

MÄDCHENBERICHT 2021

**BESSER
GLEICH:**

**UPDATE FÜR DIE AUßEN-
UND ENTWICKLUNGSPOLITIK**



**GIRLS
GET EQUAL**

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Der internationale Rahmen für eine gleichstellungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	9
3. Konzeptionelle Kriterien: gendertransformative Grundsätze	12
4. Gleichstellungsansätze in der Entwicklungszusammenarbeit	16
4.1. Genderansatz und Gleichstellungsstrategie in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	16
4.2. Mädchen und junge Frauen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	19
4.3. Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit	22
4.4. Zusammenfassung	25
5. Gleichstellungsansätze in der humanitären Hilfe	26
5.1. Genderansatz und Gleichstellungsstrategie in der deutschen humanitären Hilfe	27
5.2. Empfehlungen für die humanitäre Hilfe	31
5.3. Zusammenfassung	33
6. Finanzielle Mittel für Gleichstellungsansätze	34
6.1. Finanzielle Mittel für Maßnahmen mit Gleichstellungsorientierung	34
6.2. Finanzielle Mittel für die Förderung von Mädchen und jungen Frauen	36
6.3. Empfehlungen zur Finanzierung	37
7. Zusammenfassung der Empfehlungen	38
8. Anhang: Literatur- und Dokumentenverzeichnis	40
8.1. Liste der ausgewerteten Dokumente	40
8.2. Literatur	41

ZUSAMMENFASSUNG

Nach Schätzungen des Weltwirtschaftsforums wird es noch etwa 100 Jahre dauern, bis weltweit Gleichstellung von Frauen und Männern erreicht ist.¹ Die COVID-19-Pandemie wird diese Entwicklung aller Voraussicht nach weiter verzögern, wenn sie nicht sogar bewirkt, dass Fortschritte der vergangenen Jahre wieder umgekehrt werden. So wird geschätzt, dass durch die Schulschließungen 11 Millionen mehr Mädchen weltweit nicht mehr an die Schulen zurückkehren könnten, mit verheerenden Auswirkungen auf ihre Zukunft.² Auch in anderen Bereichen birgt die COVID-19-Pandemie die Gefahr, dass bestehende Geschlechterungleichheiten wieder verschärft werden.

Um diesen Entwicklungen entgegenzutreten, ist es aus der Sicht von Plan International notwendig, dass die deutsche humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen ihrer Außen- und Entwicklungspolitik einen dezidiert gendertransformativen Ansatz verfolgt. Hierbei gilt es grundsätzliche Fragen nach der Verteilung von Ressourcen und Macht zu stellen und gemeinsam mit Mädchen und Frauen in all ihrer Diversität darauf hinzuwirken, Geschlechtergerechtigkeit weltweit zu erreichen. Die Bundesregierung hat sich durch internationale Abkommen, wie der Konvention zur Beendigung aller Formen von Diskriminierung gegenüber Frauen (CEDAW), dazu verpflichtet, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu erreichen. Dies gilt auch für die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe und wurde mit der Agenda 2030 noch einmal bestärkt. Als Vorbilder gehen Staaten wie Schweden, Kanada oder Frankreich bereits mit einem feministischen Ansatz in ihrer Außen- und Entwicklungspolitik voran.

Dieser Mädchenbericht untersucht, inwieweit Geschlechtergleichstellung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe verankert ist. Dabei wird der Genderansatz, also das grundlegende Verständnis von Gender und Geschlechtergerechtigkeit, sowie dessen strategische Implementierung anhand von Grundlagen- und Gleichstellungsdokumenten untersucht. Ergänzt wurde die Analyse durch Interviews mit Vertreter:innen aus dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Zentrale Ergebnisse

Entwicklungszusammenarbeit

Die untersuchten Ansätze und Strategien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spiegeln die Verankerung von Geschlechtergerechtigkeit in internationalen Abkommen wider. Insbesondere das „Übersektorale Konzept zur Gleichstellung der Geschlechter“ mit seinem gendertransformativen Ansatz kann so eine Grundlage für eine gleichstellungsorientierte Entwicklungspolitik darstellen.

Dieser gendertransformative Ansatz wird jedoch nicht konsequent in allen Gleichstellungsdokumenten, wie dem Gender Aktionsplan (GAP) II und den dazugehörigen Roadmaps, verfolgt. Insbesondere im Rahmen des aktuellen Reformprozesses „BMZ 2030“ besteht Handlungsbedarf.

Mädchen und junge Frauen werden in der Entwicklungszusammenarbeit noch nicht ausreichend als spezifische Zielgruppe und Akteur:innen adressiert. Dies gilt insbesondere für Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit, in denen das Thema Gleichstellung nicht schon länger verankert ist. Darüber hinaus werden Jungen und junge Männer kaum als gleichstellungspolitische Akteur:innen adressiert.

Humanitäre Hilfe

In den Grundlagendokumenten der deutschen humanitären Hilfe des Auswärtigen Amts ist ein Genderansatz bislang nur punktuell zu erkennen. Allerdings zeigen aktuell veröffentlichte Gleichstellungsdokumente, dass das Auswärtige Amt gegenwärtig eine erhöhte Aufmerksamkeit auf eine Geschlechterperspektive (nicht nur) in der humanitären Hilfe richtet. Dabei zeigt sich in erster Linie ein bedarfsorientierter Ansatz, der auf eine Berücksichtigung von geschlechtsbezogenen Bedarfen ausgerichtet ist, ohne in einem gendertransformativen Sinne explizit gesellschaftliche Gendernormen und Geschlechterverhältnisse zu reflektieren.

Mädchen und junge Frauen werden dabei wie in der Entwicklungszusammenarbeit nicht explizit als eine eigene Zielgruppe mit spezifischen Bedarfen und Interessen adressiert.

¹ World Economic Forum (2019): Global Gender Gap Report 2020: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

² UNESCO (2020): Addressing the gender dimensions of COVID-related school closures. ED/2020/IN3.1 REV: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373379>

Finanzierung

Gemessen an den absoluten Beträgen war Deutschland im Jahr 2019 größter Geber von öffentlichen Entwicklungsgeldern (Official Development Assistance/ODA) mit Gleichstellungsorientierung. Anteilig an der nach Sektoren aufteilbaren bilateralen ODA betrachtet ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Hier rangiert Deutschland im internationalen Vergleich nur auf dem 15. Platz und damit im Mittelfeld. 44 Prozent der bilateral sektoralen ODA entfielen auf Maßnahmen, die Gleichstellung im Nebenziel berücksichtigen, und nur gut 2 Prozent wurden für Maßnahmen ausgegeben, die auf Gleichstellung als Hauptziel ausgerichtet sind. Mit diesem geringen Mittelanteil für spezifische Gleichstellungsmaßnahmen liegt Deutschland im internationalen Gebervergleich sogar im unteren Feld. In absoluten Zahlen und im zeitlichen Verlauf sind die deutschen Mittel für Maßnahmen mit Gleichstellung als Hauptziel seit 2010 sogar nur marginal gestiegen.

Zentrale Empfehlungen

Das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit muss ins Zentrum der Außen- und Entwicklungspolitik gerückt werden. Das bedeutet, dass eine Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit nicht nur in ausgewählten

Politikfeldern berücksichtigt wird, sondern das gesamte internationale Handeln auf dieses Ziel hin ausgerichtet wird.

Für eine solche *feministische Außen- und Entwicklungspolitik* muss ein gendertransformativer Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit erweitert und vertieft sowie systematisch umgesetzt beziehungsweise für die humanitäre Hilfe etabliert werden. Entsprechend müssen in der Entwicklungszusammenarbeit systematische Gleichstellungsansätze gestärkt beziehungsweise in der humanitären Hilfe entwickelt werden. Geschlechtergerechtigkeit muss als Ziel in allen Sektoren berücksichtigt werden und darf nicht nur auf ausgewählte Bereiche beschränkt bleiben. Die spezifischen Lebensrealitäten, Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen müssen in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und in der deutschen humanitären Hilfe durchgehend berücksichtigt werden.

Eine *feministische Außen- und Entwicklungspolitik* bedarf entsprechender Finanzierung. 85 Prozent der deutschen ODA-Gelder müssen für Maßnahmen eingesetzt werden, die Gleichstellung als Nebenziel stärken. Langfristig sollen 20 Prozent Maßnahmen gewidmet sein, deren Hauptziel explizit die Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen ist.



Foto: Plan International

1. EINLEITUNG

Mädchen und Frauen sind im alltäglichen Leben, in allen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bereichen nicht gleichgestellt. Benachteiligungen, Diskriminierung und Gewalt treffen Mädchen und Frauen aller Altersgruppen, aller sozialen und ökonomischen Schichten, weltweit in friedlichen wie in Krisenzeiten. Sie sind in besonderem Maße von Armut, kriegerischen Auseinandersetzungen und von den Auswirkungen der Klimakrise betroffen. In vielen Ländern sind es dabei oft Mädchen und junge Frauen, die besondere Benachteiligungen und Gefährdungen erfahren. Sie haben sowohl aufgrund ihres Alters als auch aufgrund ihres Geschlechts spezifische Risiken, Bedarfe und Interessen. So schätzt das Weltwirtschaftsforum, dass es allgemein bei gleichbleibenden Anstrengungen zur Gleichstellung der Geschlechter noch etwa 100 Jahre dauert, bis weltweit Gleichstellung erreicht wird. Im Bereich der wirtschaftlichen Gleichstellung (257 Jahre) wird dieser Prozess sogar noch deutlich länger brauchen.³ Egalitäre Geschlechterleitbilder, die auch Veränderungen im Rollenbild von Jungen und Männern beinhalten, sind noch eher selten die Grundlage für die Aushandlung gesellschaftlicher Rahmenbedingungen.

Durch die COVID-19 Pandemie und die Maßnahmen, die getroffen werden, um die Ausbreitung zu bremsen, haben sich soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten weltweit vertieft. Mädchen und junge Frauen sind in allen Aspekten ihres Lebens davon besonders betroffen. Während der Schulschließungen, von denen weltweit circa 1,5 Milliarden Kinder und Jugendliche betroffen sind⁴, werden Mädchen häufig in die Pflicht genommen, zum Einkommen beizutragen oder im Haushalt zu helfen und auf ihre Geschwister aufzupassen, anstatt für die Schule zu lernen.⁵ Nach Schätzungen der UNESCO könnten bis zu 11 Millionen Mädchen weltweit nicht mehr an die Schulen zurückkehren.⁶

Grund dafür ist auch die noch in fast allen Ländern vorherrschende geschlechterdifferenzierte Machtverteilung und ein Rollenverständnis, dass Hausarbeit und Kinderbetreuung Frauensache sei. Mädchen und junge Frauen sind einem erhöhten Risiko ausgesetzt, sexualisierte Gewalt zu erleben, gegen ihren Willen verheiratet zu werden und dauerhaft die Schule verlassen zu müssen. Damit wird ihre Chance auf ein selbstbestimmtes Leben minimiert. Die Gleichstellung von Mädchen und Jungen, von jungen Frauen und Männern, gleiche Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten, Freiheit und Selbstbestimmung weltweit sind aber ein Schlüssel für nachhaltige Entwicklung und Armutsbekämpfung. Für die Sicherung eines gleichen Zugangs aller Menschen zu sozialen, ökonomischen und politischen Ressourcen sowie einer gleichberechtigten Teilhabe und Mitbestimmung auf allen Ebenen sind die Entwicklung egalitärer Geschlechterleitbilder und strukturelle Veränderungen notwendig.

Plan International setzt sich daher als politisch unabhängige Organisation der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe dafür ein, dass Mädchen und Jungen, junge Frauen und Männer weltweit die gleichen Rechte und Chancen haben, ihre Bedarfe und Interessen berücksichtigt werden und ihre körperliche Autonomie gesichert ist und legt dabei einen besonderen Fokus auf Mädchen und junge Frauen. Deshalb verfolgt Plan das Ziel, alle Projekte und Programme in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe gendertransformativ und partizipativ zu gestalten. Das bedeutet, dass Plan mit seiner Arbeit über die Verbesserung von Lebensbedingungen von Mädchen und jungen Frauen hinausgeht. Ziel gendertransformativer Programmarbeit ist es, ungleiche Machtverhältnisse zu verändern, damit die Rechte von Mädchen und jungen Frauen sowie die Gleichberechtigung aller Kinder, Jugendlichen und Erwachsenen unabhängig von ihrer Geschlechtsidentität und anderen Merkmalen, wie Behinderung, Hautfarbe, ethnischer Herkunft oder sexueller Orientierung gesichert sind.

