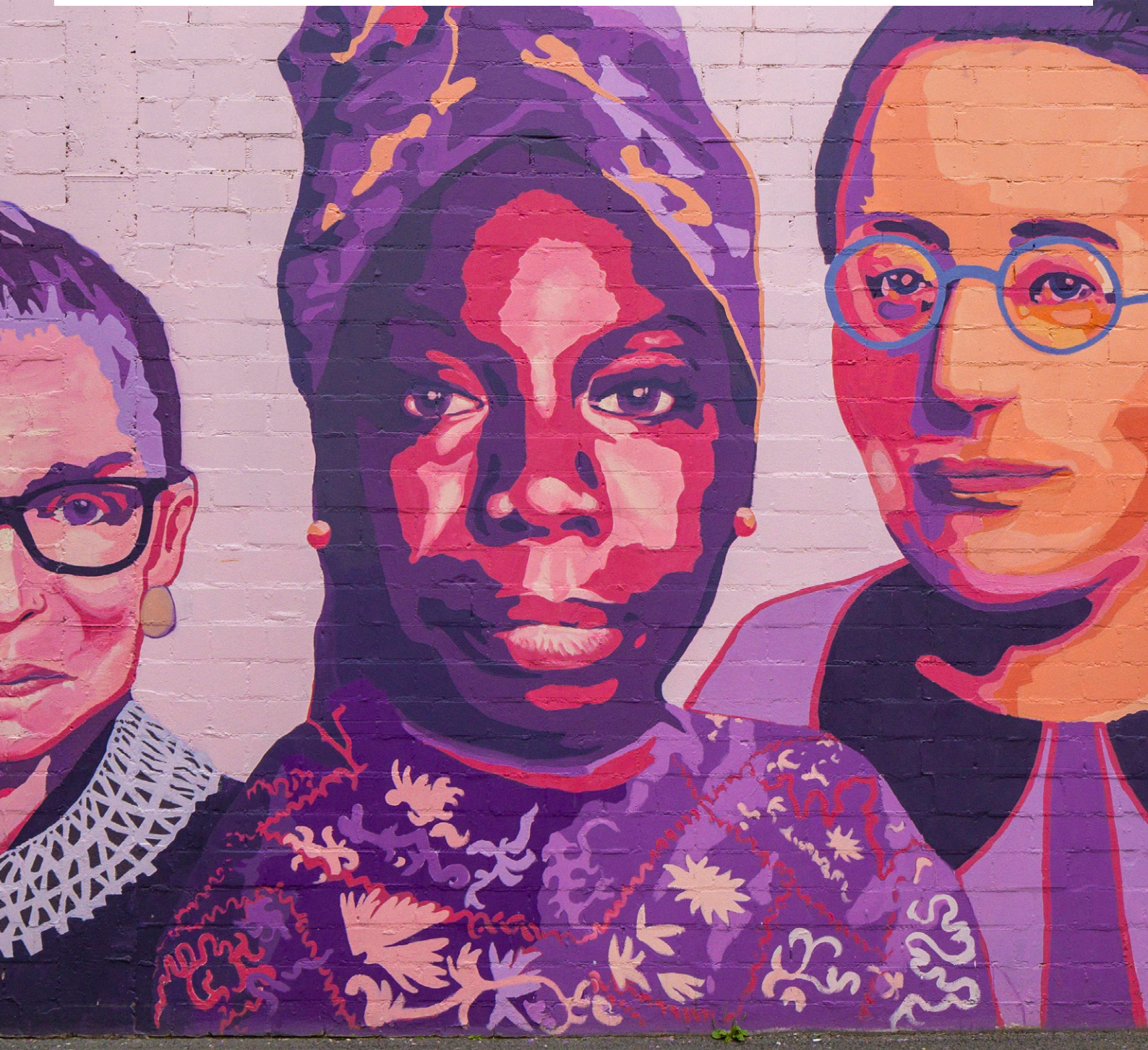
böllpaper

Feministische Außenpolitik weiterdenken

Lehren aus Deutschland, Perspektiven für die Zukunft

Niklas Balbon



Feministische Außenpolitik weiterdenken

Lehren aus Deutschland, Perspektiven für die Zukunft

Eine Studie von Niklas Balbon

HEINRICH BÖLL STIFTUNG

Inhalt

Zusammenfassung 4

1 Einleitung 6

2 Die feministische Außenpolitik in Deutschland: Entstehung, Konzept und Umsetzung 8

2.1 Geschichte der feministischen Außenpolitik 8

2.2 Wirkungsebenen 9

2.3 Der Weg vom Koalitionsvertrag ins Auswärtige Amt 10

2.4 Die Leitlinien von 2023 11

3 Ein feministischer Flickenteppich: Was die FAP bewegt hat 13

3.1 Gleichstellung, Antidiskriminierung und Arbeitsstrukturen 13

3.2 Diplomatisches Handwerk 14

3.3 Programmatische Arbeit und Förderung 15

3.4 Außenpolitische Richtungsentscheidungen 15

3.5 Akzente statt Paradigmenwechsel 16

4 Warum die Umsetzung hinter der Ambition zurückblieb 18

4.1 Prioritätsdefizit: eine politische Entscheidung 19

4.2 Mainstreamingdefizit: ein Anspruch ohne Umsetzungskonzept 20

4.3 Glaubwürdigkeitsdefizit: verlorenes Vertrauen nach außen 22

4.4 Das Zusammenspiel der Defizite 24

5 Empfehlungen: Lehren für den Umgang mit feministischer Außenpolitik 26

5.1 Was jetzt getan werden kann 26

5.2 Was eine FAP 2.0 anders machen müsste 28

6 Literaturverzeichnis 31

Der Autor 35

Impressum 35

Zusammenfassung

Diese Studie zieht eine Bilanz der deutschen feministischen Außenpolitik (FAP) und untersucht ihre Wirkung im Auswärtigen Amt (AA), die Bedingungen ihrer Umsetzung und Lehren für die Zukunft. Sie zeigt, an welchen Stellen die FAP das AA und seine Arbeit transformierte, aber auch, dass die deutsche Außenpolitik nicht grundlegend neu ausgerichtet wurde. An einigen Stellen veränderten sich Strukturen und Arbeitsweisen – so gab es zum Beispiel erhebliche Neuerungen mit Blick auf Arbeits- und Antidiskriminierungs-Strukturen im AA sowie feministische Initiativen und Veränderungen bei Reisen der Ministerin –, an anderen änderte sich wenig. Die größte Errungenschaft der FAP war, zuvor verschlossen gebliebene Handlungsräume für feministische Initiativen und Akteur*innen zu eröffnen – wenn auch nicht konsequent. Insgesamt war die FAP zu wenig mit politischer Priorität, Ressourcen und institutioneller Verankerung hinterlegt, um in einem durch multiple Krisen, politischen Gegenwind und bürokratische Beharrungskräfte gezeichneten Umfeld Durchschlagskraft entwickeln und somit dauerhaft wirken zu können. Viele Fortschritte blieben fragil und ließen sich nach dem Regierungswechsel leicht zurückbauen.

Die inkonsequente Verankerung im AA zeigte die begrenzte politische Priorität der FAP. Dies äußerte sich insbesondere bei Zielkonflikten mit anderen außenpolitischen Interessen, denen FAP-Ziele häufig untergeordnet wurden. Zudem wurde die FAP nicht mit hinreichend Ressourcen ausgestattet, weshalb die Voraussetzungen für eine flächendeckende Umsetzung (Mainstreaming) fehlten. Stattdessen wurde weitgehend darauf vertraut, dass Referate, Auslandsvertretungen und einzelne Beschäftigte feministische Leitlinien selbstständig auf ihre Arbeit übertragen würden. Die dadurch entstehende Diskrepanz zwischen Ambition und praktischem Handeln beschädigte zunehmend die Glaubwürdigkeit der FAP. Besonders die deutsche Positionierung zum Krieg in Gaza führte zu einem Vertrauensverlust bei vielen feministischen Partner*innen in der Zivilgesellschaft und erschwerte dadurch die praktische Zusammenarbeit.

Die gemischte Bilanz der FAP sollte jedoch nicht die ungebrochene Relevanz feministischer Perspektiven in der Außenpolitik überschatten. Auch ohne formelles Bekenntnis zu einer FAP bieten feministische Ansätze weiterhin wertvolle Impulse, um globale Ungleichheiten anzusprechen, marginalisierte Gruppen zu stärken und für nachhaltigen Frieden einzutreten. Aus dieser Erwägung ergeben sich folgende Empfehlungen für feministische Außenpolitikgestaltung, solange eine Neuauflage einer FAP politisch nicht möglich ist:

Was heute getan werden kann

- erreichte Fortschritte durch parlamentarische Arbeit gegen einen schleichenden Rückbau verteidigen, insbesondere durch Anfragen, Anhörungen und Haushaltsberatungen,

- den Mehrwert feministischer Perspektiven an konkreten Fällen darlegen und neue, evidenzbasierte Kommunikationsstrategien dazu entwickeln, wie Opposition und Zivilgesellschaft diese gezielt an Praktiker*innen und skeptische Öffentlichkeit vermitteln können,
- den Vertrauensverlust gegenüber feministischen Partner*innen selbstkritisch aufarbeiten und neue Räume für Dialog schaffen,
- die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit der Vereinten Nationen (Women, Peace and Security, auch bekannt als WPS-Resolution) nutzen und auf einen ambitionierten vierten Nationalen Aktionsplan mit überprüfbaren Zielen, ausreichender Finanzierung und regelmäßiger Berichterstattung drängen.

Was eine FAP 2.0 anders machen müsste

Als Erstes braucht es eine politische Grundbedingung: Ohne den Rückhalt einer Regierung, die feministische Ziele auch in schwierigen Fragen priorisiert, sollte eine FAP nicht als großes Transformationsprojekt ausgerufen werden. Wo dieser Rückhalt fehlt, ist es aussichtsreicher, feministische Anliegen ohne das Etikett der FAP voranzutreiben. Wenn der politische Rückhalt vorhanden ist, ist eine Neuauflage der FAP unter Berücksichtigung der folgenden Empfehlungen sinnvoll:

- ein mit Ressourcen ausgestattetes und sequenziertes Mainstreamingkonzept entwickeln,
- den feministischen Anspruch mit ausreichend Personal, Budget und dauerhafter Fachexpertise (etwa durch ein FAP-Helpdesk) unterfüttern,
- die Umsetzung durch überprüfbare Ziele, verpflichtende Fortbildungen (siehe beispielsweise Europäischer Auswärtiger Dienst) und klare Verantwortung von Führungskräften verbindlich machen,
- feministische Perspektiven bei außenpolitischen Zielkonflikten durch eine standardisierte Folgenabschätzung systematisch berücksichtigen,
- externe Kritik durch regelmäßige Evaluationen und einen dauerhaften Feedbackmechanismus mit feministischer Zivilgesellschaft und Wissenschaft institutionell verankern.

1 Einleitung

Kaum ein außenpolitisches Vorhaben der Ampelregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021–2024) war mit so unterschiedlichen Erwartungen verbunden wie die feministische Außenpolitik (FAP). Ihre Befürworter*innen versprachen sich davon, dass Außenpolitik inklusiver gestaltet, marginalisierte Gruppen gestärkt und Frieden und Menschenrechte nachhaltiger erwirkt werden können. Für ihre Gegner*innen wurde sie hingegen früh zum Symbol einer vermeintlich ideologischen und realitätsfernen Außenpolitik.

