

Das Governance Cluster

RECHTSSTAAT

MENSCHENRECHTE

GOOD GOVERNANCE

GLEICHBERECHTIGUNG

ARMUTSBEKÄMPFUNG

Was haben die EZ-Architektur und die neuen EZ-Modalitäten mit Gender zu tun?

Arbeitspapier

März 2009

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH
Postfach 5180
65726 Eschborn
T +49 6196 79 - 0
F +49 6196 79 - 1115
E info@gtz.de
I www.gtz.de

Programm Gleichberechtigung und Frauenrechte fördern

Ansprechpartnerin

Christine Brendel
T +49 6196 79 - 4121
F +49 6196 79 - 804121
E christine.brendel@gtz.de
I www.gtz.de / gender

Autorin

Dr. Christine Müller

Redaktionsteam

Dr. Albrecht Stockmayer, Christine Brendel, Mareike Zenker

Verantwortlich

Dr. Albrecht Stockmayer

Download

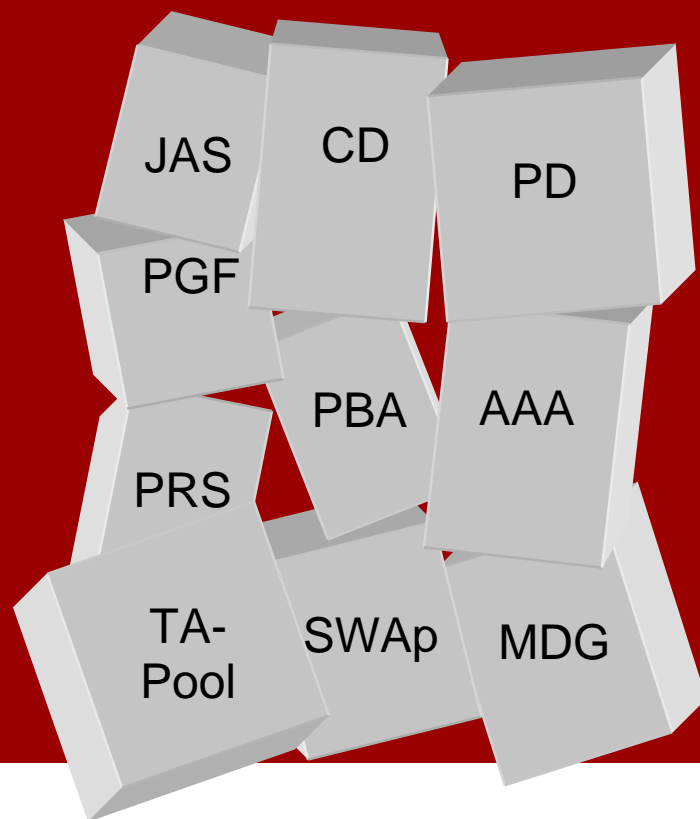
<http://www.gtz.de/gender>

Gestaltung

Ira Olaley, ira@olaley.de

Eschborn, 2009

Ziel des Papiers ist, eine Orientierung zur Verankerung des Genderansatzes in der neuen EZ-Architektur (new aid architecture) und neuen EZ-Modalitäten (new aid modalities) zu geben. Das Thema der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männer ist in der gesamten Architektur und in den neuen Modalitäten noch nicht hinreichend diskutiert und verankert worden. In der Praxis besteht die Chance darin, Gender auf der Grundlage der Prinzipien der Pariser Erklärung von 2005 zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit und der Accra Agenda for Action in die neuen Modalitäten handlungsleitend zu integrieren.



Dieses Paper weist über eine Einstiegsmatrix den Weg, wie MitarbeiterInnen der Entwicklungszusammenarbeit Genderdimensionen in den eigenen Arbeitskontext integrieren und auf der DurchführungsEbene systematisch in den Vorhaben umsetzen können. Der Einstiegsmatrix folgend werden die drei aktuellen Referenzrahmen dargestellt:

1. Die **Millenniumsentwicklungsziele** (MDGs) und die **Millenniumserklärung**. Mit den MDGs sind international verbindliche Entwicklungsziele vorgegeben worden, die bis ins Jahr 2015 erreicht werden sollen. Mit der Formulierung von *MDG 3: Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rechte und Rolle der Frau* sind die unterzeichneten Länder eine explizite Verpflichtung zur Förderung der Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern und dem sozialen, wirtschaftlichen und politischen Empowerment von Frauen eingegangen. Mit der Verabschiedung der neuen MDG-Zielvorgaben durch die UN-Generalversammlung ist zum 15.01.2008 festgelegt worden, dass alle Indikatoren nach Geschlecht sowie nach Region (Stadt/Land) aufzuschlüsseln sind¹.

