

Deutschlands Einsatz für Frauen, Frieden und Sicherheit

Während seiner nichtständigen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat setzte sich Deutschland unter anderem für das Thema Geschlechtergerechtigkeit ein. Die COVID-19-Pandemie erschwert es jedoch, die Ziele der Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS-Agenda) zu erreichen. Dabei ist ihre Umsetzung und Weiterentwicklung wichtiger denn je.



Jasmin Blessing,
geb. 1981, ist Beraterin für
Geschlechtergerechtigkeit,
Frieden und Sicherheit.

✉ blessingjasmin@hotmail.com



Nicola Popovic,
geb. 1982, ist Direktorin und
Geschäftsführerin von GAIC
Gender Associations Internatio-
nal Consulting.

✉ n.popovic@genderassociations.com

Foto: Fabian S. Körner

Rückschläge und Fortschritte für die Frauenrechte

Im Jahr 2020 sollte eigentlich das 25. Jubiläum der vierten Weltfrauenkonferenz, der Aktionsplattform von Beijing, sowie das 20-jährige Bestehen der Sicherheitsratsresolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit gefeiert werden. Stattdessen droht die COVID-19-Pandemie, die fragilen Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter immer mehr zu gefährden und Schwachstellen in sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen aufzudecken.

Unterschiedliche gesundheitliche Empfänglichkeiten für Erkrankungen, aber auch verschiedene soziale und wirtschaftliche Handlungsspielräume sowie Privilegien etwa aufgrund von Geschlecht, Alter und sozialem Status werden durch die Auswirkungen der Pandemie besonders sichtbar. Wie in jeder Krise steigen Gewalt- und Missbrauchsraten mitunter um über 30 Prozent² und ungleiche Machtstrukturen verstärken sich in nahezu allen betroffenen Staaten. Der Wegfall von Kinderbetreuung und Schulunterricht trifft insbesondere Familien und darunter in erster Linie Frauen, die nach wie vor in den meisten Fällen Fürsorgeaufgaben wie die Betreuung von Kindern und Pflege von Familienangehörigen übernehmen. Gleichzeitig übernehmen Frauen auch überdurchschnittlich häufig Pflegetätigkeiten außerhalb des Haushalts und sind somit potenziell einem höheren Risiko ausgesetzt, sich mit COVID-19 zu infizieren.³ Weitere Faktoren wie Alter, sozialer Status, ethnische Herkunft oder aber Behinderungen und Risikofaktoren erhöhen das Infektionsrisiko.

In den Jahren 2019 und 2020 war Deutschland eines der zehn nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und konnte somit direkten Einfluss auf völkerrechtlich verbindliche Entscheidungen nehmen. Dies betraf auch die im Jahr 2000 vom Sicherheitsrat beschlossene Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit (Women, Peace and Security Agenda – WPS-Agenda).¹ Politische Spannungen, strukturelle Ausgrenzung von Minderheiten und eine zunehmende soziale Ungleichheit haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Durch den Ausbruch von COVID-19 und die damit verbundenen Einschränkungen haben sich diese Spannungen, Ausgrenzungen und Ungleichheiten deutlich verschärft, was sich auch in internationalen Debatten und Entscheidungsprozessen niederschlägt.

¹ UN-Dok. S/RES/1325 v. 31.10.2000.

² Euronews, Domestic Violence Cases Jump 30% During Lockdown in France, 28.3.2020, www.euronews.com/2020/03/28/domestic-violence-cases-jump-30-during-lockdown-in-france

³ United Nations, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women, 9.4.2020, www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women