Mit dem Ende der Ampelregierung scheint die politische Zukunft der FAP zunächst eindeutig: Der Begriff ist aus der Kommunikation des Auswärtigen Amtes (AA) verschwunden, die Position der Sonderbotschafterin für FAP wurde gestrichen, die 2023 veröffentlichten Leitlinien wurden von der Website des Auswärtigen Amts entfernt, und der neue Außenminister, Johann Wadephul (CDU), betonte bereits bei Amtsantritt, die FAP werde beendet (Wadephul 2025). Doch die Kurzlebigkeit der FAP in Deutschland ist nicht der einzige Grund, warum sie von vielen Kommentator*innen als unvollendetes Transformationsprojekt wahrgenommen wird (Mittelhammer 2025; Balbon/Färber 2025). Denn nicht nur Konservative sowie rechte Kräfte kritisierten das Konzept. Auch in progressiven und feministischen Kreisen wich die anfängliche Euphorie über Deutschlands Bekenntnis zur FAP zunehmend der Skepsis und teilweise sogar Verbitterung (Interviews mit Vertreter*innen feministischer Zivilgesellschaft). Und selbst in grünen Politikkreisen blieb am Ende der Legislatur der Eindruck, man habe sich an der FAP die Finger verbrannt (Interviews mit diversen Grünen-Politiker*innen).

Dieser Eindruck wurde unterschiedlich begründet. Für die einen war die FAP zu radikal, für die anderen zu zaghaft, und für Dritte lag der Fehler bereits im Begriff selbst. Wissenschaftlich überprüft wurde jedoch keine dieser Lesarten, und eine umfassende Bilanz mit Einblick in die Umsetzung innerhalb des Auswärtigen Amts fehlt nach wie vor (Balbon/Färber 2025). Das ist insofern problematisch, als die Analyse der Erfolge und Defizite der FAP mit darüber entscheidet, welche Lehren gezogen werden sowie ob und wie feministische Transformationsansätze in der Außenpolitik künftig anders aufgesetzt werden. Hinzu kommt, dass die verbreitete Verbitterung den Blick auf tatsächlich erreichte Fortschritte verstellt und deren Rückabwicklung erleichtert. Eine gründliche Aufarbeitung der deutschen FAP mit Blick in den Maschinenraum der Außenpolitik kann somit helfen, kritisch-konstruktive Lehren zu ziehen, ohne dabei das Kind mit dem Bade auszuschütten. Dies ist das Anliegen, das meine Forschung für diese Studie geleitet hat.[1] Im Zentrum stehen dabei drei Leitfragen: Welche Erfolge und Misserfolge lassen sich der feministischen Außenpolitik zuschreiben? Welche Hürden standen ihrer Umsetzung im Weg? Und welche Lehren lassen sich daraus ziehen, sowohl für den Erhalt feministischer Ansätze unter den gegenwärtigen politischen

1 Danke an meinen Kollegen Philipp Rotmann für seine konstruktiven Kommentare zu früheren Versionen der Studie.

Bedingungen als auch für eine mögliche Wiederauflage feministischer Außenpolitik in der Zukunft?

Grundlage der Studie sind 29 leitfadengestützte Interviews, die ich teils in Präsenz in Berlin, teils online geführt habe. Befragt wurden Personen unterschiedlicher Hierarchieebenen aus dem AA, darunter ausdrücklich auch Kritiker*innen des Ansatzes, aus dem parteipolitischen und parlamentarischen Umfeld sowie aus der feministischen Zivilgesellschaft in Deutschland und im Ausland. Alle Gespräche wurden anonymisiert. Ich verzichte auf Namen und weitere Angaben, die Rückschlüsse auf einzelne Personen erlauben würden, weil viele dieser Gespräche andernfalls nicht möglich gewesen wären, und bedanke mich bei allen Gesprächspartner*innen für ihre vertrauensvollen Beiträge.

Die Untersuchung zeigt, dass die Schwierigkeiten der FAP weder primär an ihrem Namen noch an einer vermeintlichen Unerreichbarkeit ihrer Ziele festzumachen sind. Sie blieb hinter ihren Ansprüchen zurück, weil es an Ressourcen, an politischer Priorisierung und an institutioneller Verankerung fehlte, die über einzelne engagierte Personen hinausreichte. Hinzu kam ein Glaubwürdigkeitsverlust gegenüber jenen Partner*innen, auf deren Perspektiven sich die FAP berief, der sich an der deutschen Haltung zum Krieg in Gaza verdichtete. Kapitel 2 beschreibt zunächst Entstehung, Konzept und Umsetzung des Vorhabens FAP. Kapitel 3 untersucht, welche Veränderungen es angestoßen hat und wie diese zu bewerten sind. Kapitel 4 analysiert die Ursachen der Umsetzungslücke. Kapitel 5 entwickelt daraus Empfehlungen für den Umgang mit feministischen Ansätzen unter den heutigen Bedingungen und für eine mögliche Neuauflage.

2 Die feministische Außenpolitik in Deutschland: Entstehung, Konzept und Umsetzung

2.1 Geschichte der feministischen Außenpolitik

Feministische Außenpolitik als praktisches Regierungshandeln wurzelt in Jahrzehnten feministischer Kritik an Außenpolitik aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft (Achilleos-Sarll et al. 2023). Als Kernanliegen legt diese Kritik offen, dass außenpolitische Entscheidungen in der Regel von mächtigen Männern und in deren Interesse getroffen werden (Elshtain 1987, Enloe 1989, Tickner 1992). Internationale Politik erscheint aus dieser Perspektive zugleich als Ergebnis patriarchaler Gesellschaftsstrukturen und als deren Stütze (Peterson 1992, True 2012, Enloe 2014). Als Elitenprojekt verstärkt sie bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten und vernachlässigt die Perspektiven und Interessen marginalisierter Gruppen, insbesondere Frauen (Aggestam/Towns 2019, Smith 2020). Diese zunächst auf Geschlecht konzentrierte Kritik wurde zunehmend um weitere Dimensionen sozialer Marginalisierung, etwa Race, Klasse oder Behinderung, ergänzt (hooks 1984, Crenshaw 1991). Wie diese sich überlagern und gegenseitig verstärken, beschreibt das Konzept der Intersektionalität, das aus der Schwarzen feministischen Bewegung hervorging und von Kimberlé Crenshaw geprägt wurde (Crenshaw 1989, 1991). Feminist*innen kritisieren außenpolitische Konzepte und Institutionen häufig grundlegend, mit dem Ziel, intersektionale Ungleichheiten nachhaltig zu überwinden (Achilleos-Sarll 2018, Robinson 2021). Sie verweisen gleichzeitig darauf, dass feministische Impulse zu besseren Ergebnissen in der Außenpolitik führen können, wie zum Beispiel in der Friedensförderung (Balbon et al. 2023).

Als erstes Land übersetzte Schweden diese Debatten 2014 in eine explizite feministische Außenpolitik. Der sogenannte 3R-Ansatz, Rechte, Repräsentation, Ressourcen, sollte die Rechte von Frauen stärken, ihre politische und gesellschaftliche Teilhabe verbessern und ihren Zugang zu materiellen wie immateriellen Ressourcen ausweiten (Aggestam/Bergman-Rosamond 2016). In den folgenden Jahren griffen weitere Staaten einzelne Elemente dieses Ansatzes auf, darunter Kanada, Mexiko, Luxemburg, Spanien und Chile. Einheitliche Modelle entstanden dabei jedoch nicht (Thompson et al. 2021, Zhukova et al. 2022). Frankreich etwa fasste das Konzept bewusst schmaler als Schweden und verpflichtete sich „nur“ zu einer feministischen Diplomatie (MEAE 2018). Deutschland erweiterte den schwedischen 3R-Ansatz demgegenüber um ein „D“ für Diversität und nahm sich zudem vor, neben Frauen auch andere marginalisierte Gruppen im Rahmen seiner FAP zu berücksichtigen (Auswärtiges Amt 2023). Jedes Außenministerium legte somit seinen Anspruch selbst fest, was die Ambitionsniveaus erheblich auseinandertreten ließ. Für diese Studie wird feministische Außenpolitik als eine staatliche Außenpolitik verstanden, deren Ziel es ist, die Rechte und Interessen

von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen zu stärken und diskriminierende Machtstrukturen in den internationalen Beziehungen abzubauen.

2.2 Wirkungsebenen

Wie eine solche Politik wirken kann, lässt sich theoretisch auf vier Ebenen unterscheiden.[2] Die erste betrifft Gleichstellung, Antidiskriminierung und Arbeitsstrukturen in der Ministerialbürokratie selbst. Die zweite beinhaltet das diplomatische Handwerk, also die substanzielle Berücksichtigung marginalisierter Gruppen in Verhandlungen und Gesprächsformaten, ebenso ihre Teilhabe an Delegationen und Einladungen sowie die Frage, welche Perspektiven aus den Auslandsvertretungen nach Berlin berichtet werden. Die dritte umfasst die programmatische Arbeit und Förderung, etwa in der humanitären Hilfe und der Friedensförderung, einschließlich der Unterstützung feministischer Zivilgesellschaft. Die vierte Ebene zeigt schließlich außenpolitische Richtungsentscheidungen.

Abbildung 1 Vier Wirkungsebenen feministischer Außenpolitik

Analytische Unterscheidung der Ebenen, auf denen feministische Außenpolitik wirken kann

1 Gleichstellung, Antidiskriminierung und Arbeitsstrukturen

Einstellung und Beförderung, Beurteilungswesen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Führungskultur und Umgang mit Diskriminierung

2 Diplomatisches Handwerk

Substanzielle Berücksichtigung der Perspektiven marginalisierter Gruppen sowie deren Teilhabe an Verhandlungen, Gesprächsformaten, Delegationen und Einladungen; Berichte nach Berlin

3 Programmatische Arbeit und Förderung

Zwei Zugänge in allen Förderbereichen: Förderung feministischer Akteur*innen und Berücksichtigung feministischer Perspektiven in der übrigen Programmarbeit

4 Außenpolitische Richtungsentscheidungen

Grundsatzpositionen in allen Handlungsfeldern, von Sicherheit und Verteidigung über Rüstungskontrolle, Menschenrechte und Handel bis zu Klima und Migration; Umgang mit Zielkonflikten

Quelle: eigene Darstellung

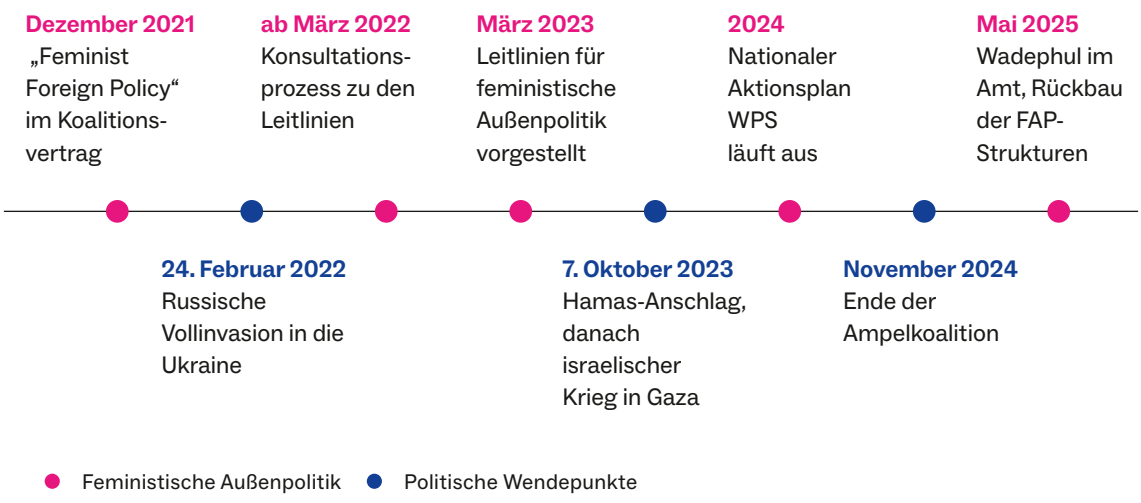
2 Für eine Darstellung, welche Unterschiede es auf den vier Ebenen anhand eines Politikbeispiels (Ukraine) geben kann, siehe Balbon 2025.

