

Evaluierung

Die Berücksichtigung von Genderfragen in der deutschen EZ: Förderung der Gleichberechtigung und Stärkung der Frauen

Die in dieser Studie vertretenen Auffassungen sind die Meinungen unabhängiger, externer Gutachterinnen und Gutachter.

Abkürzungen

AG	Arbeitsgruppe
AL	AbteilungsleiterIn
APF	Aktionsplattform der 4. UN-Weltfrauenkonferenz von Peking (1995)
AS	Auslandssekretariat
AURA	(entwicklungspolitischer) Auftragsrahmen
BGleiG	Bundes-Gleichstellungsgesetz (2001)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung
CAS	Country Assistance Strategies
CDF	Comprehensive Development Framework
CDG	Carl-Duisberg Gesellschaft
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DO	Durchführungsorganisation (en)
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
EFQM	European Foundation for Quality Management
EH	EntwicklungshelferInnen
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FB	Fortbildung(en)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GAD	Gender and Development
GBA	Gleichstellungsbeauftragte
G-Kennung	Gender-Kennung
GM	Gender Mainstreaming
GQA	Gruppe Qualitätssicherung und Angebote
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
ILO	International Labour Organisation
ILT	Industrieland-Training (bei InWEnt)
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe Gender Mainstreaming
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
ITC	International Trade Center
I-Team	Integrations-Team (bei InWEnt)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LK	Länderkonzept(e)
MDG(s)	Millennium Development Goal(s); Millenniums-Entwicklungsziele
MuE	Monitoring und Evaluierung
NRO	Nichtregierungsorganisation(en)
OE	Organisationsentwicklung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OFK	Oberer Führungskreis (in der GTZ)
PPP	Public Private Partnership

PuE	Planung und Entwicklung (in der GTZ)
PRIME	Produkt-integriertes Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssystem (bei InWEnt)
PFK	Projektfortschrittskontrolle(n)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper(s); Armutsstrategiepapiere
PSIA	Poverty Social Impact Assessment(s)
QAP	Qualität als Prozess
SSP	Schwerpunktstrategiepapier(e)
SV	Sektorvorhaben
TN	TeilnehmerInnen
ToR	Terms of Reference
TZ	Technische Zusammenarbeit
UE	Unternehmensentwicklung
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
V-EZ	Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit (InWEnt)
VN	Vereinte Nationen
WB	Weltbank
WID	Women in Development
WTO	World Trade Organisation
WZ-ReferentIn	ReferentIn für wirtschaftliche Zusammenarbeit

Inhaltsverzeichnis

0. Zusammenfassung: Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen	1
1. Einleitung.....	13
1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Fragestellungen der Evaluierung	13
1.2 Vorgehensweise und Methoden	15
2. Gender Mainstreaming: Verständnis und Bedeutung	16
3. Zur Umsetzung des Gender-Ansatzes in der deutschen bilateralen EZ:	
Chancen und Grenzen	19
3.1 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung (BMZ)	19
3.1.1 Der Gender-Ansatz und Gender Mainstreaming in der Institutionspolitik.....	20
3.1.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes	22
3.1.3 Institutionelle Frauenförderung und Gleichstellung	34
3.1.4 Zusammenarbeit und Schnittstellen mit anderen Institutionen.....	35
3.1.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	35
3.1.6 Empfehlungen.....	37
3.2 Der FZ-Bereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).....	39
3.2.1 Gender in der Institutionspolitik.....	39
3.2.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes	40
3.2.3 Frauenförderung und Gleichstellung	44
3.2.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen	45
3.2.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	46
3.2.6 Empfehlungen.....	47
3.3 Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).....	48
3.3.1 Gender in der Institutionspolitik.....	48
3.3.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes	50
3.3.3 Gleichstellung und Frauenförderung	54
3.3.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen	55
3.3.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	56
3.3.6 Empfehlungen.....	57

3.4	Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED)	58
3.4.1	Gender in der Institutionspolitik.....	58
3.4.2	Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes	60
3.4.3	Frauenförderung und Gleichstellung.....	66
3.4.4	Zusammenarbeit mit anderen Institutionen	66
3.4.5	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	66
3.4.6	Empfehlungen.....	68
3.5	Die GmbH für Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt)	69
3.5.1	Gender in der Institutionspolitik.....	69
3.5.2	Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes	71
3.5.3	Frauenförderung und Gleichstellung.....	78
3.5.4	Zusammenarbeit mit anderen Institutionen	79
3.5.5	Zusammenfassende Schlussfolgerungen	80
3.5.6	Empfehlungen.....	81
4.	Multilaterale EZ: Ausgewählte Institutionen und Themen.....	82
4.1	Weltbank.....	82
4.2	Welthandel.....	85
5.	Schlussfolgerungen und perspektivische Orientierungen	87
5.1	Lessons Learnt	87
5.2	Perspektivische Orientierungen.....	88
5.3	Empfehlungen für das weitere Vorgehen.....	90
	Anhang	1
A.	Terms of Reference.....	1
B.	Leitfragen der Interviews und Gruppengespräche	3
C.	Liste der GesprächspartnerInnen in den Institutionen.....	5
D.	Der Gender Ansatz in den Institutionen: Begriffsklärungen	7
E.	Thematische Zuordnung von G2-Projekten in der Durchführung der GTZ	8
F.	Ausgewählte Literatur und Dokumente	9

0. Zusammenfassung: Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen

Wesentliche Feststellungen

„Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt. (...) Mainstreaming (englisch: „Hauptstrom“) bedeutet, dass eine bestimmte inhaltliche Vorgabe, die bisher nicht das Handeln bestimmt hat, nun zum zentralen Bestandteil bei allen Entscheidungen und Prozessen gemacht wird. Gender Mainstreaming ist damit ein Auftrag an die Spitze einer Verwaltung, einer Organisation, eines Unternehmens und an alle Beschäftigten, die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Struktur, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen, in den Ergebnissen und Produkten, in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, in der Steuerung von vornherein zu berücksichtigen, um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern effektiv verwirklichen zu können.“ Aus: Gender Mainstreaming: Was ist das? (BMFSFJ 2003)

Ziel und Fragestellung der Evaluierung: Das Gleichberechtigungskonzept des BMZ erklärt den Gender-Ansatz mit den beiden zentralen Elementen *Gender Mainstreaming* und *Empowerment* von Frauen sowohl für die Politik des BMZ als auch für seine technischen und finanziellen Durchführungsorganisationen (DO) für verbindlich. Sein Ziel ist es, zur gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess beizutragen und langfristig eine Verbesserung des sozio-ökonomischen, politischen und rechtlichen Status von Frauen zu erreichen.

Mit der vorliegenden thematischen Evaluierung soll eine aktuelle Bestandsaufnahme zur Umsetzung des BMZ-Gleichberechtigungskonzeptes in den zentralen Institutionen der deutschen staatlichen EZ, BMZ, GTZ, DED, InWEnt und der KfW Entwicklungsbank, erfolgen. Ziel ist es, die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes zu überprüfen und laufende oder abgeschlossene Gender Mainstreaming-Prozesse, deren bereits erzielte Erfolge und Engpässe auf der institutionellen, der politischen und der operativen Ebene (institutioneller Praxis) zu identifizieren sowie sie in Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten auszuwerten (S.13). Vor dem Hintergrund der Bemühungen im BMZ und in den DO, den Gender-Ansatz umzusetzen, soll ebenfalls überprüft werden, ob und inwiefern eine Kluft zwischen dem erklärten politischen Willen und den Konzepten einerseits und der Umsetzung in den thematischen Bereichen und auf allen Ebenen der Organisationen andererseits existiert.

Das als Querschnittsevaluierung angelegte Gutachten entstand in zwei zentralen Auswertungsschritten. Der erste basierte auf einer Sekundäranalyse durch Sammlung und Sichtung vorliegenden Materials aus den jeweiligen Institutionen. In einem zweiten Schritt erfolgte die empirische Erhebungsphase mit Einzelinterviews und Gruppengesprächen in den fünf Institutionen (Leitfragen und GesprächspartnerInnen im Anhang B, C).

Gender Mainstreaming-Prozesse: In allen untersuchten Institutionen wird der Gender-Ansatz als ein geltendes Prinzip der deutschen Entwicklungszusammenarbeit akzeptiert und hat die früheren Frauenförderansätze ersetzt. Die Grundprinzipien des BMZ-Gleichberechtigungskonzeptes sind als politische Vorgabe bekannt und anerkannt. Darüber hinaus gibt es in den untersuchten Durchführungsorganisationen auch eigene Leitlinien und (Unternehmens-) Strategien zur Gleichberechtigung der Geschlechter, die teilweise eine Operationalisierung des Gleichberechtigungskonzeptes darstellen. Trotz gleicher Anforderungen durch das BMZ und ähnlichen politischen wie institutionellen Rahmenbedingungen sind die jeweiligen Gender Mainstreaming-Prozesse unterschiedlich weit entwickelt. Wo einzelne Institutionen bereits in den frühen 90er Jahren fortschrittliche Gender-Arbeit geleistet haben, stagniert die weitere Verankerung teilweise, während

sich andere Institutionen erst jetzt für das Thema engagieren und entsprechende Fortschritte verzeichnen können. Eine grundlegende Sensibilisierung für das Thema ist in allen Institutionen und auf allen Ebenen vorhanden.

- Gender Mainstreaming (GM) ist als administrativer Top-down-Prozess mit einer klaren Verantwortungszuschreibung für die Führungsebene definiert. Der **politische Wille** der höchsten Ebene ist eine zentrale Voraussetzung zur Umsetzung und eine wichtige Unterstützung für den Beginn (KfW), die Fortführung (DED, GTZ), die Wiederaufnahme (InWEnt) und die Verstärkung (BMZ) des GM-Prozesses. Diese Selbstverpflichtung der Leitungen ist unterschiedlich stark ausgeprägt, kommt aber in allen Institutionen deutlich zum Ausdruck.
- Die **Policy Papiere** der Institutionen zeigen ein heterogenes Bild: Die Leitlinien der Unternehmen bzw. EZ-Institutionen geben eher allgemeine und hoch aggregierte Prinzipien wieder, in denen der Gender-Bezug unterbelichtet bleibt, und im günstigen Fall erwähnt, aber nicht erläutert wird. Demgegenüber gibt es einige Veröffentlichungen zu Fachthemen und Sektorfragen, in denen Gender als Querschnittsthema berücksichtigt wird, insbesondere vom BMZ bei neueren Konzepten (S. 20) und von der GTZ bei vielen Broschüren zu Fachthemen (S. 48f.). Darüber hinaus verfügen fast alle Institutionen über eine beträchtliche Anzahl spezifischer Gender-Papiere und Handreichungen zum Gender Mainstreaming und zu fachlichen Fragen. Aufgrund mangelnder systematischer Erfassung ist der freie Zugriff auf diese überwiegend graue Literatur nicht immer gesichert.
- Gender Trainings sind wesentliche Instrumente im GM-Prozess, um Gender als Querschnittsthema zu integrieren und für die Gender-Thematik zu sensibilisieren. Sie dienen aber auch der konkreten **Fortbildung** in einer fachlichen, durch Hinzufügen der Geschlechterperspektive qualitativ veränderten Fragestellung (z.B. Gender in PRSPs). Die Gender-Fortbildungsreihe hat vor allem im BMZ den GM-Prozess in den vergangenen Jahren voran gebracht, indem diese auf die inhaltlichen Interessen der MitarbeiterInnen abgestimmt wurde (z.B. „Gender in Politikinstrumenten“). Das Fortbildungskonzept erwies sich als wirkungsvoll dahingehend, dass es dazu beigetragen hat, das Thema im Bewusstsein der MitarbeiterInnen zu verankern und die Gender-Kompetenz (S. 24) zu verbessern. Gleichzeitig erreichen insbesondere Gender-Fortbildungen bei einer gewissen Fortbildungsresistenz vor allem bereits interessierte MitarbeiterInnen.

Gender-Fachlichkeit: Für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes und von Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe ist **Gender-Fachwissen** erforderlich. Im BMZ gibt es erfolgreiche Bemühungen, das Gender-Thema in einzelnen Fachreferaten (z.B. Handel/ Globalisierung; Friedenssicherung, S. 27f.) zu verankern. Darüber hinaus spiegeln die Sektor- und Querschnittsreferate im BMZ eine Offenheit für das Thema und unterstützen somit das für Gender zuständige Referat. Eine herausragende Rolle zur Sicherung der Gender-Fachlichkeit nehmen die von der GTZ gesteuerten Sektorvorhaben ein, die ausgewiesene Vorhaben zur gezielten Stärkung von Frauen (*empowerment*) fördern. Die eigenständigen Themen der Sektorvorhaben, wie z.B. ‚Bekämpfung des Frauenhandels‘ und ‚Stärkung von Frauenrechten‘ sind jedoch derzeit aufgrund zunehmender Barmittelknappheit und einer befristeten Laufzeit nicht mehr nachhaltig gesichert. Dieser Umstand könnte – ebenso wie der durch die EZ-Schwerpunktbildung bedingte Rückgang bilateraler G2-Projekte – die sektorale und genderorientierte Fachkompetenz deutscher EZ-Vorhaben gefährden (S. 26, 32).

- Unterstützt von den an den Erstellungsprozessen beteiligten DO, hat sich das BMZ in den vergangenen Jahren bemüht, Gender auf der Policy-Ebene der bilateralen EZ, d.h. im Politikdialog und in den **Politikinstrumenten** (S. 30f.) zu verankern und mit Fach- bzw. Sektorthemen zu verknüpfen. Dabei hat vor allem der von Qualitätskontrollen begleitete Prozess zur Erstellung von **Schwerpunktstrategiepapieren** (SSP) Fortschritte in Bezug auf eine bessere Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben wie Gender gezeigt. Eine große Anzahl der SSP, die nach der Überarbeitung der Handreichung und Gliederung zur Erstellung von SSP entstanden sind, verdeutlichen eine durchgängige Gender-Orientierung von der Problemanalyse, über die Ableitung der Strategie bis zu den Zielgruppen und Instrumenten. Kritisch anzumerken ist jedoch auch in der „zweiten Generation“ dieses makropolitischen Instruments, dass nicht das gesellschaftliche Geschlechterverhältnis in die Schwerpunktstrategie einbezogen wird, sondern die Strategie fast ausschließlich auf die benachteiligte Situation von Frauen zielt, während männliche Zielgruppen nicht eingeschlossen werden (S. 30).
- Bereits in der Serienevaluierung von 1999 zur „Geschlechterspezifischen Differenzierung der Zielgruppe in ausgewählten TZ/FZ-Vorhaben“ war empfohlen worden, Gender-Themen verstärkt in den **Politikdialog** mit den Partnerländern aufzunehmen. Doch hat die vorliegende Evaluierung keine konkreten Hinweise dahingehend ergeben, dass das ungleiche Geschlechterverhältnis in den **Regierungsverhandlungen** mittlerweile häufiger thematisiert wird (S. 29f.). Die unterschiedlichen Einschätzungen in Bezug auf die Partnerregierungen und deren Umgang mit dem Gender-Thema haben jedoch verdeutlicht, dass sowohl für das BMZ als auch für die an Regierungsverhandlungen beteiligten DO Handlungsspielräume vorhanden sind, die – ohne die Prämisse der Partnerorientierung in Frage zu stellen – noch besser ausgenutzt werden können, um Gender- und Governance-Themen zu platzieren
- In der zunehmend international koordinierten und **multilateral gesteuerten EZ** sucht das BMZ nach Wegen einer effektiveren Einflussnahmemöglichkeit, um Gender-Aspekte in der Begleitung globaler strukturpolitischer Prozesse besser einbringen zu können. Dieses Bemühen entspricht ebenfalls einem wichtigen Ergebnis der Serienevaluierung von 1999, in der eine stärkere Verankerung von Gender auf der **Makroebene** empfohlen wurde. Sowohl im Themenfeld des Welthandels (4.2, S. 86) als auch bei der Politik der Weltbank (4.1, S. 83), die in der vorliegenden Untersuchung exemplarisch ausgewählt wurden, sind vielfältige Anknüpfungspunkte einer Gender verstärkenden Einflussnahme gegeben (vgl. 4.). Von wachsender Bedeutung ist der Bereich der gemeinschaftlichen **Budget- und Korbfinanzierungen** (S. 41) der Geber, auch wenn der Handlungsspielraum seitens des ungleich kleineren deutschen Geldgebers im BMZ und bei den DO unterschiedlich eingeschätzt wird.
- Zur Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes sind geschlechterspezifische Zielgruppen- und Trägeranalysen notwendig (ebd., S. 5), um die Interessen und Bedürfnisse derjenigen zu analysieren, die mit dem geplanten Vorhaben gefördert werden sollen. **Gender-Analysen** gehen darüber hinaus und untersuchen die unterschiedliche Kontrolle über Ressourcen, die gesellschaftliche Verfügungsmacht und den geschlechtsspezifischen Status von Frauen und Männern in einer Gesellschaft bzw. im Projektumfeld. Die Gender-Analyse – z.B. im Rahmen einer Feasibility- oder Vorstudie durchgeführt – stellt eine Grundvoraussetzung dar, um Vorhaben bereits in der Planungsphase auf das Ziel der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern auszurichten, wird jedoch in den Maßnahmenzyklen und Antragsverfahren in viel zu geringem Maße angewandt (S. 44f.). Im Allgemeinen erschöpft sie sich im Verweis auf wenige geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte soziale Indikatoren zum Bildungsstand, zur Müttersterblichkeit etc. D.h., dass insbesondere die **Ex-ante-Verfahren** in den Durchführungsorganisationen zu wenig fokussiert werden und mit zu geringen Ressourcen ausgestattet sind, um Gender von vornherein

in Programme und Projekte einbringen zu können, wie es bereits in der Serienevaluierung empfohlen wurde. In diesem Zusammenhang kann die von der institutionenübergreifenden Arbeitsgruppe (BMZ, GTZ, KfW) vorgeschlagene Überarbeitung der DAC-G-Kennungen erhebliche Verbesserungen in Bezug auf die Wirkungserfassung von Maßnahmen und die Verbindlichkeit zur Gender-Orientierung bringen: Demnach wird die Einstufung in „G0“ („Das Vorhaben birgt nicht das Potenzial, zur Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen“) nur noch in begründeten Ausnahmefällen erfolgen können, und eine geschlechtsspezifische Analyse wird bei jeder Einstufung (G0, G1, G2) im Rahmen der Ex-ante-Verfahren zur Pflicht (S. 32).

Erzielte Erfolge:

- Gegenüber den Ergebnissen der Serienevaluierung von 1999 kann zum jetzigen Zeitpunkt festgestellt werden, dass alle untersuchten EZ-Institutionen auf der Führungsebene eine klare Selbstverpflichtung zur Umsetzung des Gender-Ansatzes äußern. Für die Konzeptpapiere des BMZ gilt, dass sie im internationalen Vergleich als fortschrittlich einzustufen sind. Sie spiegeln den politischen Willen wider, insbesondere Rechtsbeugung und Rechtsverweigerung gegenüber Frauen und Mädchen zu beseitigen sowie deren Entscheidungs- und Verfügungsrechte zu stärken. Damit fördern sowohl die Steuerungsinstitution als auch die DO (in unterschiedlichem Ausmaß) einen **Empowerment-Ansatz** mit spezifischen Fördermaßnahmen. Vor dem Hintergrund der Feststellungen aus der Serienevaluierung und anderen Analysen kann es als Erfolg gewertet werden, dass Frauen nicht mehr nur als Nutzerinnen in die Vorhaben einbezogen werden, sondern zunehmend auch als politische Akteurinnen in unabhängigen Frauenorganisationen (S. 20 ff.)
- Als positive Entwicklung ist zu bewerten, dass das BMZ sowie GTZ und InWEnt mit der Zuordnung von Gender-Fragen und Frauenrechten zum Themenkomplex **Governance und Menschenrechte** die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Förderung der Frauen in der Verknüpfung mit Rechtsansätzen betonen und Gender damit auch als eigenständiges gesellschaftspolitisches Entwicklungsziel stärken (S. 22, 50).
- Erfolge zeigen sich auch in den DO, in denen ein langjähriger Prozess der Sensibilisierung bzw. das stetige Engagement der Gender-Verantwortlichen und Gender-Interessierten dazu geführt hat, dass eine das gesamte Unternehmen adressierende **Gender-Strategie** in abteilungsübergreifenden Arbeitszusammenhängen entwickelt und eingeführt (KfW: 40, InWEnt: 73) oder aber eine bereits bestehende Strategie überprüft und überarbeitet wird (GTZ: 49).
- Konkrete inhaltliche Erfolge zeigen sich in der Weiterentwicklung der gemeinsam von DO und BMZ erstellten Politikinstrumente der Makroebene, den Schwerpunktstrategiepapieren. Nach einem mehrgliedrigen Überprüfungs- und Überarbeitungsprozess der Vorlagen (Handreichung und Gliederung) und nach Durchführung einer **Pilotmaßnahme** (S. 23) im Themenfeld Gender, berücksichtigen die SSP der „zweiten Generation“ z.B. stärker auch strategische Interessen von Frauen (gegenüber früheren Schwerpunkten, die auf praktischen Bedürfnissen lagen; S. 30 ff.).
- Eine zentrale Errungenschaft zur administrativen Verankerung von Gender Mainstreaming stellen die in allen Institutionen eingeführten **Zielvereinbarungssysteme** dar (S. 25). Das derzeit wichtigste Instrument der Organisationsentwicklung ermöglicht es, Verantwortlichkeiten für Gender flexibel und auf allen Ebenen, für Abteilungen, Referate und MitarbeiterInnen zu vereinbaren. Die meisten DO verfügen darüber hinaus über die Möglichkeit, das Zielvereinbarungssystem mit einem monetären Anreizsystem zu verbinden, welches ein besonderes Engagement für Gender verstärken kann (GTZ: 54).

- Als ausgesprochen erfolgreich können die Bemühungen zur institutionellen Frauenförderung und Gleichstellung in den EZ-Institutionen angesehen werden. Jede EZ-Institution beschäftigt eine **Gleichstellungsbeauftragte** (GBA) und hat einen Gleichstellungsplan verabschiedet. Im BMZ (S. 34), aber auch in der GTZ (S. 54), konnte ein deutlicher Anstieg von Frauen in Führungspositionen sowie im höheren und gehobenen Dienst erreicht werden. Darüber hinaus haben das BMZ und die DO wirkungsvolle Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf eingeführt. Die Politik der Gleichstellungsbeauftragten wird im Allgemeinen von der jeweiligen Leitung unterstützt und verfügt über ein unterstützendes Netzwerk aller GBA mit einer jährlichen Austauschmöglichkeit mit der Ministerin (DED: 66, InWEnt: 78).

Einige good practices:

- Die Verknüpfung von Fachthemen mit Gender-Aspekten im „Governance Questionnaire“ der GTZ (S. 49);
- der mehrmonatige und praxisbezogene Gender-Beratungsprozess, den die KfW in Anspruch genommen hat (S. 40 ff.);
- die Gender-Koordinatorinnen, die der DED in den 90er Jahren in seiner Auslandsarbeit einsetzte (S. 61);
- die Fortbildungsreihe im BMZ, die durch eine die MitarbeiterInnen-Struktur berücksichtigende Zeitplanung (Durchführung an zwei Vormittagen) ermöglichte, dass alle Arbeitsebenen einbezogen werden konnten (S. 24 ff.);
- die Überarbeitung der DAC-Gender-Kennungen in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe vom BMZ, GTZ und KfW, die zu einer einheitlicheren und effektiveren Anwendung des einzig verbindlichen Monitoring-Instruments für Gender-Vorhaben führen soll (S. 32 f.).

Engpässe und Widerstände in der Umsetzung des BMZ-Gleichberechtigungskonzeptes bzw. von Gender Mainstreaming gehen weniger auf die immer noch überwiegend männlich dominierten Institutionenkulturen in der EZ zurück, denn auf eine Überlastung durch allgemeine Rahmenbedingungen. Diese haben sich – trotz einer wachsenden Offenheit für Querschnittsthemen wie Gender – gegenüber den 90er Jahren signifikant verschlechtert.

- **Ressourcenengpässe** wie Barmittelknappheit und Personalabbau führen bei gleichzeitig wachsenden Ansprüchen an eine gesellschaftliche Werte vermittelnde Policy der deutschen EZ und an ihr Portfolio (Stärkung von Rechtsansätzen, Demokratieförderung, Beeinflussung von Rahmenbedingungen durch globale Strukturpolitik etc.) zu einer zunehmenden Arbeitsbelastung und beschränken die für Fachlichkeit notwendigen Kapazitäten im Arbeitsalltag. Diese Schere geht auch zu Lasten von Querschnittsthemen. Sie werden als zusätzliche, manchmal nicht mehr zu bewältigende Anforderung und **Überfrachtung** empfunden.
- Durch die dreigeteilte Struktur der deutschen EZ (die Steuerungsinstitution BMZ, die Finanzielle und die Technische Zusammenarbeit in der Federführung der DO) entstehen zwischen dem BMZ und den DO **Verantwortungslücken** sowie unterschiedliche institutionelle Dynamiken und nicht aufeinander abgestimmte Instrumente. Das gilt vor allem für die Qualitätskontrolle, wie die Vergabe und Überprüfung der G-Kennungen.
- Die Angebote aus der TZ und die Prüfberichte aus der FZ, die dem BMZ zur Bewilligung bzw. zur Auftragserteilung von Projekten und Programmen vorgelegt werden, bilden – nicht nur in Bezug auf Gender – das administrative Kernstück des Maßnahmenzyklus. Zum einen bedingt durch den Druck, der durch das Gender-Thema als zusätzliche Belastung ausgelöst

wird, zum anderen durch strukturelle Zuständigkeitslücken zwischen den am Verfahren beteiligten Institutionen, wird die systematische Berücksichtigung von Gender-Fragen vor allem in den **Regionalreferaten** blockiert. Die Verantwortung wird jedoch von beiden Seiten (Steuerungsinstitution BMZ und Durchführungsorganisationen der TZ und FZ) an die jeweils andere delegiert (BMZ: 28 ff., GTZ: 52 ff., KfW: 44).

- Dabei werden von Seiten der Regionalreferate des BMZ hohe Anforderungen an die mit mehr Personal und Ressourcen ausgestatteten DO gestellt, während diese zunehmend für sich eine Steuerungsfunktion reklamieren („vom Rudern zum Steuern“) und die eigene Ausenstruktur für die Berücksichtigung von Gender-Fragen in der Umsetzung verantwortlich erklärt wird. In der Praxis zeigen sich jedoch oftmals Engpässe in der **Qualitätskontrolle** der DO; gleichwohl fordern sie ihrerseits vom BMZ, dass es die Hoheitsfunktion der Qualitätskontrolle ausfülle. Hier entstehen Reibungsverluste an den Schnittstellen (TZ: 52, FZ: 44).
- Eines der größten Hindernisse zur vollständigen Umsetzung des Gleichbegriffungskonzeptes stellen jedoch die finanzielle und die personelle Ressourcenknappheit im BMZ und in den DO dar. Sie gefährden in erster Linie die Fachlichkeit des Gender-Ansatzes. Insbesondere im BMZ (S. 26) klafft eine große Lücke zwischen der hochrangig verankerten politischen Absicht einerseits und ungenügend ausgestatteten Arbeitsebene andererseits. Während finanzielle Engpässe durch Barmittelkürzungen vor allem den Handlungsspielraum der Institutionen beschränken, spezifische Maßnahmen zur Beseitigung von Diskriminierung zu fördern (G2-Projekte, Sektorvorhaben), blockiert die viel zu geringe personelle Ausstattung eine effektive institutionelle Verankerung und fachlich fundierte Umsetzung der Querschnittsaufgabe.

Verbesserungsmöglichkeiten:

- Das Instrument der Zielvereinbarungen ist eines der zentralen Strukturmechanismen für Gender-Anliegen. Das Potenzial, das es für GM-Prozesse enthält, wurde in den EZ-Institutionen erkannt, könnte jedoch noch mehr genutzt werden. Darüber hinaus sind die aktuellen Prozesse zur Organisationsentwicklung (OE) wichtigste Anknüpfungspunkte für die Stärkung des Gender-Themas in den DO. Wird Gender nicht in die auf eine größere Effizienz der EZ ausgerichteten OE-Prozesse einbezogen, ist es verloren.
- In diesem Zusammenhang sind – nicht nur monetäre – Anreizmechanismen wichtig, mit denen ein Engagement für das Thema positiv verstärkt werden kann.
- Die Angebote aus der TZ und die Prüfberichte aus der FZ, die dem BMZ zur Bewilligung bzw. zur Auftragserteilung von Projekten und Programmen vorgelegt werden, bilden nicht nur in Bezug auf Gender das administrative Kernstück des Maßnahmenzyklus. Hier sollte es insbesondere durch genderdifferenzierte Sektoranalysen gelingen, von Anfang an eine Geschlechterperspektive zu integrieren.
- Im Falle von Budgetfinanzierungen wäre ein gemeinsames Vorgehen mit anderen, „like-minded“ Gebern wünschenswert, um das Gender-Thema bei Ko-Finanzierungen auch von deutscher Seite verstärkt einbringen zu können. Darüber hinaus können Gender-(Budget-) Analysen Aufschluss darüber geben, welche Auswirkungen Pool-, Basket- und Budgetfinanzierungen auf die Berücksichtigung von Gender-Interessen haben. Auf die Bereitstellung entsprechender Ressourcen zur Durchführung dieser Analysen in gemeinschaftsfinanzierten Vorhaben müsste von deutscher Seite gedrängt werden.
- Die in den EZ-Institutionen vorhandenen Gender-Strategien und das Gleichbegriffungskonzept des BMZ können zur Operationalisierung und Transparenz der Umsetzung des Gender-Ansatzes beitragen, indem sie durch Gender Mainstreaming-Pläne ergänzt werden.

Diese sollten mit klaren Benchmarks (Zielsetzungen, einem Zeit- und Finanzrahmen sowie überprüfbareren Indikatoren) versehen sein.

- Prozesse eines effektiveren Wissensmanagements, um das man sich derzeit im BMZ und in den DO bemüht, könnten durch eine systematischere Berücksichtigung von vorhandener Gender-Expertise verbessert werden. Es gibt bereits in der deutschen und internationalen EZ vielfältige Erfahrungen mit Gender Mainstreaming-Prozessen, auf die Bezug genommen werden kann. Die Sicherung eines institutionellen Gedächtnisses hilft, Fehler zu vermeiden und Erfolge zu verbreiten.

Empfehlungen

An das BMZ:

1. Der eindrucksvoll belegte politische Wille auf höchster Ebene im BMZ zur Anwendung des Gender-Ansatzes sollte verbindlich umgesetzt werden. Die derzeitige finanzielle und personelle Ausstattung für das Thema reicht dafür jedoch nicht aus. Daher sollten dringend zusätzliche Mittel, beispielsweise aus dem gestärkten Haushalt für 2005 und 2006 für das Thema reserviert werden, und zwar sowohl für spezifische Vorhaben (z.B. Peking+10, MDGs) und die thematische Verknüpfung mit anderen Schwerpunkten extern als auch für die institutionelle Verankerung intern.
2. Eine Verringerung von Frauen- und genderspezifischen Vorhaben sollte unbedingt vermieden werden, da sie aufgrund der von Deutschland mit unterzeichneten internationalen Beschlüsse und Abkommen keinesfalls zu rechtfertigen ist. Neben der Verknüpfung der Gender-Thematik mit der Armutsbekämpfung sollte die Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform sowie die Unterstützung frauen- und geschlechterpolitischer Ansätze in den Partnerländern nicht aus dem Blickfeld geraten.
3. Um den eigenen Ansprüchen und Erkenntnissen („Gender rentiert sich, aber braucht Investitionen“) gerecht zu werden, ist es dringend angeraten, die genderpolitische Fachkompetenz im Referat 211 (ggf. mit Fokus auf eine aktuelle entwicklungspolitische Herausforderung, wie die UN-Reform oder "Urbanisierung"/"Habitat + 10" oder aber in einem der Themen, die der BMZ-Haushalt von 2005 akzentuiert) zu erweitern. Dafür wäre es sinnvoll, mindestens eine zusätzliche, zeitlich unbefristete Stelle im höheren Dienst dauerhaft einzurichten.
4. Zur Stärkung der Steuerungsfunktion des BMZ sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um über den Querschnittsaspekt hinaus fachliche Kapazitäten für Gender zu erweitern, Verantwortungszuschreibungen insbesondere bei den Regionalreferaten verbindlicher zu gestalten und die Fachlichkeit des Themas institutionell besser zu verankern. Dazu gehört auch die Suche nach kreativen Lösungen: z.B. das Ernennen von Focal Points, bzw. Verantwortlichen für die Themenführung im In- und Ausland, die Unterstützung von Wettbewerben zu innovativen Vorschlägen usw.
5. In der bilateralen EZ sollte ein gemeinsames Verständnis zwischen BMZ und DO dahingehend erreicht werden, dass die Verantwortung für die Qualitätssicherung in erster Linie bei den DO liegt. Besonderes Augenmerk ist dabei auf *Ziele* und *Indikatoren* zu legen. Hierzu sollten gemeinsame Gender Trainings für Länderverantwortliche in BMZ und DO durchgeführt werden. Den DO gegenüber sind deutliche Signale des Interesses an einer effizienten Umsetzung des Gender-Themas dringend nötig. Dazu gehören auch positive oder negative Kommentierungen, ebenso wie die Berichterstattung der DO an das BMZ bezüglich der Umsetzung des BMZ-Gleichberechtigungskonzeptes.

6. Der Gender-Ansatz bzw. fachliche Gender-Fragen sollten auch in die (summarischen) Ziele und Zielvereinbarungen der Länder- und Regionalreferate integriert werden, um diese in der programmatischen Arbeit zu verankern. Das Engagement für Querschnittsthemen, insbesondere für Gender, sollte in der Kriterienentwicklung für ein monetäres Anreizsystem von Anfang an berücksichtigt werden.
7. Sollte das aktuelle Gleichberechtigungskonzept mit Blick auf die angemerkte Kritik überarbeitet werden, wird empfohlen, es durch einen institutionellen Gender Mainstreaming-Plan zu ergänzen. Dieser Plan trägt zur Operationalisierung und Transparenz der Umsetzung des Gender-Ansatzes bei, wenn er mit klaren Benchmarks (Zeit- und Finanzrahmen und überprüfbare Indikatoren) für alle Abteilungen des BMZ verbunden wird und den neueren fachlichen Stand, den die BMZ-Aktionsprogramme in Teilen spiegeln, berücksichtigt.
8. Das BMZ sollte sich im Partnerdialog, bei der Vorbereitung und Kanalisierung von Vorschlägen für Regierungsverhandlungen, sowie bei der Übernahme von Themenverantwortlichkeit im Fall von Budget- oder Korbfinanzierungen gemeinsam mit anderen Gebern ausdrücklicher als bisher für das Gender-Thema einsetzen und die Themenverantwortung für Gender in bestimmten Partnerländern übernehmen. Zur Stärkung von Gender-Themen in Partnerländern durch die Regionalreferate sollten diese die vorhandenen FZ-Mittel (den "Zuschussplafonds") für Gender besser nutzen (Referat 221); diese Zuschüsse sind entsprechend der Vorgaben für die Mittelverteilung keine Kredite. Sie müssen rechtzeitig beantragt werden.
9. Das BMZ sollte regelmäßige Koordinationstreffen der Gender-ReferentInnen aller DO durchführen und gemeinsame Vorhaben fördern. Überprüft werden sollte auch eine gemeinsame Außendarstellung der deutschen EZ zum Gender-Thema, z.B. in Form einer gemeinsamen Website, gemeinsamer Publikationen und Koordination von Konferenzen. Zusätzlich sollte die Ministerin einmal jährlich über den Stand zur Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes in der entwicklungspolitischen Arbeit im Rahmen eines Gesprächs mit den verantwortlichen Referaten im BMZ und den DO informiert werden.
10. Fortbildungen: Die Verbesserung der Gender-Fachkompetenz sollte in das neue Fortbildungskonzept des BMZ als verbindliches Modul aufgenommen werden. Für die Verankerung sollte auch das Zielvereinbarungssystem ("Bildungsziele") genutzt werden. In der Einführungsfortbildung für neue MitarbeiterInnen sollte Gender-Basiswissen kompakt (mind. eine Stunde) vermittelt werden. Bedarfsabfragen zur Durchführung von Gender-Fortbildungen sollten nicht mehr erfolgen. Vielmehr sollten fachlich anspruchsvolle Gender Trainings zu prioritären Themen (z.B. 'Gender und MDGs', 'Gender Budgets' oder 'Querschnittsthemen in der Budgetfinanzierung') regelmäßig und in Kooperation bzw. arbeitsteilig mit den DO durchgeführt werden und Führungskräfte mit einbeziehen.
11. Die Verfügungs- und Zugriffsmöglichkeiten auf geschlechtsspezifisch disaggregierte Daten und Statistiken (z.B. über die Vergabe von G-Kennungen, Ressourcenverteilung und Teilnehmerzahlen an Fortbildungen) sollten sichergestellt und verbessert werden.

An die KfW Entwicklungsbank:

1. Eine Selbstverpflichtung der Arbeitsteams zur Umsetzung des Gender-Ansatzes ist sehr zu begrüßen und sollte in noch festzulegenden regelmäßigen Abständen erneuert werden. Dabei sollte die Gender-Strategie in einen aus mehreren Phasen bestehenden Langzeitprozess (drei bis vier Jahre in einer ersten Phase) eingebettet werden. Sie sollte regelmäßig,

jeweils nach zwei Jahren, überprüft und mit neuen Benchmarks für weitere Phasen versehen werden. Die Zuständigkeiten für Beratung und Monitoring sollten dafür geklärt sein. Auch die Kosten für die Umsetzung des Gender Mainstreaming-Plans sollten kalkuliert und die Reservierung entsprechender finanzieller Ressourcen eingeplant werden.

2. Bei der Priorisierung von Bereichen für die Umsetzung des Gender-Ansatzes sollte der Mainstream der KfW Entwicklungsbank nicht aus dem Auge verloren werden. Die Schwerpunkte Wirtschaftsförderung, Wassermanagement, Transport und Kommunikation sollten daher besonders in der Gender-Strategie berücksichtigt werden. Neben der Verknüpfung von Gender und Armutsminderung sollten auch andere gesellschaftspolitische Dimensionen des Gender-Themas berücksichtigt werden.
3. Über den Querschnittsaspekt hinaus sollte die Fachlichkeit des Themas institutionell, personell und finanziell besser verankert werden. Das gesamte Portfolio sowie die Finanzbudgets der FZ sollten sich stärker an Kriterien der Gleichberechtigung orientieren. Die für Gender eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen und Instrumente wie Sonderfonds, Aktionspläne, Quoten, Studien sollten sichtbar gemacht und in den Berichten der KfW Entwicklungsbank aufgeführt werden.
4. Die in der Dokumentation zum externen Beratungsprozess 2004 festgehaltenen Empfehlungen sollten weiterhin und vollständig umgesetzt werden. Es werden alle Empfehlungen des Beratungsprozesses unterstützt. Die Gender-Beratung sollte in Form von kontinuierlicher Prozessberatung und fachlicher Begleitung für Teams und Führungskräfte fortgeführt werden. Die dafür notwendigen Mittel sollten aus dem Betriebsmittelfonds beantragt werden. Das BMZ sollte die Verwendung dieser Mittel für weitere längere Phasen der Prozessbegleitung für Gender Mainstreaming unterstützen.
5. Die konzeptionelle Berücksichtigung des Gender-Themas sollte bereits aus der Kurzstellungnahme hervorgehen bzw. zum Zeitpunkt der Abstimmung über diese zwischen BMZ und KfW Entwicklungsbank eingebracht werden. Für die Auswahl der GutachterInnen sollte auch Gender-Kompetenz abgefragt und für die Terms of Reference der Feasibility Studien sollten Zielgruppen- und Trägeranalysen angefordert werden.
6. Die KfW sollte prüfen, in welchen Ländern und Regionen spezifische Frauen- und Gender-Vorhaben für die deutsche FZ sinnvoll sein könnten.

An die GTZ:

1. Vordringlich sollte die Unternehmensstrategie Gender überarbeitet und fortgeschrieben werden. Bei der Zielmarke „Frauen in Führungspositionen“ sollte eine Angleichung des Gleichstellungsziels – wie in der Betriebsvereinbarung festgehalten und unter Verweis auf diese – erfolgen. Im Sinne einer verbesserten Handlungs- und Wirkungsorientierung sollte außerdem eine stärkere Operationalisierung des zentralen Zieles „Frauen und Männer ziehen den gleichen Nutzen aus dem entwicklungspolitischen Beitrag der TZ“ durch Indikatorenbildung erfolgen. Nach Verabschiedung der überarbeiteten G-Kennungen bieten diese eine gute Möglichkeit, alle Maßnahmen der TZ quantitativ und qualitativ differenziert zu erfassen und die Zielannäherung zu überprüfen.
2. Es sollte eine Absicherung der institutionellen Verankerung von Gender Mainstreaming-Aufgaben und von Gender-Fachlichkeit in der GTZ durch eine hausinterne Überprüfung stattfinden. Dabei sollte die Frage, ob es sinnvoll oder möglich ist, eine Stelle mit Verantwortung für die Umsetzung und Überprüfung der Unternehmensstrategie Gender als Querschnittsaufgabe im Stab zu schaffen und darüber hinaus eine oder mehrere Gender-Fachstelle(n) auf Bereichsebene, in einer abteilungsübergreifenden Veranstaltung, unter

Beteiligung des erweiterten Gender-Teams und der SV mit Gender-Schwerpunkt sowie der Fachplanerin Gender erörtert werden. In jedem Fall muss die Zuständigkeit für die Umsetzung der Gender-Strategie im gesamten Betrieb geklärt und benannt werden.

3. Gemeinsam mit dem BMZ muss die Themensicherung nach Ablauf der SV sichergestellt werden. Welche anderen Ressourcen können für die – zumindest mittelfristige Fortführung bestimmter Fachthemen genutzt werden (z.B. der Studien- und Fachkräftefonds)? Der schleichende Abbau von G2-Projekten sollte überprüft werden: Welche Möglichkeiten gibt es für die TZ, sie in der Durchführung der Schwerpunktsetzung zu erhalten bzw. zu integrieren?
4. Qualitätsmanagement: In der Wirkungsorientierung und in den dafür er- und überarbeiteten Instrumenten ist eine größere Integration von Gender erforderlich: Mit den G-Kennungen sollte auch AURA dahingehend überarbeitet werden, dass die verengende Zuordnung von Gender zu den „sozio-kulturellen Wirkungen“ revidiert und Gender aufgewertet wird. Diese Kategorisierung greift zu kurz und kann die politische, wirtschaftliche und soziale Dimension ungleicher Geschlechterverhältnisse nicht erfassen. Die stark eingeschränkten Zugänge und Kontrollmöglichkeiten eines Geschlechts zu gesellschaftlichen und natürlichen Ressourcen, Rechten und Handlungsspielräumen sind kein kulturelles Phänomen.
5. Genderorientiertes Wirkungsmonitoring sollte in den dafür zentralen Instrumenten (AURA, G-Kennungen) und strategischen Verfahren (Unternehmensziele, EFQM) gestärkt und nachhaltig verankert werden. So sollte geprüft werden, ob das aktuelle Unternehmensziel 2005 „Wirkungsorientierung“ auch mit einem genderorientierten Indikator verknüpft werden kann, um ex-post überprüfen zu können, inwieweit Gender berücksichtigt wurde. Bei der Professionalisierung des Erstellens von Angeboten sollten die hier diskutierten, kritischen Gender-Aspekte von Instrumenten und Verfahren der Angebotserstellung frühzeitig in Aus- und Fortbildung vermittelt werden.
6. Die GTZ könnte aufgrund ihrer vergleichsweise vielfältigen Personalkapazitäten und Expertise im Bereich Gender eine führende Rolle bei der Stärkung und Intensivierung der Vernetzung und interinstitutionellen Kooperation zum Thema in der deutschen EZ einnehmen. Sie sollte (öfter als bisher) offene Runde Tische und Fachdiskussionen zu den Themen organisieren, in denen sie eine Reputation erworben hat, wie z.B. Gender und Pro-Poor-Growth, und in die auch die internationalen Diskurse, z.B. aus dem DAC Gender Network, einfließen.

An den DED:

1. Die Verantwortung für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts und für GM liegt sowohl bei den Führungskräften des DED im In- und Ausland als auch als Gemeinschaftsaufgabe bei allen MitarbeiterInnen. Für die fachliche Weiterentwicklung und das Monitoring sind zugleich – nicht alternativ – spezialisierte Gender-Fachkräfte nötig. Daher sollte sich die Geschäftsleitung des DED bemühen, Gender als Fachthema und als Querschnittsthema strukturell und personell im In- und Ausland zu verankern. Trotz der laufenden Stellenkürzungen wird eine Vollzeit-Referentenstelle in der Zentrale des DED als Stabstelle für Gender unbedingt benötigt. Diese Stabstelle sollte mit ausreichenden Kompetenzen für Gender als Fach- und als Querschnittsthema, für eine direkte Zusammenarbeit mit allen Abteilungen und Ebenen im In- und Ausland, für die interinstitutionelle Koordination mit anderen deutschen und internationalen Organisationen ausgestattet werden. Das institutionelle Mandat für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts und für Gender Mainstreaming im DED sowie die Zuständigkeiten und Verbindlichkeit von Instrumenten und Vorgehensweisen sollten eindeutig geklärt sein.

2. Die „Leitlinie für Gender und Frauenförderung“ des DED sollte im Prinzip beibehalten und unter Berücksichtigung des Gleichberechtigungskonzepts des BMZ sowie des neuen Gleichstellungsgesetzes der Bundesregierung aktualisiert werden. Für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts sollten außerdem Finanzmittel für Studien, Gutachten und externe Beratungseinsätze zur Verfügung gestellt werden.
3. Die Bildung einer AG mit VertreterInnen der Geschäftsleitung, sowie aller Abteilungen zur Erarbeitung eines institutionellen GM-Plans unter Teilnahme der GBA wird empfohlen. Die Vergabe eines längerfristigen externen Beratungsauftrags zur Unterstützung des institutionellen Gender Mainstreaming-Prozesses sollte ins Auge gefasst werden. Das Prinzip der Selbstverpflichtung der unterschiedlichen Abteilungen wird empfohlen. Die Unterstützung der Geschäftsleitung für die Arbeit und Beschlüsse dieser AG von Anfang an ist ausschlaggebend für die Akzeptanz des GM-Plans und dessen Umsetzung.
4. Die Steuerungs- und Monitoringfähigkeit für das Querschnittsthema und für frauen- und genderspezifische Maßnahmen im DED sollte systematisch aufgebaut werden. Dafür sind die Einführung eines Indikatorensystems sowie einer systematischen geschlechtsspezifischen Berichterstattung auf allen Ebenen wichtige Grundvoraussetzungen. Eine Verbesserung der Qualitätskontrolle zum Grad der Umsetzung des Gender-Ansatzes als Fach- und als Querschnittsthema ist notwendig. Es werden nicht nur verbesserte Instrumente benötigt, sondern auch klare Verantwortlichkeiten und Zeitbudgets für deren systematische Auswertung und Berücksichtigung bei künftigen Maßnahmen und Planungsprozessen. Das EFQM sollte durch die Aspekte ‚Gender‘ und ‚Empowerment‘ ergänzt werden, und positive Ansätze, wie in der Bildungsarbeit im Inland, sollten als good practice-Beispiele des DED bekannt gemacht werden.
5. Die Einrichtung von Quoten zur Sicherung der Ressourcen für spezifische Gender-Maßnahmen in jeder Region, für Gender-KoordinatorInnen im Ausland in allen Kontinenten sowie für die Sicherstellung der Themenführerschaft in allen Ländern und der Themenverantwortlichkeit in allen Abteilungen in der DED-Zentrale sowie in allen Partnerländern wird empfohlen. Die Themenführerschaft für Gender sollte über die allgemeine Verantwortung bei den LandesdirektorInnen hinaus bei einer weiteren Person verbindlich festgelegt werden.
6. Gender- und Frauenfördermaßnahmen müssen in allen Schwerpunkten möglich sein. Die Geschäftsleitung des DED sollte hierzu eine eindeutige Stellungnahme abgeben und diese auch im BMZ einbringen.

An InWEnt:

1. Grundsätzlich gilt: Die institutionelle Verankerung von Gender sollte nicht nur als Querschnittsthema erfolgen (Gefahr fehlender Fachlichkeit). Zu prüfen wäre, inwiefern es möglich ist, eine Stelle für Gender im Stab, zur Einführung und befristet, zu schaffen, welche anschließend in eine Fachabteilung überwechselt. Ein Zielvereinbarungssystem dient ebenfalls der institutionellen Verankerung von Gender. Obwohl in den Gesprächen kaum thematisiert, sollte diese Möglichkeit im Rahmen der Bestandsaufnahme eingehend geprüft und zur Integration von Gender genutzt werden.
2. Die Anforderungen und Unterstützungserwartungen an das BMZ für den GM-Prozess sollten offen gelegt und explizit vermittelt werden. Dafür ist eine stärkere Vernetzung und Kooperation mit den anderen Institutionen deutscher EZ nötig. Zunächst sollte die Mitarbeit an der Fortsetzung der interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der G-Kennungen aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte die jährlich von InWEnt ausgerichtete Sommer-Universität, "Feldafinger Sommertage", in 2006 für eine intensive

Diskussion um den Stellenwert von Querschnittsthemen im Allgemeinen und Gender im Besonderen in der internationalen EZ genutzt werden.

3. Ab dem laufenden Jahr sind Schulungen und Fortbildungen zu Evaluierungsinstrumenten (v.a. mit Blick auf die Wirkungsorientierung) geplant. Es wird geraten, davon eine dezidiert zu Gender-Tools in MuE-Prozessen durchzuführen, während die allgemeine Fortbildungsreihe dahingehend überprüft werden sollte, ob gender-sensible Methoden Bestandteil sind. Zu empfehlen ist darüber hinaus, das interne Abfrageraster für die Bestandsaufnahme von Gender-Kompetenzen im Programmbereich als ein Standardinstrument in PRiME zu integrieren.
4. In der für Wissen und Fortbildung zuständigen Institution InWEnt sollte überprüft werden, inwieweit die vorgesehenen Fortbildungen für MitarbeiterInnen zum Themenfeld Gender verpflichtend oder optional sind. Dabei sollten zukünftig insbesondere Verknüpfungen zu Makrothemen aufgenommen werden.
5. Eine systematische Bestandsaufnahme aller bereits vorhandenen Trainingsmaterialien sollte in naher Zukunft dazu führen, dass diese allen Programmbereichen bereits für die Planung zur Verfügung stehen. Doch auch die Entwicklung institutions- und sektorspezifischer Handreichungen (Guidelines) zu „Gender und“-Themen ist nötig; dies kann nur nach Antrag durch das BMZ erfolgen, sollte aber in Kooperation, z.B. mit der GTZ geschehen, um auf vorhandene Erfahrungen zurückzugreifen.
6. In der V-EZ sollte a) die Einführung eines Zielkorridors mit einer Zeitmarke für den Anteil weiblicher Teilnehmer (z.B. 40-55 % bis 2008) und b) die verbindliche Einführung eines Moduls zu „Globalisierung bzw. globaler Strukturpolitik und Gender“ im Trainingskurs „Geschlechterdifferenzierung und geschlechtsspezifische Analyse in der EZ“ in Betracht gezogen werden.

