



## **Zivilgesellschaftliche Stellungnahme zum Entwurf eines nationalen Aktionsplans 1325 der Bundesregierung**

Am 31. Oktober 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) die Resolution 1325 “Frauen, Frieden und Sicherheit”<sup>1</sup>. Um der Resolution 1325 in der Praxis Wirkung zu verleihen, müssen die VN-Mitgliedstaaten diese auf nationaler Ebene umsetzen. Mit der Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans (NAP I) für den Zeitraum 2013-2016 wollte die Bundesregierung ihr außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitisches Engagement im Themenfeld “Frauen, Frieden und Sicherheit” strategischer ausrichten<sup>2</sup>. Darüber hinaus ist die Umsetzung der Resolution 1325 von hoher innenpolitischer Relevanz. So haben im vergangenen Jahr laut Angabe des BMI 890000 Menschen Zuflucht in Deutschland gesucht – viele von ihnen sind Frauen und Mädchen, die in ihren Herkunftsländern, auf der Flucht und in Deutschland sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt erlebt haben. Es ist daher ausdrücklich zu begrüßen, dass die Bundesregierung beabsichtigt den Aktionsplan fortzuführen.

Besonderes Augenmerk bei der Fortschreibung des Aktionsplans (NAP II) sollte dabei auf Politikkohärenz gelegt werden. Trotz der Finanzierung zahlreicher Projekte zur Förderung von Frauen- und Kinderrechten in bewaffneten Konflikten mangelt es noch immer an der kohärenten Umsetzung in allen relevanten Politikfeldern<sup>3</sup>. Besonders augenfällig wird dies im Kontext deutscher Rüstungspolitik. Auch 2015 war die Bundesregierung auf Platz 3 der waffenexportierenden Staaten. Gleichzeitig können aktuelle Regelungen zur Rüstungsexportkontrolle keinen umfassenden Schutz der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts gewährleisten. Durch Lieferungen an Staaten, die aktiv in Konflikte involviert sind, trägt Deutschland potentiell zu Fluchtursachen und deren geschlechtsspezifischen Auswirkungen bei. Zudem wird die von den EU-Staaten zugesagte ODA-Quote der 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für das jährliche Volumen der Gelder entwicklungspolitischer Zusammenarbeit durch die Bundesregierung nicht erfüllt. Die Bundesregierung sollte ihren Zusagen dringend nachkommen und eine geschlechtergerechte Entwicklungsfinanzierung umsetzen.

---

<sup>1</sup> S/RES/1325.

<sup>2</sup> Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats für den Zeitraum 2013-2016.

<sup>3</sup> Bundesregierung (2014): Vierter Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Umsetzung von Resolution 1325.

Nationale Aktionspläne stellen operativ-strategische Instrumente zur Umsetzung der Resolution 1325 durch VN-Mitgliedstaaten dar. Die OSZE hat eindeutige Kriterien für die wirkungsorientierte Ausrichtung von Aktionsplänen formuliert – hierzu zählen qualitative zivilgesellschaftliche Beteiligung, Kohärenz mit internationalen und nationalen Rahmenwerken, Ermittlung des konkreten nationalen Handlungsbedarfs, relevante thematische Schwerpunktsetzung, SMART-formulierte Ziele und Maßnahmen – verbunden mit Indikatoren –, adäquate Bereitstellung von Ressourcen sowie transparente und verbindliche Rechenschaftslegung<sup>4</sup>.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf zum NAP II 1325 für 2017-2020 trägt diesen Kriterien nicht Rechnung. Es bleibt unklar, was die Bundesregierung in den kommenden vier Jahren konkret erreichen möchte und wie sie beabsichtigt, dies zu tun. Bezüglich der wirkungsorientierten Ausrichtung des NAP II besteht deshalb grundsätzlicher Überarbeitungsbedarf. Leider wurden die von zivilgesellschaftlicher Seite mehrfach an die Bundesregierung gerichteten Anforderungen an einen Folgeaktionsplan bis dato nicht aufgegriffen und umgesetzt<sup>5</sup>. Wir fordern die Bundesregierung daher nochmals auf, die OSZE-Kriterien für Wirkungsorientierung und -beobachtung zu erfüllen.