³ World Economic Forum (2019): Global Gender Gap Report 2020: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf

⁴ UNESCO (2020): Responding to COVID-19 and beyond The Global Education Coalition in action. ED/GEC/2020/02: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374364>

⁵ Plan International (2020): Halting Lives - The impact of COVID-19 on girls and young women: <https://plan-international.org/publications/halting-lives-impact-covid-19-girls>

⁶ UNESCO (2020): Addressing the gender dimensions of COVID-related school closures. ED/2020/IN3.1 REV: <https://www.ungei.org/sites/default/files/2021-04/Addressing%20the%20gender%20dimensions%20of%20COVID-related%20school%20closures.pdf>

Um das Ziel einer geschlechtergerechten Welt erreichen zu können, bedarf es aus Sicht von Plan International eines gendertransformativen Ansatzes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe. Das heißt, Geschlechtergerechtigkeit muss ein zentrales Ziel der Außen- und Entwicklungspolitik sein. Dazu bedarf es einer systematischen Verankerung. In diesem Sinne setzt *feministische Außen- und Entwicklungspolitik* an der ungerechten Verteilung wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Macht weltweit an. Die Vision *feministischer Außen- und Entwicklungspolitik* ist, dass alle Menschen unabhängig von Geschlecht, Alter, sexueller Orientierung, Behinderung und ethnischer oder sozialer Herkunft gleichberechtigt und friedlich leben können und die gleichen Chancen auf ein sicheres und selbstbestimmtes Leben haben.

Feministische Außen- und Entwicklungspolitik unterstützt die Überwindung von stereotypen Geschlechterrollen, bekämpft die Akzeptanz geschlechtsbezogener und sexualisierter Gewalt und zielt auf die Veränderung gesellschaftlicher Strukturen, die Frauen und Mädchen benachteiligen. Sie basiert auf einem intersektionalen Verständnis und berücksichtigt damit, dass Menschen von Benachteiligungen und Gewaltverhältnissen je nach ihrer sozialen Positionierung unterschiedlich und mehrfach betroffen sein können, und dass historisch gewachsene patriarchale, rassistische und anderweitig diskriminierende Strukturen, die sich gegenseitig bedingen, überwunden werden müssen.

Die Ansätze *feministischer Außen- und Entwicklungspolitik* haben in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen, vor allem im Rahmen der Maßnahmen zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals – SDGs) und der Umsetzung der UN-Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit, die ihren Ursprung in der UN-Resolution 1325 aus dem Jahr 2000 hat. Schweden und Kanada waren die ersten Länder, die sich zu einer *feministischen Außenpolitik* bekannt haben. Später folgten Frankreich, die Niederlande, Mexiko und Spanien. Auch die deutsche Bundesregierung hat den Zusammenhang zwischen Geschlechtergleichstellung, dem Schutz der Menschenrechte, nachhaltiger Entwicklung und der Wahrung von Frieden und Sicherheit betont.⁷

In diesem Bericht wird untersucht, inwieweit Gleichstellungsansätze⁸ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und in der deutschen humanitären Hilfe verankert sind und dabei Mädchen und junge Frauen berücksichtigt werden. Dazu wurden internationale Rahmendokumente für Gleichstellungsansätze in der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe betrachtet (Kapitel 2), die gendertransformativen Grundsätze der Arbeit von Plan International dargestellt (Kapitel 3) und auf dieser Grundlage die Regierungsstrategien in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 4) und der deutschen humanitären Hilfe (Kapitel 5) analysiert. Dazu wurden Grundlagen- und Gleichstellungsdokumente aus diesen beiden Handlungsfeldern ausgewertet und durch Expert:inneninterviews ergänzt⁹.

Im BMZ findet aktuell im Rahmen des „BMZ 2030“-Prozesses eine Umstrukturierung statt. Das bedeutet, die analysierten Dokumente werden in naher Zukunft von neuen Grundsatz- und Strategiedokumenten abgelöst. Dies wurde bei der Analyse und dem Verfassen von Empfehlungen berücksichtigt. Die Empfehlungen sind daher auch als Beitrag zu den Diskussionen rund um das neue Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion“ und seiner Widerspiegelung in den Kern- und Initiativthemen sowie Sektor- und Länderstrategien zu betrachten. Eine zusammenfassende Darstellung finanzieller Mittel für einen solchen feministischen Ansatz in der Entwicklungspolitik und der humanitären Hilfe schließt sich daran an (Kapitel 6). Schließlich werden Forderungen für eine *feministische Außen- und Entwicklungspolitik* mit spezifischem Fokus auf Mädchen und junge Frauen formuliert (Kapitel 7).

⁷ Grußwort von Außenminister Heiko Maas zur Eröffnung der Veranstaltung Women, Peace and Security Focal Points Network, URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-rede-frauen-frieden-sicherheit/1894654>

⁸ Gleichstellungsansatz wird hier verstanden als Genderansatz und dessen Implementierungsstrategie.

⁹ Untersucht wurden ausschließlich strategische Dokumente des BMZ und des Auswärtigen Amtes, d.h. es fand keine Untersuchung von einzelnen Programmen und Projekten statt. Daher werden keine Aussagen über den Beitrag von Programmen/Projekten zur Gleichstellung der Geschlechter gemacht. Vielmehr geht es darum, den in den Ministerien verankerten Genderansatz und dessen strategische Umsetzung in den Häusern zu erfassen und auf dieser strategisch, konzeptionellen Ebene Empfehlungen auszusprechen.



Foto: Plan International

2. DER INTERNATIONALE RAHMEN FÜR EINE GLEICHSTELLUNGSORIENTIERTE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND HUMANITÄRE HILFE

Internationale Abkommen verpflichten Deutschland, den Rechten von Mädchen und Frauen zur Durchsetzung zu verhelfen. Insbesondere zwei sich gegenseitig ergänzende UN-Konventionen bilden den internationalen Rechtsrahmen, der die Rechte von Mädchen und jungen Frauen schützen soll: Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Convention Against all Forms of Discrimination against Women, CEDAW) von 1979 und die Kinderrechtskonvention (Convention on the Rights of the Child, CRC) von 1989. Diese internationalen Rahmen-dokumente bieten klare Ansatzpunkte für eine wirksame Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe mit dem Ziel der Geschlechtergerechtigkeit und dem besonderen Schutz sowie der besonderen Förderung und Stärkung von Mädchen und jungen Frauen.

Der Fokus auf Mädchen und Frauen fügt sich ein in internationale Bemühungen um Gleichstellung und Geschlechtergerechtigkeit. Seit den 1960er und 1970er Jahren wurde Frauenförderung auf internationaler Ebene als Instrument der Bekämpfung von Benachteiligung und Diskriminierung anerkannt (VENRO 2010). Die zentrale Rolle von Frauen in sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsprozessen und für das Überleben von Familien wurde zum entwicklungspolitischen Thema („Women in Development“).

Die CEDAW Konvention wurde 1979 verabschiedet und ist seither das wichtigste völkerrechtliche Menschenrechtsinstrument für Frauen. Es verpflichtet Vertragsstaaten zur rechtlichen und faktischen Gleichstellung von Frauen und Mädchen in allen Lebensbereichen, einschließlich der Privatsphäre. Der Staat darf nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen und muss aktiv dafür sorgen, die Gleichstellung der Geschlechter in der gesellschaftlichen Realität zu erreichen. Er ist verpflichtet, eine aktive Politik zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen zu verfolgen (BMFSFJ 2020). Artikel 1 der Konvention definiert jegliche Unterscheidung, Ausschluss oder Einschränkung auf Grund des Geschlechts als Diskriminierung. Zwar werden Mädchen und junge Frauen sowie altersbasierte Bedarfe und

Unterscheidungen nicht explizit erwähnt, doch galt es international immer als selbstverständlich, dass die CEDAW Konvention ohne jegliche Altersgrenzen gültig ist.

In den 1990er Jahren rückten strukturelle Ungleichheiten und Geschlechterverhältnisse zunehmend in den Blickpunkt internationaler Politik. Geschlechterungleichheit wurde immer stärker als Folge sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Strukturen und Machtverhältnisse betrachtet. Im Gegensatz zum „Women and Development“ Ansatz wurde im „Gender and Development“ Ansatz die Notwendigkeit struktureller Veränderungen von Geschlechterverhältnissen und Geschlechterrollen betont. In diesem Sinne wurde auf der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 die Aktionsplattform von Peking verabschiedet. Bis heute ist sie das umfassendste globale Konzept für Gleichstellungspolitiken und die Stärkung von Mädchen und Frauen. In der Aktionsplattform ist auch das Prinzip des Gender Mainstreaming als strategischer Ansatz neben spezifischer Frauenförderung erstmals international verankert worden.

In der Peking Aktionsplattform wird außerdem in einem separaten Handlungsfeld die Situation von Mädchen spezifisch behandelt. Es wird anerkannt, dass Kindheit und Jugend von der Zeit des Erwachsenenlebens getrennt als spezifische Lebensphase zu betrachten sind, und dass sich viele Bedarfe, Interessen und Gefährdungen von Mädchen und jungen Frauen von jenen erwachsener Frauen unterscheiden (UN 1995). Die Aktionsplattform ruft deshalb Regierungen, Geberländer und -institutionen und die Zivilgesellschaft auf, speziell auf Mädchen und junge Frauen gerichtete Formen der Diskriminierung zu beenden – insbesondere in den Themenfeldern Gesundheit, Ernährung, Bildung – und sicher zu stellen, dass Mädchen und junge Frauen in allen Bereichen ihre Potentiale und Interessen voll verwirklichen können. Die Plattform ruft auch dazu auf, Daten nach Geschlecht und Alter differenziert zu analysieren, um auf dieser Grundlage Politiken und Programme zu formulieren und Entscheidungen für eine bessere Zukunft für Mädchen und junge Frauen zu treffen.

Die gezielte Aufmerksamkeit, die der Situation von Mädchen und jungen Frauen auf der Weltfrauenkonferenz und in der Aktionsplattform von Peking zuteilwurde, war unter anderem ein Ergebnis der Diskussionen und Verhandlungen, die wenige Jahre zuvor zur Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention geführt hatten. Sie bereiteten die Grundlage für eine sensiblere Wahrnehmung von Kindheit und Jugend als spezifische Lebensphasen. Seit 1989 schreibt die UN-Kinderrechtskonvention die Anerkennung von Kindern als Träger:innen von Menschenrechten fest (OHCHR 1989). Zu den Grundprinzipien der Konvention gehören das Recht auf Nichtdiskriminierung (Artikel 2), das Recht auf Leben und Entwicklung des Kindes (Artikel 6), das Recht auf vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls (Artikel 3) und das Recht auf Gehör und Berücksichtigung der Meinung des Kindes (Artikel 12) (BMFSFJ, 2020). Neben dem klaren Bekenntnis gegen Diskriminierung auf der Grundlage des Geschlechtes werden Mädchen in der Kinderrechtskonvention explizit im Zusammenhang mit den Themen sexuelle Ausbeutung und Mädchenhandel genannt, unter anderem im entsprechenden Fakultativprotokoll der Konvention. Außerdem gibt es einzelne Stellungnahmen des Kinderrechtsausschusses¹⁰ zu Themen, von denen Mädchen und junge Frauen in besonderer Weise betroffen sind oder die Gleichberechtigung direkt aufgreifen, zum Beispiel General Comment 1 über die Ziele von Bildung, General Comment 4 über Jugendgesundheit oder General Comment 18 über die Beseitigung negativer kultureller Einstellungen und Praktiken.¹¹

Im Jahr 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach jahrelangen Diskussionen über Genderperspektiven in Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Wiederaufbau sowie über die Rolle internationaler Organisation in Friedenseinsätzen die Resolution 1325 zur Rolle von Frauen in Friedens- und Sicherheitsprozessen (BMFSFJ 2011). Diese Resolution UNSCR 1325 betont die zentrale Rolle von Frauen in den Themenfeldern zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung sowie humanitäre Nachkriegseinsätze und Wiederaufbaumaßnahmen. Neun weitere UN-Sicherheitsratsresolutionen zum Themenkomplex „Frauen, Frieden, Sicherheit“ wurden in den darauffolgenden Jahren verabschiedet. Sie behandeln einzelne Aspekte geschlechtsbezogener

Auswirkungen von Kriegen und Konflikten, beispielsweise die Unterstützung von Überlebenden sexualisierter Gewalt, die Verfolgung von Täter:innen, Maßnahmen gegen Frauen- und Menschenhandel und internationale Friedenseinsätze.

Auch in der humanitären Hilfe als einem der spezifischen Handlungsfelder der Außenpolitik gibt es international schon lange Gender (Mainstreaming) Ansätze und Forderungen nach einer Gleichstellungsperspektive. Eine zentrale Grundlage ist das „Gender Handbook for Humanitarian Action“, das 2006 (komplett überarbeitete Neuauflage 2018) vom Inter-Agency Standing Committee (IASC) für die Koordinierung von humanitärer Hilfe veröffentlicht wurde, um Akteur:innen der humanitären Hilfe zu unterstützen, durchgängig in Problemanalysen, Planungsmodalitäten und Maßnahmen geschlechtsbezogene Gefährdungen und Bedarfe zu berücksichtigen (IASC 2018). Das Handbuch bezieht sowohl die gültigen internationalen Rahmendokumente wie die CEDAW-Konvention ein als auch die Handlungsanweisungen von internationalen Organisationen wie UNHCR oder Internationales Rotes Kreuz/Roter Halbmond, insbesondere auch zum Thema Gewalt gegen Mädchen und Frauen in humanitären Notsituationen.