Darüber hinaus ist die Situation in Krisen und Konfliktgebieten, in Flucht- und Migrationskontexten besonders prekär. In Konfliktsituationen hat die COVID-19-Pandemie die Gewalt und Instabilität für Frauen verschärft. Sexuelle Ausbeutung und Missbrauch betreffen vor allem Frauen und Kinder in besonders vulnerablen Situationen⁴ bei gleichzeitig erschwerter Unterstützung von außen. Aktivitäten und Einsätze in humanitären Notlagen werden während der Corona-Pandemie erschwert. Menschen in Konfliktgebieten sind besonders gefährdet, da sie nicht nur von möglicher Gewalt, Flucht und Armut betroffen sind, sondern weil die Gesundheitssysteme schon vor der COVID-19-Krise oft geschwächt waren.⁵

Gleichzeitig nehmen populistische und konservative Stimmen in öffentlichen Debatten zu, die sich gegen Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte stellen. Das reicht von Aussagen in den sozialen Medien bis zu politischer Umsetzung durch

und sogar privatwirtschaftliche Akteure haben die Notwendigkeit der Einbeziehung einer Geschlechterperspektive in Fragen zu Frieden und Sicherheit in ihrer Arbeit anerkannt. Über 80 nationale Aktionspläne widmen sich allein der Umsetzung der WPS-Agenda.⁷ Einige Regierungen gehen sogar soweit, ihre Außenpolitik oder die gesamte Regierungsarbeit feministisch zu gestalten, darunter Schweden und Kanada, aber auch Mexiko.

Die Bundesregierung hat sich in den letzten zwei Jahren immer mehr zu Geschlechtergerechtigkeit bekannt. Deutsche Regierungsvertreterinnen und -vertreter betonen regelmäßig, wie wichtig auch die Beteiligung von Frauen in internationalen Gremien, der Zivilgesellschaft und diplomatischen Positionen für den Erhalt von internationalem Frieden und der Sicherheit ist.

Die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit

Vielfalt und Geschlechtergerechtigkeit sind ein wichtiger Bereich in der Arbeit der Vereinten Nationen.⁸ Soziale Ungleichheit ist eng mit Geschlechteridentitäten und Rollen, sozialem Status, Alter, Herkunft und anderen Identitätskriterien verknüpft und ein ganz wesentlicher Faktor in Konflikten und Diskriminierungsdynamiken (Intersektionalität).⁹

Nicht zuletzt baut die Arbeit der UN auf Antidiskriminierungsprinzipien auf und hat über die Jahre ein enges Geflecht an internationalen Bestimmungen hervorgebracht, die Frauenrechte schützen und voranbringen sollen. Neben der Charta der Vereinten Nationen ist es das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW), das im Jahr 1975 verabschiedet wurde. In der Empfehlung Nummer 30 geht CEDAW insbesondere auf die Situation von Frauen in bewaffneten Konflikten ein.¹⁰

Zudem wurde im Jahr 2015 die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) von den UN-Mitgliedstaaten einstimmig verabschiedet.¹¹

Es gibt mehr Stimmen, die sich gegen Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechte stellen.

Regierungsvertreter. So wurden Menschenrechts- und Frauenrechtsaktivistinnen und -aktivisten in den letzten Jahren verstärkt angegriffen und bedroht. Beispielsweise sind in Kolumbien afro-kolumbianische Menschenrechtlerinnen und Umweltaktivistinnen Opfer von Gewalt. Die Zahl der Morde an Frauenrechtlerinnen hat sich im Jahr 2019 in Kolumbien verdoppelt.⁶

Trotz vieler Rückschläge und Widerstände steigt gleichzeitig die internationale Unterstützung für aktivere Maßnahmen zur Umsetzung der WPS-Agenda. Es gibt hierzu nicht nur mehr Initiativen, sondern auch eine Vielfalt an beteiligten Akteuren. Frauenorganisationen, Regierungen, internationale

⁴ UN News, COVID-19 Worsening Gender-based Violence, Trafficking Risk, for Women and Girls, 30.11.2020, news.un.org/en/story/2020/11/1078812

⁵ Saskia Stachowitsch/Astrid Bergmann, COVID-19 und die UN Women, Peace and Security Agenda, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Juni 2020.

