

Die feministische Diplomatie Vom motivierenden Slogan zum echten Impuls für Veränderungen?

Bericht Nr.2020-09-22 DIPLO-44, veröffentlicht am 4. November 2020

Brigitte GRÉSY, Vorsitzende des Hohen Rats für die Gleichstellung von Frauen und Männern (HCE)

Martine STORTI, Vorsitzende der Kommission „Europäische und internationale Herausforderungen“

Cléa LE CARDEUR, Kommissarin für internationale Angelegenheiten, Berichterstatterin

Coline REAL und Anaëlle SCHIMBERG, Praktikantinnen



Zusammenfassung

Seit März 2018 wird in Frankreich die Bezeichnung „feministische Diplomatie“ verwendet, wenn es um außenpolitisches Handeln geht. Der Hohe Rat für die Gleichstellung von Frauen und Männern (*Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes*, HCE) wurde ausdrücklich mit der Prüfung der internationalen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2018-2022) beauftragt, die der französischen Außenpolitik im Sachen Gleichstellung als Fahrplan dient, empfand es aber als notwendig, sich im Vorfeld mit dieser symbolträchtigen Bezeichnung und ihrer Verwendung in Frankreich auseinanderzusetzen. Handelt es sich dabei um ein einfaches Sprachspiel und demnach um eine Kommunikationsstrategie oder um eine Bewusstseinswerdung auf höchster Ebene dafür, wie wichtig es ist, das Thema Gleichstellung in Frankreichs Außenpolitik zu integrieren, und damit um einen wichtigen Schritt vorwärts?

Der HCE schafft in diesem Bericht eine Grundlage für die Definition dieses neuartigen Konzepts, nimmt eine erste Bestandsaufnahme der französischen Interpretation der feministischen Diplomatie vor und formuliert 19 Empfehlungen zur Stärkung seines Rahmens und seiner Umsetzung in seinen verschiedenen Handlungsfeldern.

Die feministische Diplomatie: eine neuartige Formulierung, ein anspruchsvolles Rahmenkonzept

Frankreich schloss sich mit der Verwendung des Begriffs „feministische Diplomatie“ im Jahr 2018 der kleinen Gruppe von Ländern an, die eine feministische Diplomatie bzw. eine feministische Außenpolitik betreiben: Schweden seit 2014, Kanada seit 2017 und jüngst Mexiko seit Januar 2020.

Auf internationaler Ebene gibt es keinen angenommenen Text, der dieses Konzept und den Bezug zum Feminismus definiert, und seine Anwendung im Bereich der Außenpolitik ist neu. Das Verständnis des Begriffs ist bis dato flexibel und je nach Staat variabel.

Im Unterschied zu Schweden hat Frankreich keinen theoretischen Rahmen formuliert und zieht eine pragmatische und evolutionäre Herangehensweise vor. Animiert durch das Engagement des französischen Staatspräsidenten, die Gleichstellung der Geschlechter als „Hauptanliegen seiner Amtszeit“ zu behandeln, verwendet Frankreich den motivierenden Begriff der feministischen Diplomatie zur Verteidigung der Frauenrechte, die derzeit im internationalen Umfeld oft infrage gestellt werden, insbesondere was die sexuellen und reproduktiven Rechte betrifft.

Trotz einer allgemeinen Bestrebung ist der Wirkungskreis der feministischen Diplomatie Frankreichs begrenzt: Da sie sich in erster Linie auf die Diplomatie im strengeren Sinne und die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert, lässt sie anders als in Schweden oder Kanada andere außenpolitische Bereiche, wie die Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie die Handelspolitik, außen vor.

Diese neuartige Formulierung trifft aufgrund der Verwendung des Begriffs „feministisch“ bei den Akteurinnen und Akteuren der französischen Außenpolitik noch immer auf Widerstand, und um eine breitere Unterstützung finden zu können, muss dieser Terminus genau definiert und seine Anforderungen und Kriterien weiter erklärt werden.

