

Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten

Brüntrup-Seidemann, Sabine; Gantner, Verena; Heucher, Angela

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Brüntrup-Seidemann, S., Gantner, V., & Heucher, A. (2021). *Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten*. (DEval Policy Brief, 5/2021). Bonn: Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-77367-1>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

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

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

FÖRDERUNG DER GLEICHBERECHTIGUNG DER GESCHLECHTER IN POST-KONFLIKT-KONTEXTEN

Zusammenfassung

Gleichberechtigung der Geschlechter (SDG 5) und Friedensförderung (SDG 16) sind zentrale Aspekte einer nachhaltigen globalen Entwicklung. Die Erreichung beider Ziele stellt die Weltgemeinschaft jedoch vor fortwährende Herausforderungen, da die Verwirklichung der Geschlechtergleichstellung nur langsam voranschreitet, während die Zahl der Konflikte in den vergangenen Jahren zugenommen hat. Dabei zeigt sich gerade in Post-Konflikt-Kontexten, wie verwoben beide Ziele sind: Es ist nicht möglich, Gleichberechtigung zu fördern, ohne die genderspezifischen Implikationen eines Konflikts zu berücksichtigen; Frieden kann nur nachhaltig und inklusiv sein, wenn die Genderdimension bedacht wird.

Gender-Mainstreaming, also die Integration einer Geschlechterperspektive in alle entwicklungspolitischen Strategien und Vorhaben, soll es der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ermöglichen, diese kontextspezifischen Genderaspekte durchgehend zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit Gender-Mainstreaming in der deutschen EZ dazu führt, dass in Post-Konflikt-Kontexten Aktivitäten durchgeführt werden, die zur Gleichberechtigung der Geschlechter beitragen und damit auch auf friedliche und inklusive Gesellschaften hinwirken. Dies wurde in einer DEval-Evaluierung anhand von 47 Vorhaben der deutschen staatlichen EZ in elf Post-Konflikt-Kontexten untersucht.

Ergebnis der Evaluierung ist, dass mit den vorgegebenen Verfahren zum Gender-Mainstreaming grundsätzlich die Umsetzung von Vorhaben zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten möglich ist und auch relevante Wirkungen erzielt werden können. Allerdings werden die Verfahren in der Praxis selten so genutzt, dass die Förderung der Geschlechtergleichstellung konsequent in den Vorhaben verankert ist. Ihr

Potenzial wird somit nicht ausreichend systematisch ausgeschöpft.

Die Evaluierung empfiehlt deshalb:

- Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sollte die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten und die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ auf strategischer Ebene verankern und diese Ziele auch in seinen Länderstrategien abbilden.
- Die Durchführungsorganisationen sollten eine kohärente Verankerung der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Vorhaben, die dies als Haupt- oder Nebenziel verfolgen, sicherstellen und mit aussagekräftigen Genderindikatoren unterlegen.
- Das BMZ und die Durchführungsorganisationen sollten im Rahmen eines Fortbildungskonzepts (möglichst) verpflichtende Weiterbildungen zum Gender-Konflikt-Nexus¹ anbieten.

Ziele der deutschen EZ

Es gibt sowohl normative als auch instrumentelle Gründe, den Gender-Konflikt-Nexus und daraus resultierende gender- und konfliktspezifische praktische Bedürfnisse und strategische Interessen von Frauen und Männern in die Planung und die Durchführung von EZ-Vorhaben in Post-Konflikt-Kontexten einzubeziehen. Zum einen bilden die Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats (United Nations Security Council, 2000) sowie weitere multilaterale Vereinbarungen und nationale Selbstverpflichtungen den normativen Bezugsrahmen der deutschen EZ. Zum anderen geht die politische Teilhabe von Frauen nach einer Verhandlungslösung mit einem länger andauernden Frieden einher (Shair-Rosenfeld und Wood, 2017). Dies verdeutlicht auch die Relevanz eines gendersensiblen Vorgehens in der Friedensförderung und der Konfliktprävention für den Erfolg von EZ-Maßnahmen. Wenn

¹ Dieser Begriff verweist auf den Umstand, dass Konflikterfahrungen je nach Geschlecht variieren. Der Gender-Konflikt-Nexus ist insoweit von Bedeutung für die deutsche EZ, als diese mit den aus den spezifischen Konflikterfahrungen resultierenden je unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen der Geschlechter angemessen umgehen sollte.