⁶ UN News, Colombia: ›Staggering number‹ of Human Rights Defenders Killed in 2019, 14.1.2020, news.un.org/en/story/2020/01/1055272

⁷ Women's International League for Peace and Freedom, National-Level Implementation, September 2020, www.peacewomen.org/member-states

⁸ Siehe dazu auch Zeitschrift VEREINTE NATIONEN (VN), 6/2017 zu Geschlechtergerechtigkeit.

⁹ Katharina Walgenbach, Intersektionalität – eine Einführung, portal-intersektionalitaet.de/theoriebildung/ueberblickstexte/walgenbach-einfuehrung/

¹⁰ UN Women, Guidebook on CEDAW General Recommendation No. 30 and The UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security, 2015, peacewomen.org/sites/default/files/CEDAW-Guide-REV2_UNW.pdf

¹¹ UN-Dok. A/RES/70/1 v. 25.9.2015.

Die Agenda 2030 gilt für alle Staaten dieser Welt und stellt benachteiligte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen in den Blickpunkt. Das Kernstück der Agenda 2030 bilden die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs), die unteilbar sind und einander bedingen. Danach ist die Geschlechtergleichstellung mit Ziel 5 ein eigenständiges Ziel. Zugleich ist die Gleichstellung der Schlüssel zur Erreichung aller SDGs.

Darüber hinaus besteht eine ganze Serie an Rechtsdokumenten und Richtlinien, die die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen, an der Konfliktbewältigung und Prävention, sowie ihren Schutz vor sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten fördern soll: die Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit. Einer der darunter wichtigsten Meilensteine ist die Resolution 1325 des Sicherheitsrats.¹² Neben dieser ersten Sicherheitsresolution von vor 20 Jahren kamen nach und nach neun weitere Resolutionen hinzu,¹³ die in Sprache und Inhalt über die Jahre immer konkreter wurden.



Die Verantwortliche des Polizeifrauen-Netzwerks und Polizistin des Hybriden Einsatzes der AU und der UN in Darfur, Farkhanda Iqbel, aus Pakistan (rechts) umarmt eine sudanesischen Polizistin, bevor sie am 11. März 2013 am Marsch zum Internationalen Frauentag in El Fasher, Nord-Darfur, teilnimmt. FOTO: ALBERT GONZÁLEZ FARRAN, UNAMID/FLICKR (CC BY-NC-ND 2.0)

Initiativen Deutschlands im Rat

Während der letzten Sicherheitsratsmitgliedschaft versuchte die Bundesregierung, Akzente in den Bereichen Frauen, Frieden und Sicherheit, Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Menschenrechte, Klima und Sicherheit, humanitäres Völkerrecht und humanitäre Hilfe zu setzen. Bereits im Vorfeld der Amtszeit unternahm die Bundesregierung gemeinsame Konsultationen mit der Zivilgesellschaft sowie mit bilateralen und internationalen Akteuren. Nichtsdestotrotz war die Mitgliedschaft von verschiedenen Hürden und Widerständen geprägt.

Zu den Resolutionen der WPS-Agenda zählt mittlerweile auch die Resolution 2467, deren Entwurf im April 2019 von Deutschland dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt wurde.¹⁴ Dieser stieß jedoch auf Widerstand – vor allem von einigen der fünf ständigen Mitglieder. Trotz kritischer Stimmen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, legte die Bundesregierung einen relativ umfassenden Resolutionstext vor. Es kam zu schwierigen Verhandlungen und sogar Androhungen eines Vetos der

USA. Neben einem opferzentrierten Ansatz, dem Einbezug von Männern und möglichen Sanktionen bei systematischer sexueller und geschlechterspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten, kritisierte die US-Regierung vor allen Dingen den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen in Bezug auf Familienplanung nach Erfahrungen von sexualisierter Gewalt. Im Ergebnis dieser Debatten wurde jeglicher Bezug zu reproduktiver Gesundheit gestrichen, umformuliert oder gekürzt. Zur WPS-Agenda folgte noch im selben Jahr die Verabschiedung einer weiteren Resolution zur Agenda 2030.¹⁵ Der politische Entscheidungsfindungsprozess, der schließlich zur Annahme der beiden UN-Resolutionen führte, war viel komplizierter und herausfordernder als in den Vorjahren. Die Fortschritte, die in den Vorjahren bereits als verabschiedet galten, wurden nun infrage gestellt.

