

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache 20(17)54



Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum 15. Menschenrechtsbericht der Bundesregierung

Sachverständige: Dr. Monika Hauser, Gründerin und Vorstandsfrau von
medica mondiale e.V.

Berlin, den 14.04.2023

Feministische Außen- und Entwicklungspolitik umsetzen

medica mondiale begrüßt das Bekenntnis der Bundesregierung für eine feministische Außen- und Entwicklungspolitik. Mit den Leitlinien für eine feministische Außenpolitik sowie der Strategie für eine feministische Entwicklungspolitik hat die Bundesregierung nun im März 2023 ihren Ansatz für eine solche Politik vorgestellt. Sie beabsichtigt die Rechte von Frauen und Mädchen sowie marginalisierter Gruppen zu stärken, ihre Repräsentanz zu erhöhen und hierfür die notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. So soll ein Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter geleistet werden. Feministische Außen- und Entwicklungspolitik ist dabei mehr als Frauenförderung. Sie soll darauf abzielen Diskriminierung, Gewalt und Machtungleichheiten in unseren patriarchalen Gesellschaften zu überwinden. So kann sie mittel- und langfristig zu Frieden, Sicherheit, Entwicklung und ein Leben in Würde für alle Menschen beitragen. medica mondiale begrüßt grundsätzlich diesen Ansatz. Damit die feministische Außen- und Entwicklungspolitik nachhaltig wirken kann, muss diese nun operationalisiert und in die Praxis umgesetzt werden. Aus Sicht von medica mondiale sollte die Bundesregierung folgende Prioritäten setzen:

- **Den bestehenden normativen Rahmen umsetzen, stärken und verteidigen:** Eine weltweit einheitliche Definition, was feministische Außen- und Entwicklungspolitik im Detail ist und vor allem wie sie in der Praxis funktioniert, gibt es nicht. Jedoch muss feministische Außen- und Entwicklungspolitik auf dem bereits bestehenden internationalen normativen Rahmen zum Schutz von Frauenrechten fußen. Unter anderem bilden die UN Frauenrechtskonvention CEDAW, die Agenda 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ sowie die Istanbul-Konvention das normative Fundament für eine feministische Außen- und Entwicklungspolitik. Diese gilt es im Rahmen deutscher Menschenrechtspolitik im In- und Ausland kohärent umzusetzen. Dabei sollten keine parallelen Prozesse initiiert werden, sondern bestehende Verfahren und Mechanismen fortgeführt und gestärkt werden – so unter anderem die Umsetzung des Nationalen Aktionsplans 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“. Der internationale normative Rahmen ist in den vergangenen Jahren zunehmend unter Druck geraten. Einzelne Regierungen sowie antifeministische Bewegungen arbeiten darauf hin, diesen aufzuweichen und zu schwächen – wie zum Beispiel der Austritt der Türkei aus der Istanbul-Konvention zeigt. Es sollte daher eine

hohe Priorität der Bundesregierung sein, den internationalen normativen Rahmen konsequent zu verteidigen, zu stärken und umzusetzen.