Gesellschaften ihre jüngere konfliktbezogene Vergangenheit aufarbeiten, ihr zukünftiges Zusammenleben und die dafür geltenden Spielregeln aushandeln, neue Institutionen aufbauen und bestehende verändern, besteht die Möglichkeit, Geschlechtergerechtigkeit stärker in diese Prozesse einzubringen. Die EZ kann mithelfen, dass dieses *window of opportunity* für gesellschaftlichen Wandel genutzt wird.

Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats: Die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat im Jahr 2000 die UN-Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit einstimmig verabschiedet. In der Resolution und ihren Folge-resolutionen wird gefordert, dass die Teilhabe von Frauen an allen Friedens- und Sicherheitsprozessen gestärkt wird und umfassende Maßnahmen gegen sexualisierte und genderbasierte Gewalt in Konflikten getroffen werden. Deutschland hat seit 2012 drei Nationale Aktionspläne (NAPs) ausgearbeitet, um die Resolution umzusetzen. Der dritte NAP 2021–2024 wurde im Februar 2021 verabschiedet.

Gender-Mainstreaming, das heißt die Integration einer Geschlechterperspektive in alle entwicklungspolitischen Strategien und Vorhaben, ist in der deutschen EZ in einem Prozess formalisiert und Teil des dreigleisigen Ansatzes des BMZ zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter (zusammen mit spezifischen Unterstützungsmaßnahmen und entwicklungspolitischem Politikdialog). Ziel ist es, die unterschiedlichen Lebenssituationen, Bedürfnisse und Interessen aller Geschlechter zu einem integralen Bestandteil deutscher EZ zu machen. So soll die Gleichberechtigung der Geschlechter gestärkt, aber auch andere entwicklungspolitische Zielsetzungen besser erreicht werden.

Evaluierung

In der Evaluierung wurde untersucht, inwieweit der Prozess des Gender-Mainstreamings in der deutschen bilateralen staatlichen EZ dazu führt, dass Aktivitäten geplant und realisiert werden, die zur Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten beitragen. Hierfür wurden zwei Dimensionen betrachtet:

1. die Prozessdimension, das heißt die Ebene der Planung und der Aktivitäten
2. die Outcome-Dimension, das heißt die Ebene der Projektwirkungen

Der gewählte theoriebasierte Evaluierungsansatz erlaubt einen Abgleich zwischen den konzeptionell-theoretischen Annahmen über das Funktionieren des Gender-Mainstreaming-Prozesses und der praktischen Umsetzung von Gender-Mainstreaming in der EZ sowie den erreichten Wirkungen. Im Rahmen eines Multimethoden-Designs wurden Strategie- und Verfahrensdokumente analysiert, 47 Vorhaben in elf Post-Konflikt-Ländern (Äthiopien, Burundi, Georgien, Kolumbien, Liberia, Nepal, Pakistan, Ruanda, Sri Lanka, Uganda und Ukraine) untersucht und Fallstudien in vier Ländern (Kolumbien, Liberia, Pakistan und Sri Lanka) durchgeführt.

Gender-Mainstreaming-Prozess: prinzipiell geeignet, aber nur teils erfolgreich

Die Evaluierung kommt zu dem Ergebnis, dass die bestehenden Verfahren zum Gender-Mainstreaming grundsätzlich geeignet sind, die Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten zu fördern. Untersuchungen auf der Outcome-Ebene zeigen, dass beispielsweise in den Bereichen „Traumabewältigung“ und „Einkommenssteigerung“ einzelne Vorhaben relevante Wirkungen erzielen, die neben der Befriedigung praktischer Bedürfnisse zum Empowerment von Frauen und zur Veränderung von Geschlechterrollen beitragen.

Allerdings werden die Verfahren und die Analysetools selten so genutzt, dass der Gender-Konflikt-Nexus konsequent in den Vorhaben verankert ist. Dies zeigt sich bei deren Konzeption, bei der Formulierung von Indikatoren sowie in der Erhebung von genderdisaggregierten Daten. Das Potenzial der Vorhaben wird folglich nicht ausreichend systematisch ausgeschöpft. Es besteht eine Lücke zwischen den Absichtserklärungen und den Verpflichtungen des BMZ einerseits und der tatsächlichen Umsetzung in den EZ-Vorhaben andererseits.

Wissen und Kompetenzen als wichtige Faktoren

Der Erfolg von Gender-Mainstreaming wird von den organisationalen Faktoren „Individuen“, „Institutionalisierung“, „Ressourcen“ und „Genderklima in der Organisation“ beeinflusst. In der Gesamtschau stellen sich die Gender-Konflikt-Kompetenz der Mitarbeitenden, insbesondere der Führungskräfte, und die Verfügbarkeit von Ressourcen als die wichtigsten Faktoren für erfolgreiches Gender-Mainstreaming heraus. Bei höherer Gender-Konflikt-Kompetenz ist das Engagement größer, Gender in den Vorhaben konsequent zu verankern und spezifische Themenfelder zu bearbeiten.