In den jährlichen offenen Debatten reflektiert der Sicherheitsrat jeden Oktober über die Umsetzung der WPS-Agenda. Unter anderem hat es Deutschland hier geschafft, die Zivilgesellschaft stärker einzubinden. Die Bundesrepublik lud zu verschiedenen Austauschforen mit der Zivilgesell-

¹² UN-Dok. S/RES/1325, a.a.O. (Anm. 1).

¹³ Die Agenda zu Frauen, Frieden und Sicherheit umfasst folgende Resolutionen: UN-Dok. S/RES/1325, a.a.O. (Anm. 1), S/RES/1820 v. 19.6.2008, S/RES/1888 v. 30.9.2009, S/RES/1889 v. 5.10.2010, S/RES/1960 v. 16.12.2010, S/RES/2106 v. 24.6.2013, S/RES/2122 v. 18.10.2013, S/RES/2242 v. 13.10.2015, S/RES/2467 v. 23.4.2019 und S/RES/2493 v. 29.10.2019.

¹⁴ UN-Dok. S/RES/2467, a.a.O. (Anm. 13).

¹⁵ UN-Dok. S/RES/2493, a.a.O. (Anm. 13).

schaft ein und beteiligt sich aktiv an der Arbeitsgruppe nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) über Frauen, Frieden und Sicherheit.¹⁶ Darüber hinaus lud Deutschland mehrfach Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft für Beiträge in den Rat ein. Dabei konnte die Bundesrepublik an die Grundprinzipien der feministischen Außenpolitik Schwedens anknüpfen. Auf Basis dessen hatte Schweden zuvor während seiner Mitgliedschaft im Rat versucht, eine Geschlechterperspektive in alle vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen einzubeziehen. Erfreulicherweise orientierte sich die Bundesrepublik nach Beratungen mit Schweden daran – unter anderem im Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung.

Allerdings wurde im Laufe der Ratsmitgliedschaft deutlich, dass Deutschland im Bereich Frauen, Frieden und Sicherheit nicht die Routine und politische Kohärenz wie sein Vorgänger Schweden an den Tag legte. Zwar konnten durch Unterstützung der Bundesregierung unter anderem zwei regionale Frauennetzwerke – das Netzwerk afrikanischer Frauen in Führungspositionen und das Frauennetzwerk ›Unidas‹ aus deutschen und latein-

zivilgesellschaftlicher Organisationen hat Deutschland lange Zeit gezögert, die WPS-Agenda aktiv voranzubringen. Mittlerweile ist die Bundesregierung dabei, einen dritten NAP zu entwickeln und setzt auf die aktive Beteiligung von zivilgesellschaftlichen und internationalen Akteuren.

Internationale, bilaterale und zivilgesellschaftliche Akteure heißen deutsche Vertreterinnen und Vertreter in fast allen Beratungen zu Frauen, Frieden und Sicherheit durchgängig willkommen, denn Deutschland gilt als verlässlicher Partner in der internationalen Zusammenarbeit, bei der Achtung der Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter. Deutschland hat sich immer wieder klar zu multilateralen Strukturen bekannt und diese insbesondere über die letzten zwei Jahre gestärkt. So hat die Bundesregierung beispielsweise neben dem Engagement zur WPS-Agenda im Sicherheitsrat mit Frankreich die Allianz für den Multilateralismus gegründet, die sich für die internationale Zusammenarbeit einsetzt.¹⁸