In der 2015 verabschiedeten Agenda für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030) wird schließlich die staatliche Verantwortung für gerechte Bedingungen für Mädchen und junge Frauen betont und die zentrale Rolle von Geschlechtergerechtigkeit für eine nachhaltige Entwicklung hervorgehoben: Alle Menschen sollen gesund und gewaltfrei aufwachsen, lernen und sich bilden können und so die Möglichkeiten entwickeln können, sich uneingeschränkt von Diskriminierung verwirklichen zu können. Geschlechtergleichstellung ist einerseits direkt im nachhaltigen Entwicklungsziel (SDG) 5 „Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“ verankert und andererseits mit vielen weiteren nachhaltigen Entwicklungszielen verknüpft. SDG 5 umfasst die Beseitigung von Diskriminierung und Gewalt, Teilhabe und Chancengleichheit, sexuelle und reproduktive Gesundheit, Rechte über Vermögen und Eigentum, Gleichstellungspolitik, und fordert die Anerkennung von unbezahlter Pflege- und Hausarbeit. Gleichstellung ist über SDG 5 hinaus in neun weiteren SDGs verankert.

¹⁰ Der Ausschuss für die Rechte des Kindes ist ein UN-Vertragsorgan. Er überwacht die Einhaltung der Kinderrechtskonvention, durch die periodischen Berichte der Unterzeichnerstaaten und gibt Empfehlungen und Stellungnahmen ab.

¹¹ Der Kinderrechtsausschuss der Vereinten Nationen (Committee of the Rights of the Child - CRC) fasst regelmäßig sogenannte „General Comments“, Allgemeine Bemerkungen, zu verschiedenen Bestimmungen und Themenbereichen der Konvention. Er trägt damit dazu bei, die Artikel der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (KRRK) auf der Grundlage der Rechtsentwicklung und Praxiserfahrung zu interpretieren. „General Comments“ haben die Qualität von Rechtsgutachten und bieten den Vertragsstaaten und deren Organen konkrete Unterstützung bei der Interpretation und Umsetzung der Konvention. Vgl. <https://www.kinder-und-jugendrechte.de/kinderrechte/internationale-vereinbarungen/vn-kinderrechtsausschuss/>

Auf Ebene der Europäischen Union formuliert gegenwärtig der EU-Aktionsplan für die Gleichstellung (GAP) III die Agenda für Gleichstellung und Stärkung von Frauen in der Außen- und Entwicklungspolitik (EU-Kommission/ Hoher Vertreter 2020). Der Aktionsplan fasst gleichstellungspolitische Ziele in den unterschiedlichen Handlungsfeldern der Außen- und Entwicklungspolitik in einem politischen Rahmen zusammen. Die thematischen Schwerpunktbereiche sind Schutz vor jeglicher Form geschlechtsbezogener Gewalt; Förderung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit und der damit verbundenen Rechte; Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte und der Selbstbestimmung von Mädchen und Frauen; Förderung von gleichberechtigter Teilhabe und Übernahme von Führungspositionen, Umsetzung der Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit, Bewältigung der Herausforderungen und Nutzung der Chancen, die der grüne und der digitale Wandel bieten. Dem Handeln der EU und auch einzelnen Maßnahmen soll ein Verständnis für Mehrfachdiskriminierungen zugrunde liegen und die „besonderen Schwierigkeiten von Mädchen und älteren Frauen“ sollen berücksichtigt werden. Junge Menschen werden als „Triebfedern des Wandels“ verstanden, so dass die Förderung bürgerschaftlichen Engagements junger Frauen und die Notwendigkeit der Förderung des Zugangs zu Führungspositionen besonders betont werden. Weiterhin werden Mädchen und junge Frauen explizit genannt in Bezug auf den thematischen Schwerpunktbereich wirtschaftliche und soziale Rechte sowie bei den Themen Bildung, Gesundheit, Digitalisierung und Gewaltschutz.

Der Aktionsplan enthält die Verpflichtung, dass „bis 2025 mindestens 85 Prozent aller neuen Maßnahmen im Außenbereich als Hauptziel oder wesentliches Ziel die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle von Frauen und Mädchen aufnehmen.“¹² Für das Handlungsfeld der humanitären Hilfe legt der EU-Aktionsplan besonderen Wert auf geschlechts- und altersspezifisches Handeln in allen Maßnahmen, das durch den Einsatz des humanitären Gleichstellungs-/ Altersmarkers der Kommission unterstützt werden soll.¹³ Außerdem sollen in der Umsetzung des GAP III humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensförderung im Rahmen des Nexus-Ansatzes verknüpft und die Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteur:innen nachdrücklich gefördert werden.

Die internationalen Rahmendokumente rufen Regierungen und internationale Akteur:innen dazu auf, ausreichende Investitionen in die Realisierung von Frauen- und Mädchenrechten zu tätigen. Allerdings gab es in der Vergangenheit nie eine valide umfassende Datengrundlage, um Investitionen in ihrer Gesamtheit nachvollziehen und überprüfen zu können.

Während es also einen vielgestaltigen internationalen Rahmen für Gleichstellungspolitiken gibt, offenbaren sich Schwächen in Bezug auf eine spezifische Berücksichtigung von Mädchen und jungen Frauen. So werden Mädchen und junge Frauen teilweise nicht als eigene Rechtssubjekte mit spezifischen Gefährdungen, Bedarfen und Interessen aufgrund ihres Alters und ihres Geschlechts wahrgenommen. Stattdessen werden sie entweder bei Kindern, Heranwachsenden und Jugendlichen oder bei Frauen „mitgemeint“. Die besonderen Lebenslagen, Risiken und Bedarfe von Mädchen und jungen Frauen sind, teilweise mangels Daten, oft nicht sichtbar, so dass bei der Entwicklung von Interventionen die Ursachen und Zusammenhänge der Lebensrealitäten von Mädchen nicht adressiert werden (UNICEF u.a. 2020). Die spezifischen und langanhaltenden Auswirkungen von Menschenrechtsverletzungen an Mädchen und jungen Frauen und ihre spezifische Situation werden auch in Genderanalysen, geschlechtsbezogenen Handlungsansätzen und Gleichstellungsstrategien und Herangehensweisen nicht immer deutlich.¹⁴ Mädchen und junge Frauen werden somit nicht durchgängig als Akteur:innen und Gestalter:innen von Gesellschaft wahrgenommen und gefördert, solange der Blick nicht auch explizit auf ihre spezifischen Lebensrealitäten gelenkt wird.

Dabei steht die besonders starke und geschlechtsbezogene Betroffenheit von Mädchen und jungen Frauen von globalen, regionalen und nationalen Entwicklungen mittlerweile außer Frage. In der COVID-19 Pandemie beispielsweise sind Mädchen und junge Frauen sowohl in Bezug auf ihren Zugang zu Bildung und Arbeit besonders betroffen, sie tragen aber auch ein erhöhtes Risiko für Zwangsehen, leisten mehr unbezahlte Haus- und Sorgearbeit und haben einen schlechteren Zugang zu reproduktiver Gesundheit sowie ein erhöhtes Risiko, sexualisierte Gewalt im öffentlichen Raum und im sozialen Nahraum zu erfahren (Plan International 2020).

¹² Im „Außenbereich“ umfasst das auswärtige Handeln der EU in allen außenpolitischen Maßnahmen und Sektoren. Für die Einstufung von Maßnahmen gemäß ihres Hauptziels oder wesentlichen Ziels wird das Bewertungssystem des OECD DAC für die Gleichstellung der Geschlechter angewandt. In diesem Sinne bedeutet „erheblich“ (Marker 1), dass die Gleichstellung der Geschlechter ein wichtiges, aber nicht das vorrangige Ziel der Maßnahme ist, während mit „hauptsächlich“ (Marker 2) die Gleichstellung als Hauptziel der Maßnahme gekennzeichnet wird.

¹³ Vgl. URL: https://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/gender_age_marker_toolkit.pdf

¹⁴ Beispielsweise werden im General Comment 14 der CEDAW Konvention, der sich mit weiblicher Genitalverstümmelung befasst, Mädchen kein einziges Mal explizit genannt, obwohl sie erwiesenermaßen häufiger von FGM betroffen sind als erwachsene Frauen.

3. KONZEPTIONELLE KRITERIEN: GENDERTRANSFORMATIVE GRUNDSÄTZE



Foto: Plan International

Durch die vielfältigen internationalen Abkommen besteht auch für die Bundesregierung die Verpflichtung, Gleichstellungsansätze in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe zu verankern. Um zu untersuchen, inwieweit das der Fall ist, wurden für diesen Mädchenbericht Grundlagen- und Gleich-

stellungsdokumente aus diesen beiden Handlungsfeldern ausgewertet und durch Expert:inneninterviews ergänzt. In den Blick genommen wurden dabei sowohl der Genderansatz (die inhaltliche Ausrichtung) als auch die Gleichstellungsstrategie (die strategische Implementierung).



Während der Genderansatz die grundsätzliche Ausrichtung, wie beziehungsweise mit welcher Zielrichtung Geschlechterfragen in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe berücksichtigt werden, darstellt, beschreibt eine Gleichstellungsstrategie, wie systematisch ein Genderansatz in den Handlungsfeldern der Außen- und Entwicklungspolitik im Hinblick auf die konkrete Umsetzung implementiert werden soll. Eine systematische Gleichstellungsstrategie beruht auf analytischen Problembeschreibungen (Genderanalysen) sowie einer Analyse von möglichen geschlechtsbezogenen Auswirkungen aller Handlungsansätze und Maßnahmen (Gender Impact Assessment) und formuliert auf dieser Grundlage konkrete Gleichstellungsziele, geschlechtsbezogene Handlungsansätze und eine konkrete Implementierungsstrategie (Bergmann/Pimminger 2004).

Als Genderansatz wiederum lassen sich ein Bedarfsansatz, ein Akteur:innenansatz und ein gendertransformativer Ansatz unterscheiden¹⁵. Ein Bedarfsansatz versteht Mädchen und Frauen in erster Linie als eine der besonders benachteiligten beziehungsweise vulnerablen Gruppen und zielt auf die Berücksichtigung geschlechtsbezogener Bedarfe und auf einen gleichen beziehungsweise bedarfsgerechten Zugang zu Maßnahmen und Unterstützungsangeboten¹⁶. Ein Akteur:innenansatz hebt demgegenüber Frauen insbesondere als Akteur:innen (beispielsweise in ihrer Rolle als Familienversorger:in und Aufrechterhalter:in gemeinschaftlicher Strukturen) hervor. Unterschiede zwischen Frauen und Männern sollen berücksichtigt und Frauen als Akteur:innen einbezogen werden, insbesondere auch um Maßnahmen effizienter und wirksamer zu gestalten¹⁷.

¹⁵ Nach Olivius (2016), die auf Grundlage von Fallstudien im Feld der humanitären Hilfe zwischen „basic needs approach“, „instrumentalist approach“ und „modernization approach“ unterscheidet.

¹⁶ Im entwicklungspolitischen Feld gibt es eine lange Auseinandersetzung mit dem Verständnis von Bedarfen von Frauen sowie mit gendergerechten Planungsprozessen (vgl. bspw. Moser 1993). Dabei hat sich für entwicklungspolitische Genderansätze ein Verständnis durchgesetzt, das zwischen praktischen geschlechtsbezogenen Bedarfen und strategischen, auf Gleichstellung orientierte Interessen unterscheidet. Diese zu verbinden ist ein Anliegen insbesondere von gendertransformativen Ansätzen.

¹⁷ Kritisch diskutiert wird dass sich internationale Organisationen oder Regierungen auf Akteur:innenansätze beziehen bei der Integration von Frauen in Wirtschaftskreisläufe und Entwicklungspolitik, um sich die geschlechtsbezogene Arbeitsteilung und Gendernormen zunutze machen, ohne notwendigerweise wirtschaftliche und soziale Verhältnisse geschlechtergerecht zu transformieren (vgl. bspw. Wichterich 2007).

Ein gendertransformativer Ansatz schließlich betont, dass ein Verständnis von Gendernormen und gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen nicht nur für eine bedarfsgerechte Berücksichtigung von Frauen und Mädchen notwendig ist, sondern auch für die Förderung von sozialem Wandel zu geschlechtergerechteren Gesellschaften.