- **Feministische Außen- und Entwicklungspolitik mainstreamen:** Damit feministische Außen- und Entwicklungspolitik nachhaltig wirken kann, sollte ein Schwerpunkt auf der institutionellen Verankerung der Leitlinien und Strategie innerhalb der Ministerien und Auslandsvertretungen liegen. medica mondiale begrüßt, dass sich die Bundesregierung bereits zu konkreten Maßnahmen für das Mainstreaming der Leitlinien und Strategie verpflichtet. So soll unter anderem Gender Budgeting im Auswärtigen Amt eingeführt und Projektmittel gendersensibel verausgabt werden. Entscheidend ist, die wirkungsorientierte Umsetzung feministischer Außen- und Entwicklungspolitik messbar zu machen durch Indikatoren und Zivilgesellschaft bei Monitoring und Evaluierung einzubeziehen.
- **Zivilgesellschaft systematisch beteiligen:** Insbesondere Aktivist*innen und Frauenrechtsorganisationen setzen sich weltweit für feministische Politik und Frauenrechte ein. Sie übernehmen oftmals eine Vielzahl von Aufgaben auf politischer und gesellschaftlicher Ebene trotz Unterfinanzierung und erheblichen Gefahren. Oftmals sind sie zum Beispiel die Einzigen, die von Gewalt betroffenen Frauen und Mädchen in Kriegsgebieten ganzheitliche Unterstützung anbieten. In vielen Kontexten werden sie in ihrem Engagement durch staatliche und nicht-staatliche Akteur*innen zunehmend eingeschränkt. Sie werden in ihrer Arbeit behindert, bedroht und verfolgt. Die Bundesregierung sollte diese Akteur*innen finanziell fördern, ihre Teilhabe an politischen Prozessen unterstützen und sie schützen. Dies schließt die praktische Ausgestaltung und Umsetzung einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik ein und gilt insbesondere für Aktivist*innen und Frauenrechtsorganisationen aus dem globalen Süden und Krisen- und Kriegsgebieten. Hier besteht noch immer Handlungsbedarf seitens der Bundesregierung.
- **Politikkohärenz gewährleisten:** Feministische Außen- und Entwicklungspolitik ist nur glaubwürdig, wenn die Bundesregierung ihre Menschenrechtspolitik kohärent im Außen und Innen umgesetzt. Alle Maßnahmen, die innerhalb der verschiedenen Politikfelder – etwa in der Handels-, Entwicklungs-, Verteidigungs- oder Innenpolitik – entwickelt und umgesetzt werden, müssen aufeinander abgestimmt sein. Hier besteht seitens der Bundesregierung Handlungsbedarf. Ein Beispiel hierfür ist das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung. Einerseits tritt die Bundesregierung für die Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und Rechte von Frauen und Mädchen im Rahmen ihrer Außen- und Entwicklungspolitik ein. Andererseits wurde der §218 noch immer nicht aus dem deutschen Strafgesetzbuch gestrichen.

Sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt in bewaffneten Konflikten und auf der Flucht bekämpfen

medica mondiale begrüßt, dass die Bundesregierung die Bekämpfung von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten endlich zu einem Schwerpunkt ihrer Menschenrechtspolitik macht. Hierfür bedarf es eines langfristigen und ganzheitlichen Ansatzes, der bei den Ursachen der Gewalt ansetzt und darauf abzielt, diese zu überwinden und Geschlechtergerechtigkeit zu verwirklichen.

UN-Generalsekretär António Guterres listet in seinem [Bericht](#) vom April 2022 insgesamt 49 staatliche und nicht-staatliche Akteure, die gegenwärtig sexualisierte Kriegsgewalt ausüben. Zu den Täter*innen zählen Angehörige von Militär, Polizei und bewaffnete Gruppen, aber auch Zivilpersonen. Die Opfer sind zu 97% weiblich. Aber auch queere Menschen, nicht-binäre und trans Personen sowie Jungen und Männer sind der Gewalt ausgesetzt. Aufgrund unzureichender Dokumentation existieren leider keine genauen Zahlen über das gesamte Ausmaß der Gewalt.

Wenn Politik und Medien sexualisierte Gewalt thematisieren, betonen sie häufig den kriegsstrategischen Aspekt – so auch im deutschen Diskurs. Tatsächlich kann die Gewalt strategisch funktionalisiert sein. Während des Bosnienkrieges beispielsweise wurden vorwiegend muslimische Frauen und Mädchen von serbischen und serbisch-kroatischen Milizen in Lagern eingesperrt, systematisch vergewaltigt und absichtlich geschwängert. Auch der sogenannte Islamische Staat hat unter seiner Terrorherrschaft gezielt Jesidinnen verschleppt und sexuell versklavt. Sexualisierte Gewalt erfolgte in diesen Kontexten nachweislich organisiert, wurde als Kriegswaffe eingesetzt und war Teil der Kriegsstrategie. Die systematische Ausübung von sexualisierter Gewalt dient dazu, die „gegnerische“ Bevölkerungsgruppe zu terrorisieren, zu demoralisieren, zu vertreiben und deren kulturelles Gefüge zu zerstören.

Doch auch außerhalb der unmittelbaren Kampfhandlungen nehmen sexualisierte und andere Formen geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten stark zu. Die öffentliche Sicherheit ist eingeschränkt, weil Polizei und Armee ins Kriegsgeschehen eingebunden sind und diese nicht mehr gewährleisten können. Außerdem können Angst, Unsicherheit und die allgegenwärtige Kriegsgewalt auch in der Gesellschaft und in Familien Spannungen erhöhen und vorhandene Gewaltdynamiken verstärken. So ist in bewaffneten Konflikten ebenfalls ein Anstieg von häuslicher Gewalt, Menschenhandel oder sexualisierter Gewalt auch innerhalb der eigenen Bevölkerungsgruppe zu verzeichnen. Übergriffe werden jedoch nicht ausreichend verfolgt und bestraft und Anlaufstellen für gewaltbetroffene Frauen müssen falls vorhanden schließen.