2. Die fünf Prinzipien der **Pariser Erklärung**, welche die Wirksamkeit von Entwicklungsmaßnahmen erhöhen sollen. Die Pariser Erklärung wurde im September 2008 in Accra von hochrangigen VertreterInnen von Regierungen, von multi- und bilateralen Organisationen und aus der Zivilgesellschaft einer umfassenden Prüfung

¹ Das englische Original der offiziellen Liste findet sich auf der Webseite: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg>

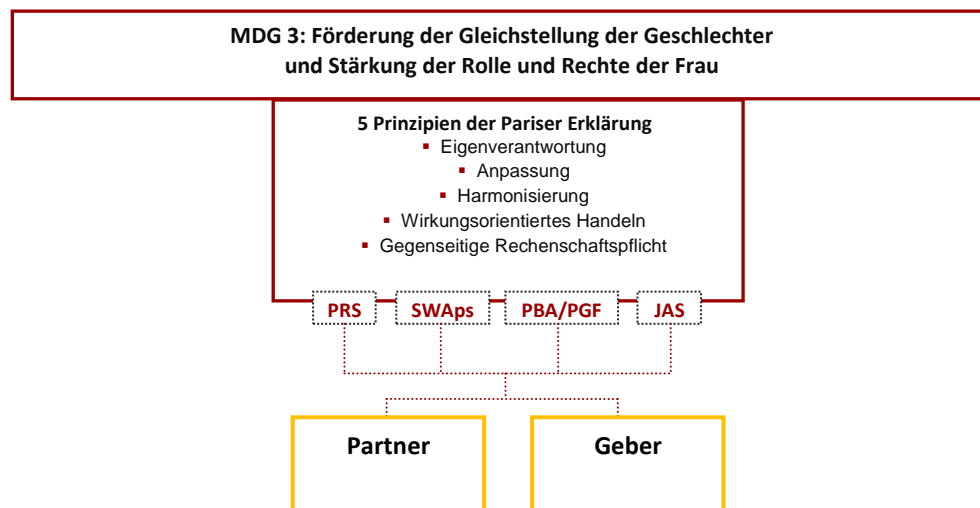


unterzogen. Die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit hat in der Accra Agenda for Action hohe Priorität².

3. Die zur Armutsbekämpfung (seit 1990er Jahre) konzipierten und nun die Umsetzung der MDGs unterstützenden **neuen EZ-Modalitäten** (new aid modalities), bestehend aus z.B. Poverty Reduction Strategies (PRS), Sector Wide Approaches (SWAps), Joint Assistance Strategy (JAS), Programmbasierten Ansätze (PBA)/ Programmorientierter Gemeinschaftsfinanzierung (PGF). Die PGF reißen sich in den übergeordneten Kontext von PBA ein und haben, angesichts eines zunehmenden Finanzvolumens, an Bedeutung gewonnen. Sie wirken insbesondere auf der Makro- und Sektor-ebene.

Im Gesamtzusammenhang ergibt sich folgende Konstellation zwischen MDGs, Pariser Erklärung und neuen EZ-Modalitäten:

Die Millenniumsentwicklungsziele: 1 – 8



Ziel unserer Arbeit ist, dass auf dem Fundament einer genderdifferenzierten Anwendung der Pariser Erklärung die ebenfalls genderdifferenziert angewandten neuen EZ-Modalitäten wirksam ineinander greifen. Über das Zusammenwirken von nationalen Makro- und Sektorprogrammen kann sich ein enormes Potential für Gleichberechtigung der Geschlechter, Empowerment von Frauen sowie für nationale Entwicklungen entfalten.

² Die Accra Agenda for Action findet sich auf der Webseite <http://www.accrahlf.net>



1. Einstiegsmatrix: Integration von Gender in neuen EZ-Modalitäten zur Zielerreichung von MDG 3

Diese Einstiegsmatrix bietet EZ-KollegInnen Ansatzpunkte für die Integration von Gender auf der Durchführungsebene:

MAKROPROGRAMME

Ziele	Aktivitäten	Zielgruppe	Begründung
Zielerreichung von MDG 3 auf der Basis der Pariser Erklärung und der Accra Agenda for Action	<ul style="list-style-type: none"> Gender in Politikdialog zwischen Gebern und Partnern einbringen Gender in Zielen von gemeinsamen Programmen in der Geberkoordination integrieren Festlegung von Rechenmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Regierungen Staatliche und nichtstaatliche GenderexpertInnen Andere DO/Geber VertreterInnen der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Internationale Vereinbarungen: <ul style="list-style-type: none"> CEDAW (1979), Aktionsplattform von Peking (1995) (Gender Mainstreaming und Empowerment) Millenniumserklärung (2000) Accra Agenda for Action (2008) Deutsche Vereinbarungen: <ul style="list-style-type: none"> Gleichberechtigungskonzept des BMZ (2001/05) BMZ-Genderaktionsplan (2009)
	<ul style="list-style-type: none"> Gender in Budgetverhandlungen integrieren Festlegung von Rechenmechanismen 	<ul style="list-style-type: none"> Finanzministerien Staatliche und nichtstaatliche GenderexpertInnen VertreterInnen der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Doha (Follow-up of Monterrey Consensus, 2008) BMZ Konzept zu PGF (2008)
	<ul style="list-style-type: none"> Förderung des öffentlichen Finanzmanagements (PFM) zu geschlechtergerechten Verteilungsmechanismen (Gender Responsive Public Management) 	<ul style="list-style-type: none"> Finanzministerien Staatliche und nichtstaatliche GenderexpertInnen VertreterInnen der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Doha (Follow-up of Monterrey Consensus, 2008) BMZ Konzept zu PGF (2008) BMZ-Genderaktionsplan (2009)
	<ul style="list-style-type: none"> Gegenseitiger Wissens- und Informationsaustausch mit staatlichen und nichtstaatlichen Frauengruppen, Frauenorganisationen, GenderexpertInnen 	<ul style="list-style-type: none"> VertreterInnen der Zivilgesellschaft GenderexpertInnen 	<ul style="list-style-type: none"> Accra Agenda for Action (2008)
Umsetzung einer genderdifferenzierten nationalen Armutsstrategie (PRS)	<ul style="list-style-type: none"> Entwicklung und Implementierung einer geschlechterdifferenzierten Armutsstrategie Trainings zu genderdifferenzierten Analysen, Statistiken, Monitoring und Evaluierung 	<ul style="list-style-type: none"> Nationale Regierungen Nationale StatistikexpertInnen/WissenschaftlerInnen Staatliche und nichtstaatliche GenderexpertInnen VertreterInnen der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Armutsbekämpfung (MDG1) Neue MDG-Vorgaben (2008) Accra Agenda for Action (2008)