### **Qualitative Beteiligung von Zivilgesellschaft**

Eines der Kernanliegen der Resolution 1325 ist die Beteiligung von Frauen an Friedensförderung, Konfliktbearbeitung und Wiederaufbau. Umso enttäuschender ist die bis dato mangelhafte Einbeziehung von Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung des Folgeaktionsplans. Dazu gehört, dass es keinerlei Information über die Auswertung des NAP I an die Zivilgesellschaft gibt. Einerseits betont die Bundesregierung im Entwurf, dass die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft grundlegend für die Umsetzung des Aktionsplans sei. Andererseits beabsichtigt sie *“sich mindestens [lediglich] einmal im Jahr mit der interessierten deutschen Zivilgesellschaft”* zu treffen<sup>6</sup>. Ziel und Mandat dieser Treffen werden nicht benannt. Es bleibt völlig unklar, welche Rolle und Gestaltungsmöglichkeiten zivilgesellschaftliche Akteur\*innen haben werden. Der transparente Zugang der interessierten und beteiligten zivilgesellschaftlichen Organisationen wird somit nicht formalisiert. Eine qualitative zivilgesellschaftliche Beteiligung ist so nicht gewährleistet.

Für die wirksame Umsetzung des NAP II ist es jedoch notwendig, Zivilgesellschaft bei Erarbeitung, Umsetzung, Monitoring und Auswertung ernsthaft einzubinden. Dies schließt nationale zivilgesellschaftliche Expertise ein, aber auch die Expertise und Partizipation von zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Krisen- und Konfliktregionen muss systematisch in den NAP II einfließen. Hierfür müssen verbindliche Mechanismen und Verfahrensweisen im Aktionsplan verankert werden, die deutlich über das einmalige Informationsgespräch pro Jahr hinausgehen. Zunächst bedarf es einer grundsätzlichen Klärung der Rolle von Zivilgesellschaft bei Erarbeitung, Umsetzung, Monitoring und Auswertung des NAP II. Auf Grundlage eines systematischen Monitoring-Prozesses sollte Zivilgesellschaft mindestens 2 x pro Jahr über den Ist-Stand der Umsetzung des NAP II informiert werden. Das dort gegebene Feedback muss in die weitere Umsetzung des NAP II einbezogen werden. Zusätzlich sollte mit den zuständigen Ressorts, Zivilgesellschaft und weiteren Expert\*innen mindestens 2 x pro Jahr anhand eines Themen- und/oder Länderschwerpunktes ein fachlich-operativer Austausch durchgeführt werden.

---

<sup>4</sup> OSCE (2014): Study on national Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325, Wien.

<sup>5</sup> VENRO (2016): Standpunkt. Mehr Schutz für Frauen in bewaffneten Konflikten!, Berlin.

<sup>6</sup> NAP Entwurf S. 13.

Darüber hinaus sollte es in den Botschaften verbindliche Ansprechpersonen und transparente Prozesse zur Umsetzung des NAP II mit der lokalen Zivilgesellschaft geben – Voraussetzung ist, dass der NAP II in Englisch und in die lokale Sprache der betroffenen Zivilgesellschaft übersetzt und breit bekannt gemacht wird. Lessons Learned zur Umsetzung des NAP II in Konfliktregionen sollten systematisch aufbereitet und einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Eine proaktive Unterstützung durch die auswärtigen Vertretungen ist dabei unverzichtbar. Zu begrüßen ist die Einrichtung eines neuen 1325 Focal-Points Deutschlands bei den Vereinten Nationen. Auch an dieser Stelle sollte ein Mitwirkungsmechanismus für Zivilgesellschaft installiert werden.

