

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte  
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache  
19(17)60



## Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache 19/7730

Öffentliche Anhörung am 5. Juni 2019

## Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im In- und Ausland kohärent bekämpfen.

Stellungnahme medica mondiale e.V.

zum 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik



Dr. med. Dr. h.c. (rer pol) Monika Hauser  
Vorstandsvorsitzende von medica mondiale e. V., Köln

[www.medicamondiale.org](http://www.medicamondiale.org)  
facebook.com/medicamondiale  
mhauser@medicamondiale.org

Stellungnahme zum 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung  
Dr. Monika Hauser, medica mondiale e.V.

# Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im In- und Ausland kohärent bekämpfen.

## Gliederung

### Einleitung

A Menschenrechte in Deutschland und im Rahmen der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union

#### A 3 Menschenrechte von Frauen und Mädchen

Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Gewalt in Partnerschaften  
Istanbul-Konvention  
Istanbul-Konvention – Häusliche Gewalt  
Häusliche Gewalt gegen geflüchtete Frauen  
Sexuelle und reproduktive Gesundheit

#### A6 Menschenrechtliche Aspekte von Migration

Schutz von Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften  
Bundesinitiative zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften  
AnKER-Zentren und andere Massenunterkünfte  
Aufklärung und Sensibilisierung geflüchteter Frauen  
Asylverfahrensberatung  
Geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund

### B Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik

B 1 Menschenrechte in den bilateralen und multilateralen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

Flucht und Migration  
Zusammenarbeit zwischen der EU und Libyen

#### B 2 Der Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik

Stärkung der Menschenrechte im Kontext von Flucht und Migration

#### B 6 Frauen- und Kinderrechte

Deutschlands Rolle im VN-Sicherheitsrat  
Gender Mainstreaming im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Umsetzung der Aktionspläne durch Auslandsvertretungen  
Kohärenz in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik

### C Menschenrechte weltweit

#### C 2 Länder A – Z

Afghanistan

### Qualität des Berichts

## Einleitung

*medica mondiale* ist eine Frauenrechtsorganisation, die seit 1993 in Kriegsgebieten Frauen und Mädchen unterstützt, die sexualisierte Gewalt überlebt haben. Aus unserer langjährigen Arbeit wissen wir: Geschlechtsspezifische Gewalt ist kein Phänomen der neueren Zeit. Sie ist seit jeher Bestandteil jeder kriegerischen Auseinandersetzung, sie hat eine Funktion und wird unter anderem systematisch als Waffe eingesetzt.

Kriegsvergewaltigungen galten lange als unvermeidbare Begleiterscheinung bewaffneter Konflikte. Sie geschehen aber nicht einfach so und entstehen nicht im luftleeren Raum. Vielmehr sind sie die „logische“ Konsequenz patriarchaler Strukturen, die weitgehend unser gesellschaftliches Zusammenleben bestimmen – nicht nur in Kriegen und Konflikten, sondern auch in Friedenszeiten.

Die mit diesen Strukturen verbundenen Machtgefälle und Geschlechter-Stereotypen haben systemischen Charakter und zeigen sich in verschiedensten Formen von Sexismus und Frauenfeindlichkeit. Die ständig suggerierte Verfügbarkeit von Frauen(-Körpern) und das daraus folgende, ubiquitäre Vorkommen von sexualisierter Gewalt sind die augenfälligsten Symptome. Wie die Zahlen zu Gewalt in Partnerschaften, die jährlich vom Bundeskriminalamt erhoben werden, zeigen, ist auch in Deutschland, einem Land das sich selbst als gleichberechtigt wahrnimmt, die Gewalt gegen Frauen extrem hoch. Auch Fälle sexualisierter Gewalt an Kindern etwa durch katholische Priester, verdeutlichen, dass es in Deutschland ein Gewaltproblem gibt. Für Betroffene, aber auch für die Gesellschaft insgesamt, ist entscheidend, wie Politik mit den Folgen der allgegenwärtigen Gewalt umgeht.

Von Anfang an hat *medica mondiale* die Doppelstrategie verfolgt, sowohl direkte traumasensible Hilfe für Frauen und Mädchen zu leisten, als auch politisch auf strukturelle Veränderungen hinzuwirken. Ein solcher Einsatz kann aber nur dann erfolgreich sein, wenn Gesellschaft und Politik ein Bewusstsein für die weitreichenden Folgen und die zugrundeliegenden Strukturen entwickeln.

Es gilt, die Ursachen von Gewalt grundlegend zu erforschen und die Ergebnisse als Grundlage für Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt zu verwenden. Das bedeutet, dass sich sowohl die deutsche Politik als auch die deutsche Gesellschaft mit ihrem eigenen Verhältnis zu geschlechtsspezifischer Gewalt auseinandersetzt. Eigene Rollenvorstellungen und Stereotype müssen dafür in Frage gestellt sowie Konzepte entwickelt werden, die der jüngeren Generation ein Aufwachsen mit alternativen, gewaltfreien Rollenbildern ermöglicht. Ein kritischer Diskurs darüber, was Geschlechtergerechtigkeit für die deutsche Gesellschaft im Detail bedeutet und wie eine Politik aussehen muss, die die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen prioritär behandelt, bietet sich als ein erster Schritt an.

Gewalt gegen Frauen im Außen zu bekämpfen, wie das aktuell auf Ebene der Vereinten Nationen im Rahmen deutscher Außenpolitik geschieht, ist begrüßenswert. Als Einzelmaßnahme ist dies bei Weitem nicht ausreichend, solange es an kohärenten Strategien fehlt, die für den innerdeutschen Raum wie auch für die nach außen gerichtete Politik Geltung haben.

Kohärenz muss dabei heißen: Die Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt stellt eine Priorität in der deutschen Inlandspolitik UND der deutschen Außenpolitik dar. Kohärenz bedeutet auch, dass sinnvolle Maßnahmen zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen von allen verantwortlichen Bundesministerien mitgetragen werden. Vor allem die deutsche Asylpolitik und der Umgang mit geflüchteten Menschen lassen gute Einzelmaßnahmen der Frauen- oder Außenpolitik als wenig glaubwürdig und nicht nachhaltig erscheinen.

Nicht nur für die Betroffenen selbst, sondern auch für ihre Familien und die Gesellschaft hat Gewalt verheerende Folgen. Das gilt nicht nur für Kriegsgebiete, sondern auch für Deutschland. Aus diesem Grund fokussieren wir uns in unserer Stellungnahme auf das Thema geschlechtsspezifische Gewalt und bewerten bezugnehmend auf den 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung die Kohärenz deutscher Menschenrechtspolitik.

## A Menschenrechte in Deutschland und im Rahmen der gemeinsamen Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union

### A 3 Menschenrechte von Frauen und Mädchen

Wie im Menschenrechtsbericht benannt, bildet das Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979, kurz VN-Frauenrechtskonvention, „den übergeordneten Rahmen für die Umsetzung der Ziele des deutschen Engagements für die Rechte von Frauen und Mädchen“.<sup>1</sup>

Der Bericht betont, dass Deutschland während der Anhörung im Rahmen der 66. CEDAW-Ausschusssitzung viel Lob für seine gleichstellungs- und menschenrechtspolitischen Fortschritte der vergangenen Jahre durch das CEDAW-Gremium erhalten habe. Als Beispiele werden unter anderem das Quotengesetz oder die Reform des Sexualstrafrechts benannt.<sup>2</sup>

Allerdings zeigte sich das CEDAW-Gremium im Rahmen seiner abschließenden Bemerkungen auch besorgt über das hohe Aufkommen von häuslicher Gewalt und kritisiert das Fehlen einer konsistenten Präventionsstrategie in diesem Bereich.<sup>3</sup>

#### Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Gewalt in Partnerschaften

Im Hinblick auf die hohe Rate von Fällen von Partnerschaftsgewalt in Deutschland ist es nicht nachvollziehbar, warum die Bundesregierung in ihrem Bericht nicht näher Stellung dazu bezieht. Wie dringend notwendig eine detailliertere Auseinandersetzung mit dem Thema Gewalt gegen Frauen sowie das Erarbeiten einer kohärenten Präventions- und Bekämpfungsstrategie wäre, verdeutlichen die im November 2018 vom Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) veröffentlichten Zahlen zur Gewalt in Partnerschaften.<sup>4</sup> Die Zahlen, die von der Bundesfamilienministerin als „schockierend“ bezeichnet wurden und ihrer Aussage nach „für ein modernes Land wie Deutschland eine ‚unvorstellbare Größenordnung‘ darstellen“, machen nicht nur deutlich, dass überwiegend Frauen Opfer von Partnerschaftsgewalt werden (82 %) und überwiegend Männer Täter sind (78,7%). Sie zeigen auch auf, dass die Zahlen lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen, da nur ca. 20 % der Gewaltfälle von den Betroffenen angezeigt werden.<sup>5</sup>

Die Zahlen sind erschreckend, aber das Ausmaß der Gewalt ist nicht erst seit gestern bekannt. Vielmehr weist das BMFSFJ selbst darauf hin, dass sich seit 2012 ein kontinuierlicher Anstieg der Opferzahlen von Partnerschaftsgewalt feststellen lässt.<sup>6</sup> Trotz dieses kontinuierlichen Anstiegs wird das Thema Partnerschaftsgewalt erst seit kurzem prominent von Seiten der Bundesregierung aufgegriffen und der Schutz von Frauen vor Gewalt als eine Priorität benannt.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/7730: „Unterrichtung durch die Bundesregierung, 13. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik (Berichtszeitraum 1. Oktober 2016 bis 30. September 2018)“, S. 22. Abzurufen unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/077/1907730.pdf>, zuletzt am 24.05.19. (Im Folgenden: 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung).

<sup>2</sup> Ebenda.

<sup>3</sup> Committee on the Elimination of Discrimination against Women: „Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Germany“, UN 2017, S.8 (25a). Abzurufen unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/119746/ac0b7d7c5f2618797fd43c440cc604cf/20170926-2017-cedaw-concluding-observations-germany-eng-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.05.19.

<sup>4</sup> Bundeskriminalamt: „Partnerschaftsgewalt. KRIMINALSTATISTISCHE AUSWERTUNG – BERICHTSJAHR 2017“, Wiesbaden 2018. Abzurufen unter: [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt\\_2017.html;jsessionid=2D875175A6023D296E14FF4C29BDAA9E.live0611?nn=63476](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2017.html;jsessionid=2D875175A6023D296E14FF4C29BDAA9E.live0611?nn=63476), zuletzt am 23.05.19.

<sup>5</sup> Ebd., S.6 bzw. S. 10f.

<sup>6</sup> BMFSFJ: „Gewalt in der Partnerschaft: Anzahl gemeldeter Fälle steigt“, Pressemitteilung vom 24.11.17. Abzurufen unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/gewalt-in-der-partnerschaft--anzahl-gemeldeter-faelle-steigt/120586>, zuletzt am 27.05.19.

<sup>7</sup> Ebenda.

## **Istanbul-Konvention**

Die Bundesregierung weist in ihrem Bericht darauf hin, dass sie das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) ratifiziert hat. Am 1. Februar 2018 ist die Istanbul-Konvention in Kraft getreten.

Wie dem Titel der Konvention zu entnehmen ist, geht es bei der Umsetzung der Konvention nicht nur darum, gewaltbetroffenen Frauen zu helfen, sondern die Ursachen von Gewalt zu bekämpfen und dieser vorzubeugen. Hierbei wird Gewalt gegen Frauen im Rahmen der Konvention zum einen als schwere Menschenrechtsverletzung anerkannt und zum anderen als Diskriminierung von Frauen.