1. Einleitung

1.1 Hintergrund, Zielsetzung und Fragestellungen der Evaluierung

Hintergrund

Das 1997 verabschiedete und 2001 überarbeitete Gleichbeteiligungskonzept des BMZ erklärt den Gender-Ansatz mit den beiden zentralen Elementen *Gender Mainstreaming* und *Empowerment* von Frauen sowohl für die Politik des BMZ als auch für seine technischen und finanziellen Durchführungsorganisationen (hier: GTZ, DED, InWEnt und KfW) für verbindlich. Das BMZ hat sich in den vergangenen Jahren bemüht, Gender auf der Policy-Ebene und in den Politikinstrumenten zu verankern.

Bezogen auf die Durchführungsebene wurde in der 1999 veranlassten „Serienevaluierung über die geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppen“ in ausgewählten Maßnahmen des BMZ in Afrika festgestellt, dass Frauen zwar immer häufiger ausdrücklich als Zielgruppe genannt werden, sie jedoch nicht hinreichend entscheidungsrelevant und gleichberechtigt an Vorhaben – und damit allgemein am Entwicklungsprozess – beteiligt werden.¹

Andere, seit 2000 intern veranlasste Überprüfungen der im BMZ und in den Durchführungsorganisationen (DO) entstehenden strategischen Politikinstrumente (z.B. Schwerpunktstrategiepapiere oder Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs) kamen zu ähnlichen Ergebnissen²: Es klafft eine Lücke zwischen der politischen Zielvorgabe und in Konzeptpapieren dokumentierten Willenserklärung zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter einerseits und der tatsächlichen praktischen Umsetzung des doppelgleisigen Ansatzes in den jeweiligen Institutionen andererseits.

Zielsetzung

Mit der vorliegenden thematischen Evaluierung soll überprüft werden, ob diese Kluft zwischen Theorie und Praxis weiterhin besteht. Durch eine aktuelle Bestandsaufnahme zur Umsetzung des BMZ-Gleichbeteiligungskonzeptes in den zentralen Institutionen der deutschen staatlichen EZ soll sie konkretisiert werden.

Die Überprüfung der Verankerung von Gender Mainstreaming und der Umsetzung des Gleichbeteiligungskonzeptes wird voraussichtlich in zwei Phasen stattfinden. In der hier vorgestellten ersten Phase der Evaluierung ging es darum, die Umsetzung des BMZ-Gleichbeteiligungskonzeptes in den Institutionen der deutschen staatlichen EZ zu überprüfen und Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren sowie Gender Mainstreaming-Prozesse, deren bereits erzielte Erfolge und Engpässe auf der institutionellen, der politischen und der operativen Ebene (institutioneller Praxis) zu identifizieren und in Hinblick auf Abbau von Blockaden auszuwerten.

Die Bestandsaufnahmen im BMZ, in der GTZ und KfW, bei InWEnt und im DED schließen mit zentralen Empfehlungen, die dazu beitragen sollen, den doppelten Ansatz des Gleichbeteiligungskonzeptes institutionell zukünftig (besser) zu verankern und Gender Mainstreaming in den ausgewählten EZ-Institutionen effektiver zu gestalten. Dabei orientieren sie sich zwar an den gegebenen, eng gesteckten institutionellen und politischen Rahmenbedingungen; z.B. der Ressourcenknappheit und der einschneidenden Kürzung von Barmitteln. Gleichwohl enthalten sie bewusst auch Forderungen, die ein Engagement in den Institutionen verlangen, welches sich nicht von Sachzwängen blockieren lässt.

¹ Ausgewertet wurden die Evaluierungen von elf Einzelvorhaben, davon drei FZ- und acht TZ-Vorhaben, die bis 1999 in Tansania, Marokko und Tunesien umgesetzt wurden (BMZ 2000).

² Vgl. hierzu die Literaturliste und die Kategorisierung des vorliegenden Materials, insbesondere die Studien und Arbeitspapiere von GTZ, KfW und DIE.

Die vorliegende Evaluierung beruht auf drei Elementen:

1. Einschätzung der politischen Vorgaben des BMZ und ihrer Umsetzung in den politischen Leitbildern der Durchführungsorganisationen sowie der aus den institutionellen Prozessen hervorgehenden „Produkte“ (Policy Papers, Strategiepapiere, Projekte und Programme);
2. Vergleich des politischen Anspruchs und der Eigendarstellung der Gender-Policy in den Durchführungsorganisationen;
3. Untersuchung der für die Umsetzung des politischen Anspruchs tatsächlich zur Verfügung stehenden institutionellen Strukturen, Verantwortlichkeiten und Ressourcen.

Im Sinne des Auftrags ist die Evaluierung im Wesentlichen eine Analyse der Engpässe im System. Dennoch wurde versucht, nicht allein die Defizite zu betonen, sondern die institutionellen Knotenpunkte herauszukristallisieren, an denen sich die politisch-strategische „Verdunstung“ der Verpflichtung zum Gender Mainstreaming im System festmachen lässt. M. a. W. handelt es sich – in weiten Bereichen – um eine *policy analysis* der systemisch begründeten *policy evaporation*.³ Der Vergleich der realen Vorbedingungen und Vorgehensweisen mit den politischen Vorgaben ermöglicht es, Potenziale und good practice-Beispiele zu identifizieren.

Fragestellungen und Aufbau des Gutachtens

Die zentralen Fragestellungen des BMZ (s. Terms of Reference, Anhang A) beziehen sich im Fragenkomplex 1 auf die konzeptionelle und institutionelle Grundlage der Gender-Politik in den ausgewählten Institutionen (Gender Mainstreaming als Prinzip) und die Überprüfung der Verankerung der in den jeweiligen Institutionen geltenden Gender Mainstreaming-Richtlinien, Vereinbarungen und Konzepte in den EZ-Organisationen (z.B. Zuständigkeiten beim Personal).

Mit dem zweiten Fragenkomplex wird der politische Anspruch überprüft, inwieweit das Ziel, die Gleichberechtigung der Geschlechter mittels des doppelgleisigen Ansatzes (Gender Mainstreaming und Empowerment) zu erreichen und die Geschlechterperspektive in alle sektoralen und übersektoralen Bereiche sowie alle Phasen entwicklungspolitischer Planung und Politik zu integrieren, bislang in den zu untersuchenden Institutionen umgesetzt wurde (Qualitätssicherung). Die Bestandsaufnahme fokussiert die institutionelle Prozessqualität und praktische Ergebnisse. Im Vordergrund beider Fragenkomplexe (Kapitel 3 des Gutachtens) steht die bilaterale EZ.

Da die Umsetzung von Gender Mainstreaming als Prinzip und vom Gleichberechtigungskonzept als politischer Vorgabe in die operative Praxis nicht umfassend für alle Prozesse in jeder der fünf Institutionen erfasst werden kann, wurde eine signifikante Auswahl von zentralen Arbeitsvorgängen, Schlüsselprozessen und/oder Politikinstrumenten getroffen. Von besonderer Bedeutung erwiesen sich diejenigen Prozesse und Instrumente, in die das BMZ und die DO involviert sind (z.B. der Politikdialog in Regierungsverhandlungen, Programm- und Maßnahmenplanung über Kennungen, Angebote und Prüfberichte). In einem weiteren Abschnitt wird der Frage der Qualitätskontrolle von Gender Mainstreaming bei allen fünf Organisationen hinsichtlich der Zuständigkeit, Umsetzung und Effizienz nachgegangen.

³ Diese politische Verflüchtigung des Gender-Ansatzes in den diversen Etappen politischer Strategiebildung und institutioneller Mainstreaming-Prozesse ist ein immer wieder kehrendes Resultat neuerer Untersuchungen zur internationalen EZ. D.h., in den politischen Grundlagenpapieren steht es heutzutage außer Frage, dass Gender-Aspekte – oft auch in differenzierter Ausführlichkeit und politischer Genauigkeit – berücksichtigt und integriert werden. Viele Policy Papers spiegeln die langjährigen Debatten und Erkenntnisse zu Gender in nahezu allen Themenbereichen und Sektoren wider. Bei der Herausbildung politischer Strategien (inkl. Indikatorenbildung, z.B. in PRSPs oder Länderstrategiepapieren der Geber) und der anschließenden Umsetzung im Politikdialog, in den Programmen vor Ort, werden Gender-Aspekte oftmals an den Rand gedrängt und allenfalls noch durch rhetorische Verweise bedient. Der Begriff der Verdunstung geht zurück auf die afrikanische Soziologin Sarah Longwe, die von der „Verdunstung feministischer Anliegen im patriarchalischen Kochtopf“ spricht.

Um zu unterstreichen, dass es sich beim Gender-Ansatz und Gender Mainstreaming nicht allein um formal-rechtliche Gleichstellung und Aufstiegsförderung von Frauen innerhalb des Betriebs handelt, sondern um eine politische Strategie sowie um thematische Fachlichkeit, werden innerbetriebliche Gleichstellungsfragen für die jeweiligen Institutionen in einem separaten Abschnitt behandelt.

Der dritte Fragenkomplex der ToR rückt die multilaterale EZ in den Mittelpunkt und greift eine zentrale Kritik vorliegender Untersuchungen auf. Diese zeigen, dass Genderfragen in den Politikbereichen der Makroebene und in international koordinierten Prozessen globaler Strukturpolitik, insbesondere in der Makroökonomie (Entwicklungsfinanzierung und Entschuldung) und der Welthandelspolitik (WTO, Agrarpolitik) kaum berücksichtigt werden. Im vierten Kapitel des Gutachtens werden deshalb exemplarisch Ansatzpunkte zur möglichen Einflussnahme deutscher EZ auf die Weltbank als multilaterale Organisation (4.1) und im Themenfeld Welthandel (4.2) identifiziert.

Kapitel fünf stellt institutionsübergreifende Schlussfolgerungen vor (Lessons Learnt; 5.1), die aus der Evaluierung gezogen werden können. Vor dem Hintergrund allgemeiner Rahmenbedingungen in der EZ werden perspektivische Handlungsmöglichkeiten für die effektivere Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes und Gender Mainstreaming aufgezeigt (5.2). Die abschließenden Empfehlungen zielen auf die Durchführung einer zweiten Erhebungsphase (5.3), in der die Durchführung, Umsetzung und Wirkungen von Gender-Vorhaben im Vordergrund stehen sollten.

1.2 Vorgehensweise und Methoden

Das als Querschnittsevaluierung angelegte Gutachten entstand in zwei zentralen Auswertungsschritten. Der erste basierte auf der Sammlung, Sichtung und Kategorisierung vorliegenden Materials aus den jeweiligen Institutionen (Sekundäranalyse). Der konzeptionellen Zuordnung lagen folgende Leitfragen zu Grunde: Welche politischen Vorgaben gibt es? Wie ist die Gender-Strategie der jeweiligen Institution zu kennzeichnen, welchen Ansatz verfolgt sie? Welche institutionellen Richtlinien zur Gleichstellung liegen vor?

In einem zweiten Schritt erfolgte die Vorbereitung der empirischen Erhebungsphase durch Abstimmung der Leitfragen für Einzelinterviews und Erstellen von Leitfäden für Gruppengespräche in den fünf Institutionen. Letztere wurden, wo möglich, z.B. mit dem für das Gender-Thema verantwortlichen Team oder den VertreterInnen von Regional- und Sektorreferaten geführt. Durchgehend handelte es sich um qualitative Erhebungsmethoden, wie semi-strukturierte oder offene Leitfaden-Interviews und ExpertInnengespräche (s. Anhang B).

Der vorliegende Evaluierungsbericht wurde von den freien entwicklungspolitischen Gutachterinnen Dr. Birte Rodenberg und Dr. Angela Meentzen erstellt. Eine vergleichsweise hohe Übereinstimmung des fachlichen Hintergrunds ermöglichte im Untersuchungsverfahren eine sinnvolle Arbeitsteilung dahingehend, dass nicht alle Interviews und Gespräche gemeinsam durchgeführt wurden und die zu untersuchenden Institutionen aufgeteilt wurden. Die Federführung für InWEnt und die GTZ lag bei Dr. Rodenberg (Berichtskoordination), für die KfW und den DED bei Dr. Meentzen.

Der begrenzte Zeitrahmen, der für die Interviewphase zur Verfügung stand, erforderte eine ebenso begrenzte wie möglichst strategische Auswahl der GesprächspartnerInnen. Diese erfolgte in Absprache mit dem BMZ und den genannten Ansprechpersonen in den DO. Sie wurde im Laufe der Interviewphase nach Bedarf aktualisiert und ergänzt (vgl. Anhang C). Ein wichtiges Kriterium der Auswahl bestand darin, nicht nur die für Gleichstellung, das Fachthema Gender und andere Querschnittsthemen Verantwortlichen (meist Frauen) zu kontaktieren, sondern ebenso Führungskräfte und das leitende Management – und damit auch ausdrücklich Männer – einzubinden. Von zentraler Bedeutung für die Fragestellung waren ebenfalls die Gespräche mit

Verantwortlichen aus den Bereichen der Organisationsentwicklung und des Qualitätsmanagements. Diese Herangehensweise stieß teilweise in den Durchführungsorganisationen auf Unverständnis und Widerstand. Vermittelt als Zeit- und Ressourcenengpass bei den Angesprochenen, wurde insbesondere von den zuletzt genannten Personengruppen auf die Gender-Verantwortlichen verwiesen oder aber der Termin kurzfristig an die als „gender like-minded“ bekannten MitarbeiterInnen (in der Mehrzahl Frauen) der durch- und ausführenden Ebene delegiert. Einige dieser Reaktionen auf Gesprächsanfragen reflektierten einen geringen Stellenwert, der dem Thema beigemessen wird. Darüber hinaus wurde die Unkenntnis des Gender Mainstreaming-Prinzips deutlich, das die Umsetzung des Gender-Ansatzes sowohl als Management- als auch als Gemeinschaftsaufgabe definiert.

Als ein weiteres Problem erwies es sich in den DO, dass die Ankündigung einer Evaluierung als Kontrolle vom BMZ empfunden, aber nicht als eine Chance des Monitorings gesehen wurde, die eigenen Fortschritte im Gender Mainstreaming zu überprüfen. In zwei DO wurde der ungünstige Zeitpunkt hinterfragt, da man – wie im FZ-Bereich der KfW – gerade einen mehrmonatigen, intensiven Beratungsprozess zur Verankerung des Themas abgeschlossen hatte oder aber – wie bei InWEnt – mitten in einer umfassenden Organisationsentwicklung steckt und vielfach nur auf Baustellen und Absichten verweisen konnte. Auf der anderen Seite hat bereits die Ankündigung der Evaluierung interne Prozesse zur Überprüfung und Verbesserung des institutioneninternen GM ausgelöst oder beschleunigt.

Nicht alle wichtigen Aspekte eines Mainstreaming-Prozesses konnten in der Evaluierung ausreichend beleuchtet werden, darunter die Weiterentwicklung von Empfehlungen in Bezug auf Prioritätensetzung und Phasenabfolge des Gender Mainstreaming in den jeweiligen Institutionen. Auch die Frage der tatsächlich für das Thema bereit gestellten finanziellen Ressourcen sowie die Identifikation geeigneter Instrumente für institutionen-übergreifende Maßnahmen konnten nur angerissen, nicht tief genug behandelt werden.

2. Gender Mainstreaming: Verständnis und Bedeutung

Gender Mainstreaming verfolgt den Ansatz, Geschlechtergerechtigkeit (*Gender Equality*⁴) von vornherein zum zentralen Bestandteil aller Vorhaben zu machen. Es ist als ein gesamtgesellschaftliches Anliegen zu verstehen, „um zum Fortschritt, zu Demokratie und Pluralismus beizutragen“ (EU 1998).

Auf institutioneller Ebene bezieht sich Gender Mainstreaming auf das Leitbild, Hauptziele, Strukturen und Vorgehensweisen sowie auf alle Vorhaben und kann mit unterschiedlichen geschlechterpolitischen Ansätzen verknüpft werden. Dabei steht insbesondere die Planungsphase im Vordergrund, um Ziele, Strategien und Ressourcenverteilung von Anfang an zu beeinflussen und auf diese Weise Fortschritte auf dem Weg zur Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen. Mainstreaming ersetzt jedoch keine spezifischen Fördermaßnahmen (Empowerment), sondern ist ein zusätzliches Prinzip.

Gender Mainstreaming wird ausdrücklich als ein administrativer Top Down-Prozess verstanden, in dem die politische Verantwortung für die Umsetzung bei den Führungskräften liegt.⁵ Die Umsetzung

⁴ Weitere Begriffsklärungen im Anhang, Abschnitt D.

⁵ „Gender Mainstreaming bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vornherein regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt. (...) Mainstreaming (englisch: „Hauptstrom“) bedeutet, dass eine bestimmte inhaltliche Vorgabe, die bisher nicht das Handeln bestimmt hat, nun zum zentralen Bestandteil bei allen Entscheidungen und Prozessen gemacht wird. Gender Mainstreaming ist damit ein Auftrag an die Spitze einer Verwaltung, einer Organisation, eines Unternehmens und an alle Beschäftigten,

als solche ist eine Gemeinschaftsaufgabe aller Beschäftigten und nicht an GenderspezialistInnen zu delegieren. GM kommt jedoch nicht ohne Teams von Gender-Fachkräften aus, die für die Beratung, Begleitung und die regelmäßige Auswertung bereits erzielter Fortschritte zuständig sind.

Gender Mainstreaming setzt die Bündelung einer ganzen Reihe von Vorgehensweisen und Instrumenten voraus und ist daher nicht mit gelegentlichen Fortbildungsveranstaltungen zum Gender-Thema allgemein zu verwechseln. Vielmehr ist die Kombination verschiedener Schritte erforderlich, die sinnvoll aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen müssen. Nur so können Synergieeffekte erzielt werden, die zu nachhaltigen Veränderungen im Sinne eines effektiven Gender Mainstreaming führen. Ein kohärentes Maßnahmenbündel ist am besten in Form von institutionellen Gender Mainstreaming-Plänen mit klaren Zielsetzungen und Zeitrahmen und unter Beteiligung aller MitarbeiterInnen breitenwirksam und dauerhaft zu verankern. Sie stellen zugleich ein wichtiges Element der Personalentwicklung dar.

In der praktischen Umsetzung ist allerdings auch zu beobachten, dass die „Verpflichtung zur Integration von Gender in den Mainstream“ als Neutralisierung der Geschlechterfrage missverstanden wird. Für Gender Mainstreaming als einen analytisch differenzierten wie systematischen Ansatz zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse institutioneller (Entwicklungs-)Politik sprechen demgegenüber drei Gründe:

- GM befördert Gender-Fragen und soziale Fragen vom Rand politischer Diskussionen ins Zentrum: Eine eher vertikale, in gesonderten Einheiten verankerte Frauenpolitik in den Institutionen wird abgelöst durch eine horizontale, den gesamten Politikrahmen und das Prozedere beeinflussende Planung (so genanntes *change management*).
- Es entstehen neue politische Instrumente: Zur Einschätzung institutioneller Rahmenbedingungen und der Wirksamkeit politischer Maßnahmen wurden zahlreiche Instrumente und Techniken entwickelt, wie 'Gender Analysis', 'Gender Impact Assessment', 'Gender Indicators', 'Gender Audit', 'Gender Training'.
- Das innovative Potenzial dieser Instrumente liegt darin, dass sie Idee und Ziel einer komplexen sozialen und politischen Frage in eine rationale Sprache des Organisationsmanagements übersetzen, d.h.: „Gender Mainstreaming links an 'irrational', transformative social movement goal – the end of sexual inequality – to rational public administrative tools“.⁶

Gleichstellung

Das deutsche Bundeskabinett beschloss am 23.6.1999 die „Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Leitprinzip der Bundesregierung und die Umsetzung des Gender Mainstreaming“.

Im Jahre 2001 wurde das neue „Gesetz zur Gleichstellung von Frauen und Männern“ verabschiedet. Obwohl das Gesetz vor allem die Befugnisse und den Einsatz von Gleichstellungsbeauftragten in staatlichen Institutionen erweitert und den Begriff des Gender Mainstreaming nicht ausdrücklich verwendet, heißt es, dass *„alle Beschäftigten, insbesondere auch solche mit Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben, verpflichtet [sind], die Gleichstellung von Frauen und Männern zu fördern. Diese Verpflichtung ist als durchgängiges Leitprinzip in allen Aufgabenbereichen der Dienststelle sowie auch bei der Zusammenarbeit von Dienststellen zu berücksichtigen“* (§2).

die unterschiedlichen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern in der Struktur, in der Gestaltung von Prozessen und Arbeitsabläufen, in den Ergebnissen und Produkten, in der Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit, in der Steuerung von vornherein zu berücksichtigen, um das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern effektiv verwirklichen zu können.“ Aus: Gender Mainstreaming. Was ist das? (BMFSFJ 2003)

⁶ Woodward (2001), S. 12.

Diese Vorschrift geht auf der Bundesebene einher mit der personellen und finanziellen Absicherung von Gleichstellungsmaßnahmen, die sich auf Personalpolitik und Arbeitsbedingungen in den jeweiligen Behörden sowie auf Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und auf die Frage der sexuellen Belästigung konzentrieren. Die Gleichstellungsbeauftragten verfügen im Allgemeinen in den Institutionen über eine hierarchisch hohe Anbindung und über rechtlich klar definierte und abgesicherte Stellen. Gleichstellung ist für Gender Mainstreaming eine wichtige Voraussetzung und gilt international als Teil des Gender Mainstreaming, auch wenn mehr Frauen in Führungspositionen noch kein Garant für eine bessere inhaltliche Umsetzung des Gender-Themas sind. In Deutschland ist jedoch eine starke formale Trennung zwischen den beiden ineinander greifenden Leitprinzipien zu beobachten, die unbeabsichtigte Konsequenzen zur Folge hat:

- Gleichstellung ist in deutschen Institutionen viel bekannter als Gender Mainstreaming und wird häufig mit GM gleichgesetzt
- Der Schwerpunkt auf Gleichstellung kann Widerstände und Konkurrenzsituationen zwischen Frauen und Männern verstärken und eine stärkere Beteiligung, Verantwortung und Berücksichtigung von Männern an und in GM-Prozessen erschweren.
- Weiterführende Überlegungen zu inhaltlichen und konzeptionellen Verknüpfungen von Gender mit anderen Politikansätzen und Schwerpunkten geraten in den Hintergrund.

Was ist Gender Kompetenz?

Eine wichtige Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Gender Mainstreaming ist „Gender-Kompetenz“. Sie setzt sich aus drei Elementen zusammen⁷:

1. Wollen: Es ist eine Motivation vorhanden, auf die Ziele der Gleichstellung und Gleichberechtigung der Geschlechter hinzuarbeiten. Dazu bedarf es der Sensibilität für (mögliche) Diskriminierungsstrukturen in den Geschlechterverhältnissen.
2. Wissen: „Gender“ wird als soziale Kategorie in seiner Komplexität verstanden, grundlegende Erkenntnisse aus der Frauen- und Geschlechterforschung sind bekannt, und konkretes Sachwissen zu spezifischen Gender-Aspekten und Sachthemen ist vorhanden. Geschlechtsspezifische Daten liegen vor oder Lücken sind bekannt.
3. Können: Gender Mainstreaming ist als Strategie bekannt, ebenso wie die zentralen GM-Instrumente (z.B. Gender-Analyse) und werden im Arbeitskontext angewendet.

⁷ Die Definition wurde weitgehend übernommen vom GenderKompetenzZentrum, Berlin (www.genderkompetenz.info).

3. Zur Umsetzung des Gender-Ansatzes in der deutschen bilateralen EZ: Chancen und Grenzen

Seit mehreren Dekaden sind Maßnahmen zur Stärkung von Frauen und zur Förderung ihrer Gleichberechtigung integraler Bestandteil der staatlichen deutschen EZ. Dass sich die entwicklungspolitischen Institutionen in neueren Konzepten und Leitlinien zur globalen Strukturpolitik auch verstärkt für die Bekämpfung von sozialer Ungleichheit und geschlechtsspezifischer Diskriminierung aussprechen, ist zum einen auf die Weiterentwicklung der internationalen Programmatik zurückzuführen: Diese nimmt seit Ende der 90er Jahre von den eng gefassten Zielen einer Entwicklungsökonomie Abstand und hat stattdessen zunehmend Fragen zur globalen sozialen Entwicklung und umfassenden Armutsbekämpfung sowie Rechtsansätze aufgegriffen. Zum anderen spiegelt der programmatische Wandel auch die Weiterentwicklung der frauen- und genderspezifischen Konzepte: vom Ansatz der Frauenförderung (WID) zum Gender und Entwicklungs-Ansatz (GAD).

Gleichwohl zeigt sich in der operativen Praxis und trotz des wiederholt geäußerten Commitments der Führungskräfte in den fünf untersuchten entwicklungspolitischen Institutionen eine Kluft zwischen den Konzepten zur Stärkung der Frauen- und Geschlechterpolitik in der EZ und der Realität der Umsetzung in der Programmarbeit und bei den Politikinstrumenten. Wo diese, aber auch die positiven Ansätze („good-practice-Erfahrungen“) liegen, wird in den folgenden Abschnitten zu den jeweiligen EZ-Organisationen aufgezeigt.

3.1 Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Die Entwicklungszusammenarbeit des BMZ folgt den Leitbildern der Friedenssicherung, Armutsbekämpfung und der Mitgestaltung einer menschenwürdigen, gerechten und nachhaltigen Globalisierung.⁸ Diese übergeordneten politisch-ethischen Ansprüche bedeuten ein Selbstverständnis des BMZ, das als Transmissionsriemen bzw. als Botschafterin von Idealen und Werten wirkt. In Bezug auf seine Steuerungsaufgabe der deutschen EZ kommt dem BMZ gegenüber den Vorfeld- und Durchführungsorganisationen eine Vorbildfunktion dahingehend zu, diese Ansprüche zu vertreten und anzuwenden.

Im Rahmen dieser Verpflichtungserklärung zu einer ganzheitlichen Entwicklungspolitik, die „Phasen der kalten Globalisierung verhindern“⁹ und zum Empowerment der Menschen in Partnerländern beitragen will, gilt der strukturellen Benachteiligung und Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Alter, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit ein besonderes Augenmerk. Insbesondere in der Armutsbekämpfung betont das BMZ „Gender als Schlüssel zur Erreichung des Ziels, die extreme Armut bis zum Jahre 2015 zu halbieren“ und die Millenniumsziele (MDGs) zu erreichen.

Frauen- und Geschlechterpolitik sowie die Verpflichtung zum Gender Mainstreaming sind ein integraler Bestandteil deutscher Entwicklungspolitik, laufen jedoch Gefahr, in den Hintergrund gedrängt zu werden, obwohl sich insbesondere die Bundesministerin seit ihrer Amtsübernahme Inhouse und öffentlich für das Thema Gender und Gender Mainstreaming stark macht. Sie legt dabei einen deutlichen Akzent auf Rechtsdiskriminierung, ungleichen Zugang zu Grundbildung und Gewalt gegen arme Frauen und Mädchen. Diese Verpflichtung der Leitung bzw. des führenden Managements ist elementar und notwendig für die Verankerung von Gender Mainstreaming, doch wird sie bisher nicht auf allen Ebenen umgesetzt. Die Umsetzung und die Überprüfung der Umsetzung benötigt das Engagement der verschiedenen Führungen im Management und auf

⁸ Vgl. „Recht – Demokratie – Frieden. Politik für Entwicklung“, BMZ (2003), S. 4.

⁹ Ministerin Wieczorek-Zeul mündlich auf der Jubiläumsveranstaltung des DIE, Bonn, 18.11. 2004.

operativer Ebene sowie Ressourcen. Im BMZ jedoch – das zeigt die Untersuchung – klafft eine Lücke zwischen dem vorhandenen politischen Willen und der hochrangig verankerten Absicht einerseits und der ungenügend ausgestatteten Arbeitsebene andererseits. Es besteht sogar die Gefahr einer kontinuierlichen Verringerung der finanziellen Ressourcen für die Thematik.

3.1.1 Der Gender-Ansatz und Gender Mainstreaming in der Institutionspolitik

Policy

Zentrales Politikpapier für das Thema Gender ist das Gleichbeteiligungskonzept. Es entstand in den späten 90er Jahren und wurde 2001 überarbeitet.¹⁰ Es ersetzt frühere Ansätze zur Integration von Frauen in die Entwicklung und knüpft an die rechtlichen Vorgaben der EU und die entsprechenden nationalen Gesetze an. Das aktuell gültige Konzept verankert die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belange in alle Maßnahmen als verbindliches Prinzip für die Politik des BMZ und seine Durchführungsorganisationen „nach außen“. Außerdem stellt es einen engen strukturellen Zusammenhang zwischen Gender, Armutsbekämpfung und der Beteiligung der Zielgruppen her. Demnach soll die „gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess“ durch die Berücksichtigung des Gender-Ansatzes in allen Vorhaben erreicht und durch zusätzliche Maßnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Frauen (*empowerment*) ergänzt werden.¹¹ Beide Elemente werden zu einer Doppelstrategie (*dual track*) zusammen geführt.

Positiv ist der Bezug auf die Veränderung der Geschlechterverhältnisse. Kritisch ist zu beurteilen, dass GM nur am Rande erwähnt, als Querschnittsaufgabe definiert und ausdrücklich auf einige Vorgehensweisen, der Planung und Durchführung von Vorhaben, beschränkt wird, die noch einmal sektorspezifisch unterschiedlich ausgerichtet werden.¹² Die institutionelle Ebene der EZ-Institutionen und damit die notwendige Adjustierung der Strukturen werden jedoch ausgeklammert:

- Der Verweis auf Gender Mainstreaming als administrativer Top-down-Prozess mit einer klaren Verantwortungszuschreibung für die Umsetzung zur Führungsebene des BMZ fehlt. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass alle MitarbeiterInnen des BMZ und der DO für die Umsetzung verantwortlich sind (S.13);
- neben dem Querschnittsaspekt wird nicht der „Hauptstrom“ in Form einer systematischen Verankerung innerhalb der deutschen EZ-Institutionen und ihrer Policies genannt, ebenso wenig wie geschäfts-, haushalts- und personalpolitische Aspekte auf institutioneller Ebene;
- Gender wird nicht als eigenständiges Fachthema berücksichtigt, das über eine Querschnittsaufgabe hinaus auch spezifische Gender- und nicht „nur“ Empowerment-Maßnahmen rechtfertigt und erfordert;
- die besondere fachliche Herausforderung einer Verknüpfung von Gender mit Politikansätzen und Schwerpunkten der Makroebene (z.B. Finanzierung von Entwicklung) wird nicht genügend beleuchtet.

¹⁰ BMZ (2001): Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Überarbeitete Fassung des Gleichbeteiligungskonzepts (1997), Bonn.

¹¹ Im Rahmen der Peking+5-Aktivitäten veröffentlichte das BMZ 2000 ein BMZ Spezial (Nr. 12) zum „Empowerment von Frauen“, in dem v.a. rechts- und sozialpolitische Beratungsprojekte vorgestellt werden, die mit der der 40 Mio.-Dollar-Zusage der damaligen Bundesregierung zur Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking finanziert wurden. Da in ihr größtenteils die vom BMZ finanzierten Sektorvorhaben sowie Projektbeispiele von NRO vorgestellt werden, blieb die Wirkung dieser Veröffentlichung – z.B. als Hintergrundpapier für „neue (Rechts-) Ansätze in der deutschen EZ“ (ebd., S. 7) nach innen und nach außen begrenzt.

¹² „Die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern an Entwicklungsprozessen ist ein zentrales Anliegen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Dabei handelt es sich um eine Querschnittsaufgabe für alle Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit. Die Interessen aller Beteiligten, und ganz besonders der Benachteiligten, sind bei der Programmierung der Entwicklungszusammenarbeit sowie bei der Planung und Durchführung von Vorhaben unter Beachtung von spezifischen regionalen und sektoralen Bedingungen zu berücksichtigen (Gender Mainstreaming)“ (BMZ Gleichbeteiligungskonzept, 2001).

Gerade diese zuletzt genannte Schwäche ist insofern konzeptionell angelegt, als dass auch die neueren Aktionsprogramme des BMZ Gender zwar als Querschnittsthema in unterschiedliche Handlungsfelder oder Maßnahmenkataloge integrieren: Das Thema „läuft mit“, und Frauen werden als besondere Zielgruppe, oft mit spezifischen Aktionen berücksichtigt. Aber im Aktionsprogramm 2015 und im Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ wird das Gender-Thema fachlich nicht genügend mit den zentralen Ansatzpunkten des Themas (Frieden/Armut) verknüpft.

Wichtige themenspezifische Konzepte – drei Beispiele

Das Aktionsprogramm zur Halbierung der Armut bis 2015 (April 2001):

Gleichberechtigung der Geschlechter wird als Schlüsselfaktor zur Armutsminderung betont. Wichtige Maßnahmen im Ansatzpunkt 3.8 „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter“ werden zum einen im Bereich Grundbildung für Frauen und Mädchen und zum anderen bei der Bekämpfung von Gewalt, Frauenhandel und Zwangsprostitution vorgeschlagen. Eine Größenordnung der dafür vorgesehenen Ressourcen wird nicht genannt. Eine weitere Verpflichtungserklärung der Bundesregierung zielt auf die engere Zusammenarbeit mit NRO und frauenpolitischen Netzwerken ab; darin insbesondere auf die Förderung von gender-orientierten Haushaltsinitiativen. Ebenfalls positiv: Der Schwerpunkt liegt auf den *strategischen Interessen*. Doch wichtige Handlungsfelder wie „Entwicklungsfinanzierung“, „Handel“ und „Umwelt“ beziehen sich nicht auf Maßnahmen zur Verringerung der Geschlechterungleichheit.

Die Zwischenberichte zur Umsetzung des AP 2015 von 2002 und 2004 greifen diese Kritik der ungenügenden Verankerung auf und bessern nach (z.B. im Handlungsfeld „Umwelt“). Generell wird noch einmal der hohe Stellenwert des Gender-Themas für die Armutsminderung betont.

Der Aktionsplan für Menschenrechte 2004-2007 (Juni 2004):

... verleiht dem Rechtsansatz in der deutschen EZ mehr Gewicht. Er betont an prominenter Stelle die „besondere Verwundbarkeit von Frauen, Kindern und indigenen Völkern“, und legt in einer der 17 Maßnahmen eine gezielte Unterstützung des BMZ 'zur „Umsetzung internationaler Konventionen und Vereinbarungen zur Stärkung der Rechte von Frauen“ fest. Auch hier steht die Bekämpfung des Frauenhandels im Vordergrund. In einer weiteren Maßnahme wird mit Bezug auf den aktuellen *Arab Human Development Report*, die Stärkung der Rechte arabischer Frauen über (Aus-) Bildung betont. Kritisch ist, dass ein möglicher Widerspruch zwischen dem eingangs formulierten Willen, die Akzeptanz und Umsetzung „kultureller Rechte“ gezielt zu fördern, in manchen Ländern durchaus in eklatantem Widerspruch zur Umsetzung von universalen Frauen-Menschenrechten stehen kann. Dieser Gefahr der Gegenläufigkeit sollte im Follow-Up zum Aktionsprogramm, d.h. dem Monitoring zur Umsetzung deutlicher problematisiert und diskutiert werden.

Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Mai 2004):

Das über 70-seitige Papier der Bundesregierung aus einem der derzeit politisch wichtigsten Querschnittsthemen internationaler und entwicklungspolitischer Arbeit berücksichtigt das Gender-Thema (z.B. Erwähnung der UN-Resolution 1325). Hervorgehoben wird die Notwendigkeit, die Rolle von Frauen in Krisenprävention und Konfliktbeilegung zu stärken, insbesondere durch entscheidungsrelevante politische Mitbestimmung (z.B. durch Unterstützung einer Resolution des Europarates, 2003). Ihre volle Mitwirkung bei der Schaffung rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen gilt der Bundesregierung als strategischer Ansatzpunkt. Positiv ist, dass Frauen nicht in erster Linie als Opfer und Betroffene, sondern als Akteurinnen wahrgenommen werden. Gleichwohl fehlen Hinweise auf den (möglichen oder angestrebten) „Gender-Input“ in Kooperation mit multilateralen oder regionalen Akteuren (UN, OSZE, EU) und auch wichtige fachliche Querverweise zu den Problemfeldern, die in anderen Konzepten genannt werden (z.B. Zusammenhang Konflikt und Frauenhandel).

Auch wird nicht thematisiert, dass in Fragen der Konfliktbeilegung und Krisenintervention jungen, militarisierten und gewaltbereiten Männern eine zentrale, gesellschaftlich prägende Rolle zukommt.

Zum jetzigen Zeitpunkt gilt für die Konzepte des BMZ (oder die unter seiner Federführung entstandenen), dass sie sich weiter entwickelt und an internationale Standards angelehnt haben. Im internationalen Vergleich sind sie als fortschrittlich einzustufen. Sie spiegeln den politischen Willen des BMZ wider, insbesondere Rechtsbeugung und Rechtsverwehrung gegenüber Frauen und Mädchen nachhaltig zu beseitigen sowie deren Entscheidungs- und Verfügungsrechte zu stärken. Damit hat sich das BMZ in den vergangenen Jahren einen Empowerment-Ansatz zu eigen gemacht (unterstützt auch durch eine offensivere Hinwendung zu NRO und – unabhängigen Frauenorganisationen des Südens).

Das ist sehr zu begrüßen und sollte unbedingt beibehalten werden. Doch sollten zukünftig die Veränderungen, die durch den Machtgewinn von Frauen ausgelöst werden und sich auf gesamtgesellschaftliche Prozesse auswirken, stärker in den Vordergrund gerückt werden. Neuere Gender-Konzepte verweisen deshalb auf die Notwendigkeit, viel stärker als bisher auch Männer und männliche Jugendliche einzubeziehen.

Leitlinien für die bilaterale Zusammenarbeit

Die Leitlinien für die bilaterale Zusammenarbeit in der immer noch gültigen Fassung von 1996 (Erstfassung: 1984) sollten dringend aktualisiert und um den Gender-Bezug erweitert werden. Bislang ist lediglich in einer aktuellen Ergänzung (ohne Datum) einmalig die Rede von „Maßnahmen, die der Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung von Frauen dienen“.

3.1.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes

Zuständigkeiten, Verbindlichkeiten und Ressourcen

Die rechtlichen Vorgaben der EU zum Gender Mainstreaming¹³ und die entsprechenden Gesetze der Bundesrepublik¹⁴ sind vom BMZ als verbindliche Leitprinzipien anerkannt. Das BMZ unterscheidet zwischen einem „Gender Mainstreaming nach innen“ und einem „Gender Mainstreaming nach außen“. Gleichstellung und betriebliche Chancengleichheit gelten im BMZ als „Gender Mainstreaming nach innen“, um den Zusammenhang zwischen Gender Mainstreaming und Gleichstellungspolitik zu verdeutlichen. Für die Umsetzung des Gleichstellungsgesetzes (12/2001) ist das Personalreferat (101) zuständig, während die Gleichstellungsbeauftragte (GBA) diese Umsetzung überprüft und unterstützt (s. dazu Abschnitt 3.1.3). Für den Fragenkomplex der institutionellen Umsetzung des Gender Mainstreaming und der Geschlechtergleichstellung liegt die Federführung beim Organisationsreferat (100), das ebenfalls durch die Gleichstellungsbeauftragte unterstützt wird. Die Verantwortlichkeit für die inhaltliche Ausgestaltung von Gender Mainstreaming und die fachlich-inhaltliche Berücksichtigung von Gender-Fragen in den Politikinstrumenten, in den bi- und multilateralen Programmen und im Schwerpunktportfolio des BMZ, liegt beim Referat 211.

Als „Gender Mainstreaming nach außen“ wird die Verankerung des Gleichberechtigungskonzepts in Vorhaben der deutschen EZ, im BMZ und seinen DO bezeichnet. Die Verantwortlichkeit für Grundsatzfragen und Querschnittsaufgaben zum Thema Gleichberechtigung der Geschlechter sowie für das Fachthema Frauenrechte liegt beim Fachreferat 211. Für die Umsetzung und Einhaltung des Gleichberechtigungskonzeptes sind hingegen alle BMZ-MitarbeiterInnen verantwortlich.

¹³ Art. 2, Art. 3 (2) und Art. 141 des Amsterdamer Vertrags (1997).

¹⁴ Art. 3 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland; neues Bundesgleichstellungsgesetz (2001).

Seit einigen Jahren gibt es den „Steuerungskreis Gender Mainstreaming“, der aus VertreterInnen folgender Referate besteht: dem für Gender Mainstreaming zuständigen Referat 100 (Organisation), dem Referat 101 (Personal), dem Referat 211 (Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte) sowie der Gleichstellungsbeauftragten.

Seit 2000 wurden Gender Mainstreaming-Prozesse im BMZ durch verschiedene Maßnahmen voran gebracht:

- Die Aktualisierung und Verabschiedung des Gleichberechtigungskonzeptes und damit die Bekräftigung einer verbindlichen politischen Vorgabe.
- Die Einführung der G-Kennungen im Jahre 2000.
- Die Mitgliedschaft in der hochrangigen *Interministeriellen Arbeitsgruppe für Gender Mainstreaming* (IMA) der Bundesverwaltung, an der die für das Thema verantwortlichen AbteilungsleiterInnen der verschiedenen Ressorts teilnehmen. Im Rahmen der IMA führen die Ressorts fachliche Pilotmaßnahmen durch, die sie in regelmäßigen Fragebögen zur Selbstevaluierung auswerten. Das BMZ hat 2001/2002 den partizipativen Prozess zur Erstellung des Schwerpunktstrategiepapiers „Umwelt“ in Benin mit einem Genderfokus als Pilotmaßnahme eingebracht. Es konnte im begrenzten Rahmen der Evaluierung nicht hinreichend überprüft werden, inwiefern dieses aufwändige Projekt institutionell verankert wurde. So waren weder das Pilotprojekt noch das Gender-Thema allgemein Bestandteil einer Fortbildung zur Erstellung von SSP, die im April 2003 stattfand¹⁵
- Der Beginn einer BMZ-internen Fortbildungsreihe zum Gender-Ansatz (Gender Training) in 2002. Darüber hinaus fanden in 2002 Fortbildungsveranstaltungen zum Themenkomplex Armutsbekämpfung und armutsorientierten Politikinstrumenten statt (insbesondere PRSP), die dem Gender-Thema einen hohen Stellenwert einräumten. Ein ebenfalls in 2002 durchgeführtes Gender Training am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) geht auch auf die Anregung durch das BMZ zurück.

Die hochrangige Besetzung des ersten Gender Trainings in Bonn (Januar 2002), vor allem die Teilnahme der Ministerin und des Staatssekretärs, belegen eindrucksvoll den politischen Willen der obersten Führungsebene des BMZ, Gender Mainstreaming als Qualitätsmerkmal deutscher EZ zu stärken und umzusetzen. Die zentralen Feststellungen und Forderungen der Ministerin und anderer TeilnehmerInnen umfassen wesentliche Elemente des institutionellen Mainstreaming:

- Erfolgreiches Gender Mainstreaming hängt nicht nur von richtigen Vorgaben, Instrumenten und Verfahren, sondern auch von der inneren Einstellung des Personals sowie einer ausreichenden Prioritätensetzung ab;
- Gender Mainstreaming muss viel stärker auf Leitungsebene und auf allen anderen Ebenen zum Thema von Gesprächen mit den Vorfeldorganisationen gemacht werden; so z.B. mit den Gremien, die im Einflussbereich des BMZ liegen (wissenschaftlicher Beirat, Aufsichtsgremien von DIE, der DEG und den DO).
- „Gender rentiert sich“. Ausgaben und Ressourcen, die es für Analysen, Planung und Umsetzung des Gender-Ansatzes braucht, sind kein Luxus, sondern rentable Investitionen. Für eine angemessene

¹⁵ Als einen wichtigen Schritt in der Umsetzung von GM kann die neu gegründete, ressortübergreifende AG zum Gender Budgeting gesehen werden. Über ihre Ziele, bisherigen Erfolge und das Mandat in Bezug auf das BMZ liegen jedoch keine weiteren Informationen vor.

Berücksichtigung von Gender Mainstreaming müssen deshalb ausreichende Ressourcen und Personal eingesetzt werden.

- Wichtig ist es, strategische Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen, z.B. durch stetige Politikberatung, im BMZ und in den DO, sowie den Gender-Ansatz auf der Makroebene, in der multilateralen Zusammenarbeit und in der Qualitätssicherung bei den DO zu verankern.
- Gender-Fortbildungen mit thematischer Schwerpunktsetzung sowie ein systematischer Erfahrungsaustausch zwischen ReferentInnen und Abteilungen, die bereits Arbeitserfahrung mit dem Thema haben (z.B. regelmäßiges Angebot runder Tische unter Einbezug von Organisations- und Grundsatzreferaten).

Auf diese Feststellungen wurde bis Ende 2004 jedoch nur bedingt reagiert. Die Nachfrage nach thematisch und fachlich spezifischer Gender-Fortbildung deckt sich auch mit dem in den Gesprächen geäußerten Bedarf vor allem der Regionalreferate.

Die bisherige Fortbildungspraxis im BMZ

Gender-Fortbildungen sind nicht verbindlich vorgeschrieben, und wurden bisher nur bei einer Mindestanzahl von 15 interessierten Personen angeboten. Zu diesem Zweck waren vorherige Bedarfsabfragen unter den MitarbeiterInnen verbindlich. Diese scheinen jedoch ein Hindernis für die Durchführung von Gender-Fortbildungen zu sein. Obwohl inzwischen nicht mehr verbindlich, wurde auch für 2005 erneut eine Bedarfsabfrage durchgeführt. Für 2005 ist eine weitere Gender-Fortbildung geplant. Zukünftig sollte jedoch von Bedarfsabfragen zu Gender-Fortbildungen abgesehen werden. Sinnvoller sind statt dessen regelmäßige, verpflichtende Einführungsveranstaltungen für neue MitarbeiterInnen und gezielte prozessbegleitende fachliche Beratungseinsätze in unterschiedlichen Abteilungen direkt bezogen auf ihre Arbeitsschwerpunkte im Alltagsgeschäft.¹⁶

Positiv ist, dass Fortbildungen nach Möglichkeit auf zwei Vormittage verteilt werden, um sicherzustellen, dass auch die überwiegend weiblichen Teilzeitkräfte teilnehmen können.

Um die Gender-Fortbildung und Beratung zukünftig besser zu verankern, muss die gesamte Entwicklung des Fortbildungsbereichs sowie das Fortbildungskonzept im BMZ ins Auge gefasst werden. Grundsätzlich sind zwei gegenläufige Trends sichtbar: Aufgrund des Engagements der Verantwortlichen wurde der Etat des Fortbildungs-Bereichs aufgestockt, was – neben dem wachsenden Angebot innovativer Ansätze und Internet-gestützter Lernmethoden – zu dessen Aufwertung im Haus beigetragen hat.

Doch hält sich im BMZ eine gewisse Fortbildungsresistenz, insbesondere bei langjährigen MitarbeiterInnen und in der Führungsetage – und hier insbesondere unter Männern. In einem System, das vorrangig von GeneralistInnen getragen wird, kann diese fehlende Offenheit für Sach- und Fachthemen zu einem problematischen Tunnelblick führen. Für spezifische Fachthemen stellt sich darüber hinaus das Problem, dass Sektorreferate Fortbildungen gerne nutzen, um „ihre Themen“ zu transportieren; diese aber – mit der aktuellen Ausnahme des Themas Krisenprävention – bisher kaum von Länderreferaten nachgefragt werden.

Geschäftsverteilungsplan und Zielvereinbarungen

Der Geschäftsverteilungsplan des BMZ von 2004 ordnet Gender-Fragen drei Stellen zu:

1. Die Verantwortlichkeit für Gender Mainstreaming allgemein (ohne Erläuterung) liegt beim Organisationsreferat 100 (S. 12).

¹⁶ Vgl. auch die Empfehlungen des OECD/DAC, in denen allgemeine Gender-Trainings zwar als Einführungsveranstaltungen sinnvoll, jedoch für weitergehende GM-Prozesse für relativ wenig effektiv gehalten werden (OECD-DAC, 1998, S. 18-19).

2. Die Zusammenarbeit mit und Förderung von Frauenorganisationen liegt im Ref. 110 (Grundsatzfragen in der Zusammenarbeit mit Stiftungen, Kirchen, NRO) (S. 35).
3. Grundsatzfragen und Querschnittsaufgaben zum Thema Gleichberechtigung der Geschlechter sowie das Fachthema Frauenrechte liegen im Ref. 211 (Governance, Demokratie, Menschenrechte) (S. 61ff.).

In einer zusätzlichen Hausverfügung werden die verschiedenen Globalisierungsthemen (Ref. 305: Globalisierung, Handel, Investitionen) koordiniert. Danach ist Referat 211 verantwortlich für die Bearbeitung von Gender und Globalisierungsfragen. Gender und Handel wird jedoch seit Kurzem auch im Referat 305 bearbeitet (s. Kap. 4).

Das derzeit wichtigste Instrument der Organisationsentwicklung, das ein hohes Potenzial zur Verankerung von Gender Mainstreaming enthält, ist das *Zielvereinbarungssystem*. Auf den unterschiedlichen Ebenen (BMZ-Ziele, Abteilungs-, Referats- und MitarbeiterInnenziele) ist Gender an vorderer Stelle der Ziele von Abteilung 2 genannt.¹⁷ Die Verpflichtung zur Umsetzung des Themas wird in den Zielvereinbarungen des Referats 211 weiter präzisiert. Eine dieser Zielvereinbarungen lautet: „Gleichberechtigung stärken; die Zielgruppen Frauen, Kinder und Jugendliche fördern: Gleichberechtigung der Geschlechter ist in der nationalen und internationalen Entwicklungspolitik besser verankert. Leistung von Beiträgen zur Stärkung der Rechte von Frauen, Kindern und Jugendlichen.“ Auf MitarbeiterInnenebene werden die zur Erreichung der Ziele notwendigen Teilschritte weiter differenziert und konkretisiert.

In der summarischen Zielformulierung der zu Abteilung 2 gehörenden Regionalreferate hingegen wird Gender nicht erwähnt, wohl aber Querschnittsthemen wie Menschenrechte und Konfliktprävention.

Darüber hinaus wird Gender Mainstreaming auch in den Zielen des Referats 100 (Organisation) genannt. Auf MitarbeiterInnenebene sehen die Zielvorgaben im Ref. 100 für eine(n) Mitarbeiter(in) 10 % der gesamten Arbeitszeit für das Gender Mainstreaming mit „hoher Priorität“ (B) vor, d.h., die „aktive Bearbeitung ist bei Ressourcenmangel zurückstellbar“. Der Aufgabenbereich umfasst die interministerielle Koordination zum Thema, das Nachhalten im Zielvereinbarungsprozess, der Anfang 2003 im BMZ eingeführt wurde sowie die Unterstützung von Fortbildungen. Die Gespräche ergaben weitere gender-relevante Zielvereinbarungen in Ref. 210 und Ref. 305.

Die Einführung eines Systems mit Zielvereinbarungen erfolgte 2003, und es ist noch zu klären, ob es in Zukunft mit einem monetären Prämiensystem verbunden werden soll.

