



CARE Deutschland e.V.

Feministische Außen- und Entwicklungspolitik

Eine Bewertung dessen, was in den kürzlich vorgestellten “Leitlinien für feministische Außenpolitik” und der “Strategie Feministische Entwicklungspolitik” steht – und was nicht.

April 2023



Feministische Außen- und Entwicklungspolitik: Auf die Umsetzung kommt es an...

Am 01. März 2023 präsentierte das Auswärtige Amt (AA) "[Leitlinien für feministische Außenpolitik](#)". Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stellte seine "[Strategie Feministische Entwicklungspolitik](#)" vor.

CARE setzt sich seit Jahrzehnten für Gleichberechtigung und das Ende von Benachteiligung und Diskriminierung von Frauen und Mädchen ein. Wir arbeiten daran, dass alle Menschen besser gemäß ihren individuellen Bedürfnissen erreicht werden. Dies gilt insbesondere auch in der humanitären Hilfe.

CARE begrüßt das Bekenntnis zu einer feministischen Außen- und Entwicklungspolitik deshalb ausdrücklich. Wir sehen die vorgelegten Papiere als einen wichtigen ersten Schritt, auf welchen nun zeitnah weitere Schritte folgen müssen. Denn leider bleibt größtenteils unklar, wie die konkrete Umsetzung der feministischen Außen- und Entwicklungspolitik erfolgen soll und wie der deutsche Beitrag zu mehr Geschlechtergerechtigkeit und weniger Ungleichheit praktisch aussehen wird.

Zwei Papiere, zwei Ansätze?

Offensichtlich ist zunächst, dass sich die Bundesregierung dagegen entschieden hat, ein übergeordnetes, für alle außenpolitisch agierenden Ressorts geltendes Konzept für feministische Außenpolitik zu entwickeln. Der Prozess wurde weder im Kanzleramt aufgehängt noch hat das AA in der Federführung ein Papier für die gesamte Bundesregierung entwickelt. Die Leitlinien sind ein Dokument des Auswärtigen Amtes.

Dementsprechend haben AA und BMZ nach separaten und sehr unterschiedlich ausgestalteten Prozessen zwei getrennte Papiere vorgestellt. Feministische Ansätze in der Außenpolitik und feministische Ansätze in der Entwicklungspolitik werden gemäß der Logik der Häuser eng auf den eigenen Wirkungskreis bezogen und entsprechend beschrieben.

In beiden Papieren wird darauf verwiesen, dass diese eng untereinander abgestimmt wurden und Aktivitäten in der Zukunft kohärent umgesetzt werden sollen. Die Zivilgesellschaft fordert dieses gemeinsame, eng zwischen den beiden Ressorts abgestimmte Vorgehen seit langem. Konkrete Ansätze hierzu fehlen jedoch bislang, und auch die jüngst vorgestellten Papiere geben keinen konkreten Hinweis auf das zukünftige Vorgehen. Der vorhandene Hinweis auf die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit und den bestehenden ressortübergreifenden [Nationalen Aktionsplan 1325](#) greift zum einen zu kurz, zum anderen betrifft er nur einen Teilbereich der behandelten Themen.

Auch die Frage nach vergleichbaren, transparenten Daten sowie parallelen und ineinandergreifenden Ansätzen beider Häuser bleibt offen. Dies wird nicht zuletzt am unterschiedlichen Verständnis der Bedeutung und des Inhalts des OECD-Markers für Geschlechtergerechtigkeit oder dem unterschiedlichen Verständnis von Beteiligung von Zivilgesellschaft auf Augenhöhe deutlich.

Das Positive vorweg

Es ist definitiv ein Meilenstein, wenn auch überfällig, dass auf ministerieller Ebene erstmals die Notwendigkeit von Intersektionalität und die Verantwortung, die sich aus der (post-) kolonialen Geschichte Deutschlands in Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit ergibt, anerkannt wird. Das BMZ stellt seiner Strategie außerdem eine wichtige und präzise Analyse der Ausgangslage voran, in welcher globale Machtungleichheiten und patriarchale, rassistische und koloniale Kontinuitäten benannt werden. Beide Ministerien verpflichten sich, der Anti-Gender-Bewegung auf allen Ebenen entschieden entgegenzutreten.