Dies muss für die Bundesregierung bei der Entwicklung von Präventions- und Schutzstrategien zukünftig handlungsleitend sein.

Weiter betont die Istanbul-Konvention, ungleiche Machtverhältnisse zwischen Männern und Frauen sowie die Ungleichbehandlung von Frauen seien wesentliche Gründe für die weltweit verbreitete Gewalt gegen Frauen. Aus diesem Grund empfiehlt die Konvention den Vertragsstaaten, Forschung zu diesem Thema zu fördern.

Hieran gilt es anzuknüpfen, um dem Ziel der Istanbul-Konvention - Gewalt gegen Frauen präventiv entgegenzuwirken – näherzukommen.

Bislang steht die Bundesregierung noch ganz am Anfang bei der Umsetzung der Istanbul-Konvention. Im Bericht gibt die Bundesregierung an, „in Umsetzung des Koalitionsvertrags (...) ein Aktionsprogramm gegen Gewalt an Frauen auflegen“ zu wollen.

Hierzu empfehlen wir von Beginn an, eine zusammenhängende Strategie im Sinne der Konvention zu entwickeln, die die Prävention von Gewalt, den Aufbau und die Finanzierung eines umfassenden Hilfesystems sowie die Ursachenforschung in den Blick nimmt. Alle Bereiche müssen gleichwertig behandelt und mit ausreichenden Ressourcen ausgestattet sein.

Da die Istanbul-Konvention den Schutz geflüchteter Frauen ausdrücklich vorsieht, müssen alle Maßnahmen und Strategien auch für Frauen mit Fluchtgeschichte entwickelt werden, um eine menschenrechtlich kohärente Politik gewährleisten zu können.

Ferner ist die Einrichtung einer Koordinierungsstelle auf Bundesebene zur Umsetzung der Istanbul-Konvention dringend geboten sowie die enge Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen in die Entwicklung der Strategie.

Die zukünftigen Menschenrechtsberichte sollten eine detaillierte Berichterstattung zur Umsetzung beinhalten.

Einige Maßnahmen zur Umsetzung der Konvention wurden bereits ergriffen, die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen.

## **Istanbul-Konvention – Häusliche Gewalt**

Ein Schwerpunkt der Konvention ist die Bekämpfung von häuslicher Gewalt. Die Konvention, die für Bund, Länder und Kommunen verbindlich ist und in Form eines Bundesgesetzes in nationales Recht umgesetzt werden muss, stellt folglich das Referenzdokument bei der Entwicklung von Strategien und Maßnahmen zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen in Deutschland dar.

Bislang steht die Bundesregierung noch ganz am Anfang, wenn es um die Entwicklung einer zusammenhängenden Strategie im Sinne der Konvention geht, die sowohl die Prävention von Gewalt, als auch den Aufbau und die Finanzierung eines umfassenden Hilfesystems sowie die Ursachenforschung in den Blick nimmt.

So benennt die Bundesregierung ein Modellprojekt, dass sie gemeinsam mit fünf Bundesländern umsetzt und dass zur Bedarfsanalyse und –planung Instrumente und Ansätze für eine „den unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen angepasste Bedarfsanalyse erprobt.“<sup>8</sup> Bei dem Modellprojekt geht es um die Verbesserung des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen. Das ist als sehr sinnvoll zu bewerten, denn bislang verweist die Bundesregierung vor allem auf die Arbeit des bundesweiten Hilfetelefon im Zusammenhang mit der Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen. Das Hilfetelefon ist ein kostenloses und anonymes Beratungsangebot für Frauen, die Gewalt erlebt haben oder davon bedroht sind und steht ganzjährig, rund um die Uhr zur Verfügung. Die Einrichtung des Hilfetelefon im Jahr 2013 ist als ein wesentlicher Schritt zu bewerten im Hinblick auf die Erweiterung der Schutzmöglichkeiten für Frauen. Wird das Beratungsangebot rechtzeitig in Anspruch genommen, kann es auch präventive Wirkung entfalten.

Dennoch kann das Hilfetelefon nur ein Baustein von vielen bei der Bekämpfung von Gewalt und für den Schutz von gewaltbetroffenen Frauen sein. Und die Arbeit des Hilfetelefon kann nur dann eine Wirkung erzielen, wenn die beratenen Frauen auch eine Chance haben, Zuflucht in einem Frauenhaus zu suchen. Wenn die Frauen aber mangels ausreichender Plätze abgewiesen werden, läuft jede noch so gute Beratung ins Leere.

Bei der Verbesserung des Hilfesystems muss die Bundesregierung also das seit Jahrzehnten bekannte Problem der fehlenden Frauenhausplätze und der Mangelfinanzierung von Frauenhäusern in den Blick nehmen.<sup>9</sup> Weitere wesentliche Komponenten sind: ausreichend sichere Orte für gewaltbetroffene Frauen, die finanzielle Absicherung der Frauenhäuser sowie die adäquate Versorgung betroffener Frauen.

Neben der Fortentwicklung des Hilfesystems sollte die Bundesregierung zeitnah eine Dunkelfeldstudie<sup>10</sup> zur Gewaltbetroffenheit von Frauen und Mädchen in Deutschland durchführen.

Die Istanbul-Konvention regt die Durchführung von Studien als Monitoring-Instrument für die Verbreitung und Entwicklung aller in der Konvention genannten Gewaltformen an<sup>11</sup>. Die letzte Studie dieser Art wurde 2004 vom Bundesfamilienministerium durchgeführt<sup>12</sup>, also vor 15 Jahren. Es ist dringend notwendig, neue Erkenntnisse in diesem Bereich zu gewinnen. Das Bundesland Nordrhein-Westfalen führt aktuell eine solche Befragung telefonisch durch. Sinnvoller wäre eine bundesweite Untersuchung, da solche Erhebungen als Hintergrundinformationen für die Ursachenforschung zu Gewalt gegen Frauen relevant sein können.

### **Häusliche Gewalt gegen geflüchtete Frauen**

Bislang finden geflüchtete Frauen als Zielgruppe beim Thema häusliche Gewalt kaum bis wenig Berücksichtigung, obwohl sie häufig von häuslicher Gewalt betroffen sind. Neben möglichen Gewalterfahrungen im Herkunftsland durch Krieg und Kriegsvergewaltigungen erleben die

---

<sup>9</sup> Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10500: „Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder“, S. 15. Abzurufen unter:

<https://www.bmfsfj.de/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19, sowie eine Pressemitteilung der Zentralen Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser vom 25.11.16, abzurufen unter: [https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report\\_attachment/pressemitteilung\\_25-11-2016\\_.pdf](https://www.autonome-frauenhaeuser-zif.de/sites/default/files/report_attachment/pressemitteilung_25-11-2016_.pdf), zuletzt am 29.05.19.

<sup>10</sup> Das Ziel von Dunkelfelduntersuchungen ist es, Erkenntnisse über das Gesamtaufkommen bestimmter Straftaten einschließlich des sog. (relativen) Dunkelfeldes, also den bei der Polizei nicht bekannten Straftaten, zu gewinnen. Siehe Bundeskriminalamt: „Kriminalstatistisch kriminologische Analysen und Dunkelfeldforschung“. Abzurufen unter: [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Forschung/ForschungsprojekteUndErgebnisse/Dunkelfeldforschung/dunkelfeldforschung_node.html), zuletzt abgerufen am 28.05.19.

<sup>11</sup> Siehe „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (Istanbul-Konvention), Artikel 11. Abzurufen unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535>, zuletzt am 28. Mai 2019.

<sup>12</sup> BMFSFJ (Hrsg.): „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – Zusammenfassung zentraler Studienergebnisse“. Bonn 2004.

meisten während ihrer Flucht Gewalt und erneut durch den Ehemann oder Partner nach Ankunft im Aufnahmeland. Für viele dieser Frauen finden sexualisierte und andere Formen von Gewalt also nicht als einmalige Menschenrechtsverletzung, sondern als ein Kontinuum von Gewalt statt, das sich nicht selten wie ein roter Faden durch ihr Leben zieht.

Diese Tatsache wird bislang zu wenig von der Bundesregierung in den Blick genommen. Der Bericht der Bundesregierung benennt die Aufklärung und Sensibilisierung von Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften über ihre Rechte und über Hilfsangebote zwar als einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit, nennt dann aber in diesem Zusammenhang die Beratung durch Mitarbeiterinnen des bundesweiten Hilfetelefon als einziges Beispiel.<sup>13</sup>

Auch für geflüchtete Frauen kann das Hilfetelefon eine sinnvolle Unterstützungsmaßnahme darstellen, vorausgesetzt, die Frauen oder ihre Unterstützer\*innen kennen das Angebot. Erfahrungen aus der Arbeit mit geflüchteten Frauen zeigen jedoch, dass schriftliches Informationsmaterial, welches in Geflüchtetenunterkünften ausgelegt wird, um die Frauen über die Existenz des Hilfetelefon oder anderer Hilfsangebote zu informieren, selten rezipiert wird. Das gilt selbst dann, wenn es in mehreren Sprachen vorliegt. Das zeigen auch Zahlen aus dem Jahresbericht des Hilfetelefon für das Jahr 2016: Beratungen wurden im Flüchtlingskontext vor allem für Fachkräfte in der Geflüchtetenarbeit oder Unterstützer\*innen geflüchteter Frauen durchgeführt.<sup>14</sup> Das ist nicht weniger wertvoll, zeigt aber, dass für die direkte Unterstützung geflüchteter Frauen andere Wege beschritten werden sollten.

Sinnvoll ist zum Beispiel die persönliche Ansprache von Frauen bei Informationsveranstaltungen, die ausschließlich von Frauen für Frauen durchgeführt werden. Solche Veranstaltungen dienen der Prävention und bestärken Frauen darin, sich rechtzeitig Hilfe zu suchen. In diesem Rahmen kann auch auf das Hilfetelefon aufmerksam gemacht werden.

Bezüglich der von der Bundesregierung benannten Zahlen zu Beratungen im Fluchtcontext mit Hilfe von Dolmetscherinnen, regen wir an, zukünftig aufzuschlüsseln, wie viele Beratungen tatsächlich direkt für geflüchtete Frauen durchgeführt wurden. Die angegebenen Zahlen beziehen sich lediglich auf die am häufigsten nachgefragten Sprachen für Dolmetscher\*innen, sagen aber nichts darüber aus, ob die Frau geflüchtet ist oder einen Migrationshintergrund hat. Auch Frauen, die schon seit Jahren in Deutschland leben, benötigen gegebenenfalls Beratung auf Arabisch oder Farsi/Dari.

Zu kritisieren ist ferner, dass ein wesentlicher Aspekt im Kampf gegen häusliche Gewalt gegenüber geflüchtete Frauen keine Berücksichtigung findet: die Bindung geflüchteter Menschen an die Residenzpflicht.

Geflüchtete Frauen, die in einer gewalttätigen Beziehung leben und den Mut fassen, sich hilfesuchend an jemanden zu wenden, stehen aktuell vor der Herausforderung, dass sie aufgrund ihrer asylrechtlichen Residenzpflicht eine Genehmigung der zuständigen Behörde benötigen, um die Geflüchtetenunterkunft verlassen zu dürfen. Sie können sich also nicht so schnell wie möglich dem Machtbereich des gewalttätigen Ehemannes oder Partners entziehen, sondern sind darauf angewiesen, dass entweder der Ehemann schnellstmöglich aus der Unterkunft verwiesen wird oder die Ausländerbehörde ihnen den Wechsel in ein Frauenhaus genehmigt. Die Praxis zeigt, dass sowohl die Verlegung des Ehemannes als auch die Verlegung der gewaltbetroffenen Frau längere Zeit in Anspruch nehmen kann.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, S. 24.