Fachliche und inhaltliche Zuständigkeit für den Gender-Ansatz

Mit der Strukturreform des BMZ in 2003 wurde das Themenfeld „Gender und Frauenrechte“ dem Referat 211 (Governance, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte) zugeordnet, und nicht – wie bereits Mitte der 90er Jahre geschehen und im Zusammenhang mit der Strukturreform erneut diskutiert – dem Armutsbereich. Obwohl die Reduktion von extremer Armut mit dem Aktionsprogramm und der Millenniumserklärung als übergeordnetes, strukturpolitisches Entwicklungsziel deutscher EZ verankert wurde, ist die Debatte um „Integration von Gender in die Armutsbekämpfung“ weiterhin vorrangig in den klassischen Sektoren (Gesundheit, Grund-Bildung, einkommenschaffende Maßnahmen) verortet. Demgegenüber ist zu begrüßen, dass das BMZ mit

¹⁷ Abteilung 2: Entwicklungspolitik mit Ländern und Regionen; Asien, Lateinamerika, Europa; Friedenssicherung, Vereinte Nationen: „Die deutsche Entwicklungspolitik trägt der Bedeutung der politischen Dimension von Entwicklung („politische Stabilität“: Frieden, Good Governance, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechts- und Genderorientierung) konzeptionell und operativ verstärkt Rechnung.“

der Zuordnung von Gender- und Frauenrechten zum Demokratisierungsbereich die Verknüpfung mit Rechtsansätzen betont und es als eigenständiges, gesellschaftspolitisches Entwicklungsziel stärkt.

Das Gleichberechtigungskonzept legt fest, dass alle BMZ-MitarbeiterInnen für die Umsetzung und damit die gezielte Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter im Rahmen ihrer Arbeitsbereiche und Zuständigkeiten verantwortlich sind. Das Referat 211 ist darüber hinaus für die konzeptionelle Weiterentwicklung und Integration des Themas verantwortlich. Dennoch fehlt es im BMZ an vielen Stellen an Gender-Fachlichkeit, so dass dem Referat 211 die generelle Zuständigkeit für das Gender-Thema (inklusive der Kontrolle, Nachbesserung und dem Mainstreaming) zugeschrieben wird. Nur wenige positive Ausnahmen (wie z.B. im Friedensreferat 210) verdeutlichen die Machbarkeit der im Gleichberechtigungskonzept verankerten allgemeinen Verantwortlichkeit für das Thema.

Stellen

Die fachliche und inhaltliche Zuständigkeit für das Gender-Thema insgesamt sowie für Gender Mainstreaming liegt im Referat 211 bei einer Stelle des gehobenen Dienstes.¹⁸

Mit dieser Stellenausstattung steht die Steuerungsinstitution zwar immer noch besser da als der DED, die KfW und InWEnt, trotzdem reichen die Kapazitäten bei weitem nicht aus, um den Anforderungen gerecht zu werden. Über ein reines Monitoring der G-Kennungen hinaus müsste bereits in der frühen Planungsphase der Schwerpunktsetzung in Partnerländern und der meisten Vorhaben inhaltlich und konzeptionell Einfluss genommen werden. Weiterhin wäre die institutionelle Verankerung des Themas in den Hauptstrom der deutschen EZ und in alle Abteilungen des BMZ systematischer zu steuern und zu begleiten. Auch ist die Überprüfung der Umsetzung des Gender-Ansatzes in den DO mit den derzeitigen Personalkapazitäten kaum noch steuerbar. Wichtige inhaltliche Beiträge werden mit Hilfe der Sektorvorhaben der GTZ erstellt. Eine außerhalb des bei Referat 211 liegenden Aufgabenbereichs der inhaltlichen Verknüpfung von Themen und Konzepten mit dem Gender-Ansatz ist oft gar nicht möglich. Die positiven Ansatzpunkte, wie die Zusammenarbeit mit Referat 210 (Friedenssicherung und Konfliktprävention) sollten stärker gefördert und zur Nachahmung zugänglich gemacht werden.

Ressourcen

Wie viele finanzielle Ressourcen für das Gender-Thema zur Verfügung stehen, ist von außen nur schwer nachvollziehbar. Mittel für Sektor- und Querschnittsthemen werden jährlich unter den Sektorreferaten vergeben. Dabei gibt es weder für die Umsetzung der Doppelstrategie des Gleichberechtigungskonzepts, noch für spezifische Gender-Maßnahmen oder für die Querschnittsverankerung des Themas eine feste Quote.

Legt man die Beantwortung des BMZ auf eine diesbezügliche Anfrage einer Parlamentarischen Abgeordneten vom 12.9. 2003 zu Grunde, wird deutlich, dass G1-Maßnahmen in der Rahmenplanung 2004 angestiegen, während G2-Maßnahmen deutlich gegenüber dem Vorjahr 2003 gesunken sind.¹⁹ Diese veränderte Eingruppierung der Maßnahmen in die G-Kennungen ist allerdings nicht auf der Grundlage einer Gender-Analyse erfolgt.²⁰

¹⁸ Bis Ende 2003 war Gender durch eine Stelle im höheren und eine im gehobenen Dienst vertreten.

¹⁹ „Maßnahmen mit der Kennung G 1 (Gleichberechtigung der Geschlechter ist wichtigstes Nebenziel, aber nicht ausschlaggebend für die Durchführung des Vorhabens) erreichen in der Rahmenplanung von 2004 eine deutliche Steigerung: 1369,35 Mio. Euro = 98,11 %) gegenüber der Rahmenplanung von 2003 (1327,15 Mio. Euro = 94,54 %). Maßnahmen mit der Kennung G 2 (Hauptziel des Vorhabens...) sind dagegen in der Rahmenplanung 2004 (5,30 Mio. Euro = 0,39 %) gegenüber der Rahmenplanung 2003 (43,50 Mio. Euro = 3 %) gesunken.“

²⁰ In dem Antwortschreiben des BMZ auf die Anfrage der Parlamentarischen Abgeordneten heißt es an einer Stelle: „Maßnahmen mit dem ausschließlichen Ziel ‚Gleichberechtigung der Geschlechter‘ machen

Auf der Grundlage einer Übersicht über die jeweils für die zwischen 2001 und 2004 in der deutschen bilateralen TZ und FZ aufgewendeten Mittel kann im Folgenden lediglich der Versuch gemacht werden, eine Aufstellung der finanziellen Ressourcen für spezifische Frauen- und Genderprojekte (G2) im Vergleich zu Vorhaben mit G0- und G1-Kennungen nachzuvollziehen.²¹

Folgende zwei Beispiele zeigen auf, wie viele Mittel für Vorhaben mit unterschiedlichen G-Kennungen in den vergangenen Jahren geplant oder zugesagt wurden (Soll-Planung):

Beispiel 1: Im Jahr 2002 wurden für Vorhaben mit G2-Kennung insgesamt 28,71 Mio. Euro für 21 TZ-Vorhaben und weitere 20,5 Mio. Euro für drei Vorhaben der FZ zugesagt, im Jahr 2003 wurde das Volumen der TZ auf 39,5 Mio. Euro angehoben. Für das Jahr 2004 liegen noch keine endgültigen Zahlen vor. Allerdings wurden nur noch 7,8 Mio. für insgesamt acht TZ-Vorhaben weltweit eingeplant und überhaupt keine FZ-Vorhaben mit G2-Kennung. Fazit: Es entsteht der Eindruck eines Rückgangs spezifischer Frauen- und Gender-Vorhaben im Jahr 2004.

Beispiel 2: Im Jahr 2004 waren in der Rahmenplanung für FZ mit G1-Kennung 897,5 Mio. Euro vorgesehen, für FZ-Vorhaben mit G0-Kennung 44 Mio. Euro. Allerdings waren im Jahr 2002 für FZ-Vorhaben mit G1-Kennung nur 311,5 Mio. Euro vorgesehen, so dass das Finanzvolumen für G1-Projekte der FZ in 2004 im Vergleich fast verdreifacht wurde.

In der Übersicht zum Mittelabfluss (Ist) zeichnen sich sowohl für die TZ als auch für die FZ zwei Trends ab: Zum einen ist ein sprunghafter Anstieg von G1-Maßnahmen in den Jahren 2002 und 2003 festzustellen, der gleichzeitig mit einer signifikanten Abnahme von G0-Maßnahmen einhergeht. Das weist ggf. auf eine erhöhte Sensibilisierung der Verantwortlichen im Kennungsverfahren hin. Diese verbesserte Aufmerksamkeit für das Thema kann – und hier können nur Vermutungen angestellt werden – eine Folge der Fortbildungen sein, die nach 2001 im BMZ, aber auch in den DO stattgefunden haben.

Zum anderen wird ersichtlich, dass G2-Maßnahmen bzw. die Ressourcen, die dafür zur Verfügung gestellt werden, rückläufig sind. Dieser Rückgang ist vermutlich zum überwiegenden Teil auf die Programmbildung und Schwerpunktsetzung zurückzuführen (s.u.), die auch bei vorhandenem politischen Willen wenig Handlungsspielraum für die Planung und Durchführung spezifischer Gender-Maßnahmen lassen.

Aufgrund der unspezifischen und nicht eindeutigen Datenlage sei an dieser Stelle auf die Notwendigkeit verwiesen, dass die Verfügbarkeit geschlechtsspezifisch disaggregierten Datenmaterials eine Voraussetzung für die Analyse von Engpässen und Optimierungsmöglichkeiten, auch bei der Ressourcenzuordnung, ist.

Gender in anderen Sektorreferaten

Neben der zum Teil zähflüssigen Verankerung von Gender in den Regionalreferaten spiegeln die Sektor- und Querschnittsreferate im allgemeinen Offenheit für das Gender-Thema und eine gute Zusammenarbeit mit Referat 211 wider. Vor allem das „Kopferferat der Sektorreferate“, das Referat

entwicklungspolitisch nur punktuell, in ausgewählten Einzelmaßnahmen Sinn". Diese Feststellung ist in Anbetracht der ausdrücklich von der deutschen Bundesregierung unterstützten internationalen Abkommen und Vereinbarungen nur schwer nachzuvollziehen.

²¹ Quelle: Datenmaterial des BMZ (2004 und 2005). Es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass eine Umschichtung von G0- zu G1-Maßnahmen zu größeren Ressourcen für die Umsetzung des Themas führt, da die G1-Kennung als solche noch keine Auskunft über den Umfang der Berücksichtigung des Themas gibt.

für Armutsbekämpfung berücksichtigt Gender-Fragen aktiv und führt regelmäßig Rücksprache mit der Gender-Verantwortlichen.

Ein Good Practice-Beispiel für die Verbindung von Fachlichkeit und Querschnittsthema ist im Referat für „Friedensentwicklung und Krisenprävention; Außen- und Sicherheitspolitik sowie Forschung und abteilungsübergreifende Grundsatzfragen“ (210) festzustellen.

Trotz des umfangreichen Aufgabenkataloges des Referates und trotz der aktuell hohen Anforderungen an das Mainstreaming-Thema „Krise und gewaltsame Konflikte“ folgte die Referatsleitung nicht dem allgemeinen Trend, Gender nur bei ausreichend vorhandenen Zeit- und Personalkapazitäten zu bearbeiten, sondern vereinbarte über die Zielvereinbarungen für eine MitarbeiterIn-Stelle im Referat die Zuständigkeit für alle Sektorthemen sowie – explizit – Genderfragen. In Absprache mit Referat 211 liegt die inhaltliche Zuständigkeit und Steuerungsfunktion ("Themenführung") für „Gender und Konflikt“-Fragen seit November 2004 bei Referat 210. Um dieses "Mainstreaming im Mainstreaming" sichtbar zu machen, ist rechtzeitig zum Peking+10-Prozess ein Positionspapier zum Thema geplant. Auch das für Anfang 2005 geplante übersektorale Konzept zur Krisenprävention und Konfliktbewältigung soll Gender integrieren und z.B. die oft vernachlässigte Gender-Dimension in Demobilisierungsprogrammen beleuchten.

Offensichtlich wird in diesem Themenzusammenhang auch eine wichtige Steuerungsfunktion gegenüber den DO wahrgenommen: So besteht eine enge Zusammenarbeit mit der GTZ (insbesondere dem SV Friedenssicherung) zum Thema. Das höchst unterschiedliche Engagement der DO zum Thema sollte deshalb nach Ansicht der Referatsleitung auch eines der bald zu behandelnden Themen in dem Themen-Team ‚Conflict‘ sein, das gemeinsam mit den DO in 2005 neu eingerichtet und voraussichtlich zweimal jährlich stattfinden wird.

Der komparative – und offensichtlich auch für Gender Mainstreaming genutzte – Vorteil des Friedensreferats ist die aktuelle politische Konjunktur seiner Thematik. Diese wird auch über Fortbildungen stark von Länderverantwortlichen nachgefragt, da Konflikte die regionale Entwicklungsarbeit essenziell behindern.

Anders als es im ressortübergreifenden Aktionsplan geschehen ist (s.o.), werden nach Rücksprache mit dem Governance-Referat die häufigen Vorträge von Referat 210 bei der Bundeswehr genutzt, um für die Problematik des internationalen Frauenhandels zu sensibilisieren.

Maßnahmenzyklus, Instrumente und Qualitätsmanagement

Für die Überprüfung des politischen Anspruchs, die Geschlechterperspektive in alle sektoralen und übersektoralen Bereiche sowie in alle Phasen institutioneller Prozesse zu integrieren, müssen die für die Planung und Umsetzung bilateraler EZ zentralen Arbeitsvorgänge und wichtigsten Politikinstrumente des BMZ fokussiert werden. Im gegebenen eng gesteckten Rahmen richtet sich der Blick auf den institutionellen Prozess der Bewilligung von Angeboten und Prüfberichten für Maßnahmen im Regionalbereich sowie auf die Politikinstrumente der Schwerpunktstrategiepapiere (SSP) in den Länderreferaten. Unter dem Aspekt der Qualitätskontrolle wird die vom BMZ angestoßene Reformierung der G-Kennungen betrachtet.

Bewilligung von Angeboten und Prüfberichten

Die Angebote aus der TZ und die Prüfberichte aus der FZ, die dem BMZ zur Bewilligung bzw. zur Auftragserteilung von Projekten und Programmen vorgelegt werden, bilden das administrative Kernstück des Maßnahmenzyklus. Sie stellen – nicht nur in Bezug auf Gender – eine der wichtigsten Schnittstellen zwischen der Steuerung durch das BMZ und den DO dar, denn hier sollte es gelingen, von Anfang an eine Geschlechterperspektive zu integrieren.

Auch haben die Gespräche mit den LeiterInnen und MitarbeiterInnen der Länderreferate die auffälligsten Engpässe in diesem Verfahren verdeutlicht, durch die eine systematische Berücksichti-

gung und inhaltlich-fachliche Ausgestaltung von Gender-Fragen blockiert bzw. verhindert wird. Zentrales Nadelöhr im Prozess ist die Zuständigkeits- und Verantwortungsfrage, die – bezieht man auch die Gespräche in den DO mit ein – von beiden Seiten sehr deutlich an die jeweils andere delegiert wird. Nahezu übereinstimmend wurden dabei von Seiten der BMZ-MitarbeiterInnen der Regionalreferate bewusst hohe Anforderungen an die mit mehr Personal und Ressourcen ausgestatteten DO gestellt, bzw. die Verankerung höherer Ansprüche an diese gefordert. Demgegenüber sind die BMZ-Länderverantwortlichen zeitlich und inhaltlich stark in das (außen- und entwicklungspolitische) Alltagsgeschäft eingebunden (s. Dafour, Südostasien).

Im Folgenden werden die wichtigsten Einschätzungen von MitarbeiterInnen aufgelistet, die darüber Auskunft erteilen, wo aus BMZ-Sicht Reibungspunkte und Unstimmigkeiten im Prozess der Auftragserteilung zwischen den DO und dem BMZ liegen:

- Grundsätzlich gilt, dass die Länderreferate nicht für die Projektebene zuständig sind. Ob und inwiefern Gender in den Anträgen und Konzeptionen berücksichtigt wird, hängt sehr stark von den DO, konkret den Angeboten und Prüfberichten ab. Auch das systematische Monitoring, ob Gender in den Angeboten bzw. in AURA Eingang gefunden hat, kann nicht von den Länderreferaten geleistet werden. Dies ist eine originäre Aufgabe der DO; diese Kontrolle liegt z.B. für die TZ bei der "Gruppe Qualitätssicherung und Angebote" (GQA) der GTZ.
- Eine wichtige Rolle kommt auch den Durchführungsverantwortlichen vor Ort zu; von ihnen müssen die inhaltlichen Inputs und eine stärkere Zielgruppendifferenzierung kommen; an ihnen liegt es, ob das Angebot in Sachen Gender mehr bietet als nur Window Dressing.
- Für eine Verbesserung der Integration von Querschnittsthemen, die bereits in Planungsprozessen beginnt, kommt der Phase der Kurzstellungnahmen eine besondere Bedeutung zu. Eine Nachbesserung, die im Allgemeinen mit dem Austausch einer vom BMZ monierten Seite in AURA oder im Prüfbericht einhergeht, ist nicht sinnvoll. Ex-post kann das BMZ keine Qualitätsverbesserungen mehr einbringen.
- In den Regionalreferaten besteht dahingehend Einigkeit, dass es wenig Sinn macht, Gender „von oben zu verordnen“. Dementsprechend qualitativ fragwürdig ist auch die Vorgehensweise, die Gender nach dem Gießkannenprinzip überall (in jede Schwerpunktausrichtung, in jede Maßnahme) „wenigstens ein bisschen“ einfügen will.
- Das BMZ ist letztendlich ein „Individualbetrieb“, d.h. es hängt gerade in der operativen Praxis sehr vom persönlichen Engagement Einzelner ab, ob und wie tief Gender-Fachkenntnisse eingebracht oder nachgehalten werden. Anstatt Anforderungen zu erhöhen, sollten positive Anreize (*incentives*) eingeführt werden, die die MitarbeiterInnen „mitnehmen“. Deshalb muss deutlicher werden, worum es in der Sache geht (vgl. auch die Steuerungsgruppe Gender Mainstreaming: „den Sachverstand ausbauen, nicht formale Kontrollen“).
- Angebote/Prüfberichte werden ungern zurück gewiesen; oft ist die Zeit für grundlegende Verbesserungen durch die DO zu knapp. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit eines Angebotes bis zur Auftragserteilung beträgt vier Monate; sie sollten bis Juni eines Jahres vorliegen (am 31.10. erfolgt die Barmittelabrufung), aber sehr oft werden sie erst im September eingereicht, so dass die Verweigerung der Mitzeichnung (durch die Querschnittsreferate) zu einem „Aushebeln“ führen kann. Wegen des Mittelabflussdrucks wird dies dann in den Länderreferaten auch als Blockade-Haltung, die den Ablauf behindert, angesehen.

Regierungsverhandlungen und Politikdialog

Unterschiedliche, mitunter widersprüchliche Einschätzungen wurden in Bezug auf die Partnerregierungen und deren Umgang mit dem Gender-Thema geäußert. Sie reichen von aufgeschlossenen, progressiven und gender-sensiblen Partnerdelegationen, mit denen es sehr wohl möglich ist, auch

heikle Themen, wie z.B. das Problem der Genitalverstümmelung bei Frauen und Mädchen anzusprechen, bis hin zum Argument, dass die grundsätzliche Partnerorientierung Zurückhaltung verlangt, insbesondere bei normativen Fragen. Deutlich wurde in den Gesprächen, dass sowohl für das BMZ als auch für die an Regierungsverhandlungen beteiligten DO Handlungsspielräume vorhanden sind, die noch besser ausgenutzt werden können, um Gender- und Governance-Themen mehr Gewicht zu verleihen.

Ohne einen repräsentativen Überblick über die Berücksichtigung von Gender in der regionalen Arbeit des BMZ geben zu können, haben die Gespräche den Eindruck vermittelt, dass es abhängig vom persönlichen Engagement Einzelner ist (Leitungen wie MitarbeiterInnen), inwiefern der vorhandene Spielraum, den die Schwerpunktsetzung zulässt, für Gender genutzt wird. Auch wenn es richtig ist, Gender nicht nach dem „Gießkannenprinzip“ in jedes Programm und in jeden Schwerpunkt, d.h. „überall ein bisschen“ einzubringen, wird an den positiven Beispielen deutlich, dass es de facto keine gender-neutralen Maßnahmen oder Landesprogramme gibt.

Good practice-Beispiele für die Integration von Gender in den Regionalbereichen:

Südostasien: Hier sind Frauen- und Kinderhandel (und Kinderarbeit) wichtige Themen. Auch im Bereich "Erneuerbare Energien" (Biogasanlage), wurde für eine Gender-Komponente Sorge getragen.

Zentralamerika: Vielfältige Vorhaben zur Unterstützung der nationalen Geschlechterpolitik der Partnerländer, beispielsweise zur Modernisierung des Staates, im Bereich von Gender Budgets auf kommunaler Ebene und für indigene Frauen.

Auf der anderen Seite drückt sich Gender weiterhin häufig in klassischer Frauenförderung aus (Kleinkredite), während wichtige Ansatzpunkte nicht genutzt werden, z.B. in einem Transformationsland im Bereich von Good Governance die Korruptionsbekämpfung unter Gender-Aspekten aufzuschlüsseln oder im WIRAM-Schwerpunkt neben oder statt ‚Reformen im Finanzwesen‘ (auch) zielgruppennahe ‚Soziale Sicherungssysteme‘ zu fördern. Die notwendige stärkere politische Verortung des Themas auf der Makroebene und eine stärkere Zielgruppendifferenzierung auf Projektebene bleibt dann bei einer hoch aggregierten Schwerpunktausgestaltung „auf der Strecke“ und die Häufung von G0-Kennungen ist eine logische Folge einer häufig fehlenden, ex ante durchgeführten, genderdifferenzierten Prüfung der angestrebten Wirkungen auf Frauen und Männer und damit einer fehlenden substanziellen Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex Gender (-wirkungen). Problematisch ist in diesem Zusammenhang die unterschiedliche Interpretation und Handhabung der Schwerpunktausgestaltung, die für die einen kein Hindernis bei der Berücksichtigung von Gender-Aspekten darstellt, während sie dies für andere erschwert.

Politikinstrumente: Schwerpunktstrategiepapiere (SSP)

Im vorhergehenden Abschnitt zu Policy Papieren wurden die wachsenden Ansprüche und Zielvorstellungen verdeutlicht, denen die internationale Gebergemeinschaft und darin auch das BMZ derzeit entsprechen wollen. Armutsbekämpfung und die Bekämpfung sozialer Ungleichheit – auch die zwischen den Geschlechtern – sind zentrale oder übergeordnete Ziele dieser umfassenden Ansätze. Auf die Kluft zwischen den Konzepten und Programmen einerseits und der Verankerung in den zentralen Politikinstrumenten andererseits wurde bereits verwiesen. So kommt es international bei der Übersetzung der meisten Politikleitlinien in Länderstrategiepapiere und in die von der

internationalen Gebergemeinschaft unterstützten nationalen Armutsstrategiepapiere (PRSP) zu Übertragungsverlusten beim Grundsatz der Geschlechtergleichheit.²²

In Hinblick auf die Verankerung des Gender-Ansatzes wurden in einer komparativen Analyse verschiedener SSP der ersten Generation tendenziell negative Ergebnisse festgehalten²³:

- Die Doppelstrategie kommt nicht zum Tragen. Die SSP scheinen in die Epoche **isolierter Frauenförder-Maßnahmen** zurückzufallen, und die Überwindung der gesellschaftlich verankerten Kluft zwischen den Geschlechtern gehört nicht zu ihrem strategischen Fokus.
- Frauen werden – allenfalls – als Zielgruppen (Nutzerinnen) auf der Mikroebene, in "klassischen" Feldern **praktischer Bedürfnisbefriedigung** wie Gesundheit und Familienplanung berücksichtigt. Strategische Interessen (Stärkung von Frauen zur Wahrnehmung ihrer Rechte) werden nicht benannt. Auf einer höheren Ebene entwicklungspolitischer Zusammenarbeit (z.B. Politikdialog) spielt das Thema überhaupt keine Rolle.

Nach Überarbeitung der Handreichung zur Erstellung der SSP und der Verbreitung einer sehr differenzierten kommentierten Gliederung, die ein verbindliches Muster vorgibt und zumindest an zwei Stellen auch die Berücksichtigung von Querschnittsthemen bzw. Gender explizit vorsieht („Rahmenbedingungen" und „Zielgruppen"), kommt eine neuere Analyse der zweiten Generation SSP zu weitaus besseren Ergebnissen²⁴:

Good practice: Ergebnisse der zweiten Analyse zur Berücksichtigung der Querschnittsaufgabe Gender in SSP (2004)

Bis auf sehr vereinzelte Ausnahmen finden sich keine bloßen rhetorischen Verweise auf die Signifikanz der Strategie für Armutsbekämpfung und Gleichberechtigung der Geschlechter, ohne dass diese Absicht durch andere Bezüge im SSP plausibel wird²⁵. Vielmehr fallen eine nicht geringe Anzahl positiver Beispiele auf, die nahezu durchgängig – von der Analyse der Ausgangssituation und dem Kernproblem, über die Ableitung der Ziele und Strategie bis zu den Zielgruppen und Instrumenten – eine Gender-Orientierung verdeutlichen. Meistens werden in der Problemanalyse ausführliche geschlechtsspezifisch disaggregierte Daten aufgeführt und auch in wenigstens einen Indikator zur Zielüberprüfung übersetzt. Frauen werden – oft explizit – als Zielgruppe genannt, in einigen Papieren auch spezifiziert (z.B. als indigene Frauen vom Land); in anderen ist deutlich, dass zur Zielgruppe ‚Gender‘ auch Kinder und Jugendliche gehören. Bezüglich ihrer Interessen und Bedürfnisse lässt sich eine deutliche Verlagerung auf strategische Interessen feststellen (insbesondere politische Partizipation in Local Governance-Prozessen, aber auch Landrechte); und in zwei Fällen wird das Geschlechterverhältnis sogar als eines von mehreren Themen für den Schwerpunktdialog mit dem Partner angekündigt.

²² Da für die erste Phase des PRS-Prozesses inzwischen zahlreiche Analysen unter Gender-Aspekten vorliegen (vgl. dazu ausführlich Rodenberg, 2003), werden in diesem Rahmen weder PRSP noch andere, ebenfalls schon an anderer Stelle kommentierte, bi- oder multilaterale Politikinstrumente untersucht. (z.B. Länderstrategiepapiere oder Leitlinien der regionalen Zusammenarbeit der EU, für die das BMZ auch Beiträge liefert; vgl. ebd.).

²³ Vgl. Rodenberg, 2001: Von Sektorpapieren zum ganzheitlichen Ansatz deutscher EZ?, DIE, Bonn

²⁴ Querschnittsanalyse für das BMZ (Jan. 2005): „Die Berücksichtigung des Oberziels Armutsbekämpfung und der Querschnittsaufgabe Gender in neueren SSP"; ausgewählt wurden 14 mit dem Partner abgestimmte, neuere SSP (aus jedem der 11 Schwerpunkte mindestens eines; Fokus auf PRSP-Länder).

²⁵ Gemeint sind Sätze, wie sie in einem ansonsten völlig gender-neutral und kaum armutsorientierten verfassten WIRAM-Papier zu finden sind: „Durch gezielte armuts- und genderorientierte Förderstrategien wird der deutsche Beitrag dafür Sorge tragen, dass Frauen mindestens in gleicher Weise wie Männer von der Förderung profitieren und die Lebensbedingungen der benachteiligten Gruppen der Gesellschaft unmittelbar verbessert werden."

Bei den positiven Beispielen handelt es sich zum einen um die Sektoren Bildung, Gesundheit und Demokratisierung, in denen entweder der Bezug auf Frauen als Zielgruppe offensichtlich und bekannt ist oder aber – wie bei Demokratisierung – der Bezug z.B. auf die politische Partizipation von Frauen in der Handreichung zur Schwerpunktsetzung vorgegeben ist. Doch werden Gender-Aspekte auch in den Schwerpunkten ‚Regionale Konzentration‘, ‚Wasser‘ und ‚WIRAM‘ berücksichtigt, wo dieser Bezug nicht so nahe liegend wie in den oben genannten Sektoren ist. Aber auch in der zweiten Generation der SSP ist zu kritisieren, dass

- ‚Gender‘ weiterhin in erster Linie Frauen meint; während Männer und männliche Jugendliche dort nicht als Zielgruppe anvisiert werden, wo damit eine Problematisierung des ungleichen Geschlechterverhältnisses einhergehen könnte;
- Gender-Fragen weiterhin primär auf der gesellschaftlichen Mikroebene und seltener auf der Mesoebene (lokalpolitische Partizipation) angesiedelt sind;
- immer noch – wenn auch vereinzelt – ein eindimensionales Verständnis von ökonomischer Förderung Eingang in die Papiere findet: So wird auf einen durch die Strategie (hier: WIRAM/Berufsbildung) zu erwartenden Anstieg des Anteils von Frauen in Berufszweigen wie Informationstechnologie und Textil verwiesen, ohne zu problematisieren, dass es sich dabei um höchst prekäre Arbeitsbedingungen einer globalisierungs- und kaum pro-poor-orientierten Branche handelt.

Die differenzierte(re) und gender-sensible(re) Darstellung der Schwerpunktstrategie geht einher mit einer expliziten Armutsorientierung, die die neueren Papiere spiegeln. Es wird deutlich, dass ein erweitertes Armutsverständnis zu Grunde liegt und nun auch Bezüge zu Fähigkeiten (*capabilities*) und Rechten von Armen hergestellt werden.

Daran anknüpfend stellt sich die Frage, inwieweit Gender tatsächlich in die Strategie und nicht nur in das Papier, z.B. als ‚Zielgruppe Frauen‘ eingegangen ist. Hier gibt es weiterhin Verbesserungsbedarf; insbesondere auch bei der Zielformulierung, die – mit Ausnahme von einem SSP zu Grundbildung – die Gleichberechtigung der Geschlechter nie direkt beinhaltet. Allerdings macht es keinen Sinn, für Gender oder andere Querschnittsthemen „Insellösungen“ zu schaffen, also: Gender „besser“ in die SSP hineinzubringen. Unter Aspekten der Gender-Orientierung ist die Schwerpunktbildung insofern problematisch, als dass erprobte und vom Partner bzw. von Partnerorganisationen gewünschte Frauen- und Gender-Projekte abgewickelt oder nicht verlängert werden, ohne dass sie zumindest als angemessen große und eigenständige Komponenten in die aktuellen Schwerpunkten eingefügt werden.²⁶ In dieser Hinsicht ist vor allem der Schwerpunkt „Governance und Demokratisierung“ zu problematisieren, der es gerade ermöglichen soll, in einigen Ländern einen viel deutlicheren Gender-Bezug bei der Programmbildung herzustellen, als dies derzeit der Fall ist.

Qualitätskontrolle: Die G-Kennungen

Die Gender-Kennungen sind bisher das einzige verbindliche Instrument für die Umsetzung des Gender-Ansatzes in der deutschen EZ. Sie sind von der OECD-DAC 1997 als einheitliches und verbindliches Monitoring-Instrument eingeführt worden, um Länder übergreifend zu vergleichen, ob bei der Planung und Durchführung von Entwicklungsvorhaben der Gender-Ansatz berücksichtigt und die Gleichberechtigung der Geschlechter unterstützt wird. Seit 2000 wurden die G-Kennungen auch in der deutschen EZ verbindlich eingeführt und ersetzen seitdem die vorherigen F-Kategorien.²⁷

²⁶ Diese Feststellung bezieht sich auf den Rückgang der G2-Projekte und wurde von der GTZ bestätigt (vgl. 3.3).

²⁷ Die F-Kategorien dokumentierten, wie Frauen an EZ-Vorhaben beteiligt werden und welchen Nutzen sie daraus ziehen. Sie waren unterteilt in: FP = Frauen-positiv (Beteiligung von Frauen an Nutzen und

G0:	Das Vorhaben ist nicht auf Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet.
G1:	Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist wichtiges Nebenziel (Unterziel), aber nicht ausschlaggebend für die Durchführung des Vorhabens.
G2:	Gleichberechtigung ist ein Hauptziel des Vorhabens, d.h. entscheidend für seine Durchführung.

In den Interviews zu dieser Evaluierung wurde sowohl in den DO als auch im BMZ immer wieder darauf hingewiesen, dass die G-Kennungen in der Praxis bisher eher als Formalität oder sogar als lästige Pflichtübung gehandhabt werden, denn als Steuerungs- und Orientierungsinstrument für die Konzeption von Vorhaben. Außerdem wurde die Wirksamkeit für eine tatsächliche Umorientierung von Vorhaben bezweifelt. Abgesehen von der Notwendigkeit, über ein Monitoring-Instrument zu verfügen, wurde immer wieder gefordert, den Gender-Ansatz in Vorhaben von Anfang an, d.h. bereits in der Phase der Projektvorbereitung und der Kurzstellungnahme einzubeziehen.

Bei der Übersetzung der DAC-Kennungen und der Anpassung an die jeweilige institutionelle Praxis und Begrifflichkeit ist es zwischen dem BMZ, der GTZ und der KfW Entwicklungsbank zu abweichenden Interpretationen, Handlungsanweisungen und Handreichungen gekommen, die teilweise zu erheblicher Verwirrung in der operativen Praxis geführt hat. 2004 wurde deshalb auf Initiative des BMZ eine inter-institutionelle Arbeitsgruppe mit der GTZ und KfW Entwicklungsbank eingerichtet, die eine grundlegende Überarbeitung der G-Kennungen zum Ziel hat. Dabei soll mit den neuen Kriterien zur Eingruppierung in G0, G1 oder G2 verhindert werden, dass eine Einstufung in G0 erfolgt, wenn bei Projektbeauftragung keine oder nur ungenügende Informationen über die geschlechtsspezifischen Wirkungen des Vorhabens vorliegen.²⁸

Der seit Januar 2005 zur Verabschiedung vorliegende Entwurf zur „Ausrichtung der DAC-G-Kennungen auf Gender-Wirkungen“ rückt die mit einer Maßnahme angestrebten Wirkungen in den Vordergrund – gegenüber dem vorherigen Schwerpunkt des Instrumentes, das sich hauptsächlich auf die Ziele eines Vorhabens bezog. Das Instrument wurde somit den neuen Planungssystemen der deutschen EZ angepasst, die von vornherein Wirkungen und Indikatoren bei der Zielformulierung berücksichtigen sollen (Wirkungsorientierung). Zugleich soll das Instrument als Orientierungshilfe dienen, Vorhaben gender-sensibel zu konzipieren und zu steuern.²⁹ Zu den wesentlichen Veränderungen bei der Eingruppierung von Vorhaben gehört demnach, dass die geschlechtsspezifische Analyse im Rahmen von Ex-ante-Verfahren zukünftig zur Pflicht wird – und das auch bei den zu begründenden Ausnahmefällen einer G0-Einstufung.³⁰

Die inter-institutionelle Initiative zur Aktualisierung und verbesserten Operationalisierung eines zentralen Monitoring-Instrumentes im Gender-Bereich ist sehr zu begrüßen und stößt auch im internationalen Geberkreis des DAC-Gender-Networks auf großes Interesse. Die Vergleichbarkeit

Gestaltung des Vorhabens gesichert); FR = Risiko für Frauen (ungenügende Informationen über Situation von Frauen oder mögliche negative Auswirkungen auf die Situation von Frauen) und FU = Frauenunspezifisch (geschlechtsspezifische Wirkungen sind unmittelbar nicht fassbar). Die G-Kennungen sollen beschreiben, zu welchem Grad ein Vorhaben darauf abzielt, die Gleichberechtigung der Geschlechter herbei zu führen.

²⁸ Zur Begründung wurde häufig genannt: „Das Vorhaben richtet sich gleichermaßen an Frauen und Männer. Es ist nicht auf die Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet“.

²⁹ „Die G-Kennungen sollen verstärkt als Steuerungsinstrument genutzt werden“ und „Projekte sollen in Zukunft nach ihren Wirkungsbeiträgen zu Gender in einem Land eingestuft“ werden.

³⁰ Die neu erarbeiteten Definitionen lauten: G2 = „Gleichberechtigung der Geschlechter ist eine Hauptzielsetzung des Vorhabens“; G1 = „Das Vorhaben hat ableitbare positive Auswirkungen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter. Gleichberechtigung der Geschlechter ist aber keine Hauptzielsetzung des Vorhabens“; G0 = „Das Vorhaben birgt nicht das Potenzial, zur Gleichberechtigung der Geschlechter beizutragen“.

und Verbindlichkeit dieser *gender policy markers* zu verbessern bzw. zu erhöhen, kann als good practice-Beispiel zur Umsetzung des BMZ-Gleichbegrüchtigungskonzeptes angesehen werden.

3.1.3 Institutionelle Frauenförderung und Gleichstellung

Das große Engagement und der qualifizierte fachliche Beitrag der Gleichstellungsbeauftragten (GBA) des BMZ in enger Koordination mit allen GBA der Durchführungs- und Vorfeldorganisationen können als vorbildlich bezeichnet werden. Auf Initiative des BMZ finden seit 2003 jährliche Treffen aller Gleichstellungsbeauftragten der DO mit der Ministerin statt.

Das neue Bundesgleichstellungsgesetz von 2001 legt die Zugehörigkeit der Gleichstellungsbeauftragten zur Personalverwaltung verbindlich fest. Dabei ist die GBA in der Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei, d.h. es handelt sich um ein Koordinationsverhältnis. Die Gleichstellungsbeauftragten haben umfassende Informations- Mitwirkungsrechte, die gesetzlich vorgeschrieben sind. Ihnen soll Gelegenheit zur aktiven Teilnahme an allen Entscheidungsprozessen zu personellen, organisatorischen und sozialen Angelegenheiten gegeben werden (§20 BGleGG).

Der Gleichstellungsplan des BMZ 2002-2006 wurde 2004, nach zwei Jahren Mandatszeit überprüft. Er löst den zweiten Frauenförderplan des BMZ mit ebenfalls vierjähriger Geltungsdauer ab. Das BMZ lässt sich einmal jährlich in den Verwaltungsrats-, Aufsichtsrats- bzw. Kuratoriumssitzungen über die Umsetzung des Gesetzes bei DED, DEG, DIE, GTZ, InWEnt und KfW unterrichten. Im Gleichstellungsplan ist nicht nur eine Erhöhung des Frauenanteils in denjenigen Bereichen vorgesehen, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, sondern auch eine Erhöhung des Männeranteils für Teilbereiche des mittleren Dienstes, in denen Frauen bisher überrepräsentiert sind.

Die Ist-Analyse des Gleichstellungsplans vom 30.6.2004 stellt eine Erhöhung des Frauenanteils an den Beschäftigten von 41,54 % (2002) auf 43,66 % in 2004 fest. Im höheren Dienst erfolgte ein Anstieg von 35,3 % (2002) auf 38,16 % (2004). Von insgesamt 30 Stellen an deutschen Auslandsvertretungen waren elf mit Frauen besetzt (36,6 %). Im Jahre 2004 waren 82 Frauen und 17 Männer teilzeitbeschäftigt. Auch in Führungspositionen sind es deutlich mehr Frauen (4) als Männer (1), die in Teilzeit arbeiten. Im Vergleich dazu befinden sich 43 Männer und 10 Frauen in Altersteilzeit. Nach wie vor übernehmen mehr Frauen als Männer die Kinderbetreuung.

Zur Förderung von Aufstiegschancen für Frauen werden jährlich abwechselnd Empowerment-Seminare jeweils für den gehobenen und höheren bzw. einfachen und mittleren Dienst angeboten. Die Gleichstellungsbeauftragte des BMZ nimmt an zahlreichen gleichstellungsrelevanten Fortbildungsveranstaltungen teil und bringt ihre Kenntnisse gewinnbringend in innerministerielle und ressortübergreifende Zusammenhänge ein. Sie orientiert sich nicht allein an einer quantitativen Erhöhung der Frauenanteile in Führungspositionen, sondern wirkt auch in der Steuerungsgruppe Gender Mainstreaming mit. Im Interministeriellen Arbeitskreis der Gleichstellungsbeauftragten der obersten Bundesbehörden vorgeschlagen, einen jährlichen Gleichstellungsindex des Bundes einzuführen, um durch mehr Wettbewerb den Umsetzungsdruck zu erhöhen. Darüber hinaus zielt ihre Arbeit darauf ab, Gleichstellungskompetenz als Fachkompetenz zu verankern.³¹

Unter Gleichstellungsaspekten ist auch die neue Praxis im BMZ zu begrüßen, für ein bestimmtes Stellenkontingent Berufserfahrene ab 45 Jahre einzustellen; eine Möglichkeit, die insbesondere auch von berufstätigen Frauen mit Auslandserfahrung genutzt werden kann. Nach Informationen des Personalreferats wird das Thema Gender Mainstreaming in Auswahlverfahren nicht nur von der

³¹ Vgl. dazu den Bericht der GBA über die Zentrale Fortbildungsveranstaltung „Gleichstellung als integraler Bestandteil moderner Personalstrategien“ von Oktober 2004, der den Zusammenhang von Personalentwicklung und Gleichstellungsmaßnahmen erläutert und konstruktive Vorschläge enthält.

Gleichstellungsbeauftragten, sondern auch von anderen Mitgliedern der Auswahlkommission eingebracht.

3.1.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen könnte sowohl auf nationaler Ebene als auch auf internationaler Ebene intensiviert werden. Auf internationaler Ebene ist die aktive Teilnahme am DAC Gender Network von zentraler Bedeutung. Fraglich ist jedoch, ob alle Potenziale internationaler bilateraler Kooperation im Themenfeld Gender ausgeschöpft worden sind oder ob weitere Kooperationsvorhaben zu einzelnen Themenbereichen möglich sind.

Auf nationaler Ebene werden – mit Ausnahme der Arbeitsgruppe, die das BMZ gemeinsam mit der KfW und der GTZ zu den G-Kennungen durchführt – keine regelmäßigen Treffen der Gender-Fachkräfte der Institutionen deutscher EZ organisiert. In diesem Zusammenhang fällt die große Diskrepanz zu dem Institutionenübergreifenden und "Rücken stärkenden" Zusammenhang der Gleichstellungsbeauftragten deutscher EZ-Institutionen ins Auge, die über einen solchen Zusammenhang verfügen und ihn effektiv nutzen.

Auch andere Austauschforen werden zurzeit nicht genutzt, so z.B. das ursprünglich ein- bis zweimal jährlich stattfindende 'BMZ-NRO-Treffen' zu gender- und entwicklungspolitischen Fragen. Dieses war immer eine wichtige Ressource, die politische Agenda der EZ-Institutionen einerseits und der Frauen-NRO und politischen Stiftungen andererseits kennen zu lernen und sie im Kreis fachlich versierter und politisch engagierter Gender-ExpertInnen zu diskutieren. In diesem Zusammenhang sei angeregt, die vorliegenden Evaluierungsergebnisse, aber auch den laufenden Peking+10-Prozess zum Anlass zu nehmen, dieses Forum nach einer zweijährigen Pause wieder zu beleben. So könnte das BMZ zu einer Sitzung im Herbst 2005 einladen.

3.1.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die Bestandsaufnahme von institutionellen Zuständigkeiten, Prozessen und Konzepten für Gender hat gezeigt, dass zwischen dem politischen Willen und der hochrangig verankerten Absicht einerseits und den ungenügend ausgestatteten Arbeitsebenen andererseits eine Lücke klafft. Gerade die Ressourcen- und Personalknappheit – der Personalstand entspricht dem Stand von 1978 – ist kontraproduktiv, wenn die jetzige kompetente Vertretung des Themas nach außen und seine Verknüpfung mit anderen Sachthemen im Haus ausgebaut und gestärkt werden sollen. Der permanente Druck erfordert, sich jeweils auf das dringendste Tagesgeschäft zu beschränken und möglichst alle zusätzlichen Aufgaben fernzuhalten. Mangelnde personelle Besetzung und fehlende Chancen, Fachkompetenzen auszubauen, wirken sich auf die Verknüpfung von Gender mit anderen Themen aus, wie das Beispiel des Umweltreferats gezeigt hat. Das Querschnittsthema Umwelt kann vor allem dort angemessen in andere Vorhaben einbezogen werden, wo zugleich spezifische Umweltvorhaben durchgeführt werden. Im Umkehrschluss lässt sich feststellen, dass ohne eine thematische Schwerpunktsetzung die Querschnittsverankerung des Gender-Themas an Grenzen stößt und sich in Verwendung geschlechtsspezifischer Daten erschöpft.

Demgegenüber ist positiv hervorzuheben, dass vorhandene Fachkenntnisse und Arbeitserfahrungen mit dem Gender-Thema in unterschiedlichen Abteilungen im Haus gezielt genutzt und berücksichtigt werden (z.B. im Bereich Armutsbekämpfung bei den MDGs, im Referat Friedenssicherung und Konfliktprävention und im Referat Globalisierung und Welthandel).

Diese positiven Beispiele weisen darauf hin, dass Wissens-Pooling und eine Institutionalisierung des akkumulierten Wissens für die Herausbildung von Gender-Fachkompetenz elementar sind. Zur

Stärkung dieses so genannten "institutionellen Gedächtnisses" ist es deshalb wichtig, die personellen Kapazitäten aufzustocken und gezielt weiter auszubauen. In diesem Sinne positiv haben auch die durchgeführten Fortbildungen zum Thema Gender (Gender Trainings) gewirkt.

Eine positive Entwicklung ist auch bei den Konzepten des BMZ festzustellen, die zu aktuellen Schwerpunktthemen und neuen politischen Zielen des BMZ formuliert wurden. Dem internationalen Standard entsprechend ergänzen sie das Gleichberechtigungskonzept um Gender-Aspekte in bestimmten Themenbereichen und bei Rechtsansätzen. Aber die Gespräche im BMZ haben auch eine gewisse Konzeptmüdigkeit gespiegelt; MitarbeiterInnen fühlen sich z.T. durch Policy Papiere und Konzepte überfrachtet und die Gefahr besteht, dass selbst herausragende Papiere nur für das Regal produziert werden. Hier ist zukünftig auf eine bessere Handhabbarkeit (Operationalisierung) von gender-relevanten Papieren und auch dem Gleichberechtigungskonzept selbst zu achten (s. Empfehlungen).

Um den Vorfeld- und Durchführungsorganisationen gegenüber eine Vorbildfunktion einzunehmen, reichen die bisherigen Schritte jedoch nicht aus. Insbesondere in der Zusammenarbeit mit den Regionalreferaten haben die für das Thema sensibilisierten MitarbeiterInnen in den DO den Eindruck, dass das BMZ sich nicht durchgängig und ernsthaft dem Thema verpflichtet fühlt. In vielen Fällen bestimmt "*window dressing*" die operative Praxis.

Die prinzipiell immer wieder ausgedrückte Unterstützung der Gender-Verantwortlichen und des Themas von Vorgesetzten oberhalb der Leitung des Referats 211 wird gleichzeitig durch den Verweis auf Sachzwänge eingeschränkt, die keine höhere Priorität für das Thema erlauben. Hier ist eine größere Verbindlichkeit für das Thema nötig. Bisher fehlt ein systematischer Überblick darüber, in welchen Bereichen und Regionen das Thema wie umgesetzt wird und in welchem Bezug es zum derzeitigen Mainstream des BMZ – auch im Sinne der finanziell aufwändigsten Bereiche – steht. Es fehlt ebenfalls an einer systematischeren Ausrichtung sowohl auf die entwicklungspolitischen, als auch auf die geschäftspolitischen Schwerpunkte des BMZ.

Eines der Hauptergebnisse der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking bestand in der Anerkennung der Notwendigkeit verstärkter nationaler staatlicher Verantwortung für die Gleichberechtigung der Geschlechter. Doch in Bezug auf den Stellenwert des Themas fällt auf, wie wenig die Aktionsplattform von Peking derzeit überhaupt noch als Orientierung für frauen- und geschlechterpolitische Vorhaben genannt wird.

In Bezug auf Qualitätssicherung stellt sich die Frage, ob formale Kontrollen tatsächlich nur kontraproduktiv sind und die Fortbildung von Sachverstand ausreicht. Gerade beim Gender Mainstreaming zeigt sich, dass fehlende und nicht ausreichende Verbindlichkeiten die Umsetzung behindern und gefährden. Ein Engpass hat sich auch in Bezug auf die Übernahme von Verantwortung für die Fachlichkeit des Gender-Ansatzes herauskristallisiert. Diese wird aus Mangel an zeitlichen Ressourcen häufig an die DO delegiert.

Mit Ausnahme der vielfach als unzulänglich empfundenen G-Kennungen, die bisher das einzige Monitoring-Instrument darstellen, das überhaupt Aufschluss über die Berücksichtigung des Themas in EZ-Vorhaben gibt, wird der Gender-Ansatz nicht verbindlich, sondern in Abhängigkeit vom besonderen Engagement einiger weniger MitarbeiterInnen umgesetzt. Viele MitarbeiterInnen fühlen sich hingegen durch die Notwendigkeit, im Arbeitsalltag viele Querschnittsthemen, Vorgaben und Instrumente berücksichtigen zu müssen, stark belastet.

Schwerpunktbildung: Die Analyse der zweiten Generation von Schwerpunktstrategiepapieren hat gezeigt, dass aufgrund intensiver Bemühungen zur Qualitätssicherung im BMZ deutliche Fortschritte bei der Berücksichtigung von Gender in diesen Politikinstrumenten der bilateralen EZ erzielt wurden. Gegenüber den Erkenntnissen aus der Serienevaluierung kann also festgestellt werden, dass es

positive Anknüpfungspunkte gibt, Gender besser auf der Makroebene zu verankern. Doch ist nicht nur die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen und Männern ein wichtiges Ziel in EZ-Vorhaben, sondern auch die Verbesserung der Lebensbedingungen und die Verringerung der Geschlechterkluft. Diese kann am wirkungsvollsten durch spezifische Empowerment-Fördermaßnahmen verringert werden, die jedoch im Rahmen der Schwerpunktbildung zurückgegangen sind.

3.1.6 Empfehlungen

1. Der eindrucksvoll belegte politische Wille auf höchster Ebene im BMZ zur Anwendung des Gender-Ansatzes sollte verbindlich umgesetzt werden. Die derzeitige finanzielle und personelle Ausstattung für das Thema im BMZ reicht dafür jedoch nicht aus. Daher sollten dringend zusätzliche Mittel, beispielsweise aus dem gestärkten Haushalt für 2005 und 2006 für das Thema reserviert werden, und zwar sowohl für spezifische Vorhaben (z.B. Peking+10, MDGs) und die thematische Verknüpfung mit anderen Schwerpunkten extern als auch für die institutionelle Verankerung intern.³²
2. Eine Verringerung von Frauen- und genderspezifischen Vorhaben sollte unbedingt vermieden werden, da sie aufgrund der von Deutschland mit unterzeichneten internationalen Beschlüsse und Abkommen keinesfalls zu rechtfertigen ist. Neben der Verknüpfung der Gender-Thematik mit der Armutsbekämpfung und den MDGs sollte die Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform sowie die Unterstützung frauen- und geschlechterpolitischer Ansätze in den Partnerländern nicht aus dem Blickfeld geraten.
3. Um den eigenen Ansprüchen und Erkenntnissen („Gender rentiert sich, aber braucht Investitionen“) gerecht zu werden, ist es dringend angeraten, die genderpolitische Fachkompetenz im Referat 211 (ggf. mit Fokus auf eine aktuelle entwicklungspolitische Herausforderung, wie die UN-Reform oder "Urbanisierung"/"Habitat + 10" oder aber in einem der Themen, die der BMZ-Haushalt von 2005 akzentuiert) zu erweitern. Dafür wäre es sinnvoll, mindestens eine zusätzliche, zeitlich unbefristete Stelle im höheren Dienst dauerhaft einzurichten.³³
4. Zur Stärkung der Steuerungsfunktion des BMZ sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um über den Querschnittsaspekt hinaus fachliche Kapazitäten für Gender zu erweitern, Verantwortungszuschreibungen insbesondere bei den Regionalreferaten verbindlicher zu gestalten und die Fachlichkeit des Themas institutionell besser zu verankern. Dazu gehört auch die Suche nach kreativen Lösungen: z.B. das Ernennen von Focal Points, bzw. Verantwortlichen für die Themenführung im In- und Ausland, die Unterstützung von Wettbewerben zu innovativen Vorschlägen usw.
5. In der bilateralen EZ sollte ein gemeinsames Verständnis zwischen BMZ und DO erreicht werden, dass die Verantwortung für die Qualitätssicherung in erster Linie bei den DO liegt. Besonderes Augenmerk ist dabei auf Ziele und Indikatoren zu legen. Hierzu sollten gemeinsame Gender Trainings für Länderverantwortliche in BMZ und DO durchgeführt werden. Den DO gegenüber sind deutliche Signale des Interesses an einer effizienten Umsetzung des Gender-Themas dringend nötig. Dazu gehören auch positive oder

³² Es muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass mit der Anforderung nach zusätzlichen Finanzmitteln lediglich und nur annähernd der Stand der Vorjahre wieder erreicht wird. Dabei wäre zur Erfüllung der eigenen Ansprüche der deutschen EZ jedoch tatsächlich eine zusätzliche Bereitstellung von Mitteln dringend nötig.