Empirisch weicht die Umsetzung der FAP durch Nationalstaaten von den theoretisch denkbaren Potenzialen regelmäßig ab, und die Ebenen entwickeln sich selten im Gleichschritt. Genau darin liegt der analytische Nutzen dieser Typologie: Fortschritte auf einer Ebene sagen wenig über die übrigen aus, und es sind durchaus Fortschritte auf einer Ebene möglich, während anderswo Stillstand herrscht oder sogar Rückschritte geschehen.

2.3 Der Weg vom Koalitionsvertrag ins Auswärtige Amt

Bereits im Februar 2019 brachte die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen einen Antrag in den Deutschen Bundestag ein, der die Bundesregierung aufforderte, feministische Außenpolitik zu einem Grundprinzip deutscher Außenpolitik zu erklären; eine Bundestagsmehrheit lehnte ihn jedoch ab (Deutscher Bundestag 2019). Auch im Wahlprogramm der Grünen im Jahr 2021 stand das Konzept bereits (Bündnis 90/Die Grünen 2021). Dass es anschließend in den Koalitionsvertrag einging, war gleichwohl nicht selbstverständlich. Nach Angaben mehrerer Interviewpartner*innen setzte die Abgeordnete Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) den Terminus in den Verhandlungen durch, jedoch ausschließlich in englischer Sprache (Feminist Foreign Policy), da der deutsche Begriff von der FDP abgelehnt wurde.

Abbildung 2 Die feministische Außenpolitik in Deutschland: Verlauf



Quelle: eigene Darstellung

Die feministische Außenpolitik war damit ursprünglich kein Projekt, das auf Ideen Annalena Baerbocks zurückging. Tatsächlich musste sich die Außenministerin dem Konzept sogar zunächst annähern, ehe sie es begrüßte, mitgestaltete und schließlich offensiv verteidigte – auch gegen die vielseitigen sexistischen Verunglimpfungen des

Konzeptes und ihrer Person (Interviews mit leitendem Personal im grünen AA). Parallel zum AA entwickelte auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter Leitung der SPD eine feministische Entwicklungspolitik (FEP). Beide Prozesse verliefen jedoch weitgehend unabhängig voneinander, es gab keinen gemeinsamen feministischen Politikprozess der Bundesregierung. Da es sich bei der FAP und der FEP um separate Politikprozesse handelt, die jeweils einer eigenen Analyse bedürfen, fokussiere ich mich in dieser Studie bewusst auf die FAP.

2.4 Die Leitlinien von 2023

Nachdem die Grünen mit dem Regierungsantritt im Dezember 2021 das AA übernahmen, entschied die Leitung des Ministeriums, den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag über einen Leitlinienprozess einzulösen. Die Grundidee war, ausführliche Leitlinien (Auswärtiges Amt 2023) zu erarbeiten, an denen sich das Haus bei der Umsetzung der feministischen Außenpolitik anschließend orientieren musste. Erarbeitet wurde das Papier hausintern, federführend durch das neu geschaffene Fachreferat und begleitet von einem Dialogprozess, den das AA selbst als inklusiv bezeichnete. Aus der feministischen Zivilgesellschaft gab es hingegen weitreichende Kritik am Konsultationsprozess. Studien-Teilnehmer*innen bezeichneten ihn als überhastet und wenig inklusiv. Nach ihrer Wahrnehmung blieb unklar, nach welcher Logik eingeladen wurde und ob bzw. wie im Konsultationsprozess eingebrachte Beiträge tatsächlich für die Entwicklung der Leitlinien berücksichtigt wurden.

Zehn Leitlinien standen am Ende des Prozesses. Sechs betrafen das außenpolitische Handeln, von Frieden und Sicherheit bis zur Klima- und Wirtschaftspolitik; vier richteten sich nach innen auf die Arbeitsweise des Auswärtigen Dienstes. Die Breite der Leitlinien spiegelt bereits den Mainstreaminganspruch der FAP: Sie sollte kein zusätzliches Politikfeld werden, sondern flächendeckend in allen Bereichen der Außenpolitik umgesetzt werden. Die Autor*innen der Leitlinien prägten hierfür das Bild eines „feministischen Reflexes“, den die Belegschaft des AA als Basis ihrer Arbeit entwickeln sollte. Gleichzeitig betonten die Leitlinien die Notwendigkeit, feministische Prinzipien mit Pragmatismus zu verbinden. Zudem stellten sie von Anfang an klar, dass die deutsche FAP nicht als pazifistische Agenda missverstanden werden sollte. Russlands wiederholte Invasion der Ukraine diente als Beispiel dafür, dass militärische Mittel notwendig sein können, um Menschenleben zu schützen.

Konzeptionell sind die Leitlinien von Anfang an kritisch durch Zivilgesellschaft und Wissenschaft begleitet worden. Kritisiert wurde vor allem, dass das AA einen feministischen Führungsanspruch formulierte, während es in Migrations-, Handels- und Rüstungsfragen an Strukturen festhielt, die globale Ungleichheiten fortschreiben (siehe u.a. Zhukova 2026, Färber/Standke-Erdmann 2025, Cheung/Scheyer 2024). Migration und Grenzpolitik tauchen in den Leitlinien zudem gar nicht als eigenes Handlungsfeld auf, obwohl kaum ein Bereich relevanter ist für die Rechte und den Schutz marginalisierter Menschen (Mühlenhoff et al. 2025). Und wo feministische Prinzipien mit

konkreten außenpolitischen Entscheidungen kollidierten, etwa bei Rüstungsexporten in Staaten, die Rechte von Frauen systematisch verletzen, boten die Leitlinien keine Orientierung, wie Zielkonflikte aufgelöst werden können. Diese Einwände sind erheblich, sollten den Blick jedoch nicht darauf verstellen, dass die Leitlinien in der Geschichte des AA eine nahezu beispiellose Transformationsambition formulierten. Eine Diplomatin fasste dies wie folgt zusammen:

> „Ich hätte mir auch noch mehr von den Leitlinien gewünscht, gleichzeitig sollte man aber auch anerkennen, dass das AA ein sehr auf Stabilität und Kontinuität eingeschworenes Haus ist. In diesem Umfeld waren die Leitlinien schon fast revolutionär.“ – Diplomat*in im AA

Ein ähnlicher Tenor zog sich durch den Großteil der Interviews: Trotz Schwächen bildeten die Leitlinien eine solide konzeptionelle Grundlage für die FAP. Für viele Studien-Teilnehmer*innen lag die Schwachstelle demnach nicht im Papier, sondern in der Umsetzung der Leitlinien – die jedoch auf die bewusst schmale institutionelle Aufstellung der FAP zurückzuführen war. Koordiniert wurde die FAP von einem eigenen Referat, zusätzlich vertreten durch eine Sonderbotschafterin, jedoch ohne eigenständiges Budget. Die Umsetzungsstrategie beruhte auf der Annahme, dass Fachreferate und Auslandsvertretungen die Leitlinien eigenständig in ihre tägliche Arbeit integrieren würden. Unterstützend stellten das zuständige FAP-Referat und das Gleichstellungsreferat Informationsmaterialien bereit und dienten als Anlaufstelle für Fragen. Eine verpflichtende Fortbildung zur FAP gab es nicht.

3 Ein feministischer Flickenteppich: Was die FAP bewegt hat

Bevor sich die Flaschenhälse der FAP analysieren lassen, lohnt ein Blick darauf, was erreicht wurde und was nicht. Hilfreich ist dabei das Vier-Ebenen-Modell aus dem vorigen Kapitel, das eine mehrschichtige Betrachtung erlaubt. So ergibt sich tatsächlich ein differenziertes Bild, denn die vier Ebenen haben ganz unterschiedlich zu realen Veränderungen im Handeln des AA geführt.

3.1 Gleichstellung, Antidiskriminierung und Arbeitsstrukturen

Am dichtesten belegt und am wenigsten umstritten sind Veränderungen im Inneren des Ministeriums. Der Handlungsbedarf war hier unstrittig: Beim Frauenanteil an Führungspositionen lag das AA am unteren Ende aller obersten Bundesbehörden – im Jahr 2020 waren es zum Beispiel lediglich 23,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2021). Interviewte beschrieben ausgebremste Karrieren, eine männlich geprägte Leitungsebene und sexistisches Verhalten, das lange zur Hauskultur gehörte. Mehrere Gesprächspartner*innen berichteten von positiven Veränderungen hinsichtlich Beschwerdestellen im Personalbereich, Ansprechstellen für Beschäftigtengruppen, Veränderungen im Beurteilungswesen, stärker auf Diversität sensibilisierte Rekrutierungsverfahren sowie neuen Regelungen zu Vereinbarkeit von Arbeit und Privatleben und Job-Sharing. Mit Blick auf sexuelle Belästigung setzte die Leitung auf eine Null-Toleranz-Politik, die auch Konsequenzen für Vorgesetzte vorsah, die Hinweise zu Fehlverhalten nicht weiterverfolgten. Selbst ein der FAP kritisch gegenüberstehender ehemaliger Botschafter begrüßte Teile dieser Personalpolitik ausdrücklich und betonte, dass Kolleginnen, deren Karrieren zuvor durch sexistische Benachteiligung ausgebremst worden waren, aufgrund dieser Änderungen aufholen konnten (schriftliche Stellungnahme eines ehemaligen Botschafters). Dazu kam ein zweiter, weniger greifbarer Effekt der FAP: Sie senkte die Hemmschwelle, schwierige Themen offen anzusprechen, wirkte in Gestalt der Ministerin als Vorbild und gab Diversitätsnetzwerken wie etwa der Initiative „Diplomats of Colour“ Unterstützung und Legitimität, die diese wiederum zum Ausbau ihrer Tätigkeiten nutzen konnten (Interviews mit Mitarbeiter*innen des AA auf unterschiedlichen Ebenen).

Gleichzeitig gilt es festzustellen, dass sich die genannten Maßnahmen nicht alle in messbaren Fortschritten niederschlugen. So wurden auch nach der Einführung der FAP weiterhin Anwärter*innengruppen für den höheren Dienst eingestellt, deren Zusammensetzung von Geschlechterparität weit entfernt war (Interview mit AA-Mitarbeiter*in). Auch konstatierten viele Mitarbeiter*innen in Interviews, dass sich die patriarchale Hauskultur in so kurzer Zeit nicht überwinden ließ. Eine Diplomatin fasste die Entwicklungen wie folgt zusammen:

„Was sich verändert hat, ist, dass viele Männer sich nicht mehr getraut haben, ihr Macho-Verhalten so offen zur Show zu stellen wie davor. Aber natürlich ließen sich Jahrzehnte von Ungleichbehandlung nicht innerhalb von drei Jahren einfach umkehren.“ – Diplomat*in im AA

3.2 Diplomatisches Handwerk

Im „diplomatischen Tagesgeschäft“ hat die FAP unter anderem in den Aktivitäten der Ministerin und ihres Büros spürbar Akzente gesetzt (Interviews mit Angehörigen der Leitungsebene des AA und Mitgliedern des Bundestags). So wurden beispielsweise Sprechzettel für die Ministerin systematisch daraufhin geprüft, ob sie FAP-Inhalte berücksichtigten; für Auslandsreisen galt die Zielsetzung, mindestens einen Termin mit feministischem Bezug einzuplanen, und Reisedelegationen wurden bewusst diverser zusammengesetzt. Auf internationaler Ebene entstand außerdem ein informeller Verteiler feministisch orientierter Außenminister*innen. In diesem Zusammenhang etablierten sich Formate am Rande der VN-Generalversammlung, und die Ministerin sorgte wiederholt auf Reisen für Aufmerksamkeit, indem sie Zeit mit Akteur*innen verbrachte, die protokollarisch nicht vorgesehen waren. So berichteten mehrere Interviewteilnehmer*innen, dass die Ministerin sich während ihrer Pazifikreise demonstrativ mit den Frauen eines Dorfes unterhielt anstatt mit den männlichen Amtsträgern des Dorfes.