### **Kohärenz mit internationalen und nationalen Rahmenwerken sowie Qualitätsstandards**

Im Entwurf fehlen wichtige Bezüge zu internationalen Rahmenwerken und Qualitätsstandards. Dies schließt unter anderem verbindliche Menschenrechtsabkommen wie CEDAW, die Peking Aktionsplattform, relevante Folge-Resolutionen des VN-Sicherheitsrates oder die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidiger\*innen ein. Diese sollten explizit benannt und der Aktionsplan entsprechend ausgerichtet werden. Auch wurde den Erkenntnissen aus der globalen Studie der Vereinten Nationen zur Implementierung der Resolution 1325 nur unzureichend Rechnung getragen<sup>7</sup>.

Darüber hinaus bedarf es einer stärkeren Verzahnung mit nationalen Prozessen und Policy-Dokumenten – so zum Beispiel aktuell mit den "Leitlinien ziviles Krisenengagement und Friedensförderung" der Bundesregierung. Bis dato wird in relevanten Konzept- und Strategiepapieren oftmals kein Bezug auf die Verpflichtungen aus der Resolution 1325 genommen<sup>8</sup>. Vielmehr werden diese allzu oft geschlechtsblind ausgestaltet und frauenrechtlichen Verpflichtungen nicht gerecht.

Ebenfalls sollten internationale Qualitätsstandards erfüllt werden. So mangelt es an vielen Stellen des Entwurfs an einer klaren qualitativen Ausrichtung der formulierten Ziele und Maßnahmen. Beispielsweise sollte der Zugang von Überlebenden sexualisierter und geschlechtsbasierter Gewalt zu umfassenden Dienstleistungen der sexuellen und reproduktiven Gesundheit nach geltenden WHO-Standards gefördert werden – einschließlich des Zugangs zu Notfallkontrazeptiva, sicheren Abtreibungen (wo legal), Behandlung sexuell übertragbarer Krankheiten, Postexpositionsprophylaxe, Versorgung von Wunden sowie Prävention von Tetanus und Hepatitis B etc.

Irritierend sind Aussagen wie: *“Verbesserung des Schutzes von schwangeren Geflüchteten und ihren ungeborenen Kindern.”*<sup>9</sup> Dies entspricht weder nationalem Recht noch den von der Bundesregierung auf internationaler Ebene vertretenen Positionen. Frauen haben das Recht selbst darüber zu entscheiden, ob sie eine Schwangerschaft austragen oder einen Schwangerschaftsabbruch vornehmen lassen. Für den Fall, dass sie sich zu einem Abbruch entschließen, muss der sichere Zugang zu qualifizierter Gesundheitsversorgung auch auf der Flucht und im Status der Geflüchteten gewährleistet werden.

---

<sup>7</sup> UN Women (2015): Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325, New York.

<sup>8</sup> Siehe auch die Kigali-Prinzipien.

<sup>9</sup> NAP Entwurf S. 20.

## **Lehren aus der bisherigen Umsetzung der Resolution 1325 durch die Bundesregierung**

Bis dato fehlt der Analyserahmen für die wirkungsorientierte Ausrichtung des Folgeaktionsplans. Es ist unklar, welches Fazit die Bundesregierung aus der Umsetzung des NAP I zieht. Damit bleibt intransparent auf welcher Grundlage Themenschwerpunkte, Ziele und Maßnahmen für den Folgeaktionsplan formuliert wurden und inwieweit deren Auswahl für die kohärente Umsetzung der Resolution 1325 durch die Bundesregierung relevant und zielführend ist. Die Bundesregierung sollte transparent machen, welche Fortschritte in den vergangenen vier Jahren erzielt wurden und wo weiterhin konkreter Handlungsbedarfs besteht. Auf dieser Grundlage sollte der strategische Ansatz für den Folgeaktionsplan definiert werden. Das BMZ-Konzept zur Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik sowie der auf dieser Grundlage entwickelte Entwicklungspolitische Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016-2020 könnten hier als Orientierung dienen.