³³ Laut Intranet (Zugriff: 24.11.04) „gewinnt das BMZ in 2005 sieben neue Stellen des höheren Dienstes und mehr Flexibilität zum Ausbau seiner Außenstruktur.“

negative Kommentierungen, ebenso wie die Berichterstattung der DO an das BMZ bezüglich der Umsetzung des BMZ-Gleichbegrchtigungskonzeptes.

6. Der Gender-Ansatz bzw. fachliche Gender-Fragen sollten auch in die (summarischen) Ziele und Zielvereinbarungen der Länder- und Regionalreferate integriert werden, um diese in der programmatischen Arbeit zu verankern. Das Engagement für Querschnittsthemen, insbesondere für Gender, sollte in der Kriterienentwicklung für ein monetäres Anreizsystem von Anfang an berücksichtigt werden.
7. Sollte das aktuelle Gleichbegrchtigungskonzept mit Blick auf die angemerkte Kritik überarbeitet werden, wird empfohlen, es durch einen institutionellen Gender-Mainstreaming-Plan zu ergänzen. Dieser Plan trägt zur Operationalisierung und Transparenz der Umsetzung des Gender-Ansatzes bei, wenn er mit klaren Benchmarks (Zeit- und Finanzrahmen und überprüfbare Indikatoren) für alle Abteilungen des BMZ verbunden wird und den neueren fachlichen Stand, den die BMZ-Aktionsprogramme in Teilen spiegeln, berücksichtigt.
8. Das BMZ sollte sich im Partnerdialog, bei der Vorbereitung und Kanalisierung von Vorschlägen für Regierungsverhandlungen, sowie bei der Übernahme von Themenverantwortlichkeit im Fall von Budget- oder Korbfinanzierungen gemeinsam mit anderen Gebern ausdrücklicher als bisher für das Gender-Thema einsetzen und die Themenverantwortung für Gender in bestimmten Partnerländern übernehmen. Zur Stärkung von Gender-Themen in Partnerländern durch die Regionalreferate sollten diese die vorhandenen FZ-Mittel (den „Zuschussplattfonds“) für Gender besser nutzen (Referat 221); diese Zuschüsse sind entsprechend der Vorgaben für die Mittelverteilung keine Kredite. Sie müssen jedoch rechtzeitig beantragt werden.
9. Das BMZ sollte regelmäßige Koordinationstreffen der Gender-ReferentInnen aller DO durchführen und gemeinsame Vorhaben fördern. überprüft werden sollte auch eine gemeinsame Auendarstellung der deutschen EZ zum Gender-Thema, z.B. in Form einer gemeinsamen Website, gemeinsamer Publikationen, Koordination von Konferenzen. Zusätzlich sollte die Ministerin einmal jährlich über den Stand zur Umsetzung des Gleichbegrchtigungskonzeptes in der entwicklungspolitischen Arbeit im Rahmen eines Gesprächs mit den verantwortlichen Referaten im BMZ und den DO informiert werden.
10. Fortbildungen: Die Verbesserung der Gender-Fachkompetenz sollte in das neue Fortbildungskonzept des BMZ als verbindliches Modul aufgenommen werden. Für die Verankerung sollte auch das Zielvereinbarungssystem ("Bildungsziele") genutzt werden. In der Einfuhrungsfortbildung für neue MitarbeiterInnen sollte Gender-Basiswissen kompakt (mind. eine Stunde) vermittelt werden. Bedarfsabfragen zur Durchführung von Gender-Fortbildungen sollten nicht mehr erfolgen. Vielmehr sollten fachlich anspruchsvolle Gender Trainings zu prioritären Themen (z.B. 'Gender und MDGs', 'Gender Budgets' oder 'Querschnittsthemen in der Budgetfinanzierung') regelmäßig und in Kooperation bzw. arbeitsteilig mit den DO durchgeführt werden und Führungskräfte mit einbeziehen.
11. Die Verfügungs- und Zugriffsmöglichkeiten auf geschlechtsspezifisch disaggregierte Daten und Statistiken (z.B. über die Vergabe von (G-) Kennungen, Ressourcenverteilung und Teilnehmerzahlen an Fortbildungen) sollten sichergestellt und verbessert werden.

3.2 Der FZ-Bereich der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

Seit 2003 besteht die KfW-Bankengruppe in ihrer aktuellen Zusammensetzung aus der Entwicklungsbank der KfW und drei weiteren Banken³⁴ sowie der rechtlich unabhängigen DEG. Die Bankengruppe (ohne DEG) hat 20 Direktoren und sechs Vorstandsmitglieder, darunter eine Frau. Das gesamte Fördervolumen der KfW-Bankengruppe betrug in 2004 rund 63 Mrd. Euro, davon stehen 1,9 Mrd. EUR für die Entwicklungsbank der KfW zur Verfügung, ca. 11,9 Mrd. EUR für die KfW IPEX-Bank (Exportförderung) und 0,5 Mrd. EUR für die DEG.

Der Auftrag für diese Evaluierung war auf den FZ-Bereich der KfW Entwicklungsbank beschränkt. Diese führt im Auftrag des BMZ die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit Partnerländern durch. Der Gesamtetat 2004 von 1,94 Mrd. EUR setzt sich sowohl aus Haushaltsmitteln (67 %, v.a. BMZ-Haushalt) als auch aus FZ-Förderkrediten, die aus eigenen KfW-Mitteln finanziert werden, zusammen.

3.2.1 Gender in der Institutionspolitik

Policy

Da der FZ-Bereich nur einen sehr kleinen Teil der KfW ausmacht, gibt es darüber nur knappe spezifische Außendarstellungen im Geschäftsbericht der KfW. Es gibt jedoch jährlich einen Bericht über die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, der gemeinsam von der KfW Entwicklungsbank und der DEG herausgegeben wird. In den Jahresberichten wird das Thema Gender im Allgemeinen – mit Ausnahme des Schwerpunktthemas Armut im Jahresbericht 2000 – kaum behandelt. Entgegen der Vorgehensweise in den anderen Vorfeldorganisationen wurde in diesem Teil des Gutachtens auf eine Analyse der Außendarstellung in Bezug auf das Thema Gleichberechtigung der Geschlechter verzichtet.

Dem achten Evaluierungsbericht des FZ-Bereichs der KfW (2004) lässt sich entnehmen, dass 43 % der abgeschlossenen und evaluierten Vorhaben mittelbar oder unmittelbar der Armutsbekämpfung dienen und bei insgesamt 43 der evaluierten Vorhaben oder 30 % der Maßnahmen „die Verbesserung der gesellschaftlichen Situation der Frauen Bestandteil der Zielsetzung“ war. Im Umkehrschluss wird demnach die Gleichberechtigung der Geschlechter bisher in 70 % der abgeschlossenen und geprüften Vorhaben nicht berücksichtigt. In Bezug auf die Arbeitsschwerpunkte der KfW Entwicklungsbank galten dem FZ-Bericht von 2003 zufolge die größten finanziellen Zusagen den drei Schwerpunkten Wirtschaftsförderung, Wassermanagement, Transport und Kommunikation. Darauf folgen die Schwerpunkte Energie (darunter regenerierbare Energie), Gesundheit, Familienplanung, HIV und Demokratieförderung.

In einer Broschüre über Bildungsvorhaben in der KfW Entwicklungsbank vom Juni 2004 werden unter der Überschrift „Spektrum der FZ-Maßnahmen“ der Abbau der Benachteiligung von Mädchen und der Diskriminierung ethnischer Minderheiten ausdrücklich genannt. Allerdings wird Gender nicht mehr auf Bildungsinhalte bezogen und kommt auch nicht im Zusammenhang mit Berufsbildung vor.³⁵

³⁴ Die vier Marken der Bankengruppe sind folgende: KfW Mittelstandsbank (Förderung mittelständischer Unternehmen), KfW Förderbank (Förderung von Wohnen, Umwelt, Bildung und kommunaler Infrastruktur), KfW IPEX-Bank (Export- und Projektfinanzierung) und die KfW Entwicklungsbank (Förderung von Entwicklungsländern). Die unabhängige Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) fördert die Privatwirtschaft in Entwicklungs- und Reformländern.

³⁵ Darin heißt es weiter: „Die Förderung der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern ist ein zentrales Querschnittsthema und Millenniumsziel, das die KfW Entwicklungsbank im Rahmen von Bildungsvorhaben mitverfolgt. Höhere Investitionen in die Bildung von Mädchen führen in der Regel zu einer Verbesserung des Lebensstandards, zur Steigerung der Arbeitsproduktivität und zum Rückgang der Geburtenrate. FZ-Maßnahmen zur Förderung der Gleichberechtigung setzen auf mehreren Gebieten an: die bessere Erreichbarkeit der Schulen, die Bereitstellung von grundlegenden, sanitären Einrichtungen, die Einführung

Gender Mainstreaming

Im Vergleich zu anderen Organisationen begann die Auseinandersetzung mit dem Thema Gender im FZ-Bereich der KfW erst relativ spät, und das Gleichberechtigungskonzept des BMZ wurde hier in der Vergangenheit nicht priorisiert. Eine ausdrückliche Erwähnung von Gender Mainstreaming ist in schriftlichen Dokumenten erst ab 2004 nachvollziehbar. Die externe Analyse der bisherigen Maßnahmen zur Verankerung des Gender-Ansatzes in der FZ von September 2004 ergab, dass bisher wenig umgesetzt wurde. Positiv hervorzuheben ist jedoch regional der Bereich Afrika sowie sektoral der Bildungs- und Gesundheitsbereich. Beide Bereiche haben bereits Broschüren zum Thema für die Öffentlichkeitsarbeit herausgebracht haben. In den Schwerpunkten Wirtschaftsförderung, Wassermanagement, Transport und Kommunikation steht eine Umsetzung noch bevor.

Derzeit ist eine beachtliche institutionelle Dynamik zum Gender Mainstreaming in Gang gekommen. Unterstützt vom BMZ, wurde in der ersten Hälfte des Jahres 2004 mit Hilfe des Betriebsmittelfonds ein Gender Mainstreaming-Beratungsprozess von einer Gruppe von Gutachterinnen durchgeführt, der als „good practice“-Beispiel für die deutsche EZ gelten kann. Im Rahmen dieses Beratungsprozesses wurde eine ganze Serie von Gutachten erstellt, die sowohl den internationalen Stand zum Gender Mainstreaming als auch den aktuellen Stand der Umsetzung des Gender-Themas im FZ-Bereich der KfW im Detail dokumentieren. Verschiedene Abteilungen der KfW wurden während des Beratungsprozesses gezielt direkt beraten.³⁶

Die Umsetzung von Gender Mainstreaming soll nun mit einer Gender-Strategie für die FZ sichtbar und mit Hilfe von konkreten Zielsetzungen und Zeitrahmen umsetzbar und messbar gemacht werden. Die Empfehlungen des Beratungsprozesses vom September 2004 sind uneingeschränkt zu unterstützen.

3.2.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes

Die Federführung für das Gender-Thema wurde im FZ-Bereich der KfW bisher von verschiedenen Abteilungen wahrgenommen. Vor der Reorganisation in 2003 war es der „Abteilung für sektorale und übersektorale Grundsatzfragen“ zugeordnet und in der Unterabteilung „Soziale Infrastruktur und sozialpolitische Querschnittsaufgaben“ bei „Bildung, sozioökonomische und soziokulturelle Fragen“ angesiedelt.

Derzeit ist das Thema dem Kompetenzzentrum für Entwicklungsländerökonomie zugeschrieben, das im Auslandssekretariat (AS 3) angesiedelt ist. Gender wird vor allem mit Armutsbekämpfung und dem Beitrag zur Erreichung der MDGs verknüpft. Es wird betreut von einem „Senior Economist für Armutsminderung, MDGs und Gender“. In der Stellenbeschreibung des Gesamtteams (AS 3) wird Gender gemeinsam mit den Themen Partizipation, Zielgruppen und Armutsminderung erwähnt. Eine spezifische Stellenbeschreibung für Gender gibt es nicht. In der Zielvereinbarung von 2004 war die Betreuung der Gender Mainstreaming-Strategie zum ersten Mal ausdrücklich enthalten. Das Zeitbudget, das für das Thema vorgesehen ist, umfasst ca. 10-15 % der Arbeitszeit. Für die Umsetzung der Gender-Strategie ist eine Erhöhung dieses Umfangs vorgesehen.

Mit der derzeitigen Aufgabenbeschreibung ist zwar noch kein eindeutiges Mandat der Leitung der KfW Entwicklungsbank für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes, für Gender Mainstreaming und für die systematische Integration des Themas in Vorgehensweisen, Konzepte und Instrumente verbunden. Doch der politische Wille der Geschäftsleitung zur Umsetzung von Gender Mainstreaming wird durch den Beschluss der Geschäftsbereichsleitung zur Bildung einer Arbeits-

verbesserter Unterrichtsmethoden, die Sensibilisierung von Eltern, Lehrern und Gemeinden und die Ausbildung von Lehrerinnen... (S. 11).

³⁶ Vgl. hierzu die Literaturliste im Anhang.

gruppe mit dem Auftrag der Erarbeitung einer Gender-Strategie für die FZ eindrucksvoll dokumentiert. Damit eröffnen sich Perspektiven für ein künftiges klares Mandat mit definierten Zuständigkeiten und Verbindlichkeiten für die Umsetzung des Gender Mainstreaming im FZ-Bereich der KfW. Wie der externe Beratungsprozess zu GM ergab, wurden spezifische institutionelle Maßnahmen, Arbeitshilfen oder Studien zu Gender-Fragen bisher kaum durchgeführt, und in den regulären Verfahren und Instrumenten ist das Thema wenig präsent. In Bezug auf die Umsetzung von Gender- und Trägeranalysen wurden die Empfehlungen aus der Serienevaluierung bisher kaum umgesetzt (vgl. hierzu insbesondere die Dokumentation des Beratungsprozesses, in: KfW Development Papers No. 6, April 2004).

Eine günstige Voraussetzung für eine stärkere Berücksichtigung des Gender-Ansatzes in der Zukunft ist die intern bereits vorhandene Gender-Expertise, insbesondere in den Kompetenzteams Wasser, Bildung und Gesundheit sowie im Afrikabereich. Ein Teil von ihnen wirkt in der Gender-Strategie-AG mit, so dass vorübergehend ein institutionelles Forum für die Nutzung dieser Expertise besteht.

Im FZ-Bereich der KfW ist Gender bisher als Querschnittsthema vorgesehen und wird vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie in zielgruppennahen und armutsmindernden Maßnahmen einbezogen. Die Umsetzung des Gender-Ansatzes in zielgruppenferneren Vorhaben und in anderen Schwerpunkten, die derzeit dem „Hauptstrom“ entsprechen, steht noch weitgehend aus. Allgemein wird vertreten, dass die FZ aufgrund der Zweckbestimmung des Instruments („Investitionsfinanzierung“) keine reinen Gender- oder Frauenprojekte durchführen könne. Die Investitionsfinanzierung orientiert sich an den Partnerländern, die in der Regel „andere Vorstellungen“ zum investiven Einsatz der FZ-Mittel haben.³⁷ In großen FZ-Projekten sind allerdings – wie auch während des Beratungsprozesses konstatiert wurde – Komponenten mit bedeutsamen Frauen- oder Gender-Maßnahmen denkbar. Dieses Potenzial für eine stärkere Ausrichtung am entwicklungspolitischen Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern wird in Beispielen in den Broschüren über Bildung und Gender Mainstreaming in der Subsahara-Region eindrucksvoll beschrieben. Verstärkt werden könnte jedoch eine systematischere konzeptionelle Verknüpfung des Gender-Themas mit den verschiedenen Schwerpunkten sowie mit nationalen Politikansätzen, die besonders für Budget- und Basketfinanzierungen relevant sind.

2003 fand eine interne Reorganisation im FZ-Bereich der KfW statt, die geografische mit Sektorschwerpunkten stärker verknüpfte. Mit anderen internationalen Entwicklungsbanken vergleichbare Teams, die für bestimmte Zielgruppen zuständig sind, beispielsweise für Zivilgesellschaft, indigene Völker, Frauen und Gender sind nicht entstanden. Diese Themen sind nun im Bereich AS 3 strategisch gebündelt.

Neben Sektor- und Länderverantwortlichen wurden Regionen übergreifende Kompetenzteams gebildet. Im FZ-Bereich der KfW gibt es derzeit Programm-Manager, von denen jeder um die 12-15 Projekte betreut und die gleichzeitig regionalen und Sektorschwerpunkten zugeordnet sind. Der tägliche Abwicklungsdruck lässt wenig Zeit für die Erarbeitung konzeptioneller Vorschläge zu relevanten Themen. Die KfW Entwicklungsbank, die in diesem Zusammenhang eher als eine Art Gutachter, denn als Durchführungsorganisation eingeordnet wurde, hat nach Einschätzung einiger GesprächspartnerInnen keinen Einfluss mehr auf die Durchführung der Maßnahmen, wenn die Mittel

³⁷ Die großen internationalen Entwicklungsbanken, die durchaus reine Frauen- und Gender-Vorhaben fördern, können dieses nur, weil sie neben der Investitionsfinanzierung auch technische Zusammenarbeit leisten. In der deutschen EZ ist dieses durch die Aufteilung zwischen FZ (KfW Entwicklungsbank) und TZ (GTZ) nicht möglich.

erst einmal an die Projektträger ausgezahlt worden sind. Vielmehr müssten die Institutionen vor Ort davon überzeugt werden, die Gleichberechtigung der Geschlechter einzubeziehen und umzusetzen. Die Bereitschaft, solche Themen aufzugreifen, sei jedoch je nach Region sehr unterschiedlich. Problematisch an dieser Argumentation ist die Verlagerung der Verantwortung und Verbindlichkeit für die Umsetzung des Gender Ansatzes auf die Partnerebene. Die KfW Entwicklungsbank kann ihrer Verantwortung für die Umsetzung des Gender-Ansatzes vor allem dadurch entsprechen, dass GM und die Förderung der Frauen im Projektkonzept und als Teil des Finanzierungsabkommens von Anfang an fest verankert sind und damit auch direkt auf die Partnerebene Einfluss nehmen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die im Vergleich zu Gender höhere Akzeptanz des Themas Umwelt, das als Stabstelle mit einem Team direkt am Vorstand der KfW-Bankengruppe angesiedelt ist. Diese ist nicht nur für die FZ, sondern auch für innerdeutsche Maßnahmen zuständig. Die größere Akzeptanz des Themas nach innen hat sich positiv auf die EZ ausgewirkt. Es wird allerdings auch als konkreter bzw. greif- und messbarer als Gender oder Armutsminderung wahrgenommen. Eine ganze Reihe interner Fördermaßnahmen für innovative Ansätze zum Thema Umwelt, wie z.B. Preisverleihungen und Veröffentlichungen, haben das Thema auch in der FZ in den Vordergrund gerückt und zu seiner Verankerung beigetragen.

Zuständigkeiten, Verbindlichkeiten und Ressourcen

Das Kompetenzzentrum Entwicklungsländerökonomie (AS 3) in der Strategieabteilung der KfW Entwicklungsbank ist zuständig für Gender als Querschnittsthema. Daneben sind die Leiter der Schwerpunktteams und Länderteams für die Qualitätssicherung und die Kompetenzzentren für die instrumentelle Weiterentwicklung im jeweiligen Sektor zuständig. Seit der Durchführung des Beratungsprozesses haben sich signifikant mehr FZ-MitarbeiterInnen dem Thema zugewandt und die Erarbeitung einer FZ-Gender-Strategie unterstützt. Bei der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe wurden Vorgaben des Direktionsausschusses, die Bereitschaft der MitarbeiterInnen und nach Möglichkeit die Vertretung aller operativen, strategischen, Sektor- und Länderebenen berücksichtigt.

Die Gleichstellungsbeauftragte der Bankengruppe der KfW war nicht Teil der Arbeitsgruppe, da die FZ-Gender-Strategie Fragen der Gleichstellung im Innenverhältnis der KfW Bankengruppe explizit nicht aufgreifen sollte. Darüber hinaus wurde vertreten, dass die Gender-Strategie keine politische Vision im Hinblick auf Gleichstellung im KfW-Stellenplan enthalten, sondern auf die Operationalisierung zentraler Handlungsfelder (Management/ Projektbearbeitung) des FZ-Bereichs der KfW begrenzt werden solle.

Zur Frage nach den Chancen und Grenzen der Gender-Strategie gab es unterschiedliche Einschätzungen. Es wurde betont, dass es sich nicht um eine Unternehmensstrategie der KfW Bankengruppe, sondern um eine FZ-bezogene Strategie handele, die keine Gleichstellungsförderung beinhalte. Auch wird davon ausgegangen, dass eine ausreichende institutionelle Akzeptanz für Gender Mainstreaming vorhanden und die Gender-Strategie intern nicht umstritten sei. Ziel ist es, mit der Strategie zu vermitteln, dass es sich um eine Win-Win-Situation zwischen entwicklungs- und geschäftspolitischen Interessen handelt. Verbindlichkeit soll durch die Selbstverpflichtung aller Teams auf jährliche Arbeitspläne entstehen. Die Strategie soll das Thema sowohl im Projektzyklus, in programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen als auch in allen Abteilungen und Bereichen verankern. Die Führungsebene (Team-, Abteilungs- und BereichsleiterInnen) sollen ausdrücklich in die Verantwortung von GM einbezogen werden. Eine Verabschiedung durch die Geschäftsleitung wurde allgemein als wahrscheinlich betrachtet und erfolgt voraussichtlich im Juni 2005. Die Vorstellung, dass eine Gesamtdauer von zwei Jahren für die Umsetzung der Strategie ausreichend sei, „um die Querschnittsaufgabe in allen Köpfen zu verankern“ ist allerdings eher kritisch zu sehen. Legt man die Erfahrungen anderer Institutionen zu Grunde, müsste die Verankerung der Strategie auch

durch Zielvereinbarungen für Abteilungen, Teams und individuelle MitarbeiterInnen konkretisiert und gesichert werden. Sie sollte zudem in die Beurteilung des Personals aufgenommen werden (vgl. hierzu auch die Empfehlung 84 der externen Gender-Beratung 2004: S.16³⁸).

Die Frage, wie sich Gender-Jahrespläne in Zielvorgaben der Teams und der einzelnen MitarbeiterInnen in Form von Anreizen und Aufstiegsmöglichkeiten umsetzen lassen, war zum Zeitpunkt der Interviews in der KfW Entwicklungsbank noch weitgehend offen.

Maßnahmenzyklus (Verfahren/Planung, Instrumente, Qualitätsmanagement)

Der aktuelle Stand der Verankerung von Gender im Projektzyklus und in Instrumenten ist ausführlich in den Gutachten der Gender-Mainstreaming-Beratung für den FZ-Bereich der KfW dokumentiert. Demnach ist der Gender-Ansatz hier nicht systematisch verankert und seine Berücksichtigung in der Konzeption von Vorhaben bisher unzureichend. Auch zielgruppennahe Vorhaben sind nicht ausgewiesen genderorientiert. Genderdifferenzierte Zielgruppenanalysen werden nur in Ausnahmefällen durchgeführt und Zielgruppen meist als homogen betrachtet. Trägeranalysen finden zwar statt, berücksichtigen jedoch kaum die vorhandenen strukturellen Bedingungen in der FZ und die Bereitschaft zur Umsetzung des Gender-Ansatzes. Auch die G-Kennungen, das einzige verbindliche Instrument, wurden zwar formal, inhaltlich aber nur unbefriedigend berücksichtigt. 70 % aller Vorhaben werden relativ schematisch mit G0 gekennzeichnet, obwohl in vielen Maßnahmen Gender-Wirkungen auftreten. G1-Projekte werden oft nicht ausreichend begründet. Im Projektdesign spiegelt sich die Gender-Orientierung nur unzureichend wider (s. Portfolioauswertung des GM-Beratungsprozesses).

Vorgehensweisen und Instrumente der deutschen Finanziellen Zusammenarbeit unterscheiden sich wesentlich von denen der Technischen Zusammenarbeit. Die von der GTZ entwickelten Instrumente zur Umsetzung des Gender-Ansatzes sind deshalb für die FZ nicht immer geeignet. Wiederholt wurde seitens MitarbeiterInnen der KfW Entwicklungsbank darauf verwiesen, dass die FZ nicht so prozessorientiert vorgehe wie die TZ und damit auch nicht so flexibel reagieren könne, um Gender in unterschiedlichen Projektphasen auch noch im Nachhinein einzubringen. In der FZ müsse alles von vorneherein mit den Partnern genau festgelegt werden, bevor die Gelder an die Partnerinstitutionen weitergeleitet werden.

Der konzeptionellen Berücksichtigung des Themas bei der Schwerpunktsetzung in den jeweiligen Ländern, die vom BMZ vorgenommen wird, kommt dabei besondere Bedeutung zu. In diesem Zusammenhang wurde von der KfW Entwicklungsbank angeregt, Gender nicht erst über den Sektordialog und die Gestaltung von Vorhaben einzuführen, sondern das Thema viel stärker in den Politikdialog aufzunehmen. Zu diesem Zweck wurden nationale oder regionale Gender-Studien vorgeschlagen, die als Grundlage für den Politikdialog des BMZ und den Sektordialog von FZ und TZ sowie für die Auswahl der Schwerpunkte der deutschen EZ dienen sollten. Die Auswahl der Schwerpunkte beeinflusst bereits den Grad der Gender-Relevanz. Umgekehrt kann die konzeptionelle Berücksichtigung des Gender-Themas Einfluss auf die Auswahl der Maßnahmen eines Schwerpunktes haben. Dies ist bisher jedoch selten der Fall.

³⁸ „Diese Zielsetzung sollte auf die einzelnen Schwerpunktteams / Kompetenzzentren herunter gebrochen werden, die sich aus diesem Maßnahmenbündel konkrete, realisierbare Aufgaben herausgreifen, entsprechend dem eigenen Bedarf und den eigenen Möglichkeiten. Auch hier sollte dem Beispiel während des Beratungsprozesses gefolgt und keine uniforme Vorgehensweise gewählt werden. Insgesamt sollten allerdings auf Abteilungsebene bestimmte Mindestanforderungen gesetzt und die Erreichung mit Hilfe entsprechender Indikatoren gemessen werden (z.B. Zahl der Gender-Analysen, Zahl der bearbeiteten Themen, Anzahl der Fortbildungen, Umsetzung des Gelernten, Verhaltensänderung, Anzahl der G2 und G1 Vorhaben)“.

Kurzstellungnahme: Die Konzeption eines Vorhabens wird bei der KfW Entwicklungsbank erstmals in der Kurzstellungnahme begründet. Danach wird das Projektdesign über die Feasibility-Studie (Consultant) und den Prüfungsbericht der KfW Entwicklungsbank konkretisiert. Die Kurzstellungnahme ist derzeit zwischen KfW und BMZ so geregelt, dass das Thema Gender im Allgemeinen nur durch Ankreuzen der Gender-Kennung aufgegriffen wird. In der Diskussion um die neuen G-Kennungen wurde vorgeschlagen, die erwarteten Gender-Wirkungen in der Kurzstellungnahme auch kurz zu begründen. Dennoch wird auch bei der neuen Begründung für die Kurzstellungnahme keine detaillierte Analyse vorliegen; dies kann frühestens im Rahmen der Feasibility-Studie gemacht werden, wo Gender-Analysen im Kontext der Zielgruppen- und Beteiligtenanalyse (einschließlich einer Analyse der Trägerkompetenz) durchgeführt werden sollen.

Gender-Analysen in Bezug auf das Umfeld, die Zielgruppen sowie die Trägerkompetenz werden jedoch zu selten durchgeführt. In diesem Zusammenhang wurde ausdrücklich auf eine ganze Reihe von Hürden verwiesen, die zur Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten in der KfW Entwicklungsbank aufgrund geringer Ressourcen beitragen. In der Praxis stehen nur begrenzte Mittel und Zeiträume für Feasibility-Studien zur Verfügung. Bei Gemeinschaftsfinanzierungen mit anderen Gebern und bei Anschlussvorhaben werden oft keine Vorstudien mehr durchgeführt. Fachpersonal für soziale und Gender-Aspekte wird selten zusätzlich eingesetzt, für genderdifferenzierte Zielgruppenanalysen aber benötigt. Dafür gibt es bisher – trotz einer Vorgabe aus dem BMZ-Gleichberechtigungskonzept – keine klare Policy und keine Vorschriften. Feasibility-Studien, die mehr als 80.000 Euro kosten, müssen gesondert per Einzelgenehmigung beantragt werden. Der Studien- und Fachkräftefonds sowie die Mittel der Partner sind begrenzt. Eine Vergrößerung des Betriebsmittel-fonds bedeutet beispielsweise, auf Geld für *technical assistance* für Partnerländer zu verzichten.

Der auf der Basis der Ergebnisse einer Feasibility-Studie erstellte Prüfbericht wird mit den G-Kennungen versehen. Erst zu diesem Zeitpunkt wird vom BMZ geprüft, ob und inwieweit ein Vorhaben als genderrelevant eingestuft wurde. Eventuelle Beanstandungen haben zu diesem relativ späten Zeitpunkt aber im Allgemeinen nur noch Einfluss auf dem Papier, nicht jedoch auf die tatsächliche Konzeption der Maßnahme. Diesbezüglich kann die Überarbeitung der G-Kennungen eine positive Veränderung im Verfahren bewirken.

Nach der Genehmigung des Prüfberichts durch das BMZ werden vom FZ-Bereich der KfW jährliche Fortschrittskontrollberichte, eine Abschlusskontrolle und eine Schlussprüfung (Ex-Post-Evaluierung) der Maßnahmen vorgenommen. Die Abschlusskontrollen beschränken sich auf Soll-Ist-Vergleiche und führen keine Wirkungsanalysen durch. Im Rahmen der Schlussprüfung erfolgt eine Einschätzung der entwicklungspolitischen Wirksamkeit der Vorhaben. Dabei wird das bei der ursprünglichen Neuprüfung festgelegte Zielsystem mit den entsprechenden Zielindikatoren zum Referenzmaßstab genommen. Wenn Gender-Aspekte im Zielsystem der Vorhaben keine prominente Rolle einnehmen, dann werden sie auch im Rahmen der Schlussprüfung nicht weiter verfolgt. In jedem Falle erfolgt jedoch eine Überprüfung der Kategorien. Für eine reale Wirkungsmessung wären sehr teure Monitoring-Einheiten im Partnerland nötig (z.B. für jährliche Haushaltsbefragungen). Deshalb werden Wirkungsabschätzungen bevorzugt. Hier werden Verbesserungen diskutiert.

3.2.3 Frauenförderung und Gleichstellung

Für das Gleichstellungsreferat der gesamten Bankengruppe der KfW gibt es seit 2001 eine Vollzeitstelle. Dem Gleichstellungsreferat gingen mehrere Frauenförderbeauftragte und Frauenförderpläne für die Bankengruppe voraus. Der erste Gleichstellungsplan der Bankengruppe von 2003 hat eine Laufzeit von vier Jahren. Die KfW Entwicklungsbank hat keine eigene Gleichstellungsstelle und richtet sich voll an der diesbezüglichen Politik der KfW Bankengruppe aus.

Aus einer speziell für diese Evaluierung erstellten Statistik der KfW geht hervor, dass Frauen im FZ-Bereich der KfW zwar insgesamt 37,9 % aller MitarbeiterInnen ausmachen, auf der Ebene der Führungskräfte bisher jedoch nur mit 16,7 % und auf der Teamleiterenebene mit 13,9 % vertreten sind. Auf Bereichsleitungsebene beträgt der Anteil 0,0 %. Es wurden keine Zielvorgaben für eine Änderung dieses Zustands mitgeteilt. Da das vorliegende Gutachten auf den FZ-Bereich der KfW begrenzt war, wird auf das Thema Gleichstellung in der internen Organisation an dieser Stelle nicht näher eingegangen.

Mitarbeiterstatistik der KfW Entwicklungsbank (17 Juni 2006)					
		Gesamt	Frauen	Männer	Frauenanteil (%)
Mitarbeiter		359	136	223	37,9%
	Führungskräfte	48	8	40	16,7%
	Bereichsleiter	3	0	3	0,0%
	Abteilungsleiter	9	3	6	33,3%
	Teamleiter (AL STV)	36	5	31	13,9%
	keine Führungskräfte	311	128	183	41,2%

3.2.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Die Gleichstellungsbeauftragte der KfW Bankengruppe nimmt Teil an den Koordinationstreffen der Gleichstellungsbeauftragten der Durchführungsorganisationen sowie mit der Ministerin des BMZ.

Der Gender-Referent im FZ-Bereich der KfW nimmt an der Arbeitsgruppe zu den G-Kennungen teil, die auf Initiative des Referats 211 des BMZ eingerichtet wurde. Gemeinsam mit dem Sektorvorhaben Gender der GTZ wurde ein Gutachten über FZ-geeignete TZ-Gender-Instrumente durchgeführt.

Die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen wird von vielen im FZ-Bereich der KfW sowohl in Bezug auf das BMZ als auch in Bezug auf die TZ als verbesserungsbedürftig betrachtet. Auf der Programm- und Projektebene erschweren die Trennung zwischen der deutschen FZ und TZ sowie ihre unterschiedlichen Vorgehensweisen und Instrumente eine engere Zusammenarbeit auch im Themenfeld Gender zwischen der KfW Entwicklungsbank und der GTZ bereits in der Planungsphase.

Kritisch wird im FZ-Bereich der KfW die Rolle des BMZ in Hinblick auf seine Steuerungsfunktion im Politikdialog eingeschätzt. Die Beteiligung der KfW an diesem sei – im Vergleich zur GTZ – zu gering. Generell wurde angemerkt, dass Gender im Politikdialog deutscher EZ nur eine untergeordnete Rolle spiele; auf sektoraler Ebene hingegen werde das Thema primär bei der GTZ verankert. Wünschenswert sei es, die KfW Entwicklungsbank stärker in die strategische Diskussion zu Gender-Themen mit dem Partner und anderen Gebern einzubeziehen.

Um die institutionellen Möglichkeiten einer stärkeren Koordination und Kooperation mit der GTZ besser ausnutzen zu können, müssten Verfahren und Abläufe kompatibel sein. Die gemeinsame Durchführung von Prüfungsreisen beispielsweise wird als möglich angesehen. Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Gebern wie mit DFID, der holländischen oder nordischen Geberinstitutionen zum Gender-Thema werden angestrebt. Die Möglichkeiten der FZ, eine stärkere Priorisierung der Geschlechterpolitik in Partnerländern zu unterstützen und Gender-Themen im Rahmen von Budget-Finanzierungen einzubringen, wurden zum Teil skeptisch betrachtet.

Außerdem wird eine stärkere Zusammenarbeit in institutionalisierter Form zwischen BMZ, GTZ und FZ-Bereich der KfW insbesondere in Bezug auf den Erfahrungsaustausch und auf eine gemeinsame

Außendarstellung, z.B. über eine gemeinsame Website vorgeschlagen. Der Gender-Verantwortliche spricht sich für eine Konzentration auf die operative Wirksamkeit (systemisch und bei den Partnern) aus, indem Gender stärker mit den Themen Armutsbekämpfung und MDG-Erreichung verknüpft werden solle. Innerhalb dieses Themenfeldes sollten einige wenige Themen im Rhythmus von zwei bis drei Jahren fokussiert werden. Die Wirksamkeit von FZ Maßnahmen sollte entsprechend der *outcomes* und *impacts* auch in der Berichterstattung verbessert dargestellt werden.

3.2.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die neue institutionelle Gender-Strategie der KfW Entwicklungsbank kann dazu beitragen, bisherige Widerstände zu überwinden und Ressourcen zu sichern. Auf diese Weise werden konkrete Erfolgserlebnisse ermöglicht, die mittelfristig auch zu einer größeren Akzeptanz und Selbstverständlichkeit bei der Umsetzung des Themas führen. Wie bereits aus den Gutachten des Gender Mainstreaming-Beratungsprozesses zu entnehmen ist, konnte eine systematische Verankerung des Themas bisher aufgrund unzureichender Priorisierung nicht erreicht werden. Die bisherige Wirkung des Beratungsprozesses und die bereits erfolgten konkreten Schritte in Richtung einer institutionellen Gender-Strategie sind jedoch eindrucksvoll. Es wurde ein strategisch und methodisch interessanter Weg eingeschlagen, der viel versprechend ist und unbedingt weitergeführt werden sollte. In diesem Zusammenhang sei nochmals die Schlussfolgerung des Gender Beratungs-Teams unterstrichen, in der ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass Gender Mainstreaming „nicht zum Nulltarif zu haben ist“. Nur wenn es gelingt, in Zukunft wesentlich mehr personelle und finanzielle Ressourcen für das Thema bereitzustellen, hat es überhaupt eine Chance, sichtbar zu werden.

Problematisch erscheint es, die Gender-Strategie auf einen Zeitraum von wenigen Jahren zu begrenzen und davon auszugehen, dass Gender dann „automatisch“ verankert sei. Vielmehr sollte ein aus mehreren Phasen bestehender Langzeitprozess ins Auge gefasst werden. Ein solcher Prozess kann nur erfolgreich sein, wenn auch innerhalb der KfW Entwicklungsbank die Zuständigkeiten für Beratung und Monitoring der Umsetzung geklärt sind.

Tatsächlich fehlt ein Fachreferat Gender, um geeignete geschlechterpolitische Ansätze zu identifizieren, zielgruppenfernere Vorhaben zu „engendern“ und eine tatsächliche konzeptionelle und praktische Verknüpfung der verschiedenen Schwerpunkte des FZ-Bereichs der KfW mit dem Gender-Thema zu ermöglichen. Bisher wird das Thema weitgehend auf zielgruppennahe und armutsmindernde Maßnahmen bezogen. Der Umgang mit dem Thema auf politischer und Makroebene ist bislang noch im Entwicklungsstadium und wird diskutiert. Sollte man sich z.B. an den PRSPs, an nationalen Förderplänen zur Umsetzung der Pekinger Aktionsplattform, am Themenfeld „Makroökonomie und Gender“ orientieren? Im Zusammenhang mit Themen auf der Makroebene wurde bemängelt, dass es bislang an Handreichungen, Instrumenten und Ansprechpartnern fehle.

Wesentliche Aspekte, die in der Gender-Strategie berücksichtigt werden sollten, wurden im Verlauf des externen Beratungsprozesses identifiziert und sind ausdrücklich zu unterstützen. Dazu gehört *„die Definition von Gender Mainstreaming als Managementaufgabe, die Einbettung der operativen FZ-Strategie in die entsprechenden institutionellen Verantwortlichkeiten (...), der systematische Aufbau von internem Gender Fachwissen und Nutzung externer Expertise, die stärkere Ausrichtung der bestehenden Verfahren und Instrumente auf den Gender-Ansatz, die verstärkte Etablierung von Mechanismen zur besseren Nachverfolgung der Gender Ausrichtung in der operativen Arbeit der KfW Entwicklungsbank sowie zur Rechenschaftslegung hinsichtlich der Umsetzung der FZ-Gender-Strategie sowie die Gründung eines externen Gremiums zur fachlichen Beratung und Begleitung sowie zum Schnittstellenmanagement zwischen den EZ-Organisationen“* (S. 8).

Allerdings gilt auch für die KfW Entwicklungsbank, wie für andere Institutionen, dass die tatsächliche Umsetzung des Gender-Themas in Partnerländern teilweise weiter fortgeschritten ist, als bei der Überprüfung in der Zentrale sichtbar wird. Nicht alles, was tatsächlich geleistet wird, kann auch dargestellt werden. Daher sind die neuen Broschüren zu Afrika und zum Bildungsbereich von 2004 ein wichtiger Schritt zur Verbreitung von konkreten Beispielen und Erfolgen aus der Praxis.

Der FZ-Bereich der KfW ist immer noch eine weitgehend männliche geprägte Institution, insbesondere auf Führungsebene. Gleichstellungsmaßnahmen und Gender Mainstreaming werden kaum miteinander koordiniert und sind noch nicht selbstverständlich. Dennoch wird das Gender-Thema als Querschnittsthema akzeptiert, auch wenn es allgemein über kein sehr hohes Prestige verfügt. Seine Umsetzung muss oft in zusätzlicher Arbeit geleistet werden, was die Verankerung erschwert. Die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel und personellen Ressourcen sind knapp.

Eindeutigere, affirmative Signale vom BMZ, wie z.B. positive Vermerke bei einer Berücksichtigung des Themas in Vorhaben, könnten zweifellos zu einer Verbesserung des Prestiges und zu einer höheren Priorisierung des Themas beitragen. Die Verantwortung für die Qualität der Vorhaben liegt jedoch vor allem bei dem FZ-Bereich der KfW selbst und bedarf einer verbesserten Verankerung und Qualitätskontrolle. Tatsächlich wird das Thema jedoch nur systematisch verankert, wenn alle Seiten es einbringen.

3.2.6 Empfehlungen

1. Eine Selbstverpflichtung der Arbeitsteams zur Umsetzung des Gender-Ansatzes ist sehr zu begrüßen und sollte in noch festzulegenden regelmäßigen Abständen erneuert werden. Dabei sollte die Gender-Strategie in einen aus mehreren Phasen bestehenden Langzeitprozess (z.B. drei bis vier Jahre in einer ersten Phase) eingebettet werden. Sie sollte regelmäßig, jeweils nach zwei Jahren, überprüft und mit neuen Benchmarks für weitere Phasen versehen werden. Die Zuständigkeiten für Beratung und Monitoring sollten dafür geklärt sein. Auch die Kosten für die Umsetzung des Gender Mainstreaming-Plans sollten kalkuliert und die Reservierung entsprechender finanzieller Ressourcen eingeplant werden.
2. Bei der Priorisierung von Bereichen für die Umsetzung des Gender-Ansatzes sollte der Mainstream der KfW Entwicklungsbank nicht aus dem Auge verloren werden. Die Schwerpunkte Wirtschaftsförderung, Wassermanagement, Transport und Kommunikation sollten daher besonders in der Gender-Strategie berücksichtigt werden. Neben der Verknüpfung von Gender und Armutsminderung sollten auch andere gesellschaftspolitische Dimensionen des Gender-Themas berücksichtigt werden.
3. Über den Querschnittsaspekt hinaus sollte die Fachlichkeit des Themas institutionell, personell und finanziell besser verankert werden. Das gesamte Portfolio sowie die Finanzbudgets der FZ sollten sich stärker an Kriterien der Gleichberechtigung orientieren. Die für Gender eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen und Instrumente wie Sonderfonds, Aktionspläne, Quoten, Studien sollten sichtbar gemacht und in den Berichten der KfW Entwicklungsbank aufgeführt werden.
4. Die in der Dokumentation zum externen Beratungsprozess 2004 festgehaltenen Empfehlungen sollten weiterhin und vollständig umgesetzt werden. Es werden alle Empfehlungen des Beratungsprozesses unterstützt. Die Gender-Beratung sollte in Form von kontinuierlicher Prozessberatung und fachlicher Begleitung für Teams und Führungskräfte fortgeführt werden. Die dafür notwendigen Mittel sollten aus dem Betriebsmittelfonds bean-

tragt werden. Das BMZ sollte die Verwendung dieser Mittel für weitere längere Phasen der Prozessbegleitung für Gender Mainstreaming unterstützen.

5. Die konzeptionelle Berücksichtigung des Gender-Themas sollte bereits aus der Kurzstellungnahme hervorgehen bzw. zum Zeitpunkt der Abstimmung über diese zwischen BMZ und KfW eingebracht werden. Für die Auswahl der GutachterInnen sollte auch Gender-Kompetenz abgefragt und für die Terms of Reference der Feasibility-Studien sollten Zielgruppen- und Trägeranalysen angefordert werden.
6. Die KfW sollte prüfen, in welchen Ländern und Regionen spezifische Frauen- und Gender-Vorhaben für die deutsche FZ sinnvoll sein könnten.

3.3 Die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)

Gegründet 1975, ist die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH ein Bundesunternehmen für internationale Zusammenarbeit, das in über 130 Ländern (Entwicklungs- und Transformationsländer) tätig ist und weltweit über 10.000 MitarbeiterInnen beschäftigt (davon mehr als 1000 in der Zentrale in Eschborn; 65 eigene Büros im Ausland). Hauptauftraggeber ist das BMZ.³⁹ Die Schwerpunktaufgaben der TZ liegen in der „Stärkung des Leistungsvermögens von Menschen und Organisationen“; dies wird erreicht durch Beratung, Planung und Durchführung von Maßnahmen (Know-how-Transfer und *capacity development*).

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die GTZ im Vergleich zu allen anderen deutschen EZ-Institutionen, einschließlich des BMZ, über die längste und sichtbarste Verankerung des Gender-Ansatzes und des Gender Mainstreaming-Prinzips verfügt.

3.3.1 Gender in der Institutionspolitik

Policy

In der aktuellen Außendarstellung der GTZ wird ‚Gender‘ (Frauen und Männer) im Allgemeinen sprachlich differenziert dargestellt.⁴⁰ Inhaltlich wird deutlich, dass Gender (bzw. der Bezug auf Frauenrechte) in vielen Fachbereichen präsent ist und die Querschnittsaufgabe mit Fachthemen verknüpft wird (z.B. Drogen – Gewalt gegen Frauen; Mikrofinanzierung gegen Armut – finanzielle Autonomie und sozialer Handlungsspielraum von Frauen; Good Governance – Gender-Sensibilisierung vom Polizeiepparat). Das gilt auch für einzelne Veröffentlichungen, in denen der Gegenstand eher abstrakt behandelt wird und der Raum knapp bemessen ist. So wird im Jahresbericht 1999 – anders als im Bericht 2002 – ein Programmbeispiel genutzt, um die HIV/AIDS-Problematik in Afrika mit einer dominanten männlichen Sexualstruktur und fehlenden Selbstbestimmungsrechten von Frauen zu verbinden.

In Strukturbildenden Instrumenten wie der ‚Förderung der Programmbildung‘ in der TZ sind Gender-Aspekte nicht enthalten. Doch neuere, konzeptionell sehr anspruchsvolle Veröffentlichungen zu Instrumenten der Analyse und Beratung zeigen insbesondere im Bereich Good Governance, dass die Gender-Analyse methodisch und inhaltlich ein integraler Bestandteil der TZ-Programmatik zur Institutionenbildung und Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist und darin eine wichtige Funktion für Politikberatung einnimmt. Der umfangreiche Fragebogen zur Governance-

³⁹ In die Erhebung wurden nur die Standorte Eschborn und Berlin einbezogen und die BMZ-finanzierten EZ-Bereiche berücksichtigt.

⁴⁰ Aufgrund der Vielzahl der veröffentlichten Broschüren wurden hier nur Stichproben ausgewählt.

Praxis in Partnerländern stellt die Analyse in sechs Politikarenen vor; eines dieser zentralen Politikfelder ist „Politik und Gender“.⁴¹

Hingegen ist die Darstellung von Gender-Aspekten in den Unternehmensprinzipien („Unsere Identität“) weder explizit noch politisch genug. Auch wenn die "Leitlinien unternehmerischen Handelns" („Kunden-, Mitarbeiter-, Ergebnisorientierung, Wirtschaftlichkeit, Flexibilität und Eigenverantwortung“) im Zusammenhang mit dem Wertekanon gesehen werden müssen, den die GTZ in ihrem Leitbild aufstellt, greift der offenbar „mit gemeinte Gender-Bezug“ zu kurz. Dort heißt es:

„Wir handeln in der Überzeugung, dass Achtung der Menschenrechte und Respekt vor der Würde des Menschen und seinen individuellen Besonderheiten die Basis für internationale Zusammenarbeit schaffen“. Doch ist es problematisch, ungleiche Geschlechterverhältnisse sowie den fehlenden Zugang zu Frauen-Menschenrechten und Entscheidungsmacht als „individuelle Besonderheiten“ zu kategorisieren. Das wird der Dimension einer sozialen Kategorie nicht gerecht.

Gender-Ansatz und Gender Mainstreaming

Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes und für die Verankerung des Gender-Ansatzes in der GTZ ist die Unternehmensstrategie Gender, die 2001 verabschiedet wurde (Mandat bis Ende 2005). Sie vereint drei Ziele:

1. das Ziel der entwicklungspolitischen Gleichberechtigung aus dem BMZ-Konzept („Frauen und Männer ziehen den gleichen Nutzen aus dem entwicklungspolitischen Beitrag der TZ und können diesen gleichermaßen aktiv mitgestalten“),
2. das marktwirtschaftlich orientierte Unternehmensziel das auf die internationale Anerkennung und Nachfrage der „Gender-Expertise der deutschen TZ“ abzielt und
3. das Ziel der Frauenförderung und Gleichstellung („Der Frauenanteil in Führungspositionen hat sich auf 30% erhöht“). Die Zielmarke von 30% wurde zwar mittlerweile in der Realität übertroffen, entspricht aber nicht mehr dem vom BMZ gesetzten Standard und wird auch von der Betriebsvereinbarung überholt (s. 3.3.3). Hier ist eine Anpassung erforderlich.

Eine vorgesehene Zwischenbilanz zum Juni 2003 ist erst Mitte 2004 erstellt worden. Dieser Umsetzungsbericht⁴² beruht auf Selbstbewertungen der einzelnen Bereiche. Diese erfolgte qualitativ sehr unterschiedlich und in großer Abhängigkeit vom (persönlichen) Engagement der Bereichs- und AbteilungsleiterInnen. Das Ergebnis spiegelt einen heterogenen Umsetzungsstand, der zeigt, dass die Verbindlichkeit der Strategie nicht hoch genug ist bzw. unterschiedlich ausgelegt wird. Die bislang nur teilweise Umsetzung wird betriebsintern zum einen auf strukturelle Gründe zurückgeführt. So sind nicht alle Bereiche und Abteilungen gleichermaßen in der Bearbeitung und Umsetzung aller drei Ziele aktiv. Insbesondere die Integration von Gender in die Jahresziele ist vielfach nicht gelungen. Zum anderen werden konzeptionelle Schwächen der Strategie genannt: Sie ist nicht differenziert genug, insbesondere was die bisherige Indikatorenbildung für die Überprüfung der Zielerreichung angeht. Zum dritten wird die politische Verpflichtung der Führung zur Umsetzung von Gender Mainstreaming als nicht verbindlich genug eingeschätzt.

