und Sorgearbeit« angesprochen. »Daten aus dem Jahr 2020 zeigen, dass im weltweiten Durchschnitt rund drei Viertel der unbezahlten Care-Arbeit von Frauen geleistet werden«, heißt es dort. Die FEP-Strategie problematisiert zudem die schlechten Arbeitsbedingungen (vor allem der Frauen) am Anfang

von Lieferketten, denen die deutsche und europäische Lieferkettenregulierung entgegenwirken soll.

Insgesamt greift das BMZ-Papier häufiger und expliziter als das AA-Papier auf kritische Analysekatégorien feministischer Ansätze zurück.

## Zielgruppen und Diversität

Beide Ressortpapiere können als Konzepte der *Affirmative Action* bzw. der positiven Diskriminierung verstanden werden. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die der sozialen Benachteiligung gesellschaftlicher Gruppen durch die gezielte Gewährung von Vorteilen entgegenwirken sollen. »Affirmativ« bedeutet in diesem Sinne die besondere Bejahung und Unterstützung dieser Gruppen (EIGE).

In Übereinstimmung damit liegt der Fokus in beiden Fällen mit absteigender Priorität auf drei Personenkreisen: (1) Frauen und Mädchen, (2) marginalisierte Gruppen, (3) alle Menschen. In den FAP-Leitlinien heißt es dazu: »Eine feministische Außenpolitik zielt so auf die Gleichstellung von Frauen und Mädchen weltweit. Sie nimmt sich der besonderen Belange marginalisierter Gruppen an. Sie will erreichen, dass alle Menschen die gleichen Rechte genießen.« Gleichzeitig wird versichert: »Feministische Außenpolitik ist keine Außenpolitik für Frauen, sondern für alle Mitglieder einer Gesellschaft. Sie schließt ein und nicht aus.«

Auch das BMZ-Papier betont, dass feministische Entwicklungspolitik keine »Politik von Frauen für Frauen« ist. Es wird aber auch deutlich gemacht, dass Frauen und Mädchen als weltweit größte diskriminierte Bevölkerungsgruppe im Mittelpunkt stehen. Die Gleichstellung der Geschlechter ist somit das Hauptziel, gefolgt von der Bekämpfung anderer Formen der Diskriminierung »aufgrund von Geschlechtsidentität, sexueller Orientierung, Alter, Herkunft, Behinderungen, sozioökonomischem Status, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit oder Zuschreibung«. Der erklärte Anspruch der FAP-Leitlinien und der FEP-Strategie, die

Strukturen, die diesen sich überschneidenden Mehrfachdiskriminierungen zugrunde liegen, zu verändern und die Vielfalt der Menschen zu berücksichtigen, macht den Ansatz von AA und BMZ transformativ, inklusiv und intersektional.

Beide Ressortpapiere erkennen die Diversität von Frauen und marginalisierten Gruppen an und bezeichnen die Vielfalt der Menschen (auch ihrer Identitäten und Lebensrealitäten) als Bereicherung, die es zu fördern gilt. Die FAP-Leitlinien und die FEP-Strategie gehen (in unterschiedlichem Ausmaß) auf Personengruppen ein, die von der vollen Verwirklichung gleicher Rechte ausgeschlossen sind. Neben Frauen und Mädchen werden von Armut und Hunger Betroffene, politisch Gefährdete, indigene Völker, People of Color, Schwarze und LSBTIQ\*-Personen genannt.

In Bezug auf die letztgenannte Gruppe wird (nur) im BMZ-Papier explizit darauf hingewiesen, dass feministische Entwicklungspolitik »auf einem inklusiven, nicht binären Verständnis von Geschlecht« basiert. Die mit der Zweigeschlechtlichkeit eng verbundene Heteronormativität wird in keinem der beiden Papiere thematisiert. Wenn aber Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung bekämpft und gleichgeschlechtliche Beziehungen nicht nur »akzeptiert«, sondern als legitim und gleichberechtigt anerkannt werden sollen, setzt dies die Überwindung von Heteronormativität voraus.