Plan International setzt sich in seinem weltweiten Engagement für Kinder und Jugendliche für das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit ein und verfolgt dabei einen gendertransformativen Ansatz. Das bedeutet, dass die Programme und Projekte darauf ausgerichtet sind, die grundlegenden Ursachen von Geschlechterungerechtigkeit und bestehende Machtverhältnisse sichtbar zu machen und zu verändern. Damit geht der gendertransformative Ansatz von Plan über die Verbesserung von Lebensbedingungen von Mädchen und Frauen hinaus und zielt auf die Verbesserung ihrer sozialen und gesellschaftlichen Position ab sowie auf die Verwirklichung ihrer Rechte. Plan hat sich daher zum Ziel gesetzt, dass alle Programme und Projekte in diesem Sinne gendertransformativ sein sollen und dafür eigens einen Marker entwickelt, der das gendertransformative Potenzial von Programmen und Projekten misst. Dieser beruht auf den folgenden sechs gendertransformativen Grundsätzen:

- **Überwindung von schädlichen Geschlechterrollen und Entwicklung von egalitären Geschlechterleitbildern**

Ein gendertransformativer Ansatz versteht und adressiert, wie Gendernormen Kinder und Jugendliche mit lebenslangen Konsequenzen beeinflussen.

- **Stärkung der Handlungsfähigkeit und Empowerment von Mädchen und jungen Frauen**

Ein gendertransformativer Ansatz stärkt Mädchen und junge Frauen in Entscheidungsprozessen, die sie selbst betreffen, im Rahmen von Familie, Gemeinschaft und Kommune, aber auch darüber hinaus auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene.

- **Verbesserung der Situation (praktische Bedarfe) und der sozialen Position (strukturelle Ziele) von Mädchen und jungen Frauen**

Ein gendertransformativer Ansatz verbessert den Lebensalltag und die soziale Stellung von Mädchen und jungen Frauen in der Gesellschaft.

- **Aktivierung von Jungen und Männern als Akteure für Geschlechtergerechtigkeit und Stärkung positiver Männlichkeitsleitbilder**

Ein gendertransformativer Ansatz arbeitet mit Jungen und jungen Männern zusammen, damit auch sie sich für die Gleichstellung von Mädchen und jungen Frauen einsetzen, aber auch für sie selbst ein positives Männlichkeitsbild erreicht wird.

- **Berücksichtigung einer intersektionalen Perspektive**

Ein gendertransformativer Ansatz nimmt Mädchen und Jungen, junge Frauen und Männer in ihrer Vielfalt wahr.

- **Schaffung von gleichstellungsfördernden Rahmenbedingungen (Gesetzeslage, Politiken, Institutionen)**

Ein gendertransformativer Ansatz schafft ein positives Umfeld, das dazu beiträgt, Mädchen und junge Frauen zu unterstützen und Geschlechtergerechtigkeit zu erreichen.

Den Analysen und Empfehlungen des Mädchenberichts liegt ein gendertransformatives Verständnis im Sinne dieser sechs Grundsätze zugrunde. Eine gendertransformative Perspektive muss auf der strategischen, also der Projektebene übergeordneten Ebene konzeptionell und praktisch verankert sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Programme und Projekte effektiv auf die Veränderung von Gendernormen und Geschlechterverhältnissen zielen und Mädchen und Frauen Chancen auf wirkliche soziale, politische und ökonomische Teilhabe eröffnen.

GENDERANSATZ

BEDARFSANSATZ

Betont Mädchen und Frauen als eine der besonders benachteiligten bzw. vulnerablen Gruppen und zielt auf die Berücksichtigung geschlechtsbezogener Bedarfe und auf einen gleichen bzw. bedarfsgerechten Zugang zu Maßnahmen und Unterstützungsangeboten.

AKTEUR:INNENANSATZ

Betont Mädchen und Frauen als Akteur:innen und zielt auf ihre Einbeziehung ab, insbesondere auch um Maßnahmen effizienter und wirksamer zu gestalten.

GENDERTRANSFORMATIVER ANSATZ

Betont, dass ein Verständnis von Gendernormen und gesellschaftlichen Geschlechterverhältnissen nicht nur für eine bedarfsgerechte Berücksichtigung von Frauen und Mädchen notwendig ist, sondern auch für die Förderung von sozialem Wandel zu geschlechtergerechteren Gesellschaften.

PLANS GRUNDSÄTZE FÜR EINE GENDERTRANSFORMATIVE PROGRAMMARBEIT

1. Überwindung von schädlichen Geschlechterrollen und Entwicklung von egalitären Geschlechterleitbildern
2. Stärkung der Handlungsfähigkeit und Empowerment von Mädchen und jungen Frauen
3. Verbesserung der Situation (praktische Bedarfe) und der sozialen Position (strukturelle Ziele) von Mädchen und jungen Frauen
4. Aktivierung von Jungen und Männern als Akteure für Geschlechtergerechtigkeit und Stärkung positiver Männlichkeitsleitbilder
5. Berücksichtigung einer intersektionalen Perspektive
6. Schaffung von gleichstellungsfördernden Rahmenbedingungen (Gesetzeslage, Politiken, Institutionen)

GLEICHSTELLUNGSSTRATEGIE
= STRATEGISCHE IMPLEMENTIERUNG DES GENDERANSATZES

4. GLEICHSTELLUNGSANSÄTZE IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

4.1. GENDERANSATZ UND GLEICHSTELLUNGSSTRATEGIE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Frauenrechte und Gleichstellungsansätze haben eine lange Geschichte in der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind ein Grundprinzip sowohl staatlicher als auch nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit. Um den Genderansatz und die bisherige Gleichstellungsstrategie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vor dem Hintergrund der derzeitigen Reform des BMZ („BMZ 2030“) nachzuzeichnen, wurden Grundlegendendokumente des BMZ ausgewertet und ein Hintergrundgespräch mit einer Vertretung des BMZ geführt. Die Liste der ausgewerteten Dokumente findet sich im Anhang.

Im Jahr 2014 wurde der Genderansatz des BMZ als ein gendertransformativer Ansatz in einem übersektoralen Konzept klar verankert. Es wurde eine dreigleisige Herangehensweise für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit festgelegt, die aus Gender Mainstreaming, Empowerment und Politikdialog besteht (BMZ 2014). Unter Empowerment werden „spezifische Vorhaben, die zu einer deutlichen Stärkung von Frauenrechten beitragen“, verstanden. Die Berücksichtigung der „unterschiedlichen Lebenslagen und Interessen“ von „Frauen, Männern und Menschen mit anderen Geschlechtsidentitäten“ in allen entwicklungspolitischen Strategien, Programmen und Projekten entspricht dem Leitbild des Gender Mainstreaming. Drittens sollten bei Regierungsverhandlungen und -konsultationen und im politischen Dialog zu verschiedenen Sachgebieten und mit anderen Gebern „Gender-Fragen und Frauenrechte verstärkt berücksichtigt“ werden.¹⁸

Der Ansatz ist verbindlich für die Institutionen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Ziel entwicklungspolitischen Handelns im Sinn dieses Konzepts ist es, Benachteiligungen von Mädchen und Frauen zu beenden, Geschlechterhierarchien abzubauen und einen Machtausgleich zu erreichen, wie auf der Übersichtsseite des BMZ ausgeführt: Der „Gender-Ansatz der deutschen Entwicklungspolitik [stellt] das Verhältnis zwischen den Geschlechtern in den Mittelpunkt: Nur wenn das Bewusstsein und Handeln von Männern, Frauen und Menschen mit weiteren Geschlechtsidentitäten verändert wird, lässt sich eine gerechtere Verteilung von Macht, Verantwortung und Ressourcen erreichen“.¹⁹ Die Strategie basiert auf einem Verständnis von „Mehrfach-Diskriminierungen“ aufgrund von Geschlecht, Religion, ethnischer Zugehörigkeit, Hautfarbe, sexueller Orientierung, Behinderung und Alter, die überwunden werden sollen.



Foto: Plan International

¹⁸ URL: <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/frauenrechte-und-gender/gender-ansatz-59366>

¹⁹ URL: <https://www.bmz.de/de/entwicklungspolitik/frauenrechte-und-gender/gender-ansatz-59366>

In Bezug auf die operative Implementierung des Ansatzes findet sich ein Auftrag zum Gender Mainstreaming in allen Aspekten der Entwicklungszusammenarbeit, der sich an alle Beteiligten richtet: „Alle beteiligten Akteure sind beauftragt, die Gleichberechtigung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe in der Planung, Struktur, Steuerung, Durchführung sowie in der Berichterstattung und Auswertung von Vorhaben zu berücksichtigen.“ (BMZ 2014). Instrumente dafür sind verpflichtende Genderanalysen und die übersektorale Klassifizierung nach dem OECD-DAC Gender Policy Marker („GG-Kennung“). Der Marker wird als statistische Größe für die Qualitätssicherung, aber auch als Steuerungsinstrument verortet. Auch die Notwendigkeit gendersensiblen Monitorings wird betont. Als Voraussetzungen für die Umsetzung des Konzeptes werden politischer Wille, politische und Organisationskultur, Rechenschaftspflicht, Transparenz und Beschwerdemöglichkeiten sowie Genderkompetenzen und Wissensmanagement genannt (BMZ 2014).

Das übersektorale Konzept wurde im „Entwicklungspolitischen Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020“ (GAP II) konkretisiert und Schwerpunkte für die Umsetzung wurden formuliert. Insbesondere wurden Herausforderungen und Potentiale für die Umsetzung des dreigleisigen Ansatzes der Genderstrategie in der konkreten Entwicklungszusammenarbeit festgehalten (BMZ 2016). Neun thematische Schwerpunkte und sieben übergreifende Handlungsfelder wurden darin festgelegt. In jedem Schwerpunkt wurden strategische Ziele formuliert, die während der Laufzeit des GAP II erreicht werden sollten (siehe Abb. 2). In den thematischen Schwerpunkten und übergreifenden Handlungsfeldern ist allerdings nicht immer zu erkennen, wie der gendertransformative Ansatz des BMZ (d.h. Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Normen und Geschlechterstereotypen und Abbau struktureller Ungleichheiten) umgesetzt werden soll.

ABBILDUNG 2

Thematische Schwerpunkte und übergreifende Handlungsfelder im Gender-Aktionsplan

THEMATISCHE SCHWERPUNKTE

- Zugang zu Recht und Gerichtsbarkeit, politische und wirtschaftliche Teilhabe, Mitbestimmung, Repräsentation
- Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Ernährungssicherung
- Gewalt gegen Frauen und Mädchen
- Bewaffnete Konflikte, Friedenssicherung und Flucht
- Bildung
- Erwerbsarbeit und wirtschaftliches Empowerment
- Gesundheit, inklusive sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte (SRGR)
- Wasser- und Sanitärversorgung
- Klimawandel, Katastrophenrisikomanagement und nachhaltige Entwicklung

ÜBERGREIFENDE HANDLUNGSFELDER

- Maßnahmen zur Umsetzung des Genderansatzes
- Zusammenarbeit mit Männern
- Überwindung der Mehrfachdiskriminierung
- Geschlechtergerechte Entwicklungsfinanzierung
- Förderung von Genderkompetenz und Wissensmanagement
- Frauen- und Mädchenrechte und Sport
- Stärkung von Frauenorganisationen

Quelle: (BMZ 2016)

Jährliche Umsetzungspläne („Road Maps“) der Jahre 2017, 2018, 2019 boten während der Laufzeit des Aktionsplans einen Überblick über die vorrangigen Maßnahmen und Aktivitäten sowie die angestrebten Wirkungen. Die Roadmaps stellten „Meilensteine“ – also Maßnahmen, durch die der Aktionsplan umgesetzt werden sollte – sowie „Leuchttürme“ – das heißt prioritäre Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in der Umsetzung des GAP II – dar. Allerdings fand in den Roadmaps keine Berichterstattung über das jeweilige Finanzvolumen einzelner Maßnahmen statt, und auch ein direktes Monitoring der Zielerreichung wurde durch die Roadmaps nicht erreicht. Der dreigleisige Genderansatz (Empowerment, Mainstreaming, Politikdialog) wurde in den Roadmaps nicht aufrechterhalten. Insbesondere die „Verankerung von Gleichberechtigungsthemen“ im Politikdialog bleibt während der Laufzeit des Aktionsplans weitgehend unklar, und es findet keine systematische Erfassung oder Berichterstattung über Initiativen im Politikdialog statt.²⁰ Zivilgesellschaftliche Organisationen haben die Umsetzung des Aktionsplans von Beginn an als langsam und unsystematisch kritisiert (VENRO 2016). Bis Mai 2021 wurde noch nicht öffentlich kommuniziert, ob eine Evaluierung des 2020 beendeten Aktionsplans zur Gleichberechtigung der Geschlechter vorgesehen ist.