Es ist sehr zu begrüßen, dass der Obere Führungskreis (OFK) der GTZ nach Vorlage des Statusberichts zur Umsetzung der Unternehmensstrategie von 2004 seine Verpflichtung zur Umsetzung dieser bekräftigt und eine externe Evaluierung sowie die Fortschreibung der Strategie in Auftrag gegeben hat.

⁴¹ „Governance Questionnaire – Ein Instrument zur Analyse von politischen Rahmenbedingungen“ (GTZ 2004); „Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen in der TZ – Fortbildungskonzept“ (GTZ 2004); „Instrumente und Ansätze der Politikberatung in der TZ“ (GTZ 2004).

⁴² „Statusbericht zur Umsetzung der GTZ-Unternehmensstrategie zu Gender“, GTZ, Aug. 2004.

Wichtig und angeraten ist darüber hinaus eine anschließende Überarbeitung der Strategie, z.B. bei den Zielmarken (nicht nur in der Personalfrage), sondern auch in der Operationalisierung.

Good practice: Die Umsetzung von Gender Mainstreaming im Bereich Afrika gilt allgemein in der GTZ als engagiert und vorbildlich. Hier ist es gelungen, Gender in die Jahresziele einzuarbeiten (z.B. 2005: „Herausarbeiten der Gender-Relevanz zu den Bereichsthemen“). Über die Umsetzung wird regelmäßig durch die themenverantwortliche Mitarbeiterin ein Bericht erstellt. Die Unterstützung durch die Bereichsleitung ist eindeutig und tatkräftig (vgl. „Genderbericht 2003 des Bereichs Afrika“, April 2004).

3.3.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes

Zuständigkeiten, Verbindlichkeiten, Ressourcen

Die GTZ hat bereits vor Mitte der 90er Jahre und damit vergleichsweise früh begonnen, sich von der Frauenförderung zu verabschieden und den Gender-Ansatz in ihrer Arbeit einzuführen. Dabei hat sie eine ausgewiesene fachliche Expertise im Haus entwickelt. Sie hat damals wenig Berührungsängste mit dem anglophonen Diskurs gezeigt und ungefähr zeitgleich mit der EU-Kommission (ab 1995) den Gender-Ansatz für die eigene Arbeit eingeführt, d.h. auf der programmatischen wie auf der institutionellen Ebene.

Im Rahmen der Neustrukturierung des Bereiches Planung und Entwicklung erfolgte 2002 die Zuordnung des Themas zum Kompetenzfeld „Staatsreform und Politische Teilhabe, Recht und Justiz, Öffentliche Finanzen, Verwaltung und Gender“ (Abteilung 42 im Bereich "Planung und Entwicklung", PuE), nachdem zuvor die fachliche Verantwortung für Gender im Stab angesiedelt war. In dieser Abteilung ist auch eine Vollzeitstelle der „Fachplanerin Gender“ angesiedelt. Zu ihrem Aufgabenbereich gehört die fachliche Begleitung und Beratung von Gender-Projekten im Ausland und die sektorale Beratung im Bereich Governance; es sind also sowohl fachliche als auch Querschnittsaufgaben, die sich auf die Abteilung 42 erstrecken. Die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes des BMZ fällt nicht allein in diesen Zuständigkeitsbereich. Vielmehr ist die gesamte GTZ dafür verantwortlich.

Mit dieser Zuordnung hat die GTZ Gender als wichtigen Fachbereich im *Governance*-Bereich verortet. Kritisch wird jedoch gesehen, ob und in welchem Umfang die Fachplanerin-Stelle unternehmensweit die Prozesse der Umsetzung der Unternehmensstrategie steuern und begleiten kann bzw. sollte. Zudem gab es in den Bereichen (den BereichsleiterInnen zugeordnet) jeweils eine Themenverantwortliche für Gender. Diese Stellen wurden abgeschafft.⁴³ Nun ist die Frage, ob es sich tatsächlich um einen institutionenpolitischen Rückschritt handelt, denn im Stab sind nur (Grundsatz-)Themen angesiedelt, die – zeitlich befristet, d.h. für den Einstieg – eine besondere Förderung und eine Strategieentwicklung brauchen. Mit der Stabsstelle hatte die GTZ damals klassisches Mainstreaming betrieben. Folgt man der Einschätzung von Führungskräften, würde eine erneute Aufhängung im Stab für das Gender-Thema signalisieren, dass das Thema erst am Anfang stünde. Außerdem würde es dadurch isoliert. Demgegenüber wird vorgeschlagen, dass nach der Einstiegsphase, wie Gender sie im Unternehmen hatte, die Umsetzung dezentral, in den operativen Bereichen erfolgen und nicht allein top-down organisiert sein sollte.

Darüber hinaus wird betont, dass es nur wenige Querschnittsthemen gibt, die von Dauer an hoher Stelle stehen. Für das Gender-Thema beansprucht die GTZ, dass es mittlerweile in den Köpfen verankert ist und die Politik des Unternehmens „dauerhaft begleiten werde“.

⁴³ Außer im Bereich Afrika gibt es auch in anderen Bereichen und Abteilungen so genannte Focal Points für Gender. Diese Themenführung wird jedoch meistens als Zusatzaufgabe und ohne Verankerung in der Arbeitsplatzbeschreibung erledigt.

Obwohl beide Positionen – pro und contra Stabstelle – einer Plausibilität nicht entbehren, ist festzustellen, dass eine Gender-Stelle im Stab zum jetzigen Zeitpunkt aus Sicht der GTZ kein Optimierungspotenzial enthalte. Dem ist entgegenzuhalten, dass die vorhandene Fachplanerinnen-Stelle bei Weitem nicht ausreicht, um die Fortschreibung der Unternehmensstrategie Gender und die Umsetzung des BMZ-Gleichberechtigungskonzeptes zu steuern und zu überprüfen. Hier braucht es flexibler und kreativer Lösungen, die zunächst bei den Focal Points für Gender ansetzen und z.B. für die geleisteten Zusatzaufgaben frei stellen.

Sektorvorhaben und Fachlichkeit

Fachlichkeit ist das Aushängeschild der GTZ, ob im Gender-Bereich oder anderen Themenfeldern oder aber übergeordnet bei der Organisationsberatung und der Entwicklung von Planungs- und Monitoringinstrumenten.

Doch Fachlichkeit ist nicht nur zentrales Qualitätsmerkmal der GTZ, sondern auch für die Realisierung des Gender-Ansatzes von Bedeutung.

Positiv sind folgende Punkte hervorzuheben:

- die GTZ GutachterInnen-Datenbank enthält mindestens 42 Einträge für spezifische Gender-Expertise, und
- es liegen umfangreiche, qualitativ hochwertige Publikationen und Trainingsmaterialien zu Gender Mainstreaming, v.a. aber zu Fachthemen aus Gender-Perspektive vor.

In Bezug auf Fachlichkeit wird – neben der Außenstruktur – den Sektorvorhaben (SV) eine herausragende Bedeutung beigemessen. SV sind Bestandteil der TZ mit einem fachlichen und einem Beratungsauftrag für die deutsche EZ. Grundsätzlich bei der GTZ angesiedelt und vom BMZ finanziert, richten sie sich auch überwiegend an das BMZ als Empfänger und Nutzer dieser Beratungsleistung. Das BMZ wiederum greift aufgrund seiner eigenen knappen Ressourcen (nicht nur im Bereich Gender) zunehmend auf die Fachkräfte aus den Sektorvorhaben zurück. Durch das Sektorberatungsvorhaben Gender werden darüber hinaus auch wichtige Mainstreaming-Aufgaben wahrgenommen. Es hat den „Auftrag, die Instrumente und Methoden der EZ zur Umsetzung des Gender Mainstreaming den aktuellen Erfordernissen anzupassen und die EZ-Organisationen bei der Anwendung zu beraten“. Dies erfolgt z.B. durch Arbeitshilfen, Positionspapiere und Fortbildungen. Doch die Verantwortung für eine breitenwirksame Anwendung dieser Instrumente und Methoden in der operativen Praxis deutscher EZ und das Monitoring der Umsetzung kann das SV Gender nicht allein übernehmen.

Die Sektorvorhaben mit Gender-Schwerpunkt der Abteilung „Staat und Demokratie“:

- Frauenrechte stärken/Förderung von Frauen in pluralistischen Rechtssystemen
- Frauenhandel bekämpfen/Maßnahmen gegen internationalen Frauenhandel
- Sektorberatungsvorhaben Gender (mit Schwerpunkt auf PRSP, MDG, Makroökonomie).

Gesamtbudget der Barmittel: 2 bis 2,5 Mio. EUR jährlich; 10 MitarbeiterInnen (mehrheitlich Teilzeit).

Weitere SV mit Genderschwerpunkt in anderen Abteilungen der GTZ:

- SV Maßnahmen zur Überwindung weiblicher Genitalverstümmelung (Afrika-Bereich)
- Grundbildung sowie SV Reformansätze zur Schulentwicklung (Abt. 43: Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung)
- SV Kleinstversicherung und soziale Sicherheit (Abt. 43)
- SV Sicherung der Agrobiodiversität im ländlichen Raum (Abt. 44) sowie
- SV Pro-Poor-Growth (erstellt derzeit in Kooperation mit SV Gender Studie zu Gender und Pro-Poor-Growth).

Da es sich jedoch bei SV um Projekte, d.h. zeitlich befristete Maßnahmen handelt, ist es wichtig, die Fachlichkeit der Sektorvorhaben nachhaltig zu sichern. Die GTZ versucht dieses innerbetrieblich – nicht nur im Themenfeld Gender – durch verschiedene Instrumente des Wissensmanagements und der Produktentwicklung. Doch vor dem Hintergrund der zunehmend unsicheren Barmittelzuweisung, die sich insbesondere auf kleinere SV auswirkt, sind weitere Anstrengungen und zusätzliche Mittel erforderlich, um die in den Sektorvorhaben eigenständigen Themen zu sichern. Was bleibt, wenn die erfolgreichen, themensichernden SV abgeschlossen sind? Wie können die Themen, die sich nicht als Querschnittsthema eignen und als eigenständige Themen (z.B. Frauenhandel, Genitalverstümmelung) bearbeitet werden müssen, institutionell verankert und erhalten bleiben?

Das Meinungsbild in der gender-offenen und in Gender Mainstreaming erfahrenen Gruppen in der GTZ war dahingehend eindeutig, dass es tatsächlich der institutionellen Doppelstrategie bedarf: sektorale Fachlichkeit und ein entsprechendes Portfolio an Gender-Vorhaben in den Ländern, wie es in den SV verankert ist. Die eigenständigen Gender-Projekte und SV sind "wie Leuchttürme in der Mainstreaming-Landschaft".⁴⁴ Dazu eine Debatte zu führen und Stellung zu beziehen, ist eine dringende Aufgabe für den Oberen Führungskreis.

G2-Projekte: In den vergangenen fünf Jahren sind 12 bilaterale Gender-Vorhaben entstanden, doch besteht derzeit eine massive „Einbruchsfahr“, da diese aufgrund der Programmbildung und sektoralen Schwerpunktsetzung z.T. bereits nach der ersten Phase geschlossen werden (Bsp. in Malawi und Äthiopien). Auch hier besteht deutlicher Handlungsbedarf, wenn die fachliche Entwicklungszusammenarbeit im Themenfeld Gender nachhaltig sein soll.

Qualitätsmanagement

Grundsätzlich gibt es – nicht nur in der GTZ – eine Tendenz zur Entbürokratisierung, d.h. zur Verschlankeung von administrativen Verfahren. Im Sinne einer effizienteren EZ ist dies sehr zu begrüßen. Allerdings besteht die reale Gefahr, dass auch um Querschnittsthemen wie Gender verschlankt wird. Die wichtigen Prozesse zur Organisations- bzw. Unternehmensentwicklung, die aktuell in der GTZ durchgeführt werden, vermitteln, dass weder die Planungs- noch die Überprüfungsphasen durch Gender und andere Querschnittsthemen zusätzlich „belastet“ werden können.

AURA: Der entwicklungspolitische Auftragsrahmen (AURA) wurde im August 2002 zwischen BMZ und GTZ vereinbart. Es wird als ein zentrales Reformelement verstanden, das die Vorhaben stärker auf eine Wirkungsorientierung ausrichtet. Mit AURA verändert sich das Verständnis von Zielen: einmal festgelegt, sind diese grundsätzlich als „erreichbar“ eingestuft.⁴⁵ Jeder der – sparsam eingesetzten – Indikatoren, der zur Überprüfung der Zielerreichung genannt wird, bedeutet eine hohe Verpflichtung zur Soll-Erfüllung. Grundsätzlich muss eine Kohärenz zwischen Zielen und Indikatoren bestehen, d.h. ein Indikator, der Fortschritte auf dem Weg zur Gleichberechtigung der Geschlechter markieren soll, kann nur eingefügt werden, wenn die Gleichberechtigung der Geschlechter (oder Ausdrucksformen davon) als Ziel festgehalten wurden.⁴⁶

Das neue, übersichtliche, aber auch streng standardisierte Auftragsformat wird als Ausdruck realistischer Ziele und damit einer „neuen Ehrlichkeit“ verstanden. Es geht zukünftig nicht mehr darum, nur ein Kreuzchen zu machen. Das ist zu begrüßen, entledigt aber nicht der dringend not-

⁴⁴ Vgl. die Übersicht und thematische Zuordnung der G2-Projekte der GTZ und der SV im Anhang E.

⁴⁵ Vgl. BMZ/GTZ: Handreichung zur Bearbeitung von AURA-Angeboten, September 2003.

⁴⁶ In Hinblick auf Qualitätsverbesserung wurde der Umgang mit Gender bisher nicht (explizit) überprüft. Die „Erste Auswertung zur Qualität von AURA-Angeboten“ im Zeitraum Juli 03 bis Mai 04 trifft dazu keine Aussagen.

wendigen Überprüfung, was tatsächlich zum Thema Gender in den Maßnahmen geleistet wird. Es ist auch zu klären, wie die intensiven Diskussionen vor Ort und im Vorfeld des Antragsverfahrens um das Thema, die die Länderverantwortlichen der GTZ beobachten, a) sichtbar gemacht und b) im Auftragsverfahren erheblich besser verankert werden können.

G-Kennungen in AURA: Gender ist in AURA im Abschnitt 3.13 der „Erwarteten Wirkungen“ vorgesehen. Die Wirkungen werden nach den G-Kennungen eingestuft. Dass diese Einstufung ungenügend ist, wurde hier bereits diskutiert (s. 3.1.2), und ist auch Bestandteil des laufenden Überarbeitungsverfahrens. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls vorgesehen, die Gender betreffenden Passagen in den AURA-Handreichungen anzupassen.⁴⁷

Die entsprechende G-Einstufung wird durch die Auftrags- oder Schriftverantwortlichen in der GTZ vorgenommen (meist BüroleiterInnen, AuslandsmitarbeiterInnen). Gibt es Unklarheiten, sendet die „Gruppe Qualitätssicherung Angebote“ (GQA) das Angebot zurück und es erfolgt eine Überarbeitung. Nach Einschätzung der Gender-Community erfolgt die Zurückweisung zu selten. In diesem Komplex, der auf unterschiedlichen Ebenen greift, signalisiert jedoch die GTZ-Leitung Offenheit für notwendige Korrekturmaßnahmen, auch für kurzfristig gestoppte Verfahren und Angebote zu einem späteren Zeitpunkt (s. auch die Diskussion im BMZ-Teil).

Da die GTZ plant, professionelle AngebotsschreiberInnen auszubilden, die jeweils bis zu 10 Angeboten jährlich verfassen sollen, müssen die hier vorgeschlagenen Überarbeitungen zu Gender frühzeitig geschehen. In der Aus- oder Fortbildung sollten dann zumindest der Diskussionsstand und die Kritik vermittelt werden.

Projektfortschrittskontrollen (PFK): Es wird kritisch vermerkt, dass der bei G1-, G2-Projekten vermerkte „Handlungsbedarf“ nicht systematisch überprüft wird. Im Bereich Afrika zeigte sich, dass durch systematische Auswertungen (jährliche Gender-Berichterstattung, der Umfragen in der Außenstruktur vorausgehen) die Beachtung dieser Kategorie signifikant gesteigert werden konnte: Durch die regelmäßige Überprüfung, inwieweit G 1-Vorhaben, die mit Handlungsbedarf „Ja“ kategorisiert worden waren, ihrer Verpflichtung nachgekommen sind, konnte der Wert von 40 Prozent im Jahr 2002 auf über 84 Prozent in 2003 gesteigert und auf diesem Niveau gehalten werden.

Um eine verbesserte Wirkungsorientierung der TZ zu erreichen, wurde dieser Schwerpunkt in den Jahren 2003, 2004 und 2005 als ein zentrales Unternehmensziel formuliert. Gender ist im Wirkungsmonitoring, das haben die Gespräche gezeigt, bislang nur ungenügend verankert. Wirkungsketten beispielsweise wären für Gender und Querschnittsthemen ein zentraler Entry point in PuE. Über die fortgeführte Überprüfung der Unternehmensstrategie kann Gender hier Eingang finden, was zukünftig auch durch eine engere Kooperation zwischen der Fachplanerin Gender und der „Gruppe Evaluierung“ (OE 042) aus der Stabsstelle 04, Unternehmensentwicklung, unterstützt werden kann.

Zielvereinbarungen und EFQM

EFQM: Zum Qualitätssicherungsverfahren der European Foundation for Quality Management gibt es widersprüchliche Einschätzungen. Aus Sicht von Führungspersonen ist es gelungen, Gender in das EFQM-System zu integrieren. Aus Sicht von MitarbeiterInnen der operativen Bereiche ist diese Verankerung noch nicht hinreichend in allen Bereichen erfolgt. Ein Problem ist demnach die

⁴⁷ Deziert weisen langjährige Gender-ExpertInnen der GTZ darauf hin, dass die Überarbeitung zur besseren Zuordnung der früheren F-Kategorien in den 90er Jahren viel Energie gekostet, aber wenig Auswirkungen auf die Praxis hatte.

brüchige Ownership des Themas in der Stabsstelle Unternehmensentwicklung, denn Gender wird nur in Abhängigkeit vom Engagement Einzelner verfolgt und umgesetzt. Positiv ist hingegen der Verankerungsprozess im Bereich 4, inklusive der einzelnen Abteilungen, wo die Operationalisierung der Genderstrategie nach EFQM seit 2003 erfolgreich durchgeführt wird. In einem Maßnahmenkatalog, der sich an den EFQM-Kriterien ‚Führung‘, ‚Politik und Strategie‘, ‚MitarbeiterInnen‘, ‚Partnerschaften und Ressourcen‘, ‚Prozesse‘, ‚Schlüsselergebnisse‘ orientiert, werden prioritäre Maßnahmen und zugeordnete Indikatoren aufgelistet. Auch im Bereich 1 (Regionalbereich Afrika) wurde die Gender-Strategie in den Jahreszielen verankert (s.o.).

Das Zielvereinbarungssystem wird (auch) in der GTZ als wichtigstes Instrument laufender Prozesse zur Unternehmensentwicklung – hin zu einer stärkeren Leistungs- und Zielorientierung – gesehen. Im Zusammenhang mit der Tarifreform soll dieses Instrument zukünftig für eine variable Vergütung nach Leistung genutzt werden (Honorierung und Sanktionen). Damit kann das Gender-Thema im gesamten Unternehmen, auch dezentral, in der Außenstruktur, verankert und gesteuert werden.

3.3.3 Gleichstellung und Frauenförderung

Mit seiner Personalpolitik bemüht sich das Unternehmen seit vielen Jahren, Gleichstellung von Frauen und Männern in der GTZ zu verwirklichen. Seit 1991 ist die institutionelle Ungleichheit Gegenstand von Betriebsvereinbarungen. Die derzeitige Gleichstellungsbeauftragte der GTZ ist seit 01/2004 im Amt (Mandat bis 03/2007) und für diese Arbeit 100 Prozent frei gestellt. Im Personalbereich, dem sie – wie die GBA der anderen EZ-Institutionen auch – ohne direkten Vorgesetzten zugeordnet ist, arbeitet auch die Ansprechpartnerin der GBA, die dem Aufsichtsrat Bericht zur Gleichstellungssituation erstattet. Die GBA der GTZ verfügt über ein eigenes Budget für Reisekosten, Veranstaltungen und Fortbildungen. Ein zentrales Ziel ihres Engagements richtet sich darauf, „das Thema in die Köpfe und die Männer mit ins Boot zu bekommen“.

Die GTZ ist als Unternehmen nicht verpflichtet, mit dem BMZ eine Vereinbarung nach dem BGleIG zu verabschieden. Grundlage der Gleichstellungsarbeit ist deshalb die seit 06/03 gültige Betriebsvereinbarung, die zwischen der Geschäftsführung, dem Betriebsrat und der Personalvertretung Ausland der GTZ geschlossen wurde. Die Betriebsvereinbarung orientiert sich allerdings eng am BGleIG. In Bezug auf das betriebsinterne Gleichstellungsziel geht die Betriebsvereinbarung über die Gender-Strategie des Unternehmens hinaus. Während letztere nur 30 % Frauen auf Führungspositionen anstrebt, sieht die Betriebsvereinbarung 50 % vor. Zudem hat sie die Quote auf alle Bereiche, in denen Frauen unterrepräsentiert sind, ausgeweitet. Die neueste Ist-Analyse hat ergeben, dass der Anteil weiblicher Beschäftigter im Inland bei Fach- und Managementfunktionen mittlerweile auf 52,1 Prozent angestiegen ist, womit dieser höher liegt als der Bundesdurchschnitt. Die Betriebsvereinbarung verlangt zudem die Erstellung eines Gleichstellungsplans. Dieser wird vom Personalbereich unter Einbeziehung der GBA verfasst und beschreibt die Situation der weiblichen Beschäftigten. Eingebettet in einen zeitlichen Stufenplan werden konkrete Maßnahmen zur Erreichung des betrieblichen Gleichstellungsziels festgelegt.

Die Aufgaben der Gleichstellungsbeauftragten umfassen:

- Die Beteiligung an allen personalpolitischen Entscheidungen, insbesondere Stellenneubesetzungen (kann externe Ausschreibungen verlangen);
- Personalentwicklungsmaßnahmen: Potenzialeinschätzung von Personal für Führungspositionen;
- die Beteiligung an Prozessen zur Förderung von weiblichen Nachwuchskräften für das Ausland (hier besteht eine große Geschlechterkluff): Können Frauen innerhalb des Unternehmens identifiziert

werden, um sich für Führungspositionen im Ausland zu qualifizieren? Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung im Ausland, wo weiterhin Handlungsbedarf besteht.

Kritisch ist zu vermerken, dass Gender-Kompetenz nicht im Anforderungsprofil für Stellen enthalten ist, doch in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann die GTZ bereits auf Fortschritte verweisen:

- Es gibt einen GTZ-eigenen Kindergarten, der 30 Plätze bietet.
- Über ein von der Gleichstellungsbeauftragten der GTZ unterstütztes lokales Eltern-Netzwerk in Eschborn werden Tagesmütter vermittelt.
- Teilzeit muss grundsätzlich auf jeder Stelle, auch in Leitungsstellen, möglich sein, außer es sprechen zwingende betriebliche Gründe dagegen. Darüber hinaus sind betriebsinterne Lösungen für Aus- und Gleitzeiten möglich (es gibt ca. 350 Teilzeitmodelle; Telearbeit jedoch bislang nur im Einzelfall).

Good practice: Fallen aufgrund von Dienstreiseverpflichtungen der MitarbeiterInnen zusätzliche Kinderbetreuungskosten an, werden sie von der GTZ übernommen.

Der Gleichstellungsplan spiegelt eine positive und durchaus realistische Entwicklung zur betrieblichen Gleichstellung wider. Da bestehende unbefristete Arbeitsverhältnisse, eine geringe Fluktuation und auch die BewerberInnenlage für freie Stellen wichtige Faktoren sind, die den schnellen Umbau des Personalkörpers zu Gunsten einer Gleichstellung von Frauen und Männern beeinträchtigen, ist innerhalb der Laufzeit des Gleichstellungsplans bis 2008 nicht damit zu rechnen, dass das Gleichstellungsziel erreicht wird. Dennoch sind Fortschritte sichtbar.

3.3.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Die GTZ-Gender-Verantwortlichen stellen bereits – nicht zuletzt aufgrund ihrer Vielzahl in der größten DO – GTZ-intern ein Netzwerk dar. Es gibt:

- ein aktives Gender-Team der Abt. 42 sowie
- ein erweitertes, bereichsübergreifendes Gender-Team;
- ein neu gegründetes Gender-Netzwerk für institutionalisierten Fachaustausch zwischen den AuslandsmitarbeiterInnen und den Fachfrauen der Zentrale.

In allen Zusammenhängen sind in der überwiegenden Mehrzahl Frauen aktiv. Darüber hinaus ist die GTZ mit ihrer Gender-Expertise gemeinsam mit KfW und BMZ in der AG zur Überarbeitung der G-Kennungen vertreten, ebenso wie sie – zusammen mit dem BMZ – die deutsche EZ im DAC-Gender Network vertritt. Die Gender-Fachfrauen bemühen sich um Präsenz auf themenrelevanten internationalen Konferenzen und Seminaren. Trotz dieser vergleichsweise vielfältigen Vernetzung, könnten v.a. interinstitutionelle Kooperationen verstärkt werden. Es wäre sehr zu begrüßen, wenn die GTZ dazu mit ihren vergleichsweise reichhaltigen Personalkapazitäten des Öfteren offene Runde Tische und Fachdiskussionen organisieren würde. Gute Ansätze zur institutionellen Kooperation gibt es mit der AG G-Kennungen. Hier sollte angeknüpft werden, um die mit anderen EZ-Institutionen gemeinsam zu gestaltenden sowie zu nutzenden Instrumente und Vorhaben auszuweiten.

Schnittstellen von der GTZ zum BMZ (und umgekehrt) werden aus der Perspektive der Themenengagierten dahingehend problematisiert, dass das BMZ in keiner Form Versagen sanktioniere oder

herausragendes Engagement zum Gender-Thema honoriere. Hier werden deutliche Signale vermisst.

3.3.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Ausgehend von den internationalen Debattenschwerpunkten der EZ (z.B. des DAC-Network) ist es der GTZ gelungen, sich mit ihren Programmen und Maßnahmen im internationalen Vergleich sehr gut zu positionieren. Durch Themenvielfalt, Fachlichkeit und Schwerpunktsetzung hat sich die GTZ eine Reputation als fachlich versierte, im Metier engagierte und verlässliche Partnerin erworben. Auch in naher Zukunft wird sie im Themenfeld Gender international zu den nachgefragten KooperationspartnerInnen gehören.

Gleichwohl hat die Untersuchung gezeigt, dass Profil und auch inhaltliche Fachlichkeit wirkungsvoller genutzt werden können und gestärkt werden müssen; und diese Stärkung muss im eigenen Hause – wo "die ProphetInnen" es bekanntermaßen am schwersten haben – beginnen.

Wichtigste Anknüpfungspunkte für die Stärkung des Gender-Themas in der GTZ sind die aktuellen und geplanten Prozesse zur Unternehmensentwicklung. Die interne Umstrukturierung in Richtung einer flexibleren Handhabung von Vorgaben und weg vom bürokratischen Dirigismus ist zu begrüßen; doch besteht die Gefahr, dass Gender-Fragen dabei in den Hintergrund gedrängt werden. Wenn Gender nicht in allgemeine, auf größere Effizienz der EZ ausgerichtete OE-Prozesse einbezogen wird, ist es verloren – eine Gefahr, die nicht nur in der GTZ besteht. Die Umsetzung des Gender-Themas braucht deshalb vor allem im Bereich des Qualitätsmanagements verbindlichere Vorgaben. Diese sind Bestandteil des Policy Mandats und als solche originär dem Management zugehörig. Für die Einhaltung der Vorgaben ist die Stabsstelle Unternehmensentwicklung verantwortlich.

Die Steuerung zur Umsetzung der Gender-Policy durch das BMZ bedarf sicherlich der Verbesserung. Auch sind die Anforderungen der Durchführungsorganisationen an das BMZ berechtigt, dieses möge stärker honorierend und sanktionierend auftreten. Andererseits kann sich die GTZ nicht nur dann als „Auftragnehmerin“ verstehen, wenn zusätzliche und anforderungsreiche Aufgaben an sie herangetragen werden – hier: die stärkere Verpflichtung, Querschnittsthemen ex ante in alle Verfahren zu integrieren und dieses bereits im eigenen Haus nachzuprüfen. Zugleich widerspricht diese Zurückhaltung dem Anspruch der DO, nun selbst auch dezentral, in den operativen Bereichen, sehr viel mehr zu gestalten und nicht nur abzuarbeiten (z.B. bei Governance-Themen, in der Politikberatung).

Trotz wegweisender Erfolge in den 90er Jahren, das Gender-Thema fachlich und institutionell in den „Mainstream“ zu integrieren, ist heute der Männeranteil in der Umsetzung des Themas (als Fachkraft, *focal point* etc.) immer noch sehr gering. Durch die starken, in der Außendarstellung präsenten Sektorvorhaben, die Frauenrechts- und Empowerment-Themen in den Vordergrund rücken, wird der Eindruck bekräftigt, es handele sich weiterhin bei Gender vorrangig um ein "Frauenthema".

In der Führungsetage und den Leitungsebenen besteht die Gefahr darin, sich auf den alten Lorbeeren auszuruhen, bzw. sich mit dem Verweis auf „Wir-haben-schon-soviel-ge-tan“ vor neuen Anforderungen zu schützen. In der Gender-Community liegt demgegenüber die Gefahr darin, in einem „Erinnerungsoptimismus“ zu verharren und die notwendigen Verbesserungen und Forderungen an den Maßstäben der 90er Jahre zu messen. Die Rahmenbedingungen sind jedoch andere und tatsächlich schlechtere als damals. Deshalb braucht es gute inner- und interinstitutionelle Kooperationen, um das mühsam Erreichte zu verteidigen und zu halten.

3.3.6 Empfehlungen

1. Vordringlich sollte die Unternehmensstrategie Gender überarbeitet und fortgeschrieben werden. Bei der Zielmarke „Frauen in Führungspositionen“ sollte eine Angleichung des Gleichstellungsziels – wie in der Betriebsvereinbarung festgehalten und unter Verweis auf diese – erfolgen. Im Sinne einer verbesserten Handlungs- und Wirkungsorientierung sollte außerdem eine stärkere Operationalisierung des zentralen Zieles „Frauen und Männer ziehen den gleichen Nutzen aus dem entwicklungspolitischen Beitrag der TZ“ durch Indikatorenbildung erfolgen. Nach Verabschiedung der überarbeiteten G-Kennungen bieten diese eine gute Möglichkeit, alle Maßnahmen der TZ quantitativ und qualitativ differenziert zu erfassen und die Zielannäherung zu überprüfen.
2. Es sollte eine Absicherung der institutionellen Verankerung von Gender Mainstreaming-Aufgaben und von Gender-Fachlichkeit in der GTZ durch eine hausinterne Überprüfung stattfinden. Dabei sollte die Frage, ob es sinnvoll oder möglich ist, eine Stelle mit Verantwortung für die Umsetzung und Überprüfung der Unternehmensstrategie Gender als Querschnittsaufgabe im Stab zu schaffen und darüber hinaus eine oder mehrere Gender-Fachstelle(n) auf Bereichsebene, in einer abteilungsübergreifenden Veranstaltung, unter Beteiligung des erweiterten Gender-Teams und der SV mit Gender-Schwerpunkt sowie der Fachplanerin Gender erörtert werden. In jedem Fall muss die Zuständigkeit für die Umsetzung der Gender-Strategie im gesamten Betrieb geklärt und benannt werden.
3. Gemeinsam mit dem BMZ muss die Themensicherung nach Ablauf der SV sichergestellt werden. Welche anderen Ressourcen können für die – zumindest mittelfristige Fortführung bestimmter Fachthemen genutzt werden (z.B. der Studien- und Fachkräftefonds)? Der schleichende Abbau von G2-Projekten sollte überprüft werden: Welche Möglichkeiten gibt es für die TZ, sie in der Durchführung der Schwerpunktsetzung zu erhalten bzw. zu integrieren?
4. Qualitätsmanagement: In der Wirkungsorientierung und in den dafür er- und überarbeiteten Instrumenten ist eine größere Integration von Gender erforderlich: Mit den G-Kennungen sollte auch AURA dahingehend überarbeitet werden, dass die verengende Zuordnung von Gender zu den „sozio-kulturellen Wirkungen“ revidiert und Gender aufgewertet wird. Diese Kategorisierung greift zu kurz und kann die politische, wirtschaftliche und soziale Dimension ungleicher Geschlechterverhältnisse nicht erfassen. Die stark eingeschränkten Zugänge und Kontrollmöglichkeiten eines Geschlechts zu gesellschaftlichen und natürlichen Ressourcen, Rechten und Handlungsspielräumen sind kein kulturelles Phänomen.
5. Genderorientiertes Wirkungsmonitoring sollte in den dafür zentralen Instrumenten (AURA, G-Kennungen) und strategischen Verfahren (Unternehmensziele, EFQM) gestärkt und nachhaltig verankert werden. So sollte geprüft werden, ob das aktuelle Unternehmensziel 2005 „Wirkungsorientierung“ auch mit einem genderorientierten Indikator verknüpft werden kann, um ex-post überprüfen zu können, inwieweit Gender berücksichtigt wurde. Bei der Professionalisierung des Erstellens von Angeboten sollten die hier diskutierten, kritischen Gender-Aspekte von Instrumenten und Verfahren der Angebotserstellung frühzeitig in Aus- und Fortbildung vermittelt werden.
6. Die GTZ könnte aufgrund ihrer vergleichsweise vielfältigen Personalkapazitäten und Expertise im Bereich Gender eine führende Rolle bei der Stärkung und Intensivierung der Vernetzung und interinstitutionellen Kooperation zum Thema in der deutschen EZ einnehmen. Sie sollte (öfter als bisher) offene Runde Tische und Fachdiskussionen zu den Themen organisieren, in denen sie eine Reputation erworben hat, wie z.B. Gender und Pro-Poor-Growth und in die auch die internationalen Diskurse, z.B. aus dem DAC Gender Network, einfließen werden.

3.4 Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED)

Der Deutsche Entwicklungsdienst ist eine gemeinnützige GmbH, deren Hauptaufgabe in der Entsendung von EntwicklungshelferInnen als Fachkräfte auf Zeit besteht, die in staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen der Partnerländer eingesetzt werden. Der DED verfügt über Büros im Ausland und über eine Mitwirkungskultur, die eine aktive Beteiligung der MitarbeiterInnen vor Ort an der Programmgestaltung ermöglicht.

3.4.1 Gender in der Institutionspolitik

Policy

Das Leitbild des DED (Version 17.12. 2001) erwähnt unter der Hauptüberschrift „wofür wir eintreten“ „die Gleichstellung der Geschlechter durch die Stärkung der Rolle der Frauen“ als einen von insgesamt sechs Aufgabenbereichen. Vermutlich ist mit „Gleichstellung“ in diesem Fall implizit auch Gleichberechtigung gemeint. Die hohe Priorität des Themas im Leitbild des DED ist sehr zu begrüßen. Allerdings spiegelt sie sich in neueren Dokumenten und Instrumenten nicht mehr systematisch wider⁴⁸.

Die neue institutionelle Strategie des DED (Version 7.7. 2004) ist für den Rückgang des Stellenwertes ein zentrales Beispiel: Das Dokument stellt vor allem die neueren entwicklungspolitischen Herausforderungen des DED in den Vordergrund, zu denen das Thema Gender nicht mehr gehört. Doch ist es erstaunlich, dass Gender weder unter „*Rahmenbedingungen*“ und „*Instrumenten*“ noch unter „*Kernkompetenzen*“ und „*strategischen Perspektiven*“ erwähnt wird. Auch in den „*Arbeitsfeldern*“ wie „*Friedensförderung/zivile Konfliktbearbeitung, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Demokratieförderung /Stärkung der Zivilgesellschaft und Kommunalentwicklung, Wasser, ländliche Entwicklung und Ressourcenschutz, entwicklungsorientierte Nothilfe und Inlandsarbeit*“ werden ‚Gender‘, ‚Frauen‘, ‚Gleichstellung‘ oder ‚Gender Mainstreaming‘ überhaupt nicht genannt. Eine positive Ausnahme ist das „*Arbeitsfeld Gesundheit*“: Dort erscheinen die „*reproduktive Gesundheit von Mutter und Kind*“ und die „*weibliche Genitalverstümmelung*“ (S. 8/9). Auf S. 11 wird unter der Überschrift „*Qualitätsstandards*“ der Begriff des „*Mainstreaming*“ für „*Armut, Partizipation, Gender und Nachhaltigkeit*“ als integraler Bestandteil der Planung, Implementierung und Fortschrittskontrolle der DED-Vorhaben genannt. Frauen und Gender tauchen in der neuen Strategie des DED demnach nur als Querschnittsthema unter vielen auf, aber nicht mehr als eigenes Arbeitsfeld. Daher entsteht der Eindruck, dass viele neue Themen, die zu den Aufgabenfeldern des DED hinzugekommen sind, zu einer Verringerung der Priorität und des Stellenwertes des Gender-Themas geführt haben.

Im DED-Handbuch verfügt das Thema wie andere Arbeitsfelder noch über eine eigene „*Leitlinie Gender-Ansatz und Frauenförderung*“ (Version 10.11.1999), in der die Doppelstrategie des BMZ-Gleichberechtigungskonzepts Gender-Ansatz und Empowerment enthalten ist. Es bleibt jedoch unklar, ob diese Leitlinie auch in Zukunft weiter gelten soll.

Der Gender-Ansatz wird darin als Querschnittsaufgabe definiert, und Empowerment von Frauen wird als gezielte Eigenmaßnahme ausdrücklich einbezogen (allerdings nicht explizit das Thema Gender). Die Durchführung von Gender-Analysen wird ebenso wie die Unterscheidung zwischen praktischen Bedürfnissen und strategischen Interessen von Frauen und Männern ganz im Sinne des BMZ Gleichberechtigungskonzepts eingefordert. Die Leitlinie benennt insgesamt neun Strategien für die Umsetzung von Gleichstellung und Gleichberechtigung, von denen sich acht Strategien auf die

⁴⁸ Darunter das Rundschreiben RS 40-04 und Berichte zu Projekten einheimischer Organisationen.

Arbeit im Ausland und die neunte Strategie auf die Personalpolitik des DED bei der Neueinstellung von Personal fürs In- und Ausland beziehen (S. 6). Darauf folgen zwei Punkte, die sich systematisch auf den gesamten Projektzyklus, auf Instrumente des DED Handbuchs und Akteure des DED und seines Umfelds beziehen. Darin wird die Notwendigkeit der Integration der Gleichberechtigung, der Rechtssituation von Frauen und Männern sowie der Frauen- und Menschenrechte betont. Dieser Teil entspricht der Logik einer systematischen Verankerung des Gender-Themas in die Instrumente des Projektzyklus sowie in die Auswahl von AkteurInnen und Partnerorganisationen. Er steht damit in direktem Bezug zum Gleichberechtigungskonzept. Obwohl der Begriff Gender Mainstreaming noch nicht vorkommt, werden die Vorgaben des Gleichberechtigungskonzepts zur Verankerung des Gender-Ansatzes in Planungsinstrumenten in der Leitlinie bereits berücksichtigt.

Während der Erhebungsphase des Gutachtens ist ein neues „*Konzept zur Umsetzung des Gender-Ansatzes in der Arbeit des DED*“ entstanden (s.u.). Dennoch reicht die Qualität der endgültigen Fassung nicht an die der bisherigen Leitlinie heran. Entgegen der ausdrücklichen Empfehlung der Gutachterinnen wurde die bisherige Leitlinie jedoch Anfang 2005 durch das neue Konzept ersetzt.

Gender Mainstreaming

Eine ausdrückliche Erwähnung von Gender Mainstreaming im DED ist ab 2004 nachvollziehbar, allerdings bestehen bezüglich der Bedeutung von Gender Mainstreaming unter den MitarbeiterInnen des DED unterschiedliche Vorstellungen und teilweise ungenaue Kenntnisse.

Im ersten Entwurf des neuen Konzepts zur Umsetzung des Gender-Ansatzes im DED (vom März 2004) war noch ein besonderer Schwerpunkt auf Gender als Qualitätsmerkmal des DED gelegt worden. Der Entwurf enthält einen ganzen Katalog sinnvoller institutioneller Maßnahmen zur systematischen Querschnittsverankerung des Themas mit Vorschlägen für die ausdrückliche Förderung von Gender Mainstreaming durch das Management des DED. Unter anderem wird die Bildung einer Arbeitsgruppe in der Zentrale mit MitarbeiterInnen aus verschiedenen Referaten des DED und die Ausarbeitung von Gender Mainstreaming-Strategien auf Länderebene im Ausland vorgeschlagen. Die Integration in den Mainstream des DED als Entsendeorganisation für Fachkräfte wird vor allem über die Qualifizierung aller MitarbeiterInnen im Sinne des Capacity Building in der Vorbereitung, in Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen und durch die Stärkung des fachlichen Know-Hows und des Wissensmanagements vorgesehen. Darüber hinaus werden eine Homepage, Publikationen sowie die Teilnahme an Fachtagungen und Konferenzen vorgeschlagen, die eine stärkere Außendarstellung der Arbeit des DED zum Thema Gender bewirken sollen. Eine klare Verantwortungszuschreibung für die Umsetzung von Gender Mainstreaming zum Management des DED und als Gemeinschaftsaufgabe für alle Mitarbeiterinnen wird mit dem wichtigen Hinweis verbunden, dass Gender Mainstreaming nicht von allein umgesetzt wird, sondern dass weiterhin Fachkompetenz zum Thema notwendig ist.⁴⁹

In einem zweiten, um mehr als die Hälfte gekürzten Entwurf des Konzepts vom August 2004 werden die Maßnahmen für Gender Mainstreaming auf die Integration des Themas in Verfahren und Instrumente des Projektzyklus und in den bestehenden Rahmen der Vorbereitung reduziert (Berichtswesen, Landesprogrammplanung, Leistungsangebote Vorbereitung von Entwicklungshelfern, Koordinatoren und Hauptamtlichen ohne zusätzliche Angebote). Die Zuständigkeiten werden auf die Verantwortung aller für die Umsetzung und auf den Hinweis beschränkt, dass diese nicht an eine speziell dafür beauftragte Person delegiert werden kann. Weder die Verantwortung von Führungskräften noch die Notwendigkeit spezieller Fachkompetenz werden erwähnt. Dafür werden die Qualifizierung der anderen Fachreferate zum Gender-Thema und konkrete Beispiele für die

⁴⁹ „Die Idee, dass mit der Verankerung des Gender-Ansatzes in der Struktur und in den Verfahren einer Organisation ein Bearbeitungs-Automatismus einsetzt, ist nicht richtig“ (vgl. Pander 2004, S. 25).

Einbeziehung von Frauen in verschiedene Sektorthemen angeführt. Obwohl frauen- und genderspezifische Maßnahmen nicht ausdrücklich ausgeschlossen werden, entsteht der Eindruck einer deutlichen Schwerpunktlegung auf den Querschnittsaspekt.

Diese Fortschreibung des Konzeptentwurfes lässt darauf schließen, dass derzeit von der Leitung des DED eine Konzentration der Querschnittsaufgabe auf einige Aspekte favorisiert wird. Eine solche Konzentration auf realistisch umsetzbare Aspekte ist durchaus sinnvoll. Allerdings nur dann, wenn Gender Mainstreaming als zusätzliche Vorgehensweise verstanden wird und die geplanten Maßnahmen mit klaren Benchmarks und einem Zeitrahmen als eine erste Phase gekennzeichnet sind und mit klaren Verantwortungszuschreibungen verbunden werden. Beides ist jedoch im zweiten Konzeptentwurf nicht der Fall. Gleichzeitig bleiben die Bezüge zur Leitlinie des DED, die systematisch das Gleichberechtigungskonzept des BMZ berücksichtigt und zum Gleichstellungsplan des DED ungeklärt. In jedem Fall stellt sich die Frage, ob anstelle dieses Konzepts nicht das Instrument eines institutionellen Gender Mainstreaming Plans ein geeigneteres Instrument zur Umsetzung, Begleitung und Fortschreibung von Gender Mainstreaming-Prozessen innerhalb der Institution des DED wären.

3.4.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes

Die thematische Verortung des Gender-Themas in der Zentrale des DED ist nicht eindeutig und wurde im Laufe der vergangenen Jahrzehnte mehrfach verändert. Derzeit ist das Thema personell mit einer halben Sachbearbeitungsstelle (kombiniert mit einer weiteren halben Stelle für das Querschnittsthema Partizipation) im Fachreferat Demokratieförderung angesiedelt, obwohl die Fachleitlinie für Demokratieförderung keinen einzigen ausdrücklichen Hinweis auf das Thema (weder auf Frauen, noch auf Gender) enthält. Gleichzeitig ist das Thema als Querschnitt mit anderen Fachbereichen verknüpft, wenn es auch nicht systematisch in allen Fachleitlinien des DED ausdrücklich verankert ist. Positiv kann in diesem Zusammenhang die kürzliche Einarbeitung des Themas in die neue Fachleitlinie Wasser mit einem gesonderten Gender-Kapitel erwähnt werden. Gender ist hier auch in die Leistungsangebote (Aktivitäten und Ergebnisse) integriert. Auch die Leitlinie Landwirtschaft berücksichtigt Gender-Aspekte systematisch.

In den 1990er Jahren hatte der DED in der Außenstruktur zwei hauptamtliche Fachkräfte sowie in mehreren Ländern spezifische Gender-Koordinatorinnen eingesetzt. Für positive Ergebnisse einer ausdrücklicheren Umsetzung des Gender-Ansatzes des DED in den 90er Jahren in verschiedenen Ländern und Kontinenten gibt es zahlreiche Arbeitserfahrungen im Ausland von Mitarbeiterinnen der Zentrale des DED sowie zwei Gutachten (Bruchhaus 1998 und Schürings 2002) mit eindeutigen Empfehlungen für eine Fortführung und Intensivierung des Einsatzes von spezifischen Fachkräften und Veranstaltungen für das Gender-Thema. Die vorbildliche Praxis des DED der 1990er Jahre, als noch gezielte Anstrengungen zur fachlichen Umsetzung und zur Querschnittsverankerung des Themas im Ausland mit der Bereitstellung entsprechender personeller und finanzieller Ressourcen erfolgten, brachte dem DED viel Anerkennung im Ausland ein.

Die folgenden drei Beispiele stehen stellvertretend für *good practices* im Ausland mit vielen positiven Wirkungen einer gezielten Unterstützung des Themas durch den DED in den 90er Jahren im Ausland, die wieder aufgenommen werden sollte. Die Beispiele zeigen in überzeugender Weise, dass Gender Mainstreaming und Gleichstellung nur mit entsprechendem Fachpersonal und mit speziellen Maßnahmen zur Verknüpfung anderer Fachrichtungen mit dem Gender-Thema erfolgreich werden kann. Sie zeigen aber auch, welche positiven Wirkungen der DED bereits mit seinen Einsätzen in der Vergangenheit erzielen konnte:

Good practice-Beispiel 1: Eine engagierte Länderdirektorin des DED in einem afrikanischen Land förderte den Einsatz der Gender-Koordinatorinnen vor Ort für Gender Mainstreaming der gesamten deutschen EZ in diesem Land. Auf der Grundlage einer gezielten institutionellen Politik leistete der DED einen wichtigen Beitrag zur „EZ aus einem Guss mit Gender Mainstreaming“.

Good practice-Beispiel 2: Im Gutachten zum Stand der Frauenförderung des DED in westafrikanischen Ländern sind Statistiken enthalten, die einen direkten Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Gender-KoordinatorInnen und der Berücksichtigung von spezifischen Interessen von Frauen der Zielgruppen einerseits und der Gleichstellung von Frauen unter den EH andererseits herstellen. Unter Mitarbeit der eingestellten Gender-Koordinatorinnen wurden in 44 % aller vom DED personell unterstützten Maßnahmen in Kamerun Frauen, ihre Interessen und Bedürfnisse von Partnern des DED wenigstens in gleichberechtigter Weise zu den Interessen von Männern berücksichtigt. Im Vergleich dazu sollen im gleichen Zeitraum nur vier % der Projekte der Partner in Ghana die spezifischen Interessen und Bedürfnisse von Frauen berücksichtigt haben⁵⁰. In Burkina Faso und in Kamerun ist der Anteil von weiblichen EH sogar bis auf knapp über 50 % erhöht worden. In Ghana waren im Vergleich dazu während des gleichen Zeitraums nur 20 % der EntwicklungshelferInnen vor Ort weiblich.

Good practice-Beispiel 3: Die Studie über „*Equality in der Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung*“ belegt die Ergebnisse von Fachseminaren zum Thema Gender Mainstreaming in der Wirtschaftsförderung WIRAM. In Bolivien und Peru wurden beispielsweise im Jahr 2000 auf Fachseminaren *Kriterien und Strategien für die integrale Umsetzung von Gender-Strategien in der Kleingewerbeförderung* entwickelt, die als ein großer qualitativer Schritt der Beratungsleistung des DED im Rahmen des BMZ Schwerpunktes WIRAM bewertet werden.⁵¹ Es wird vorgeschlagen, den Referenzrahmen für Kleingewerbeförderung und Gender, der auf diesen Fachseminaren des DED erarbeitet wurde, national und international zu verbreiten und als Beratungsleistung anzubieten.

Die Beispiele belegen einige der positiven Wirkungen von Gender-KoordinatorInnen⁵² vor Ort: Sie tragen zu einem ausgeglicheneren Anteil von Frauen und Männern in den Zielgruppen der Projektpartner und einem höheren Frauenanteil unter den EH in Partnerländern des DED bei. Darüber hinaus vernetzen sie den DED mit Organisationen und Institutionen vor Ort mit entsprechenden Fachkenntnissen. Auf diese Weise kann der DED sowohl in Partnerländern als auch in Deutschland zur Verbesserung von Ansätzen, Strategien und Instrumenten beitragen.

Zu den good practices im Ausland gibt es jedoch keine vergleichbaren good practices im Inland. Seit den 80er Jahren hatten sich Mitwirkungsgremien der Entwicklungshelfer des DED auch für eine volle hauptamtliche FachreferentInnenstelle für das Gender-Thema in der DED-Zentrale eingesetzt.

Positiv kann hervorgehoben werden, dass es seit vielen Jahren eine halbe Stelle für das Thema in der DED-Zentrale gibt. Allerdings wurde sie bisher nicht optimal genutzt, da sie jeweils auf kurze Zeiträume befristet blieb, immer wieder mit neuen Aufgabenbeschreibungen versehen und jeweils mit verschiedenen Themenstellungen kombiniert wurde. Der daraus folgende permanente Personalwechsel und die variierende thematische Verortung hat zu unterschiedlichen Herangehensweisen mit entsprechend geringer Kontinuität geführt, was wiederum zu einer eher geringen Akzeptanz des Themas in der Zentrale des DED beigetragen hat.⁵³ In jedem Fall ist eine halbe Sachbearbeitung

⁵⁰ (Bruchhaus 1998: 37)

⁵¹ Schürings 2002: 96 ff.