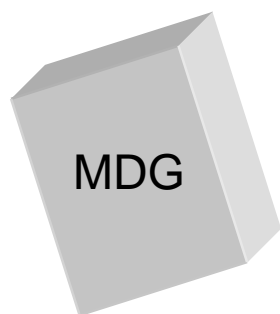
SEKTORPROGRAMME

Ziele	Aktivitäten	Zielgruppe	Begründung
Abbau von strukturellen Genderungleichheiten	<ul style="list-style-type: none"> Integration von Gender im sektorpolitischen Dialog Beratung und Begleitung von gendersensitiven Reformen in Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> Nationale SektorexpertInnen Staatliche und nichtstaatliche GenderexpertInnen 	<ul style="list-style-type: none"> CEDAW (1979) Aktionsplattform von Peking (1995) Millenniumserklärung (2000) Gleichberechtigungskonzept des BMZ (2001/05) BMZ-Genderaktionsplan (2009)
	<ul style="list-style-type: none"> Beratung sektoraler Budgethilfe als Gender Responsive Budgeting 	<ul style="list-style-type: none"> FinanzexpertInnen in Sektorministerien 	<ul style="list-style-type: none"> BMZ Konzept zu PGF(2008)
	<ul style="list-style-type: none"> Erarbeitung von und Trainings zu sektoralen genderdifferenzierten Analysen, Statistiken, Monitorings, Evaluierungen Formulierung von gendersensiblen Indikatoren 	<ul style="list-style-type: none"> Nationale StatistikexpertInnen Staatliche und nichtstaatliche GenderexpertInnen VertreterInnen der Zivilgesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Neue MDG-Vorgaben (2008) Accra Agenda for Action (2008)



2. Das Millenniumsentwicklungsziel 3 „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rechte und Rolle der Frau“

189 UN-Mitgliedstaaten verabschiedeten im Jahr 2000 die Millenniumserklärung. Damit bekannten sie sich verpflichtend zu einem supranationalen Abkommen und einem internationalen Orientierungsrahmen für EZ-Ziele. 2001 wurde vom UN-Generalsekretär die Roadmap für die Zielerreichung der MDGs bis 2015 erstellt. So ist die Förderung der gleichberechtigten Teilhabe von Frauen und Männern in allen Handlungsfeldern und -ebenen der EZ erklärtes Ziel des BMZ (2001/05). Es ist international anerkannt, dass die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern der Schlüssel für die Erreichung aller MDGs ist. Dies wurde auch in der Accra Agenda for Action festgehalten. Sie schreibt inzwischen verbindlich vor, dass die Berücksichtigung des Schlüsselthemas Geschlechtergleichberechtigung in allen Politikbereichen auf eine systematische und kohärente Weise eingebracht und adressiert werden muss.



Zahlreiche Publikationen (Human Development Report 2003; World Bank Action Plan 2006; BMZ/GTZ/UNIFEM 2008)³ weisen auf die Bedeutung der Einzelzielerreichung von MDG 3 hin, aber auch auf die zentrale Bedeutung dieser Einzelzielerreichung für alle anderen MDGs, welche die Sektoren Bildung, Umwelt, Wirtschaft/Arbeit und Gesundheit betreffen. In 7 von 8 MDGs sind Frauen entweder als Akteurinnen gefragt oder als Begünstigte benannt. Die seit Januar 2008 geltende offizielle MDG-Liste, nach welcher die Indikatoren nach Geschlecht, sowie nach Region (Stadt/ Land) aufgeschlüsselt werden, legt damit auch die Grundlage für ein geschlechterdifferenziertes Monitoring und die Messung von Wirkungen auf Frauen wie Männer im Rahmen aller 8 MDGs.

Fünf Fortschrittsindikatoren zur Messung von MDG 3 stehen zur Verfügung: 1. Verhältnis Mädchen und Jungen in der Primar-, Sekundär- und Tertiärausbildung, 3. Anteil an Frauen als Erwerbstätige im Nicht-Agrarsektor und 4. Sitzanteil von Frauen in nationalen Parlamenten.