Bei der Analyse der entwicklungspolitischen Gleichstellungsansätze und der Berichte über durchgeführte Maßnahmen aus dem Blickwinkel der gendertransformativen Kriterien, die Plan International formuliert hat, fallen Übereinstimmungen und Unterschiede auf. Eine deutliche Übereinstimmung ist bei der Notwendigkeit der Überwindung von bestehenden Geschlechterrollen zu sehen. Allerdings werden die Entwicklung von egalitären Geschlechterleitbildern, insbesondere die Erarbeitung eines positiven Männlichkeitsleitbildes mit Jungen und jungen Männern sowie das Thema geschlechtliche Diversität, im BMZ Aktionsplan zwar erwähnt, haben aber in den aufgeführten Maßnahmen wenig Beachtung gefunden. Transformation von Geschlechterverhältnissen wurde so weitgehend als Veränderungsaufgabe auf Seiten von Mädchen und Frauen und bei Strukturen, die diese einschränken, verortet.

Auch die Stärkung der Handlungsfähigkeit von Frauen und die Notwendigkeit einer gerechteren Verteilung von Mitbestimmung und Verantwortung werden im BMZ Gender-Konzept betont. Allerdings bleibt das Konzept, aber auch die in den Roadmaps berichteten Maßnahmen,

häufig auf der Ebene des Haushalts oder der Gemeinden. Die für Gleichstellung notwendige strategische Positionierung von Mädchen und Frauen, die den Griff nach wirtschaftlicher und politischer Macht erlauben würde, sowie die geschlechtergerechte Transformation wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen werden weniger priorisiert. Die Notwendigkeit einer Veränderung von Institutionen und Strukturen im Sinne gleichstellungsfördernder Rahmenbedingungen wird nur gestreift. Insbesondere die Hebelwirkung, die gleichstellungsfördernde Rahmenbedingungen entfalten kann, wird nicht betont.

Die Umsetzung des übersektoralen BMZ-Konzepts „Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik“ und des „Entwicklungspolitischen Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016-2020“ waren nicht mit einem eigenen Budget und/oder thematischen Zielgrößen für Investitionen in Sektoren ausgestattet. Auch die vom BMZ veröffentlichten Berichte zur Umsetzung des Aktionsplans (die „Roadmaps“) geben keinen Aufschluss über die in diesem Rahmen aufgewendeten finanziellen Mittel.

Im Rahmen der derzeitigen Reform des BMZ („BMZ 2030“) findet eine institutionelle Veränderung der Gleichstellungsstrategie in der Entwicklungszusammenarbeit statt: Geschlechtergerechtigkeit verliert seinen eigenständigen Status als Querschnittskriterium und wird künftig in das „Qualitätsmerkmal Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ neben fünf anderen Qualitätsmerkmalen integriert (BMZ 2020). Auch im Genderansatz deuten sich inhaltliche Veränderungen an: Geschlechtergerechtigkeit ist weder ein eigenes „Kernthema“ noch ein „Initiativthema“. So besteht das Risiko, dass die Gender-Strategie von 2014 hinfällig wird. Nach Auslaufen des Gender-Aktionsplans im Jahr 2020 wurde keine Neuauflage initiiert. Da das Hintergrunddokument zum Qualitätsmerkmal bis zum Frühjahr 2021 noch nicht vorliegt, ist bisher nicht abzusehen, inwiefern der dreigleisige Ansatz aus der Gender-Strategie aufrechterhalten wird und in welcher Form das strategische Prinzip des Gender Mainstreaming in Zukunft verankert wird.

²⁰ Die Notwendigkeit einer systematischen Erfassung war in der BMZ Gender-Strategie 2014 erwähnt worden (BMZ 2014).



Foto: Plan International

4.2. MÄDCHEN UND JUNGE FRAUEN IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit formuliert bisher einen gendertransformativen Gleichstellungsansatz, der sich aber nicht durchgängig im inhaltlichen Gender-Ansatz und der Implementierung der Gleichstellungsstrategie niederschlägt, wie die Analysen von GAP II und der Roadmaps zeigen. Auffällig ist jedoch, dass sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, im Gender-Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit kein spezifischer Fokus auf die Situation, Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen zeigt. Sie werden weder als eigenständige Zielgruppe im Konzept zur Gleichberechtigung der Geschlechter und im Gender Aktionsplan verstanden, noch als Akteur:innen für nachhaltige geschlechtergerechte Entwicklung thematisiert. Stattdessen werden Mädchen in der Formulierung einzelner strategischer Ziele des GAP II mitgenannt

(zum Beispiel „Zugang zu Recht und Gerichtsbarkeit für Frauen und Mädchen stärken“), es ist aber nie erkennbar, warum sie bei anderen Zielen nicht mitgenannt werden, obwohl auch diese Themen Mädchenrechte betreffen (zum Beispiel Politische Teilhabe oder Förderung der Mitbestimmung und Repräsentation von Frauen).

Da die Interessen und Bedarfe von Mädchen und jungen Frauen in den gleichstellungsorientierten Ansätzen der deutschen Entwicklungspolitik nicht systematisch erhoben und adressiert werden, stellt sich die Frage, inwieweit diese vielleicht im Rahmen von Kinder- und Jugendrechten explizit aufgegriffen werden. Die deutsche Entwicklungspolitik misst den Kinder- und Jugendrechten eine hohe Bedeutung bei. So heißt es auf der Website des BMZ: „Der Einsatz für die Rechte der Kinder ist eine zentrale Aufgabe der Entwicklungspolitik. Das BMZ engagiert sich insbesondere in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Umwelt. Außerdem beteiligt es sich aktiv am Kampf gegen Kinderarbeit, den Einsatz von Kindersoldaten sowie gegen Kinderhandel, sexuelle Gewalt und weibliche Genitalverstümmelung“.²¹

²¹ <https://www.bmz.de/de/service/lexikon/kinderrechte-und-jugendrechte-14598>

Als zentrale Grundlagen der Herangehensweise der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden unter anderem die UN-Kinderrechtskonvention sowie die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 gesehen. Das Thema Kinder- und Jugendrechte wurde durch das BMZ im Menschenrechtskonzept aufgegriffen und 2011 im BMZ-Positionspapier „Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik“ weiter erläutert (BMZ 2011). Außerdem verabschiedete das BMZ im April 2017 (Laufzeit bis 2019) den Aktionsplan „Agents of Change“, in dem Kinder und Jugendliche als zentrale Akteur:innen der Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden sollten. Deutschland wolle „im internationalen Dialog eine Vorreiterrolle für die Achtung, die Sicherung und die Gewährleistung von Kinder- und Jugendrechten“ einnehmen (BMZ 2017). Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sei es, die Rechte der Kinder zu stärken, ihre Entwicklungschancen zu verbessern und sie vor möglichen Gefahren wie Miss-handlung und Ausbeutung zu schützen. Alle Vorhaben der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit sollten fortlaufend auf menschen- und kinderrechtliche Risiken und Wirkungen überprüft werden. Außerdem

sollten Kinder aktiv an Projekten im Globalen Süden und an entwicklungspolitischen Prozessen in Deutschland beteiligt werden. Beteiligungsformate zu entwicklungspolitischen Themen, die Kinder und Jugendliche betreffen, sollen innerhalb des BMZ eingeführt werden – ein wichtiger Schritt in diese Richtung war die Einberufung des BMZ Jugendbeirates, der die Möglichkeit hat, das Ministerium in für Kinder und Jugendliche relevanten Sektoren zu beraten. Allerdings handelte es sich beim Aktionsplan „Agents of Change“ um eine Zusammenstellung bestehender Maßnahmen mit Kinderrechtsbezug und nicht um eine neue strategische Schwerpunktsetzung. Bis 2021 hat noch keine unabhängige Evaluierung des Aktionsplans stattgefunden, die erlauben würde zu beurteilen, ob durch den Aktionsplan eine stärkere Ausrichtung auf Kinder- und Jugendrechte in der Entwicklungspolitik erreicht wurde. In keinem der grundlegenden Dokumente werden spezifische und messbare Ziele in Bezug auf die Gleichstellung von Mädchen und die Transformation von Geschlechterverhältnissen formuliert. Auch mangels einer Datengrundlage lässt sich eine Zielerreichung so nur schwerlich überprüfen.²²



Foto: Plan International

²² In der G7-Erklärung zur beruflichen Bildung von Frauen und Mädchen 2015 verpflichteten die Länder sich beispielsweise bis „2030 ein Drittel mehr Frauen und Mädchen in Entwicklungsländern beruflich [zu] qualifizieren.“ Es wurde aber nie ein Ausgangswert als Grundlage erhoben.



Foto: Plan International

Ein Fokus auf Kinder- und Jugendrechte eröffnet einen möglichen Rahmen für eine größere Aufmerksamkeit für die Belange von Mädchen und jungen Frauen. Ein solcher Fokus könnte auch die strategische zukunftsweisende Funktion von Gleichstellungspolitik, die an Jugendliche gerichtet ist, und das strategische Potential von Mädchen-Empowerment verdeutlichen. Bisher ist dieser Raum aber nur unzureichend genutzt worden. Zwar zeigt sich in der Analyse zentraler Dokumente, dass sich die Aufmerksamkeit für die Belange von Mädchen und jungen Frauen über die Jahre in einigen Bereichen erhöht hat. Während im Positionspapier 2011 explizit nur sexuelle Gewalt als besonders wichtiges Problem für Mädchen genannt wurde, bezeichnete der Jugend-Aktionsplan die „Gleichberechtigung der Geschlechter“ als Grundsatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Als besonders relevant für Mädchen werden der Zugang zur Schulbildung, sexuelle Gewalt, Menschenhandel, Frühverheiratungen, Zugang zu Familienplanung und Genitalverstümmelung genannt (BMZ 2017, 2011). Es fällt auf, dass bisher

weniger gängigen Themen, zum Beispiel politische Teilhabe und wirtschaftliches Empowerment von Mädchen und jungen Frauen und der zentralen Rolle gleichstellungsfördernder Rahmenbedingungen, keine explizite Aufmerksamkeit zuteilwird. Auch das gendertransformative Potential der Arbeit mit Jungen und jungen Männern wird nicht erwähnt.

Es entsteht der Eindruck, dass der Aktionsplan für Kinder- und Jugendrechte in seinem prinzipiellen Genderansatz hinter die Gender-Strategie zurückfällt. In der Gender-Strategie wird betont, dass „um bestehende Geschlechterdisparitäten und weit verbreitete geschlechtsspezifische Benachteiligungen und Diskriminierungen abzubauen (...) zusätzlich Maßnahmen wichtig (sind), die eine spezifische Stärkung der Frauenrechte oder das vorrangige Ziel der Gleichberechtigung von Frauen und Männern vorsehen“. Demgegenüber steht im Jugend-Aktionsplan nur das prinzipielle Bekenntnis „Wir zielen darauf ab, die Lebensbedingungen von Mädchen und Jungen gleichermaßen zu verbessern.“

Interventionen, die besonderes gendertransformatives Potential haben, werden nicht immer als solche dargestellt, wie das Beispiel der beruflichen Bildung für Mädchen zeigt. Obwohl der Zugang zu beruflicher Bildung für Mädchen und junge Frauen, sowohl generell zum Ausbildungssystem wie auch zu Berufen, die nicht stereotypisierend als „Mädchenberufe“ gelten, im Fokus deutscher Entwicklungszusammenarbeit liegt, werden das Thema und bestehende Maßnahmen weder in ihrer Verbindung zu Kinder- und Jugendrechten, noch in der Verbindung zur Bildungsstrategie noch als Thema im

Rahmen der gleichberechtigten Teilhabe am wirtschaftlichen Leben hervorgehoben. Dabei ist die berufliche Qualifikation von Mädchen seit Jahren ein Thema deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Zum Beispiel wurden 2015 die G7 Initiative zur wirtschaftlichen Stärkung von Frauen und Mädchen und 2016 die Skills Initiative for Africa ins Leben gerufen. Im Jahr 2017 wurde unter deutschem G20 Vorsitz außerdem die #eSkills4Girls Initiative begründet, die digitale Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten von Mädchen verbessern soll.



Foto: Plan International

4.3. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Die untersuchten Ansätze und Strategien der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spiegeln internationale Gleichstellungsansätze und Verpflichtungen wider.

Bisherige Gleichstellungsansätze sind jedoch gekennzeichnet durch eine mangelnde Aufmerksamkeit für die Lebensrealität, die Belange und Interessen von Mädchen und jungen Frauen. Strukturelle Ungleichheiten, Diskriminierungen und Gewalt, die Mädchen und junge Frauen besonders stark und in spezifischer Weise betreffen,

werden bisher kaum adäquat benannt. Auch in Dokumenten zu Kindern und Jugendlichen in der Entwicklungszusammenarbeit werden Mädchen und junge Frauen nicht explizit und konsequent in den Blick genommen. Zwischen Mädchenrechten und Frauenrechten einerseits und Mädchenrechten und Kinderrechten andererseits wird häufig nicht differenziert.

Als Baustein einer *feministischen Außen- und Entwicklungspolitik*, die explizit Mädchen und junge Frauen als Akteur:innen in den Fokus nimmt, müssen gendertransformativ Gleichstellungsansätze in der Entwicklungszusammenarbeit gestärkt und erweitert werden.