Abbildung 1: Organisationale Einflussfaktoren auf erfolgreiches Gender-Mainstreaming

Quelle: eigene Darstellung.

Die Gender-Konflikt-Kompetenz bei den Mitarbeitenden von BMZ und Durchführungsorganisationen wird als heterogen beurteilt. Das zur Thematik „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“ weltweit bei unterschiedlichen Gebern, Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen existierende Wissen und die entsprechend vorhandenen Erfahrungen sind allerdings für sie nicht leicht zugänglich. Dies hat zur Folge, dass bei der Planung und der Umsetzung von Vorhaben nicht vollumfänglich davon profitiert werden kann.

Gender-Konflikt-Kompetenz der Partner vor Ort ist essenziell

Die Organisationen und die Institutionen in den Partnerländern, mit denen die Vorhaben zusammenarbeiten, spielen eine wichtige Rolle für die Planung und die Umsetzung von Aktivitäten. Zum einen haben sie häufig den unmittelbaren Kontakt zu den Zielgruppen. Zum anderen sind Geschlechterrollen und -normen sowie Machtbeziehungen zwischen Frauen und Männern auch in den Institutionen und den Organisationen in den Partnerländern verankert. Im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Vorhaben ist es deshalb wichtig, dass Partner die Zielsetzungen des Gender-Mainstreamings mittragen.

Empfehlungen

Um zu gewährleisten, dass Vorhaben in Post-Konflikt-Kontexten zur Gleichberechtigung der Geschlechter beitragen, gibt die Evaluierung Empfehlungen (a) zur Steuerung durch das BMZ, insbesondere im Rahmen der Strategieformulierung und der Portfoliosteuerung, (b) zu Strukturen und zum Prozess der Planung und Durchführung von Vorhaben sowie (c) zu Wissen und Kompetenzen:

- Das BMZ sollte im Zuge des Reformprozesses „BMZ 2030“ auf strategischer Ebene beim Kernthema „Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt“ sowie in den Qualitätsmerkmalen „Konfliktsensibilität“ und „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten und die Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ verankern.
- Das BMZ sollte in den Länderstrategien als verbindlichen Grundlagen für die Programmgestaltung die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter verankern und auf der Basis von landesweiten Genderanalysen mit Zielen und Indikatoren hinterlegen. Die Beauftragung eines Vorhabens, das Gleichberechtigung der Geschlechter und Friedensförderung

parallel als Hauptziele verfolgt, sollte in diesen Kontexten immer geprüft werden.

- Die Durchführungsorganisationen sollten eine kohärente Verankerung der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in allen Abschnitten des Modulvorschlags von Vorhaben, die Gleichberechtigung als Haupt- oder Nebenziel verfolgen, sicherstellen und mit einem oder mehreren aussagekräftigen Genderindikatoren unterlegen.
- Die Durchführungsorganisationen sollten die Gender-Konflikt-Kompetenz als ein Kriterium bei der Auswahl der Implementierungspartner bei zielgruppennahen Vorhaben in Post-Konflikt-Kontexten anlegen. Falls es keine Implementierungspartner mit einer solchen Kompetenz gibt, sollten die

Durchführungsorganisationen Möglichkeiten zum Auf- und Ausbau dieser Kompetenzen anbieten.

- Das BMZ und die Durchführungsorganisationen sollten im Rahmen eines Fortbildungskonzepts für das Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ (möglichst) verpflichtende Weiterbildungen anbieten, die anwendungsorientierte Hinweise zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten vermitteln.
- Das BMZ (eventuell in Kooperation mit der EU Gender Expert Group) sollte ein anwendungsorientiertes Forschungsprojekt beauftragen, um Wissen und Erfahrungen zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten aufzubereiten.

Literatur

Brüntrup-Seidemann, S. et. al. (2021), *Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Shair-Rosenfield, S. und R. M. Wood (2017), „Governing Well After War: How Improving Female Representation Prolongs Post-conflict Peace“, *The Journal of Politics*, Vol. 79, Nr. 3, S. 995–1009.

United Nations Security Council (2000), „Security Council Resolution 1325“, *Resolution*, Nr. S/RES/1325 (2000), United Nations Security Council, New York.



**Dr. Sabine
Brüntrup-Seidemann**
Teamleiterin



Verena Gantner
Evaluatorin



Dr. Angela Heucher
Evaluatorin

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und Ergebnisse der Entwicklungszusammenarbeit transparenter zu machen.