Trotz internationaler Anerkennung weist der Umsetzungsgrad, der durch Messung der Fortschrittsindikatoren von MDG 3 deutlich wird, kaum nennenswerte positive Entwicklungen auf. Entwicklungen stagnieren auf niedrigem Niveau oder verlaufen sehr langsam:

³ UNDP, Human Development Report, 2003; World Bank, Gender Action Plan, Gender Equality as Smart Economics (2007-2010); BMZ/GTZ/UNIFEM, Gleichberechtigung der Geschlechter – der Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung, 2008 <http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/demokratie-rechtsstaat/10524.htm>



MDG3 ⁴	Primary Education		Secondary Education		Tertiary Education		Share of women in wage employment in the non-agricultural sector		Proportion of seats held by women in national parliaments	
	Ratio of girls to boys gross enrolment ratios		Ratio of girls to boys gross enrolment ratios		Ratio of girls to boys gross enrolment ratios		Percentage of employees in non-agricultural sector		Proportion of parliamentary seats occupied by women	
	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2000	2006	2002	2008
World	0.92	0.95	0.93	0.95	0.96	1.06	37.7	39.0	13.8	18.0
Developing Regions	0.92	0.94	0.90	0.94	0.78	0.93	No data	No data	12.1	16.5
Northern Africa	0.91	0.93	0.95	0.99	0.68	1.00	19.3	21.3	2.2	8.3
Sub-Saharan Africa	0.85	0.89	0.82 → 0.80		0.62	0.68	28.5 → 30.8		12.0	17.3
Latin America & the Caribbean	0.97	0.97	1.07	1.07	1.13	1.16	40.5	42.3	15.7	22.2
Eastern Asia	1.01 → 0.99		0.97	1.01	0.55 → 0.93		39.6	41.1	20.2 → 19.8	
Southern Asia	0.84 → 0.95		0.77 → 0.85		0.67	0.76	16.7	18.6	4.9 → 12.9	
South Eastern Asia	0.97	0.97	0.98	1.02	0.95	0.98	38.6 → 37.8		13.9	17.4
Western Asia	0.88	0.91	0.80	0.84	0.82	0.90	19.2	20.3	5.2	9.1
Oceania	0.90 → 0.89		0.91 → 0.88		0.68	0.86	35.8	36.4	2.4	2.5
CIS	0.99	0.99	1.00 → 0.97		1.21	1.29	50.4	51.4	8.6	13.9
CIS, Asia	0.99 → 0.98		0.97 → 0.96		0.90	1.07	46.2	47.9	8.8	13.9
CIS, Europe	0.99	1.00	1.02 → 0.98		1.27	1.33	51.2	52.2	8.4	13.9
Developed Countries	0.99	1.00	1.01 → 1.00		1.20	1.28	45.3	46.3	19.1	22.6

The Millennium Development Goals Report, 2008; <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/Stat%20Annex.pdf>

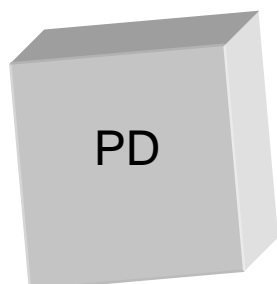
Die stärkste Entwicklung zur Zielerreichung von MDG3 bei der primären und sekundären Ausbildung von Mädchen ist in Südasien vorhanden, während Ostasien rasche Fortschritte in der tertiären Ausbildung verzeichnet. Auch wenn der Anteil an Frauen im nicht-landwirtschaftlichen Sektor weltweit nur gering zunimmt, so ist die höchste Zunahme in Sub-Sahara Afrika festzustellen. Südasien ist auch „Spitzenreiter“ beim Anstieg am Sitzanteil von Frauen im Parlament. Auf die zahlreichen Gründe, welche die Verwirklichung der Geschlechtergleichberechtigung behindern, kann hier nicht eingegangen werden. Eine Analyse für jedes einzelne MDG findet sich in der Broschüre *BMZ/GTZ/UNIFEM, Gleichberechtigung der Geschlechter – der Schlüssel zu nachhaltiger Entwicklung*⁵.

⁴ Die Farbskala bedeutet: Grün: Deutlicher Aufwärtstrend. Blau: Abwärtstrend.

⁵ <http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/demokratie-rechtsstaat/10524.htm>

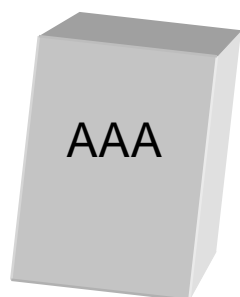


3. Die Pariser Erklärung (2005) und die Accra Agenda for Action (2008)



Die im Zuge des *Consensus on Financing for Development* (Montreux, 2002), der Erklärung des *Hochrangigen Forums über Harmonisierung von EZ* (Rom, 2003) und der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* (Paris, 2005) etablierte neue EZ-Architektur, bezieht die Regierungsebene, nationale Institutionen und Strukturen verstärkt in den eigenen Entwicklungsprozess ein. Die Prinzipien der Pariser Erklärung (2005) operationalisieren die sogenannten neuen Modalitäten (new aid modalities). So sind die Poverty Reduction Strategies (PRS) als nationale Gesamtstrategien von Bedeutung, Sector Wide-Approaches (SWAPs) als politische sektorale Reformprozesse, Joint Assistance Strategies (JAS) als geberübergreifende Gesamtstrategie und Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF) als ein Hebel für Reformen. Die fünf Prinzipien sind: Ownership, Alignment, Harmonisation, Managing for Development Results sowie Mutual Accountability. Jedes Prinzip stellt das Thema Gender vor neue Herausforderungen.

Eine Genderperspektive ist in der Pariser Erklärung nicht explizit verankert, sondern nur unter dem Abschnitt „Harmonisation“ im Zusammenhang mit anderen Querschnittsthemen aufgezählt (Absatz 42. „Ähnliche Harmonisierungsanstrengungen sind auch bei anderen Querschnittsaufgaben erforderlich z.B. in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter...“). Dies wurde in der Accra Agenda for Action wesentlich verbessert.