⁵² Diese Koordinatorinnen gelten nicht als Fachkoordinatoren, wie etwa Koordinatoren für Landwirtschaft, etc. sondern werden „Querschnittsberaterinnen“ genannt.

⁵³ Seit 1998 wurde eine externe Studie zum Thema „Equality in der Ausbildung und Beschäftigungsförderung“ (Schürings 2002) durchgeführt. Zu diesem Zweck wurden Fragebogen in die Außenstruktur des DED verschickt und zwei Länder besucht. Die Studie enthält Definitionen, Beispiele für good practices im

nicht in der Lage, ein systematisches Monitoring oder gar eine Steuerung zum Gender-Thema im In- und Ausland zu übernehmen.

Die positive Bilanz der Praxis im Ausland, zu denen auch die regionalen Gender-Fachseminare gehören, sollte den DED motivieren, das Thema auch in der eigenen Institution weiter auszubauen und personelle und finanzielle Ressourcen im Ausland beizubehalten bzw. erneut aufzubauen. Stattdessen werden personelle und finanzielle Ressourcen dafür verringert. Auch eine für 2003 geplante und nahezu vollständig vorbereitete Evaluierung über eine Bestandsaufnahme des Gender Mainstreaming im DED konnte aufgrund der personellen Umbesetzung der Gender-Verantwortlichen nicht durchgeführt werden.

Trotz der positiven Beispiele aus der Vergangenheit gibt es neue Vorgaben im DED, in Zukunft keine Gender-KoordinatorInnen, bzw. QuerschnittsberaterInnen mehr einzusetzen. Damit würde der DED sich nicht nur einer seiner interessantesten Wirkungsmöglichkeiten berauben, sondern auch die Wirkungen in Bezug auf die Integration des Themas in der gesamten deutschen EZ im Ausland einschränken. Aufgrund der geringen Steuerungs- und Monitoringkapazitäten der DED-Zentrale zum Gender-Thema werden derartige Gefahren jedoch möglicherweise nicht ausreichend erkannt noch gebannt.

Die Verringerung der Priorität des Themas im DED wird von vielen MitarbeiterInnen so interpretiert, dass das Thema innerhalb der Institutionskultur des DED negativ besetzt sei. Bis heute handelt es sich bei Gender im DED in der Zentrale offenbar um ein Thema, mit dem „keine Lorbeeren zu verdienen sind“. Nach wie vor hängt es im Wesentlichen vom Engagement einzelner ab, ob und wie das Thema im Ausland behandelt wird.

Zuständigkeiten, Verbindlichkeiten, Ressourcen

Die Personalpolitik des DED ist derzeit noch stark von einer Behördenstruktur geprägt, in der individuelle Tätigkeitsbeschreibungen eher allgemein und unspezifisch gehalten werden und Anreizsysteme bisher nicht vorgesehen sind. Interne Aufstiegsmöglichkeiten sind aufgrund zahlreicher Stellenkürzungen insbesondere für Frauen gering. Zum Förderkreis für künftige LandesdirektorInnen wurden bisher weniger Frauen als Männer zugelassen, ein Umstand, der zu Unmut geführt hat und inzwischen auch auf Leitungsebene kritisch eingeschätzt wird. Die Einführung eines Systems mit Zielvereinbarungen ist geplant.

Derzeit ist eine Stelle für die Querschnittsthemen Partizipation und Gender innerhalb des Fachreferats Demokratieförderung unterhalb des Fachreferenten angesiedelt. Die halbe Stelle für Gender als Fach- und als Querschnittsthema wurde zum 1.5. 2003 geschaffen und ist bis zum 31. März 2005 befristet. Im Februar 2004 hat ein weiterer Personalwechsel auf der Stelle stattgefunden. Die derzeitige Aufgabenbeschreibung lautet:

- Erarbeitung eines Konzepts für das Mainstreaming der Querschnittsaufgaben Gender und partizipative Methoden,
- Training und Beratung der Hauptamtlichen und Entwicklungshelfer bei Umsetzung des Konzepts,
- Mitwirkung bei fachbereichsübergreifender Programmkonzeption,
- Mitwirkung bei Gremienarbeit,
- Zuarbeit zur Öffentlichkeitsarbeit.

Ausland und Statistiken zur Beteiligung von Frauen in Projekten von Partnern des DED. Sie ist jedoch in der DED-Zentrale nur schwer aufzufinden und wurde nicht systematisch verbreitet oder umgesetzt.

Mit dieser Aufgabenbeschreibung ist weder ein eindeutiges Mandat der Leitung des DED für Gender Mainstreaming in der DED-Zentrale noch für die systematische Integration des Themas in Vorgehensweisen, Konzepte und Instrumente verbunden. Es gibt zwar einen Haushaltstitel im DED für Gutachten, Studien, Beratungsmaßnahmen und Publikationen, sowie für Öffentlichkeitsarbeit. Dieser wird aber viel zu selten für das Gender-Thema genutzt. Die Aufgabenbeschreibung enthält keinen ausdrücklichen direkten Bezug zu Landesdirektoren und Länderkoordinatoren im Ausland. Damit ist weder ein systematisches Monitoring laufender Prozesse noch eine systematische Beratungsleistung bzw. Rückkoppelung von Lessons Learnt aus dem Ausland ins Inland möglich. Auch der systematische Bezug zu anderen Abteilungen im Hause ist durch die niedrige hierarchische Anbindung unterhalb der Ebene eines Fachreferats kaum gegeben. Demgegenüber gibt es beispielsweise eine zeitlich befristete Vollzeit-Stabstelle für Armutsbekämpfung, die direkt der Leitung der Fachreferate zugeordnet ist. Diese Stelle wird allerdings aus Programmmitteln finanziert, die für das Gender-Thema derzeit nicht zur Verfügung stehen.

Es fehlt eine Klärung des Mandats für die Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts und des Gender Mainstreaming im DED sowie der Zuständigkeiten und der Verbindlichkeit von Instrumenten. Ohne klare Befugnisse gibt es kaum eine Steuerungsfähigkeit zum Thema. Die bisherigen Instrumente reichen außerdem nicht für ein minimales Monitoring aus. Auf diese Weise bleibt die tatsächliche Arbeit des DED im Ausland zu Gender-Themen, die über ein gutes Ansehen verfügt, auf der Ebene der Zentrale des DED und in der Außendarstellung des DED weitgehend unsichtbar.

Positiv kann hervorgehoben werden, dass die neue, seit November 2004 gültige Richtlinie RS 40-04 zur „Planung und Steuerung der Landesprogramme“ aufgrund des besonderen Einsatzes der Gender-Referentin „gegendert“ werden konnte. Dabei handelt es sich um ein strategisches Steuerungsinstrument des DED für die Landesprogrammplanung und damit um einen wichtigen Ansatzpunkt für Gender Mainstreaming. Als erstes Beispiel für eine systematischere Berücksichtigung des Themas in Planungsinstrumenten enthält die Richtlinie als verbindlichen Teil die Vorgabe, die unterschiedliche Situation von Frauen und Männern in die Analyse der Rahmenbedingungen einzubeziehen (S. 3) und den Hinweis darauf, dass die Aufgaben der Fachreferate „in der Überprüfung der Umsetzung der Querschnittsaufgaben, v.a. Gender und Partizipation“ bestehen. „Ggf. prüfen sie fachliche Unterstützungsmöglichkeiten, z.B. durch den Einsatz von Koordinatoren, die Durchführung von Fachberatungsreisen oder den Einsatz von Gutachtern und Kurzzeit-EH“ (S. 5). Es wird deutlich, dass Gender ausdrücklich nur als Querschnittsthema auftaucht. Zeichnungsberechtigt für die Genehmigung der Landesprogrammvorlage ist lediglich die Leitung der Fachreferate, die jedoch nicht verpflichtet ist, auch die Empfehlungen des Gender-Referats einzufordern.

Im Format für den jährlichen Bericht der LandesdirektorInnen ist Gender nicht voll verbindlich. Darin heißt es:

„2.1 Die Kernprobleme wie z.B. Armutssituation, Sicherheitslage und Hauptkonfliktfelder im Partnerland, Friedensförderung und Bereitschaft zur zivilen Konfliktlösung werden genderorientiert und ggf. regional differenziert dargestellt. Ggf. wird auf die AIDS-Situation und die Situation von Frauen eingegangen“.

Gender wird als Querschnittsorientierung für Armut, Sicherheit und Friedensförderung genannt, eine Thematisierung von spezifischen Frauen und Gender-Themen ist jedoch freiwillig. Alle anderen Politikbereiche werden im Berichtsformat nicht direkt mit Gender als Querschnitt verknüpft. Allerdings wird im Teil 4 zum Beitrag des DED noch einmal um die „Darstellung des DED-Beitrags ... unter der Berücksichtigung der Situation und Interessen von Männern und Frauen“ gebeten und um die Erläuterung der „Wirkung des DED-Beitrags auf den Abbau der Geschlechterdisparitäten“. „Frauenspezifische Maßnahmen werden ggf. gesondert ausgewiesen“.

Weder die Länderreferate noch die Fachreferate haben formal den LandesdirektorInnen gegenüber Weisungsbefugnis. Sie können lediglich Empfehlungen aussprechen und nur im Einzelfall kann die Regionalleitung der Länderreferate eine Weisungsbefugnis von der Geschäftsleitung delegiert bekommen. Vor diesem Hintergrund wird mit dem neuen Format für die Landesprogrammplanung eine etwas größere Verbindlichkeit in Bezug auf die Berücksichtigung des Gender-Ansatzes bei der Formulierung von Rahmenbedingungen, Wirkungen und Qualitätsmanagement eingeführt. Der nächste Schritt bezieht sich auf die noch ausstehende Verbindlichkeit für die konkrete Umsetzung des Themas. Das für die Umsetzung vor Ort wesentlich strategischere „Format 0303 zur Prüfung (Planung), Monitoring und Evaluierung von Entwicklungshelfer (EH)-Projektplätzen“ vom 14.8.2003 enthält diesbezüglich noch keine verbindlichen Vorgaben. In der Projektbeschreibung ist lediglich unter Punkt 1 „Rahmenbedingungen“ auch die „Allgemeine Situation in Bezug auf Querschnittsaspekte“ enthalten. Daraus lässt sich keine Verbindlichkeit für eine Gender-Analyse in Bezug auf die allgemeinen Rahmenbedingungen entnehmen. Auch für den konkreten Arbeitsauftrag der EntwicklungshelferInnen und für die Projektarbeit sind keine Gender-Analysen vorgeschrieben und werden daher in der Regel auch nicht durchgeführt. Darüber hinaus fehlen Instrumente für die Durchführung von Gender-Analysen bisher völlig.

Die Empfehlungen des BMZ-Gutachtens zur Verbesserung der Umsetzung des Gleichberechtigungskonzepts und der Umsetzung von Gender-Analysen spiegeln sich zwar in den Leitlinien des DED-Handbuch wider, es entsteht jedoch der Eindruck, dass die entsprechenden Instrumente für eine systematische Umsetzung der Empfehlungen vor Ort bisher fehlen.

Auch im Punkt 2 „Trägeranalyse“ ist Gender nicht enthalten. Obwohl im Leitbild Gender davon die Rede ist, dass nur mit Partner-Institutionen zusammengearbeitet werden soll, die auch Gender als Querschnittsthema umsetzen, gibt es dazu im Format keine Angaben mit Ausnahme des Unterpunkts „Personelle Ausstattung (mit Qualifikation und Geschlecht)“.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass bisher das Prinzip der Freiwilligkeit und damit der Abhängigkeit vom persönlichen Engagement in jedem Einzelfall bestanden hat. Bisher gab es für engagierte Fachkräfte beim DED einen großen Spielraum sowohl für spezifische als auch für Querschnittsansätze zum Thema Gender und Frauen im Ausland. Es stellt sich jedoch die Frage, ob dieser Spielraum in Zukunft nicht durch thematische und regionale Schwerpunkte, die Vielzahl von Querschnittsthemen und zunehmende Mittelknappheit begrenzt werden wird.

Nach Auskunft der Programmabteilung soll es in Zukunft keine Gender-KoordinatorInnen im Ausland mehr geben, ebenso wenig wie länderspezifische oder länderübergreifende Fachseminare zum Thema, da nur eine bestimmte Anzahl von Koordinatoren weltweit zur Verfügung steht und die Sektorschwerpunkte priorisiert werden. Auch auf dieser Ebene wird daher zukünftig im Wesentlichen das Prinzip der Freiwilligkeit bei der Umsetzung des Themas durch die jeweiligen KoordinatorInnen der Sektorschwerpunkte gelten.

Maßnahmenzyklus

Die zunehmende Dezentralisierung der Entscheidungen über Partner und Arbeitsschwerpunkte hat wesentliche Richtungsorientierungen und Entscheidungen über Landesplanungen, Projektträgerauswahl und Profile von Fachkräften in die jeweiligen Länder verlagert, wo sie von den LandesdirektorInnen und KoordinatorInnen gemeinsam mit den EntwicklungshelferInnen vor Ort getroffen werden. Die Zentrale des DED kann diesen Prozess im Wesentlichen nur in den jährlichen Programmplanungssitzungen steuern, an denen auch die Gender-Sachbearbeiterin teilnehmen kann. In der Praxis gelingt es jedoch mit einer halben Stelle nicht, an allen Planungssitzungen teilzunehmen. Die neue, bereits erwähnte Richtlinie für Programmplanung und Berichterstattung hat in der Praxis dazu geführt, dass das Gender-Thema in die Verfahren zur Steuerung der Landespro-

gramme integriert wurde und damit auch Bestandteil der Sitzungen ist. Jedoch entsteht nach Aussagen von GesprächspartnerInnen der Eindruck, es werde häufig noch schnell als einer der letzten Punkte „abgehakt“. Von Ausnahmefällen besonders engagierter LandesdirektorInnen abgesehen, ist es kein Kriterium für die Schwerpunktsetzung des DED in den Ländern.

Dieser Prozess der Dezentralisierung wesentlicher Entscheidungen über die Landesprogramme wird allerdings teilweise durch eine wachsende Einflussnahme des BMZ auf die Sektor- und Regionalschwerpunkte der Durchführungsorganisationen umgekehrt. Deshalb ist eine zunehmende Orientierung der dezentralen Strukturen vor Ort an Vorgaben des BMZ festzustellen, die zur teilweise weitreichenden Veränderung der Landesprogramme des DED führen. In diesem Zusammenhang wurde von Einzelfällen berichtet, in denen der Erhalt von EH-Plätzen zum Thema AIDS in Afrika verteidigt werden musste; diese sollten aufgrund der aktuellen Schwerpunktsetzung im Land vorzeitig beendet werden. Solche Beispiele nähren die Befürchtung, dass das gleiche Vorgehen in Zukunft auch die Frauen- und Gender-Einsätze von EH oder KoordinatorInnen in Frage stellen könnten. Bereits jetzt bedürfen spezifische Frauen- und Gender-Vorhaben ausführlichere Begründungen, um in die Schwerpunkte integriert zu werden. Sie sollten jedoch in allen Schwerpunkten möglich sein.

In der Zentrale des DED gibt es zwar einen Überblick über die jeweiligen Schwerpunktstrategien der Länder, nicht jedoch über genderbezogene Projekte oder den Grad der Umsetzung als Querschnittsthema. Da die G-Kennungen nicht angewendet werden, gibt es kein systematisches Monitoring-Instrument zur Überprüfung der Umsetzung des Gender-Themas. Selbst die Berichterstattung der finanziell geförderten einheimischen Organisationen, die einen relativ hohen Anteil frauenspezifischer Maßnahmen durchführen, erhebt seit 2003 keine geschlechtsspezifischen Daten mehr.

Die neuen Richtlinien zur Programmbildung sehen lediglich einen Spielraum von 20 % der EH-Plätze außerhalb der Länderschwerpunkte des BMZ vor. Diese Vorgabe wird in Bezug auf die Auswirkungen auf spezifische Frauen- und Gender-Maßnahmen vor Ort von den GesprächspartnerInnen unterschiedlich interpretiert. Während die einen die Möglichkeit sehen, diese als Teil der jeweiligen Schwerpunkte durchzuführen, gehen andere davon aus, dass sie lediglich in den Bereich der Freiwilligkeit fallen und daher bedroht sind.

Die Vorbereitung von LandesdirektorInnen und KoordinatorInnen wird in Bezug auf Gender als unzureichend eingeschätzt. Sie wird jedoch derzeit neu konzipiert. Die Vorbereitung von EntwicklungshelferInnen in der V-EZ sieht ein Gender Training vor (vgl. Abschnitt 3.5.2), dessen Teilnahme freiwillig ist. In der Inhouse-Vorbereitung des DED, die für Entwicklungshelfer auf zwei Wochen begrenzt ist, ist für die Querschnittsthemen Gender und Partizipation lediglich ein Zeitraum von zweieinhalb Stunden vorgesehen.

Das Wissensmanagement zu Fachthemen ist im DED bisher nur gering ausgeprägt. Dies gilt in besonderer Weise für das Thema Gender. Good practices wurden mit Ausnahme der genannten Studien und einiger Artikel im DED-Brief nicht erfasst und verbreitet, geschlechtsspezifische Daten und Statistiken in Ländern und Regionen liegen nicht vor. Die Einrichtung einer regelmäßigen Kolumne zum Thema Gender im DED-Brief wurde vor kurzem abgelehnt. Positiv ist jedoch hervorzuheben, dass in der Außendarstellung des DED auf vereinzelte Artikel oder Schwerpunktheftes des DED-Briefs zur Thematik zurückgegriffen werden kann, die positive Beispiele aus der Praxis enthalten.

Als eine der ersten Institutionen der deutschen EZ hat der DED ein EFQM-Gütesiegel für drei Jahre erhalten. Dies enthält jedoch keine Gender-Kriterien. Das Qualitätsmanagement im DED hat daher bisher auch keine Indikatoren für das Monitoring des Themas im In- oder Ausland entwickelt.

Good Practice-Beispiel Bildungsarbeit: Ein positives Beispiel zur Umsetzung von GM bietet das Sonderprogramm für Bildungsarbeit im Inland zum Thema Armutsbekämpfung als Teil des Aktionsprogramms 2015. Damit wurden vier Fortbildungsstellen des DED geschaffen, die mit Rückkehrerinnen besetzt worden sind. Eines der fünf Schwerpunktthemen des Sonderprogramms lautet „Frauen stärken“ und beleuchtet in verschiedenen Veranstaltungen die Geschlechterdimension in unterschiedlichen Ländern. In der Inlandsbildungsarbeit wurden Themen wie „Frauen und Mädchen zwischen Tradition und Moderne in Burkina Faso“, „Kleinkredite für Frauen“, „die Rolle der Frau im Hinduismus“ und „die Rolle der Frau in Nepal und in Afghanistan“ vorgestellt. Um RückkehrerInnen für das Thema sowohl inhaltlich als auch methodisch zu qualifizieren, wurde im März 2004 eine Weiterbildung angeboten. In didaktischen Materialien (Mappen: „Globales Lernen“ und „Was heißt hier arm?“) finden Rückkehrer-ReferentInnen und andere MultiplikatorInnen eine Vielzahl von Anregungen, wie Entwicklungsfragen geschlechtsspezifisch aufgearbeitet werden können. Das Thema Geschlechterrollen – Geschlechtergerechtigkeit wurde in einer Ausstellung zum Thema „Welthandel und Welternährung“ mit einem gesonderten Teil der Ausstellung über die Rolle von Frauen und Mädchen behandelt. Alle Bildungsveranstaltungen in Deutschland orientieren sich an der Lebenswelt der jeweiligen Zielgruppe.

3.4.3 Frauenförderung und Gleichstellung

Am 30.4.2002 wurde vom BMZ und vom DED eine Vereinbarung über die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes im DED abgeschlossen. Eine Frauenbeauftragte hatte es im DED nicht gegeben. Seit 2002 gibt es die erste gewählte Gleichstellungsbeauftragte im DED und seit Ende 2003 eine Vertreterin. Der erste institutionelle Gleichstellungsplan wurde am 1.10. 2003 veröffentlicht und dem BMZ vorgelegt.

Eine große Herausforderung bleibt die Stärkung des Frauenanteils in Führungspositionen. Dieser ist in 2004 im In- und Ausland von 31 % auf 25 % zurückgegangen. Mehr als 90 % aller Teilzeitkräfte im DED sind Frauen. Die GBA trägt gegenüber der Geschäftsleitung und im Personalreferat aber auch in verschiedenen internen Arbeitsgruppen dazu bei, die gesetzlichen Voraussetzungen und die Verbindlichkeit der Umsetzung der Gleichstellung und des Gender Mainstreaming für alle Führungskräfte im Hause zu verbreiten. Ein deutliches Signal der Unterstützung für die Gleichstellungspolitik durch den Verwaltungsrat des DED wird bislang vermisst.

3.4.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Die Gleichstellungsbeauftragte des DED nimmt an den Koordinationstreffen der Gleichstellungsbeauftragten der Vorfeldorganisationen sowie an den jährlichen Treffen aller GBA der Durchführungsorganisationen mit der Ministerin teil.

Schnittstellen zu anderen Institutionen werden in Bezug auf Gender nur unzureichend wahrgenommen. Gleichzeitig scheint nur ein begrenztes Interesse bei anderen Vorfeldorganisationen in Deutschland an einer intensiveren Zusammenarbeit mit dem DED zum Genderthema vorhanden zu sein. Auf Seminaren und Konferenzen anderer nationaler und internationaler Institutionen zum Thema nimmt der DED teil.

3.4.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Der DED hat im Themenfeld Gender insbesondere im Ausland eindrucksvolle Ergebnisse seiner langjährigen Praxis vorzuweisen. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass der DED im Vergleich zu anderen deutschen DO über eine große Flexibilität in Bezug auf Instrumente, Partnerstruktur und Planungsmöglichkeiten verfügt. Die deutsche EZ und andere internationale Organisationen haben in Partnerländern bereits von Gender-Fachkräften des DED profitiert.

Auch für die Verknüpfung von Fachkräften aus Gender Studies in deutschen und ausländischen Universitäten zur Fortbildung und Beratung von Personal aus Entwicklungsprojekten in Partnerländern verfügt der DED über ein großes Potenzial. Auf diese Weise wäre es dem DED möglich, konkrete Praxiserfahrungen an Forschungsbereiche in Deutschland weiter zu geben und somit eine wichtige Rolle bei der Verbindung von Theorie und Praxis in Bezug auf das Gender-Thema zu spielen. Ein erster positiver Ansatz zur Rückkoppelung von Auslandserfahrungen nach Deutschland wird mit dem Bildungsprogramm des Aktionsplans 2015 in der Inlandsarbeit und dem Themenschwerpunkt „Frauen stärken“ gemacht, das als good practice Beispiel gelten kann.

Die positiven Erfahrungen und der große Spielraum, über den der DED für die Unterstützung unterschiedlichster Partnerorganisationen zum Gender-Thema im Ausland verfügt, sollten auch in Zukunft weiter genutzt werden. Sie können für die Außendarstellung, aber auch das institutionelle Wissensmanagement, die Steuerung von Landesprogrammen und für die Qualitätskontrolle im Themenfeld Gender gezielter genutzt werden.

Eine höhere Anerkennung als Fachthema und ein systematisches Monitoring im In- und Ausland sind notwendig, um die Akzeptanz und das Image des Themas in der nach wie vor männlich geprägten Institutionskultur des DED zu verbessern. Denn es ist insgesamt der Eindruck entstanden, dass Gender als Qualitätsmerkmal der entwicklungspolitischen Arbeit des DED hier nicht mehr im Vordergrund steht. Für eine Rückkehr zum Stellenwert, den das Thema in den 90er Jahre eingenommen hatte, und um wieder ein höheres Prestige des Themas in der Zentrale des DED zu erlangen, wären auch eindeutige unterstützende Signale vom BMZ, wie z.B. positive Vermerke zu Gender-KoordinatorInnen, Seminaren, EH-Plätzen mit Gender-Relevanz hilfreich.

Die Koordination zwischen Gleichstellung und der Gender-Fachbearbeitung scheint bisher weitgehend informell stattzufinden und könnte zugunsten einer systematischeren Institutionspolitik zum Gender-Thema intensiviert werden. Mit Blick auf die Steuerungsinstitution BMZ wurden im DED verstärkte Initiativen seitens des BMZ zur Verbesserung der Koordination in regelmäßiger Form zwischen den Gender-Referentinnen der Vorfeld- und Durchführungsorganisationen vermisst.

Der DED wendet weder die G-Kennungen noch andere Kennungen an, da er nicht projektfinanziert arbeitet, sondern die BMZ-Haushaltsmittel für die Entsendung von Fachkräften in Partnerländer aufwendet. Die im Monitoring-Verfahren regelmäßig erstellten Projektplatzprüfberichte dienen der internen Überprüfung der geleisteten Beratungsarbeit und gehen nicht an das BMZ. Das DED-Evaluierungsreferat möchte hier jedoch die hausinterne Diskussion eröffnen, die Kennungen des BMZ (bzw. des DAC) zur Qualitätssicherung zukünftig auch für die DED-Beratungsleistungen anzuwenden.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass in Zukunft eine weitere Verschlechterung in Bezug auf die Priorität und die Qualität des Umgangs mit dem Gender-Thema in der DED-Zentrale befürchtet werden muss. Eine Reduzierung von Personal, Veranstaltungen und Ressourcen für das Gender-Thema sowie seine Eingrenzung auf den Querschnittsaspekt scheinen derzeit im Trend zu liegen. Zusätzliche Vorgehensweisen und Umsetzungsverpflichtungen erfordern jedoch genau das Gegenteil: Ohne eine stärkere Priorisierung würde sich der DED sowohl vom Gleichberechtigungskonzept des BMZ mit der Doppelstrategie von Gender und Empowerment als auch von den Vorgaben des Gleichstellungsgesetzes entfernen. Ein größeres *Commitment* der Leitung des DED für eine systematische Umsetzung des Gender Mainstreaming, beispielsweise durch die Entwicklung eines institutionellen Gender Mainstreaming-Plans, würde ein wichtiges Signal setzen und einen großen Fortschritt für die Institution bedeuten.

3.4.6 Empfehlungen

1. Die Verantwortung für die Umsetzung des Gleichbegriffungskonzepts und für Gender Mainstreaming liegt sowohl bei den Führungskräften des DED im In- und Ausland als auch als Gemeinschaftsaufgabe bei allen MitarbeiterInnen. Für die fachliche Weiterentwicklung und für das Monitoring sind zugleich – nicht alternativ – spezialisierte Gender-Fachkräfte nötig. Daher sollte sich die Geschäftsleitung des DED bemühen, Gender als Fachthema und als Querschnittsthema strukturell und personell im In- und Ausland zu verankern. Trotz der laufenden Stellenkürzungen wird eine Vollzeit-Referentenstelle in der Zentrale des DED als Stabstelle für Gender unbedingt benötigt. Diese Stabstelle sollte mit ausreichenden Kompetenzen für Gender als Fach- und als Querschnittsthema, für eine direkte Zusammenarbeit mit allen Abteilungen und Ebenen im In- und Ausland und für die interinstitutionelle Koordination mit anderen deutschen und internationalen Organisationen ausgestattet werden. Das institutionelle Mandat für die Umsetzung des Gleichbegriffungskonzepts und für Gender Mainstreaming im DED sowie die Zuständigkeiten und Verbindlichkeit von Instrumenten und Vorgehensweisen sollten eindeutig geklärt sein.⁵⁴
2. Die „Leitlinie für Gender und Frauenförderung“ des DED sollte im Prinzip beibehalten und unter Berücksichtigung des Gleichbegriffungskonzepts des BMZ sowie des neuen Gleichstellungsgesetzes der Bundesregierung aktualisiert werden. Für die Umsetzung des Gleichbegriffungskonzepts sollten außerdem Finanzmittel für Studien, Gutachten und externe Beratungseinsätze zur Verfügung gestellt werden.
3. Die Bildung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines institutionellen GM-Plans mit VertreterInnen der Geschäftsleitung sowie aller Abteilungen unter Teilnahme der GBA wird empfohlen. Die Vergabe eines längerfristigen externen Beratungsauftrags zur Unterstützung des institutionellen Gender Mainstreaming-Prozesses sollte ins Auge gefasst werden. Das Prinzip der Selbstverpflichtung der unterschiedlichen Abteilungen wird empfohlen. Die Unterstützung der Geschäftsleitung für die Arbeit und Beschlüsse dieser AG von Anfang an ist ausschlaggebend für die Akzeptanz des GM-Plans und dessen Umsetzung.
4. Die Steuerungs- und Monitoringfähigkeit für das Querschnittsthema und für frauen- und genderspezifische Maßnahmen im DED sollte systematisch aufgebaut werden. Dafür sind die Einführung eines Indikatorensystems sowie einer systematischen geschlechtsspezifischen Berichterstattung auf allen Ebenen wichtige Grundvoraussetzungen. Eine Verbesserung der Qualitätskontrolle zum Grad der Umsetzung des Gender-Ansatzes als Fach- und als Querschnittsthema ist notwendig. Es werden nicht nur verbesserte Instrumente benötigt, sondern auch klare Verantwortlichkeiten und Zeitbudgets für die

⁵⁴ Eine „integrative Strategie des ‚Konzepts zur Umsetzung des Gender-Ansatzes‘ vom März 2005 sowie die geplante Einrichtung einer Kompetenzgruppe „Gender Mainstreaming“ machen die Einrichtung einer Referenten-Stelle für Gender keineswegs obsolet“ (Zitat Stellungnahme des DED zur ersten Version des Gutachtens). Im Gegenteil: Diese Gender-Fachkraft sollte die Integration des Gender-Themas in andere Themen, Methoden und Instrumente fachlich begleiten und sicherstellen, sowie die Überprüfung und Auswertung der angewandten Instrumente übernehmen. Zu den strategischen Aufgaben gehört das Nachhalten des Gender-Themas in der Planung und Steuerung der Landesprogramme sowie die Beteiligung an der Erstellung von EH-Profilen und den Schwerpunktthemen der Vorbereitung für EH, KoordinatorInnen und LandesdirektorInnen. Die/der Genderreferent/in sollte die internationale und nationale Weiterentwicklung des Genderthemas rezipieren und innerhalb des DED auf allen Ebenen bekannt machen. Erfahrungen des DED in der Frauenförderung und mit dem Gender-Ansatz sollten systematisiert und für das institutionelle Wissensmanagement dokumentiert werden. Sie sollte den DED in Fachseminaren, in interinstitutionellen Arbeitsgruppen und öffentlichen Veranstaltungen vertreten und sich an Fachseminaren des DED zum Thema Gleichbegriffungskonzepts im DED im In- und Ausland herstellen und evtl. notwendige Korrekturen vorschlagen. Verbindungen zu den jeweils fachlichen bzw. für die Themenführerschaft Verantwortlichen in den Partnerländern sollten gehalten und interne wie externe Fortbildungsmaßnahmen zum Gender-Thema organisiert, begleitet und sichergestellt werden.

systematische Auswertung bei künftigen Maßnahmen und Planungsprozessen. Das EFQM sollte durch die Aspekte Gender und Empowerment ergänzt werden, und positive Ansätze – wie in der Bildungsarbeit im Inland – sollten als *good practice*-Beispiele des DED bekannt gemacht werden.

5. Die Einrichtung von Quoten zur Sicherung der Ressourcen für spezifische Gender-Maßnahmen in jeder Region, für Gender-KoordinatorInnen im Ausland in allen Kontinenten sowie für die Sicherstellung der Themenführerschaft in allen Ländern und Abteilungen in der DED-Zentrale wird empfohlen. Die Themenführerschaft für Gender sollte über die allgemeine Verantwortung bei den LandesdirektorInnen hinaus bei einer weiteren Person verbindlich festgelegt werden, die auch als Kontaktperson für die Genderfachkraft dienen sollte.
6. Gender- und Frauenfördermaßnahmen müssen in allen Schwerpunkten möglich sein. Die Geschäftsleitung des DED sollte hierzu eine eindeutige Stellungnahme abgeben und diese auch im BMZ einbringen.

3.5 Die GmbH für Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWEnt)

InWEnt hat das Mandat für internationale Personal- und Organisationsentwicklung durch Dialog und Training weltweit. Sie richtet sich mit entwicklungs-, bildungs- und wirtschaftspolitischen Zielen an Entwicklungs-, Industrie- und Transformationsländer gleichermaßen; schwerpunktmäßig ist sie in der „Mitgestaltung der entwicklungspolitischen Aufgaben der Bundesregierung“ aktiv.⁵⁵

Hervorgegangen aus den beiden Vorgängerinstitutionen, der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) und der Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG), hat sich nach der Fusion ein markt-orientiertes Beratungs- und Dienstleistungsunternehmen entwickelt, in dem knapp 900 MitarbeiterInnen beschäftigt sind.

Auch nach dem offiziell abgeschlossenen Fusionsprozess (2002/03) werden intensive Prozesse der Organisations- und Personalentwicklung durchgeführt. Diese „Baustellen“, die derzeit unter großem Zeitdruck bearbeitet werden, betreffen auch die noch nicht vollzogene institutionelle Verankerung des Gender-Themas (s. 3.5.2). Das bietet viele Chancen, die im Folgenden erörtert werden; für die Evaluierung erwies sich dieser Zeitraum allerdings auch als ungünstig, da viele der GesprächspartnerInnen auf den „work-in-process“-Status von Planungsprozessen und Monitoringinstrumenten in Bezug auf die Berücksichtigung von Gender verwiesen, ohne derzeit eine konkrete Position einnehmen zu können. Der Untersuchung liegen deshalb Aussagen und – soweit zugänglich gemacht – Material zu aktuellen OE-Prozessen zu Grunde sowie die getroffenen genderpolitischen Willens- und Absichtserklärungen ausgewählter RepräsentantInnen der Leitung, des Stabs und der acht Fachbereiche sowie ihrer bundesweit organisierten, regional dezentralen Struktur.

3.5.1 Gender in der Institutionspolitik

Policy

Im Leitbild des Unternehmens⁵⁶ wird die Gleichstellung von Frau und Mann als eines der *Leitprinzipien* in der Zusammenarbeit betont. Der erklärte Anspruch für die zukünftige Unternehmenskultur von InWEnt ist eine Prägung durch aktive Förderung sozialer Kompetenzen,

⁵⁵ Der Bereich 06 für Industrie- und Transformationsländer wurde nicht einbezogen. Hier werden u.a. die EU-Programme Sokrates und Leonardo durchgeführt. Gemäß der Richtlinien der Programmgestaltung wird in regelmäßigen Abständen eine statistische Auswertung zur Geschlechterverteilung der TeilnehmerInnen durchgeführt. Demnach lag der Anteil von Teilnehmerinnen in den Jahren 2003 und 2004 bei ca. 55 %.

⁵⁶ „Der Mensch im Mittelpunkt. Unser Leitbild“, InWEnt, Bonn (o.J.)

die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Erhöhung des Anteils von Frauen in Führungspositionen. Der Jahresbericht 2003⁵⁷ enthält einen kurzen Überblick über die Tätigkeit der Gleichstellungsbeauftragten sowie eine geschlechtsspezifisch disaggregierte Übersicht über die MitarbeiterInnen.

Die zentralen Zielvorstellungen orientieren sich an den entwicklungspolitischen Zielvorgaben des BMZ (v.a. Armutsbekämpfung, Good Governance): "[Unternehmerisches] Wissen als Schlüssel für Zukunftsfähigkeit" und "Internationale Zusammenarbeit zur Mobilisierung von Wissen als Entwicklungsressource". Unter den acht thematischen Geschäftsfeldern (u.a. Reformprozesse, Krisenprävention, Umwelt, nachhaltiges Wirtschaften etc.) taucht das Gender-Thema weder begrifflich (in einer seiner Varianten, d.h. auch nicht als Stichwort „Frauenförderung“) noch im Rahmen der Erläuterungen zu den gender-relevanten Oberthemen auf (z.B. bei Good Governance oder Sozialer Entwicklung). Auch in Faltblättern und veröffentlichten Informationsbroschüren zum Profil und Programm von InWEnt im Bereich Sozialer Entwicklung (Bereich 3), der „Servicestelle Kommunen in der Einen Welt“⁵⁸ oder der zweimonatlich erscheinenden Zeitschrift „intern“ finden sich keine Hinweise darauf, dass Gender als inhaltliches Fachthema im Portfolio der Organisation eine Rolle spielen könnte.⁵⁹

Sprachlich sind die hier berücksichtigten Veröffentlichungen zu eigenen Maßnahmen und Bereichen zwar weitgehend, doch nicht durchgängig, gender-sensibel und differenziert geschrieben. Das Bildmaterial der öffentlichen (Selbst-)Darstellung der InWEnt-Struktur und seiner Programmarbeit erscheint hingegen ausgewogen; doch so sehr diese Bemühungen notwendig sind, so wenig hinreichend sind sie gegenüber einer dringend zu verbessernden inhaltlichen Verankerung des Themas, das in der öffentlichen Darstellung – außer mit Bezug auf die betriebsinterne Gleichstellung – kaum präsent ist.⁶⁰

Gender Mainstreaming

Dennoch gibt es eine Ernst zu nehmende Gender-Policy und wichtige Ansätze institutionellen Mainstreamings bei InWEnt. So wird im Intranet-Auftritt darauf verwiesen, dass die Feststellung des BMZ: „Gleiche Rechte, gleiche Pflichten, gleiche Chancen und gleiche Macht für Frauen und Männer sind ein eigenständiges Anliegen der deutschen EZ“ auch als "Grundlage für eine am Gender-Ansatz ausgerichtete Programmarbeit bei InWEnt" gilt.

Inhaltlich ist die derzeit erarbeitete Gender-Politik zum einen vom Bemühen um Bestandssicherung bereits vorhandener Gender-Kompetenzen, zum anderen von einer innovativen Anpassung dieses Know-How an eine marktorientierte Unternehmensstrategie gekennzeichnet (vgl. hierzu die Erläuterungen zum „I-Team Gender“ in 3.5.2).

Bei der Bestandssicherung wird vor allem an das Gender-Wissen auf der Programmebene angeknüpft. Wichtigstes Instrument ist hierfür das in der DSE von der damaligen Gender-Arbeitsgruppe entwickelte *Gender-Handbuch* („Gender in der Programmarbeit der DSE“, Berlin, 1998). Das praxisorientierte Arbeitsmittel für die Berücksichtigung von Gender im EZ-Weiterbildungsbereich soll

⁵⁷ „Capacity Building: Wissen als Schlüssel für Zukunftsfähigkeit. Jahresbericht 2003“, InWEnt, Bonn (Juni 2004).

⁵⁸ In den ausführlichen Informationsbroschüren zu Mitbestimmung in Porto Alegre und anderen Bürgerhaushalten fehlen Hinweise auf bereits vorliegende Gender-Budget-Erfahrungen.

⁵⁹ Einzig gefundene Ausnahme im Faltblatt „Profil“ zur Abteilung des E-Learning und der Internet-Vernetzung aus dem Bereich „Soziale Entwicklung“: Hier erfolgt der Hinweis, dass weitweit in Zusammenarbeit mit Alumni-Vereinigungen Fortbildungen und Projekte durchgeführt werden, u.a zu "Frauenförderung".

⁶⁰ Eine Ausnahme stellt das interne InWEnt-Grundlagenpapier „Capacity Building“ dar. In einem Passus wird darauf verwiesen, dass InWEnt „bei der inhaltlichen und organisatorischen Gestaltung der Programme sowie bei der Auswahl von Partnern und Teilnehmenden systematisch den Ansatz des Gender Mainstreaming verfolgt“ (Mai 2004, S. 4).

auch weiterhin der inhaltlichen Orientierung für die konkrete Programmarbeit dienen. Es wird derzeit im Rahmen eines Beratungsprozesses überarbeitet (s. 3.5.2). Die im Handbuch enthaltenen Gender-Leitlinien der DSE sind weiterhin verbindlich. Implizit weisen sie auf die Doppelstrategie hin, die einerseits geschlechterdifferenzierte Politikentscheidungen fördern und andererseits Frauen stärken will. Das Handbuch stellt eine umfangreiche Zusammenstellung konkreter Umsetzungshinweise für gender-sensible Programmarbeit in allen Phasen dar. Doch sollte im Rahmen seiner Überarbeitung auch der konzeptionelle Ansatz geklärt und konkretisiert werden. So wird auf das Gleichberechtigungskonzept des BMZ und den gleichberechtigten Zugang zu Ressourcen und Entwicklungsprozessen von Frauen Bezug genommen, aber die Leitlinien stehen insgesamt in einem „konzeptfreien“ Raum. Hier müssten deutlichere Zuordnungen zu den Prinzipien deutscher EZ, Gender Mainstreaming und Empowerment, wie sie hier diskutiert und problematisiert wurden, erfolgen. Auch sollte der Text durch mehr Beispiele und Vorschläge zur Operationalisierung ergänzt werden, die eine Verknüpfung zu makropolitischen Fachthemen und globaler Strukturpolitik sowie zu den so genannten gender-neutralen Bereichen herstellen (kaufmännische und Verwaltungsfragen), die heute das Portfolio von InWEnt bestimmen.

Darüber hinaus existieren verschiedene Fortbildungsmaterialien, die z.T. noch für die DSE im Auftrag der regionalen Bildungszentren erstellt wurden; so z.B. ein sehr gutes Trainings-Handbuch in englischer Sprache (Trainer Manual: „Gender Analysis and Planning in Vocational Education and Training“) oder ein „Training for Trainers-Manual“ (CD-Rom), das zur stärkeren Berücksichtigung von Frauen und Gender-Aspekten bei der Ernährungssicherung anleitet.

Auch in der zweiten Vorläufer-Institution von InWEnt, der CDG, hat es Anstrengungen gegeben, nicht nur die betriebliche Frauenförderung, sondern das Gender-Thema stärker in die Arbeit der Institution zu integrieren. So wurde 2002 eine externe Evaluierung mit dem Ziel durchgeführt, Ansatzpunkte für die Erhöhung des z.T. sehr niedrigen Frauenanteils unter den TeilnehmerInnen in den Programmen, insbesondere im Bereich Technologie zu identifizieren. Die Zielmarke lag bei 40 Prozent. Die Ergebnisse der Evaluierung sowie die einer Gender-Fortbildung wurden in den „CDG Arbeitshinweisen“ verbreitet. Nach der Auflösung einer themenverantwortlichen Leitstelle „Armutsbekämpfung und Frauenförderung“ Anfang 2000 stellten im Grunde die Arbeitshinweise die neuen Leitlinien zur Integration von Gender als Querschnittsthema dar.⁶¹ Dabei handelt es sich eher um eine Zusammenstellung gebräuchlicher Tools für Gender-Fortbildungen, wie die GTZ oder freie Trainerinnen sie verwenden, und nicht – wie bei den DSE-Leitlinien – um stärker am eigenen Bedarf ausgerichtete Umsetzungsbeispiele.

Wichtig für die neue Gender Policy ist vor allem, dass ein Zusammenhang mit hoch aggregierten Zielen und Fragestellungen verdeutlicht wird. So lange – wie es bis jetzt der Fall ist – das Thema entweder überwiegend quantitativ (Zahlen von TN) oder nur auf einer mittleren Ebene der Programmarbeit sichtbar verankert ist, ist es nicht integraler Bestandteil der Unternehmensstrategie.

3.5.2 Institutionelle Verankerung des Gender-Ansatzes

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Erstellung einer einheitlichen und innovativen Gender-Policy für InWEnt ist zum einen das Bewusstsein vieler engagierter MitarbeiterInnen, dass „man nicht bei Null anfängt“, d.h. dass es bereits eine Gender-Kompetenz gibt, die institutionalisiert werden sollte. Zum anderen ist es der erklärte politische Wille, der in Gesprächen mit Leitungspersonal und führendem Management zum Ausdruck kommt, Gender nicht fallen zu lassen und dem Thema einen festen Platz in dem Gefüge der Matrixorganisation zu geben. Diese Willenserklärung kommt auch im En-

⁶¹ Vgl. Arbeitshinweis 03/2002: Gender in der Programmarbeit der CDG; darin die Evaluierung: „Frauenförderung in CDG-Maßnahmen“, Köln 2002.

agement für die Gründung eines Integrations-Teams (I-Teams)⁶² zu Gender zum Ausdruck; es ist die einzige der sieben Arbeitsgruppen, die ein Querschnittsthema (bzw. ein Fachthema) bearbeitet. Das Mandat dieses I-Teams wird ebenfalls deutlich von der Leitung des Bereichs 03 (Soziale Entwicklung) und 05 (Umwelt) unterstützt. Damit hat das Thema eine Unterstützung von oben, und auch wenn es durch den Fusionsprozess zeitweilig in den Hintergrund getreten war, wurde es nun wieder auf die Institutions-Agenda gesetzt. „Es wurde höchste Zeit, aber es ist nicht zu spät“, wie eine treffende Einschätzung lautet.

Zuständigkeit, Verbindlichkeiten, Ressourcen

Gemessen am Status Quo können alle drei hier zu untersuchenden Kategorien in Bezug auf Gender zunächst nur mit Verweis auf den laufenden Auftrag des I-Teams beantwortet werden. Dessen Arbeitsauftrag sieht zunächst die „Erarbeitung eines gemeinsamen Grundverständnisses zu Gender als Mainstream-Aufgabe“ vor, das „unternehmensleitend ist, bereichs- und abteilungsübergreifend gilt und alle relevanten Prozesse sowie die Unternehmenskultur einbezieht“. Bei einer fest vereinbarten Laufzeit bis April 2005 soll das Team⁶³ Vorschläge erarbeiten, um das Querschnittsthema in folgende Bereiche zu integrieren:

- die Unternehmensziele, Organisations- und Personalentwicklung, Führung und Zusammenarbeit;
- laufende und neu eingeführte Verfahren des Qualitätsmanagements, wie PRIME;
- die Programmsteuerung (BMZ- und Drittmittelgeschäft);
- die Beratung und strategische Produktentwicklung (einschl. Geschäfts- und Methoden-Kompetenzfeldentwicklung); sowie in
- institutionelle Aufgaben, wie die Kommunikationsstrategie und Unternehmenskultur.

Darüber hinaus sollen Vorschläge erstellt werden zur institutionellen Verankerung von Gender im Unternehmen und für das Monitoring und die Evaluierung der Umsetzungsstrategie.

Der in der Tat komplexe und anspruchsvolle Auftrag enthält die wichtigsten Bereiche und Ebenen, die für die Verankerung und Umsetzung einer Gender-Strategie von Bedeutung sind. Aufgrund der in der Erhebungsphase nur sehr begrenzt zugänglichen, internen Informationen über die laufenden OE-Prozesse können hier auch nur vereinzelt Empfehlungen zur Unterstützung des I-Teams abgegeben werden (s. 3.5.6). An dieser Stelle soll deshalb auf allgemeine, problematisch erscheinende Aspekte des Verfahrens verwiesen:

- Von MitarbeiterInnen wurde bekräftigt, wie wichtig und sinnvoll das gemeinsam erarbeitete Leitbild des Unternehmens für die *corporate identity* im neuen Betrieb war. Die nachträgliche Integration einer Gender-Strategie (denn diese ist de facto bis jetzt nicht enthalten) erfordert neue Abstimmungsprozesse, wenn Gender kein add-on-Aspekt sein soll. Wird die Akzeptanz dafür vorhanden sein bzw. was wird von Geschäftsführung, Bereichsleitung und Stab für die notwendige Offenheit getan?
- Viele Punkte, die das I-Team „engendern“ soll, bedürfen eher einer prozesshaften, partizipativen Entwicklung und ggf. auch längerfristigen Beratung (z.B. „strategische

⁶² Die Integrationsteams (I-Teams) wurden mit dem offiziellen Ende des Fusionsprozesses im Februar 2005 in Unternehmensentwicklungsteams (UE-Teams) umbenannt. In diesem Gutachten bleibt es bei der Bezeichnung I-Team.

⁶³ Das gesamte I-Team Gender besteht aus 14 Mitgliedern (11 Frauen, drei Männer), MitarbeiterInnen und (2) BereichsleiterInnen aus allen acht Bereichen, der GBA und Vertreterinnen aus der Bonner Stabsstelle. Beraten wird es von zwei externen Beraterinnen. Das so genannte Kernteam besteht aus sechs Mitgliedern.

Produktentwicklung", „Drittmittelgeschäft"). Welches Follow-Up einer Konkretisierung im Alltagsgeschäft ist vorgesehen, nachdem die Vorschlagsliste abgegeben wurde, die voraussichtlich erste, allgemeine Leitlinien enthalten wird?

- Unklar ist letztendlich, wie verbindlich die gesamten Vorschläge behandelt werden. Sie werden der Leitungskonferenz im Frühjahr 2005 zur Entscheidung vorgelegt. Welchen anschließenden Diskussions- und Aushandlungsspielraum der MandatsträgerInnen des Teams gibt es, auf ggf. vorgebrachte Einwände zu reagieren? Ist bekannt, mit welchem Budget zu rechnen ist, oder kann die drohende Ressourcenknappheit dazu führen, dass bestimmte Vorschläge nicht realisierbar sind?

Zur institutionellen Verankerung sei noch einmal grundsätzlich angemerkt, dass der Auftrag, der an das I-Team ging, Gender auch wieder nur als Querschnittsaufgabe erwähnt, die Verankerung fachlicher Gender-Fragen jedoch zu wenig beachtet wird. Die Querschnittsthemen Umwelt, Gender und andere stellen hohe Anforderungen an MitarbeiterInnen. Es gibt nicht immer *entry points*, die auf der Hand liegen, um die Anforderungen umzusetzen.

InWEnt ist eine Matrix-Organisation, d.h. es gibt eine sektoral gegliederte Organisationsstruktur. Quer zu dieser wurden Länder- und Querschnittsthemenverantwortlichkeiten verteilt, die als zusätzliche Aufgaben von MitarbeiterInnen wahrgenommen werden, v.a., um dem BMZ AnsprechpartnerInnen zu bieten. In den Gesprächen wurde eine besonders hohe Belastung durch die Vielzahl zu berücksichtigender Querschnittsaufgaben artikuliert, da man „zu viele Hüte aufhabe". Nach Einschätzung gerade der in den Querschnittsthemen Engagierten, kann es eine Integration von Gender nur geben, wenn die Personalfrage geklärt wird. Eine Themenführung für Gender ist für andere Querschnittsthemen längst Praxis bei InWEnt. Insbesondere ‚HIV-AIDS‘ erhält im Portfolio einen hohen Stellenwert. Für die Umsetzung dieser Aufgabe ist zwar keine eigene Stellenstruktur vorgesehen, jedoch kann eine 25 prozentige Freistellung geltend gemacht werden.

Diese Form des Arbeitsausgleichs wäre die Minimalforderung, die im Rahmen der Verankerung von Gender gestellt werden müsste. Denn trotz des bedrängenden Stellenabbaus, dem auch InWEnt unterliegt, ist der im Rahmen der Gespräche vorgeschlagene Ausweg völlig unzureichend, die Übernahme von Zusatzverantwortung mit einer Zertifizierung zur „erfolgreichen *Profilschärfung*" zu vergelten. Es müsste also debattiert werden, ob eine prozentuale Freistellung für diejenigen Gender-Verantwortlichen möglich ist, die in den verschiedenen Themenbereichen angesiedelt sind.