## Vergangenheit und Verantwortung

Zu den ungerechten asymmetrischen Machtverhältnissen gehören auch die (post-)kolonialen Strukturen, die die internationalen Beziehungen prägen. Während in der FEP-Strategie mehrfach auf den »globalen Süden« Bezug genommen wird, ist dies in den FAP-Leitlinien nur einmal der Fall. In beiden Papieren taucht die deutsche Kolonialgeschichte als Bezugsgröße auf, ohne jedoch Territorien zu benennen oder die Begriffe Restitution bzw. Reparation zu verwenden.

»Das Machtgefälle zwischen Ländern des Globalen Nordens und Globalen Südens ist kolonialen Ursprungs und über Jahrhunderte gewachsen«, heißt es in der FEP-Strategie. Der »europäische Kolonialismus« und die »kolonialen Denkmuster, die bis heute nachwirken«, auch in der Entwicklungspolitik, werden kritisch reflektiert. Der »Anerkennung von und Entschuldigung für die Gräueltaten des Kolonialismus« käme eine besondere Bedeutung zu. Es wird der Anspruch formuliert, »einen postkolonialen und antirassistischen Ansatz zu verfolgen«.

Feministische Außenpolitik basiert dem AA-Papier zufolge »auf kritischer Selbstreflexion über die eigene Geschichte, stellt sich historischer Verantwortung auch für unsere koloniale Vergangenheit und ist offen, von anderen zu lernen«. Daher finanziere das Ministerium »Stipendien für Wissenschaftler\*innen aus den ehemaligen deutschen Kolonialregionen zur Erforschung der deutschen Kolonialgeschichte und ihrer Auswirkungen«.

Im Kontext dieser Neukonzeptionen, die sich als menschenrechtsbasiert und antirassistisch verstehen und sich mit der Frage der Vergangenheit und Verantwortung sowie des kritischen Umgangs mit der eigenen Geschichte befassen, ist jedoch eine Leerstelle bemerkenswert: Sowohl in den FAP-Leitlinien als auch in der FEP-Strategie fehlt jeder Hinweis auf den Zweiten Weltkrieg, den Holocaust oder das NS-Regime.

## Ziele und Zielmarken

Bei der Umsetzung ihrer Ziele wollen AA und BMZ dem schwedischen 3R-Modell folgen. Das heißt, dass sich die beiden Ministerien auf all ihren Handlungsfeldern für die Achtung und Förderung der *Rechte* von Frauen und Mädchen (und marginalisierter Gruppen) einsetzen werden, dass sie auf die Stärkung der *Repräsentation* (in den Papieren: Repräsentanz) von Frauen und Mädchen in der Politik und ihre gleichberechtigte Teilhabe in allen gesellschaftlichen Bereichen hinwirken werden und dass sie eine Verbesserung des Zugangs von Frauen zu (finanziellen, personellen und natürlichen) *Ressourcen*

anstreben werden. Deshalb solle es künftig »Gender Budgeting« geben, das heißt, die Zuweisung finanzieller Mittel für Projekte, die in unterschiedlichem Maße zur Gleichstellung der Geschlechter beitragen.

Sowohl das AA als auch das BMZ setzen sich in ihren Papieren das Ziel, bis 2025 85 Prozent der Projektmittel für gendersensible bzw. GG1-Projekte und 8 Prozent für gendertransformative bzw. GG2-Projekte auszugeben. Bei GG1-Vorhaben steht gemäß dem *Gender Equality Policy Marker* der OECD das fachlich-inhaltliche Ziel im Vordergrund, während Genderaspekte als Nebenziel berücksichtigt und mitgedacht werden. Bei GG2-Projekten ist Gendergerechtigkeit das Hauptziel. In Anlehnung an diese Differenzierung bezieht sich *Gender-sensibilität* auf die Berücksichtigung der unterschiedlichen, geschlechtsspezifischen Bedürfnisse der Menschen. *Gendertransformative* Projekte setzen an den Ursachen geschlechtsspezifischer Ungleichheiten an, um langfristig Machthierarchien, die sich darauf stützen, abzubauen (FEP-Strategie).