<sup>15</sup> Rabe, Heike (Deutsches Institut für Menschenrechte): „Effektiver Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt – auch in Flüchtlingsunterkünften“, Berlin 2015, S. 15. Abzurufen unter: [https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Policy\\_Paper/Policy\\_Paper\\_32\\_Effektiver\\_Schutz\\_vor\\_geschlechtsspezifischer\\_Gewalt.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Policy_Paper/Policy_Paper_32_Effektiver_Schutz_vor_geschlechtsspezifischer_Gewalt.pdf), zuletzt am 28.05.19. Außerdem: Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau: „Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Staatenbericht Deutschlands“, März 2017, S. 10 (25d). Abzurufen unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/119744/a354e40a34ee989e50cfd790e6d64d2/20170926-2017-cedaw-abschliessende-bemerkungen-deu-arbeitsuebersetzung-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19.

Wie Berichte belegen, kommt es in der Praxis auch dazu, dass Ausländerbehörden die Verlegung einer geflüchteten Frau mit der Begründung ablehnen, ihre Unterbringung in einem Frauenhaus sei nicht wirtschaftlich. Oder aber, dass geflüchtete Frauen ihren Ehemann anzeigen müssen, bevor sie von den Behörden die Erlaubnis erhalten, ins Frauenhaus umzuziehen, was deutsche Frauen nicht müssen. Entscheiden sich die Frauen dennoch dazu, sich eigenmächtig aus einer Unterkunft zu entfernen und in ein Frauenhaus zu ziehen, können sie deshalb wegen einer Ordnungswidrigkeit belangt werden.<sup>16</sup>

Hier liegt eine Ungleichbehandlung geflüchteter Frauen im Vergleich zu Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit oder einem sicheren Aufenthaltsstatus vor, die nicht zu rechtfertigen ist. Ein solches Verwaltungshandeln widerspricht dem Sinn und Zweck der „Istanbul-Konvention“, die geflüchtete Frauen explizit in ihren Schutzbereich einbezieht.

Artikel 59 der Konvention befasst sich mit dem Aufenthaltsstatus geflüchteter Frauen und sieht unter anderem vor, dass Frauen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, unter bestimmten Umständen ein vom gewalttätigen Ehemann eigener Aufenthaltstitel gewährt werden kann. Ziel dieses Artikels ist, geflüchtete Frauen dabei zu unterstützen, sich aus gewalttätigen Beziehungen zu lösen und ihnen die Angst zu nehmen, ihren Aufenthaltstitel zu verlieren, wenn sie sich von ihrem gewalttätigen Ehemann trennen.

Die Bundesregierung hat einen Vorbehalt gegen Artikel 59 der Konvention eingelegt, sodass geflüchtete Frauen nicht von der Vorschrift profitieren können. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass viele Frauen jahrelang in einer gewalttätigen Beziehung ausharren, um ihr Aufenthaltsrecht in Deutschland nicht zu verwirken.

Statt sie zu ermutigen, sich und ihre Kinder aus der Situation zu befreien, verhindert der Vorbehalt genau das und widerspricht somit dem Sinn und Zweck der Regelung.

Wenn die Bundesregierung den Schutz geflüchteter Frauen vor häuslicher Gewalt ernsthaft vorantreiben möchte, sollte sie den Vorbehalt gegen Artikel 59 der Istanbul-Konvention zurücknehmen.

### **Sexuelle und Reproduktive Gesundheit**

Es ist bedauerlich, dass das Thema Schwangerschaftsabbruch – außer im Zusammenhang mit geflüchteten Frauen – trotz der aktuellen intensiven politischen und gesellschaftlichen Debatte sowie den für die Frauen fatalen Folgen der aktuellen Gesetzgebung, keine Erwähnung im Bericht der Bundesregierung findet.

Die Empfehlung des CEDAW-Ausschusses von März 2017 sind diesbezüglich eindeutig: Deutschland soll „den Zugang zu sicherem Schwangerschaftsabbruch sicherstellen, ohne der Frau eine verpflichtende Beratung und eine dreitägige Wartezeit aufzuerlegen, welche von der Weltgesundheitsorganisation für medizinisch nicht erforderlich erklärt wurde und gewährleisten, dass solche Eingriffe von der Krankenversicherung übernommen werden.“<sup>17</sup>

Dennoch verweigert sich die Bundesregierung dieser Empfehlung und hält laut ihres Zwischenberichts von März 2019 den Zugang zu einem sicheren Schwangerschaftsabbruch in Deutschland für gegeben.<sup>18</sup>

Dem ist aber nicht so.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag: „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Schauws, Filiz Polat, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/3790 – Bedingungen der Unterbringung und der Gewährleistung von Gewalt- und Diskriminierungsschutz gegenüber Frauen und LSBTTI in AnKER-Zentren“, S. 11.

<sup>17</sup> Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau: „Abschließende Bemerkungen zum kombinierten siebten und achten periodischen Staatenbericht Deutschlands“, März 2017, S. 16 (38b). Abzurufen unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/119744/a354e40a34ee989e50cfd790e6d64d2/20170926-2017-cedaw-abschliessende-bemerkungen-deu-arbeitsuebersetzung-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>18</sup> BMFSFJ: „CEDAW-Zwischenbericht Deutschlands. Ressortabgestimmte Arbeitsübersetzung der offiziell geltenden englischen Berichtsfassung“, März 2019, S. 2f. Abzurufen unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/136170/6c383f981e02bc58b8bd7667c476c08f/20190517-cedaw-zwischenbericht-deutsche-arbeitsuebersetzung-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19.



Schwangerschaftsabbrüche werden in Deutschland nach wie vor gesellschaftlich tabuisiert und kriminalisiert. Ebenso werden die Informationsfreiheit sowie Patient\*innenrechte von Frauen in unserer Gesellschaft beschnitten. Dies zeigt den geringen Stellenwert von sexuellen und reproduktiven Rechten einerseits und den mangelnden Respekt vor der freien Berufsausübung der Ärzteschaft andererseits.

Die Zahl der Anzeigen von Abtreibungsgegner\*innen gegen Ärztinnen nimmt seit 2017 zu. Diese Einschüchterungsstrategie darf vom Staat und der Bundesärztekammer nicht unwidersprochen hingenommen werden.

Der aktuelle „Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Information über einen Schwangerschaftsabbruch“ wird den selbstgesteckten Zielen, betroffenen Frauen den Zugang zu Informationen über Schwangerschaftsabbrüche zu erleichtern sowie Rechtssicherheit zu schaffen für Ärzt\*innen, die Abbrüche durchführen, keinesfalls gerecht.

Ungewollt Schwangere und die sie versorgenden Ärzt\*innen benötigen weder staatliche Bürokratisierung noch zweifelhafte Studien zum seelischen Befinden nach Abbrüchen. Gefragt sind Maßnahmen des Staates zur Förderung des Selbstbestimmungsrechts im Rahmen der reproduktiven Gesundheit wie sie in internationalen Dokumenten der UN und WHO zur Frauengesundheit und Frauenrechten gefordert werden.

In den zukünftigen Menschenrechtsberichten sollte das Thema aufgrund seiner Brisanz und Relevanz für die betroffenen Frauen integriert werden. Ferner sollte die Bundesregierung darüber berichten, ob sie der benannten Empfehlung des CEDAW-Ausschusses nachgekommen ist.

## A6 Menschenrechtliche Aspekte von Migration

### Schutz von Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften

Die Bundesregierung gibt in ihrem Bericht an, den Schutz von Frauen und Kindern in Flüchtlingsunterkünften im Berichtszeitraum gestärkt zu haben und verweist in diesem Zusammenhang auf ein gleichstellungspolitisches Konzept, das Länder und Kommunen beim Schutz und der Integration geflüchteter Frauen und Kinder unterstützt.<sup>19</sup>

Als Beispiele werden die Bundesinitiative zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften und erneut das bundesweite Hilfetelefon genannt.

### Bundesinitiative zum Schutz geflüchteter Menschen in Flüchtlingsunterkünften

Die Bundesinitiative des Bundesfamilienministeriums (BMFSFJ) und von UNICEF ist vom Ansatz her als gut zu bewerten. Im Rahmen der Initiative, an der sich zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Verbände beteiligt haben, wurden Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften erarbeitet. Die Mindeststandards sind inhaltlich gelungen und decken alle wesentlichen Lebensbereiche ab.

Bedauerlicherweise ist die Arbeit der Initiative ebenfalls als wenig nachhaltig zu bewerten. So haben die Mindeststandards mangels Zuständigkeit des Bundes für die Unterbringung von geflüchteten Menschen lediglich Empfehlungscharakter und sind weder für die Bundesländer noch für die Kommunen verbindlich. Zudem wurde ein sinnvolles Pilotprojekt zum Gewaltschutz Ende 2018 nach drei Jahren eingestellt. Im Rahmen des Projektes wurden 100 Gewaltschutzkoordinator\*innen in 100 deutschen Geflüchtetenunterkünften bundesweit zur Umsetzung der oben genannten Mindeststandards eingestellt.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, S. 42/43.

<sup>20</sup> Aktuelle Meldung auf der Seite des BMFSFJ: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/gewaltschutz-in-fluechtlingsunterkuenften-verbessern/130580>, zuletzt abgerufen am 27.05.19.

Da eine Fortführung der Arbeit der Koordinator\*innen nicht in allen Bundesländern und Kommunen gewährleistet ist, hatte der Einsatz der 100 Gewaltschutzkoordinator\*innen eher deklaratorischen Charakter. Hier stellt sich die Frage, warum solche Projekte nicht langfristig von der Bundesregierung als Unterstützungsleistung für Bundesländer und Kommunen finanziert werden. Denn Gewaltvorfälle gegen geflüchtete Frauen in deutschen Geflüchtetenunterkünften, die nicht nur von geflüchteten Männern, sondern auch durch Mitarbeiter\*innen und Sicherheitspersonal erfolgen, verdeutlichen regelmäßig, wie dringend es erforderlich wäre, für den Gewaltschutz zuständige Koordinator\*innen einzustellen.

Hier sollte sich die Bundesregierung zu einer langfristigen und nachhaltigen Finanzierung und Durchführung von Gewaltschutzprojekten verpflichten. Gleichzeitig muss das Personal flächendeckend in allen deutschen Unterkünften geschult und zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen sensibilisiert werden.

Beide Anforderungen, die sich ebenfalls aus der Istanbul-Konvention ableiten, sind bislang noch nicht von der Bundesregierung umgesetzt worden.<sup>21</sup>

### **AnKER-Zentren und andere Massenunterkünfte**

Weiter ist zu kritisieren, dass Projekte zum Gewaltschutz von geflüchteten Frauen nicht nur wenig nachhaltig angelegt sind, sondern auch, dass es an einer kohärenten Bundespolitik diesbezüglich fehlt. So ist es als wenig sinnvoll zu bewerten, wenn das BMFSFJ gute Gewaltschutzprojekte initiiert, diese dann aber durch die aktuelle Asylpolitik der Bundesregierung ausgehebelt werden. Als Beispiel dafür sollen an dieser Stelle exemplarisch die sogenannten Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückführungs-Zentren, kurz AnKER-Zentren, genannt werden.