Der von der Leitungsebene und von den Gender-Interessierten erhobene Vorschlag, im Stab eine neue Stelle für Gender anzusiedeln, ist ebenfalls sehr zu begrüßen und würde die Integration des Themas sehr voranbringen. Allerdings sollten sowohl die Querschnittsverantwortung als auch die Fachkompetenz in den Bereichen institutionalisiert werden. Hier sollte ein Erfahrungsaustausch sowohl mit der GTZ als auch mit dem DED stattfinden, um die Vor- und Nachteile einer solchen (ggf. zeitlich befristeten) Aufhängung im Stab zu diskutieren.⁶⁴

Maßnahmenzyklus (Verfahren/Planung, Instrumente, Qualitätsmanagement)

Die konkrete Programm- und Projektarbeit zur Fort- und Weiterbildung umfasst ca. drei Viertel aller Aktivitäten bei InWEnt. Sie lassen sich in Kurzzeit- und Langzeitaktivitäten einteilen und finden – in beiden Varianten – im In- wie im Ausland statt. Eine Durchsicht der Programmplanung von 2005 zeigt, dass Gender ein operatives, aber kein strategisches Ziel ist. Eine Übersicht über die in 2005 geförderten Projekte mit G2-Kennung weist 16 Maßnahmen unterschiedlichen Umfangs aus. Von

⁶⁴ Zu den Aufgaben einer Gender-Stelle im Stab vgl. die Empfehlungen an den DED.

den Maßnahmen sind jedoch nur fünf spezifisch auf Frauenförderung bzw. Empowerment ausgerichtet.⁶⁵ Die übrigen stellen andere Querschnittsthemen (Umwelt, HIV/AIDS, Konfliktbearbeitung, Armutsbekämpfung) in den Vordergrund, verfolgen aber laut InWEnt ebenfalls explizit Gleichberechtigungsziele.

Good Practice-Beispiele aus 2003:

- im Bereich 02 (Demokratieförderung): ein Langzeitprojekt zur Förderung der Kommunalentwicklung in Bolivien, das ausgewiesene Beiträge zur genderspezifischen Planung in Kommunen (Ausbildung von Ratsfrauen) als eines der vier Projektunterziele fest schreibt.
- im Bereich 03 (Soziale Entwicklung, hier: E-Learning) ein Internet-gestütztes Lernmodul (Web-based Training) zur Umsetzung von Gender Mainstreaming, das bereits eine große Nachfrage erfahren hat;
- im Bereich 04 (Nachhaltige Wirtschaft und Technologie): zwei stark nachgefragte Dialogmaßnahmen zu a) Frauen und Technologie in Südafrika, Peru und Vietnam sowie b) Ausbildung zur Entwicklungsmanagerin in Südostasien;
- Bereich 05 (Ländliche Entw., Ernährung): seit mehreren Jahren intensive Betreuung von G2-Projekten und genderspezifischen Programmen; aktuell: "Geschlechterdifferenzierte partizipative Vorgehensweisen in der Selbsthilfeförderung und im Ressourcenmanagement", „Geschlechterdifferenzierte partizipative Ansätze in der Arbeit von Entwicklungsorganisationen für EntscheidungsträgerInnen“ und „Stärkung der Position von Frauen in Ernährungssicherungsprogrammen“ (letzteres in Kooperation mit dem World Food Programme).

Ob und inwiefern Gender in der Programmplanung von InWEnt hinreichend und qualifiziert integriert ist, wird zukünftig durch neue Rahmenbedingungen bestimmt. Denn bereits jetzt erfolgt die Rahmenplanung (für 2006) in Abstimmung zwischen der Steuerungsgruppe von InWEnt mit dem BMZ. Als beinahe stereotyp zu nennen, erfolgte auch diesbezüglich der Hinweis, dass "Gender darin ein Teilaspekt ist". Inwiefern dieses tatsächlich der Fall ist, sollte im Rahmen der Arbeit des I-Teams noch einmal unter die Lupe genommen werden. Das neue, alle EZ-Institutionen umfassende Abstimmungsverfahren stellt für die einzelnen Institutionen eine Herausforderung dar, da sie ihre Programme der sektoralen und regionalen Schwerpunktsetzung des BMZ anpassen müssen. In Bezug auf die Querschnittsthemen und v.a. Gender sollte unbedingt im BMZ eine Überprüfung erfolgen, inwiefern und auf welcher Ebene Gender tatsächlich in der Rahmenplanung der Programme vorgesehen ist.

Die Weichenstellung für die Berücksichtigung von Gender in den Projekten erfolgt jedoch nach wie vor innerhalb der jeweiligen EZ-Institution. Zentrales Instrument ist der Projektantrag, der in die Zuständigkeit der Projektleitungsebene und die Überprüfung der Abteilungs- bzw. der Bereichsleitung fällt. Mit der Antragstellung haben die ProjektleiterInnen gute und zentrale Einflussnahmemöglichkeiten, Gender-Aspekte einzubringen:

- Projektdesign mit Zielformulierung (Ober-, Unterziele)

⁶⁵ Darunter „Medizinische Versorgung traumatisierter Frauen und Mädchen“, „Frauen im Management und Beratung von Genossenschaften“, „Stärkung der Position von Frauen in Ernährungssicherungsprogrammen“, „Zukunftsorientierte Dienstleistungsberufe mit Fokus auf Frauen“, Bildung, Beschäftigung und Arbeitsmarktperspektiven für Frauen in Afghanistan“.

- Auswahl der lokalen Träger (eine Trägeranalyse soll mit PRiME verbindlich eingeführt werden);
- Umsetzung der (Fortbildungs-) Maßnahmen durch
 - o Auswahl der ReferentInnen
 - o Inhalte und Schwerpunktsetzung
- Zwischenprüfung
 - o Auswahl des GutachterInnen-Teams (bei Verwaltungs- und Technologiethemen sind Männer auch in der Gutachterdatenbank und in der Auswahl überrepräsentiert; eine verbindliche Quote ist nicht gegeben.)
 - o Erstellung der ToRs: Ist Gender-Kompetenz gefordert?

Kontrolliert und entschieden (Auswahl GutachterInnen, ToRs, Gesamtantrag) werden die Anträge zunächst von AbteilungsleiterInnen, dann auf der Ebene der Bereichsleitung. Hier, nicht in der Steuerungsstelle des Stabs, liegt der größte Spielraum für Rücksprachen zur Verbesserung, Kontrolle und Revision; aber auch zur Bestärkung einer gelungenen Verankerung von Gender-Aspekten in den ohnehin immer weiter zurückgehenden Anträgen für Einzelmaßnahmen. Wird hier – auf Ebene der Abteilungs- und Bereichsleitung – akzeptiert, was bei der Antragstellung versäumt wurde, kann ex-post nicht mehr viel verändert werden.

Als kritisches Nadelöhr für Gender wird auch innerhalb von InWEnt die große Programmkomponente der Langzeit-Industrielandtrainings (ILT) für Partner aus EL gesehen. Hier ist ein Drittel des Gesamtbudgets, das für die Programmarbeit zur Verfügung steht, gebunden. Für die Umstrukturierung der Industrielandtrainings, die zukünftig stärker auf Modulen aufbauen sollen, ist derzeit ebenfalls ein Integrations-Team (I-Team ILT) verantwortlich. Es ist zu begrüßen, dass Querschnittsthemen ein größeres Gewicht in den ILT verliehen werden soll und Gender darin in einem eigenständigen Modul (von Externen und dezentral organisiert) unterrichtet wird.

Ein Problem stellte bisher die oftmals unausgewogene Zahl der TeilnehmerInnen dieser begehrten Fortbildungsmaßnahmen dar. Aus Sicht des BMZ kommt den Langzeittrainings ein hoher Stellenwert zu, an dem sich die Bedeutung des „Lernstandortes Deutschland“ bemisst.⁶⁶

Den Gesprächen zufolge besteht jedoch tatsächlich ein Ungleichgewicht im Geschlechterverhältnis unter den TeilnehmerInnen. Dieses ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen und nicht einfach auszugleichen. Sowohl bei ILT als auch bei anderen Langzeit-Trainings ist es stark themenabhängig, wie viele Frauen sich anmelden bzw. angemeldet werden. Hat das Programm eine starke soft-skill-Ausrichtung (z.B. Beratung), ist die Rückmeldequote von Frauen hoch. In Ländern Asiens ist es jedoch generell weniger schwierig, Frauen auch für technische Ausrichtungen der Kurse zu gewinnen. In den lateinamerikanischen Schwerpunktbereichen von InWEnt, die auf Administration und Kommunalentwicklung ausgerichtet sind, ist hingegen der Anteil von Männern oft überproportional hoch (im Übrigen auch bei den externen GutachterInnen). Es stellt sich aber für InWEnt das Problem, die Akquise zu beeinflussen und die Anmeldungen zu kontrollieren. Hier besteht vor allem eine Abhängigkeit von der Partnerorganisation. Auf der anderen Seite kann es durchaus auch zum Problem werden, eine Beteiligungsquotierung einzufordern, denn dort, wo die Gender-Komponente im Programm erfolgreich verankert wurde, kann durchaus ein höherer Männeranteil unter den TN erwünscht sein, um sie eben nicht erneut an Frauen zu delegieren.

⁶⁶ Indikator dafür sind die vom BMZ jährlich kontrollierten „Einreisezahlen“ der TeilnehmerInnen.

Die Teilnahme an diesen Fortbildungen bedeutet für alle TeilnehmerInnen ein Privileg und eine große persönliche wie berufliche Chance. Die Teilnahme ist auch eine Teilhabe. Im Sinne eines geschlechtergerechten Zugangs zur gesellschaftlichen Ressource Bildung sollten das vorhandene Ungleichgewicht und mögliche Lösungen des Problems im Rahmen der OE-Prozesse (ggf. in einem spezifischen Austausch zwischen I-Team Gender und I-Team ILT) diskutiert werden.

Für den allgemeinen Trend ist positiv festzuhalten, dass für dieses Problem bei InWEnt Aufmerksamkeit vorhanden ist. Wenn auch keine Zielquote für den Anteil von Frauen vorhanden oder vorgesehen ist, wird in den „Erläuterungen zum Antragsraster“ (2004) darauf verwiesen, dass auf mögliche Missverhältnisse zwischen den weiblichen und männlichen Teilnehmern zu achten ist. Darüber hinaus werden die Teilnehmerzahlen für die Jahresstatistik von InWEnt geschlechterdifferenziert ermittelt. Hier zeichnet sich ein stetiger Anstieg des Anteils von Frauen an den Fortbildungsmaßnahmen insgesamt ab.⁶⁷

Die Vorbereitungsstätte für Entwicklungszusammenarbeit (V-EZ):

Auch die Vorbereitungsstätte für die EZ, in der sich jährlich ca. 1300 Fachkräfte aus ca. 40 Entsendeorganisationen auf den Auslandseinsatz vorbereiten, steht unter dem Druck, strukturelle Umbrüche und inhaltliche Herausforderungen, ohne Qualitätsverluste im Angebot vereinbaren zu müssen. Da nicht nur die CDG und die DSE fusionierten, sondern in der V-EZ auch der DED mit der DSE vereint wurde, muss die V-EZ von InWEnt derzeit eine doppelte Fusion verkraften. Unter diesen Bedingungen stellen die steigenden thematisch-fachlichen Ansprüche an die Vorbereitung bei gleichzeitigem Rückgang der finanziellen Ressourcen große Anforderungen an die MitarbeiterInnen.⁶⁸

Einen Fachkurs zur Einführung in die Geschlechterdimension und in den Gender-Ansatz gibt es seit 1994. Seit Ende der 90er Jahre ist eine stark schwankende bzw. sinkende Nachfrage zu beobachten (zwischen vier und 18 TN, meist überwiegend Frauen). Trotz der laut werdenden Kritik, dass es sich um ein „Modethema“ handle, wird v.a. in der Abt. ‚Landeskunde und Entwicklungspolitik‘ daran festgehalten, das Angebot eines – optional zu wählenden – viertägigen Kurses viermal jährlich aufrecht zu erhalten. Der vorgegebene Aufbau des Kurses stellt nur einen groben Rahmen dar; die spezifischen Inhalte richten sich jeweils nach dem Wissensstand und Bedürfnis der TN. Geprüft werden sollte (in Zusammenarbeit mit den TrainerInnen), ob in den V-EZ-Trainingskurs „Geschlechterdifferenzierung und geschlechtsspezifische Analyse der EZ“ ein spezifisches Themen-Modul, welches die Verknüpfung von Gender und globaler Strukturpolitik auf der Makroebene in den Blick nimmt, verbindlich aufgenommen wird. Dies würde das Verständnis von Gender als Bestandteil der EZ-Makroebene verstärken, wie es bereits mit Beiträgen in Sonderveranstaltungen (z.B. der Diskussionsreihe „Globalisierung und EZ“ in 2004) begonnen wurde.⁶⁹

Problematisch erscheinen in der V-EZ weniger die TN-Zahlen, als der weiterhin sehr geringe Anteil an weiblichen Fachkräften sowie der niedrige Prozentsatz weiblicher TrainerInnen im Gesamtprogramm (für beide liegen allerdings nur grobe Schätzungen vor). Der Einführung einer Zielquote steht man jedoch in der V-EZ skeptisch gegenüber.

Dennoch ist die V-EZ, insbesondere die Abteilung ‚Landeskunde und Entwicklungspolitik‘, gegenüber dem Gender-Thema offen eingestellt und fördert seine Verankerung in der Programm-

⁶⁷ Im Jahr 2002 lag der Anteil von Frauen bei 41%, im Jahr 2003 bei 44,3% und im Jahr 2004 bei 46,8% (InWEnt 2005).

⁶⁸ Verwiesen sei auf das ausführliche Protokoll des Bereichs 08, das zum Evaluierungsgespräch Gender Mainstreaming in der V-EZ vorgelegt wurde (Bartels/Franz, 11/2004).

⁶⁹ Die in der V-EZ vertretene sehr optimistische Einschätzung, dass Gender auch als Querschnittsthema in die anderen Kurse integriert wurde, müsste konkreter auf die tatsächlichen Inhalte und den angemessenen Zeitrahmen hin untersucht werden. Das war in diesem Rahmen nicht möglich.

planung. Positiv ist, dass hier die MitarbeiterInnen von der Leitungsebene Unterstützung erhalten und daher nicht gezwungen sind, Gender Mainstreaming-Anliegen gegenläufig zum Strom durchzusetzen.

Qualitätsmanagement

Unter der Federführung der Stabstelle Qualität und Evaluierung und unterstützt durch externe Beratung wurde in 2004 zunächst das Produkt-integrierte Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssystem (PRiME) verabschiedet. Im Laufe des Jahres 2005 werden *Tools* eingeführt, die den MitarbeiterInnen von InWEnt einheitliche Instrumente (Terms of Reference, Indikatoren, Projektzyklus etc.) sowie standardisierte Formulare zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der bisherigen Planungs-, Monitoring- und Evaluierungsaufgaben bieten.⁷⁰

Aus Geschlechterperspektive ist PRiME das Kernelement des OE-Prozesses, d.h. Gender-Aspekte sollten in dieses Konzept in allen Phasen und allen Teilbereichen integriert sein. Diesem Stellenwert von Gender als Qualitätskriterium trägt die Stabsstelle Qualität und Evaluierung nun Rechnung, indem das zunächst geschlechtsneutral formulierte Gesamtkonzept sowie die entwickelten PRiME-Tools zu Planung, Monitoring und Evaluierung in Zusammenarbeit mit dem I-Team Gender um Gender-Kriterien erweitert werden. Dabei wurden u.a. Gender-Aspekte in der Planungsphase, z.B. zur Auswahl geeigneter Partner- oder Mittlerorganisationen eingefügt. Ergänzend wird bis Mitte 2005 ein Gender-Handbuch erarbeitet, das sich im Aufbau und in seiner Struktur an der PRiME-Systematik orientiert. Dabei sollen die in der Handreichung zur PRiME-Toolbox nachträglich integrierten Gender-Kriterien durch ausführliche Handlungsanweisungen zur Umsetzung ergänzt werden. Mit den beiden Instrumenten – PRiME und Gender-Handbuch – soll zukünftig sicher gestellt sein, dass Gender-Aspekte in allen Programmphasen und auf allen Wirkungsebenen berücksichtigt werden. Das „Engendering“ von Planungs-, Monitoring- und Evaluierungsverfahren bei InWEnt ist sehr zu befürworten. Problematisch ist dennoch das Verfahren der Nachbesserung, das Gender-Aspekte erst in bereits entwickelte Instrumente der Qualitätssicherung integriert. Hier besteht die Gefahr einer anhaltenden Nachgeordnetheit durch Addition anstelle von Integration.

Es ist beabsichtigt, das Leistungs- und Weiterbildungsangebot von InWEnt nach der Einführung einer Wirkungsorientierung durch weitere qualitätssichernde Maßnahmen zu verbessern. Nach dem Modell der EFQM führt InWEnt daher in 2005 das Qualitätsmanagement-System „Qualität als Prozess“ (QAP) ein. Der Zeitpunkt einer Zertifizierung ist zwar noch nicht festgelegt, doch wird es von entscheidender Bedeutung sein, Gender-Kriterien von Anfang an in die EFQM-Branchenversion zu integrieren.

G-Kennungen: Die Steuerungsgruppe von InWEnt verweist in ihrem jährlich versandten Startschreiben auf die Kennungen von Querschnittsaufgaben, darunter auch auf die G-Kennungen. Maßnahmen mit G0-Kennungen werden bisher auch bei InWEnt von der Steuerungsgruppe nicht hinterfragt oder auf mögliche Unstimmigkeiten (fehlende Indikatoren o.ä.) überprüft. Die zukünftige Mitarbeit durch eine/n InWEnt-VertreterIn in der AG zur Überarbeitung der Kennungen sollte seitens des BMZ bestärkt werden.

⁷⁰ Vgl. das Gesamtkonzept "PRiME", InWEnt, Bonn (Juni 2004).

3.5.3 Frauenförderung und Gleichstellung

Die Stelle für die Gleichstellungsbeauftragte (GBA), die seit November 2002 mit einer Vollzeitkraft besetzt ist, wurde als Pilotmaßnahme mit der Fusion von CDG und DSE geschaffen. Das Mandat läuft bis 2006. Die Stelle verfügt nicht über eigenes Budget.

In der Vereinbarung mit dem BMZ verpflichtet InWEnt sich zur Umsetzung des Bundesgleichstellungsgesetzes. Der seit 01.01. 2004 gültige Gleichstellungsplan wird von der Geschäftsführung unterstützt; der Aufsichtsrat wird als positives Kontrollorgan gesehen. Die Ist-Analyse zeigt einen deutlichen Überhang von weiblichen MitarbeiterInnen unter den Beschäftigten (Juni 2003: 70 % = 643 von 904), davon ist der überwiegende Anteil im Sachbearbeitungsbereich in sehr niedrigen Vergütungsgruppen beschäftigt. Im höheren Dienst (I bis IIa) liegt der Anteil hingegen bei max. 40 Prozent. Im Gleichstellungsplan wurde deshalb eine Zielvorgabe von 50 % für Frauen in Führungspositionen festgeschrieben.

Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung des Gleichstellungsplans wurde Anfang 2005 erstellt, mit der insbesondere die Stellenbesetzungssituation von Frauen in den Unternehmensbereichen überprüft wurde, in denen sie bisher unterrepräsentiert sind. In der Zwischenbilanz wurde diesbezüglich festgehalten, dass in den problematischen Bereichen künftig mindestens 50 % der zu besetzenden Personalstellen mit Frauen zu besetzen sind. Die Veröffentlichung erfolgt bis zur Sommerpause.

Die Gleichstellungsbeauftragte betrachtet ihre Hauptaufgabe, gemäß BGleG, durch geeignete Maßnahmen dazu beizutragen, dass die Forderungen des Gesetzes a) zur Frauenförderung und b) zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie im Unternehmen vorangebracht werden. In Bezug auf die Förderung der Personalentwicklung bzw. bei der Personalgewinnung sind die Kriterien des Einstellungsverfahrens von großer Bedeutung. Die GBA ist obligatorisch an der Personalauswahl zu beteiligen; dabei wird betont, dass ihr Votum nicht automatisch der Einstellung einer Frau gilt, sondern nach fachlichen Eignungskriterien entschieden wird. Unter Gleichstellungsaspekten ist es besonders wichtig, dass jede Stelle – auch Führungspositionen, die sich auf den ersten Blick nicht unbedingt dafür eignen – als Teilzeitstelle ausgeschrieben werden muss.

Das Kriterium der Gender-Kompetenz ist bislang kein Bestandteil im Anforderungsprofil für Führungspositionen, doch wurde die Notwendigkeit, dieses aufzunehmen, bereits in Gesprächen zwischen der GBA und der Personalabteilung thematisiert.

Andere wichtige Instrumente bzw. Mechanismen zur Gleichstellung sind zum einen Fortbildungsmöglichkeiten nach neu erarbeitetem Fortbildungskonzept, in dem spezifische Kurse für Frauen vorgesehen sind (z.B. Rhetorik, Moderation) sowie die (bislang nur beabsichtigte, aber schwierige) Einführung von Telearbeit, die nur in Abstimmung mit Arbeitsschutzmaßnahmen geschehen kann. Hier laufen bereits Verhandlungen.

Im Rahmen ihres zentralen Aufgabenbereichs, der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, steht seit 2003 die schwierige Situation der Kinderbetreuung oben auf der Agenda. Ein Betriebskindergarten kann trotz hohen Bedarfs nicht eingerichtet werden. Stattdessen wird die Mitnutzung der „Internationalen Kindertagesstätte Bonn“ auf dem für Mitte 2006 geplanten "UN-Campus" als geeignete Lösung angestrebt. Ein für 2005 bewilligter Fond soll nach Kriterien sozialer Gerechtigkeit in Einzelfällen Unterstützung für Kinderbetreuung geben.

Ab 2004 hat sich die GBA für die bundesweite Ernennung von „Vertrauensfrauen“ in den dezentralen Bildungseinrichtungen von InWEnt eingesetzt mit dem Ziel, die Akzeptanz für gleichstellungsfördernde Maßnahmen zu erhöhen und im Gesamtbetrieb sichtbar zu sein. Die halbjährlich stattfindenden Treffen aller Vertrauensfrauen werden als wichtige interne Netzwerkarbeit wahrgenommen, während die Treffen aller GBA aus den EZ-Organisationen als starker Rückhalt für die eigene Arbeit

und die jährliche Berichterstattung bei der Ministerin als wichtige Nachfrage des Engagements empfunden werden.

Insgesamt sind die Arbeit der GBA und der Umsetzungsprozess von Gleichstellung in InWEnt derzeit von Optimismus und einer Aufbruchsstimmung gekennzeichnet, was sicherlich auch an der noch relativ jungen institutionellen Verankerung dieses Aufgabenbereichs liegt. Dieser erfährt jedoch auch eine spürbare institutionelle Unterstützung.

Mit dem Blick von außen betrachtet, ist insbesondere die Teilnahme der GBA am Integrations-Team Gender von großer Bedeutung. Ihr Einbezug signalisiert hier, dass Schnittstellen zwischen Gleichstellungsmaßnahmen und der Entwicklung einer Gender-Strategie gesehen werden und beide Bestandteile zur Verankerung und Umsetzung eines Gender-Ansatzes gehören.

3.5.4 Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

Wie bereits für die anderen DO festgestellt wurde, ist die Kooperation von InWEnt mit anderen EZ-Institutionen im Themenfeld Gender sehr viel weniger ausgeprägt als die externe Netzwerkbildung, die im Bereich der Gleichstellung sichtbar wird.

Generell wird beispielsweise in der V-EZ auf vielfache Kooperationen zwischen InWEnt, dem DED und der GTZ hingewiesen, aber in Bezug auf Gender sind keine externen, inhaltlich arbeitenden Zusammenhänge bekannt. Die vom BMZ ausgesprochene Einladung zur Mitarbeit an der AG zur Überarbeitung der G-Kennungen konnte nicht angenommen werden, da es zum damaligen Zeitpunkt (vor der Konstituierung des I-Team Gender) keine Ansprechpersonen gab. Es ist deshalb zu überprüfen, ob zukünftig nicht verstärkt Möglichkeiten der interinstitutionellen Kooperationen im Themenfeld Gender genutzt werden können.

Entwicklungspolitisches Forum

Eine andere, für Gender wichtige, aber bislang untergenutzte Schaltstelle zum BMZ ist das Entwicklungspolitische Forum, das in Berlin Veranstaltungen zu aktuellen entwicklungspolitischen Fragestellungen durchführt. Das Forum ist ein Leitungsinstrument des BMZ; die (meist hoch aggregierten) Themen der durchschnittlich 15 Veranstaltungen pro Jahr werden in enger Abstimmung mit den AbteilungsleiterInnen und dem Staatssekretär des BMZ festgelegt. Der Spielraum, der InWEnt für eigenständiges Agenda Setting zur Verfügung steht, wird von Seiten INWEnts als sehr begrenzt eingeschätzt, insbesondere, wenn es um die Platzierung von Querschnittsthemen (bei Veranstaltungen, aber auch bei internationalen Verhandlungen) geht.

Auf Nachfrage der Ministerin stellte das Entwicklungspolitische Forum im April 2005 erstmalig in einer internationalen Veranstaltung zu den MDGs das Gender-Thema in den Vordergrund. Dem guten Beispiel sollten weitere folgen und zu regelmäßigen Veranstaltungen zu Gender und globalen, strukturpolitischen Fragen führen.

Die Schnittstelle BMZ ist auch in umgekehrter Richtung von Bedeutung für die im Themenfeld Gender engagierten MitarbeiterInnen InWEnts. Diese formulieren ihrerseits Erwartungen an das BMZ, die Berücksichtigung von Gender stärker nachzuhalten. Solange von außen, bzw. vom BMZ, so wenig Druck wie bisher ausgeübt werde, bleibe Gender nur ein Kreuzchen oder ein rhetorischer Hinweis in Anträgen und in Unternehmenspapieren.

3.5.5 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die vorhergehende Betrachtung der OE-Prozesse und Strukturen von InWEnt zeigt, dass der aktuelle OE-Prozess viele Chancen und ein großes Potenzial für die Integration von Gender als Fachthema und als Querschnittsaufgabe bietet. Trotz des Zeitdrucks herrscht eine gewisse Aufbruchsstimmung gerade unter den genderoffenen und genderkompetenten MitarbeiterInnen. Zum Ende des nicht immer übersichtlichen Fusionsprozesses, in dem das Thema zeitweilig in den Hintergrund geraten war, fühlen sie sich nun animiert, wieder im Themenfeld aktiv zu werden. Interessant ist dabei, dass nicht nur der Rückhalt aus (Teilen) der Leitungsebene und des Führungsmanagements unterstützend wirkt. Auch der neue marktwirtschaftlich orientierte Anspruch eines auf Wettbewerb ausgerichteten Unternehmens verhilft zu einer stärkeren Orientierung an internationalen Standards und stärkt das Ziel, Gender als Qualitätsmerkmal in der Unternehmenskultur zu verankern.

Doch zeigt die Erfahrung des Unternehmens GTZ, dass eine Marktorientierung bei scheinbar sinkender Nachfrage (bzw. wenn eine solche konstatiert wird) auch eine Gefahr für das Gender-Thema bedeutet. In einer Matrix-Organisation wie InWEnt, in der Querschnittsthemen strukturell als „Zusatzaufgabe“ definiert sind, muss deshalb das nicht immer einfach zu vermittelnde und komplexe Thema Gender in seiner Fachlichkeit auch institutionell verankert werden. Die Fehlannahme, dass es – einmal in den Köpfen drin – „immer automatisch mitläuft“, droht dann entweder zur bequemen Ausrede zu werden, wenn Sachzwänge der Argumentation nicht dienlich sind oder sie gerät zur Falle.

Wichtig ist deshalb die Erkenntnis von MitarbeiterInnen, die zu Recht feststellen, dass „unsere Programme grundsätzlich nur so gut sein können wie unsere Struktur“. Die bisher fehlende Kohärenz zwischen der Personalstruktur und den hohen inhaltlichen Ansprüchen zu beseitigen – die nicht nur InWEnt allein betrifft – wird die größte Herausforderung für das Jahr 2005.

Auch andere Gefahren können den aktuell zu erreichenden „Spin-off-Effekt“ bremsen. Die Nachgeordnetheit („add-on“) von Verfahren, wie sie bei der Berücksichtigung von Gender-Tools in PRiME der Fall sein könnte, ist eine davon. Deshalb ist darauf zu achten, dass Gender nicht in eher kosmetischen Prozeduren nachträglich eingefügt wird, während die grundlegenden Strukturen unangetastet bleiben. So sollte auch die Gender-Relevanz der Programmarbeit nur in Zusammenhang mit allgemeinen Strukturen der Planung, Entscheidung und Überprüfung im Unternehmen analysiert und diskutiert werden. Wer sich hier zu sehr auf quantitative Aspekte konzentriert, gerät schnell auf Nebenschauplätze. Geschlechtergerechtigkeit beinhaltet jedoch viel mehr als quantitative Gleichstellung und numerische Parität.

Eines dieser kleineren Übel, aber dennoch einer dringenden Verbesserung bedürftig, ist die fehlende Präsenz von Gender als Thema in der öffentlichen Selbstdarstellung. Wenn Gender ein Qualitätsmerkmal des international agierenden Unternehmens sein soll, muss in dieser Hinsicht noch erheblich an der Profilschärfung gearbeitet werden. Diesbezüglich bezieht das BMZ viel eindeutiger und politischer Stellung.

Die Rolle des BMZ wird einerseits von genderoffenen MitarbeiterInnen als zu schwach empfunden; man wünscht sich mehr Druck und Unterstützung in Verfahren der Planung und Umsetzung. Andererseits wird die betont frauen- und gender-freundliche Policy des BMZ deutlich und mit positivem Effekt für InWEnt wahrgenommen (Bsp.: die 40 %-Marke, welche die CDG vormals für den Frauen-Führungsanteil als Ziel festgeschrieben hatte, wurde auch von den vom BMZ gesetzten Standards unterstützt).

Abschließend sei dringend zur Vorsicht ermahnt, das I-Team Gender nicht mit Erwartungen und Anforderungen zu überfrachten. Es kann nicht alles, was in den ersten Phasen des Fusionsprozesses versäumt wurde und was auch in den alten Strukturen der Vorläufer-Organisationen nicht

angelegt war oder gut funktionierte, mit einem einzigen Konzeptpapier verändert und verbessert werden. Die Verankerung und Umsetzung des Gender-Ansatzes und von Gender Mainstreaming sind langfristig angelegte Prozesse, die nicht mit einem einzigen Arbeitsauftrag an das I-Team delegiert und für „durchstanden“ gehalten werden sollten.

3.5.6 Empfehlungen

1. Grundsätzlich gilt: die institutionelle Verankerung von Gender sollte nicht nur als Querschnittsthema erfolgen (Gefahr fehlender Fachlichkeit). Zu prüfen wäre, inwiefern es möglich ist, eine Stelle für Gender im Stab, zur Einführung und befristet, zu schaffen, welche anschließend in eine Fachabteilung überwechselt. Ein Zielvereinbarungssystem dient ebenfalls der institutionellen Verankerung von Gender. Obwohl in den Gesprächen kaum thematisiert, sollte diese Möglichkeit im Rahmen der Bestandsaufnahme eingehend geprüft und zur Integration von Gender genutzt werden.
2. Die Anforderungen und Unterstützungserwartungen an das BMZ für den GM-Prozess sollten offen gelegt und explizit vermittelt werden. Dafür ist eine stärkere Vernetzung und Kooperation mit den anderen Institutionen deutscher EZ nötig. Zunächst sollte die Mitarbeit an der interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Überarbeitung der G-Kennungen (bzw. deren Fortsetzung) aufgenommen werden. Darüber hinaus sollte die jährlich von InWEnt ausgerichtete Sommer-Universität, "Feldafinger Sommertage", in 2006 für eine intensive Diskussion um den Stellenwert von Querschnittsthemen im Allgemeinen und Gender im Besonderen in der internationalen EZ genutzt werden.
3. Ab dem laufenden Jahr sind Schulungen und Fortbildungen zu Evaluierungsinstrumenten (v.a. mit Blick auf die Wirkungsorientierung) geplant. Es wird geraten, davon eine dezidiert zu Gender-Tools in MuE-Prozessen durchzuführen, während die allgemeine Fortbildungsreihe dahingehend überprüft werden sollte, ob gender-sensible Methoden Bestandteil sind. Zu empfehlen ist darüber hinaus, das interne Abfrageraster für die Bestandsaufnahme von Gender-Kompetenzen im Programmbereich als ein Standardinstrument in PRiME zu integrieren.
4. In der für Wissen und Fortbildung zuständigen Institution InWEnt sollte überprüft werden, inwieweit die vorgesehenen Fortbildungen für MitarbeiterInnen zum Themenfeld Gender verpflichtend oder optional sind. Dabei sollten zukünftig insbesondere Verknüpfungen zu Makrothemen aufgenommen werden.
5. Eine systematische Bestandsaufnahme aller bereits vorhandenen Trainingsmaterialien sollte in naher Zukunft dazu führen, dass diese allen Programmbereichen bereits für die Planung zur Verfügung stehen. Doch auch die Entwicklung institutions- und sektorspezifischer Handreichungen zu „Gender und“-Themen ist nötig; dies kann nur nach Antrag durch das BMZ erfolgen, sollte aber in Kooperation, z.B. mit der GTZ geschehen, um auf vorhandene Erfahrungen zurückzugreifen.
6. In der V-EZ sollte a) die Einführung eines Zielkorridors mit einer Zeitmarke für den Anteil weiblicher Teilnehmer (z.B. 40-55% bis 2008) und b) die verbindliche Einführung eines Moduls zu „Globalisierung bzw. globaler Strukturpolitik und Gender“ im Trainingskurs „Geschlechterdifferenzierung und geschlechtsspezifische Analyse in der EZ“ in Betracht gezogen werden.

4. Multilaterale EZ: Ausgewählte Institutionen und Themen

Das nachfolgende Kapitel bezieht sich auf die Integration des Gender-Themas in internationale Prozesse zur globalen Strukturpolitik. Dabei geht es um die Frage nach Ansatzpunkten zur Einflussnahme, die sich der deutschen EZ bei der Begleitung dieser Prozesse bieten (vgl. ToRs zu Fragekomplex 3 im Anhang).

Globale Strukturpolitik wird zunehmend über multilaterale Prozesse und Politikinstrumente gesteuert, z.B. über Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP). Die Kernfrage darin ist die Umgestaltung des makroökonomischen Rahmens. Wie kann dieser zukünftig – anders als die herkömmlichen Strukturanpassungsprogramme, aber auch alternativ zur neoliberalen Stoßrichtung der Privatisierung und Liberalisierung – sozial und geschlechtergerecht formuliert werden?

In der Phase der Erstellungsprozesse der PRSP wurde deutlich, dass der wirtschaftspolitische Rahmen nationaler Armutsbekämpfung im Allgemeinen „geschlechtsneutral“ dargestellt wurde. Tatsächlich erwies er sich als geschlechtsblind, da sowohl die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik in den Entwicklungs- und Transformationsländern, als auch die von der Weltbank und der EU geforderte und von der WTO forcierte Handelsliberalisierung besondere Auswirkungen auf Arme und insbesondere auf Frauen haben. Da bereits eine Reihe von Gender-Analysen zu PRSP vorliegen, wählte das BMZ für das vorliegende Gutachten zum einen die Weltbank als weltweit bedeutendste Institution globaler EZ (4.1), zum anderen die Welthandelspolitik (4.2) als multilateral gesteuerten Prozess aus.

Das Problem bei diesem Teilauftrag im begrenzten Gesamtrahmen liegt in der Komplexität der jeweiligen Untersuchungsgegenstände. Für eine profunde Beantwortung und entsprechende Empfehlungen ist im Grunde eine eigenständige Evaluierung, zumindest aber eine umfangreiche Kenntnis der Strukturen nötig. Deshalb werden im Folgenden nur die Ansatzpunkte herausgestellt, die sich aus den Gesprächen mit dem jeweils zuständigen Referat im BMZ in Berlin ergeben haben.

4.1 Weltbank

Die Weltbankpolitik⁷¹ hat im Vergleich zu anderen multilateralen Geberinstitutionen in den vergangenen Jahren die auffälligsten Veränderungen erfahren. Insbesondere Weltbank-Präsident Wolfensohn hat seit Mitte der 90er Jahre verschiedene institutionelle Reformen auf den Weg gebracht und mit dem *Comprehensive Development Framework* (CDF) und der HIPC-Initiative ab Ende der 90er Jahre auch immer wieder die Verpflichtung der Bank bekundet, größere Anstrengungen zur Förderung der Geschlechtergleichheit zu leisten.

Neben der von der Forschungsabteilung der Weltbank (WB) erstellten Studie *"Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice"* (2001) markiert die 2002 verabschiedete Gender Mainstreaming-Strategie die zumindest konzeptionelle Abkehr der WB vom Frauenförderansatz. Die GM-Strategie besteht aus zwei Elementen: zum einen soll Gender über die Abteilung für Soziale Entwicklung hinaus in der gesamten Weltbank-Gruppe durch Fortbildungen und Gender Training verankert werden. Zum anderen werden in Zusammenarbeit mit den Partnerländern gender-orientierte Länderanalysen (*Country Gender Assessments*) erstellt, die zu gendersensitiven Lending-Maßnahmen führen sollen. Die Ergebnisse dieses eigenständigen Analyseinstruments, mit dem die Bank in regelmäßigen Abständen genderspezifische Frage- und Problemstellungen in den Entwicklungsländern untersucht, werden auch in den Politikdialog mit dem

⁷¹ Zur Weltbank zählen formell nur die IBRD und IDA. Wie im BMZ Spezial Nr. 57: "Partnerschaft gegen die Armut – unsere Ziele in der Weltbank", Bonn, o.J.) wird der Begriff "Weltbank" hier für die gesamte Weltbank-Gruppe verwendet.

jeweiligen Land eingebracht. Die ebenfalls von der Bank erstellten Country Assistance Strategies (CAS) sollen die Ergebnisse der länderspezifischen Gender-Analysen ebenfalls aufnehmen.

In den beiden ersten vorgelegten Jahresberichten zur Umsetzung der neuen Gender-Strategie (2003 und 2004) werden positive Bilanzen gezogen.⁷² Dabei liefert insbesondere der zweite Bericht Anzeichen dafür, dass die Weltbank von ihrer bisherigen Anlehnung an die traditionellen "WID-Sektoren" – Bildung, Ernährung Gesundheit, Kleinkredite – Abstand nimmt und nun auch in anderen Bereichen wirken möchte. Neben der vorrangigen Arbeit zu den Millenniumszielen sind dies die Bereiche "*social protection*", "*private sector development*", "*water and sanitation*" und "*transport*".

Auf einer übergeordneten, strategischen Interventionsebene – und mit Ausrichtung auf makro-ökonomische Fragen – werden Leitlinien entwickelt, die zur besseren Berücksichtigung von Gender in den zentralen WB-"Produkten", wie den *Public Expenditure Reviews*, *Poverty Assessments* und *Country Assistance Strategies*, beitragen sollen.

Dieser sicherlich unvollständige Überblick über die Ausrichtung der Gender-Politik, wie sie vom Gender Desk des Social Development Departments ausgeht, zeigt zunächst nur die konzeptionellen Veränderungen und Absichtserklärungen der WB an. Es kann aber hier nicht überprüft werden, inwieweit die neuen Programme und Strategien auch in einer veränderten, d.h. armuts- und genderorientierten Kreditvergabepolitik der Weltbank angewendet werden bzw. wie sie wirken. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Weltbank-Expertise für Gender stark auf den Anregungen und Konzepten der fortschrittlichen bilateralen Geberinstitutionen beruht, ist es für das BMZ und insbesondere Ref. 211 wichtig, im Austausch über die Gender Policy mit der Gender-Koordinatorin zu bleiben und sich regelmäßig über den Stand der Umsetzung zu informieren. Ein wichtiges Forum für konkrete Nachfragen stellt das DAC Gender Network dar. Die Website der Weltbank bietet vielleicht keine selbstkritischen Monitoringberichte, liefert aber dafür umfangreiches (Zahlen-) Material und zahllose Referenzen für Fachthemen (www.worldbank.org/gender).

Im BMZ Spezial Nr. 57 (o.J.) "Unsere Ziele in der Weltbank" wird herausgestellt, dass die Weltbank hinsichtlich effektiver Armutsbekämpfung bei einer Reihe von Themen ihr Profil schärfen müsse (S. 8) u.a. zu Gender (S. 10). Es folgt der Hinweis, dass die Weltbank zwar genderspezifische Aspekte anerkenne, diese aber im Sinne eines Mainstreaming konsequenter umsetzen müsse. Wichtige Ansatzpunkte, anhand derer das BMZ auch seine Beurteilung von Weltbank-Strategien und –maßnahmen messe, sind die Länderstrategien (CAS) und Sektorstrategien sowie die Rolle der WB in PRS-Prozessen.

An anderer Stelle, zur Umsetzung dieser Ziele, die „verstärkt in der WB zur Geltung“ gebracht werden sollen (S. 13 f.), wird das Instrument der „intensiveren Kommunikation“ genannt. Demnach will das BMZ über „regelmäßige Arbeitskontakte“, „Personalpolitik“ und die "an den thematischen Prioritäten des BMZ ausgerichteten Treuhandfonds" Einfluss nehmen, um das Gender-Thema zu stärken. Folglich sollten diese Instrumente auch (weiterhin) auf den drei für das BMZ möglichen Interventionsebenen angewandt werden:

1. Im Geberdialog auf Länderebene (vor Ort), an dem BMZ und DO, Partnerregierungen und andere Geber beteiligt sind. Hier werden die Country Assistance Strategies (CAS) diskutiert. Es sollte bereits im Entstehungsprozess darauf hingewirkt werden, dass die Ergebnisse der länderspezifischen Gender-Analysen Eingang in die CAS finden.

⁷² Vgl. www.worldbank.org/gender/overview/ssp/FY03Annual_Gender_Monitoring_Report_Jan04.pdf.

2. Board-Sitzungen: Weiterhin sollte versucht werden, über den deutschen Executive Director der Weltbank, der im Board sitzt, Gender als Themenschwerpunkt in der Zusammenarbeit zu stärken.
3. Das hochrangige *Development Committee*, an dem die Ministerin zweimal jährlich teilnimmt.

Andere Ansatzpunkte, die ebenfalls teilweise schon genutzt werden, können auch im Bereich finanzieller Zusammenarbeit liegen:

- Budgetfinanzierungen: Die mögliche Einflussnahme seitens des ungleich kleineren Geldgebers BMZ wird im BMZ und bei den DO sehr unterschiedlich eingeschätzt. Ggf. kann das BMZ bei Ko-Finanzierungen einen zusätzlichen Prüfauftrag einfordern, der fehlende Genderaspekte moniert und verstärkt einbringt;
- Treuhandfonds (auch im BMZ Spezial erwähnt, s.o.): Hier sollte geprüft werden, inwieweit diese Fonds bereits für Gender-Anliegen genutzt werden und v.a. wie sie in Zukunft für diesen Themenbereich und seine Verknüpfungen genutzt werden können.
 - o PSIA: Die sozialen Armutsanalysen, die ex ante die Auswirkungen von WB-Maßnahmen ermitteln sollen, wurden bereits seitens deutscher EZ mit Fachpersonal aus der GTZ unterstützt. Auch wurde zur Umsetzung von PSIA ein Trust Fund gegründet. Das BMZ-Weltbank-Referat sollte hier gezielt nachfragen, inwieweit dieser Fonds für Gender-Themen zur Verfügung steht.
 - o Trust Fund for Gender Mainstreaming (GENFUND) sowie die "World Bank External Gender Consultative Group" erscheinen ebenfalls für ein stärkeres Engagement der deutschen EZ geeignet.
- PRSC-Kofinanzierungen: Das Finanzierungsinstrument für die Umsetzung von PRSP ermöglicht eine thematische Schwerpunktsetzung. Es gibt 10 zentrale Bereiche, in denen *Leading donors* identifiziert werden, die jeweils ihre eigenen Schwerpunkte setzen. Das BMZ hat demnach als Leading donor die Möglichkeit, entweder einen expliziten Gender-Schwerpunkt zu wählen oder z.B. in einem makroökonomisch ausgerichteten Themenkomplex eine signifikante Gender-Verknüpfung herzustellen.

Der Anspruch, das soziale Gender-Thema stärker in die Ökonomen-Sprache der Weltbank zu übersetzen, um ihm dort mehr Gewicht zu verleihen, ist eine der Möglichkeiten, die das BMZ zukünftig mehr nutzen sollte. Die Studie zu „Gender und Pro poor growth“, die derzeit im Rahmen eines Kooperationsvorhabens zwischen dem SV Gender und dem SV Pro poor growth erstellt wird, ist ein wichtiger Ansatzpunkt für die Verbindung von makroökonomischen Fragen mit Gender. Dennoch sollte auch weiterhin der eigene politische Anspruch, die Gleichberechtigung der Geschlechter als eigenständiges Entwicklungsziel und in Verbindung mit der Stärkung und Verteidigung von Frauen-Menschenrechten zu verfolgen, gegenüber den Bretton-Wood-Organisationen vertreten werden.

In diesem mehrgleisigen Sinne sollte geprüft werden, inwiefern nicht auch die Einflussnahme deutscher EZ auf die regionalen Entwicklungsbanken (beispielsweise über die FZ) gestärkt werden kann, um Gender-Themen einzubringen. Das BMZ spezial Nr. 76 (2003) bleibt diesbezüglich sehr allgemein (Armut bekämpfen, Governance und Zivilgesellschaft stärken, Menschenrechte achten) und nennt Gender nicht.

4.2 Welthandel

In den BMZ-Materialien zum Thema „Globalisierung gerecht gestalten. Handelsbezogene Zusammenarbeit“ (Nr. 126, 2003) wird darauf verwiesen, dass die „Forderung nach Kohärenz von Handels- und Entwicklungspolitik zu einem zentralen Punkt geworden“ ist. Als Ansatzpunkte für die Entwicklungspolitik im Handelsbereich werden u.a. „die Durchsetzung sozialer Mindeststandards und die Förderung des fairen Handels“ sowie die „Förderung von Handelsprogrammen und -projekten in unseren Partnerländern“ identifiziert. „Ziel ist die Reduzierung von Armut durch die Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft. Die Partner sollen befähigt werden, die Vorteile der Globalisierung auszuschöpfen und Risiken wirksam zu begegnen“. Zu diesem Zweck sollen die „Kapazitäten der Entwicklungsländer zur Aushandlung multilateraler Handelsabkommen verbessert werden“ (S. 3 ff.).

Positiv kann vermerkt werden, dass seit September 2004 eine neue Mitarbeiterin im Referat 305 die Themenverantwortung für Gender übernommen hat, die auch in ihren Zielvorgaben verankert ist. Damit kann das Gender-Thema in diesem zentralen Themenfeld multilateraler EZ künftig systematisch berücksichtigt werden. Es handelt sich also um einen strategischen Ansatzpunkt für Gender Mainstreaming.

Das BMZ erhält Projektvorschläge zum Thema Handel von vielen verschiedenen multilateralen Institutionen, darunter von der UNCTAD, der ILO, der EU, der ITC, der WTO. Dabei handelt es sich um Vorhaben zur Förderung der Verhandlungsfähigkeit von Partnerländern und ihrer Beitrittsfähigkeit zu Handelsabkommen ebenso wie zur Förderung der Umsetzung von Handelsabkommen und von Handelsprojekten von privaten Unternehmen. In diesem Rahmen hat das BMZ die Möglichkeit, einen intensiven Dialog über die Verwendung der Mittel mit den Antragstellern zu führen, die wiederum häufig Anträge aus Partnerländern ans BMZ weiterleiten, auf deren Gestaltung sie in der Planungsphase unterschiedlich viel Einfluss nehmen.

Viele Handelsabkommen enthalten weder entwicklungspolitische Ziele, Demokratiekláuseln, Sozial- und Ökostandards noch Gender-Aspekte. Wie berichtet wurde, gilt das auch für die meisten der Projektanträge zum Thema Handel, die das BMZ erreichen. Obwohl es beispielsweise sowohl in der EU als auch in der UNCTAD Gender-Abteilungen gibt, werden diese offenbar nur selten in die Prüfung der Vorschläge einbezogen. Armutsminderung und Gender kommen daher in den Projektanträgen, die das BMZ erreichen, so gut wie gar nicht vor. Gemeinsam mit anderen europäischen Gebern aus England, Schweden und Dänemark beispielsweise besteht Interesse, künftig auf die Einbeziehung dieser Themen auch im Fall von Basket- oder Pool-Finanzierungen zu achten. Auch eine engere Zusammenarbeit mit den Abteilungen für Gender bzw. Soziale Entwicklung der multilateralen Geber während der Planungsphase wäre denkbar.

Das BMZ unterstützt auch Capacity-Building Seminare zum Thema Welthandel, die teilweise gemeinsam mit InWEnt veranstaltet werden, und hat damit auch Einfluss darauf, wer eingeladen wird. Es besteht dabei durchaus die Möglichkeit, Frauenquoten in Bezug auf die TeilnehmerInnen einzurichten sowie auf die Inhalte Einfluss zu nehmen. Darüber hinaus kooperiert die Abteilung mit dem SV „Handel und Investitionen“ von der GTZ. Eine weitere Aufgabe besteht darin, interne Leitlinien, so genannte „Institutionen-Strategiepapiere“, für diejenigen multilateralen Institutionen zu erstellen, mit denen zum Thema Welthandel vorzugsweise zusammengearbeitet werden soll. In diese Leitlinien können auch Verweise zum Gender-Thema aufgenommen werden. Darüber hinaus können vor allem diejenigen multilateralen Kontakte besonders gepflegt werden, die dem Thema Gender Mainstreaming besondere Aufmerksamkeit widmen. Als ein positives Beispiel dafür wurde das International Trade Center (ITC), eine TZ-Agentur von UNCTAD und WTO, genannt. Das ITC hat seit 2001 eine institutionelle Strategie zum Thema „Gender Mainstreaming in International Trade“ entwickelt und führt beispielsweise im Bereich Dienstleistungen spezifische Projekte zur „Förderung weiblicher Unternehmer und Frauen im Handel“ durch. Die Berücksichtigung des

Gender Mainstreaming wird im Entwurf des neuen Institutionen-Strategiepapiers für das ITC ausdrücklich als ein Kriterium dafür genannt, dass künftig die Zusammenarbeit mit dieser Institution intensiviert werden soll.