Insgesamt erscheint die Zielmarke hier nicht besonders ambitioniert: Zum einen sollte Gendersensibilität selbstverständlich sein; Durchführungsorganisationen – zum Beispiel die GIZ – verfügen seit längerem über Genderstrategien. Zum anderen ist der vorgesehene Anteil für gendertransformative Vorhaben auffallend gering.

## Schwerpunkte und Instrumente

In beiden Ressortpapieren werden Schwerpunktsetzungen angekündigt. Gemäß den FAP-Leitlinien soll das Konzept der menschlichen Sicherheit stärker betont und der Dialog mit der Zivilgesellschaft im In- und Ausland intensiviert werden. Außerdem will das AA die Umsetzung der WPS-Agenda unterstützen und die Bekämpfung sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten, gendersensible Ansätze der Rüstungs(export)kontrolle und den Schutz sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte fördern. Beide Bundesministerien wollen einem »antifeministischen Push-back« (AA) bzw. dem

»weltweiten Erstarken rechtspopulistischer und antifeministischer Tendenzen« (BMZ) entgegentreten.

Mit diesem qualitativen Programm sind keine Zielvorgaben oder Bewertungskriterien verbunden. Feministische Außen- und Entwicklungspolitik wird von AA und BMZ als »work in progress« verstanden, als ein Prozess, der die Entwicklung von Monitoring- und Evaluierungsinstrumenten erfordert.

## Die innenpolitische Dimension

Inwieweit Deutschland im Bereich feministischer Außen- und Entwicklungspolitik eine Vorbildfunktion einnehmen und zur internationalen Normdiffusion beitragen kann, hängt auch von innenpolitischen Faktoren ab. Die FAP-Leitlinien und die FEP-Strategie erkennen an, dass eine glaubwürdige feministische Außen- und Entwicklungspolitik die »Umsetzung einer progressiven Gleichstellungsagenda in Deutschland« (BMZ) erfordert, was auch institutionelle Veränderungen im eigenen Ressort einschließt. Tatsächlich schneidet Deutschland im internationalen Vergleich in vielen Bereichen nicht besonders gut ab. So beträgt der Gender Pay Gap knapp 18 Prozent (weltweit 20%, in der EU knapp 13%). Im Deutschen Bundestag lag der Frauenanteil zu Beginn der neuen Legislaturperiode bei 35 Prozent. Von 188 Parlamenten rangierte das deutsche damit nur auf Platz 42. Laut FAP-Leitlinien werden nur 27 Prozent der AA-Auslandsvertretungen von Frauen geleitet (bei einem Frauenanteil von rund 50% an den Beschäftigten).

Das AA und das BMZ wollen Gleichstellung, Vielfalt und Inklusion fördern, Chancengleichheit und ein diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld gewährleisten. Dazu sollen eine Reihe von Reformen in den Ressorts angestoßen und Anreize geschaffen werden.

In globaler Perspektive genießt Deutschland – im Gegensatz etwa zu Schweden, dem einstigen Vorreiterland feministischer Außenpolitik – eine begrenzte normative Legitimität in der Frage der Geschlechtergerechtigkeit. Das »feministische Engagement« von AA und BMZ kann aber dazu

beitragen, feministische Anliegen auch im Inland voranzubringen.

## Die Debatte in Deutschland

In der deutschen Debatte über feministische Außen- und Entwicklungspolitik lassen sich je nach Akteurin bzw. Akteur verschiedene wiederkehrende Narrative identifizieren. In den (sozialen) Medien wird vielfach ironisch kommentiert, dass in der deutschen Außenpolitik künftig stärker darauf geachtet werden soll, beim Bau von Sanitäreinrichtungen nicht nur die Bedürfnisse von Männern, sondern auch die von Frauen und Kindern zu berücksichtigen. Damit wird auf eine Bemerkung von Außenministerin Baerbock angespielt, mit der sie den feministischen Ansatz beim Wiederaufbau eines Dorfes in Nigeria illustrierte. Der Spott offenbart, dass verkannt wird, wie oft »geschlechtsneutrale« Projekte erwachsene Männer ohne Behinderung zum Maßstab nehmen. Das gilt übrigens auch häufig für die Stadtplanung mitten in Europa. Außen- und entwicklungspolitische Fördermaßnahmen müssen die unterschiedlichen Bedürfnisse verschiedener Menschengruppen ernst nehmen sowie kontext- und kultursensibel sein – das ist menschlich und sinnvoll, aber noch keine feministische Außenpolitik.