Die folgende Tabelle greift die 5 Prinzipien der Pariser Erklärung im Wortlaut auf und erweitert sie konzeptionell um ihre Genderrelevanz (gekürzte Form); ebenfalls sind die wesentlichen Punkte der Accra Agenda for Action mit Genderbezug aufgelistet. In ihrer Präambel wiederholt die Accra Agenda for Action nochmals die wesentlichen Entwicklungsziele, die sich die internationale Staatengemeinschaft gesetzt hat: Armutsbekämpfung und Zielerreichung der MDGs.



Pariser Erklärung

Gender Relevanz

Accra Agenda for Action

1. Eigenverantwortung (ownership)

Die Koordination von entwicklungsfördernden Initiativen liegt bei den Partnerländern selbst. Partner verpflichten sich zur Konzipierung und Umsetzung ihrer nationalen Entwicklungsstrategien; und zwar im Rahmen mit dem Dialog der Geber sowie bei der gleichzeitigen Förderung der Zivilgesellschaft und dem privaten Sektor. Geber verpflichten sich, die Rolle des Partnerlandes zu respektieren und dazu beizutragen, dessen Kapazitäten zu Wahrnehmung dieser Funktion zu stärken.

- Einbeziehung von staatlichen und nichtstaatlichen GenderexpertInnen in Politikdialog
- Einbeziehung von Frauen und Männern (aus Politik, Privatsektor, Zivilgesellschaft) als Verantwortliche für die strategische/operative Leitung von Initiativen, in Monitoring und Evaluierung.
- Förderung des öffentlichen Dialogs unter Einbeziehung von Frauenorganisationen, staatlichen und nichtstaatlichen, GenderexpertInnen.

- Die Partner- und Geberländer verpflichten sich, ihre Politiken und Programme so zu konzipieren und umzusetzen, dass sie mit internationalen Verpflichtungen zur Geschlechtergerechtigkeit, zu den Menschenrechten und zur ökologischen Nachhaltigkeit übereinstimmen (Punkt 13 c).

2. Anpassung an die Struktur der Partner (alignment)

Geber verpflichten sich die Umsetzung der Strategien zu unterstützen (Länderstrategien, Politikdialog, EZ-Programme). Geber stützen sich auf gefestigtes Ländersystem. Partnerländer verpflichten sich auf diagnostisches Verfahren. Auch Kapazitätenaufbau in Institutionen und Prozeduren.

- Verknüpfung von und Koordination mit vorhandenen nationalen, regionalen, lokalen Genderstrategien, -politiken und -kapazitäten.
- Partizipationsfördernde Maßnahmen auf politischer Ebene: Einbeziehung von Frauen auf Parlamentebene/ lokaler Ebene in strategische/finanzielle Entscheidungsprozesse.
- Förderung von Gender Responsive Public Management

- Geschlechtergleichberechtigung, Respektierung der Menschenrechte und ökologische Sicherheit sind die Schlüssel, um das Leben von armen Frauen, Männern und Kindern langfristig zu verbessern. Diese Schlüsselthemen müssen in allen Politikbereichen auf eine systematische und kohärente Weise eingebracht und adressiert werden (Punkt 3).

Stärkung der Kapazitäten des öffentlichen Finanzmanagements.
Stärkung der nationalen Beschaffungssysteme.

3. Harmonisierung (harmonisation)

Geber treffen gemeinsame Vorkehrungen und vereinfachen ihre Verfahren bzgl. Komplementarität und effektiveren Arbeitsteilung. Förderung einer kooperativen Einstellung. Stärkung der Wirksamkeit in fragilen Staaten. Nutzung und Förderung gemeinsamer Analysen.

- Geber integrieren Gender in ihre Programme sowie in Monitoring und Evaluierung.

42. Harmonisierung schliesst Querschnittsthemen wie Gender Equality mit ein.

4. Wirkungsorientiertes Handeln (managing for development results)

Partnerländer verpflichten sich nationale Entwicklungsstrategien in die jährliche/mehrfährliche Haushaltsplanung einzubinden.

- Entwicklung von genderdifferenzierten/-spezifischen Indikatoren, Monitoringsystemen und Evaluierungstools.
- Förderung von sex-disaggregierten Daten in nationalen (Haushalts-)Statistiken.
- Einbeziehung von Frauen und Männer in Monitoring und Evaluierungen (sowohl Frauen als auch Männer führen Erhebungen partizipativ durch).

- Vor dem Hintergrund der Verantwortlichkeit für Entwicklungsergebnisse, verpflichten sich die Partnerländer, die Qualität ihrer Entwicklungspolitik und Maßnahmen durch eine Datenbasis zu verbessern, die nach Geschlecht, Region und sozio-ökonomischen Status aufgeschlüsselt ist (Punkt 23)

Geber verpflichten sich die Programmgestaltung mit Wirkungen zu verknüpfen. Ergebnisorientierter Rahmen für ein partizipatives Verfahren.

5. Gegenseitige Rechenschaftspflicht (mutual accountability)

Gegenseitige Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Verwendung von EZ-Mittel und auf die Ergebnisse. Stärkung von Parlamenten und Partizipation. Beide überprüfen die Erfolge bei der Umsetzung der Paris Deklaration.

