

Caroline Assad, Wissenschaftliche Koordinatorin am Deutschen Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung

(dieser Text wurde eingereicht im Rahmen des Call for Papers des Auswärtigen Amts in September 2022)

Die feministische Außenpolitik (FAP) stellt den Versuch dar, geopolitische Verhältnisse menschenrechtszentriert zu betrachten und Sicherheit ganzheitlich unter Einbezug sozio-ökologischer Aspekte zu definieren. In dem vorliegenden Text gehe ich zunächst normativ auf den Diskurs der deutschen FAP ein, um daraufhin potenzielle Handlungsweisen und Instrumente einer FAP in ausgewählten Politikfeldern zu definieren.

Das Ringen um das Konzept der FAP in schwierigen Zeiten:

Die feministische Außenpolitik, zu der sich die deutsche Bundesregierung im Koalitionsvertrag von 2021 bekennt, stand früher im Jahr 2022 unter Druck. Einerseits wurde sie unter dem Aufwand attackiert, die aktuelle sicherheitspolitische Lage in Europa lasse vermeintlich weiche Themen wie die feministische Außenpolitik nicht zu¹, andererseits wurde von progressiver Seite kritisiert, die FAP der Bundesregierung sei nicht authentisch, sondern nur ein Deckmantel für mehr Militarismus.²

Während das erste Argument auf althergebrachte Denkmuster zurückfällt, könnte dem progressiven Argument im Kern eine ernstzunehmende Sorge entnommen werden. Das erste Argument des vermeintlichen Gegensatzes weicher und harter Themen verkennt, dass FAP auch Krisenprävention und die Berücksichtigung des besonderen Schutzbedarfs vulnerabler Gruppen in bewaffneten Konflikten bedeutet, wie sie von Nichtregierungsorganisationen wie Medico Mondiale seit Jahrzehnten praktiziert wird.³

Das zweite Argument, dass die FAP weiteren Militarismus verdecke, kann als Warnung verstanden werden, wenn man bedenkt, dass große Investitionen in den Verteidigungshaushalt, so richtig und wichtig sie auch sind, ernstzunehmende Risiken mit sich bringen. So kann dies auf Kosten fortschrittlicher Politik geschehen, wenn die Schuldenbremse nicht überdacht wird.⁴ Die Geldkürzungen im Forschungsbereich und in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik (AKBP) könnten als Vorgesmack auf weitere

¹ so das Argument, das beispielsweise in der Bundestagsrede von Friedrich Merz am 23.03.22 zum Ausdruck kam.

² Ein Beispiel für diese Argumentation findet man hier: Zakaria, R. (28.03.2022). What Makes Foreign Policy “Feminist”? In: The Baffler.

³ Annalena Baerbocks Bundestagsrede vom 23.03.22 zeigt deutlich, warum gerade jetzt in Krisenzeiten eine inklusive und FAP wichtiger denn je ist; sie erinnert beispielsweise an sexualisierte Gewalt im Kriegskontext und die nicht adäquate internationale rechtliche Verfolgung von sexualisierter Gewalt als Kriegswaffe.

⁴ Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit von Zukunftsinvestitionen bezeichnet Thorsten Benner die Schuldenbremse als Sicherheitsrisiko. Benner, T. (24.07.22). Sicherheitsrisiko Schuldenbremse: Zeit für die Zeitenwende der Union. In: Der Tagesspiegel.

Restriktionen verstanden werden. Außerdem könnte eine Verengung des Verständnisses von Verteidigung auf die militärische Komponente weitere wichtige Sicherheitsaspekte (Cyber-Sicherheit, Klima-Sicherheit) vernachlässigen. Auch rechtsradikale Strukturen innerhalb der Bundeswehr stellen ein Risiko dar, das eine FAP unterwandern würde. Schließlich darf das Risiko der Verhinderung des langfristigen Ziels der Abrüstung nicht außer Acht gelassen werden.

Im umfassenden und in vielen Aspekten sicherlich handlungsweisenden Policy Brief der im Netzwerk vertretenen Organisationen 1325 klingt dieses letzte Risiko besonders stark an. Schließlich ist auch dank deren unermüdlichen Engagements der Begriff der FAP überhaupt in den Koalitionsvertrag eingetreten. In ihrem Beitrag plädieren sie für eine FAP „im Gegensatz zu Militarisierung“⁵, die dem „globalen Trend stetiger Aufrüstung“⁶ widersteht. Dadurch, dass in dem Brief weder auf die Bündnisfähigkeit Deutschlands und seine Solidarität gegenüber osteuropäischer Nachbarn noch auf den russischen Angriff auf die Ukraine eingegangen wird, könnte der Eindruck einer allgemeinen Militarisierung entstehen. Darunter würden die Waffenlieferungen an die Ukraine, die Erhöhung des Verteidigungsetats, um den Nato-Verpflichtungen nachzugehen, die Waffenexporte an Diktaturen und die Militarisierung im Sinne eines russischen militärischen Angriffs fallen. .