Um Überlebende von sexualisierter Kriegsgewalt angemessen zu unterstützen, darf der politische und öffentliche Diskurs zu Gewalt gegen Frauen während bewaffneter Konflikte nicht allein auf den kriegsstrategischen Aspekt beschränkt werden. Eine solche verengte Sichtweise verkennt die strukturellen Ursachen sexualisierter Gewalt und verhindert effektive und nachhaltige Gegenmaßnahmen. Es ist daher wichtig das Kontinuum von sexualisierter Gewalt in den Blick zu nehmen. Denn sexualisierte Gewalt und ihre Ursachen sind kein Kriegsphänomen. Diese sind tief in unseren patriarchalen Gesellschaften verwurzelt, in der strukturellen Diskriminierung und dem Machtgefälle, die schon zu Friedenszeiten die Beziehung zwischen den Geschlechtern bestimmen. Es bedarf daher eines transformativen Ansatzes, der darauf abzielt, Geschlechterungerechtigkeiten in patriarchalen Gesellschaften zu überwinden.

Noch immer bieten hauptsächlich Frauenrechtsorganisationen direkte, ganzheitliche Unterstützung für Überlebende in Form von medizinischer und psychosozialer Versorgung, Rechtsberatung oder einkommensschaffenden Maßnahmen an. Auch ist es Frauenrechtsaktivist*innen in vielen Ländern gelungen, sich auf politischer Ebene erfolgreich für die Rechte von Überlebenden einzusetzen. In Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo haben sie zum Beispiel bewirkt, dass Überlebende als zivile Opfer des Krieges anerkannt wurden und Anspruch auf eine monatliche Rente haben. Auf gesellschaftlicher sowie staatlich-institutioneller Ebene setzen sich jedoch Diskriminierung und Ausgrenzung von Überlebenden in vielen Kriegs- und Nachkriegskontexten fort und führen oftmals zu ihrer Retraumatisierung. Hier bedarf es verstärkter Bemühungen, um Stigmatisierung zu überwinden und Unterstützung für Überlebende zu gewährleisten.

Besonders bedroht von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt sind ebenfalls Frauen und Mädchen auf der Flucht. Sie erleben unter anderem Vergewaltigung, sexuelle Ausbeutung, Zwangsverheiratung oder Menschenhandel. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung von Flucht bedrohten Frauen und Mädchen sichere Fluchtwege gewährleistet.

Aus Sicht von medica mondiale sollte die Bundesregierung folgende Prioritäten setzen:

- **Ursachen der Gewalt bekämpfen:** Die Bundesregierung sollte bei den strukturellen Ursachen von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten ansetzen und transformative Maßnahmen finanziell fördern sowie politisch flankieren.

- **Langfristige Unterstützung gewährleisten:** Traumasensible, ganzheitliche Unterstützung in Form von medizinischer Versorgung, psychosozialer und rechtlicher Beratung sowie einkommensschaffende Maßnahmen muss langfristig vor Ort gefördert und nachhaltige Schutzstrukturen aufgebaut werden. Das schließt den voll umfassenden legalen Zugang zu sicheren Schwangerschaftsabbrüchen, Notfallverhütung und anderen Leistungen für die sexuelle und reproduktive Gesundheit aller Überlebenden ein, unabhängig von ihrer sexuellen Orientierung und Geschlechtsidentität.
- **Zivilgesellschaft stärken:** Lokale und internationale Zivilgesellschaft muss gezielt in ihrer Rolle als Service Provider, Watchdog und Advokatin für die Rechte von Überlebenden finanziell und politisch unterstützt und geschützt werden.
- **Sektorreformen fördern:** Geschlechtergerechte Reformen der Sektoren Gesundheit, Justiz, Sicherheit und Bildung müssen gefördert werden, damit Überlebende auch angemessene Unterstützung durch staatliche Institutionen erhalten.
- **Sichere Fluchtwege ermöglichen:** Die Bundesregierung muss Frauen und Mädchen sichere Fluchtwege ermöglichen. Unter anderem muss das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan schnellstmöglich fortgeführt werden.