## **Thematische Schwerpunktsetzung**

Die einzelnen thematischen Schwerpunkte sollten analytisch-konzeptionell stärker untermauert werden. Der Entwurf bleibt hier sehr oberflächlich. Beispielsweise wird nicht dargelegt, welches Verständnis die Bundesregierung von den Ursachen, Formen und Folgen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt in bewaffneten Konflikten hat<sup>10</sup>. Diese sind jedoch komplex. In den vergangenen Jahren ist der Einsatz sexualisierter Kriegsgewalt als strategisches Mittel der Kriegsführung auf internationaler und nationaler Ebene sowohl politisch als auch strafrechtlich zunehmend aufgegriffen und diskutiert worden. Dies ist zunächst positiv zu bewerten. Allerdings hat dies auch zu einer oftmals eingeschränkten Sichtweise auf das Thema geführt. Zwar ist es völlig richtig, dass Vergewaltigung durch Konfliktparteien strategisch als Kriegswaffe eingesetzt wird und dementsprechend durch die internationale bzw. nationale Strafgerichtsbarkeit geahndet werden muss. Allerdings erleben Frauen und Mädchen darüber hinaus auch andere Formen sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt (SGBV) in bewaffneten Konflikten, die nicht explizit Mittel der Kriegsführung sind bzw. als solche angeordnet wurden. Nur eine der Folgen dieser eingeeengten Sichtweise ist, dass es immer wieder zu eindimensionalen Täter\*innen-/Opferzuweisungen kommt. Als Konsequenz gehen Täter\*innen straffrei aus und erhalten Überlebende keine adäquate Unterstützung. Eine entsprechende Differenzierung und Einordnung dieses sowie aller weiteren thematischen Schwerpunkte wären notwendig, um darauf aufbauend Ziele und Maßnahmen zu formulieren.

Insgesamt ungenügend ist der Bezug zu flüchtenden und geflüchteten Frauen und Mädchen im NAP-Entwurf. So ist beispielsweise nicht gewährleistet, dass in Deutschland Schutzsuchende, die sexualisierte Kriegsgewalt oder andere Formen von SGBV erlebt haben, sicheren Zugang zu Strafverfolgungsbehörden und Unterstützungsangeboten haben. Um Straflosigkeit zu verringern, muss auch in Deutschland mehr passieren. Beispielsweise müssen neben Richter\*innen auch Rechtsanwält\*innen, Übersetzer\*innen und Asylanhörer\*innen entsprechend geschult werden. Neben dem Schutz flüchtender und geflüchteter Frauen und Mädchen muss unbedingt auch deren Empowerment für Post-Konflikt-Phasen und Demokratieförderung stärker in den Blick genommen werden – als Aufgabe sowohl im Rahmen der Integrationsmaßnahmen hier als auch im Kontext humanitärer und friedensfördernder Maßnahmen in Kriegsregionen.

---

<sup>10</sup> NAP Entwurf S. 9. Auch spricht die Bundesregierung im Titel lediglich von geschlechtsbasierter Gewalt und im Text von sexueller anstatt insgesamt von sexualisierter und geschlechtsspezifischer bzw. geschlechtsbasierter Gewalt.

Im thematischen Schwerpunkt der Prävention fehlt unter anderem die Entwicklung eines systematischen Gender Early Warning Systems, mit dessen Hilfe mit sozialen, kulturellen und ökonomischen Indikatoren – analog zu CESC, CEDAW, CRPD, CRC etc. – frühzeitig geschlechtsspezifische Implikationen, wie die Verschlechterung der Frauenrechte in allen Bereichen aber auch SGBV in einem frühen Stadium sich entwickelnder Krisen und Konflikte erkannt werden. Dies ist Voraussetzung, um entsprechende Präventionsmaßnahmen einleiten zu können, die ebenfalls geschlechtergerecht ausgestaltet sein müssen.