Diese Perspektive könnte einem anderen Ansatz feministischer Außenpolitik, der die militärische Komponente differenzierter betrachten möchte, als widersprüchlich erscheinen⁷. Serafine Dinkel, Dana Schirwon und Leonie Stamm zeigen in ihrem Policy Brief⁸ einen Weg auf, wie diese vermeintliche Polarisierung überbrückt werden kann.

Prinzipien der deutschen FAP:

Diese Phase der ersten Sinnfindung ist nun weitestgehend überwunden, die FAP hat sich als Konzept in dieser ersten schwierigen Zeit des Ringens um ein konsensfähiges Konzept auch innerhalb der feministischen Zivilgesellschaft bewährt. Das AA hat laut Aussagen der zuständigen Mitarbeitenden ein intersektionales Verständnis von feministischer Außenpolitik, die einer Zeitenwende nicht antagonistisch gegenübersteht und möchte eine gewisse Balance zwischen Pragmatismus und umfassendem Transformationsanspruch an den Tag legen. Jetzt geht es darum, sich mit der Umsetzung des Konzepts und der damit verbundenen Detail-Arbeit auseinanderzusetzen. Eine FAP muss differenziert auf alle Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik schauen, den Anspruch haben ambitioniert zu sein und gleichzeitig an realen Gegebenheiten anknüpfen können, um nicht ihre Relevanz komplett zu verlieren.

⁵ Die im Netzwerk 1325 vertretenden Organisationen (Juli 2022). Annäherung an eine feministische Außenpolitik Deutschlands. (S.5)

⁶ Ebd.

⁷ Tausendfreund, R. & Assad, C. (2022): Inklusive Außenpolitik. Internationale Politik 2022 (2).

⁸ Dinkel, S., Schirwon, D., Stamm, L. (August 2022). Feministische Außenpolitik kann Deutschlands erste Nationale Sicherheitsstrategie prägen. In: DGAP Policy Brief Nr. 24.

Top-down Kommunikation und FAP als Querschnittsaufgabe:

Die politischen Ziele des AA in seinen Verhandlungen und Kooperationen mit den jeweiligen Regionen und Ländern müssen sicherlich überprüft und ggf. neu aufgestellt werden, um dem Ansatz der FAP gerecht zu werden. Eine Kommunikation in den Botschaften, was genau eine menschenrechtsgeleitete Außenpolitik in den unterschiedlichen Regionen bedeuten kann, hat in dem Zusammenhang höchste Priorität.

Beispielhaft könnten in Bezug auf das außenpolitische Handeln in Ägypten folgende Fragen gestellt werden: Setzen sich deutsche Diplomate*innen für Menschenrechtsthemen⁹ mit ausreichend Aufmerksamkeit, Ausdauer und Kraft ein? Inwiefern könnte die neue feministische Bewegung¹⁰ von der deutschen Seite unterstützt werden? Welche Hebel hat das AA in seiner Kommunikation mit ägyptischen Partnern? Wären der große Siemens-Vertrag¹¹ oder die Waffenexporte¹² möglicherweise solche Hebel? Dabei ist es wichtig, dass der Einsatz für Menschenrechtsthemen nicht dem Wohlwollen oder der freiwilligen Unterstützung engagierter Botschafter*innen obliegt, sondern sich aus einer systematischen Neuaufstellung der politischen Ziele heraus entwickelt.

Genauso werden die politischen Ziele für weitere Politikfelder, wie die Klimagerechtigkeit, unter Einbezug von Expert*innen darauf bewertet werden müssen, ob sie wirklich den Möglichkeitsraum für menschenrechtszentrierte Ansätze komplett ausschöpfen. Wichtige und schwierige Fragen warten sicherlich auf eine FAP im Bereich der Migrations- und Asylpolitik der EU.¹³

Diversitätssensible Organisationsentwicklung des Auswärtigen Amts:

Damit feministische und menschenrechtszentrierte Themen in der Welt glaubwürdig vertreten werden können, wäre es wichtig, die Institution des Auswärtigen Amts in ihren Strukturen und Arbeitsweisen diversitätssensibel weiterzuentwickeln. Hier ist die Betonung auf Diversitätssensibilität und nicht auf Gleichstellungspolitik, denn die diversitätssensible Organisationsentwicklung umfasst neben einer nicht-binär verstandenen Gender-Komponente auch weitere Diversitätsdimensionen.