- Geber und Partnerregierungen legen gemeinsam Rechenschaftspflicht für Geschlechtergleichberechtigung fest.
- Partizipation von Frauen und Männern in politischen Prozessen (z.B. Parlamente) in Evaluierung & Audits.

- Unter dem Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht, auch gegenüber Parlamenten und Bürger/-innen, sollen von Partner- und Geberländern implementierte Entwicklungsmaßnahmen einen positiven Einfluss auf diejenigen Gruppen der Gesellschaft ausüben, die am verwundbarsten sind (Punkt 10,11).



4. Neue EZ-EZ-Modalitäten (new aid modalities)

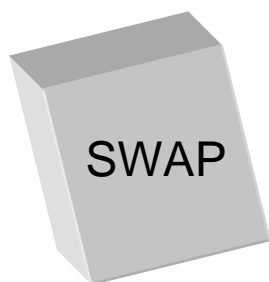
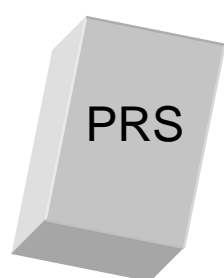
Basierend auf der Verpflichtung zu den Millenniumsentwicklungszielen und zur Pariser Erklärung, unterstützen verschiedene EZ-Modalitäten auf der Geber- und Partnerseite die Umsetzung der MDGs. Der neu-gesteckte Rahmen der new aid modalities bietet Chancen zur Stärkung des Themas Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern, indem das Thema Eingang in politische Strategiepapiere, in Sektorstrategien und in die zunehmend wichtiger werdenden Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF) findet.

- **Poverty Reduction Strategies (PRS)**

Evaluierungen und Studien von OECD/DAC (2006), UNIFEM (2006, 2007, 2008) und aus dem wissenschaftlichen Kontext⁶ zeigen, dass zahlreiche **Poverty Reduction Strategies (PRS)** als nationale Entwicklungsprogramme zur Armutsbekämpfung weitestgehend genderblind sind bzw. das Thema Gender nur marginal einbringen. Eine Integration von Gender ist tendenziell in den Sektoren Gesundheit und Ausbildung festzustellen. Es wird immer wieder betont, dass mit dem Argument des Ownership auf der Geberseite das Risiko einhergeht, eine Genderperspektive in PRS zu vernachlässigen. Dem ist zu entgegen, dass im Anschluss an internationale Konventionen (CEDAW; Aktionsplattform von Peking, MDGs) auf nationaler Ebene eigene verbindliche Genderpolitiken, -ziele, -strategien, -programme und -strukturen formuliert wurden, an welchen Geber sich ausrichten sollten (alignment). Die Geberländer sollten untereinander und in Absprache mit Frauenorganisationen und GenderexpertInnen sowie den Regierungen thematische Schwerpunkte (z.B. zu Economic Empowerment und Gender Mainstreaming im Rahmen von Wirtschaftsreformen) festlegen.

- **Sector-Wide Approaches (SWAps)**

Sector-Wide Approaches (SWAps) konzentrieren sich auf einen bestimmten Sektor (Bildung, Wasser/Abwasser, Gesundheit, Landwirtschaft) bzw. auf ein thematisches Gebiet unter der Anwendung eines gemeinsamen Umsetzungsverfahrens (TZ-Programm- und Budgetverfahren) und kohärenten Politikrahmens. SWAps bilden den gemeinsamen politischen Rahmen auf Sektorebene ab. Ein SWAp-Beitrag kann durch unterschiedliche Finanzierungsformen erfolgen, sei es als sektorbezogene Budgethilfe (Gebermittel fließen in den allgemeinen Haushalt), als Korbfinanzierung (Geber finanzieren gemeinsam den Ausgabenplan bei der Umsetz-



⁶ OECD/DAC, Paris Declaration Commitments and Implications for Gender Equality and Women's Empowerment. OECD/DAC, Paris, 2006; UNIFEM, Promoting Gender Equality in New Aid Modalities and Partnerships: Experiences from Africa. UNIFEM, New York, 2006; UNIFEM, Capacity Development for Promoting Gender Equality in the Aid Effectiveness Agenda. UNIFEM, New York, 2007; UNIFEM, Gender Equality for Development Effectiveness. UNIFEM, New York, 2008



ung) oder in der Form der FZ/TZ-Parallelförderung (Geber führen den sektorpolitischen Dialog mit der Regierung gemeinsam; konkrete Leistung wird in Form von Vorhaben erbracht). Die Integration einer Genderdimension in die spezifische sektorale und sektorübergreifende Planung bieten immenses Potential für Gleichberechtigung und Empowerment von Frauen sowie für Entwicklungsdynamiken im weitesten Sinne.

▪ **Programmbasierte Ansätze (PBA) / Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung (PGF)**

Programmbasierte Ansätze⁷ bezeichnen die Integration der Beiträge der verschiedenen Geber- und Durchführungsorganisationen in die nationalen, sektoralen und regionalen Programme der Partnerländern. Sie zeichnen sich durch vier Merkmale aus:

1. Steuerung durch das Gastland;
2. Einheitlicher Programm- und Budgetrahmen;
3. Geberkoordination und Harmonisierung sowie
4. zunehmende Anwendung lokaler Verfahren.

Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF)

sind spezifische Finanzierungsformen der EZ. Es wird zwischen Korbfinanzierung (Basket Funding) und Budgetfinanzierung (Budget Funding) unterschieden. Im Gegensatz zur Korbfinanzierung, fließt Budgethilfe direkt in das nationale Budget ein. Jedoch wird Budgethilfe vorwiegend an reformdynamische Länder mit geringen Risiken (politische, treuhänderische Risiken) geleistet; alternativ steht die Korbfinanzierung zur Auswahl.

Das BMZ (2008)⁸ verfolgt einen komplementären Ansatz zwischen Budgethilfe auf Makroebene (allgemeine Budgethilfe) und auf Sektorebene (sektorale Budgethilfe). Die Aushandlungen über allgemeine bzw. sektorale Budgethilfen finden auf den Ebenen des nationalen Politikdialogs bzw. des Sektordialogs statt. Im Zuge der Pariser Erklärung nahm der Stellenwert von Budgethilfe zu. Dies spiegelt sich im Gesamtvolumen der Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung wieder, welches 2008 bei inzwischen 400 Mio. liegt, nachdem für 2007 nur etwas mehr als die Hälfte dessen, nämlich 250 Mio. Euro ausgegeben wurden⁹. Ein Vorteil wird darin gesehen, dass die Budgethilfe über nationale Systeme und Strukturen des Partnerlandes verläuft. Dadurch werden auch Parallel- und Doppelstrukturen vermieden und Kapazitäten auf nationaler Ebene



⁷ Die Pariser Erklärung gibt vor, dass bis 2010 66% aller Entwicklungsvorhaben als PBA abgewickelt werden müssen.

⁸ www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzepte146.pdf

⁹ www.bmz.de (19.02.2008)



aufgebaut. Gemeinschaftliche Finanzierung findet vor dem Hintergrund national entwickelter und verantworteter sektoraler, sektorübergreifender oder makroökonomischer Reformprogramme des Partnerlandes statt.

Das BMZ verfolgt bei der Mitwirkung an PGF in zwei Zielen (1,3) explizit die Förderung der Gleichberechtigung (BMZ, 2008:9):

- 1. Finanzierungsziel:** Mit PGF werden Programme auf Sektor- und Makroebene finanziert, die für die Erreichung der Millenniumsziele von Bedeutung sind. Das Volumen von PGF orientiert sich an den Poverty Reduction Strategies (PRS) der Partnerländer.
- 2. Effektivitäts- und Effizienzziel:** Über Budgethilfe und durch die konsequente Anwendung der Prinzipien der Pariser Erklärung, findet eine bessere Einbettung der Geberbeiträge in nationale Strategien/Programme (alignment) statt und erhöht die Wirkung der bi- und multilateralen EZ. Durch geringere Transaktionskosten können Effektivität und Effizienz von EZ erhöht werden.
- 3. Governance-Ziele:** Die deutsche EZ fördert über PGF Reformprozesse des Partnerlandes (öffentliche Verwaltung, öffentliches Finanzmanagement) und unterstützt nachhaltige Strukturen hinsichtlich der Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber Parlamenten und Zivilgesellschaft. Budgethilfe ist somit auch ein Hebel, um im politischen Dialog die Gleichberechtigung zu fördern.

Die vom BMZ forcierte Strategie für Budgetfinanzierung verlangt die Förderung eines leistungsfähigen öffentlichen Finanzmanagements (PFM), das die Fähigkeiten des Partnerlandes widerspiegelt, öffentliche Ressourcen nicht nur transparent, zweckgemäß und rechenschaftspflichtig, sondern neuerdings auch geschlechtergerecht umzusetzen (BMZ, 2008:11).

Das Konzept des BMZ zur Programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung sieht für alle Länder vor, dass die Budgethilfe die Partizipation und das Empowerment „insbesondere von Frauen und jungen Menschen“ im Hinblick auf Ownership stärken soll (2008:21). Im Querschnittsprofil wird die Berücksichtigung von Governance- und Genderkriterien explizit verlangt.

Von PGF wird eine Hebelwirkung für Reformen erwartet. PGF verbinden nicht nur die nationalen Poverty Reduction Strategies (PRS) mit den Prinzipien der Pariser Erklärung, sondern wirken auch auf nationale politische Reformprozesse ein, sei es in Hinblick auf Good Governance durch den Abbau von hierarchischen Governancestrukturen, durch die Stärkung von Frauenrechten, durch Transparenz oder Rechenschaftspflicht. Dieses Bündel an Reformen betrifft u.a. den Finanzsektor, also den Bereich, der für die Ressourcenverteilungen in den anderen Sektoren zuständig ist. In der Praxis geht es um die gesellschaftspolitisch zentralen Mechanis-

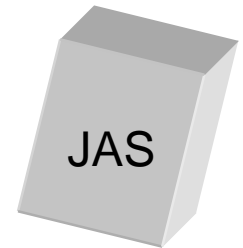


men im Hinblick auf die Verteilung von Ressourcen, von (politischer) Mitbestimmung und der Aushandlung von neuen Machtverhältnissen. Für die gleichberechtigte Beteiligung an Entwicklung und deren Nutzen sind diese Mechanismen mitentscheidend.