Die Regierungsparteien haben sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, AnKER-Zentren in Deutschland einzuführen. Diese Zentren sind große Sammelunterkünfte, in denen bis zu 1000 Menschen untergebracht werden können. Innerhalb von 18 Monaten sollen dort Identitätsfeststellung, Entscheidung über Aufenthaltsstatus, kommunale Verteilung bzw. Rückführung geflüchteter Menschen stattfinden.<sup>22</sup> Allein die Größe dieser Zentren macht einen effektiven Gewaltschutz unmöglich und lässt befürchten, dass aufgrund der langen Unterbringungszeit<sup>23</sup> und der vielen Menschen Gewalt eher geschürt als verhindert wird. Dies befürchtet sogar die Gewerkschaft der Bundespolizei, die sich 2018 auf dem Delegiertentag gegen die AnKER-Zentren aussprach.<sup>24</sup>

Aktuelle Medienberichte über die Zustände in bayrischen AnKER-Zentren<sup>25</sup> und über sexualisierte Gewalt gegen Frauen in diesen Unterbringungen<sup>26</sup>, bestätigen diese Befürchtungen. Nicht abschließbare Schlafräume oder Duschkabinen oder nach Geschlecht getrennte Sanitäreinrichtungen sind auch heute, fast vier Jahre nach dem Beginn der sogenannten „Flüchtlingskrise“, noch Alltag für geflüchtete Menschen.

<sup>21</sup> Istanbul-Konvention, Artikel 15.

<sup>22</sup> Bundesregierung: „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“, Berlin 2018, S.107. Abzurufen unter: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt am 29.05.19

<sup>23</sup> Diese soll 18 Monate, für Familien 6 Monate nicht überschreiten. Siehe Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat. „Masterplan Migration“, „Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung“ vom 04. Juli 2018, S. 14/15. Abzurufen unter:

[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/masterplan-migration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/masterplan-migration.pdf?__blob=publicationFile&v=7), zuletzt am 28.05.19.

<sup>24</sup> Kommentar vom Vorsitzenden Jörg Radek vom 09.05.18 auf <https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/1081AAEOAC963C33C1258288002B9486>, zuletzt abgerufen am 29.05.19.

<sup>25</sup> Leischwitz, Christoph: „Fliegerhorst Fürstenfeldbruck. Der Aufenthalt im ‚Ankerzentrum‘ dauert oft Monate“, Sueddeutsche.de vom 15.04.19. Abzurufen unter: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/fuerstenfeldbruck/abschiebung-fluechtlinge-ankerzentrum-fliegerhorst-fuerstenfeldbruck-1.4411250>, zuletzt am 23.05.19.

<sup>26</sup> Bspw. „Fast 20-fach vorbestraft. Vergewaltigungsprozess gegen Heimleiter sorgt für politischen Wirbel“, Sauerlandkurier.de vom 25.11.16. Abzurufen unter: <https://www.sauerlandkurier.de/hochsauerlandkreis/meschede/vergewaltigungsprozess-heimleiter-landgericht-fluechtlinge-meschede-heggen-7014726.html>, zuletzt am 23.05.19.

Nicht nur in AnKER-Zentren, auch in kleineren Unterkünften, sind menschenwürdige Unterbringungsstandards nicht verwirklicht. Die weiterhin als prekär zu bezeichnende Lebenssituation in vielen Unterkünften, verstößt nicht nur gegen die Istanbul-Konvention oder die VN-Frauenkonvention, sondern verletzt auch die im Grundgesetz verankerten Rechte auf körperliche Unversehrtheit und die Achtung der Menschenwürde.

Massenunterkünfte sind nicht geeignet, kriegstraumatisierten Menschen ein sicheres Umfeld zu gewähren. Der Idee eines funktionierenden Gewaltschutzes stehen sie diametral entgegen und sind nicht mit dem Sinn und Zweck der Istanbul-Konvention vereinbar. Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus der Konvention sollte die Bundesregierung das Konzept der AnKER-Zentren aufgeben.

### **Aufklärung und Sensibilisierung geflüchteter Frauen**

Neben dem Schutz vor Gewalt ist es ebenso relevant, geflüchtete Frauen in ihrer Selbsthilfekompetenz zu stärken. Das kann unter anderem auch dadurch gelingen, dass die Frauen über ihre Rechte aufgeklärt werden.

Der Bericht der Bundesregierung benennt die Aufklärung und Sensibilisierung von Frauen und Mädchen in Flüchtlingsunterkünften über ihre Rechte und über Hilfsangebote als einen Schwerpunkt ihrer Tätigkeit. Erneut wird die Beratung durch Mitarbeiterinnen des Hilfetelefon dabei als Beispiel benannt.<sup>27</sup>

### **Asylverfahrensberatung**

Die Aufklärung und Sensibilisierung von geflüchteten Frauen über ihre Rechte sollte geschulten Asylverfahrensberater\*innen obliegen und geflüchteten Frauen direkt nach Ankunft zur Verfügung gestellt werden. Diese Aufgabe kann nicht durch das Hilfetelefon gewährleistet werden und wird es auch nicht. Vor allem Gewalterfahrungen geflüchteter Frauen können nur sehr selten direkt nach Ankunft durch die Erstaufnahme festgestellt werden. Verständlicherweise berichten die Frauen nicht direkt einer wildfremden Person von intimsten Grenzüberschreitungen. Deswegen ist es wesentlich sinnvoller, in einer ruhigen Atmosphäre im Rahmen der Asylverfahrensberatung durch geschulte Berater\*innen Informationen über mögliche Gewaltfälle zu erhalten.

Dass die Bundesregierung immer noch keine Kriterien für die Erkennung eines besonderen Schutzbedarfes geflüchteter Menschen im Sinne der EU-Richtlinie 2013/33<sup>28</sup> erarbeitet hat, erschwert deren Identifizierung durch die Erstaufnahmestelle zusätzlich. Bedauerlicherweise gibt es in Deutschland immer noch keine flächendeckende und unabhängige Asylverfahrensberatung, obwohl das im Koalitionsvertrag festgeschrieben wurde.<sup>29</sup> Ein Pilotprojekt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit drei Beratungsstellen hat ergeben, dass Asylverfahrensberatung nicht nur hilfreich für die geflüchteten Menschen, sondern auch für die Arbeit des BAMF ist. Die geflüchteten Menschen kommen wesentlich besser vorbereitet und informiert zu den Anhörungen und das BAMF selber kann sich aufgrund der durch die Asylverfahrensberater\*innen zusammen getragenen Informationen ebenfalls besser auf die Anhörung vorbereiten und eine informierte Entscheidung, vor allem in komplexen Einzelfällen, treffen.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, S. 24.

<sup>28</sup> Amtsblatt der Europäischen Union L180/96: „RICHTLINIE 2013/33/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung)“, Art. 22. Abzurufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>29</sup> „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“, Berlin 2018, S.107. Abzurufen unter: [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1), zuletzt abgerufen am 23.05.19.

<sup>30</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: „Evaluation des Pilotprojektes ‚Asylverfahrensberatung‘. Unveröffentlichter Forschungsbericht.“, Berlin 2017, S.7. Abzurufen unter: [https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB\\_Asylverfahrensberatung\\_Entwurf170925.pdf](https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2018/05/FB_Asylverfahrensberatung_Entwurf170925.pdf), zuletzt abgerufen am 23.05.19.

Obwohl die Ergebnisse des Pilotprojekts dem Bundesinnenministerium (BMI) seit 2017 vorliegen, werden bisher keine Anstrengungen unternommen, bundesweit eine flächendeckende Asylverfahrensberatung einzuführen. Vielmehr hat das BMI für die Beratung in den AnKER-Einrichtungen entschieden, dem BAMF die Verantwortung für eine erste allgemeine Asylverfahrensberatung neu angekommener Geflüchtete zu übertragen. Diese findet allerdings nicht von Anfang an individuell, sondern in Gruppen statt.<sup>31</sup>

Für Frauen, die Vergewaltigungen oder andere Formen sexualisierter Gewalt erlebt haben, oder davon bedroht sind, reicht eine solche Beratung durch das BAMF, vor allem in Gruppen, nicht aus. Es ist unrealistisch, dass Frauen in diesem Kontext über Gewalterfahrungen sprechen bzw. Fragen nach einem Aufenthaltsrecht wegen geschlechtsspezifischer Gewalt stellen werden. Zwar steht der Weg zu einer späteren individuellen Beratung in der Theorie weiterhin offen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass geflüchtete Menschen, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind und die die Verfahrensabläufe des deutschen Asylrechts nicht kennen, verstehen, dass sie zusätzlich eine individuelle Verfahrensberatung in Anspruch nehmen können. Auch wird den geflüchteten Menschen nicht bewusst sein, dass sie von einer staatlichen Stelle beraten wurden, was als problematisch zu bewerten ist.

Das BAMF als Bundeseinrichtung kann nicht als von der Politik der Bundesregierung unabhängig agierende Beratungsstelle fungieren. Hier besteht ein Interessenkonflikt, der die Ausübung des individuellen Asylrechts behindert. Hinzu kommen die verkürzten Rechtsbehelfsfristen für Menschen aus sicheren Herkunftsländern, die es nahezu unmöglich machen, sich umfangreiche Beratung einzuholen.<sup>32</sup>

Damit geflüchtete Frauen ihre Rechte im Asylverfahren vollumfänglich ausschöpfen können, muss die Bundesregierung zeitnah eine flächendeckende, unabhängige und individuelle Asylverfahrensberatung gewährleisten. Diese muss, wie auch von der Istanbul-Konvention gefordert<sup>33</sup>, geschlechtersensibel ausgerichtet sein und von Berater\*innen durchgeführt werden, die zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt fortgebildet wurden.

### **Geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund**

Seit dem Jahr 2005 ist geschlechtsspezifische Verfolgung als ein Asylgrund über § 60 Absatz I Satz 3 Aufenthaltsgesetz in Deutschland anerkannt. Das bedeutet, Frauen, die aus ihren Heimatländern fliehen, weil sie zum Beispiel sexualisierte Gewalt erlebt haben, oder davon bedroht sind, könnten diesen Fluchtgrund in einem deutschen Asylverfahren als Asylgrund geltend machen.

Um die Frauen über diese rechtliche Möglichkeit in Kenntnis zu setzen, bedarf es einer geschlechtersensiblen, individuellen Asylverfahrensberatung, die Frauen auf diese Möglichkeit aufmerksam macht. Bedauerlicherweise wird das Thema geschlechtsspezifische Verfolgung im aktuellen Bericht der Bundesregierung nicht als eigenes Thema aufgegriffen. Damit wird ein wichtiges Thema ausgespart, obwohl es im Zusammenhang mit der Situation geflüchteter Frauen eine wesentliche Rolle spielt bzw. eine wesentliche Rolle spielen müsste.

Vergegenwärtigt man sich das Ausmaß von sexualisierter Gewalt gegen Frauen in Kriegen, kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Frauen, denen die Flucht nach Deutschland gelungen ist, von sexualisierter Gewalt betroffen ist. Auch wenn es für die Frauen nicht leicht ist, über ihre Gewalterfahrungen zu sprechen, ist davon auszugehen, dass einige der asylbeantragenden Frauen geschlechtsspezifische Verfolgung als Asylgrund benennen würden, wenn sie von geschulten Verfahrensberater\*innen darüber informiert worden wären.

<sup>31</sup> „Ankunftscentren und AnKER-Einrichtungen“ auf der Seite des BAMF: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/Ankunftscentren/ankunftscentren-node.html>, zuletzt abgerufen am 29.05.19.

<sup>32</sup> „Sichere Herkunftsstaaten“ auf der Seite des BAMF: <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/Sonderverfahren/SichereHerkunftsstaaten/sichere-herkunftsstaaten-node.html>, zuletzt abgerufen am 29.05.19.

<sup>33</sup> Istanbul-Konvention, Artikel 60.