⁹ Siehe dazu: Roll, S. & Jannack, P. (30.08.2021). Willkürliche Inhaftierungen als Hindernis für deutsche Stabilisierungsbemühungen. In: Stiftung Wissenschaft und Politik.

¹⁰ Zaki, H. A. (2022). The New Feminist Movement Against Sexual Violence in Egypt 2011–2021. *Rowaq Arabi* 27 (1), pp. 43-61.

¹¹ Siehe Bulletin der Bundesregierung Nr. 68-3 (27. Mai 2022). Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz zum Vertragsabschluss zwischen Ägypten und Siemens Mobility am 26. Mai 2022 als Videobotschaft.

¹² Siehe dazu: Roll, S. (SWP) im Gespräch mit Herter, G. (22.01.2022). Deutsche Waffen für Ägypten. „Unsere Grundsätze für Rüstungsexporte funktionieren nicht“. In: Deutschlandfunk.

¹³ Siehe aktuell dazu: Kleist, O. (03.03.2022). Rückkehr zur Flüchtlingspolitik des Kalten Krieges: Vom universalen Schutz zur Re-Politisierung? In: *Fluchtforschungsblog*.

Die Erhebung quantitativer Gleichstellungs- und Diversitätsdaten¹⁴ im Inland und kultursensibel im Ausland, mittels freiwilliger anonymisierter Umfragen, stellt eine herausfordernde, aber konkrete Maßnahme dar, die als Grundlage für Diversitätsmaßnahmen in der Förderpraxis und Personalrekrutierung dienen könnte. Gleichzeitig müssen die Netzwerke und Initiativen, die sich mit dem Abbau von Barrieren und Antidiskriminierung in der Personalstruktur beschäftigen, bspw. Diplomats of Colour, weiter unterstützt und ausgebaut werden. Für die Förderpraxis könnte überlegt werden, unter welchen Kriterien sinnvolle diversitätssensible Daten in Anträgen bereits erhoben und als Anreize für Antragstellende genutzt werden können.

Diskursive und qualitative Daten sind dennoch unerlässlich und ggf. noch wichtiger, weil sie jenseits des „Sex Countings“¹⁵ Asymmetrien und Spannungsfelder tiefgreifender und sensibler erforschen können. Im Bereich der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik sind in den letzten Jahren komplexe und zukunftsweisende Analysen entstanden, die als Best Practices auf andere Politikfelder übertragen werden könnten.¹⁶

All das braucht adäquate Ressourcen im Diversity Management. Gleichstellungsbeauftragte müssen oftmals Diversitätsmaßnahmen neben der Gender-Gleichstellung vorantreiben, ohne weitere personelle Unterstützung oder weitere finanzielle Ressourcen. Dabei ist es nicht verwunderlich, dass dies teilweise nicht zu befriedigenden Ergebnissen führt.

Deutschland steht an einem spannenden und wichtigen Punkt. Es ist ein „Zeitfenster für Vielfalt“¹⁷ da, welches zu nutzen für die Zukunft des gesellschaftlichen Zusammenhalts existenziell wichtig ist¹⁸. Die Vielfalt der deutschen Gesellschaft in der Verwaltung¹⁹, in den Ministerien²⁰ und in den öffentlichen Institutionen abzudecken, ist eine Aufgabe, die sich nicht nur dem AA gegenüberzieht. Das AA könnte jedoch mit der FAP ein Vorbild sein, wenn es mit gutem Beispiel im eigenen Haus vorangeht.

¹⁴ Siehe dazu: Aikins, J. K. et. al. (2018): Diversität in öffentlichen Einrichtungen: Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsdaten in der Praxis – Ergebnisse einer Piloterhebung unter Führungskräften der Berliner Verwaltung und Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes. Berlin: Vielfalt entscheidet – Diversity in Leadership, Citizens For Europe.

¹⁵ Siehe dazu: Auma, M. et. al. (03.2019). Diversitätsorientierte institutionelle Restrukturierungen - Differenz, Dominanz und Diversität in der Organisationsweiterentwicklung. In: Impulse zu Vielfalt. Deutsch Plus. Initiative für eine plurale Republik.