Es ergeben sich folgende Ansatzpunkte, die z.T. bereits genutzt werden:

- Das BMZ hat die Möglichkeit, auf die Berücksichtigung des Gender-Themas zu drängen und damit Einfluss auf die Orientierung von Projektanträgen zu nehmen. In Bezug auf die Berücksichtigung des Gender-Themas in Handelsvorhaben ist vor allem eine Analyse der jeweiligen Vertragstexte in Bezug auf entwicklungspolitische Vorgaben einschließlich der ausdrücklichen Erwähnung des Gender-Themas zu empfehlen. Darüber hinaus sollte die Partizipation von Organisationen der Zivilgesellschaft und insbesondere von Frauen an den Verhandlungsprozessen gezielt gefordert und gefördert werden.
- Die Analyse der Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf die Gleichberechtigung der Geschlechter sollte im Vordergrund stehen und dabei nicht nur rein ökonomische Aspekte berücksichtigen. Für eine umfassende Analyse aus dem Blickwinkel der Geschlechtergerechtigkeit muss sowohl der Prozess vor als auch nach Vertragsschluss berücksichtigt werden.
- Besonderer Wert sollte auf die Identifikation unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen differenziert nach Alter, Geschlecht, sozialer sowie ländlicher oder städtischer Herkunft, ethnischer Zugehörigkeit, Produktionszweigen usw. gelegt werden, die entweder besonders von Handelsabkommen profitieren oder besonderen Risiken ausgesetzt sind. Dafür ist die wiederholte verbindliche Anwendung eines Indikatorensystems nötig, das geeignet ist, diese Chancen und Risiken differenziert zu messen und zu dokumentieren und sowohl produktive als auch reproduktive Aspekte einzubeziehen. Ein derartiges Indikatorensystem sollte auch verbindlich von allen multilateralen Gebern selbst übernommen und angewendet werden, um die Auswirkungen von Freihandelsverträgen systematisch nachzuhalten.
- Denkbar wäre auch die Förderung von spezifischen Maßnahmen, wie z.B. die Untersuchung der Auswirkungen der Verringerung von Zöllen auf Frauen und Männer entsprechender Produktionszweige und Bevölkerungsgruppen; Untersuchungen von denjenigen vom Freihandel begünstigten produktiven Sektoren, die für Frauen die größten Chancen bieten; Unterstützung von Politikansätzen und Rechtsreformen zur Absicherung des Zugangs und der Kontrolle von Frauen zu Landbesitz und wirtschaftlichen Ressourcen, wie Krediten, Berufsausbildung usw.
- Zu begrüßen ist das vorgesehene gemeinsame Vorgehen mit anderen europäischen Gebern aus England, Schweden und Dänemark, um künftig auf die Einbeziehung dieser Themen auch im Fall von Basket- oder Pool-Finanzierungen zu achten.
- Die Berücksichtigung des Gender Mainstreaming als ein Kriterium für eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit ausgewählten multilateralen Institutionen ist sehr zu begrüßen.

5. Schlussfolgerungen und perspektivische Orientierungen

Gender-Politik ist in allgemeine, sich verändernde Rahmenbedingungen eingebettet, die alle in die Erhebung einbezogenen EZ-Organisationen vor neue Herausforderungen stellen, auch wenn sie sich – wie in Kapitel 3 ausgeführt – je spezifisch geltend machen. Im Folgenden stehen jedoch die institutionenübergreifenden Gemeinsamkeiten im Vordergrund; dabei werden in den Lessons Learnt (5.1) in erster Linie die daraus resultierenden Gefahren und zu beobachtenden Engpässe festgehalten. Daran schließen sich perspektivische Handlungsorientierungen an (5.2), die auch unter ungünstigen Bedingungen wie knappen finanziellen Ressourcen realisiert werden können. Das Kapitel schließt mit Empfehlungen (5.3) für eine weitere Phase des mit dieser Evaluierung begonnenen interinstitutionellen Monitoring-Prozesses.

5.1 Lessons Learnt

- Insbesondere die Barmittelknappheit, der Personalabbau und Ressourcenengpässe führen bei gleichzeitig wachsenden Ansprüchen an eine gesellschaftliche Werte vermittelnde Policy der deutschen EZ *und* an ihr Portfolio (Stärkung von Rechtsansätzen, Demokratieförderung, Beeinflussung von Rahmenbedingungen durch globale Strukturpolitik etc.) zu einer zunehmenden Arbeitsbelastung und beschränken die für Fachlichkeit notwendigen Kapazitäten im Alltag der EZ-Institutionen. Diese Schere geht auch zu Lasten von Querschnittsthemen, die dabei als zusätzliche, manchmal nicht mehr zu bewältigende Anforderung und Überfrachtung empfunden werden.
- Die Vermittlung und Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben und von spezifischen Fachthemen gerät auch durch die – unbestritten notwendige – qualitative Veränderung der strukturellen Politik- und Steuerungsinstrumente unter Druck: interinstitutionelle Kohärenz durch Schwerpunktsetzung, Geberharmonisierung und multilaterale Koordination, Partnerorientierung und Budgetfinanzierung setzen andere Prioritäten bzw. definieren „übergeordnete“ Querschnittsthemen neu. Anstelle von sektoralen Fragen treten stärker strukturelle (PPP, Wirkungsorientierung). Nicht thematisiert wird die oftmals darin wiederkehrende Hinwendung zu markt-ökonomischen Kriterien (Effizienz), die oftmals den erst kürzlich verankerten normativen Ansprüchen der Policy entgegenstehen.
- Die zunehmend geforderte Koordination und Abstimmung unter Geberinstitutionen stellt für die dreigeteilte Struktur und besondere Verantwortungsaufteilung der deutschen EZ (Steuerungsfunktion des Ministeriums, Federführung für die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit bei den DO) eine zusätzliche Herausforderung dar: Es besteht die Gefahr einer „Verdunstung“ an den Schnittstellen zwischen BMZ und DO durch unklare Aufgabenteilung, Doppelstrukturen und Verantwortungslücken sowie unterschiedliche institutionelle Dynamiken und nicht aufeinander abgestimmte Instrumente. Das gilt v.a. für die Qualitätskontrolle und das Follow-Up von GM-Maßnahmen.
- Auch in den DO fordern der Abwicklungsdruck und viele Sachzwänge die Prinzipien und Qualitätsansprüche an das EZ-Geschäft heraus. Folglich erscheint gerade das Gender-Thema als „Zusatzaufgabe“ bzw. zusätzliche Belastung in allen Institutionen. Um dem permanenten Druck zu entkommen, spielen sich das BMZ und die DO deshalb oft gegenseitig die Bälle zu oder ziehen sich hinter die Partnerländer zurück, die „noch nicht soweit sind“ (Gender als „Zielkonflikt“). Auch besteht die Gefahr, dass die durchführenden Unternehmen eine notwendige Nachfrageorientierung und ihren Akquisedruck zum Anlass nehmen, Gender in die zweite Reihe zu stellen und Gender nur dann als eigenständiges

Qualitätsmerkmal deutscher EZ zu vertreten, wenn es gewinnträchtig eingesetzt werden kann.

- Auffällig ist dabei, dass die DO auch für sich zunehmend eine Steuerungsfunktion reklamieren („vom Rudern zum Steuern“), während die (dezentrale) Außenstruktur für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich erklärt wird. In der Praxis zeigen sich jedoch oftmals Engpässe in der Qualitätskontrolle der DO, während sie ihrerseits vom BMZ fordern, dass es die Hoheitsfunktion der Qualitätskontrolle ausfüllt. Hier entstehen Reibungsverluste an den Schnittstellen.
- In Bezug auf die Steuerungsfunktion des BMZ besteht eine *double-bind*-Situation dahingehend, dass große DO einerseits als zu mächtig und selbstständig kritisiert werden, während sie andererseits (z.B. von den Regionalreferaten) in Bezug auf die Integration von Gender als zu wenig pro-aktiv und zu wenig selbstbewusst gelten. Hier sind Anforderungen und Verantwortlichkeiten ungeklärt, so dass der Handlungsspielraum, der dem BMZ zur Qualitätskontrolle im eigenen Haus und nach außen zur Verfügung steht, nicht genügend ausgenutzt wird.
- Gender Mainstreaming ist ein **Langzeitprozess**, bei dem es darum geht, Hürden in der Institutionskultur, in Vorgehensweisen und Instrumenten, in der Finanz- und Personalpolitik ebenso wie im Leitbild und den Zielen zu identifizieren, die dem Weg zur Geschlechtergerechtigkeit im Wege stehen. Die Überwindung dieser Hürden erfolgt erfahrungsgemäß nur schrittweise und ist von Brüchen, Zähigkeit und Rückschritten gekennzeichnet, und dies entspricht auch dem derzeitigen, nicht einheitlichen Stand der Umsetzung, wenn man alle EZ-Institutionen berücksichtigt:
 - Es gibt **Stagnation** (fehlendes Follow-Up und Monitoring von (guten) Konzepten und unter viel Aufwand erstellten Strategien) ebenso wie **Rückschritte** (Auflösung von Gender-Stellen, Abschaffung von Gender-Verantwortlichen in der Außenstruktur, Einstufung von Gender als „soziokultureller“ Faktor, Mittelkürzung), aber ebenso gibt es **Fortschritte** („freiwillige“ Übernahme von Gender-Verantwortung in wichtigen Fachreferaten und Verknüpfung mit Makrothemen, wie Konfliktprävention, Handel und struktureller Armutsbekämpfung; Integration in neue Instrumente zur OE; vereinzelte gemeinsame Initiativen zu fachlichen Gender-Fragen). Auch die **positiven Vorbilder** gibt es: den Mut machenden, beschleunigten Wandel, verbunden mit einer Aufbruchsstimmung, die politischen Willen und fachliche Gender-Kompetenz professionell in die Institution einzuspeisen versucht, und dabei auf vorliegende Erfahrungen und vorhandenes Wissen zurück greift („institutionelles Gedächtnis“).

5.2 Perspektivische Orientierungen

Neben den aufgezeigten Gefahren stecken nicht nur in den Umbruchssituationen, sondern auch in den herkömmlichen institutionellen Strukturen **Potenziale**, die in der Praxis genutzt und ausgebaut werden sollten:

- **Gemeinsame, interinstitutionelle Initiativen und Instrumente** sind notwendig, und weitere sollten – dem positiven Beispiel der AG zur Überarbeitung der G-Kennungen folgend – von *allen* untersuchten EZ-Institutionen gemeinsam identifiziert und später koordiniert werden. Sie können erheblich zur Verbesserung des Images und des Stellenwerts des Themas beitragen. Auf dieser Basis können gemeinsame Aktionen initiiert werden, in denen

z.B. auch die Konkurrenz untereinander in konstruktiver Weise genutzt wird, etwa in Form eines GM-Wettbewerbs oder in Form von Prämien für innovative Vorschläge zum Gender Mainstreaming.

- **Große Ziele und kleine Mittel brauchen kreative Lösungen:** Focal Points und Verantwortliche für die Themenführung können zusätzlich als Lobbyisten und Katalysatoren gewählt werden und über ein bestimmtes Vergütungs- oder Anreizsystem „entlohnt“ werden. Diese können jedoch weder die besondere Verantwortung der Führungskräfte noch die aller Beschäftigten für die Umsetzung der Gemeinschaftsaufgabe Gender Mainstreaming aufheben.
- **Große Ziele und kleine Mittel brauchen wirksame Hebel:** Ob marktorientiert oder an effizienter Administration interessiert – die aktuellen Prozesse zur Unternehmens- und Organisationsentwicklung und den dazugehörigen Instrumenten sind ein zentraler Anknüpfungspunkt für Gender und andere Querschnittsthemen. Die Erkenntnis liegt vor, das Bekenntnis der Institutionen ebenfalls, doch die bisherigen Add-on-Verfahren reichen nicht aus. Hier sollten weitere Anstrengungen erfolgen, um Gender ex-ante in OE-Prozesse und OE-Instrumente zu integrieren.
- **Fortbildung (Gender Training):** In diesem Bereich wurden in den vergangenen Jahren große Anstrengungen getätigt und wichtige Fortschritte erzielt. Fortbildung ist zwar kein Allheilmittel zur Beseitigung struktureller Engpässe, und für ein Thema der internationalen EZ mit mehr als zehn Jahren Erfahrungen, ist Fortbildung nicht mehr das zentrale Medium, auf dem alle notwendigen Verbesserungen basieren (sollten). Doch sie sind von Bedeutung für die Verankerung einer allgemeinen Genderkompetenz im Betrieb, zur Umsetzung von GM als Gemeinschaftsaufgabe und zur permanenten Sensibilisierung für das Thema. Hier gilt es ebenfalls, die innovativen Ansätze eines neuen Lernverständnisses und ihre Methoden – warum nicht einmal als Prototyp? – zu verbreiten. Genderkompetenz verändert das Betriebsklima.
- **Genderfachwissen stärken:** Nicht alle MitarbeiterInnen müssen zu Gender-ExpertInnen werden. Doch es sollten personelle Ressourcen und genügend Kapazitäten geschaffen oder gehalten werden, um ein flexibles Hinzuziehen von Gender-Fachkräften in Fragen des Alltagsgeschäfts zu ermöglichen. Dabei sollte man sich in der Anforderung an Gender-Fachkräfte vom „Gießkannenanspruch“ verabschieden. Auch eine Gender-Fachkraft „can’t cover it all“, sondern darf für sich – wie die EZ – beanspruchen, Schwerpunkte zu setzen. Eine Balance zwischen allgemeiner Berücksichtigung einerseits und Schwerpunktsetzung andererseits ergibt sich jedoch nicht zufällig. Sie erfordert klare, transparente Kriterien und einen Überblick über Bedarfe. Künftig kommt es außerdem darauf an, den Generationenwechsel im BMZ und damit den Nachschulungsbedarf neuer MitarbeiterInnen zu berücksichtigen.

Die Untersuchung und darin die fruchtbaren Gespräche mit vielen im Thema engagierten und den für Verbesserungen offenen Köpfen – in allen Institutionen, auf allen Ebenen, Frauen wie Männern – haben gezeigt, dass es nach mehreren Jahren Erfahrung mit Gender Mainstreaming eines **nicht** mehr braucht: Lippenbekenntnisse.

Wenn eine Organisation bzw. ein Unternehmen Gender fachlich qualifiziert in ihrem Portfolio verankern und GM ernsthaft umsetzen will, dann ist eine Reihe von Grundvoraussetzungen nicht zu umgehen. Es braucht ausdrücklichen, kontinuierlichen und sichtbaren politischen Willen. Es braucht klar definierte und priorisierte politische Vorgaben sowie Umsetzungsstrategien. Es braucht eindeutig reservierte und ausreichende personelle wie finanzielle Ressourcen sowie einen langen

Atem. Es braucht eine systematische Begleitung und Auswertung der erreichten Fortschritte. Und es braucht eine systematische Berichterstattung über den Umsetzungsstand. Das Qualitätsmerkmal Gender ist nicht umsonst zu haben. Ein Gender Mainstreaming „light“ kann es nicht geben, denn eine halbherzige Umsetzung bringt weder Erfolgserlebnisse noch kann sie überzeugen.

5.3 Empfehlungen für das weitere Vorgehen

Zum Follow-Up der ersten Phase: Die Ergebnisse der ersten Phase sind zwar auch auf eine Desk Study zurückzuführen, sie sollten jedoch nicht in der Schublade eines Schreibtisches verschwinden.

- Deshalb gilt die vorrangige Empfehlung einer transparenten Verbreitung und offenen Diskussion des Gutachtens (nach seiner Überarbeitung) über das BMZ und die beteiligten DO hinaus (z.B. durch Beitrag in der „E+Z“). Auch bei anderen Vorfeldorganisationen und vor allem bei den NRO der entwicklungspolitischen Community in Deutschland wird ein breites Interesse an den Erkenntnissen bestehen.
- Form und Foren sollten flexibel gewählt werden: Neben Auswertungsgesprächen im BMZ und den DO, mit der Steuerungsgruppe GM des BMZ, mit dem „erweiterten Gender-Team“ der GTZ, der Gender-Strategie-AG der KfW Entwicklungsbank, dem I-Team Gender von InWEnt und der Gender-Beauftragten des DED, sollten auch die entwicklungspolitischen NRO-Foren eingeladen werden. Workshops mit Arbeitsgruppen zur Vertiefung spezifischer Fragen, z.B. in Zusammenarbeit mit VENRO oder Womnet sind ebenso denkbar wie eine Präsentation im Rahmen eines BMZ-NRO-Treffens.

Grundsätzlich ist eine zweite Phase der Evaluierung sehr zu befürworten. In dieser sollten die notwendigerweise zu kurz gekommenen Aspekte zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Praxis, d.h. in ausgewählten Partnerländern beleuchtet werden und auch andere, aufgrund des knappen Zeitrahmens in der ersten Phase nicht zu vertiefenden Fragen wieder aufgegriffen werden. Dazu gehören unklare und widersprüchliche Verantwortlichkeiten zwischen BMZ und DO und die Identifikation gemeinsamer Vorhaben und Vorgehensweisen.

- **Methoden:** Anders als in der ersten Phase sollten vorrangig empirische Erhebungen in den Partnerländern die methodische Vorgehensweise bestimmen; i.d.S. sind vergleichende Länderstudien zu empfehlen, und es sollten – anders als bei der Serienevaluierung, die allein auf Afrika fokussierte – je ein afrikanisches (PRSP-), ein lateinamerikanisches und ein Transformations- oder Ankerland ausgewählt werden. Im Mittelpunkt steht die Umsetzung des Gleichbegrüchtungskonzeptes vor Ort.

Gegenüber der ersten Phase ist ein Fokus auf Wirkungsorientierung einzubeziehen. Nicht nur „wie effizient ist der Outcome“ (Welche Abläufe funktionieren wie?), sondern auch „Welche Wirkung wird durch die Berücksichtigung/Integration von bzw. Konzentration auf Gender-Aspekte erzielt“?

- **Themenfokus 1:** Umsetzung von GM und Stärkung der Frauen in ausgewählten Länderprogrammen und Schwerpunktmaßnahmen. Aus den Schwerpunkten (SP) sollten (je nach Team-Stärke) zwei, max. drei ausgewählt werden, die unter Einbezug der Partner und DO vor Ort die Umsetzung der Schwerpunktstrategien auf Gender-Aspekte bzw. Gender Mainstreaming hin untersuchen. Wenn im Untersuchungsfeld ggf. auch G2-Projekte durchgeführt werden, sind diese vergleichend einzubeziehen. Sinnvoll sind a) der Schwerpunkt Demokratisierung/Governance, b) Schwerpunkt WIRAM und c) Schwerpunkt Wasser.
- **Themenfokus 2:** Umsetzung von GM und Stärkung von Frauen im Politikdialog und in Regierungsverhandlungen. Die Auswahl der Länder und Schwerpunkte kann ebf. aufgrund der vorliegenden Analyse der ersten Phase und der Analyse der SSP (wo gibt es gute, wo weniger gute Beispiele?) vorgenommen werden. Die Studie sollte komparativ angelegt sein und eine Teilnahme an Regierungsverhandlungen bzw. am Geberdialog ermöglichen (Zusammenarbeit mit Botschaften und WZ-ReferentInnen vor Ort). Hier könnten auch multilaterale Geberdialoge einbezogen werden.
- **Themenfokus 3:** Umsetzung von GM und Empowerment von Frauen in multilateraler EZ, insbesondere in Hinblick auf Spielraum und Einflussnahmemöglichkeiten der deutschen EZ. Anknüpfend an die erste Phase, kann der Fokus auf Welthandelsorganisationen und Weltbank liegen, letzteres ggf. unter Einbezug regionaler Entwicklungsbanken. Die Berücksichtigung von Gender in Basket-, Pool- und Budgetfinanzierungen kann – je nach zur Verfügung stehendem Mengengerüst – ein weiterer, zentraler Aspekt der Untersuchung sein.
- Es sollte noch einmal eingehend geprüft werden, ob und inwiefern für eine zweite Phase nicht eine grundsätzlich andere Form der "Überprüfung" zur Umsetzung von GM gewählt wird. So z.B. die Vorbereitung, Begleitung und Auswertung von institutionellen Selbstevalierungen oder – dem Vorbild des FZ-Bereichs der KfW folgend – ein Beratungsprozess mit Fortbildungselementen zur Verknüpfung mit Fachthemen oder Politikinstrumenten oder aber zur Erstellung eines GM-Plans mit Indikatoren.

Anhang

A. Terms of Reference

Evaluierung: Die Berücksichtigung von Genderfragen in der deutschen EZ: Förderung der Gleichberechtigung und Stärkung der Frauen

Hintergrund:

Das BMZ veranlasste zwischen 1997 und 1999 eine Serienevaluierung über die geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppen. Die Evaluierung umfasste 11 Einzelvorhaben

(3 FZ-Vorhaben und 8 TZ-Vorhaben), die zwischen 1991 und 1994 begonnen worden waren.

Ziel der Untersuchung war zu prüfen, inwieweit das Gleichberechtigungskonzept des BMZ von 1997 bzw. das vorangegangene Frauenförderkonzept als verbindliche entwicklungspolitische Vorgabe für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt und den spezifischen Interessen von Frauen und Männern in den Vorhaben (operative Ebene) Rechnung getragen wurde.

Die Evaluierung kam zu dem Ergebnis, dass die Umsetzung und Operationalisierung des Genderkonzepts erhebliche Schwierigkeiten bereitete und zwischen Anspruch (politischer Vorgabe) und Realität (praktischer Umsetzung) eine beträchtliche Lücke klaffte; dass die Genderorientierung der Vorhaben nicht früh genug in der Planung berücksichtigt und später kaum noch nachgebessert wurde und darüber hinaus zu stark an einzelne Personen gebunden und nicht ausreichend in den Verfahren und Instrumenten verankert war.

Die Programmatik der deutschen EZ hat in den vergangenen Jahren einen fundamentalen Wandel durchlaufen. Entwicklungspolitische Ansätze und Zielsetzungen wurden überprüft und im Kontext übergeordneter globaler Entwicklungsziele, wie der Halbierung der extremen Armut bis 2015, im Rahmen der Schwerpunktsetzung neu strukturiert und definiert. Die Förderung der Gleichberechtigung und Stärkung der Rolle der Frauen ist ein eignes MDG (MDG 3). Darüber hinaus können andere MDGs nicht erreicht werden, wenn Frauen nicht gleichberechtigt berücksichtigt werden.

Angesichts der Tatsache, dass zum Thema „Umsetzung des Gender-Ansatzes und des Gleichberechtigungskonzepts des BMZ“ schon verschiedene Untersuchungen und entsprechende Erkenntnisse vorliegen, soll die geplante Evaluierung darauf aufbauen und den Akzent auf den Aspekt des institutionellen Lernens legen.

Ziel:

Überprüfung der Umsetzung des BMZ Gleichberechtigungskonzeptes in den Institutionen der deutschen staatlichen EZ mit dem Ziel "Optimierungsmöglichkeiten identifizieren", Gender Mainstreaming effektiver zu gestalten und bestehende Blockaden abzubauen.

Neben einer Bestandsaufnahme werden konkrete Empfehlungen zur effizienteren Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes auf der institutionellen, politischen und operativen Ebene so wie Empfehlungen und „Draft ToR“ für die mögliche zweite Phase der Evaluierung (Fallstudien in Partnerländern) erwartet.

Zentrale Fragestellungen:

Bei der Bearbeitung der zentralen Fragestellungen soll auch geprüft werden, ob und in wieweit die Empfehlungen aus der letzten BMZ Serienevaluierung zum Thema Gender umgesetzt worden sind.

1. Überprüfung der institutionellen Verankerung des Gleichberechtigungsansatzes und des aktuellen Standes des institutionellen Gender Mainstreaming in ausgewählten Institutionen der deutschen EZ (BMZ, GTZ, KfW, DED, InWent)

- Strategie der EZ Institutionen
- Thematische Verortung des Gender-Themas in den Institutionen
- Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, z.B. Rolle von Genderverantwortlichen und Gleichstellungsbeauftragten, Rolle von Sektorreferaten/Sektorvorhaben, Rolle von Regionalreferaten/-abteilungen und Grundsatzreferaten etc.
- Strukturen und Mechanismen zur Umsetzung innerhalb der Organisationen (z.B. Ansiedlung der Thematik, Ressourcenausstattung, Kapazitäten und Genderkompetenz - Fort- und Weiterbildung, Personalprofil und –politik, Sanktions- und Anreizmechanismen)
- Verankerung der Gender Mainstreaming Verantwortung in Funktionsbeschreibungen (spez. Leitungspositionen), Leistungsbeschreibungen für Gutachter/Berater, Unteraufträgen an Consultingfirmen
- Zusammenspiel des BMZ mit DOs (hier GTZ, KfW, DED, InWent)
 - “Arbeitsteilung” und Verantwortlichkeiten (hier BMZ/GTZ/KfW)
 - Sanktions- und Anreizmechanismen

2. Stand der Umsetzung der politischen Vorgabe (Gleichberechtigungskonzept von 2001) in die operative Praxis

- Aktueller Stand der Umsetzung der Doppelstrategie – Gender Mainstreaming und Förderung frauenspezifischer Maßnahmen
- Verfahren und Instrumente (u.a. Angebote und Prüfberichte)
- Systematische Integration von Gender Mainstreaming im gesamten “Projektzyklus”, Genderanalyse und Gender-Impact –Assessment
- Untersuchung der für das Gender Mainstreaming relevanten institutionellen Schnittstellen zwischen BMZ, GTZ und KfW
 - Berücksichtigung der Genderorientierung in der strategischen Ausrichtung der deutschen EZ und der Programmierung (Regierungskonsultationen/-verhandlungen, Länderkonzepten, Schwerpunktstrategiepapieren)
 - Gender im Partnerdialog
 - Organisationsübergreifende Nutzung von Gender-Fachwissen
 - Bedeutung von Gender in der Qualitätskontrolle (bei BMZ, GTZ, KfW)
 - Auswirkungen der Schwerpunktbildung auf das Gender Mainstreaming
 - Berücksichtigung von Genderfragen in der Geberkoordination, z.B. im Bereich Erstellung nationaler Genderanalysen oder im Bereich Unterstützung politischer und institutioneller Veränderungsprozesse in Partnerländern (z.B. durch SWAPs, PRSPs)

3. Integration des Genderthemas bei der Begleitung internationaler Prozesse zur globalen Strukturpolitik

- in Makro- und Handelspolitik (z.B. Welthandel) und im Zusammenhang mit Entschuldung/Finanzierung von Entwicklung
- im entwicklungspolitischen Dialog und in der Kooperation mit anderen bi- und multilateralen Gebern (z.B. OECD/DAC, EC, Weltbank, VN).

4. **Lessons learnt** und Empfehlungen hinsichtlich einer besseren Koordination zwischen den Organisationen beim Gender Mainstreaming und im Hinblick auf eine effektivere Umsetzung des Gleichberechtigungskonzeptes in der deutschen EZ.
5. **Empfehlungen und „Draft ToR“** für eine mögliche zweite Phase - Evaluierung der Förderung der Gleichberechtigung und Stärkung der Frauen in Vorhaben und Programmen, in Schwerpunkten und Länderstrategien der deutschen staatlichen EZ sowie Ausweitung des institutionellen Fokus auf andere EZ Organisationen.

B. Leitfragen der Interviews und Gruppengespräche

Aus dem Fragenpool wurden entsprechend der befragten GesprächspartnerInnen in den jeweiligen Institutionen die zutreffenden ausgewählt.

1. Wie und wo ist der Gender-Ansatz (Gleichberechtigung/Gender Mainstreaming) in der Organisationspolitik, -Strategie und Struktur eingebettet?
2. Wie und wo ist das Thema Gender (Gender Mainstreaming/Gleichberechtigung) thematisch verortet?
3. Welche Organisationseinheiten (Abteilungen, Referate, bzw. Mitarbeiterinnen) sind in Ihrer Organisation mit dem Gender-Thema direkt befasst? Welche sind punktuell einbezogen?
4. Wo sind diese jeweils angesiedelt (Hierarchie, Zuordnung, usw.)?
5. Wie ist die jeweilige Zuständigkeit/Verantwortlichkeit für die Umsetzung des Themas geregelt? Welche Aufgaben/Maßnahmen führt wer mit welchem Ziel durch?
6. Bei welchen Personen und Positionen in der Institution ist eine Verantwortung für das Gender Mainstreaming in der Funktionsbeschreibung festgeschrieben? Wie klar und verbindlich ist die Aufgabenbeschreibung?
7. Welche Ressourcen stehen für das Thema zur Verfügung? (Mittel, Stellen, Kompetenzen, Gesamtstellenwert des Themas)
8. Welche Instrumente werden in der Personalpolitik und Personalentwicklung für Gender Mainstreaming umgesetzt (Personalauswahl und -beurteilung, Fortbildungen, Gender-Kompetenzerwerb, Vereinbarkeit von Beruf und Familie)?
9. Welche Konzepte, Strategien, Handreichungen und andere relevante Instrumente zur Umsetzung des Gender-Themas sind verbindlich in Ihrer Organisation eingeführt worden? Wie wird deren Umsetzung und Einhaltung sowie Wirksamkeit nachgehalten und überprüft?
10. Werden Gender-Aspekte in den allgemeinen Verfahren und Instrumenten der Institution explizit erwähnt oder berücksichtigt? Als Verweis oder spezifizierend/ erläuternd (in Programmen/Projekten; Zielen, Ergebnissen, Indikatoren, Zielgruppen, Aktivitäten, Teams; in Angeboten, Prüfberichten, ToR, etc.)? Wird Gender systematisch in Länder-, Schwerpunkt-, Programm- und Projektplanung sowie in den gesamten Projektzyklus integriert?
 - Liegen geschlechterorientierte Zielgruppen-/Trägeranalysen vor?

- Werden spezifische Gender-Aspekte in den Rahmenbedingungen genannt, werden länderspezifische/regionale Gender-Analysen und/oder geschlechtsspezifische Daten berücksichtigt?
 - Gibt es Indikatoren geschlechtsspezifischen Wirkungsmonitorings und werden sie angewandt? Sind Methoden des Gender-Impact-Assessments bekannt und kommen sie zur Anwendung?
11. Sind Geschlechterfragen relevant für die Strategiebildung bei Sektor-, Schwerpunkt- und Länderpapieren?
 - Wie wird Gender erwähnt? Welches Verständnis vom Gender-Ansatz wird deutlich? Welche Begründungen, Strategien, Akteure und Zielgruppen werden ausdrücklich benannt?
 - Gibt es Erläuterungen zur Verbindung der Geschlechterproblematik mit dem Schwerpunktthema oder bleibt es bei rhetorischen Verweisen?
 - Wird ein Bezug zu den G-Kriterien hergestellt?
 12. Welche Anreizmechanismen gibt es für die Umsetzung und fachliche Weiterentwicklung des Gender-Ansatzes?
 13. Wird bei der Vergabe von Aufträgen an externe GutachterInnen, BeraterInnen und Consultingfirmen die Gender-Kompetenz berücksichtigt? Ist Gender-Kompetenz grundsätzlich oder bei bestimmten Aufträgen in den ToR verankert? Wenn ja, in welcher Form?
 14. Welche Kooperations- und Abstimmungsmechanismen existieren in der Organisation zur Planung, Umsetzung, Steuerung und Überprüfung des Fortschritts der Umsetzung?
 15. Welche Kooperations- und Abstimmungsmechanismen existieren mit anderen Durchführungsorganisationen der deutschen EZ bzw. Regierungsinstitutionen zur Verankerung, Steuerung und Überprüfung des Fortschritts der Umsetzung? Wie sieht die Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und den anderen Organisationen bezüglich der Verantwortung und Umsetzung von Gender (Gleichberechtigung/GM) aus? Welche Stellen sind jeweils beteiligt?
 16. Wie werden Genderfragen im Politikdialog/Regierungsverhandlungen berücksichtigt? In welchem institutionellen und thematischen Zusammenhang? Welche Voraussetzungen sind für eine Berücksichtigung nötig? Welche Rolle spielt die Verankerung staatlicher Frauen- und Geschlechterpolitik? Welche Ansätze sind für die künftige Umsetzung der Beijing Aktionsplattform geplant?
 17. Trägt die deutsche EZ/FZ zur thematischen Verankerung des Gender-Themas in der Weltbank bei und auf welche Weise? Welche Voraussetzungen sind für eine intensivere Einflussnahme der deutschen EZ auf die Umsetzung des Gender-Ansatzes in der Weltbank gegeben oder nötig?
 18. In welcher Weise wird auf deutscher Seite zum Thema Welthandel das Gender-Thema berücksichtigt? Welchen Beitrag leistet die deutsche EZ/FZ zur Berücksichtigung und Verankerung von Gender in der multilateralen Handelsagenda?

Die Entwicklung von Leitfragen wird entsprechend der Auswahl von exemplarischen Prozessen fortgeführt und konkretisiert.

C. Liste der GesprächspartnerInnen in den Institutionen

Organisation	Datum	Abteilung/Referat; Funktion	Name
BMZ			
Bonn	13.10.	Ref. 211: Gov/MR, Gender	Fr. Paqué, Fr. Langenkamp
	20.10.	Organisation, Leitg. + ehem. Mitarb.	Fr. Bögemann, Hr. Koppers
		MDG-Stab; Ex-Gutachterin	Fr. Kranz-Plote
		Gleichstellungsbeauftragte	Fr. Wendling
	04.11.	101/Pers., Fortbildung	Fr. Wolff
	17.11.	AL 2	Fr. Schäfer-Preuss
	17.11.	120/Evaluierung/Leitung	Fr. Zintl
	25.11.	220/Grundsätze Zus.arbeit +Länder	Hr. Kanera/Fr. Laun
		101/Personal	Hr. Hartmann/ Hr. Schuldes
		203/Südasien (Nepal)	Fr. Röntgen
		324/Maghreb (Marok/Tun.); Mitarb.	Hr. Schüssler
		321/Leitung Westafrika I	Fr. Graichen-Drück
	25.11.	312/Umwelt, Leitung	Fr. Steinke
	26.11.	201/Kaukasus/Vertretung der Leitung	Hr. Zoll
		323/Ostafrika	Fr. Lingnau
	02.12.	223/Mittelamerika, Leitung	Hr. Dehn
Berlin	22.11.	210/Frieden, Referatsleiterin	Fr. Tötze
		301/Weltbank, Referatsltg. + Mitarb.	Hr. Zattler, Hr. Rauh, Klingberg
		04/Grundsatz; Leitung, MitarbeiterIn	Fr. Witteler, Hr. Stierle, Fr. Henke
	6.12.	305/Handel; Mitarbeiterin	Fr. Garbe-Hanssen
KfW			
Frankfurt	21.10.	Auslandssekretariat, AS 3	Hr. Bauer
		Gender-Strategie-AG	C. Radeke, A. Tarigan, G. Juntermans, E. Bindewald, S. Klos, A. Bauer
	28.10.	Länderteam-Vertreter	Hr. Adler
	18.11.	Sektorteams	Fr. Schneider, Jureit, Zittler, Hr. Avedekian, Vonalt, Lenze, Fr. Lohmann, Fr. Schroth
	19.11.	Führungskräfte (AL)	Fr. Radeke, Fr. Arce, Fr. Windeck, Hr. Heidebrecht, Hr. Strangmann
		GBA	Fr. Windeck

GTZ			
Eschborn	21.10.	Gender-Team der Abt. 42 (Staat und Demokratie)	Fr. Osterhaus, Fr. Hamdan, Fr. Willems
	29.10.	Bereichsleitung Planung + Entwicklg.	Fr. Richter
		Fachplanerin Gender, Abt. 42	Fr. Häming
	23.11.	Abteilungsleiter 42	Hr. Hoffmann, Fr. Häming
		Stabstelle 04, Gruppenleiter Politik und Strategie, ehem. Abt.leiter 42	Hr. Gomez
		GBA	Fr. Faller
	30.11.	Stabstelle 04; Gruppenleiter Evaluierung	Hr. Brandl
	01.12.	SV Gender	Fr. Ganter, Fr. Hamdan
		Regional- + Länderverantwortliche	Hr. Giegerich, Mutschler, Herberg, Weisbecker Fr. Hess, Hr. Schmelz
		Erweitertes Gender-Team	Fr. Erdelmann, Zelenka, Bähr, Ganter, Hamdan, Osterhaus, Balke, Jungert
		Geschäftsführer/AL 42	Hr. Eisenblätter/ Hr. Hoffmann
Bonn	26.11.	Geschäftsführer	Hr. Schmitt
Berlin	10.12.	Stabstelle 04, Büroleiterin, GTZ-Büro Berlin	Fr. Donner
InWEnt			
Bonn	14.10.	Gleichstellungsbeauftragte	Fr. Boosen
		Leitung Stabstelle Qual/Ev.	Fr. Nagel
		Bereichsltg. 3: Soziale Entwicklung	Fr. Donner-Reichle
	15.10.	5.02/Feldafing/I-Team	Fr. Kückelhaus
		2.04/Projektleitung Demokratie	Fr. Rösner
	18.11.	Stab/Steuerungsgruppe	Fr. Edel, Fr. Krekeler
	24.11.	Kommunen in der Einen Welt	Hr. Nitschke, Fr. Reddy
Köln	04.11.	Ber. 04, Projektleiter + Mitarbeiterin	Hr. Kalhöfer, Fr. Stein
Bad Honnef	05.11.	V-EZ (08)	Hr. v. Knobelsdorff, Würtele, Seidel, Fr. Bartels, Fr. Rams
Berlin	01.11.	Mitarbeiterinnen aus Bereich 01, 2.01, 5.03	Fr. Kloss-Quiroga, Fr. Kamlage, Fr. Dettmann-Busch
	29.11.	Geschäftsführerin	Fr. Kochendörfer-Lucius
DED			
Bonn	14.10.	Referat Gender/Partizipation	Fr. Wahl
		Lateinamerika-Referat	Fr. Hartz
	17.11.	Länderreferate	Hr. Rogg, Fr. Horn, Zgaga, Fr.

			Zacher, Hartz, Hr. Herrmann
		Qualitätssicherung	Hr. Hammacher
	23.11.	AL Programmabteilung	Fr. Löbsack
		Personalreferat	Hr. Kastenholz
		Stabstelle Armutsminderung	Fr. Weber
		Abteilungsleitung Inlandsabteilung	Fr. Stein,
		Inlandsabteilung	Fr. Heckel
	24.11.	Abteilungsleitung Verwaltung	Hr. Koensgen
		Inhouse Vorbereitung	Hr. Engelberg
		Fachreferate: Landwirtschaft, Demokratieförderung, Wirtschaftsförderung, Ziviler Friedensdienst	Hr. Rogg, Hr. Hopp, Hr. Seidel, Hr. Andraschko, Hr. Rast
		Einheimische Organisationen	Fr. Freudigmann
		GBA	Fr. Monteiro

D. Der Gender Ansatz in den Institutionen: Begriffsklärungen

International lassen sich drei geschlechterpolitische Ansätze unterscheiden: *Empowerment von Frauen*, *Equal Opportunities* oder Chancengleichheit für Frauen und Männer innerhalb allgemeiner Vorhaben und *Gender Equality*. Neuere Definitionen der UN und EU verknüpfen das Konzept von *Gender Equality* mit der Berücksichtigung der Vielfalt von Lebenssituationen von Frauen und beziehen die Geschlechterverhältnisse mit ein. Damit soll der Praxis einer immer noch weit verbreiteten Gleichsetzung von „Gender“ als synonym für „Frau“, entgegen gewirkt werden. Es geht demnach nicht mehr nur um den reinen Vergleich der Geschlechter mit dem Ziel, Benachteiligungen aufzuspüren, sondern auch, die unterschiedliche Erfahrungen, Kenntnisse und Interessen beider Geschlechter als Potenzial zu verstehen und bewusst zu nutzen, ohne traditionelle Rollen festzuschreiben.

In Deutschland wird auf staatlicher Ebene der Begriff *Gender Equality* seit den 90er Jahren offiziell vom BMFSFJ mit *Gleichstellung der Geschlechter* (früher Frauenförderung) übersetzt⁷³. *Gleichstellung der Geschlechter* ist präziser als der englische Begriff *Gender Equality* selbst, grenzt ihn aber auch stärker auf die Angleichung der Chancen von Frauen an Männer und damit im Wesentlichen auf kompensatorische Maßnahmen für Frauen ein, um „deren Defizite“ zu beheben, während Männer und Geschlechterverhältnisse nicht ausdrücklich berücksichtigt werden. Auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erscheint eher als ein Frauen-, denn als ein gesamtgesellschaftliches Problem, das auch Männer einschließt. Daher entspricht die deutsche Gleichstellungspolitik eher der internationalen „Policy for Equal Opportunities“ oder Chancengleichheit, als dem erweiterten internationalen Verständnis von *Gender Equality*, das wiederum in Deutschland häufig mit Geschlechtergerechtigkeit, Geschlechterdemokratie oder Gleichberechtigung übersetzt wird.

⁷³ Im „Gesetz zur Durchsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern (Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz BGLeiG)“ von 2001 heißt es in Artikel 1: „Ziel des Gesetzes: Das Ziel dient der Gleichstellung von Frauen und Männern sowie der Beseitigung bestehender und der Verhinderung künftiger Diskriminierungen wegen des Geschlechts (...) Nach Maßgabe dieses Gesetzes werden Frauen gefördert, um bestehende Benachteiligungen abzubauen. Ziel des Gesetzes ist es auch, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit für Frauen und Männer zu verbessern“ (www.bmfsfj.de).

Ein im Zusammenhang mit dem Gender-Ansatz der Institutionen zunehmend vernachlässigter Ansatz, der – stärker als Anti-Diskriminierungs- und Frauenfördermaßnahmen – auf das ungleiche Machtverhältnis zwischen den Geschlechtern in der Gesellschaft abzielt, findet sich im Empowerment-Konzept. *Empowerment* meint von außen angestoßene, aber kollektiv getragene Prozesse des Machtgewinns, die sowohl zu einer individuellen Emanzipation als auch zum sozialen Wandel von Gesellschaft und Strukturen führen. Im Gegensatz zu Gender Mainstreaming ist Empowerment ein politischer Prozess, der – ausgehend von den Gruppen der gesellschaftlich Benachteiligten – „von unten“ getragen und von sozialen Bewegungen unterstützt wird.

E. Thematische Zuordnung von G2-Projekten in der Durchführung der GTZ⁷⁴

Folgt man einer aktuellen Maßnahmenliste (60), die sowohl Maßnahmen aus den Sektorvorhaben als auch G2-Projekte enthält, ergibt sich folgende Zuordnung⁷⁵:

Demokratisierung und politische Partizipation und Rechte: Verbesserung des Rechtszugangs, der Rechtsdurchsetzung und der Rechtsstellung von Frauen,	8
Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen; Bekämpfung von Frauenhandel (auch Kinder)	7
Institutionelle Förderung der Gleichberechtigung/Gleichstellung; Gender Mainstreaming in internationalen Organisationen/Institutionen und in nationalen Politiken	10
Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und soziale Sicherung	11
Makroökonomie und Gender Budgets sowie Gender-Implikationen internationaler Handelspolitik (WTO)	1
Gender und Armutsbekämpfung; Gender in PRSPs und MDGs	1
Gender in Friedensprozessen/Konfliktbewältigung	1
Gender in islamischen Gesellschaften / Gender und Kulturelle Identität ⁷⁶	–
(reproduktive) Gesundheit und HIV/AIDS	7
Bildung (Alphabetisierung, Grundbildung)	7
Umwelt, Ressourcenschutz und Technologie	4

Unter Berücksichtigung der in Fußnote 1 erläuterten Einschränkungen ergibt sich eine deutliche Schwerpunktsetzung der bilateralen Maßnahmen und der SV zum einen im Bereich "Wirtschaftsförderung (Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik) und sozialer Sicherung" (11); zum anderen im Bereich Förderung von Gender Mainstreaming und Gleichberechtigung in und durch (staatliche) Institutionen (10). Einen hohen Anteil von 7 bzw. 8 Maßnahmen nehmen zwei weitere entwicklungspolitisch relevante, thematische Gruppen ein:

Zum einen sind die Themenbereiche „Frauenrechte“ sowie „Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen“ signifikant vertreten; zum anderen die "klassischen" Sektorthemen "Bildung" und reproduktive Gesundheit". Die aktuell diskutierten Themenbereiche der makro-orientierten

⁷⁴ Aus: "Vergleich laufender Maßnahmen internationaler EZ-Organisationen und die Positionierung der GTZ im Themenfeld Gender". Studie im Auftrag des GTZ-Gender-Teams, Abt. 42; Juli 2004.

⁷⁵ Die Liste führt Maßnahmen ab 1999 auf, die entweder abgeschlossen sind oder verlängert wurden. Sie beruht auf der Auswertung einer von der Abt. 42 der GTZ zusammengestellten Liste über G2-Projekte (Stand: April 2004).

⁷⁶ Selbstverständlich enthält die vorliegende Liste gender- oder frauenorientierte Maßnahmen, die in islamisch geprägten Ländern durchgeführt werden. Aus dem Kurztitel geht jedoch nicht hervor, dass oder inwiefern Fragen "islamischer/kultureller Identität" aufgeworfen werden.

Strukturpolitik zur Armut- und Konfliktbekämpfung (Makroökonomie/Handelspolitik; PRSP/MDGs; Konfliktprävention/ Friedenssicherung sowie Islam/kulturelle Identität) sind hingegen vergleichsweise gering vertreten, auch wenn dies nichts über ihren inhaltlichen Stellenwert im Portfolio aussagt.

F. Ausgewählte Literatur und Dokumente

BMZ:

- Die Berücksichtigung von Gender-Fragen in der deutschen EZ: Förderung der Gleichberechtigung und Stärkung der Frauen. Inception Report zur Evaluierung des BMZ IA4/2004, Birte Rodenberg/Angela Meentzen, Berlin-Bonn, Okt. 2004
- Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. BMZ-Konzepte Nr. 111, Bonn, Mai 2001
- "Geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppe in ausgewählten FZ/TZ-Vorhaben"; Serienevaluierung des BMZ, Januar 2000 (Ref. 411/1999)
- Empowerment von Frauen in der entwicklungspolitischen Praxis. BMZ Spezial, Nr. 12, Bonn 2000
- Thematisierung des Gleichberechtigungsgrundsatzes in Länderstrategiepapieren des BMZ, o.D.
- Thematisierung des Gleichberechtigungskonzeptes in der Handreichung zu AURA (Sep. 2003)
- Gleichstellungsplan 2002 – 2006
- Geschäftsverteilungsplan des BMZ 2004

GTZ:

- Schöpf, Fritz: Sektorberatungsvorhaben Gender: Wesentliche Ergebnisse der ersten Phase und zukünftige Ausrichtung. Gutachten für die GTZ, Eschborn, Aug. 2004
- Rodenberg, Birte: Vergleich laufender Maßnahmen internationaler EZ-Organisationen und die Positionierung der GTZ im Themenfeld Gender. Desktop-Studie im Auftrag des GTZ-Genderteams; Mai 2004
- Schöpf, Fritz (2004): Querschnittsuntersuchung zur Überprüfung der TZ-Instrumente zu Gender und Armutsbekämpfung für die FZ. Gutachten im Auftrag der GTZ (SV Gender), März 2004, Eschborn
- Gender-Strategie der GTZ, Eschborn (April 2001)
- Gendervorhaben in der Arbeit der GTZ, Eschborn, April 2001
- "Gender und Projektmanagement", GTZ, Eschborn, 1999
- Gleichstellungsplan, Betriebsvereinbarung Nr. 02/2003
- FZ/TZ-Leitlinien

KfW:

- Geschäftsbericht von 2003
- Gleichstellungsplan von 2003

- Development Papers der KfW Nr. 1 bis 9, Frankfurt 2004:
 - Nr. 1: Armuts- und MDG-Wirkungen durch verstärkten Gender-Fokus
 - Nr. 2: Gender Mainstreaming Policies and Programs of Selected Partner Countries
 - Nr. 3: Gender Mainstreaming for Gender Equality. The Experience of International Development Agencies
 - Nr. 4: Portfolioanalyse der FZ zur geschlechts- und armutsspezifischen Orientierung in ausgewählten Vorhaben
 - Nr. 5: Bisherige Erfahrungen mit Instrumenten zum GM in der KfW
 - Nr. 6: Querschnittsuntersuchung zur Überprüfung der TZ-Instrumente zu Gender und Armutsbekämpfung auf ihre Eignung für die FZ
 - Nr.7: Good Practices in der FZ
 - Nr. 8: Institutionelle Empfehlungen zum armutsorientierten GM in der KfW
 - Nr. 9: Hinweise auf relevante Informationen zum Thema Gender und Armut
- Allgemeine Prüfungsrichtlinien zu "Überprüfung der Auswirkungen von FZ-Projekten auf die Gleichberechtigung der Geschlechter" (Leitlinien), 05/2002
- Gleiche Rechte, gleiche Chancen. Gender Mainstreaming in der Finanziellen Zusammenarbeit in Sub-Sahara Afrika, KfW 2004
- Die Förderung der Gleichberechtigung in der FZ mit Entwicklungsländern. Cornelia Dinter, Frankfurt 2002

InWent (DSE):

- Gender in der Programmarbeit der DSE; Handbuch der Gender-Arbeitsgruppe der DSE, Berlin 1999 (Trainingsmaterialien)
- Arbeitshinweise 03/2002: Gender in der Programmarbeit der CDG (Köln, 2002)
- Gender-Analyse Tools: Workshop-Dokumentation, 2002
- PRiME: Produkt-integriertes Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssystem, InWent, Juni 2004
- Erster Gleichstellungsplan, Bonn 2003

DED:

- DED Handbuch, Band 1, Leitbild des DED
- DED-Gleichstellungsplan, Okt. 2003
- "Querschnittsaufgaben Partizipation und Gender im DED". Handout In-House Vorbereitung, o.D.
- Leitlinien Fachreferate, Leitlinie Wasser
- Rundschreiben 0303 zur Prüfung, Planung, Monitoring und Evaluierung von EH Plätzen
- Entwürfe für Gender-Konzept vom Mai und September 2004
- Schürings, Hildegard: Gutachen (E)-Quality in der Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung, DED, Bonn 2002
- Bruchhaus, Eva Maria: Gutachten Gender in Afrika, DED 1998

DIE:

- Rodenberg, Birte: Gender und Armutsbekämpfung. Neuere konzeptionelle Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. DIE, Bonn; November 2003 (a)
- dies.: Gender Mainstreaming in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission: Rahmenbedingungen, Konzepte, Umsetzung, DIE: Gutachten für das BMZ, Bonn, Februar 2003 (b)
- dies.: Zur Integration von Gender in nationale Strategien der Armutsbekämpfung (PRSP): Das Beispiel Ghana. Studie für das DIE, Bonn (2001)
- Dies.: "Von Sektorpapieren zum ganzheitlichen Ansatz deutscher EZ? Zur Berücksichtigung der Querschnittsthemen Partizipation – Armut – Gender in den Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ", DIE: Gutachten für das BMZ; Februar 2001

Gender Mainstreaming in Institutionen:

- Gender Mainstreaming. Was ist das? Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin 2002
- European Commission: Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation, 2004 (www.europa.eu.int/comm/externalrelations)
- European Commission: Thematic Evaluation of the Integration of Gender in EC Development Co-operation with Third Countries (Vol. 1: Final Report, Vol. 2: Field Phase Report, Vol. 3: Annexes to Final Report), prepared by Mary Braithwaite (GB), Brussels; March 2003
- Walter, Viktoria: Evaluierungsraster. Gender-Integration in der FES Projekt-Praxis, Juni 2001
- DAC Working Party on Aid Evaluation: Review on Gender and Evaluation, Report by Juliet Hunt (AusAID) und Ria Brouwers (NL), Room Document Nr. 1, OECD/DAC, Paris, March 2003
- DAC Source Book on Concepts and Approaches linked to Gender Equality. OECD Paris 1998
- OECD-DAC Working Party on Gender Equality: Mainstreaming Gender Equality in the 21st Century, Paris 1999
- Catching up on Gender Mainstreaming and Gender Equality: An Action Program for OECD, Paris 2002
- Meentzen, Angela: Empowerment, Equality, Equity, Mainstreaming, oder Gender Democracy? Begriffe und Ansätze der Frauen- und Geschlechter-Politik im internationalen Vergleich. Gutachten im Auftrag der Heinrich Böll Stiftung. Berlin 2004
- Dies: "Umsetzung der Geschlechterdemokratie. Studie zur Anwendung der Geschlechterdemokratie in der Planung und Evaluierung von Projekten", Heinrich-Böll-Stiftung", April 2002
- Woodward, Alison: Gender Mainstreaming in European Policy. Innovation or Deception? Discussion papers FS 101-103, Berlin 2001