Ein gendertransformativer Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit bedeutet entsprechend der gendertransformativen Grundsätze von Plan International,

- dass Strategien und Maßnahmen es vermeiden, einschränkende Geschlechternormen und Geschlechterrollen bei Kindern und Jugendlichen zu bestärken und dass egalitäre Geschlechterleitbilder entwickelt und gefördert werden. Dazu gehört auch, Jungen und junge Männer, sowie Menschen mit diverser Geschlechtsidentität explizit als gleichstellungspolitische Akteur:innen zu adressieren,
- dass Mädchen und junge Frauen in Entscheidungsprozessen, die sie selbst betreffen, im Rahmen von Familie, Gemeinschaft und Kommune, aber auch darüber hinaus auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene einbezogen werden und, wo nötig, Formate verändert oder neu entwickelt werden, die das ermöglichen,
- dass der Lebensalltag und die soziale Stellung von Mädchen und jungen Frauen in der Gesellschaft systematisch berücksichtigt werden. Sowohl die unmittelbare Situation von Mädchen und jungen Frauen als auch ihre soziale Stellung soll strukturell verbessert werden,
- dass entwicklungspolitische Formate entwickelt werden, in denen Jungen und junge Männer ein positives Männlichkeitsbild entwickeln und verstärken und sich für die Gleichstellung von Mädchen und jungen Frauen einsetzen,
- dass Mädchen und Jungen, junge Frauen und Männer und Menschen mit diverser Geschlechtsidentität in ihrer Vielfalt wahrgenommen und beteiligt werden,
- dass gleichstellungsfördernde Rahmenbedingungen in Form von Gesetzen, Politiken und Institutionen geschaffen werden, durch die Geschlechtergerechtigkeit erreicht werden kann.

Daher sollte(n)...

...der gendertransformativen Gleichstellungsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Reform „BMZ 2030“ gestärkt werden.

- Die neuen organisatorischen Strukturen und inhaltlichen Herangehensweisen dürfen auf keinen Fall hinter die Ziele und Ansätze der BMZ Genderstrategie von 2014 und der strategischen Ziele des Aktionsplans von 2016 zurückfallen.
- Der dreigleisige Genderansatz (Gender Mainstreaming – Empowerment – Politikdialog) muss neben einer klaren gendertransformativen Ausrichtung im Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Inklusion“ verankert werden.
- Gendertransformativen Ansätze müssen in allen Kern- und Initiativthemen, in künftigen Sektor- und Länderstrategien und bei der Formulierung von entwicklungspolitischen Zielen und Implementierungsstrategien berücksichtigt werden.
- Gendertransformativen Ansätze müssen insbesondere in Themenfeldern und Partnerländern gestärkt werden, in denen das bisher nicht der Fall war.

...die Potentiale, Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen in all ihrer Diversität in allen entwicklungspolitischen Strategien, Themenfeldern und Sektoren angemessen berücksichtigt werden.

- Mädchen und junge Frauen sollen als zentrale Zukunftsakteur:innen in allen Strategien und Aktivitäten adressiert und in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Dies gilt auch für alle Kern- und Initiativthemen sowie Sektor- und Länderstrategien im Rahmen des BMZ 2030 Prozesses.
- Insbesondere müssen auch die Themenfelder jenseits der „gängigen“ Themen mit Gleichstellungsorientierung, wie zum Beispiel Bildung oder Gewaltschutz, gendertransformativ gestaltet werden.

...Gleichstellung als Querschnittsthema durch konsequentes Gender Mainstreaming gesichert werden.

- Genderanalyse, Wirkungsorientierung und Monitoring von strategischen gendertransformativen Zielen muss verbessert sowie die Transparenz in der Berichterstattung über Gleichstellungsansätze und -strategien erhöht werden.



Foto: Plan International

- Aktionspläne müssen der Systematik des dreigleisigen Ansatzes von Gender Mainstreaming – Empowerment – Politikdialog folgen, diese Systematik muss aber auch im Monitoring aufrechterhalten werden. Zudem muss auch über die jeweiligen finanziellen Mittel berichtet werden.
 - Die kinderrechtlichen und geschlechtertransformativen Dimensionen müssen explizit verschränkt werden.
 - Eine systematische Analyse der Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen muss explizit in eine intersektionale Genderanalyse und den gesamten Planungs- und Implementierungsprozess integriert werden.
 - Daten müssen nach Alter und Geschlecht und wo notwendig nach anderen sozialen Kategorien disaggregiert werden und in ihrer Korrelation analysiert werden.
 - Durch eine intersektionale Analyse müssen verschiedene Formen von Diskriminierung adressiert werden.²³
- ...die Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung von Gleichstellungsansätzen und entwicklungspolitischen Strategien, der Implementierung und bei Monitoring und Evaluierung beteiligt werden.*
- Bei der Entwicklung des Qualitätsmerkmals „Menschenrechte, Gleichstellung, Inklusion“ und der Erarbeitung von Strategien für Kern- und Initiativthemen muss die Zivilgesellschaft einbezogen werden, um die fachliche sowie lokale Expertise zu nutzen.
 - Mädchen und junge Frauen müssen angemessen an der Entwicklung und Implementierung von Strategien und Maßnahmen sowie am Monitoring und der Evaluierung beteiligt werden.

²³ Intersektionale Analyse untersucht die Verflechtung verschiedener Identitätsmerkmale, die sich wechselseitig verstärken, abschwächen oder beeinflussen. Eine intersektionale Analyse kann auch spezifische Potentiale von Personengruppen hervorheben. Ein Konzept der Mehrfachdiskriminierung hingegen fokussiert auf Diskriminierung und addiert die Wirkung relativ festgeschriebener Identitätsmerkmale.

GLEICHSTELLUNGSANSÄTZE IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

BEFUNDE

Die Gleichstellungsansätze der deutschen Entwicklungszusammenarbeit spiegeln die Verankerung von Geschlechtergerechtigkeit in internationalen Abkommen wider. Insbesondere das „Übersektorale Konzept zur Gleichstellung der Geschlechter“ mit seinem gendertransformativen Ansatz kann so eine Grundlage für eine gleichstellungsorientierte Entwicklungspolitik darstellen.

Dieser gendertransformative Ansatz wird jedoch nicht konsequent in allen Gleichstellungsdokumenten, wie dem Gender Aktionsplan (GAP) II und den dazugehörigen Roadmaps, verfolgt. Insbesondere im Rahmen des aktuellen Reformprozesses „BMZ 2030“ besteht Handlungsbedarf.

Mädchen und junge Frauen werden in der Entwicklungszusammenarbeit noch nicht ausreichend als spezifische Zielgruppe und Akteur:innen adressiert. Dies gilt insbesondere für Bereiche der Entwicklungszusammenarbeit, in denen das Thema Gleichstellung nicht schon eine längere Tradition hat.

Darüber hinaus werden Jungen und junge Männer kaum als gleichstellungspolitische Akteur:innen adressiert.

EMPFEHLUNGEN

- Der gendertransformative Gleichstellungsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit muss im Rahmen der Reform „BMZ 2030“ gestärkt werden. Gendertransformative Ansätze müssen in allen Kern- und Initiativthemen, in künftigen Sektor- und Länderstrategien und bei der Formulierung von entwicklungspolitischen Zielen und Implementierungsstrategien berücksichtigt werden.
- Die Potenziale, Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen in all ihrer Diversität müssen in allen entwicklungspolitischen Themenfeldern und Sektoren sowie im gesamten Planungs- und Implementierungsprozess angemessen berücksichtigt werden. Dafür sollten entwicklungspolitische Gleichstellungsstrategien stärker mit Strategien zu Kinderrechten und Jugendbeteiligung verschränkt und mit finanziellen Mitteln unterlegt werden.
- Gleichstellung als Querschnittsziel muss durch konsequentes Gender Mainstreaming gesichert werden. Genderanalyse, Wirkungsorientierung und Monitoring von strategischen gendertransformativen Zielen müssen verbessert werden. Die Transparenz in der Berichterstattung über Gleichstellungsansätze, auch über aufgewendete finanzielle Mittel, muss erhöht werden.
- Die Zivilgesellschaft muss bei der Erarbeitung von Gleichstellungsansätzen und entwicklungspolitischen Strategien, der Implementierung und bei Monitoring und Evaluierung beteiligt werden. Mädchen und junge Frauen sollen als zentrale Zukunftsakteur:innen überall angemessen beteiligt werden.

5. GLEICHSTELLUNGSANSÄTZE IN DER HUMANITÄREN HILFE



Foto: Plan International

Plan International verteilt in humanitären Situation Menstruationshygienekits

Humanitäre Hilfe unterstützt Menschen, die sich aufgrund von Krisen, Konflikten oder Naturkatastrophen in einer akuten Notlage befinden. Sie muss sich dabei häufig in einem problematischen, politischen Umfeld, unter schwierigen Sicherheitsbedingungen und oft unter Zeitdruck bewegen. Ziel der humanitären Hilfe ist für das Auswärtige Amt, „für betroffene Menschen ein Überleben in Würde und Sicherheit zu gewährleisten, ihnen Perspektiven zu ermöglichen und das Leid derer zu lindern, die ihre akute Notlage aus eigener Kraft nicht überwinden können“²⁴. Bei der Gestaltung der deutschen humanitären Hilfe ist es dem Auswärtigen Amt ein zentrales Anliegen, „Gleichstellung und Inklusion in der humanitären Hilfe zu berücksichtigen (...), denn Bedarfe und Fähigkeiten können aufgrund von Gender, Alter oder Behinderungen variieren“²⁵.

In der humanitären Hilfe als einem der spezifischen Handlungsfelder der Außenpolitik gibt es international schon seit längerem Gender (Mainstreaming) Ansätze und Forderungen nach einer Gleichstellungsperspektive, sowohl in der Fachliteratur als auch seitens internationaler Organisationen (im Überblick beispielsweise Lafrenière u.a. 2019; Dijkhorst/Vonhof 2005). Dabei wird darauf hingewiesen, dass Gefährdungen und Bewältigungsressourcen von Frauen und Männern in Krisensituationen geschlechtsbezogen von ihrer sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Stellung in den Gesellschaften abhängen. Ungleiche Geschlechterverhältnisse führen zu unterschiedlicher Vulnerabilität in Krisensituationen, durch physische (zum Beispiel Unterkünfte), soziale und kulturelle, wirtschaftliche sowie umweltbedingte Faktoren (UNISDR/UNDP/IUCN 2009). So sind Mädchen und Frauen in Krisensituationen von erhöhter Unsicherheit, eingeschränkter Mobilität,

²⁴ Quelle: Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019-2023, S.13

²⁵ Quelle: Website des Auswärtigen Amtes: Grundlagen der humanitären Hilfe (Artikel vom 23.03.2020), URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussernpolitik/themen/humanitaere-hilfe/huhi/205108> (Zugriff am 31.3.2021)

geschlechtsbezogener Gewalt und sexueller Ausbeutung betroffen, ihr Lebensunterhalt, ihre Ernährungssicherheit und ihre gesundheitliche Versorgung sind stärker gefährdet und Mädchen haben eine niedrigere Wahrscheinlichkeit, in die Schule zurückzukehren (im Überblick Lafrenière u.a. 2019).

Um die Ausrichtung des Genderansatzes und den Grad seiner strategischen Systematisierung in der deutschen humanitären Hilfe einzuschätzen – und auf dieser Grundlage Empfehlungen zu formulieren, wurden Grundlagendokumente der deutschen humanitären Hilfe und Gleichstellungsdokumente des Auswärtigen Amtes ausgewertet und ergänzend ein Hintergrundgespräch mit Vertreter:innen des Auswärtigen Amtes geführt. Die Liste der ausgewerteten Dokumente findet sich im Anhang.

5.1. GENDERANSATZ UND GLEICHSTELLUNGSSTRATEGIE IN DER DEUTSCHEN HUMANITÄREN HILFE

Grundlagendokumente der deutschen humanitären Hilfe

In den Grundlagendokumenten der deutschen humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes ist ein Genderansatz bislang erst in Anfängen zu erkennen. Er zeigt sich eher in Form von allgemeinen Absichtserklärungen oder einer Thematisierung einzelner geschlechtsbezogener Aspekte und weniger in Form eines konzeptionell entwickelten und strategisch kohärenten Ansatzes. In vier der sieben untersuchten Grundlagendokumente²⁶ werden Geschlecht beziehungsweise geschlechtsbezogene Aspekte genannt. Die Thematisierung bleibt dabei durchweg punktuell, das heißt sie erfolgt an einzelnen Stellen, jedoch weder durchgängig noch als eigener thematischer Bereich. Hauptsächlich werden Mädchen und Frauen als eine der besonders vulnerablen Gruppen (meist Frauen, Ältere und/oder Jüngere, Menschen mit Behinderung) genannt, kursorische Hinweise gemacht (zum Beispiel „spezifische Bedürfnisse“, „Berücksichtigung von“) oder einzelne konkrete Aspekte angesprochen. Als geschlechtsbezogener Aspekt wird am

häufigsten – und meist als einziger Aspekt – sexuelle (seltener: geschlechtsbezogene) Gewalt thematisiert, manchmal in Verbindung mit sexueller und reproduktiver Gesundheitsversorgung der Betroffenen. Vereinzelt wird zudem die Versorgung von Schwangeren beziehungsweise der Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheitsversorgung genannt.