Die positiven Asylbescheide des BAMF, die auf der Grundlage von geschlechtsspezifischer Gewalt ergangen sind, zeigen auf, dass geflüchtete Menschen diese Möglichkeit bislang so gut wie gar nicht in Anspruch nehmen.

Betrachtet man den prozentualen Anteil der positiven Asylrechtsbescheide, die auf der Grundlage geschlechtsspezifischer Verfolgung ergangen sind, stellt man eine Diskrepanz zwischen dem Ausmaß der Gewalt fest, von dem Frauen in den Fluchtherkunftsländern betroffen sind und dem Anteil der sich darauf beziehenden positiven Asylbescheide. So erfasste das BAMF im Jahr 2018 161.931 Erstanträge auf Asyl, von denen 70.077 von Frauen und Mädchen gestellt wurden. Das entspricht einem Anteil von 43,3 %. Im gleichen Jahr traf das BAMF 216.873 Entscheidungen, davon 3.793 Anerkennungen wegen geschlechtsspezifischer Gewalt. Das entspricht einer Quote von 1,74 %. Im Jahr 2014 lag die Schutzquote sogar lediglich bei 0,44 % und seit dem Jahr 2014 belief sich die höchste Schutzquote auf 3,33 %.<sup>34</sup>

Da das BAMF den Anteil der Frauen und Männer, die eine positive Anerkennung aufgrund geschlechtsspezifischer Gewalt erhalten haben, nicht aufschlüsselt, kann nicht nachvollzogen werden, wie hoch der Anteil der Frauen an der jeweiligen Schutzquote ist.

Hier liegt eine Mehrfachdiskriminierung geflüchteter Frauen vor. Nicht nur sind sie überproportional von geschlechtsspezifischer Gewalt im Herkunftsland betroffen und erleben während der Flucht weitere Gewalt. Sie können diese Menschenrechtsverletzungen mangels ausreichender Beratung auch nur selten als Asylgrund geltend machen. Es gilt, geflüchtete Frauen aufzuklären und das Personal im BAMF für das Thema geschlechtsspezifische Gewalt zu sensibilisieren. Empfehlenswert wäre weiter die Schutzquote nach Geschlecht aufzuschlüsseln. Ferner empfehlen wir, das Thema gendersensible Aufnahme- und Asylverfahren sowie geschlechtsspezifische Asylgründe gesondert in die zukünftigen Menschenrechtsberichte aufzunehmen.

Eine diesbezügliche Verpflichtung ergibt sich für die Bundesregierung zudem aus Artikel 60 der Istanbul-Konvention.

## B Menschenrechte in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik

Wie die Bundesregierung richtig feststellt, waren und sind „Frauen und Kinder auf der Flucht (...) in besonderer Weise von den Auswirkungen (...) bewaffneter Konflikte betroffen und unverhältnismäßig großen Risiken ausgesetzt.“<sup>35</sup> Weiter gibt die Bundesregierung an, sich auf Ebene der vereinten Nationen für die Rechte von Frauen und gegen ihre Diskriminierung sowie gegen Gewalt gegen Frauen einzusetzen und benennt verschiedene Maßnahmen, die diesbezüglich ergriffen wurden.

Diese Maßnahmen, wie zum Beispiel die Bekämpfung sexualisierter Gewalt in Flüchtlingslagern im Südsudan und in Mali, die durch eine Finanzierung des „Fund for Gender Equality“ erfolgt, sind sinnvoll und richtig. Dennoch muss kritisiert werden, dass die Maßnahmen nicht als Teil einer kohärenten Politik zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt bewertet werden können.

So widerspricht die Politik der Bundesregierung, die diese im Rahmen ihrer Außenpolitik auf der VN-Ebene umsetzt, der Flüchtlingspolitik, die die Bundesregierung auf der europäischen Ebene und im eigenen Land, wie in Abschnitt A beschrieben, verfolgt.

<sup>34</sup> BAMF: „Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl“, Nürnberg 2019. Abzurufen unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2018-asyl.pdf;jsessionid=8AA5A6A42784BD8354C1E031D5E3A852.2\\_cid286?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2018-asyl.pdf;jsessionid=8AA5A6A42784BD8354C1E031D5E3A852.2_cid286?__blob=publicationFile), bzw. BAMF: „Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration“, Nürnberg 2015. Abzurufen unter: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2014.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt am 23.05.19.

<sup>35</sup> 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, S. 128.

Als Beispiele für die Widersprüchlichkeit möchten wir im Folgenden auf die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik eingehen, die Deutschland mit verantwortet.

## **B 1 Menschenrechte in den bilateralen und multilateralen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union**

### **Flucht und Migration**

Wie die Bundesregierung schreibt, stellt das Vorgehen gegen Fluchtursachen und unfreiwillige und irreguläre Migration sowie das Schaffen von Zukunftsperspektiven in den Fluchtherkunftsländern einen Schwerpunkt der internationalen Anstrengungen dar.<sup>36</sup> In diesem Zusammenhang verweist die Bundesregierung auf den EU-Treuhandfonds Afrika, der mit 4,1 Milliarden Euro aufgelegt wurde, um in afrikanischen Herkunftsländern unter anderem wirtschaftliche Perspektiven zu schaffen, aber auch um das Migrationsmanagement zu verbessern.<sup>37</sup>

### **Zusammenarbeit zwischen der EU und Libyen**

Um Migration besser zu steuern, wurden in den letzten Jahren Migrationspartnerschaften bzw. – abkommen mit unterschiedlichen afrikanischen Ländern abgeschlossen.<sup>38</sup> Zudem fördert die Europäische Union (EU) im Rahmen der „EU Border Assistance Mission in Libya“ (EUBAM Libyen), unter Mitwirkung Deutschlands, eine sogenannte „Border Management Working Group“, in der neben Institutionen der nationalen Einheitsregierung auch die libysche „Küstenwache“ vertreten ist. Im Rahmen der EUBAM Mission sollen „die libyschen Behörden durch Ausbildung, Anleitung und Beratung bei der Entwicklung von Kapazitäten zur Sicherung der libyschen Land-, See- und Luftgrenzen“ unterstützt werden. „Längerfristig soll die Mission gemeinsam mit den libyschen Behörden eine Strategie für Integriertes Grenzmanagement ausarbeiten und umsetzen.“<sup>39</sup> Die Arbeit der Küstenwache wird durch die EU im Rahmen von EUBAM unterstützt.

Ziel der EU ist es, flüchtende Menschen, die versuchen über das Mittelmeer nach Europa zu reisen und dabei aufgegriffen werden, nach Libyen zurück zu bringen. Durch dieses Vorgehen soll illegale Migration verhindert und sogenannten Schleusern das Handwerk gelegt werden.<sup>40</sup> Höchst problematisch in diesem Zusammenhang ist, dass die libysche Küstenwache in der Vergangenheit mehrfach durch ein äußerst brutales Vorgehen gegenüber geflüchteten Menschen aufgefallen ist. Viele der Männer, die für die libysche Küstenwache arbeiten, sind ehemalige Milizionäre, die im Verdacht stehen, selber an Schleppertätigkeiten beteiligt zu sein.<sup>41</sup> Laut Berichten von Menschenrechtsorganisationen, werden die aufgegriffenen Menschen in Haftzentren in Libyen verbracht.<sup>42</sup> Bereits im Januar 2017 berichtete die deutsche Botschaft in Nigers Hauptstadt Niamey in einer sogenannten Diplomatischen Korrespondenz an das

<sup>36</sup> 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, S. 60.

<sup>37</sup> Ebenda.

<sup>38</sup> Europäische Kommission: „Eine umfassende Migrationssteuerung. Vermerk der Kommission zur Tagung des Europäischen Rates im Juni 2018“. Abzurufen unter: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/euco-migration-booklet-june2018_de.pdf), zuletzt am 29.05.19.

<sup>39</sup> Auswärtiges Amt: „EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libyen)“. Abzurufen unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/europa/aussenpolitik/-/249554>, zuletzt am 27.05.19.

<sup>40</sup> Factsheet der EU: „COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY. EU Integrated Border Assistance Mission in Libya (EUBAM Libya)“. Abzurufen unter: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190319\\_eubam\\_libya\\_factsheet\\_march\\_2019\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190319_eubam_libya_factsheet_march_2019_en.pdf), zuletzt am 29.05.19.

<sup>41</sup> Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: „Die Milizen al-Nasr und Dabbashi in West-Libyen“ (AktENZEICHEN WD 2 - 3000 - 004/18), S. 5. Abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/547168/9fc44001dcfcc2bd1c8714dcdd3ea1da/wd-2-004-18-pdf-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>42</sup> Pressemitteilung von Amnesty International vom 23.06.17. Abzurufen unter: <https://www.amnesty.de/allgemein/pressemitteilung/libyen-eu-nimmt-bei-kooperation-mit-libyscher-kuestenwache-schwere>, zuletzt am 29.05.19.

Bundeskanzleramt von „allerschwersten, systematischen Menschenrechtsverletzungen in Libyen“. Wortwörtlich hieß es in dem Schreiben: „Authentische Handy-Fotos und -videos belegen die KZähnlichen Verhältnisse in den sogenannten Privatgefängnissen.“<sup>43</sup>

Dass Frauen, aber auch Männer und Kinder, in diesen Haftzentren brutal vergewaltigt und gefoltert werden, ist mittlerweile hinlänglich bekannt. Erst der im März 2019 veröffentlichte Bericht der Women's Refugee Commission, belegt das Ausmaß von sexualisierter Gewalt gegen Frauen, Kinder und Männer. So sagt eine der befragten Frauen auf Nachfrage zu sexualisierter Gewalt: Alle Frauen, die während ihrer Flucht durch Libyen reisen, haben sexualisierte Gewalt erlebt. Es gibt kaum eine, die nichts erlebt hat.<sup>44</sup> Ferner kann mangels Registrierung der in die Haftanstalten verbrachten Menschen nicht nachvollzogen werden, was aus diesen wird.

Der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX selbst werden schon seit Jahren völkerrechtlich illegale Push-Backs von fliehenden Menschen im Mittelmeer vorgeworfen.<sup>45</sup> Das heißt, Menschen, die während ihrer Flucht und vor Betreten europäischen Bodens von Grenzbeamten aufgegriffen werden, wurden von diesen zurück aufs Meer oder hinter die Grenzzäune verbracht. Solche Aktivitäten sind jedoch illegal und verstoßen gegen das Recht eines jeden Menschen einen Asylantrag zu stellen, das Non-Refoulement Gebot, sowie gegen das Gebot in Seenot geratene Menschen zu retten.<sup>46</sup>

Sowohl Kooperationen mit der libyschen Küstenwache, als auch die Rücküberführung geflüchteter Menschen nach Libyen sind daher nicht mit menschenrechtlichen Standards vereinbar.

Diese kritischen Aspekte des Migrationsmanagements fehlen vollständig im Menschenrechtsbericht. Auch die Verschränkung mit dem Thema sexualisierter Gewalt gegen Frauen fehlt. So treibt die Bundesregierung aktuell auf Ebene der Vereinten Nationen die Bekämpfung von sexualisierter Gewalt im Rahmen ihres nicht-ständigen Sitzes im UN-Sicherheitsrat voran, unterstützt im Rahmen ihrer EU-Mitgliedschaft aber gleichzeitig Projekte, die eindeutig gegen die Menschenrechte von Frauen verstoßen. Eine konsistente und glaubwürdige Frauenrechts- und Gewaltschutzpolitik, lässt sich aus diesem Vorgehen nicht ableiten.