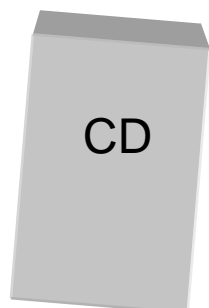
- **Joint Assistance Strategy (JAS)**

Eine Joint Assistance Strategy ist eine von Gebern/Durchführungsorganisationen und in Abstimmung mit den Partnerregierungen sowie - in wünschenswerter Weise - mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gemeinsam entwickelte Gesamtstrategie, welche sich kennzeichnet durch: Anknüpfung an die nationale Armutsbekämpfungsstrategie in den Partnerländern; gemeinsam aufeinander abgestimmter harmonisierter Rahmen und gemeinsamer Budgetrahmen (multi-donor budget support) für sektorübergreifende Vorhaben. Für jedes Vorhaben übernimmt ein Geber/eine Durchführungsorganisation alleine oder als Konsortium die Leitung. Damit ist eine klare Arbeitsteilung unter den Gebern/ Durchführungsorganisationen vorgegeben, welche die Fragmentierung früherer Einzelvorhaben aufhebt.

Ein gutes Pilotbeispiel für Geberharmonisierung und die Umsetzung der Pariser Erklärung ist die JAS von Ghana (2007-2010)¹⁰. Women's Empowerment wird explizit von einem Konsortium, bestehend aus 12 bi- und multilateralen Organisationen gefördert. Gender ist ebenfalls Querschnittsthema in anderen Sektoren. Die Ergebnisse der JAS, welche die Makroprozesse mit Sektorenprozessen eng verbindet und beispielhaft für Geberharmonisierung ist, sind noch abzuwarten.



¹⁰ http://www.accra.diplo.de/Vertretung/accra/de/05/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/gjasDatei_property=Daten.pdf



5. Die Rolle der TZ zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter

Um zur Ausgangsfrage dieses Papiers zurückzukommen Was hat die neue EZ-Architektur mit Gender zu tun?

Sehr viel. Theoretisch können Frauen von den Zielsetzungen der Pariser Erklärung und der Accra Agenda for Action genauso profitieren wie Männer. Dies ist jedoch bedingt durch strukturelle Benachteiligungen von Frauen nicht automatisch so. Damit Frauen aktiv an Entwicklungsprozessen teilhaben und Nutzen daraus ziehen können, bedarf es ihrer Teilnahme an Reformprozessen. Auch wenn die Prinzipien der Pariser Erklärung und die neuen EZ-Modalitäten primär über die nationale Ebene verlaufen, so greifen die Reformprozesse - seien sie politisch, administrativ, finanztechnisch oder sektorspezifisch (z.B. Wirtschaft, Gesundheit) - direkt in die Lebensverhältnisse von Frauen und Männern ein. Sie regulieren den Zugang zu Gesundheit, Wasser, Land und Bildung etc. Daher gilt es eine Auslotung von Prinzipien und Prozessen vorzunehmen, die sich stärker am Verhältnis zwischen Frauen und Männern und an deren gleichberechtigten Nutzen von Entwicklung ausrichten.

TZ-Vorhaben übernehmen damit folgende Rolle:

1. Förderung von Good Governance durch den Einbezug von Gender als Schlüsselthema;
2. Förderung der Gleichberechtigung in politischen Reformprozessen;
3. Förderung der Gleichberechtigung in Sektoren durch den Abbau struktureller Ungleichheiten (z.B. beim Zugang zu Ressourcen und Dienstleistungen);
4. Förderung von geschlechtergerechten Haushalten und Verfahren (Gender Responsive Budgeting);
5. Capacity Development (wie z.B. im Bereich genderdifferenzierte Analysen, Statistiken, Monitoring, Evaluierung).



6. Nachhaltige Integration von Gender

Um das Thema Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern erfolgreich integrieren und nachhalten zu können, bedarf es auch Maßnahmen in den jeweiligen Länderbüros der GTZ. Vor Ort muss das Schlüsselthema Gender in die eigenen organisatorischen Strukturen integriert werden, damit nachfrageorientiert angeboten werden kann. Folgende Mechanismen können von allen Länderbüros implementiert werden, um wirksam zu sein¹¹:

- Politischer Wille: Das Thema Geschlechtergerechtigkeit wird gesetzt und entsprechend kommuniziert.
- Aneignung von Genderkompetenzen: Durchführung von Trainings für MitarbeiterInnen wie „Capacity Development for Gender Mainstreaming & Empowerment“.
- Strukturen: Rechenschaftsmechanismen einführen, dh. Gender nachhalten, Verbindlichkeiten und Zuständigkeiten festlegen sowie Leistungen benennen.
- Organisationskultur: Verhalten, Normen, Gewohnheiten im Arbeitsprozess durchleuchten und ein gleichberechtigungsförderndes Umfeld (re-)organisieren.

Diese auf einem Change Management basierenden Veränderungsprozesse ermöglichen, dass das Thema Gender langfristig und wirksam in den Durchführungsorganisationen vor Ort verankert wird und bleibt. Angesichts der hohen Fluktuation von MitarbeiterInnen ist dies auch Teil eines systemischen Wissensmanagements, wodurch Wissen über Genderprozesse und Maßnahmen konsistent eingebracht werden kann.

¹¹ Es gibt keinen einheitlichen Integrationsgrad von Gender in den Länderbüros. Die genannten Schritte sind als Anregungen, Anstöße oder auch als Bestätigungen zu verstehen,

Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn/Deutschland
T +49 61 96 79-0
F +49 61 96 79-11 15
E info@gtz.de