¹⁶ Siehe als Beispiel: Adam, J. (2018). Ordnungen des Nationalen und die geteilte Welt: Zur Praxis Auswärtiger Kulturpolitik als Konfliktprävention. (Edition Politik, 60).

¹⁷ Nowicka, M. et. al. (2019): Ein Zeitfenster für Vielfalt: Chancen für die interkulturelle Öffnung der Verwaltung. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung.

¹⁸ Siehe dazu: Mounk, Y. (2022). Das große Experiment: Wie Diversität die Demokratie bedroht und bereichert. In: Droemer HC.

¹⁹ Siehe die Forschungsprojekte „Diversität in der Bundesverwaltung“, „Wie kommt die Vielfalt ins Amt“ und „Diversität von Förder- und Kooperationsstrukturen der Auswärtigen Kultur- & Bildungspolitik“ des Deutschen Zentrums für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

²⁰ Siehe dazu: Ette, Andreas et. al. (2021): Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität. Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft 55. Barbara Budrich.

Die bottom-up partizipative Gestaltung der deutschen FAP:

Um eine möglichst breite Unterstützung für das Konzept der FAP im AA zu etablieren, sind partizipative Ansätze zwingend notwendig. Dafür ist die Handlungsempfehlung vom Netzwerk 1325 zum Ownership building in den Ministerien, dass Mitarbeitende um Vorschläge zur Implementierung einer FAP in ihren Zuständigkeitsbereichen gebeten werden, sicherlich sinnvoll. Auch wird es dadurch wahrscheinlicher, dass an bereits existierenden Initiativen, Projekten und Netzwerken, die ohnehin schon der feministischen Außenpolitik zugeordnet werden können, angeknüpft wird.

Eine angemessene Kommunikation in die deutsche Gesellschaft, die den Diskurs näherbringt und genauer erklärt, weshalb die feministische Außenpolitik mehr Sicherheit für Bürger*innen bedeutet, könnte einem potenziellen antifeministischen Backlash etwas vorbeugen. Ebenfalls ist eine Einbindung der deutschen Zivilgesellschaft, ähnlich wie die Zusammenarbeit mit den im Netzwerk 1325 vertretenden Organisationen, sinnvoll und bereits in vollem Gange.

Die Zusammenarbeit und Einbindung zivilgesellschaftlicher feministischer Akteur*innen im Ausland ist eine weitere Komponente, die nicht außer Acht gelassen werden sollte. Dazu könnte die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik als Katalysator genutzt werden. Schließlich kooperiert allein das Goethe Institut mit seinen „159 Instituten in 98 Ländern und weiteren rund 1100 Anlaufstellen“²¹ mit zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Künstler*innen und Bildungsinstitutionen. Gerade in autokratischen Regimen sind diese Akteur*innen, die für eine demokratische und pluralistische Zukunft in ihren Ländern kämpfen, die natürlichen Bündnispartner*innen einer deutschen FAP.

Ein Abwehrmechanismus, der in autokratischen Ländern und einigen Ländern des Globalen Südens antizipiert werden muss, ist das Argument, die feministische Außenpolitik sei ein Versuch der Neokolonialisierung und ein Produkt des Westens, das anderen Ländern aufgedrückt werden soll. Nur in enger Kooperation mit feministischen und pluralistischen zivilgesellschaftlichen Akteuren in den jeweiligen Gesellschaften kann dieses Projekt gerechtfertigt werden.

Stärker auf die feministische Kulturdiplomatie setzen:

Die AKBP ist bereits vor dem Aufkommen des Begriffs der FAP in dem offiziellen Sprachgebrauch ein Experimentierfeld für partizipative und kritische Ansätze gewesen. Durch die Zielsetzung, vopolitische Freiräume zu schaffen, die Zentrierung künstlerisch-kultureller Begegnung und wissenschaftlichen Austauschs ist sie prädestiniert dafür, sich in kritischer Selbstreflexion weiterzuentwickeln.

²¹ Ebert, J. (11.10.2018). Unterstützung der internationalen Zivilgesellschaft. Impulsvortrag. Goethe Institut.

Best Practices wie das Tashweesh-Festival des Goethe Instituts, bei dem es hauptsächlich um den feministischen Austausch zwischen Nordafrika, Europa und dem Nahen Osten geht oder die Cairobi-Konferenz des DAAD, bei der es um den afrikanischen (zwischen Kairo und Nairobi) wissenschaftlichen Austausch geht, sind zukunftsweisend. Die FAP als politisches Projekt könnte genau solchen Best Practices Vorschub leisten, Räume dafür schaffen und Verbündete jenseits der staatlichen Ebene mobilisieren.