Beide Ministerien benennen zudem explizit die Klimakrise und die damit verbundenen gender-spezifischen Folgen. CARE begrüßt die Ankündigungen, insbesondere auch im Klimabereich die Partizipation von Frauen und vulnerablen Gruppen in internationalen Entscheidungsprozessen einzufordern und zu fördern und Aspekte der Geschlechtergerechtigkeit konsequenter in Klimamaßnahmen zu integrieren. Bei der Aufstockung von Ressourcen zur Klimaanpassung für Frauenrechtsorganisationen geht das BMZ mit positivem Beispiel voran.

Die Strategie für feministische Entwicklungspolitik bekennt sich klar zu einer transformativen deutschen Entwicklungspolitik und erkennt damit an, was die Zivilgesellschaft immer wieder betont: dass Strukturen der Ungleichheit nachhaltig überwunden werden müssen, statt ausschließlich kurzfristig deren Symptome zu bekämpfen. Zudem erkennt das BMZ insgesamt deutlich die Wichtigkeit der Arbeit in fragilen Kontexten an und trägt damit der Realität Rechnung, dass Krisen Geschlechterungleichheit verstärken. Wir befürworten auch insbesondere die Ankündigung des BMZ, die Zusammenarbeit mit lokalen Frauenrechtsorganisationen auszubauen und freuen uns, dass Frauen und marginalisierte Gruppen als Wissensträger:innen anerkannt und als Entscheidungsträger:innen gestärkt werden. Dass das BMZ zivilgesellschaftliche Organisationen aus allen Teilen der Welt in seinen Konsultationsprozess einbezogen und deren Stimmen in der Strategie kenntlich gemacht hat, ist ein erster Schritt in diese Richtung und erkennt an, dass es vor allem Projektpartner:innen sind, welchen Rechenschaft geschuldet wird.

Transformativer Wandel betrifft nicht nur die Symptome, sondern auch die Ursachen von Geschlechterungleichheit. Das Ziel ist, ungerechte Gendernormen und -beziehungen zu verändern, um Gleichberechtigung zu fördern.

Das Auswärtige Amt verpflichtet sich, Gender Budgeting auf die gesamten Projektmittel des Hauses anzuwenden und schrittweise auf den gesamten Haushalt auszuweiten. Diese Zielformulierung kombiniert mit dem Bekenntnis zu 85 Prozent gendersensiblen und 8 Prozent gendertransformativen Projekten ist wohl die größte Überraschung in den Leitlinien, welche wir ausdrücklich begrüßen. Weiterhin ist es erfreulich, dass das Auswärtige Amt mit einem diversen Genderbegriff arbeitet und Diversität als Stärke anerkennt. Dies ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber früheren Papieren.



Bild 2: Mutter und ihre Webprodukte in Bangladesh, CARE Bangladesh

Luft nach oben

Beide Ministerien beschreiben ausführlich die Grundproblematik, derer sich Frauen und marginalisierte Gruppen weltweit gegenübersehen und zählen eine ganze Reihe vergangener Leuchtturmprojekte auf. Im Hinblick auf strategische Ausrichtung und Maßnahmen, um die Wurzeln von Ungleichheit anzugehen, bleibt jedoch viel Luft nach oben. In beiden Papieren mangelt es an einem Umsetzungsplan mit Indikatoren, Zeitrahmen und konkreten Zielmarken. Was die spezifische Ausprägung einer deutschen feministischen Außen- und Entwicklungspolitik ist, bleibt unklar.

Das AA bleibt in den Leitlinien bei den Begrifflichkeiten vage, zentrale Begriffe im Dokument wie gendersensibel, gender-targeted oder gendertransformativ werden ohne weitere Erklärungen oder hinterlegte Definitionen verwendet. Dass das

BMZ im Gegensatz zum Auswärtigen Amt eine klare Definition für gendertransformative Arbeit vorlegt, ist begrüßenswert, aber auch ein gutes Beispiel für die dann doch mangelnde Kohärenz zwischen den außenpolitischen Leitlinien und der entwicklungspolitischen Strategie.

Die humanitäre Hilfe, größter Einzelbudgetposten des Auswärtigen Amts, wird in den Leitlinien mit einem einzigen zielorientierten Satz in Leitlinie 2 bedacht: „Unser Ziel ist es, unsere humanitäre Hilfe zu 100% mindestens gendersensibel und, wo immer angezeigt, gender-targeted umzusetzen.“ Zwar geht das AA mit der Zielmarke für gendersensible Umsetzung hier sogar über die eingangs genannten 85% hinaus, eine Zielmarke für gender-targeted Maßnahmen im humanitären Bereich benennt das Ministerium jedoch nicht und spricht eher unkonkret davon, diese „wo immer angezeigt“ umzusetzen. Dies ist sowohl im Sinne eines umfassenden Monitorings der eigenen Maßnahmen als auch im Hinblick auf Transparenz und Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit unzureichend: Der Verweis, beim Monitoring auf die Umsetzung und die Indikatoren des NAP 1325 zurückzugreifen, greift zu kurz. Es bleibt so unklar, wie Fortschritte in Themenfeldern, die außerhalb des NAP liegen, gemessen und festgestellt werden sollen.