Trotz dieser deutlichen feministischen Akzente – die von den Unterstützer*innen Baerbocks häufig hervorgehoben wurden – bleibt die Wirkung dieser Maßnahmen umstritten. Eine wiederkehrende Kritik lautete, dass zwar Frauen in die Reisedelegation aufgenommen wurden und Treffen mit der Zivilgesellschaft vorgesehen waren, dass aber inhaltlich oft nicht viel folgte (Interviews mit feministischer Zivilgesellschaft). In den Auslandsvertretungen hing die Umsetzung der FAP zudem stark an den handelnden Personen. An einzelnen Vertretungen öffnete sich die Zusammenarbeit von deutschen zu lokalen feministischen Partnerorganisationen. Es entstanden Kontakte zu Vertreter*innen unterschiedlicher marginalisierter Gruppen, und gegenüber der jeweiligen Regierung wurde eine deutlichere Linie gefahren – an anderen Vertretungen geschah nichts. Partnerorganisationen des AA berichteten in mehreren Fällen, sie hätten keinen Unterschied zur Zeit vor der FAP bemerkt, andere wiederum sahen große Veränderungen (Interviews mit feministischer Zivilgesellschaft). Wie die FAP im diplomatischen Alltag umgesetzt wurde, war entsprechend häufig stärker durch das Engagement individueller Personen im AA als durch feministische Vorgaben Berlins geprägt.

3.3 Programmatische Arbeit und Förderung

Die Projektebene ist insofern besonders spannend, da hier die Leitlinien die einzigen quantitativen und damit am einfachsten nachvollziehbaren Ziele der FAP formulierten. So unterwarf das AA seinen gesamten Projekthaushalt dem Gender-Budgeting und setzte sich das Ziel, bis 2025 85 Prozent der Projektmittel gendersensibel und 8 Prozent gendertransformativ zu vergeben; die humanitäre Hilfe sollte zu 100 Prozent mindestens gendersensibel erfolgen. Aus einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage im Bundestag vom Februar 2025 geht hervor, dass Ende 2024 rund 70 Prozent der zu diesem Zeitpunkt vom Gender-Budgeting erfassten Fördermittel des AA als gendersensibel kategorisiert waren und damit noch deutlich unter dem für 2025 gesetzten Ziel von 85 Prozent lagen. Der Anteil gendertransformativ kategorisierter Mittel betrug 4 Prozent und damit die Hälfte des angestrebten 8-Prozent-Ziels. Insgesamt waren zu diesem Zeitpunkt rund 95 Prozent der verausgabten Fördermittel des AA im Gender-Budgeting erfasst (Deutscher Bundestag 2025). Was auf den ersten Blick nach beeindruckendem Fortschritt klingt, sagt allerdings noch nicht viel über die tatsächliche Wirkung aus. So liegt beim Gender-Budgeting der Teufel im Detail, und es bleibt häufig unklar, was Quoten tatsächlich messen:

> „Wenn ich ein Dialogprojekt organisiere und Panels veranstalte, ist mein Projekt dann wirklich bereits gendersensibel, weil ich eine Frau dabei habe? Die Ziele der Leitlinien klingen ambitioniert, in der Realität ist da aber sehr viel Interpretationsraum.“ – Projektpartner*in des AA aus der Zivilgesellschaft

Es kann somit festgehalten werden, dass es durchaus Fortschritte im Gender-Budgeting gab. Zu einer ehrlichen Bilanzierung dieser Entwicklungen gehört allerdings auch, anzuerkennen, dass seriöse Aussagen über die Wirkung dieser Veränderungen auf der gegebenen Datengrundlage kaum möglich sind.

3.4 Außenpolitische Richtungsentscheidungen

Am wenigsten verändert hat FAP die außenpolitischen Richtungsentscheidungen, wie Zilla (2024) sowie Stengel/Wibben (2024) bereits feststellten. Passend dazu konnten Interviewteilnehmer*innen auf die Frage, wie FAP den Umgang mit einzelnen Staaten, internationalen Krisen oder in anderen Bereichen die Außenpolitik beeinflusst habe, kaum Beispiele nennen. Stattdessen verwiesen sie immer wieder auf Fortschritte auf den anderen Ebenen. Dies sollte allerdings nicht als Eingeständnis missverstanden werden, feministische Perspektiven ließen sich in Richtungsentscheidungen grundsätzlich nicht einbeziehen. Der Befund weist eher darauf hin, dass feministischere Entscheidungen auf dieser Ebene mit Kosten verbunden sind und Zielkonflikte mit anderen außenpolitischen Zielen erzeugen, etwa im Bereich der Sicherheits- oder Wirtschaftspolitik. Wo solche Konflikte auftraten, wurden feministische Ziele

gegenüber anderen häufig schlicht untergeordnet, was auf Entscheidungen der politischen Leitung zurückzuführen ist.

Die Interviews liefern dafür eine Reihe von Beispielen. Als im Iran nach der Tötung von Jina Mahsa Amini die Protestbewegung „Frau, Leben, Freiheit“ entstand, verhinderten unter anderem konsularische Bedenken ein stärker unterstützendes deutsches Vorgehen.[3] Gegenüber Aserbaidschan bestimmten aus Sicht von Gesprächspartner*innen mit Feldperspektive Energieinteressen die Prioritäten und nicht Menschenrechte. Am folgenreichsten trat der Konflikt im Umgang mit dem Krieg in Gaza hervor. Menschliche Sicherheit, von den Leitlinien ins Zentrum gestellt, wurde der historisch begründeten Beistandsverpflichtung Deutschlands gegenüber Israel nachgeordnet. Am deutlichsten formulierte diesen Befund ein Mitglied der Leitungsebene selbst mit dem Hinweis, Mainstreaming sei etwas grundsätzlich anderes als Priorisierung:

> „Unser Ziel war es, die feministische Außenpolitik zu mainstreamen. Das ist eine andere Logik als Priorisieren. Wir wollten sie überall mitberücksichtigen, aber wir konnten und wollten sie deshalb nicht allem anderen voranstellen (...). Außenpolitik ist immer das Ergebnis vielschichtiger Abwägungen.“ – Person mit leitender Funktion im AA

3.5 Akzente statt Paradigmenwechsel

Zwei Muster ziehen sich durch alle vier Ebenen. Erstens wurden Veränderungen besonders stark dort vorangetrieben, wo die politischen Kosten verhältnismäßig gering waren. Die von mehreren Gesprächspartner*innen positiv hervorgehobene Anekdote zu Baerbocks Pazifikreise verdeutlicht dies. Baerbocks Entscheidung, mit den Frauen des Dorfes zu sprechen statt mit den männlichen Amtsträgern, kann als kraftvolles feministisches Signal verstanden werden. Eine kritischere Lesart derselben Situation würde jedoch darauf verweisen, dass solche machtkritischen Positionierungen bei einem kleinen Partnerstaat auf Auslandsreise möglich sind, weil sie kaum politische Kosten erzeugen. Mit Blick auf die schwierigen Abwägungsfragen und Priorisierungen im Zuge der eigenen Außenpolitik blieb eine solche Machtkritik hingegen weitgehend aus. Zweitens erfolgte die Umsetzung der FAP in der Breite ähnlich selektiv, da sie an vielen Stellen vom persönlichen Einsatz engagierter Mitarbeiter*innen abhing (Mittelhammer 2025). Die Personalisierung der FAP erklärt auch, warum viele Fortschritte nach dem Regierungswechsel so schnell zurückgebaut werden konnten. Zur Personalisierung der FAP erklärte eine Mitarbeiterin einer Auslandsvertretung:

> „Das Thema war für mich persönlich schon vor dem Regierungswechsel wichtig, und die feministische Außenpolitik hat mir den Raum gegeben, es auch in meinem Job stärker zu verfolgen. Aber eingefordert hat das niemand,

3 Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer feministischen Außenpolitik gegenüber dem Iran siehe Mittelhammer/Adebahr 2023 sowie Mirzaei/Talebian 2022.

es lief komplett auf meine eigene Initiative. Ich habe mein Ding gemacht."
– Mitarbeiter*in einer Auslandsvertretung

Daraus folgt eine gemischte, aber keineswegs vernichtende Bilanz. Die FAP hat feministische Akzente auf mehreren Ebenen gesetzt, von den Arbeitsstrukturen des AA über das diplomatische Tagesgeschäft bis zur Projektförderung. Sie hat außerdem Themen und Akteur*innen sichtbar gemacht, die vorher regelmäßig zwischen die Stühle fielen. Die Leitlinien hatten allerdings zwei Dinge versprochen: dass das AA seinen Einsatz für feministische Themen auf ein neues Level heben würde und dass es diese ins Zentrum seiner Außenpolitik stellt (Auswärtiges Amt 2023). Das erste Versprechen lässt sich mit guten Gründen als erfüllt bejahen. Das zweite ist ausgeblieben. Deshalb entstand kein Paradigmenwechsel in der deutschen Außenpolitik, sondern ein feministischer Flickenteppich (Mirzaei/Balbon 2024).

4 Warum die Umsetzung hinter der Ambition zurückblieb

Warum blieb die FAP hinter ihren eigenen Ansprüchen zurück? Eine weitverbreitete Antwort verweist auf ihren Namen. Das Wort „Feminismus“, so das Argument, habe so viel Widerstand bei politischen Gegner*innen, aber auch innerhalb des AA bewirkt, dass der Begriff sogar inhaltlich konsensfähige Vorhaben verkompliziert oder unmöglich gemacht habe (Sauer 2023). In der Tat wurde der Begriff von vielen als stärker polarisierendes Konzept wahrgenommen verglichen mit der parallel ebenso eingeführten Klimaaußenpolitik. Die politische Rechte stilisierte die Ministerin mit ihrem offensiven Bekenntnis zur FAP zudem zu einer Reizfigur, wie die vielen persönlichen und häufig sexistischen Angriffe auf sie verdeutlichen, die während ihrer Amtszeit noch einmal deutlich zunahmen.[4] Gleichzeitig zeigt die Tatsache, dass der FAP-Begriff im Koalitionsvertrag nur auf Englisch und als Ergebnis eines Verhandlungskompromisses stand, dass das Konzept auch innerhalb der Regierungskoalition umstritten war.

Diese Beispiele legen die Schlussfolgerung nahe, dass der Feminismus-Begriff zu Polarisierung führte, die der Umsetzung von FAP-Inhalten im Weg stand. Bei näherer Betrachtung trägt dieses Argument jedoch nur bedingt. Der Begriff erzeugte nicht nur Widerstand, sondern ermöglichte auch Handlungsspielräume im In- und Ausland. Für viele Mitarbeitende eröffnete er überhaupt erst die Chance, Anliegen zu benennen, die zuvor kein Forum gehabt hatten:

> „Endlich gab es Interesse für Themen, für die ich schon lange kämpfe. Dadurch, dass es die feministische Außenpolitik gab, wurde mir auf einmal mehr zugehört. Sie hatte eine Art ‚Strahleffekt‘.“ – Mitarbeiter*in im AA

Mitarbeiter*innen des AA konnten das Gewicht der FAP somit nutzen, um feministische Inhalte offensiver zu bewerben und Allianzen innerhalb des AA zu schaffen. Darüber hinaus eröffnete auch die Außenwirkung der FAP neue Möglichkeitsräume. So berichteten feministische Akteur*innen im In- und Ausland, dass sie das AA durch die FAP als stärkeren Partner wahrgenommen hätten. Eine Mitarbeiterin einer feministischen Organisation im Ausland bemerkte zudem einen weiteren positiven Effekt:

> „Wir konnten es positiv für uns ausnutzen, dass Deutschland als mächtiges Land und großer internationaler Geldgeber eine feministische Außenpolitik hatte. Wir konnten dann sagen ‚schau mal, Deutschlands Außenpolitik ist jetzt auch feministisch‘. Das hat uns geholfen, auch im Umgang mit unserer eigenen Regierung.“ – Vertreter*in einer feministischen Organisation im Ausland

4 Zu den geschlechtsspezifischen Anfeindungen während ihrer Amtszeit siehe Baerbocks eigene Schilderung sexualisierter Beschimpfungen und die Fixierung auf Stimme, Kleidung und Schuhwerk; im Interview mit Herrmann (2026).