Einordnungs- und Definitionsvorschlag des HCE, der auf eine transformatorische Herangehensweise abzielt

Nach Anhörungen einschlägiger Akteurinnen und Akteure aus den Bereichen Institutionen, Vereinigungen und Forschung und auf Grundlage der schwedischen und kanadischen Erfahrungen hält der HCE zwei Hauptziele fest: die Förderung eines universellen Feminismus gegen Relativismus in all seinen Formen, sprich religiösen, kulturellen oder politischen Relativismus, sowie der Wandel der Machtverhältnisse (Abschaffung des patriarchalischen Systems). Um diese Ziele zu erreichen und eine feministische Diplomatie zu betreiben, ist **Gender Mainstreaming notwendig, und zwar in allen außenpolitischen Bereichen** – Diplomatie im strengeren Sinne, öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, Verteidigung und Sicherheit, Handel, Umwelt, Kultur usw. – und in all ihren Phasen (Vorbereitung, Umsetzung, Prüfung).

Für den HCE baut die feministische Diplomatie demnach auf **sechs grundlegenden Prinzipien** auf, wobei die drei ersten von Schweden festgelegten Prinzipien übernommen wurden:

- 1/ **Rechte:** Freiheit, Frauenrechten und Geschlechtergleichstellung einen zentralen Platz im auswärtigen Handeln verschaffen;
- 2/ **Repräsentation von Frauen:** Frauen (Staatspersonal und feministischen Bewegungen) volle Teilhabe am gemeinsamen Aufbau und der Umsetzung der feministischen Diplomatie gewährleisten;
- 3/ **Mittel und Ressourcen:** Konsequente und beständige Mittel und Ressourcen zur Verfügung stellen, die den Herausforderungen und Ambitionen gerecht werden.

Der HCE fügt außerdem die drei folgenden Prinzipien hinzu:

4/ **Eine transformatorische Herangehensweise**, die auf nachhaltigen Wandel und die Abschaffung unausgewogener patriarchalischer Machtstrukturen abzielt und langfristig ausgerichtet ist;

5/ **Eine fest zugeordnete und beständige institutionelle Organisation, die eine Koordinierung und Harmonisierung der politischen Maßnahmen ermöglicht und ein System der Rechenschaftspflicht beinhaltet**;

6/ **Bestätigung einer internationalen Solidarität mit den Frauen**, die für ihre Rechte und Freiheiten kämpfen.

Der HCE schlägt die folgende Definition der feministischen Diplomatie vor:

„Die feministische Diplomatie ist die Politik eines Staates, der die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Freiheit und die Rechte von Frauen und den Kampf für die Abschaffung des Patriarchats in den Mittelpunkt seines auswärtigen Handelns in sämtlichen seiner Dimensionen (öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie im engeren Sinne, Handel und Wirtschaft, Kultur, Bildung, Einfluss, Verteidigung und Sicherheit, Umwelt und Klima usw.) stellt.

Dazu gewährleistet sie die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und feministischen Bewegungen (im In- und Ausland) an ihrem gemeinsamen Aufbau und ihrer Umsetzung. Sie wendet langfristig bedeutende Mittel und Ressourcen für die Verwirklichung dieses Ziels auf und richtet innerhalb des Staates eine institutionelle und administrative Organisation ein, durch welche die Sicherstellung der Kohärenz der politischen Maßnahmen ermöglicht wird und die ein System der Rechenschaftspflicht beinhaltet.“

Die Umsetzung der feministischen Diplomatie in Frankreich: zwischen Fortschritten und Widerstand

Zwei Jahre nach der Annahme der feministischen Diplomatie lassen sich eine Mobilisierung innerhalb des Staates zur Umsetzung dieser Politik und greifbare Fortschritte beobachten. Dennoch müssen bestimmte Punkte verstärkt werden, damit die feministische Diplomatie zu einer transformatorischen Politik werden kann, die fest im französischen institutionellen System verankert ist.