Da die Leitlinien die 3R (Rechte, Repräsentanz, Ressourcen) stark betonen, fällt deutlich auf, was im Hinblick auf humanitäre Hilfe fehlt: Die Beteiligung von frauengeführten oder Frauenrechtsorganisation sowie deren Finanzierung als wichtiges Element für bedarfsgerechte und effektive humanitäre Hilfe wird nicht erwähnt. Damit wird es von Seiten des AA auch zukünftig keine direkte Finanzierung derer geben, welche sich in ihren Gesellschaften am besten auskennen: den lokalen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Ebenso fehlt ein Bekenntnis zur Unterstützung von transformativen Effekten durch Maßnahmen der humanitären Hilfe. Was also das feministische, neue oder sogar visionäre Element der Leitlinien im Bereich humanitäre Hilfe sein soll, bleibt unklar. Da die humanitäre Hilfe den Bärenanteil der Förderungen des AA einnimmt und insbesondere hier die anteilige Förderung von Zivilgesellschaft seit Jahren prozentual sinkt, ist das mindestens bedauerlich.

Das Auswärtige Amt konnte sich zu keiner Zusage zur Erhöhung der Gelder im Bereich finanzielle Absicherung gegen Klimarisiken für Frauenrechts- und Selbstvertretungsorganisationen durchringen, obwohl hinreichend bekannt ist, dass Frauen und vulnerable Gruppen ungleich stärker von den negativen Auswirkungen des Klimawandels betroffen sind als Männer.

Im BMZ soll ein verbesserter Zugang zu Finanzierung für lokale Zivilgesellschaft und Graswurzelorganisationen geprüft werden. Ein Zeitrahmen für diese Prüfung, konkrete nächste Schritte und ein klares Bekenntnis zu steigenden Mitteln für zivilgesellschaftliche Akteure fehlen jedoch ebenso wie im AA.

Generell bleibt das BMZ an vielen Stellen eine Erklärung schuldig, wie die konkrete Umsetzung der oftmals vielversprechenden Zielsetzung aussehen soll. Ein ganzheitliches Monitoringsystem, das eine qualitativ hochwertige und umfassende Umsetzung transformativer Ansätze im BMZ-Portfolio fördert und verankert, ist im Papier nicht angelegt. Die Strategie verweist dafür wiederholt auf das Leistungsprofil „Menschenrechte, Gleichberechtigung der Geschlechter und Inklusion“, das derzeit entwickelt wird, und den ebenfalls noch zu erarbeitenden neuen Gender-Aktionsplan. Die Erwartungen an diese Dokumente sind dementsprechend hoch.

An mehreren Stellen betont das BMZ die Bedeutung der Beteiligung von Frauen und marginalisierten Gruppen an Entscheidungsprozessen und die Notwendigkeit der verstärkten Zusammenarbeit mit lokaler Zivilgesellschaft und Graswurzelorganisationen. Konkrete Ansätze, diese Beteiligung zu erhöhen und auch in den vom BMZ gesteuerten Strukturen zu institutionalisieren, fehlen jedoch. Nicht nur hierbei, sondern auch bei der Anerkennung der deutschen Kolonialgeschichte und der selbstreflexiven Arbeit an Machtstrukturen wird es nun also vor allem darauf ankommen, ob und wie man den Worten Taten folgen lässt.

Die Erwartungen bleiben groß

Die Grundlage für eine geschlechtergerechtere Ausrichtung der Arbeit von AA und BMZ ist mit den vorgestellten Strategiepapieren gelegt. Ob sich die neuen Leitlinien und die vorgestellte Strategie spürbar auf die Lebensrealitäten von Frauen, Mädchen und marginalisierten Gruppen auswirken werden, wird jedoch vor allem von zwei Dingen abhängen: der konkreten Umsetzung und dem Willen, zugrunde liegende Machtstrukturen anzugehen. Sollte vor allem letzteres nicht angepackt werden, wird man kaum über reine „Frauenförderung“ hinauskommen.

Soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Entwicklung sind nur möglich, wenn alle Menschen in der Lage sind, ihre Rechte zu verwirklichen. Ob Deutschland in seiner Außen- und Entwicklungspolitik hierzu einen signifikanten Beitrag leistet, wird sich noch zeigen müssen und letztendlich darüber entscheiden, ob die beiden vorgelegten Papiere reine Lippenbekenntnisse oder bedeutende Meilensteine auf dem Weg zu mehr Geschlechtergerechtigkeit sind.

Unsere Empfehlungen

- **Das Wichtigste.** Konkrete Zielsetzungen und Indikatoren zum Monitoring der Zielerreichung müssen zeitnah erarbeitet und bereits bestehende Maßgaben zeitnah und vollumfänglich umgesetzt werden. Leuchtturmprojekte ersetzen keine strategische Ausrichtung. Definitionen der verwendeten Begriffe müssen erarbeitet und transparent zur Verfügung gestellt werden.
- **Behebung der Ursachen, statt reiner Symptombekämpfung.** Die Zielsetzung nicht nur gendersensibel, sondern mit einem gewissen Projektanteil auch gender-transformativ zu wirken, muss auch für die humanitäre Hilfe gelten, um negative Strukturen nicht zu reproduzieren.
- **Zielsetzungen auch ambitioniert denken.** 100% der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit sollten gendersensibel vergeben werden. Ein signifikanter Anteil der Mittel muss außerdem in gendertransformativ wirkende Projekte fließen. Dem müssen klare Definitionen von gendersensibler und transformativer Arbeit zugrunde liegen.
- **Verpflichtende intersektionale Gender- und Machtanalysen für alle Projekte.** Die Finanzierung dieser Analysen muss durch AA und BMZ erfolgen und die Ergebnisse sollten für die Projektkonzeption und Durchführung obligatorisch und nachvollziehbar genutzt werden.
- **Frauenrechtsorganisationen stärken.** Feministische Politik muss feministische Zivilgesellschaft fördern. Mindestens 4 Prozent der humanitären Mittel müssen an lokale Frauenrechtsorganisationen gehen und mindestens 25 Prozent der implementierenden lokalen Partnerorganisationen in der humanitären Hilfe sollten Frauenrechtsorganisationen sein. Um nachhaltige transformative Arbeit zu unterstützen, muss es ausreichend langfristige, flexible Finanzierung geben, die auch Core-Funding beinhaltet.
- **Finanzierung von GBV- und SRGR-Maßnahmen als essenzielle Gesundheitsdienstleistung.** Es braucht die Finanzierung und Förderung von Maßnahmen im Bereich geschlechtsbasierte Gewalt und sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte in allen Krisenreaktions- und Stabilisierungsprogrammen. Dafür sind konkrete Zielmarken notwendig. Die Finanzierung einiger Leuchtturmprojekte ist nicht genug.
- **Qualitätssicherung ernst nehmen.** Strukturen zur Qualitätssicherung der Anwendung der OECD-Marker und Codizes, sowie des Gender-Age-Disability (GAD) Markers müssen etabliert und verpflichtend angewandt werden. Dies muss ausschlaggebend für die Projektfinanzierung sein.
- **Die deutsche Finanzierung entbürokratisieren.** Eine direkte Finanzierung lokaler Zivilgesellschaft muss mit einer Anpassung deutscher Vergabe- und Förderrichtlinien einhergehen, welche auch für lokale Partnerorganisationen erfüllbar ist.
- **Transparenz und Rechenschaft.** Die Ergebnisse von Monitoring und Evaluation müssen transparent zur Verfügung gestellt werden und öffentlich - in verschiedenen Sprachen - zugänglich sein. Rechenschaftspflicht muss insbesondere gegenüber Zivilgesellschaft aus den betreffenden Kontexten gedacht werden, da die Menschen dort im Zentrum von feministischer Außen- und Entwicklungspolitik stehen und deshalb auch in ihrer Erfolgsbewertung eine zentrale Rolle spielen müssen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung

Anica Heinlein
Leitung Büro Berlin
E-Mail: heinlein@care.de
Telefon: +151 12 600 846

Carla Dietzel
Gender Advocacy Referentin
E-Mail: dietzel@care.de
Telefon: +49 (0) 170 761 0597

CARE Deutschland e.V.
Büro Berlin:
Großbeerenstr. 79
D-10963 Berlin

Bildnachweis: Bild 1: Familie in Sicherheit nach Zyklon Idai, CARE/Josh Estey, Bild 3: Unternehmerin in Guatemala, CARE/deBode