### **SMART-formulierte Ziele, Maßnahmen und Indikatoren**

Damit der Folgeaktionsplan in der Praxis Wirkung entfalten kann, muss die Zielvereinbarung SMART formuliert sein (Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Time Bound). Dies schließt die Formulierung konkreter Indikatoren ein, anhand derer die Umsetzung gemessen werden kann. Der Großteil der im Entwurf aufgenommenen Ziele und Maßnahmen sind allgemein, unverbindlich und teilweise auch missverständlich formuliert. Es ist z.B. unklar, was die Bundesregierung unter „Berücksichtigung geschlechterspezifischer Aspekte in der präventiven Diplomatie [...]“<sup>11</sup> versteht. Unspezifisch formulierte Ziele und Maßnahmen lassen unterschiedliche Interpretationen zu und laufen Gefahr, gar nicht umgesetzt zu werden. Auch wurden im Entwurf des NAP II keine Indikatoren zur Zielüberwachung formuliert. An den meisten Stellen bleibt somit unklar, was die Bundesregierung beabsichtigt zu tun, was sie erreichen möchte und wie dies geschehen soll. So beispielsweise: *„Maßnahmen zum Schutz und zur psychosozialen, rechtlichen und medizinischen Betreuung weiblicher und männlicher Überlebender von sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt.“*<sup>12</sup> Wir fordern die Bundesregierung ausdrücklich auf diesbezüglich nachzubessern.

### **Finanzielle und personelle Ressourcen**

Einer der Hauptgründe für die unzureichende Umsetzung des NAP I war die ungenügende Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen. Daher muss der Aktionsplan mit einem angemessenen Budget ausgestattet werden. Der erste Entwurf beinhaltet keinerlei Verpflichtungen für eine angemessene Finanzierung und Ausstattung des NAP II mit personellen Ressourcen. Hier sollte die Bundesregierung dringend nachbessern. Die Mittel müssen jeweils hinter den Zielen, Maßnahmen, Indikatoren aufgeführt werden. Dabei muss einerseits transparent werden, in welcher Höhe sie von welchem Bundesministerium übernommen werden. Weiterhin schlagen wir einen im Bundeshaushalt ausgewiesenen, eigenen Haushaltstitel vor. Darüber hinaus sollten die Fördermöglichkeiten für lokale Zivilgesellschaft durch die deutschen Auslandsvertretungen aufgestockt und insbesondere vor Ort transparent gemacht werden.

### **Rechenschaftslegung**

Institutionalisierte Mechanismen für transparentes und umfassendes Monitoring, Evaluierung und Berichterstattung gegenüber Parlament, Zivilgesellschaft und allgemeiner Öffentlichkeit wurden im Entwurf nicht adäquat festgeschrieben. Die Bundesregierung sollte dem Bundestag in einer öffentlichen Sitzung einmal pro Jahr zu einem ausgewählten thematischen Schwerpunkt Bericht erstatten. Weiterhin sollte die Bundesregierung auf Grundlage einer unabhängigen Evaluierung dem Bundestag in einer öffentlichen Sitzung nach Ablauf der Gültigkeitsperiode des Aktionsplans über dessen Umsetzung insgesamt berichten. Der Evaluierungsprozess sollte dabei frühzeitig

---

<sup>11</sup> NAP Entwurf S.14.

<sup>12</sup> NAP Entwurf S. 19.

(nach drei Jahren Laufzeit) initiiert werden, sodass ein nahtloser Anschluss für einen Folgeaktionsplan gewährleistet ist.

Bei Rückfragen wenden Sie sich bitte an Jeannette Böhme, [jboehme@medicamondiale.org](mailto:jboehme@medicamondiale.org).

Köln/Berlin, den 7. Oktober 2016

AMICA e.V.

AMNESTY INTERNATIONAL - Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.

Canaan Project

CARE Deutschland-Luxemburg e.V.

Deutscher Frauenrat e.V.

Deutscher Frauenring e.V.

Deutsche Stiftung Weltbevölkerung

Forum Menschenrechte e.V.

Frauennetzwerk für Frieden e.V.

Frauensicherheitsrat

Gunda-Werner-Institut

Heinrich-Böll-Stiftung

Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit - IFFF/WILPF

medica mondiale e.V.

OWEN e.V.

UN Women Nationales Komitee Deutschland e.V.

pax christi