Darüber hinaus trägt die Bundesrepublik wesentlich zu internationalen Friedenssicherungs- und Stabilisierungsmissionen bei, darunter auch UN-mandatierte und -geführte Missionen. Dieses schließt die Bereitstellung von militärischem und zivilen Personal ein. Zur Vorbereitung dieser Missionen organisieren die Führungsakademie der Bundeswehr (FüAk) und das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) Trainings zum Thema Geschlechter, Prävention von sexuellem Missbrauch als auch zur WPS-Agenda. Zudem beteiligt sich Deutschland daran, den Anteil weiblichen Friedenspersonals bei zivilen, polizeilichen und militärischen Einsatzeinheiten zu erhöhen, zum Beispiel durch die Finanzierung des Elsie-Initiativfonds für uniformierte Frauen in Friedensoperationen.¹⁹ Des Weiteren unterstützt die Bundesrepublik die politische Teilnahme von Frauen in Krisensituationen über den Frauenfriedens- und humanitären Fonds als einer der größten Geldgeber.²⁰

Deutschlands kontinuierliche Unterstützung von Initiativen zur Beteiligung von Frauen an Friedensprozessen, Prävention von sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt und die Einbeziehung einer geschlechtsspezifischen Perspektive in Konfliktprävention wird im nationalen und internationalen Raum grundsätzlich als positiv bewertet.

Es wurde im Rat deutlich, dass Deutschland im Bereich der WPS-Agenda nicht die Routine wie Schweden an den Tag legte.

amerikanischen Frauen – ins Leben gerufen werden, jedoch wird dieses Engagement vielmehr als Einzelinitiativen anstatt einer konsequenten und durchdeklinierten politischen Strategie wahrgenommen.¹⁷

Das kann daran liegen, dass Deutschlands Engagement beim Thema Frauen, Frieden und Sicherheit generell noch nicht lange als politische Priorität verstanden wird. Deutschlands erster Nationaler Aktionsplan (NAP) wurde beispielsweise erst im Jahr 2012 beschlossen, mehr als ein Jahrzehnt nachdem die UN-Resolution 1325 verabschiedet wurde. Trotz der Befürwortung nationaler, vor allem

¹⁶ NGO Working Group on Women, Peace and Security, www.womenpeacesecurity.org/

¹⁷ Gender Associations, *The Other Side of the Mirror – Reflections and Perceptions of Germany's Commitment to Women, Peace and Security*, Berlin 2020, www.genderassociations.com/2020/10/23/the-other-side-of-the-mirror/

¹⁸ Alliance for Multilateralism, multilateralism.org/

¹⁹ UN/Multi-Partner Trust Fund Office, *Elsie Initiative Fund for Uniformed Women In Peace Operations*, mptf.undp.org/factsheet/fund/EIF00

²⁰ Auswärtiges Amt, *Ohne Frauen kein Frieden – die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit*, 2.11.2020, www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/menschenrechte/05-frauen/frauen-konfliktpraevention/209848

Verteidigung der Agenda

Multilaterale Strukturen geraten durch die COVID-19-Pandemie, aber auch durch zunehmende Konfrontationen, Ungleichheit und Spannungen zwischen den Staaten immer mehr ins Ungleichgewicht. Dabei sind sie für den Erhalt von Frieden und Sicherheit wichtiger denn je. Dies offenbart sich auch in der teilweisen Infragestellung der WPS-Agenda. Deutschland hat sich in den letzten Jahren und insbesondere zuletzt im Sicherheitsrat für den Erhalt und die Stärkung dieser Strukturen eingesetzt. Gleichzeitig ist Deutschlands Verantwortung gegenüber der WPS-Agenda mit dem Ende seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat nicht vorbei.