Wir möchten die Bundesregierung dazu auffordern, die europäische Dimension deutscher Flüchtlingspolitik stärker in die zukünftigen Menschenrechtsberichte zu integrieren und die deutsche EU-Politik an menschenrechtlichen Aspekten zu messen.

Im Sinne einer kohärenten Frauenrechtspolitik und dem Bekenntnis der Bundesregierung, Gewalt gegen Frauen im In- und Ausland bekämpfen zu wollen, sollten zukünftige Konzepte zur deutschen und europäischen Asylpolitik das Thema Gewalt gegen Frauen wesentlich stärker berücksichtigen und als Kriterium dafür einbeziehen, ob die jeweilige Politik dazu beiträgt, Gewalt gegen Frauen zu bekämpfen oder zu verschärfen. Das bedeutet im Hinblick auf die benannten Beispiele, dass eine Kooperation mit Regimen wie dem in Libyen, die nachweislich gegen Menschenrechte verstoßen, mit einer auf die Bekämpfung von sexualisierter und anderen Formen geschlechtsspezifischer Gewalt ausgerichteten Außenpolitik nicht vereinbar sind.

<sup>43</sup> Bewarder, Manuel / Hackensberger, Alfred: „Auswärtiges Amt kritisiert ‚KZ-ähnliche Verhältnisse‘, welt.de vom 29.01.17. Abzurufen unter: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article161611324/Auswaertiges-Amt-kritisiert-KZ-aehnliche-Verhaeltnisse.html>, zuletzt am 23.05.19.

<sup>44</sup> Women's Refugee Commission: „More Than One Million Pains‘: Sexual Violence Against Men and Boys on the Central Mediterranean Route to Italy“, New York 2019, S. 33f. Abzurufen unter: <https://www.womensrefugeecommission.org/images/zdocs/Libya-Italy-Report-03-2019.pdf>, zuletzt am 23.05.19.

<sup>45</sup> Faigle, Philip / Lobenstein, Caterina: „Fabrice Leggeri. Der Mann, der uns abschottet“ auf zeit.de vom 12.02.15. Abzurufen unter: <https://www.zeit.de/2015/07/fabrice-leggeri-frontex/komplettansicht>, zuletzt am 23.05.19.

<sup>46</sup> Wissenschaftliche Dienste des Bundestages: „Seenotrettung im Mittelmeer. Rechte und Pflichten von Schiffen nach der SAR-Konvention und Ausprägungen des Refoulement-Verbots auf Hoher See“ (Aktenzeichen WD 2 - 3000 - 013/18). Abzurufen unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/544308/4fd454905b658f3d60a5a741dcc4f514/wd-2-013-18-pdf-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19.

## B 2 Der Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungspolitik

### Stärkung der Menschenrechte im Kontext von Flucht und Migration

Die Bundesregierung gibt ferner an, sich im Rahmen der Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re-)integrieren“, für einen rechtebasierten Flüchtlingsschutz einzusetzen.<sup>47</sup> Im Rahmen der Sonderinitiative möchte „das BMZ (...) Flüchtlingen und Binnenvertriebenen dabei helfen, sich neue Perspektiven für ein selbstbestimmtes Leben zu schaffen und unterstützt gleichzeitig die Aufnahmegemeinden durch Aufbau und Erhaltung von Infrastruktur und Kapazitäten.“<sup>48</sup>

Auch im Rahmen der Sonderinitiative Flucht werden sinnvolle Einzelprojekte finanziert, wie zum Beispiel die psychosoziale Beratung geflüchteter Frauen, die in ihre Heimatländer zurückkehren.<sup>49</sup> Unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten ist die Unterstützung von Gemeinden, die geflüchtete Menschen aufnehmen und die Unterstützung der zurückkehrenden Geflüchteten selbst eine sinnvolle Maßnahme.

Das bedeutet aber nicht notwendigerweise, dass die benannte Sonderinitiative tatsächlich dem Flüchtlingsschutz dient. Auch hier kann die unter Flüchtlingsschutz subsumierte Maßnahme nicht unabhängig von der sonstigen Menschenrechtspolitik der Bundesregierung betrachtet werden. In diesem Fall ist eine Bewertung in der Gesamtschau aktueller asyl- und flüchtlingpolitischer Maßnahmen notwendig.

So muss darauf hingewiesen werden, dass die Bundesregierung im Jahr 2017 eine Rückkehroffensive gestartet hat und die Rückkehr geflüchteter Menschen als eine Priorität aktueller deutscher Asylpolitik festgelegt hat.<sup>50</sup> Bundesprogramme wie die „Starthilfe Plus“<sup>51</sup> und die „Perspektive Heimat“<sup>52</sup> zielen darauf ab, möglichst viele nach Deutschland geflüchtete Menschen zu einer Rückkehr in ihre Heimatländer zu bewegen. Damit das gelingt, wird den Menschen eine finanzielle Vergütung als Anreiz geboten. Diese fällt umso höher aus, je früher im Asylverfahren sich die Person entscheidet, wieder zurückzukehren.<sup>53</sup>

Für die Förderung der freiwilligen Rückkehr hat der Bundesgesetzgeber zusätzlich 90 Millionen Euro für das Haushaltsjahr 2017 zur Verfügung gestellt.<sup>54</sup> Das heißt in der Folge, dass nicht alle Menschen, die in ihre Heimatländer zurückkehren, das freiwillig tun. Denn eigentlich kann von einer freiwilligen Rückkehr nur dann die Rede sein, wenn ein sicherer Aufenthaltsstatus vorliegt und sich die betreffende Person trotzdem dazu entschließt, zurück in ihre Heimat zu gehen.

Bei der Bewertung der Sonderinitiative Flucht sollten also die Rückkehrprogramme der Bundesregierung sowie die aktuelle Asylpolitik der Bundesregierung insgesamt in den Blick genommen werden. Tut man dies, erscheint die Sonderinitiative weniger als Maßnahme des Flüchtlingsschutzes, sondern als Teil eines Konzepts des Rückkehrmanagements.

<sup>47</sup> 13. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung, S. 75.

<sup>48</sup> „Fluchtursachen mindern – Aufnahmeregionen stabilisieren – Flüchtlinge unterstützen“ auf der Seite des BMZ: [https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche\\_politik/index.jsp](https://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp), zuletzt abgerufen am 27.05.19.

<sup>49</sup> „Das BMZ-Programm ‚Perspektive Heimat‘“ auf der Seite des BMZ: [http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche\\_politik/perspektive\\_heimat/index.jsp](http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/perspektive_heimat/index.jsp), zuletzt abgerufen am 29.05.19.

<sup>50</sup> Die Bundesregierung: „Gemeinsamer Beschluss der Bundeskanzlerin und der Regierungschefs der Länder zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 28. Januar 2016“. Abzurufen unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/01/2015-01-26-pm-der-mp-der-laender.html>, zuletzt am 28.05.18.

<sup>51</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: „Starthilfe Plus“. Abzurufen unter:

<http://www.bamf.de/DE/Rueckkehr/StarthilfePlus/starthilfe-plus-node.html>, zuletzt am 27.05.19.

<sup>52</sup> „Aktionsfeld 4: Freiwillige Rückkehr fördern durch das Programm ‚Perspektive Heimat‘“ auf der Seite des BMZ: [http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche\\_politik/aktionsfeld\\_4/index.jsp](http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/aktionsfeld_4/index.jsp), zuletzt am 28.05.18.

<sup>53</sup> <https://www.returningfromgermany.de/de/programmes/reag-garp>, zuletzt abgerufen am 29.05.19.

<sup>54</sup> Deutscher Bundestag: „Antwort der Bundesregierung auf die Kleinen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 07. Juni 2017 - Drucksache 18/12457 - Rückkehrpolitik der Bundesregierung“ abzurufen unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/126/1812679.pdf>, zuletzt am 28.05.19.



Auch das Konzept der sogenannten Sicherer Herkunftsländer, das auf immer mehr Länder ausgeweitet wird, lässt entwicklungspolitische Maßnahmen in den Fluchtherkunftsländern in einem anderen Licht erscheinen.

Länder wie zum Beispiel der Kosovo, der seit 2015 als Sicheres Herkunftsland eingestuft wird, zeichnen sich durch ein hohes Aufkommen an Gewalt gegen Frauen aus. Laut Kosovo-Länderreport des BAMF vom Mai 2015 ist geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und Mädchen (Belästigung, Vergewaltigung, häusliche Gewalt, Zwangsprostitution, Menschenhandel, frühe Verheiratung) weit verbreitet und vorherrschend kulturell akzeptiert.<sup>55</sup> Überlebende Frauen sexualisierter Gewalt werden innerhalb der eigenen Familie und in der Gesellschaft stigmatisiert. Bis heute können, wie das in den meisten anderen Nachkriegsländern der Fall ist, Frauen, die während des Krieges vergewaltigt wurden, nicht offen darüber sprechen, was ihnen passiert ist, weil sie Angst vor Isolation und weiterer Gewalt haben müssen.

Unverheiratete Opfer sexueller Gewalt werden laut der Nichtregierungsorganisation Women Wellness Center in Kosovo oft mit älteren Männern verheiratet oder im schlimmsten Fall zu Opfern von Menschenhandel. Frauen, die eine Vergewaltigung melden, riskieren aus den eigenen Familien ausgestoßen, vom Ehemann geschieden sowie «unverheiratbar» zu werden. Eine Vergewaltigung wird laut der Politologin Sidita Kushi im Kosovo oft als Ereignis wahrgenommen, welches «schlimmer als der Tod» sei, weil «die Entehrung auch die männlichen Verwandten treffe.»<sup>56</sup>

Wenn die Bundesregierung den Kosovo also als sicheres Herkunftsland einstuft, lässt sie dabei völlig außer Acht, dass Frauen dort nicht sicher leben können. Frauen, die aus diesem Land geflohen sind, wieder dorthin zurückzuschicken, bedeutet, in Kauf zu nehmen, dass diese Frauen erneut Gewalt erleben werden.

Die Bundesregierung muss im Rahmen ihrer Asylpraxis der Sicherer Herkunftsstaaten die Situation von Frauen in den als sicher bestimmten Ländern als ein Kriterium heranziehen, bevor Frauen in diese Länder zurückgeschoben werden. Eine Verpflichtung hierzu ergibt sich sowohl aus der Istanbul-Konvention<sup>57</sup> als auch aus der EU-Verfahrensrichtlinie 2013/32<sup>58</sup>, die vorgibt, die Situation von Frauen in Asylverfahren, in denen auf das Konzept des sicheren Drittstaats abgestellt wird, bei der Bewertung von Asylgründen angemessen in den Blick zu nehmen.

## B 6 Frauen- und Kinderrechte

Mit dem Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung von Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats<sup>59</sup> sowie dem entwicklungspolitischen Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter<sup>60</sup> hat

<sup>55</sup>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: „Kosovo Länderreport, Band 3, Aktuelle Lage, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechtslage“, Mai 2015, S. 34, abzurufen unter: [https://www.ecoi.net/en/file/local/1195248/4543\\_1432796577\\_kosovo-laenderreport-2015-05.pdf](https://www.ecoi.net/en/file/local/1195248/4543_1432796577_kosovo-laenderreport-2015-05.pdf), zuletzt am 27.05.19.

<sup>56</sup>Vgl. Schuster, Adrian: „Kosovo: Gewalt gegen Frauen und Rückkehr von alleinstehenden Frauen. Themenpapier“ in: Schweizerische Flüchtlingshilfe Bern, Oktober 2015, S. 2f, abrufbar unter: <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/herkunftslaender/europa/kosovo/151007-kos-gewaltgegenfrauen-themenpapier.pdf>, zuletzt am 28.05.19.