Die Erklärung, warum die FAP dennoch hinter ihren Ambitionen zurückblieb, liegt also nicht in erster Linie im Etikett, sondern in ihrer Umsetzung. Die Interviewaussagen verweisen dabei auf ein Missverhältnis: Im Spannungsfeld hoher feministischer Ambitionen, bürokratischer Beharrungskräfte und eines krisengeprägten internationalen Umfelds war die FAP mit zu wenig politischem und materiellem Kapital ausgestattet, um die Erwartungen zu erfüllen, die sie selbst geweckt hatte. Dieses Missverhältnis lässt sich in drei Defiziten fassen: ein Prioritätsdefizit, ein Mainstreamingdefizit und ein Glaubwürdigkeitsdefizit.

4.1 Prioritätsdefizit: eine politische Entscheidung

Das erste Defizit betrifft den Stellenwert, den die FAP im eigenen Haus erhielt. Sie wurde nie mit dem politischen und materiellen Kapital ausgestattet, das ein Transformationsprojekt dieser Größenordnung benötigt. Dies zeigte sich auf drei Ebenen: wie sich das AA bei Konflikten zwischen feministischen und anderen Politikzielen verhielt, welche Ressourcen für die FAP bereitgestellt wurden und mit welcher Verbindlichkeit die Hausleitung feministische Ergebnisse eingefordert hat. Wie in Kapitel drei bereits erörtert, sahen sowohl die Leitlinien wie auch das FAP-Verständnis der Hausleitung nicht vor, dass FAP-Ziele konsequent priorisiert werden. In der Praxis mussten feministische Ziele im Konfliktfall häufig zurückstehen. Sichtbare feministische Akzente entstanden entsprechend insbesondere dann, wenn sie keine fundamentalen Zielkonflikte auslösten oder ihre politischen Kosten überschaubar blieben. So kam es zu vielen Situationen, in denen andere Politikziele den feministischen vorgezogen wurden.

Auch bei der Verteilung von Ressourcen blieb die FAP außen vor. Während die Klimaaußenpolitik eine eigene Abteilung mit eigenem Personal erhielt, standen der FAP zwar ein Fachreferat und eine Sonderbotschafterin, gleichzeitig aber nur ein kleines Budget zur Verfügung – obwohl beide als Querschnittsthemen angelegt waren. In Interviews wurde diese Ungleichbehandlung teils offen verteidigt:

> „Seien wir mal ehrlich, eine Klimaaußenpolitik und insbesondere die Organisierung der COP brauchen schlichtweg mehr Ressourcen als die FAP. Da müssen wir die Kirche auch im Dorf lassen.“ – Person mit leitender Funktion im AA

Jedoch ist ein Teil der Erklärung auch strukturell bedingt, worauf mehrere Gesprächspartner*innen hinwiesen: Die Klimaaußenpolitik kam als etablierte Unterabteilung samt Personal aus einem anderen Ressort ins AA, während die FAP hausintern aufgebaut werden musste und um jede Stelle zu konkurrieren hatte.

Neben fehlenden Ressourcen litt die FAP auch unter fehlender Verbindlichkeit. Die Ministerin setzte in ihrer eigenen Arbeit sichtbare Akzente, forderte die Umsetzung im Haus aber nicht mit derselben Konsequenz ein. Es gab keine konkreten Zielvorgaben und Fristen, Fortschritte wurden nicht regelmäßig abgefragt. Mit Ausnahme von quantitativen Vorgaben für die Vergabe von Projektmitteln hatten die Leitlinien für das

Gros der FAP keine überprüfbaren Größen benannt. Erwartet wurde stattdessen, dass das Haus die Leitlinien selbstständig anwendet. Mehrere Gesprächspartner*innen beschrieben die FAP vor diesem Hintergrund als Pflichtübung, deren Erfüllung jedoch niemand konsequent nachhielt.

4.2 Mainstreamingdefizit: ein Anspruch ohne Umsetzungskonzept

Aus dem Prioritätsdefizit folgte eine zweite, folgenschwere Schwachstelle der FAP: Zwar war die Idee des Mainstreamings eine zentrale konzeptionelle Stärke der FAP, weil so feministische Perspektiven in allen Handlungsfeldern verankert werden sollten, anstatt in einer eigenen Unterabteilung gesondert behandelt zu werden. Jedoch ist genau diese Mainstreaminglogik in der Umsetzung höchst anspruchsvoll. So verlangt diese Herangehensweise im Kern, dass Tausende Mitarbeiter*innen im In- und Ausland die Prämissen ihrer Arbeit hinterfragen, ihre Arbeitsweisen und Inhalte entsprechend anpassen. Flächendeckend kann das nur unter einer von zwei Bedingungen gelingen: Entweder eine kritische Masse der Belegschaft vollzieht den Wandel aus eigener Überzeugung, oder die Leitung fördert Veränderungen, indem sie Wissen und Ressourcen bereitstellt sowie Vorgaben macht und Anreizstrukturen setzt. Im Fall der FAP war keines von beiden ausreichend. Wie bereits erwähnt, gab es im AA durchaus Mitarbeiter*innen, die die FAP aus eigener Initiative getragen haben. Jedoch waren es nicht genug, um den transformativen Ambitionen der FAP gerecht zu werden; zudem waren es häufig jüngere und damit weniger machtvolle Mitarbeiter*innen. Gleichzeitig fehlten ein mit Ressourcen ausgestattetes Mainstreamingkonzept und mit ihm die Instrumente, die den fehlenden intrinsischen Rückhalt hätten ausgleichen können.

Der geringe Rückhalt in der Belegschaft ließ sich in vielen Interviews unmittelbar greifen. Ein Teil der Belegschaft lehnte die FAP und ihre Ziele frei heraus ab. Das führte zwar selten zu offenem Widerspruch, jedoch teilweise zu Abwarten, weil erwartet wurde, die FAP werde die Legislaturperiode ohnehin nicht überdauern:

> „Feministische Außenpolitik hieß vier Jahre Füße stillhalten und hoffen, dass es vorbeigeht.“ – Mitarbeiter*in im AA

Bei anderen drückte sich die Skepsis gegenüber der FAP weniger offensiv aus. So konnte ein erheblicher Teil der Interviewten keinen Mehrwert einer feministischen Perspektive in ihrer täglichen Arbeit erkennen. Für viele Mitarbeitende des AA blieb somit schlicht offen, welche analytischen und operativen Vorteile das Konzept zu bieten hatte und wie es sich von bereits vor der FAP formulierten Zielen zu Gleichstellung und Menschenrechten unterschied. Ein ehemaliger Botschafter beschrieb die FAP aus diesem Grund als „alten Wein aus neuen Schläuchen“ (schriftliche Stellungnahme eines ehemaligen Botschafters).

Insgesamt kann die Belegschaft somit in drei Gruppen unterteilt werden: eine kleine überzeugte Minderheit; eine große Gruppe, die den Mehrwert des Konzepts nicht erkannte, aber potenziell ansprechbar gewesen wäre; und eine Gruppe, die die FAP als Störfaktor wahrnahm und sich passiv oder aktiv widersetzte. In der Rückschau formulierte eine befragte Person den Umgang mit diesen drei Gruppen wie folgt:

> „Leider ist es uns nicht gelungen, das Haus als Ganzes mitzunehmen. Ich denke da nicht an diejenigen, die die feministische Außenpolitik sowieso ablehnten. Eine solche Minderheit gibt es bei jedem Organisationsentwicklungsprozess (...). Aber es gab eine große Gruppe von Mitarbeitenden, die der feministischen Außenpolitik nicht grundsätzlich negativ gegenüber eingestellt waren, die wir aber nicht erreichen konnten." – Mitarbeiter*in des AA

Genau diese große mittlere Gruppe hätte ein durchdachtes Mainstreamingkonzept ansprechen und erreichen müssen, doch die dafür nötigen Instrumente fehlten weitgehend. Verpflichtende Fortbildungen gab es nicht; die angebotenen Schulungen blieben freiwillig und zogen vor allem die ohnehin Interessierten an. Wer sich interessierte, fand Ansprechpartner*innen und Material im Intranet, wer sich nicht interessierte, spürte keinen hinreichenden Druck, sich eingehender mit der FAP zu befassen. Es fehlten zudem praxisnahe Handreichungen, die den analytischen Mehrwert einer feministischen Perspektive für das jeweilige Aufgabengebiet konkret gezeigt hätten. Auch gab es selten ein Budget, um sich für diese Lücke externe Expertise einzukaufen. Hinzu gab es keine Anreize, die die Belegschaft erreichten. In zahlreichen Interviews berichteten AA-Mitarbeiter*innen, dass ihr Engagement in Sachen FAP nicht auf ihre Karriere eingezahlt habe. Wer die FAP in die eigene Arbeit integrierte, konnte damit in Beurteilungen weder etwas gewinnen noch etwas verlieren. Hinzu kommt die hohe Arbeitsbelastung, der große Teile der Belegschaft des AA ohnehin ausgesetzt sind. Dadurch wurden Anreize gesetzt, einfache Lösungen zu bevorzugen, anstatt anspruchsvolle feministische Maßnahmen zu entwickeln:

> „Es stimmt, dass ich und viele meiner Kolleginnen und Kollegen im Amt ohnehin stark überarbeitet sind. Selbst wenn ich wollte, hätte ich nicht die Zeit gehabt, um viel ambitioniertere Projekte durchzusetzen. Mein Eindruck ist deshalb, dass ich und andere Kollegen daher eher die ‚Low-Hanging Fruits' gewählt haben." – Diplomat*in im AA

Insgesamt fehlte der FAP im Inneren des Ministeriums somit das entscheidende Bindeglied zwischen Anspruch und Praxis: ein operatives Mainstreamingkonzept. Der angestrebte „feministische Reflex" wurde als Ziel formuliert, die Grundlagen für seine Umsetzung in der Breite des AA wurden jedoch nicht hinreichend geschaffen. Ein großer Teil des Hauses bekam weder das nötige Wissen noch die Anreize oder den Druck vermittelt, die FAP tatsächlich umzusetzen. Der Mainstreaminganspruch war dementsprechend zwar eine konzeptionelle Stärke, jedoch auch eine praktische Schwäche der FAP.

4.3 Glaubwürdigkeitsdefizit: verlorenes Vertrauen nach außen

Zu dem Prioritäts- und Mainstreamingdefizit trat im Laufe der Legislaturperiode ein drittes Problem: ein zunehmendes Glaubwürdigkeitsdefizit gegenüber erheblichen Teilen der feministischen Zivilgesellschaft und der kritischen Öffentlichkeit. Anders als die beiden zuvor beschriebenen Defizite bestand dieses nicht von Beginn an. Zwar begleiteten feministische Organisationen die Einführung der FAP durchaus kritisch und warnten davor, staatliche Politik allein aufgrund des von ihr formulierten Anspruchs als feministisch zu verstehen. Gleichzeitig gab es zu Beginn einen erheblichen Vertrauensvorschuss, teilweise sogar Euphorie darüber, dass feministische Inhalte erstmals mit einer solchen politischen Sichtbarkeit in der deutschen Außenpolitik vertreten waren. Viele Akteur*innen waren entsprechend bereit, die Ausgestaltung der FAP kritisch-konstruktiv zu begleiten (Interviews mit Vertreter*innen der feministischen Zivilgesellschaft).