Die Bundesregierung muss innen- und außenpolitisch auf diese Spannungen und Widerstände reagieren, um weiterhin glaubwürdig für die WPS-Agenda einstehen zu können. Dazu gehört eine klare Positionierung und Kompetenz zu Geschlechter- und Vielfaltsfragen in Krisen und Konfliktsituationen – unter anderem durch die deutschen Auslandsvertretungen. Diese weisen teilweise Wissenslücken bezüglich der WPS-Agenda auf.

Die COVID-19-Pandemie zeigt, dass Krisensituationen nicht geschlechtsneutral sind. Daten und Analysen zu den direkten und indirekten Auswirkungen der Pandemie müssen unter anderem entlang von Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt werden, um ein vollständiges Bild zu zeichnen. Nur so können Maßnahmen ergriffen werden, die die spezifische Situation von unterschiedlichen Menschen wirkungsvoll unterstützen.

Die Beteiligung von Frauen in den Debatten rund um Lösungsansätze ist, entgegen der Empfehlungen der WPS-Agenda, in fast allen Ländern, inklusive Deutschland, unzureichend. Gerade in Krisensituationen wird die Perspektive von Frauen oft außen vorgelassen, obwohl Frauen viele systemrelevante Funktionen übernehmen. Ohne ihre Beteiligung werden wichtige Perspektiven nicht berücksichtigt und somit sind die Analysen und die daraus resultierenden Maßnahmen unvollständig.

Deutschland sollte die Erkenntnisse und Richtlinien der WPS-Agenda auf die aktuelle COVID-19-Krise anwenden. Das können geschlechtersensible Datenerhebungen und Analysen bis hin zu einem aktiveren Einbezug von Frauenrechtsorganisationen und Menschenrechtsaktivistinnen sowie -aktivisten in Fachforen umfassen.

Die Anerkennung, Unterstützung und der Schutz von Frauenrechtsverteidigerinnen und -verteidigern ist sowohl besonders in Zeiten des Rechtspopulismus, der Krisen als auch in der Konfliktprävention und in Friedensprozessen wichtig. Die Bundesregierung muss weiterhin aktiv für Geschlechtergerechtigkeit in internationalen als auch nationalen

Gremien eintreten und diese auch durch eine eigene paritätische Personalpolitik glaubwürdig unterstreichen. Dies gilt sowohl für diplomatische Positionen, die Finanzierung von UN-Programmen, Positionen und -Organisationen als auch für UN-Friedensmissionen. Des Weiteren muss die Bundesregierung auf die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen, die Deutschland begleitet und unterstützt, achten und diese mit entsprechendem Vorlauf und Vorbereitung aktiv einbinden.

Deutschlands Verantwortung ist gegenüber der WPS-Agenda mit dem Ende seiner Ratsmitgliedschaft nicht vorbei.

Bereits vor Beginn der deutschen Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat hat sich die Situation für Frauen auf nahezu allen Ebenen weltweit verschlechtert, soziale Ungleichheiten und somit Konflikt dynamiken haben sich verschärft. Die COVID-19-Pandemie, wirtschaftliche Unvorhersehbarkeit, politische Spannungen und Unsicherheit machen Deutschlands langfristiges Engagement für Geschlechtergerechtigkeit und die Stärkung von multilateralen Strukturen unerlässlich für Frieden und Sicherheit.

English Abstract

Jasmin Blessing · Nicola Popovic

Germany's Commitment to Women, Peace and Security pp. 15–19

During its tenure as a non-permanent member of the UN Security Council throughout 2019 and 2020, Germany promoted the Women, Peace and Security (WPS) agenda as one of its core focus areas. In this context the years 2019 and 2020 brought both progress and setbacks to the WPS agenda. Due to the COVID-19 pandemic it is more difficult to implement the WPS agenda as gender inequalities have increased and specific challenges in conflict and crisis settings have emerged. Yet, strengthening, promoting and implementing the WPS agenda is more important than ever.

Keywords: Deutsche UN-Politik, Frauen, Frieden, Pandemie, Sicherheitsrat, German UN Policy, Women, Peace, Pandemic, UN Security Council