Von Regierungsseite wird betont, so etwa auch in den FAP-Leitlinien, dass »feministische Außenpolitik nicht gleichbedeutend mit Pazifismus« sei. Mehr noch: »Russlands Krieg gegen die Ukraine zeigt, dass im Angesicht brutaler Gewalt Menschenleben auch mit militärischen Mitteln geschützt werden müssen«. Feministische Außenpolitik sei aber zugleich »der humanitären Tradition verpflichtet, aus der sich klassische Friedenspolitik und Rüstungskontrolle speisen«. Ohne jegliche Problematisierung des Spannungsverhältnisses zwischen beiden Positionen wirkt das Bekenntnis wie ein apodiktisches Statement über die harmonische Vereinbarkeit von »feministischer Außenpolitik« und »Zeitenwende«. Doch auch bei Anerkennung eines Rechts auf (bewaffnete) Selbstverteidigung bleiben

Antimilitarismus, Abrüstung und Nichtverbreitung zentrale feministische Forderungen in der internationalen Politik. Zu dieser Position gehört auch das Bemühen um Verhandlungen, Mediation und Diplomatie. Die Abwesenheit von Überlegungen, wie eine feministische Ausgestaltung der deutschen und europäischen Unterstützung für die Ukraine – bei und jenseits von Waffenlieferungen – aussehen könnte, verwundert vor dem Hintergrund des »pragmatischen Ansatzes« eines »Realfeminismus«, für den Außenministerin Baerbock explizit eintritt.

Die dichotome und polarisierte Debatte über ein »Ja« oder ein »Nein« zu Waffenlieferungen in Kriegsgebiete überdeckt den schleichenden Abschied von einer Friedenslogik in Politik und Gesellschaft, die Gewaltanwendung als Ultima Ratio betrachtet. Die zunehmende Aufmerksamkeit für Verwundbarkeiten auf nationalstaatlicher Ebene und das Streben nach Verteidigungsfähigkeit sind sicherlich Teil dieses Trends. Nach einer Ipsos-Umfrage vom März 2023 befürwortet eine deutliche Mehrheit (61 %) in Deutschland die Wiedereinführung der Wehrpflicht, viele davon für alle Geschlechter (43 %). Zugleich stieg zwischen 2021 und 2022 die Zahl der von der Bundeswehr rekrutierten Minderjährigen von 1.239 auf 1.773, also um 43 Prozent. Die Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen hatten 2019 (getrennte) Anträge gegen die Anwerbung von Minderjährigen gestellt, die an den Gegenstimmen der anderen Parteien scheiterten.

An die Stelle alter Gewissheiten, die sich in Formeln wie »Wandel durch Handel« ausdrückten und heute im Hinblick auf das Handeln Russlands erschüttert scheinen, sind erstaunlich schnell neue Maximen getreten: Die Aussage »Putin darf nicht gewinnen« fußt auf einer binären Logik von Sieg und Niederlage und rückt die menschliche Sicherheit der vom Krieg Betroffenen in den Hintergrund.

Ein anderer Strang der Debatte konzentriert sich auf die feministischen Defizite der Anderen (im Ausland). Iran ist hier ein Stichwort. Im Namen einer feministischen

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/tueber-uns/qualitaetssicherung/>

#### SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
DOI: 10.18449/2023A21

Außenpolitik fordern Teile der Zivilgesellschaft von der Bundesregierung stärker sanktionierende Interventionen gegenüber den Machthabern, die Menschenrechte massiv verletzen. Dabei überlagert nicht selten ein gesinnungsethischer Impetus verantwortungsethische Erwägungen. Denn auch im feministischen Kontext gibt es Zielkonflikte, etwa zwischen der Unterstützung der Unterdrückten einerseits und Maßnahmen für einen gewaltarmen Übergang bzw. zumindest dem Einsatz für eine politisch-gesellschaftliche Liberalisierung oder das Zustandekommen eines Atomabkommens andererseits. Auch die Notwendigkeit, internationalen Hilfsorganisationen den Zugang zur Zivilgesellschaft zu erhalten, kann in einem Spannungsverhältnis damit stehen, repressive Herrschaftsakteure auf Terrorlisten zu setzen (SWP-Aktuell 16/2023).