<sup>57</sup> Istanbul-Konvention, Artikel 61,2.

<sup>58</sup> Siehe Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes: Grundsatz 32. Abzurufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:DE:PDF>. Zuletzt abgerufen am: 29. Mai 2019.

<sup>59</sup> Bundesregierung: „Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden, Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2017 bis 2020“, Berlin 2017. Abzurufen unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/216940/dce24ab4dfc29f70fa088ed5363fc479/aktionsplan1325-2017-2020-data.pdf>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>60</sup> BMZ: „Entwicklungspolitische Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020“, Berlin/Bonn 2016. Abzurufen unter: [https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier361\\_02\\_2016.pdf](https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier361_02_2016.pdf), zuletzt am 29.05.19.

die Bundesregierung die strategische Ausrichtung für die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit im Rahmen ihrer Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit festgelegt. Der VN-Sicherheitsrat hatte mit der Resolution 1325 sowie acht Folgeresolutionen<sup>61</sup> eine umfassende Agenda für den Schutz von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten sowie ihre Beteiligung an Friedensprozessen geschaffen.

Fast 20 Jahre danach kommen VN-Mitgliedstaaten, internationale und regionale Institutionen sowie Akteure in bewaffneten Konflikten den hieraus resultierenden Verpflichtungen nur schleppend nach. Wie der diesjährige Bericht des VN-Generalsekretärs<sup>62</sup> zeigt, erleben Frauen und Mädchen massive sexualisierte Gewalt in Kriegskontexten. Von Friedensverhandlungen werden sie weitestgehend ausgeschlossen<sup>63</sup>. Auch stehen Frauenrechte derzeit weltweit unter Druck. So stellen beispielsweise einige VN-Mitgliedstaaten die Selbstbestimmungsrechte von Frauen und Mädchen erneut in Frage. Im Politikdialog auf internationaler, regionaler und bilateraler Ebene sowie durch die Finanzierung konkreter Projekte will die Bundesregierung die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ fördern<sup>64</sup>. Ihr Engagement in diesem Feld hat sie im Koalitionsvertrag (2018)<sup>65</sup> abermals bestätigt. Im 13. Menschenrechtsbericht nimmt die Bundesregierung hierzu Stellung.

Seit über 25 Jahren unterstützt *medica mondiale* Frauen und Mädchen, die sexualisierte Gewalt in bewaffneten Konflikten überlebt haben. *medica mondiale* begrüßt ausdrücklich, dass es sich die Bundesregierung zum Ziel gemacht hat, die Rechte von Frauen und Mädchen in bewaffneten Konflikten und Friedensprozessen zu stärken und umzusetzen. Diesem Bekenntnis muss eine kohärente Politik folgen. Hierfür sieht *medica mondiale* konkreten Handlungsbedarf seitens der Bundesregierung auf folgenden Ebenen.

### **Deutschlands Rolle im VN-Sicherheitsrat**

Als nicht-ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wird Deutschland in den Jahren 2019 bis 2020 internationale Sicherheitspolitik mitgestalten. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung in diesem Rahmen die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ zu einem ihrer Arbeitsschwerpunkte erklärt hat. Angesichts der weiter erstarkenden antidemokratischen und frauenfeindlichen Positionen in dem VN-Gremium ist es umso wichtiger, dass Deutschland konsequent eine Politik vertritt, die sich an menschlicher Sicherheit, Konfliktprävention und Frauenrechten ausrichtet.

Die Verhandlung, um die von Deutschland in den Sicherheitsrat eingebrachte Resolution 2467<sup>66</sup> zur Bekämpfung von sexualisierter Kriegsgewalt, hat gezeigt, wie stark unter anderem die reproduktiven Rechte unter Druck stehen. Der erste Resolutionsentwurf hatte Mitgliedstaaten zunächst aufgefordert, Dienstleistungen im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit für Überlebende sexualisierter Kriegsgewalt bereitzustellen – einschließlich Notfallverhütung, sicheren Schwangerschaftsabbrüchen sowie HIV-Prävention und -Behandlung. Auf Druck der USA wurden diese Garantien letztlich aus der Resolution gestrichen.

Das politische Signal ist fatal<sup>67</sup>. Zum einen wurde die US-Regierung in ihrer Haltung gestärkt. Zum anderen sendet dies ein verheerendes Zeichen an die Betroffenen. Selbst nach einer

<sup>61</sup> Diese bilden die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“.

<sup>62</sup> United Nations Security Council (S/2019/280): “Conflict-related sexual violence. Report of the Secretary-General”. Abzurufen unter: <https://undocs.org/en/S/2019/280>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>63</sup> UN Women (2015): “Preventing conflict, transforming justice, securing the peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325”. Abzurufen unter: <http://wps.unwomen.org/index.html>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>64</sup> Vgl Aktionspläne.

<sup>65</sup> Bundesregierung: „Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode“, Berlin 2018. Abzurufen unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>66</sup> United Nations Security Council: “S/RES/2467”. Abzurufen unter: [https://undocs.org/S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2467(2019)), zuletzt am 29.05.19.

<sup>67</sup> Böhme, Jeannette: „Sexualisierte Kriegsgewalt: Neue Resolution schwächt Rechte von Überlebenden“, Blogbeitrag der Deutschen Stiftung Weltbevölkerung 2019. Abzurufen unter: <https://www.dsw.org/sexualisierte-kriegsgewalt-un-resolution/>, zuletzt am 29.05.19.

Vergewaltigung gesteht man Frauen und Mädchen nicht zu, selbstbestimmt über den eigenen Körper zu entscheiden. Sie befinden sich abermals in einer ohnmächtigen Situation, die das erlebte Trauma mit hoher Wahrscheinlichkeit verstärkt. Die Bundesregierung hätte die reproduktiven Rechte von Überlebenden in den Verhandlungen konsequent verteidigen müssen. Angesichts der politischen Dynamiken im Sicherheitsrat ist es umso wichtiger, dass die Bundesregierung auf VN-Ebene konsequent für die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ eintritt. Dies sollte sie ebenfalls im Rahmen ihres Engagements bei der Europäischen Union, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sowie dem Europarat tun.

### **Die Zeit im Sicherheitsrat sollte die Bundesregierung nutzen, um<sup>68</sup>:**

- die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ politisch zu stärken und für ihre Umsetzung einzutreten.
- konfliktpräventive und friedensbildende Maßnahmen in den Fokus zu rücken. Dazu gehören Maßnahmen für eine stärkere Kontrolle von Rüstungsexporten, Abrüstung und die Unterbindung des illegalen Waffenhandels.
- Frauenrechtsverteidigerinnen und Aktivistinnen Gehör zu verschaffen und sie als Expertinnen in das VN-Gremium einzuladen. Ihre Konfliktanalysen und politischen Lösungsstrategien müssen Eingang in die Entscheidungen des Sicherheitsrates finden.
- die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in den Resolutionen des VN-Gremiums querschnittsmäßig zu verankern. Dies schließt alle Resolutionen zu Länderkontexten, Friedensmissionen sowie thematische Resolutionen ein.
- das Kontinuum geschlechtsspezifischer Gewalt in patriarchalen Gesellschaften zu thematisieren. In den vergangenen Jahren diskutierte der Sicherheitsrat das Thema sexualisierte Gewalt in bewaffneten Konflikten vornehmlich als strategisches Mittel der Kriegsführung. Frauen und Mädchen erleben jedoch viele Formen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt vor, in und nach bewaffneten Konflikten. Nicht immer wurden diese militärisch-strategisch angeordnet. Deutschland sollte daher einen transformativen Ansatz zur Bekämpfung von sexualisierter Gewalt in bewaffneten Konflikten in die Debatten einbringen und darauf hinwirken, die strukturellen Ursachen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu überwinden. Die Ursachen basieren auf ungleichen Machtverhältnissen zwischen den Geschlechtern und stereotypen Geschlechterbildern – einschließlich destruktiven Maskulinitätsidentitäten.
- einen intersektionalen Ansatz in die Debatten des Gremiums einzubringen, der auch die Perspektiven und Rechte von mehrfach diskriminierten Gruppen einbezieht, wie z.B. Frauen und Mädchen mit Behinderungen, geflüchtete Frauen oder LGBTQI.
- die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ durch den Sicherheitsrat sowie durch die gesamten Vereinten Nationen mit ausreichend finanziellen und personellen Ressourcen auszustatten.

### **Gender Mainstreaming im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

Damit die Bundesregierung zu einer Verbesserung der Situation von Frauen und Mädchen in Kriegs- und Krisenregionen wirksam beiträgt, muss die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ innerhalb der Ressorts stärker verankert werden. Die Umsetzung der Aktionspläne<sup>69</sup> ist dementsprechend nicht nur eine nach außen gerichtete Aufgabe. Vielmehr muss Gender

<sup>68</sup> Gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen hatte *medica mondiale* im Vorfeld der jährlich stattfindenden Offenen Debatte zu sexualisierter Kriegsgewalt im März 2019 eine gemeinsame [Stellungnahme](#) veröffentlicht. Die hier aufgeführten Empfehlungen stammen aus dieser Stellungnahme.

<sup>69</sup> Wenn in diesem Kapitel Bezug genommen wird auf Aktionspläne, sind der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung von Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats sowie der Entwicklungspolitische Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter gemeint.

Mainstreaming innerhalb der Ministerien umfänglich umgesetzt werden – so zum Beispiel innerhalb der Länder- und Fachreferate<sup>70</sup>. Nur so kann das deutsche Engagement nachhaltig wirken und ist die Bundesregierung international glaubwürdig.

Es ist zu begrüßen, dass sowohl im Auswärtigen Amt als auch im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hierfür wichtige Schritte unternommen wurden. Beispielsweise hat die Bundesregierung den Austausch mit der Zivilgesellschaft intensiviert und berichtet in unterschiedlichen Dialogformaten regelmäßig über den Stand der Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Der Dialog mit der Zivilgesellschaft sollte fortgeführt werden.

**Darüber hinaus sollte die Bundesregierung sicherstellen, dass<sup>71</sup>:**

- die Umsetzung der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ eng mit den Aktionsplänen verknüpft wird. Dies erfordert zum Beispiel, dass gendersensible Konfliktanalysen standardmäßig durchgeführt und entsprechende Frühwarnsysteme etabliert werden.
- die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in relevanten Konzept- und Strategiepapieren verankert wird. Gegenwärtig arbeitet die Bundesregierung an Strategien zur Förderung von Sicherheitssektoren, Rechtsstaatlichkeit und Vergangenheitsarbeit. Diese sind für die kohärente Umsetzung der Agenda in hohem Maße relevant<sup>72</sup>.
- Genderanalysen für die einzelnen Länderkontexte regelmäßig durchgeführt und bedarfsgerechte Strategien zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit erarbeitet werden.
- die Referate für Menschenrechts- und Genderfragen in beiden Ministerien mit ausreichend personellen Ressourcen ausgestattet werden. Hier bedarf es dringend einer Aufstockung des Personals.
- eine geschlechtergerechte Personalpolitik und -entwicklung umgesetzt wird – einschließlich einer geschlechterparitätischen Besetzung auf allen Dienstebenen und Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
- transparente und wirkungsorientierte<sup>73</sup> Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung der Aktionspläne installiert werden. Hierfür müssen unter anderem Indikatoren erarbeitet werden, um Fortschritte messbar zu machen.
- Konzepte und Instrumente zur Projektförderung gendersensibel ausgestaltet und ausreichend finanzielle Ressourcen zur Umsetzung der Aktionspläne bereitgestellt werden. So bedarf es unter anderem einer Erhöhung der Mittel für GG2 Projekte im BMZ.
- die Umsetzung der Aktionspläne unabhängig evaluiert und Folgeaktionspläne erarbeitet werden.