Mädchen und junge Frauen werden dabei nicht als eine spezifische Zielgruppe adressiert, sondern werden, wenn, dann mitgenannt („Frauen und Mädchen“ oder „Jungen und Mädchen“), ohne auf spezifische Gefährdungen und Unterstützungsbedarfe einzugehen.

Zu Implementierungsstrategien für die Umsetzung des Genderansatzes in der deutschen humanitären Hilfe finden sich in den Grundlagendokumenten keine Aussagen.

Der implizite Genderansatz in den Grundlagendokumenten der deutschen humanitären Hilfe lässt sich als ein Bedarfsansatz (siehe Kapitel 3) beschreiben. Thematisiert wird in erster Linie sexuelle beziehungsweise geschlechtsbezogene Gewalt, ein dringliches Thema, das im Kontext gendergerechter humanitärer Hilfe meist im Vordergrund steht. Ohne einen expliziten Genderansatz und eine systematische Gleichstellungsstrategie werden jedoch weitere geschlechtsbezogene Unterschiede in Gefährdungen und Unterstützungsbedarfen nicht ausdrücklich berücksichtigt und der Genderansatz bleibt eine Single Issue Strategie, womit Gleichstellung nur in wenigen einzelnen Sektoren ohne gendertransformative Perspektive berücksichtigt wird.

Gleichstellungsdokumente des Auswärtigen Amtes

Ergänzend zu den Grundlagendokumenten der deutschen humanitären Hilfe wurden die aktuellen Gleichstellungsdokumente des Auswärtigen Amtes in die Betrachtung miteinbezogen. Sie beziehen sich zwar nicht alle spezifisch beziehungsweise nur teilweise auf humanitäre Hilfe als eigenes Handlungsfeld, bilden den Genderansatz und die Gleichstellungsstrategie des Auswärtigen Amtes aber ausführlicher ab. Diese Dokumente sind alle vor kurzem veröffentlicht worden und zeugen von einer verstärkten Aufmerksamkeit für Geschlecht und Gleichstellung in der deutschen humanitären Hilfe und im Auswärtigen Amt.

²⁶ Die Dokumente wurden, soweit angegeben, im Zeitraum zwischen 2014 bis 2019 veröffentlicht und sind auf der Website des Auswärtigen Amtes als wichtige Grundlagendokumente der deutschen humanitären Hilfe gelistet. Dokumente, die sich spezifisch auf bestimmte Spezialthemen beziehen, wurden ausgenommen. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussernpolitik/themen/humanitaere-hilfe/-/205130> (Zugriff am 31.3.2021)

Gleichstellungsbericht des Auswärtigen Amts

Der im Jahr 2020 veröffentlichte Bericht „Geschlechtergerechtigkeit in der deutschen Außenpolitik und im Auswärtigen Amt“ ist ein Hinweis darauf, dass Geschlechterfragen im Auswärtigen Amt eine verstärkte Aufmerksamkeit zukommen. Die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit wird in dem Bericht als ein Anliegen bekräftigt und mit verschiedenen Initiativen und Projektbeispielen illustriert. In dem Bericht werden die Wirkungsbereiche politische Teilhabe (im Kontext der Resolution 1325: Beteiligung von Frauen an Friedensverhandlungen und Konfliktlösung), geschlechtsbezogene Gewalt (insbes. sexuelle Gewalt in Konflikten im Kontext der Resolution 2467), sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte sowie Bildung und Kultur angesprochen. Ein weiterer großer Schwerpunkt des Berichts liegt auf interner Gleichstellungsförderung, das heißt beim Personal des Auswärtigen Amts.

Einleitend wird die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit – „Deutschland setzt sich weltweit für die gleiche Teilhabe von Frauen und Männern in allen Bereichen der Gesellschaft ein.“ (S.10) – als Anliegen der Außenpolitik formuliert. Im Kapitel Krisenengagement und im Bericht insgesamt steht das Themenfeld Konfliktlösung und Friedenssicherung – im Zusammenhang mit der Agenda Frauen, Frieden, Sicherheit – im Vordergrund, während humanitäre Hilfe als Handlungsfeld nur punktuell am Rande thematisiert wird. Im Kapitel Krisenengagement, in dem unter anderem humanitäre Hilfe thematisiert wird, zeigt sich dabei ein Genderansatz, der sowohl einen Bedarfsansatz als auch einen Akteur:innenansatz beinhaltet.

Bei dem Bericht handelt es sich in erster Linie um einen Tätigkeitsbericht. Es werden Anliegen thematisiert und beispielhaft Initiativen und Projekte angeführt, jedoch keine Gleichstellungsstrategie formuliert. Gender Mainstreaming wird in dem Bericht als eine künftige Anforderung an geförderte Projekte genannt.

Dem Bericht des Auswärtigen Amts zu seinen gleichstellungsorientierten Handlungsansätzen und Aktivitäten mangelt es dabei aus zwei Gründen an Transparenz. Zum einen gliedert sich der Bericht nicht nach den Handlungsfeldern des Auswärtigen Amts und der deutschen Außenpolitik²⁷. Er ist folglich wenig geeignet dazu, einen Überblick über die Genderansätze und Gleichstellungsstrategien des Auswärtigen Amtes insgesamt

sowie spezifisch in den einzelnen Handlungsfeldern zu bieten. Zum anderen werden zwar Initiativen und Projektbeispiele illustrativ dargestellt, jedoch finden sich weder eine vollständige Auflistung aller gleichstellungsorientierten Initiativen und genderspezifischen Projekte des Auswärtigen Amtes (in einem bestimmten Zeitraum) noch Informationen zur Höhe der dafür eingesetzten Budgetmittel und ihrem Anteil am Gesamtbudget. Damit ist nicht nachvollziehbar, wie groß das gleichstellungsorientierte und genderspezifische Engagement in der deutschen Außenpolitik und in ihren verschiedenen Handlungsfeldern wie unter anderem der humanitären Hilfe tatsächlich ist, gemessen an der Zahl von Projekten und an den verausgabten finanziellen Mitteln.

Nicht zuletzt ist festzustellen, dass – wie in den Grundlegendendokumenten der humanitären Hilfe – auch im Gleichstellungsbericht des Auswärtigen Amts Mädchen und junge Frauen kaum als spezifische Zielgruppe adressiert²⁸ werden. Sie werden entweder bei Frauen oder bei Jugendlichen „mitgemeint“, ohne dass dabei auf spezifische Gefährdungen und Unterstützungsbedarfe eingegangen wird, die aus Geschlecht und Alter resultieren.

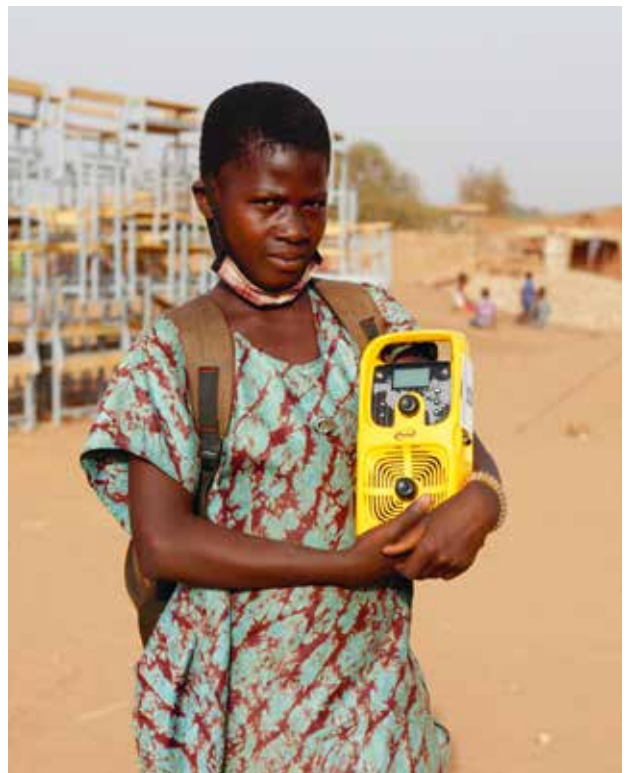


Foto: Plan International

²⁷ Die Handlungsfelder im Überblick siehe Website des Auswärtigen Amts, URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen>

²⁸ An zwei Stellen werden Mädchen und junge Frauen als eine eigene Gruppe genannt: In einer Abbildung mit illustrierenden Daten von UN Women wird der Anteil von Mädchen an den Betroffenen von Genitalverstümmelung genannt und es wird eine Initiative genannt, die mittels gendersensibler Bildungsplanung Mädchen und jungen Frauen einen Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung ermöglichen soll.



Dritter Aktionsplan zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit

Der Ende Februar 2021 vom Auswärtigen Amt veröffentlichte dritte „Aktionsplan der Bundesregierung zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit 2021 bis 2024“ legt die deutsche Strategie zur Umsetzung der UN-Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit dar, unter Einbeziehung aller beteiligten Ressorts²⁹. Gleichzeitig kann der Aktionsplan auch als Rahmen für (unter anderem) das Handlungsfeld der humanitären Hilfe verstanden werden. Denn die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ (WPS-Agenda) gilt darin zum einen als Querschnittsmaßnahme mitunter in der humanitären Hilfe (S.16), zum anderen ist „Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau“ einer der sechs Schwerpunktbereiche des Aktionsplans (S.31ff).

Der WPS-Aktionsplan formuliert die folgenden Grundsätze, die bei der Umsetzung aller Ziele Anwendung finden sollen:

- „ein gendertransformativer Ansatz“, der Geschlechternormen als Ursache von Geschlechterungleichheiten versteht und Einstellungsänderungen und sozialen Wandel unterstützen soll, auch unter Einbeziehung von Männern und Jungen in Maßnahmen (S.15);
- „ein Ansatz, der Mehrfachdiskriminierung und eine intersektionale Perspektive berücksichtigt“, demnach

Mehrfachdiskriminierungen zu einer besonderen Vulnerabilität beitragen können und in ihrer Wechselwirkung analysiert werden müssen (S.15);

- „ein kontextsensibler Ansatz“, wonach Länder- und Fachreferate und alle Stellen in Krisenregionen und fragilen Kontexten ihre Aktivitäten auf gendersensiblen Kontextanalysen aufbauen und auf die Bedürfnisse vor Ort zuschneiden sollen (S. 16).

Mit dem übergreifenden gendertransformativen Grundsatz des WPS-Aktionsplans, der sozialen Wandel unterstützen will, scheint demnach der Genderansatz auch für die humanitäre Hilfe um einen gendertransformativen Ansatz ergänzt zu sein. Im Abschnitt zu WPS als Querschnittsmaßnahme unter anderem für die humanitäre Hilfe wiederum wird ein kontextsensibler Ansatz – mit gendersensiblen Kontextanalysen – angeführt. Im Kapitel des WPS-Aktionsplans zum Schwerpunktbereich „Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau“ selbst zeigt sich ein Genderansatz, der einen Bedarfsansatz und einen Akteur:innenansatz kombiniert. Ein deutliches Gewicht wird dabei auf eine intersektionale Perspektive gelegt mit einem erkennbaren Schwerpunkt auf LSBTI-Personen.

Bei Betrachtung der Ausführungen spezifisch zu dem Schwerpunktbereich „Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau“ sowie der im Monitoring- und Evaluierungsplan hierzu angeführten Maßnahmen, bleiben die Handlungsansätze mit Bezug zur humanitären Hilfe inhaltlich wenig konkret. Ausnahmen sind die Nennung geschlechtsspezifischer Gewalt sowie sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechte als spezifische Themen in der Zielübersicht und die Anführung von gezielter Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Frauenrechtsorganisationen ebenda als ein Handlungsansatz. Im Monitoring- und Evaluierungsplan werden als Maßnahmen in der humanitären Hilfe die „besondere Berücksichtigung der Bedürfnisse und Fähigkeiten von Frauen und Mädchen in besonders vulnerablen Kontexten“, eine „kontextsensible Förderung des bedarfsgerechten Zugangs von Mädchen und Frauen“ zu Gesundheitsangeboten sowie zu Bildungsangeboten und die Förderung lokaler Frauenrechtsorganisationen und -netzwerke zur Unterstützung in humanitären Krisensituationen genannt. Es werden dazu jedoch keine inhaltlichen Aussagen gemacht, welche geschlechtsbezogenen Bedarfe und Fähigkeiten es gibt und wie ein bedarfsgerechter Zugang konkret gewährleistet werden kann und soll.