Der Vertrauensvorschuss erodierte jedoch im Laufe der Legislaturperiode. Eine erste Bewährungsprobe war der Konsultationsprozess zur Erarbeitung der Leitlinien. Teile der feministischen Zivilgesellschaft erlebten diesen – wie in Kapitel zwei beschrieben – als zu exklusiv und sahen ihre Befürchtung bestätigt, dass auch die FAP ein von oben gesteuerter Prozess werden könnte. Der Vertrauensverlust verschärfte sich, als wiederholt feministische Ziele anderen außenpolitischen Interessen untergeordnet wurden. Hier wurde insbesondere der deutsche Umgang mit der Protestbewegung „Frau, Leben, Freiheit“ im Iran von Interview-Teilnehmer*innen bemängelt.

Zum entscheidenden Bruch mit weiten Teilen der feministischen Zivilgesellschaft führte schließlich die deutsche Positionierung während des Krieges in Gaza, der dem Hamas-Massaker am 7. Oktober 2023 in Israel folgte. Die FAP hatte menschliche Sicherheit zu einer ihrer zentralen Forderungen gemacht und den Schutz von Rechten universal formuliert. Dass sich das AA und seine politische Führung vor diesem Hintergrund nicht stärker und öffentlich gegen das Vorgehen der israelischen Streitkräfte in Gaza positionierten, wurde von vielen interviewten feministischen Akteur*innen als Skandal empfunden. Auch von wissenschaftlicher Seite gibt es erhebliche Kritik an der Widersprüchlichkeit von FAP-Prinzipien und deutscher Gaza-Politik (Mittelhammer et al. 2024). Zwar setzte sich die Außenministerin für humanitäre Hilfe und Zugang für internationale Akteur*innen in Gaza ein. Gleichzeitig hielt die Bundesregierung jedoch auch angesichts der massiven zivilen Opfer und immer schwerwiegenderer Vorwürfe von Kriegsverbrechen an ihrer grundsätzlichen Unterstützung Israels fest, die neben politischer Rückendeckung auch Rüstungsexportgenehmigungen umfasste (BMWE 2024; BMWE 2025). Für große Teile der feministischen Zivilgesellschaft entstand dadurch der Eindruck, dass die universal formulierten Prinzipien der FAP im Fall des Schutzes palästinensischer Leben nicht galten.

Die Gegenposition zu dieser Kritik zeigte sich in einigen Interviews, insbesondere mit hochrangigen Vertreter*innen der Grünen. Mehrere Gesprächspartner*innen argumentierten, dass sie das israelische Vorgehen in Gaza verurteilen, gleichzeitig eine grundlegende Kehrtwende der deutschen Politik angesichts der besonderen Bedingungen deutscher Israelpolitik nicht möglich gewesen sei. Deutschlands historische Verantwortung, seine politischen Bindungen an Israel und die innenpolitische Gefahr, mit dem Vorwurf des Antisemitismus konfrontiert zu werden, hätten den Handlungsspielraum der Außenministerin und des AA erheblich begrenzt. Aus dieser Perspektive – so das Argument – bestand verantwortungsbewusstes Handeln weniger in einer performativen Distanzierung von der israelischen Regierung als im verdeckten, diplomatischen Einwirken auf humanitäre Verbesserungen (Interviews mit grünen Außenpolitiker*innen).

Es geht mir an dieser Stelle nicht darum, ausführlich zu diskutieren, wie sich das AA gegenüber dem Krieg in Gaza hätte positionieren können. Weitreichende Kriegsverbrechen der israelischen Streitkräfte in Gaza sind dokumentiert, und juristische Verfahren sind teilweise eröffnet (ICJ 2024). Eine selbstkritische Auseinandersetzung mit dem deutschen Handeln ist dringend geboten, reicht jedoch weit über die Glaubwürdigkeitsfrage der FAP hinaus. Eine Ausführung an dieser Stelle würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Für die Bewertung der FAP muss jedoch festgehalten werden, dass die deutsche Positionierung zu einem erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust bei großen Teilen der feministischen Zivilgesellschaft führte. Dieser Vertrauensverlust wiederum hatte konkrete und praktische Folgen für die Arbeit des AA und seiner feministischen Partner*innen. Sowohl Beschäftigte des Ministeriums als auch zivilgesellschaftliche Stimmen berichteten in Interviews, dass sich feministische Akteur*innen aufgrund der deutschen Positionierung zu Gaza vom AA und von der FAP distanzierten. Gerade jene Beschäftigten, die zuvor versucht hatten, die FAP aktiv voranzutreiben und hierfür mit feministischen Organisationen zusammenzuarbeiten, sahen sich zunehmend dem Vorwurf ausgesetzt, die deutsche Politik werde ihren eigenen feministischen Ansprüchen nicht gerecht. An Auslandsvertretungen führte dies teilweise dazu, dass das Label „FAP“ bewusst vermieden wurde:

> „Ich kann keine Veranstaltung zur feministischen Außenpolitik machen, wenn uns alle Partner wegen Gaza abspringen.“ – Mitarbeiter*in einer Auslandsvertretung

Der Vertrauensverlust war damit real und in seinen praktischen Folgen unmittelbar spürbar. Gerade gegen Ende der Legislaturperiode nahm das Glaubwürdigkeitsdefizit den Verfechter*innen der FAP innerhalb und außerhalb des AA deshalb zunehmend den Wind aus den Segeln. Die deutsche Positionierung zu Gaza hatte das Vertrauen zu einem Großteil der feministischen Partner*innen so stark beschädigt, dass eine Zusammenarbeit in vielen Fällen verkompliziert, wenn nicht sogar verunmöglicht wurde.

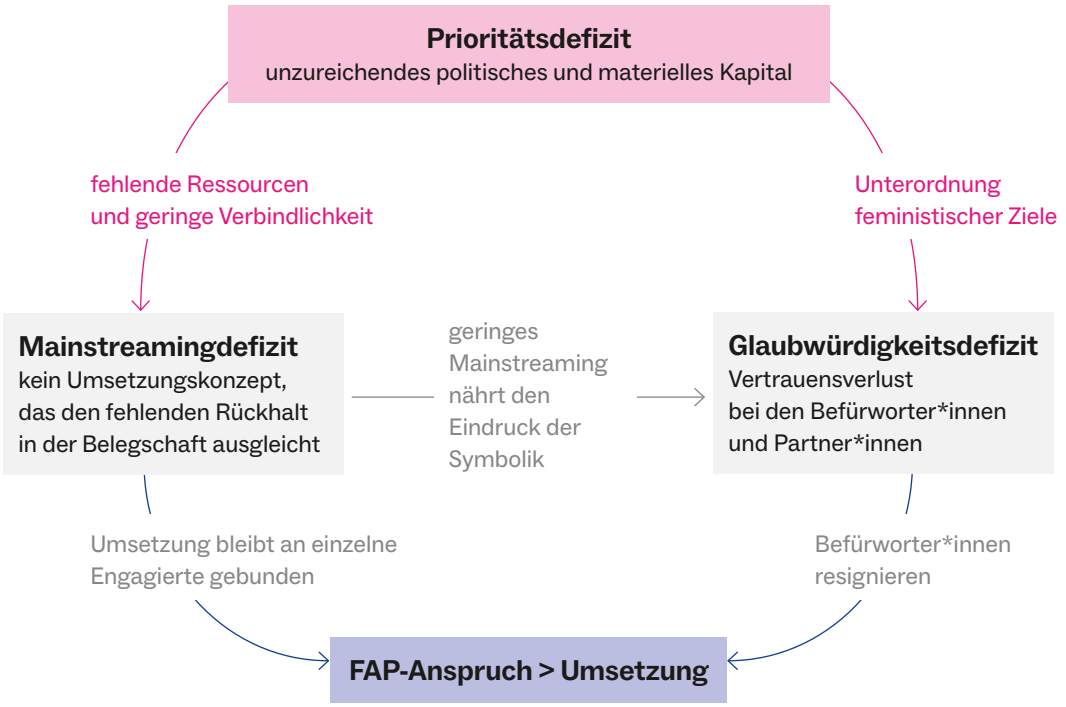
4.4 Das Zusammenspiel der Defizite

Insgesamt kann somit festgehalten werden, dass die gemischte Bilanz der FAP im Kern durch ein Zusammenspiel der drei Defizite zu erklären ist, wobei der Ausgangspunkt das Prioritätsdefizit war. Es war politisch entschieden worden, die FAP nicht mit mehr Gewicht auszustatten und ihre Umsetzung nicht verbindlich einzufordern. Deshalb fehlten die Voraussetzungen für ein konsequentes Mainstreaming im AA. Mangels konkreter Vorgaben, Anreize und ausreichend Ressourcen für die Umsetzung beruhte der Ansatz im Kern auf der Erwartung, dass die Beschäftigten des AA die Leitlinien nach ihrem Erscheinen selbstständig in ihre jeweiligen Arbeitsbereiche übertragen würden. Eine grüne Außenpolitikerin brachte diese Erwartung in einem Interview auf den Punkt:

> „Ich verstehe ja, dass nicht alle im AA von Anfang an begeistert von dem Projekt waren oder überzeugte Feministinnen. Aber von einer gut ausgebildeten und gut bezahlten diplomatischen Belegschaft darf man wohl etwas Kreativität in der Umsetzung erwarten.“ – Grüne Außenpolitikerin

Wie die Analyse gezeigt hat, erfüllte sich diese Erwartung nur teilweise. Dort, wo Beschäftigte die FAP aus eigener Überzeugung unterstützten, entstanden neue Initiativen und Arbeitsweisen. Große Teile des Hauses kamen der Erwartung eigenständiger Umsetzung jedoch nicht nach.

Abbildung 3 Die Defizite der FAP



Quelle: eigene Darstellung

Auch das Glaubwürdigkeitsdefizit war mit dem Prioritätsdefizit verbunden. Dass feministische Ziele in außenpolitischen Zielkonflikten wiederholt anderen Interessen untergeordnet wurden, zeigt ihre begrenzte Priorisierung. Gerade weil die FAP mit einem weitreichenden normativen Anspruch angetreten war, untergruben diese Entscheidungen zunehmend das Vertrauen feministischer Partner*innen. Besonders deutlich wurde dies schließlich im Umgang mit dem Krieg in Gaza, der für erhebliche Teile der feministischen Zivilgesellschaft die wahren Grenzen des feministischen Anspruchs im AA offenbarte.

Der begrenzte Zeitrahmen für die Umsetzung der FAP verschärfte die Folgen der genannten Defizite zusätzlich. Dreieinhalb Jahre sind für einen Kulturwandel in einer Institution mit gewachsenen Strukturen und starken Beharrungskräften kurz, zumal die FAP in einer Phase multipler außenpolitischer Krisen eingeführt wurde. Die Bewältigung dieser Krisen beanspruchte zudem teils große Mengen politischer Aufmerksamkeit und politischen Kapitals. Die FAP konnte sich in dieser Konkurrenz häufig schlicht nicht durchsetzen. Auch aus diesem Grund erfüllte sie ihre eigenen Ambitionen nur stellenweise.

5 Empfehlungen: Lehren für den Umgang mit feministischer Außenpolitik

Die vorangegangenen Kapitel illustrieren, dass es sowohl Veränderungen und Fortschritte als auch Defizite in der Umsetzung der FAP gab. Obwohl die FAP wichtige Akzente gesetzt hat, fand der ausgerufene Paradigmenwechsel nicht statt. Somit wurde sie sogar in den Augen vieler Fürsprecher*innen zu einem nur in Teilen erfüllten Transformationsversprechen.

Unumstritten in feministischen Kreisen bleibt jedoch: Die Probleme, auf welche die FAP eine Antwort geben wollte, sind mit ihrem Ende nicht verschwunden. Anders gesagt: Auch nach dem Ende der FAP braucht die Außenpolitik weiterhin feministische Perspektiven, weil sie Ungleichheiten sichtbar und ansprechbar machen, marginalisierte Gruppen stärken und zu besseren außenpolitischen Analysen und Ergebnissen führen können. Dementsprechend wichtig ist es, die knapp dreieinhalb Jahre FAP kritisch-konstruktiv zu betrachten und die richtigen Lehren für feministische Außenpolitikgestaltung in der Zukunft zu ziehen. Die folgenden Empfehlungen tun dies auf zwei Ebenen: für den Umgang mit feministischen Ansätzen unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen und für eine mögliche Neuauflage der FAP in der Zukunft (FAP 2.0).