► Eine stärkere Fürsprache aber eine unzureichende Verbreitung in den verschiedenen Bereichen der französischen Außenpolitik

Trotz einer stärkeren Fürsprache für die Frauenrechte im multilateralen Rahmen und der Organisation von diplomatischen Leitveranstaltungen (französischer G7-Vorsitz, Ko-Organisation des Generation Equality Forums) ist die feministische Diplomatie in bilateralen Gesprächen zwischen Staaten und außerhalb der großen Termine und einschlägigen Veranstaltungen noch immer zu wenig präsent. Darüber hinaus wirft das Stillschweigen zu bestimmten Themen (sexuelle und reproduktive Rechte während des französischen G7-Vorsitzes) Fragen über den Wettbewerb und die Hierarchie der Themen innerhalb der französischen Außenpolitik auf. **Der HCE versteht zwar die Notwendigkeit, die verschiedenen Interessen der Nation zu berücksichtigen, unterstützt aber, dass die feministische Diplomatie die diplomatischen Gespräche stärker prägen und auf die gesamte französische Außenpolitik, einschließlich der Bereiche Sicherheit und Verteidigung sowie Wirtschaft und Handel, angewendet werden kann und muss.**

► Eine französische Verwaltungsordnung, die ihre Modalitäten der Steuerung und Rechenschaftspflicht stärken muss

Auch wenn es sich um einen ersten wichtigen Schritt handelt, um die feministische Diplomatie in die französische Verwaltungsordnung zu integrieren, kann die Strategie mit ihrem beschränkten Wirkungskreis und da sie nur das Ministerium für Europa und auswärtige Angelegenheiten (MEAE) und seine Mittlerorganisationen verpflichtet, nicht den Fahrplan für eine globale und feministische Außenpolitik darstellen. Der HCE beobachtet darüber hinaus eine weiterhin unausgeglichene Beteiligung der gesamten betroffenen öffentlichen Akteure. **Um die feministische Diplomatie in den Mittelpunkt des auswärtigen Handelns Frankreichs stellen zu können, ist es erforderlich, dass alle Ministerien, die in das internationale Handeln involviert sind, einbezogen werden, die Gebietskörperschaften weitgehend integriert werden und eine Koordinierungsstelle unter Aufsicht des Staatspräsidenten oder des Premierministers eingerichtet wird, ebenso wie ein Mechanismus der Rechenschaftspflicht für alle betreffenden Institutionen.**

► Menschliche und finanzielle Mittel, die den Herausforderungen nicht gerecht werden

Der HCE stellt fest, dass es im Unterschied zu Schweden oder Kanada innerhalb des französischen Außenministeriums weder eine Abteilung noch einen Botschafter/eine Botschafterin für feministische Außenpolitik gibt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die mit den Gleichstellungsfragen betraut wurden, den größten Teil der Zeit andere Funktionen ausüben und dass für die internationale Strategie Frankreichs für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2018-2022) keine besonderen Finanzmittel bereitgestellt wurden.

Zwar scheint es so, als werden durch das transversale Politikinstrument für die Gleichstellung der Geschlechter mehr Finanzmittel für die feministische Diplomatie bereitgestellt, der reelle Betrag für dieses Engagement ist aufgrund des Mangels an klaren Informationen aber schwer zu prüfen. Außerdem sind Frankreichs Beiträge zu den internationalen Organisationen (UN Women, UNFPA) weiterhin niedriger als die anderer Länder.

► Eine feministische Diplomatie, die immer noch zu sehr ohne die Einbeziehung von Frauen gestaltet wird

Der HCE stellt fest, dass trotz der erzielten Fortschritte in den Führungspositionen in der Diplomatie und den Ministerien mit großer internationaler Komponente (Ministerium der Streitkräfte, Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Aufschwung) noch immer keine Parität erreicht wurde.

Die Einbeziehung von nationalen und internationalen feministische Vereinigungen in die Konzipierung, Umsetzung und Evaluierung der politischen Maßnahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern muss im internationalen Bereich noch verstärkt werden.