## Systemisches Verständnis

Im Rahmen feministischer Theorien wird darüber nachgedacht, wie ein politisches Gemeinwesen jenseits eines auf patriarchalen Gewaltstrukturen basierenden (National-)Staates organisiert werden kann. In welcher Trägerschaft sollten demokratische Prozesse stehen, die auf Ideen des Kosmopolitismus basieren? Welche (alternativen) politischen Strukturen würden den Raum der Möglichkeiten und Beschränkungen für die Entfaltung der Menschen in Gemeinschaft gerechter gestalten? Das sind ebenso große wie wichtige Fragen. Auf der untersten Stufe der Abstraktionsleiter stehen dagegen Fragen der geschlechtersensiblen Gestaltung von Sanitäreinrichtungen oder der Unterstützung lokaler Frauenorganisationen.

Dazwischen liegt ein großes Mittelfeld, in dem heute eine kohärentere und gerechtere Politikgestaltung möglich und dringend geboten ist. Laut FAP-Leitlinien wurde im Juli 2022 auf Initiative des AA im Jemen die Women's Advisory Group für internationale Hilfsmaßnahmen gegründet. Werden im Sinne einer feministischen Außenpolitik

auch deutsche Rüstungsexporte an Staaten gestoppt, die am Krieg im Jemen beteiligt sind? Wird eine feministische Perspektive auf die »Dilemmata der Rüstungsexporte« etwas an den bisherigen Prioritäten und Bewertungen ändern? Inwieweit werden feministische Sichtweisen das neue Rüstungsexportkontrollgesetz inhaltlich prägen? Wie sieht ein feministischer Umgang mit den derzeitigen Fokusthemen »Verteidigungsfähigkeit« und »Versorgungssicherheit« aus? Sind diese Begriffe aus feministischer Perspektive überhaupt geeignet, das Problem zu erfassen und Lösungsansätze zu finden? Welche Implikationen hat der Fokus auf Menschenrechte und menschliche Sicherheit für die Konzeption und Umsetzung von Sanktionsregimen und Handelsabkommen, für die Politik gegenüber Staaten und die Bearbeitung von Konflikten?

Feministische Ansätze laufen auf die Überwindung der Dichotomie von Außen- und Innenpolitik hinaus. Wie notwendig eine Verknüpfung im Sinne einer kohärenten Politik ist, zeigt sich etwa bei den Themen Migration, Asylrecht und Seenotrettung. Hier stehen viele existierende Regelungen im Widerspruch zu einer menschenrechtsbasierten und feministischen Politik. Wenn feministische Außen- und Entwicklungspolitik einen Beitrag zum angestrebten »Kulturwandel« (FAP-Leitlinien) bzw. »systemischen Wandel« (FEP-Strategie) leisten will, muss sie sich an den Veränderungen in diesem Mittelfeld messen lassen. Dies setzt aber eine umfassende Verständigung in der Bundesregierung über die außenpolitische Neuausrichtung voraus. Ohne ein Verständnis von der systemischen Dimension des Wandels, das die Interdependenz verschiedener Politikfelder, dabei auch der Innen- und Außenpolitik, im Blick hat, wird feministische Außen- und Entwicklungspolitik lediglich mehr Gender-Mainstreaming und Gleichstellung bewirken. Dies wäre aber kein transformativer, sondern nur ein schwach kompensatorischer Ansatz, der an bestehenden patriarchalen Machtstrukturen kaum rüttelt.

*Dr. Claudia Zilla ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika.*