<sup>70</sup> Diesbezüglich wurden ebenfalls Maßnahmen in den Aktionsplänen festgeschrieben.

<sup>71</sup> Gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen hatte medica mondiale im September 2018 das [Policy Briefing](#): Für eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik. Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ veröffentlicht. Die hier aufgeführten Empfehlungen stammen weitestgehend aus diesem Policy Briefing.

<sup>72</sup> Vgl. Böhme, Jeannette: „Aufarbeitung von sexualisierter Kriegsgewalt: Lehren aus Bosnien und Herzegowina“, Blogbeitrag des Peacelab 2018. Abzurufen unter: <https://peacelab.blog/2018/11/aufarbeitung-von-sexualisierter-kriegsgewalt>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>73</sup> Vgl. OSCE: “Study on national action plans on the implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325”, Wien 2014. Abzurufen unter: <https://www.osce.org/secretariat/125727?download=true>, zuletzt am 29.05.19.

## Umsetzung der Aktionspläne durch Auslandsvertretungen

Die deutschen Auslandsvertretungen spielen bei der Umsetzung der Aktionspläne eine entscheidende Rolle. Diplomaten\*innen und BMZ-Vertreter\*innen haben vielfältige Möglichkeiten, sich für die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ einzusetzen und etwa Zivilgesellschaft (einschließlich Frauenrechtsverteidiger\*innen und Friedensaktivist\*innen) in ihrer Arbeit vor Ort zu unterstützen.

Neben der Finanzierung von konkreten Projekten zur Förderung von Geschlechtergerechtigkeit ist politischer Einsatz gefordert. Die Beobachtung von Gerichtsverfahren gegen Frauenrechtsverteidiger\*innen oder die wiederkehrende Thematisierung von Frauenrechten in bilateralen Gesprächen mit Regierungen sind nur einige Beispiele. Um das hierfür notwendige Wissen aufzubauen und Synergien herzustellen, ist der regelmäßige und gegenseitig transparente Austausch mit der Zivilgesellschaft unabdingbar. Dabei muss der Schutz von Frauenrechtsverteidiger\*innen und Friedensaktivist\*innen oberste Priorität haben.

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass deutsche Auslandsvertretungen ihren internationalen Verpflichtungen oftmals nicht gerecht werden. Ein Grund dafür ist, dass die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in deutschen Auslandsvertretungen bis dato institutionell nicht ausreichend verankert wurde. Beispielsweise sind gerade in Kriegs- und Krisenregionen die Auslandsvertretungen oftmals unterbesetzt, sodass wenig Personal viele Aufgaben bewältigen und Themen bearbeiten muss. Die Bundesregierung sollte deshalb die Voraussetzungen schaffen, damit Diplomaten\*innen und BMZ-Vertreter\*innen ihre Handlungsspielräume optimal nutzen können.

### In deutschen Auslandsvertretungen sollte/n<sup>74</sup>:

- die Rechte von Frauen und Mädchen in Regierungsgesprächen regelmäßig thematisiert und Geschlechtergerechtigkeit zu einem Kriterium gegenseitiger Vereinbarungen zwischen Regierungen gemacht werden.
- das Personal geschlechterparitätisch auf allen Arbeits- und Führungsebenen besetzt und insgesamt ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.
- Diplomaten\*innen und BMZ-Vertreter\*innen zur Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ im jeweiligen Länderkontext vorab gebrieft werden. Dies setzt voraus, dass regelmäßige Genderanalysen durchgeführt und strategische Maßnahmen festgelegt werden.
- 1325-Beauftragte in Botschaften und Konsulaten eingesetzt werden. Diese sollten die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ durch Auslandsvertretungen fördern und brauchen hierfür die Unterstützung durch die Leitungsebene.
- transparent über die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ auch gegenüber der Zivilgesellschaft berichtet werden.
- das deutsche Engagement eng mit der Zivilgesellschaft sowie Vertretungen anderer Länder sowie internationaler und regionaler Organisationen vor Ort koordiniert werden.

## Kohärenz in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik

Neben Projektfinanzierungen sowie diplomatischem Engagement ist eine kohärent gestaltete Politik zentral, um die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ umzusetzen. Um tatsächlich menschenrechtsbasiert, geschlechtergerecht und damit friedenssichernd zu agieren, muss die Bundesregierung ihr eigenes Handeln auf den Prüfstand stellen. Es gilt die jeweiligen

---

<sup>74</sup> Gemeinsam mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen hatte medica mondiale im September 2018 das [Policy Briefing](#): Für eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik. Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ veröffentlicht. Die hier aufgeführten Empfehlungen stammen weitestgehend aus diesem Policy Briefing.

geschlechtsspezifischen Auswirkungen von Regierungshandeln zu analysieren und hierauf basierend Geschlechtergerechtigkeit konsequent zu fördern – so zum Beispiel auch im Rahmen deutscher Klima- und Handelspolitik.

Ein Beispiel für den Mangel an Politikkohärenz ist die Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung. Im Zeitraum von 2013 bis 2017 war Deutschland der viertgrößte Rüstungsexporteur weltweit. Die Bundesregierung lieferte Rüstungsgüter an Staaten, die direkt und/oder indirekt an bewaffneten Konflikten beteiligt sind und in denen die Rechte von Frauen und Mädchen massiv verletzt werden – so zum Beispiel an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate<sup>75</sup>. Diese Politik trägt dazu bei, dass Frauen und Mädchen Opfer von sexualisierter Kriegsgewalt werden. Eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit ist mit solchen Rüstungsexporten nicht vereinbar. Diese Exporte müssen dauerhaft eingestellt werden.

## C Menschenrechte weltweit

### C 2 Länder A – Z

#### Afghanistan

##### Umsetzung der Menschenrechte

Artikel 7 der (afghanischen) Verfassung besagt eindeutig, dass auf der Grundlage der unterzeichneten internationalen Verträge die Menschenrechte geachtet werden. Es mangelt jedoch an finanziellen Mitteln und technischer Expertise um den Aufbau eines unabhängigen, fairen und effektiven Justizsystems umzusetzen.

##### Gewalt gegen ZivilistInnen

Die unabhängige afghanische Menschenrechtskommission bezeichnet Gewalt gegen Frauen und Mädchen als eine der häufigsten Menschenrechtsverletzungen in Afghanistan im Jahr 2018 (AIHRC 2018)<sup>76</sup>.

##### Pressefreiheit und Gewalt

2018 war das tödlichste Jahr für JournalistInnen. Die Taliban und andere militante Gruppierungen attackierten wiederholt afghanische Journalisten, wobei mind. 15 Journalisten ums Leben kamen (RSF<sup>77</sup>). Reporter, die über Religionsgesetze oder Korruption berichten wollen, sind der Gewalt von Taliban und Warlords ausgesetzt. Vor allem Journalistinnen werden eingeschüchtert und attackiert. Übergriffe werden nur selten verfolgt und bleiben meist straffrei.

##### Human Development Index

Von März 2017 bis März 2018 dokumentierte AIHRC, dass rund 270 Frauen aufgrund von häuslicher Gewalt und Ehrenmorden ihr Leben verloren haben (MA Angabe). Von allen Formen von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Afghanistan stellt Gewalt in der Familie die größte Bedrohung für die Sicherheit von Frauen dar und macht mehr als 80% aller Gewalt aus<sup>78</sup>. In einem Bericht über Frieden und Sicherheit von 2018 erklärte der Generalsekretär der Vereinten Nationen: „Ich bin nach wie vor zutiefst besorgt über die Verbreitung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Afghanistan. Solche Gewalt verursacht tiefgreifendes menschliches Leid, fügt Familien schweren Schaden zu und hemmt die uneingeschränkte Teilnahme von Frauen am

<sup>75</sup> SIPRI: “Yearbook 2018. Armaments, Disarmament and International Security”, Oxford 2018. Abzurufen unter: <https://www.sipri.org/yearbook/2018/05>, zuletzt am 29.05.19.

<sup>76</sup> <http://www.aihrc.org.af/media/files/PDF/Violence%20against%20women%20Eng.pdf>

<sup>77</sup> <https://www.rferl.org/a/media-watchdog-condemns-killing-of-afghan-journalist/29699973.html>

<sup>78</sup> “Married women are more vulnerable to face violence. 83% of the total of VAW cases registered are married women.” Per

Ministry of Women’s Affairs, Islamic Republic of Afghanistan, “Fifth Report on Implementation of EVAW Law for March 2016 – March 2017,” (January 2018), p. 5

öffentlichen Leben“<sup>79</sup>.

Daher ist es nach wie vor von größter Bedeutung, dass das EAW-Gesetz umgesetzt und weiter gestärkt wird. Im Jahr 2018 nahm das Legislative Drafting Committee des Ministeriums für Frauen (MOWA) im Rahmen seiner Mitgliedschaft in der EAW-Kommission (gesetzliches Gremium gemäß EAW-Gesetz) seine Arbeit zur weiteren Stärkung des EAW-Gesetzes gemäß Artikel 16 Absatz 5 des EAW-Gesetzes auf. Die Arbeiten begannen kurz nach der Verabschiedung des Strafgesetzbuchs 2018.

Deutsche und EU-Aktivitäten in Afghanistan

Laut unserer Partnerorganisation Medica Afghanistan bleibt anzumerken, dass sich viele EU-BürgerInnen – größtenteils aus Sicherheitsgründen – im Berichtszeitraum außerhalb des Landes befanden. Dies wirkte sich negativ auf die Frequenz und Effizienz der Koordinierungstreffen von MenschenrechtsverteidigerInnen aus, sowie auf Fördermittel, die über die EU-Delegation an afghanische NRO weitergeleitet wurden (weniger Mittel).

### Qualität des Berichts

Der 13. Bericht der Bundesregierung stellt auf 232 Seiten Maßnahmen ihrer Menschenrechtspolitik für den Zeitraum 2016 bis 2018 vor und beschreibt geplante Aktivitäten für die zwei darauffolgenden Jahre. Die Bundesregierung hat einen überwiegend deskriptiven Bericht verfasst und setzt sich wenig selbstkritisch mit ihrer Menschenrechtspolitik auseinander oder prüft diese auf Wirksamkeit und Nachhaltigkeit. Der Bericht lässt daher kaum Schlüsse über die konkrete Wirkung der deutschen Menschenrechtspolitik zu. Auch mangelt es an Politikkohärenz<sup>80</sup>.

Zwar berichtet die Bundesregierung über Maßnahmen zur Förderung von Frauenrechten im Rahmen ihrer Innen-, Außen- und Entwicklungspolitik. Was jedoch fehlt ist eine kohärente Verankerung von Geschlechterperspektiven – zum Beispiel bei Fragen des Schutzes von geflüchteten Menschen<sup>81</sup>. Gegenwärtig schränken Regierungen, die in der Vergangenheit enge Partner Deutschlands waren Menschenrechte immer weiter ein – so zum Beispiel die USA, Ungarn oder Polen. Die Bundesregierung hätte in ihrem Bericht einen kritischen Blick auf die Menschenrechtsslage in diesen Ländern werfen sollen.

### Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE/OSCE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
VN	Vereinte Nationen

<sup>79</sup> United Nations General Assembly Security Council, “The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security” (7 December 2018) A/73/624–S/2018/1092, para. 65, p. 15

<sup>80</sup> Vgl. Kapitel: Kohärenz in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik in dieser Stellungnahme.

<sup>81</sup> Vgl. hierzu im Detail die vorliegende Stellungnahme von medica mondiale e.V.