5.1 Was jetzt getan werden kann

Unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen ist eine Wiederbelebung der FAP als Regierungsprojekt nicht denkbar. Das bedeutet jedoch nicht, dass die während der vergangenen Legislaturperiode erzielten Fortschritte verloren gehen müssen. Opposition, feministische Zivilgesellschaft und die kritische Öffentlichkeit sollten deshalb einerseits dafür werben, institutionelle Praktiken und Verpflichtungen zu erhalten, die unter dem Dach der FAP gestärkt wurden, und andererseits weiterhin versuchen, die Regierung zu feministischen Zugeständnissen in ihrer Außenpolitik zu bewegen.

Fortschritte durch parlamentarische Arbeit verteidigen. Einen wichtigen Anker bietet hierfür weiterhin die UN-Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit (Women, Peace and Security, WPS), zu deren Umsetzung Deutschland unabhängig vom Ende der FAP verpflichtet bleibt. Opposition und Zivilgesellschaft sollten das AA deshalb auf die zügige Vorlage des weiterhin ausstehenden vierten Nationalen Aktionsplans drängen und dabei überprüfbare Ziele, eine ausreichende finanzielle Unterlegung und regelmäßige Berichterstattung einfordern. Dafür bieten sich mehrere parlamentarische Instrumente an:

- kleine und große Anfragen, um den Verzug beim Aktionsplan und Budget-Kürzungen sichtbar zu machen,
- Anhörungen und Fachgespräche in den zuständigen Ausschüssen, um Wissenschaft und Zivilgesellschaft einzubinden,
- Haushaltsberatungen, um Mittelkürzungen im WPS-Bereich offenzulegen und Alternativen zu benennen.

Darüber hinaus sollten FAP-bedingte Fortschritte bei Gleichstellung und Antidiskriminierung innerhalb des AA, bei diplomatischer Repräsentation sowie beim Gender-Budgeting und in der Projektförderung geschützt werden. Gerade weil viele dieser Veränderungen institutionell nur schwach abgesichert waren, droht ein schleichender Rückbau. Opposition und Zivilgesellschaft sollten deshalb systematisch beobachten, welche der unter der FAP eingeführten oder gestärkten Praktiken fortgeführt oder beendet werden. Parlamentarische Anfragen können dabei insbesondere nachvollziehbar machen, wie

- das Gender-Budgeting und die Förderung von feministischen Organisationen und Projekten,
- Beteiligungsformate und diplomatische Repräsentation
- sowie Personal- und Antidiskriminierungsmaßnahmen im Haus unter der neuen Regierung umgestaltet werden.

Den konkreten Mehrwert feministischer Perspektiven besser vermitteln. Eine Lehre aus der Praxis der FAP ist, dass sich einem erheblichen Teil der Öffentlichkeit und der Belegschaft im AA nicht erschloss, welchen analytischen und operativen Mehrwert eine feministische Perspektive für die Außenpolitik hat. Daraus lässt sich auch mit Blick auf die Kommunikation eine Lehre ableiten: Zum einen braucht es weiterhin politische Bildungsarbeit dazu, warum feministische Perspektiven auf Außenpolitik gerade in Zeiten von wachsendem Antifeminismus notwendig bleiben. Zum anderen sollte selbstkritisch aufgearbeitet werden, wie die Vorteile feministischer Perspektiven überzeugender vermittelt werden können. Gerade der FAP neutral gegenüberstehende Menschen lassen sich eher erreichen, wenn deutlich wird, welche Vorteile eine solche Perspektive für konkrete Entscheidungsfindung bietet und wie sie sich von bestehenden Politikoptionen unterscheidet. Opposition, feministische Zivilgesellschaft und politische Stiftungen sollten daher überzeugendere und evidenzbasierte Kommunikationsstrategien zu feministischen Inhalten in der Außenpolitik entwickeln.

Das Glaubwürdigkeitsdefizit aufarbeiten. Der Vertrauensverlust großer Teile der feministischen Zivilgesellschaft gegenüber dem grünen außenpolitischen Milieu lässt sich nicht durch bessere Kommunikation allein beheben. So war insbesondere der Konflikt über die deutsche Politik gegenüber dem Krieg in Gaza kein bloßes Vermittlungsproblem. Um das verlorene Vertrauen wiederaufzubauen, ist daher ein ernsthafter Aufarbeitungs- und Dialogprozess nötig. Grüne und die Heinrich-Böll-Stiftung könnten Räume

schaffen, in denen gemeinsam mit feministischen Akteur*innen aus Deutschland und dem Ausland aufgearbeitet wird, wo und warum Vertrauen verloren ging und welche Lehren für zukünftige Zielkonflikte daraus folgen. Dabei sollte ausdrücklich auch Raum für Kritik an der eigenen Politik bestehen. Ein solcher Prozess kann nicht auf die schnelle Auflösung bestehender Konflikte zielen. Realistischer ist es, Gesprächs- und Kritikfähigkeit wiederherzustellen und damit die Voraussetzungen für eine künftige Zusammenarbeit zu schaffen.

5.2 Was eine FAP 2.0 anders machen müsste

Bevor es um die Ausgestaltung einer FAP 2.0 gehen kann, ist eine politische Grundbedingung zu klären. Die Erfahrung der vergangenen Legislatur mit der Ampelregierung zeigt, dass eine offizielle Verpflichtung auf eine FAP nur dann ratsam ist, wenn die Regierung bereit ist, feministische Ziele auch in politisch schwierigen Fragen zu priorisieren. Fehlt diese Bereitschaft, gerät FAP schnell in eine Glaubwürdigkeitsfalle. Diese Bedingung ist dabei auch koalitionspolitischer Natur. Denn eine mit politischen Kosten verbundene FAP lässt sich nur dann praktizieren und aufrechterhalten, wenn die Regierung sie möglichst als Ganzes trägt und das Thema die Koalition nicht spaltet. Inkohärenterweise positionierten sich in der Ampelregierung AA und BMZ explizit feministisch, das Kanzleramt jedoch nicht. Aufgrund der Polarisierung und Fragmentierung des Parteiensystems ist davon auszugehen, dass es auch in Zukunft Koalitionen mit sehr unterschiedlichen Partner*innen geben wird. So wäre beispielsweise in einer schwarz-grünen Koalition absehbar, dass eine FAP 2.0 nicht von allen mitgetragen würde. Interne Konflikte und ein erneutes Glaubwürdigkeitsproblem wären damit weitgehend vorgezeichnet.

Eine feministische Außenpolitik sollte somit nur dann als großes Transformationsprojekt ausgerufen werden, wenn es dafür innerhalb der Regierung ausreichend Rückhalt gibt. Dazu gehört der politische Wille, die damit verbundenen Kosten zu tragen und die FAP bei Zielkonflikten tatsächlich zu priorisieren. Erst wenn diese Voraussetzung gegeben ist, greifen die folgenden Empfehlungen:

Erst die Voraussetzungen schaffen, dann mainstreamen. Der Mainstreaminganspruch sollte erhalten bleiben. Gleichzeitig zeigt die Erfahrung mit der FAP von 2021 bis 2024, dass sich ein flächendeckender „feministischer Reflex“ nicht allein durch Leitlinien erzeugen lässt. Eine Neuauflage sollte deshalb sequenziell in drei Schritten erfolgen:

1. **Voraussetzungen schaffen.** Zuerst braucht es ein Personal-Budget. Es sollte in ein FAP-Referat fließen und in die Bereiche, in denen die Umsetzung zuerst erfolgt. Dort sind Fachspezialist*innen nötig, um eine vertiefte feministische Perspektive in die jeweilige Materie einzubringen. Hinzu kommen Mittel für Fortbildungsangebote und externe Expertise.

2. **In ausgewählten Bereichen erproben.** Verbindliches Mainstreaming zunächst dort einführen, wo es anschlussfähig ist. Dafür Personal und Ressourcen bereitstellen.

3. **Nach Evaluation ausweiten.** Erfolgreiche Instrumente schrittweise auf weitere Bereiche des Hauses übertragen. Die Sequenzierung bedeutet keine Verabschiedung des Mainstreaminganspruchs. Sie soll verhindern, dass erneut das gesamte Haus gleichzeitig mit Anforderungen konfrontiert wird, ohne dass die ideellen und materiellen Voraussetzungen für deren Umsetzung bestehen.

Ein solches sequenzielles Vorgehen geht mit dem Risiko einher, dass das Mainstreaming bis zum Ende einer Legislatur nicht abgeschlossen wurde und bei einem Regierungswechsel die FAP somit unvollständig bleibt. Gleichzeitig bietet es allerdings den Vorteil, dass mit der Fokussierung auf ein tiefes Mainstreaming in ausgewählten Teilbereichen erzielte Fortschritte nicht einfach zurückgebaut werden können.

Den politischen Anspruch mit Ressourcen unterlegen. Eine künftige FAP braucht eine materielle Ausstattung, die ihrem Transformationsanspruch gerecht wird. Dazu gehört ein Budget für Weiterbildungsangebote, externe Beratung, Evaluation und die Unterstützung der Umsetzung an Auslandsvertretungen. Besonders wichtig ist es, dauerhafte Fachexpertise aufzubauen. Im von Rotation geprägten diplomatischen Dienst besteht andernfalls die Gefahr, dass Wissen und Netzwerke mit jedem Personalwechsel verloren gehen. Ergänzend sollte ein Expert*innen-Pool für externe Expertise nach dem Vorbild des britischen WPS-Helpdesks aufgebaut werden. Dort könnten Referate und Auslandsvertretungen kurzfristig externe Expertise für konkrete Fragestellungen abrufen, etwa für Gender- und Konfliktanalysen, Länderstrategien, Projektplanung oder die Vorbereitung politischer Entscheidungen. Dieser Expert*innen-Pool sollte direkt über das FAP-Budget finanziert werden, sodass die betroffenen Referate und Auslandsvertretungen ihn kostenlos beanspruchen können.

Mainstreaming verbindlich machen. Abteilungen und Auslandsvertretungen sollten auf Grundlage übergeordneter Ziele jeweils konkrete und überprüfbare Umsetzungsziele definieren und regelmäßig darüber berichten, ob sie erreicht wurden. Die Verantwortung dafür sollte bei den jeweiligen Führungskräften liegen. Damit verbunden braucht es verpflichtende Weiterbildungsangebote, insbesondere für Führungskräfte, zum Beispiel nach dem Vorbild des verpflichtenden Trainingsprogramms des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS). Schließlich sollte die Umsetzung der vereinbarten Ziele Bestandteil von Führungs- und Leistungsbeurteilungen werden. Bewertet würde, inwiefern Führungskräfte verbindliche Organisationsziele umsetzen, wie bei anderen politischen Prioritäten des Hauses auch. Anerkennung für besonders engagierte Beschäftigte – z. B. durch die Auszeichnung von Vorreiter*innen mit einem feministischen Preis – kann dies ergänzen, aber nicht ersetzen.

Zielkonflikte offen ansprechen. Auch eine besser institutionalisierte FAP wird außenpolitische Zielkonflikte nicht beseitigen. Entscheidend ist deshalb, dass feministische Perspektiven in diesen Konflikten verlässlich berücksichtigt werden. Bei besonders

folgenreichen Zielkonflikten sollte eine standardisierte feministische Folgenabschätzung angewandt werden. Diese muss folgende Fragen stellen:

- Wer profitiert von einer Entscheidung, und wer trägt ihre Kosten?
- Welche Folgen entstehen für Rechte, menschliche Sicherheit, Repräsentation und den Zugang zu Ressourcen marginalisierter Gruppen?
- Welche alternativen Handlungsoptionen oder Maßnahmen zur Begrenzung negativer Folgen bestehen?