Eine kontrastierte Sachlage je nach Handlungsfeld

Der HCE ist der Meinung, dass die feministische Diplomatie ihr Ziel nur erreichen kann, wenn sie Teil der gesamten Bereiche der Außenpolitik wird und Möglichkeiten für die Stärkung ihrer Umsetzung in den verschiedenen Handlungsfeldern aufzeigt.

►► **Den feministischen Ansatz zu einer strukturierenden Komponente der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) machen**

Die Integration des Gender-Ansatzes steht heute ganz klar auf der Agenda der französischen ODA. Dennoch macht der HCE folgende Feststellungen:

oo **Das Niveau der genderspezifischen ODA liegt für Frankreich weit unter dem Durchschnitt der Länder des Entwicklungshilfeausschusses der OECD (DAC-Länder)** (26 % für Frankreich, von denen 3 % das Hauptziel Gleichstellung der Geschlechter haben (OECD-Kennung 2), wohingegen sich der Durchschnitt der DAC-Länder für 2017-2018 auf 42 % beläuft, von denen 4 % unter die Kennung 2 fallen) und die im Rahmen der internationalen Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern festgelegten Ziele (50 Volumenprozent der Projekte bis 2022) weit unter den europäischen Zielen (85 %) liegen.

oo Den Zahlen, die von den verschiedenen für die ODA zuständigen Institutionen (GD Schatzamt, MEAE, AFD) übermittelt wurden, mangelt es an Lesbarkeit und sie sind **schwer zu vergleichen**.

oo Es müssen weiterhin Anstrengungen angestellt werden, **um den wahrhaftig transformatorischen Charakter der ODA-Projekte zu stärken und die Qualität der Kennung der Hilfe zu verbessern**.

Frankreichs Ziele in Sachen feministische Diplomatie und feministische ODA müssten in das Programmgesetz für solidarische Entwicklung und Bekämpfung von globalen Ungleichheiten aufgenommen werden, das im Herbst 2020 verabschiedet werden soll.

►► **Für eine feministische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: die Agenda „Frauen, Frieden, Sicherheit“ verwirklichen**

Der HCE begrüßt die Annahme des Plans für eine stärkere Integration von Frauen innerhalb des Ministeriums der Streitkräfte im März 2019. Dennoch stellt er fest, dass es insbesondere in den Militärschulen und *-lycées* weiterhin Sexismus gibt. Er weist darauf hin, dass Frankreich seinen 3. Nationalen Aktionsplan „Frauen, Frieden, Sicherheit“ immer noch nicht veröffentlicht hat und es diese Themen in seinem Fahrplan für eine feministische Diplomatie nicht aufgegriffen hat. Der HCE formuliert in diesem Bericht fünf Empfehlungen, um eine feministische Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf den Weg zu bringen und insbesondere die Anstrengungen fortzusetzen, **die Frauen einen Zugang zu Führungspositionen, die systematische Einbeziehung der Sensibilisierung für die Themen „Frauen, Frieden, Sicherheit“ in den Militärschulen und die Stärkung der Instrumente zur Bekämpfung von sexistischer und sexueller Gewalt und Diskriminierung innerhalb der Streitkräfte** ermöglichen.

►► **Für eine feministische Handelspolitik: Einbeziehung der Geschlechterdimension**

Im Unterschied zu Schweden und Kanada ist für Frankreich die Handelspolitik nicht Teil des Anwendungsbereichs seiner feministischen Diplomatie. Der HCE formuliert in diesem Bericht drei Empfehlungen, um die Geschlechterperspektive in die Handelspolitik einzubeziehen: **durch die Sicherstellung einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in den Verhandlungsteams, durch die Einbeziehung der Geschlechterperspektive in die Handelsübereinkünfte und durch die Auseinandersetzung mit diesen Themen auf Ebene der globalen Wirtschaftsinstanzen**.