Eine solche Prüfung würde die politische Leitung nicht automatisch verpflichten, in jedem Zielkonflikt der feministischen Option zu folgen. Sie würde aber sicherstellen, dass deren Auswirkungen bekannt sind und ausdrücklich mit abgewogen werden. Entscheidet sich die Leitung trotz negativer Auswirkungen für eine andere Priorität, sollte sie begründen können, welche Interessen überwiegen und mit welchen Maßnahmen die negativen Folgen begrenzt werden.

Externe Kritik institutionell verankern. Eine FAP 2.0 sollte zwei Instrumente dauerhaft vorsehen: erstens eine regelmäßige Evaluation, die die Wirkung der FAP mit Blick auf Rechte, Sicherheit, Repräsentation und Ressourcen marginalisierter Gruppen bewertet. Zweitens einen feministischen Feedbackmechanismus, in den feministische Zivilgesellschaft und Wissenschaft eingebunden sind und der Empfehlungen für die fortlaufende Implementierung der FAP erarbeitet. Selbstverständlich müsste das AA nicht jede Empfehlung übernehmen, sollte aber offenlegen, welche Vorschläge es aufgreift und welche es aus welchen Gründen verwirft.

6 Literaturverzeichnis

Achilleos-Sarll, Columba (2018): Reconceptualising Foreign Policy as Gendered, Sexualised and Racialised. Towards a Postcolonial Feminist Foreign Policy (Analysis); in: Journal of International Women's Studies, 19(1), S. 34–49

Achilleos-Sarll, Columba / Thomson, Jennifer / Haastrup, Toni / Färber, Karoline / Cohn, Carol / Kirby, Paul (2023): The Past, Present, and Future(s) of Feminist Foreign Policy; in: International Studies Review, 25(1), S. 1-29.

Aggestam, Karin / Bergman-Rosamond, Annika (2016): Swedish Feminist Foreign Policy in the Making. Ethics, Politics, and Gender; in: Ethics & International Affairs, 30(3), S. 323–334

Aggestam, Karin / Towns, Ann (2019): The Gender Turn in Diplomacy. A New Research Agenda; in: International Feminist Journal of Politics, 21(1), S. 9–28

Auswärtiges Amt (2023): Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amts, Februar 2023, Berlin

Balbon, Niklas (2025): Feministische Außenpolitik für die Ukraine – (k)ein Härtefall?; in: Ukraine-Analysen Nr. 309 vom 3.2.2025, S. 19–23

Balbon, Niklas / Färber, Karoline (2025): Feministische Außenpolitik. Kein Abriss ohne Gutachten; in: taz.de; 26.5.2025, https://taz.de/Feministische-Aussenpolitik/!6087016/, Zugriff 20.8.2026

Balbon, Niklas / Habte, Fennet / Rotmann, Philipp / Friedrich, Julia / Christiansen, Younna (2023): Building Peace, the Feminist Foreign Policy Way. Good Practices, Global Public Policy Institute, Berlin, August 2023, https://gppi.net/media/Balbon_et_al_Feminist_Foreign_Policy_GPPi_2023.PDF, Zugriff 20.8.2026

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) (2024): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2023 (Rüstungsexportbericht 2023), Berlin, Dezember 2024, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/bericht-der-bundesregierung-ueber-ihre-exportpolitik-fuer-konventionelle-ruestungsgueter-im-jahre-2023.pdf, Zugriff 2.10.2026

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) (2025): Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2024 (Rüstungsexportbericht 2024), Berlin, September 2025, https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Aussenwirtschaft/ruestungsexportbericht-2024.html, Zugriff 2.10.2026

Bündnis 90/Die Grünen (2021): Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021, Berlin, https://cms.gruene.de/uploads/assets/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf, Zugriff 20.8.2026

Cheung, Jessica / Scheyer, Victoria (2024): Feminist Foreign Policy and Global (Health) Care Work Migration. Addressing the Invisibility of Colonial Gaps in Feminist Policy Making; in: Asian Journal of Women's Studies, 30(3), S. 171–195

Crenshaw, Kimberlé (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex. A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics; in: University of Chicago Legal Forum, 1989(1), S. 139–167

Crenshaw, Kimberlé (1991): Mapping the Margins. Intersectionality, Identity Politics, and Violence Against Women of Color; in: Stanford Law Review, 43(6), S. 1241–1299

Deutscher Bundestag (2019): Antrag der Abgeordneten Claudia Roth, Agnieszka Brugger, Frithjof Schmidt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Feministische Außenpolitik konsequent umsetzen – Gewalt und Diskriminierung überwinden, Geschlechtergerechtigkeit und Menschenrechte weltweit verwirklichen, Drucksache 19/7920, 19. Wahlperiode, Berlin, https://dserver.bundestag.de/btd/19/079/1907920.pdf, Zugriff 20.8.2026

Deutscher Bundestag (2025): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Gökay Akbulut, Clara Bünger, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke. Umsetzung der feministischen Außen- und Entwicklungspolitik Deutschlands, Drucksache 20/15068, 20. Wahlperiode, Berlin, https://dserver.bundestag.de/btd/20/150/2015068.pdf, Zugriff 20.8.2026

Elshtain, Jean Bethke (1987): Women and War, Basic Books, New York

Enloe, Cynthia (1989): Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics, Pandora Press, London

Enloe, Cynthia (2014): Bananas, Beaches and Bases. Making Feminist Sense of International Politics, 2. Auflage, University of California Press, Berkeley

Färber, Karoline / Standke-Erdmann, Madita (2025): Claiming Historical Responsibility? The Persistence of Coloniality in German Feminist Foreign Policy; in: Politics & Gender, 21(3), S. 616–644

Herrmann, Boris (2026): Die UN waren nie für die einfachen Zeiten gebaut. Interview mit Annalena Baerbock; in: Süddeutsche Zeitung, 29.7.2026, https://www.sueddeutsche.de/politik/annalena-baerbock-interview-un-generalsekretaerin-new-york-li.3518521, Zugriff 2.10.2026

hooks, bell (1984): Feminist Theory. From Margin to Center, South End Press, Boston

International Court of Justice (2024): Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel), Order of 26 January 2024, Den Haag, https://www.icj-cij.org/case/192, Zugriff 20.8.2026

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) (2018): Stratégie internationale de la France pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2018–2022), März 2018, Paris, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_diplomatie_feministe_2018_2022_cle037551.pdf, Zugriff 20.8.2026

Mirzaei, Diba / Talebian, Hamid (2022): Iran's Uprisings. A Feminist Foreign Policy Approach; in: GIGA Focus Nahost Nr. 6 vom November 2022, https://www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/iran-s-uprisings-a-feminist-foreign-policy-approach, Zugriff 20.8.2026

Mirzaei, Diba / Balbon, Niklas (2024): Baerbocks Außenpolitik: ein feministischer Flickenteppich; in: Frankfurter Rundschau vom 17.3.2024, https://www.fr.de/meinung/baerbocks-aussenpolitik-ein-feministischer-flickenteppich-92896267.html, Zugriff 20.8.2026

Mittelhammer, Barbara (2025): Ein Schritt vor, zwei zurück? Geschlechtergerechtigkeit in der deutschen Außenpolitik nach der Abschaffung der feministischen Leitlinien, 2., korrigierte Auflage, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Mittelhammer, Barbara / Adebahr, Cornelius (2023): Woman. Life. Freedom. A German Feminist Foreign Policy towards Iran; in: boell.de, 2.1.2023, https://www.boell.de/en/2023/01/02/woman-life-freedom-german-feminist-foreign-policy-towards-iran, Zugriff 20.8.2026

Mittelhammer, Barbara / Stamm, Leonie / Both, Lydia (2024): Deutsche Außenpolitik im Kontext von Gaza. Widersprüche der deutschen feministischen Außenpolitik und Perspektiven menschlicher Sicherheit; in: fes.de, 22.11.2024, https://www.fes.de/news/deutsche-aussenpolitik-im-kontext-von-gaza-widersprueche-der-deutschen-feministischen-aussenpolitik-und-perspektiven-menschlicher-sicherheit, Zugriff 20.8.2026

Mühlenhoff, Hanna L. / Popovic, Lara Sosa / Welfens, Natalie (2025): Feminist Foreign Policy Without Migration? Examining Exclusions in Germany's FFP Guidelines; in: Politics & Gender, 21(3), S. 592–615

Peterson, V. Spike (ed.) (1992): Gendered States. Feminist (Re)Visions of International Relations Theory, Lynne Rienner, Boulder

Robinson, Fiona (2021): Feminist Foreign Policy as Ethical Foreign Policy? A Care Ethics Perspective; in: Journal of International Political Theory, 17(1), S. 20–37

Sauer, Birgit (2023): Feministische Außenpolitik – Signum einer neoliberal-disziplinierenden Zeitenwende?; in: Geschichte der Gegenwart, 6.9.2023, https://geschichtedergegenwart.ch/feministische-aussenpolitik-signum-einer-neoliberal-disziplinierenden-zeitenwende/, Zugriff 20.8.2026

Smith, Karen E. (2020): Missing in Analysis. Women in Foreign Policy-Making; in: Foreign Policy Analysis, 16(1), S. 130–141

Statistisches Bundesamt (2021): Gleichstellungsindex 2020. Gleichstellung von Frauen und Männern in den obersten Bundesbehörden, Wiesbaden, https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/164792/f2e7ee904317094728338de01f523a3e/20200113-gleichstellungsindex-2020-data.pdf, Zugriff 20.9.2026

Stengel, Frank A. / Wibben, Annick T. R. (2024): Think Big(ger)! Warum feministische Außenpolitik ein radikales Umdenken erfordert; in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 17(4), S. 403–414

Thompson, Lyric / Ahmed, Spogmay / Khokhar, Tanya (2021): Defining Feminist Foreign Policy. A 2021 Update, International Center for Research on Women, Washington, D. C.

Tickner, J. Ann (1992): Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security, Columbia University Press, New York

True, Jacqui (2012): The Political Economy of Violence against Women, Oxford University Press, Oxford

Wadephul, Johann (2025): Rede von Außenminister Dr. Johann Wadephul anlässlich der Amtsübernahme im Auswärtigen Amt; in: auswaertiges-amt.de, 7.5.2025, https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2717146-2717146, Zugriff 20.8.2026

Zhukova, Ekatherina (2026): The Development Domain of Feminist Foreign Policy. Old Wine in New Bottles?; in: International Feminist Journal of Politics, 28(2), S. 386–410

Zhukova, Ekatherina / Sundström, Malena Rosén / Elgström, Ole (2022): Feminist Foreign Policies (FFPs) as Strategic Narratives. Norm Translation in Sweden, Canada, France, and Mexico; in: Review of International Studies, 48(1), S. 195–216

Zilla, Claudia (2024): Die Gewalt „der Anderen". Feministische Außenpolitik nach der Zeitenwende; in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 17(2), S. 93–105

Der Autor

Niklas Balbon ist Research Fellow am Global Public Policy Institute (GPPi) in Berlin, wo er unter anderem zu feministischer Außenpolitik forscht. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Arbeit ist Forschung zu den gesellschaftlichen Folgen von Kriegen für sozialen Zusammenhalt und marginalisierte Gruppen. Regional forscht er insbesondere zur Ukraine sowie zu Osteuropa und zum Balkan. Er ist Doktorand in der Friedens- und Konfliktforschung an der Freien Universität Berlin und hat einen Master in Conflict, Security and Development vom King's College London.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e. V.,
Schumannstraße 8, 10117 Berlin

Fachkontakt: Vera Benatar und Sofie Lilli Stoffel,
Referat Außen- und Sicherheitspolitik E
stoffel@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Oktober 2026

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de

Gestaltung: Stockmar+Walter

Covermotiv: IMAGO / Max Gaertner

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Weitere Studien und Schriften zum Downloaden unter:
www.boell.de/publikationen