²⁹ Mitglieder der Interministeriellen Arbeitsgruppe zu Frauen, Frieden und Sicherheit sind (Aktionsplan S.11): Auswärtiges Amt (AA), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Auch im WPS-Aktionsplan werden Mädchen und junge Frauen – trotz seines großen Gewichts auf Intersektionalität – lediglich mitgenannt („Frauen und Mädchen“, „Mädchen und Jungen“, Frauen, Mädchen und LSBTI-Personen“ oder „Frauen und Jugendliche“), ohne dass auf ihre spezifischen Gefährdungen und Unterstützungsbedarfe – als weiblich und jugendlich – explizit eingegangen wird.

Als Implementierungsstrategie des Genderansatzes wird für das Auswärtige Amt im Kapitel zum Schwerpunkt-bereich „Humanitäre Hilfe, Krisenbewältigung und Wiederaufbau“ ein sogenannter Gender-Age-Disability (GAD) Marker als Instrument angeführt, mit dem „Gleichstellung und Inklusion systematisch in vom Auswärtigen Amt geförderten Projekten bewertet werden“ (S. 32). Im Monitoring- und Evaluationsplan wird außerdem angeführt, dass Maßnahmen der humanitären Hilfe und der strukturbildenden Übergangshilfe zur Bekämpfung der negativen Auswirkungen von COVID-19 auf nach Geschlecht disaggregierten Daten und Genderanalysen basieren und geschlechtergerecht umgesetzt werden sollen.

Mit dem dritten Aktionsplan zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit wurde gegenüber seinen Vorgängern zivilgesellschaftlichen Forderungen nach einer strategischeren Ausrichtung und einem Monitoring nachgekommen. Aber der WPS-Aktionsplan beinhaltet ebenso wie der Gleichstellungsbericht des Auswärtigen Amts keine Informationen zu Budgetmitteln und geplanten Fördersummen³⁰. So ist selbst im Rahmen des WPS-Monitorings nicht vorgesehen, Finanzinformationen zu erheben. Die Indikatoren sollen hauptsächlich die Anzahl von Maßnahmen, jedoch nicht die dafür aufgewendeten finanziellen Mittel, messen.

Handreichung zu Gleichstellung und Inklusion in der humanitären Hilfe

Im Jahr 2018 wurde vom Auswärtigen Amt ein sogenannter Gender-Age-Disability (GAD) Marker entwickelt, der sich aktuell in der Erprobungsphase befindet. Für die Förderempfänger:innen wurde dazu eine Handreichung erstellt (Stand: Februar 2021), die an die Organisationen versendet wird, aber bislang nicht allgemein veröffentlicht wurde. Der GAD-Marker kommt im Bewilligungsverfahren zur Anwendung und soll künftig in das neu eingeführte elektronische Projektmanagementsystem (ePMS) eingespeist werden, um automatisierte Auswertungen zu ermöglichen.

Der GAD-Marker wird in der Handreichung als Mess- und Steuerungsinstrument, und als solches als das Instrument des Auswärtigen Amts zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in den humanitären Maßnahmen präsentiert. Der hier zugrundeliegende Genderansatz lässt sich als stark auf den Bedarfsansatz orientiert (geschlechtsbezogene Bedarfe berücksichtigen) beschreiben, ergänzt mit einem Akteur:innenansatz (Frauen als Akteur:innen einbeziehen).

Als Kern des GAD-Markers werden in der Handreichung die folgenden Kriterien angeführt, anhand derer alle Projektanträge – sowohl von Nicht-Regierungsorganisationen als auch von internationalen Organisationen – geprüft und bewertet werden sollen:

- „Liegen nach Gender, Age und Disability aufgeschlüsselte Daten über die Begünstigten der Projekte vor?
- Werden die GAD-spezifischen Bedürfnisse von Frauen, Männern, LGBTQI+, Mädchen, Jungen, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen konkret berücksichtigt (Inklusionsanalyse) und liegen dazu hinreichend konkrete Informationen vor?
- Sind diese Gruppen an der Konzeption und Projektumsetzung beteiligt und gibt es für die Begünstigten Beschwerdemechanismen (Partizipation und Teilhabe)? Liegen dazu hinreichend konkrete Informationen vor?
- Gibt es GAD spezifische Indikatoren bzw. spezifische Unterziele, an denen man die o.g. Aspekte nachhalten kann?“

Mit dem GAD-Marker und der GAD-Handreichung hat die Umsetzung des Genderansatzes in der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amts eine methodische Konkretisierung und eine Implementierung in den Bewilligungsprozess erfahren. Fachliche Ausführungen zu den spezifischen Bedarfen der genannten Gruppen und eine fachliche Konkretisierung der Anforderungen, wie diese Bedarfe konkret in der Ausgestaltung von Maßnahmen berücksichtigt werden können und sollen – die die Antragsteller:innen bei einer entsprechenden Ausrichtung ihrer Maßnahmen unterstützen könnten – sind in der Handreichung nicht enthalten. Praxiserfahrungen zeigen jedoch, dass es für eine fundierte und nachhaltige Umsetzung nicht ausreichend ist, Förderempfänger:innen und Projektträger:innen lediglich vorzugeben, dass sie Gender Mainstreaming umsetzen und geschlechts-

³⁰ Zu Haushaltsmitteln für die WPS-Agenda Deutscher Bundestag (2020b)

bezogene Bedarfe berücksichtigen sollen. Dafür kann nicht von dem notwendigen gemeinsamen beziehungsweise ausreichenden Wissensstand (über geschlechtsbezogene Gefährdungen und Bedarfe sowie Ansätze, wie diese berücksichtigt werden können) ausgegangen werden.

5.2. EMPFEHLUNGEN FÜR DIE HUMANITÄRE HILFE

Die Analyse zur deutschen humanitären Hilfe zeigt, dass Gender und Gleichstellung in den Grundlegendendokumenten bislang nur punktuell berücksichtigt wurde. Es ist aber deutlich zu erkennen und zu begrüßen, dass das Auswärtige Amt aktuell eine erhöhte Aufmerksamkeit auf eine Geschlechterperspektive (nicht nur) in der humanitären Hilfe richtet. Mädchen und junge Frauen werden dabei jedoch in der Regel nicht als eigene Zielgruppe und Akteur:innengruppe mit spezifischen Bedürfnissen und Interesse adressiert, sondern wenn, dann bei „Frauen und Mädchen“ lediglich „mitgenannt“.

Für eine Weiterentwicklung und Stärkung einer gendergerechten und gleichstellungsorientierten humanitären Hilfe werden die Entwicklung eines gendertransformativen Ansatzes und einer systematischen Gleichstellungsstrategie als Doppelstrategie und dabei eine stärkere Berücksichtigung von Mädchen und jungen Frauen empfohlen.

Daher sollte(n)...
...ein gendertransformativer Ansatz in der deutschen humanitären Hilfe ausformuliert werden.

- Dabei sollte ein Bedarfsansatz, der geschlechtsbezogene Unterschiede in Gefährdungen und Unterstützungsbedarfen berücksichtigt, und ein Akteur:innenansatz, der Mädchen und Frauen gezielt adressiert und aktiv einbezieht, mit einem gendertransformativen Ansatz verbunden werden, der Gendernormen und strukturelle Geschlechterverhältnisse kritisch reflektiert. Im Rahmen von Langzeitkrisen und Wiederaufbaumaßnahmen sollten Entwicklungen hin zu einer geschlechtergerechteren Gesellschaft unterstützt werden.

- Ein gendertransformativer Ansatz in der humanitären Hilfe bedeutet entsprechend der gendertransformativen Grundsätze von Plan International,

- dass die Akteur:innen der humanitären Hilfe ihrem gesamten Handeln und Maßnahmen egalitäre Geschlechterleitbilder zugrunde legen und die Reproduktion oder Stärkung von schädlichen Gendernormen und Geschlechterrollen in ihrem Handeln und durch ihr Handeln und Maßnahmen vermeiden;
- dass die Entscheidungsspielräume und Handlungsfähigkeit von Mädchen und Frauen gestärkt werden und dass Mädchen und Frauen auch gezielt als Akteur:innen adressiert werden;
- dass geschlechtsbezogene Gefährdungen, Bedarfe und Bewältigungsstrategien systematisch berücksichtigt werden und alle Maßnahmen auf eine Verbesserung der Situation von Mädchen und Frauen zielen;
- dass die Rolle von Männern (insbesondere auch der männlichen Helfer) kritisch reflektiert und explizit adressiert wird, beispielsweise im Kontext von Gewaltschutz und Schutz vor sexueller Ausbeutung;
- dass eine intersektionale Perspektive eingenommen wird und das Zusammenwirken von Geschlecht mit weiteren Diskriminierungsmerkmalen systematisch berücksichtigt wird;
- dass Mädchen und Frauen systematisch einbezogen werden.

...eine systematische Gleichstellungsstrategie für die deutsche humanitäre Hilfe als Doppelstrategie entwickelt werden.

- Zur Umsetzung des Genderansatzes auf Grundlage der gendertransformativen Kriterien sollte die Gleichstellungsstrategie als Doppelstrategie ausgerichtet sein, die sowohl die Implementierung von Gender Mainstreaming in allen Handlungsansätzen der humanitären Hilfe vertieft als auch spezifische geschlechtsbezogene Handlungsansätze stärkt.
- Die Gleichstellungsstrategie sollte analytische Problembeschreibungen (Genderanalysen), Analysen von möglichen geschlechtsbezogenen Auswirkungen von Handlungsansätzen und Maßnahmen (Gender Impact Assessment), konkrete Gleichstellungsziele, geschlechtsbezogene Handlungsansätze und eine konkrete Implementierungsstrategie für eine durchgängige Berücksichtigung der Geschlechterperspektive in allen Handlungsfeldern (Gender Mainstreaming) umfassen.
- Vertiefung von Gender Mainstreaming in allen Handlungsansätzen der humanitären Hilfe

- Die Implementierungsstrategie für Gender Mainstreaming sollte nicht erst auf der Projektebene, sondern bereits in den Förderansätzen, Strategien und Dokumenten ansetzen und Gleichstellungsziele, entsprechende Umsetzungsanforderungen für Maßnahmen sowie Indikatoren enthalten.
- Für eine effektive Implementierung ist eine inhaltlich-fachliche Konkretisierung von geschlechtsbezogenen Bedarfen, Gleichstellungszielen, gleichstellungsorientierten Handlungsansätzen und fachlichen Umsetzungsanforderungen auf strategischer, der Projektebene übergeordneter Ebene wichtig.
- Begleitende Angebote sollten die Umsetzung von Gender Mainstreaming unterstützen (wie fachlich konkrete Erläuterungen, Kompetenzentwicklung und Austauschforen für Akteur:innen der unterschiedlichen Arbeitsebenen).

- Stärkung von geschlechtsbezogenen Handlungsansätzen. Zum Beispiel sollte neben dem erkennbaren Fokus auf sexuelle Gewalt in bewaffneten Konfliktsituationen der Blick stärker auch auf weitere Formen und Kontexte geschlechtsbezogener Gewalt gerichtet werden.

...Mädchen und jungen Frauen explizit in der humanitären Hilfe berücksichtigt werden.

- Im Rahmen eines gestärkten Genderansatzes in der humanitären Hilfe und seiner Implementierung durch eine systematische Gleichstellungsstrategie muss eine spezifische Aufmerksamkeit auf Mädchen und junge Frauen gerichtet werden. Denn sie haben aufgrund ihres Geschlechts und ihres Alters spezifische Gefährdungen und Unterstützungsbedarfe.
- Es muss auch sichergestellt und nachgehalten werden, dass Mädchen und junge Frauen aktiv an der Entwicklung und Implementierung, am Monitoring und an der Evaluierung der Strategien und Maßnahmen in der humanitären Hilfe beteiligt werden.

...transparent über die Umsetzung der Gleichstellungsstrategie berichtet werden.

- Regelmäßige Berichterstattung zum Stand der Umsetzung des Genderansatzes in der humanitären Hilfe.
- Regelmäßige Berichterstattung zu den für die geschlechtsbezogenen Handlungsansätze in der humanitären Hilfe bereitgestellten finanziellen Mitteln.

...die Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung der Gleichstellungsstrategie beteiligt werden.

- Bei der Entwicklung der Gleichstellungsstrategie wird die Einbeziehung der Zivilgesellschaft empfohlen, um die vorhandene gleichstellungspolitische Expertise zu nutzen.

GLEICHSTELLUNGSANSÄTZE IN DER HUMANITÄREN HILFE

BEFUNDE

In den Grundlagendokumenten der deutschen humanitären Hilfe des Auswärtigen Amts ist ein Genderansatz bislang nur punktuell zu erkennen. Allerdings zeigen aktuell veröffentlichte Gleichstellungsdokumente, dass das Auswärtige Amt gegenwärtig eine erhöhte Aufmerksamkeit auf eine Geschlechterperspektive (nicht nur) in der humanitären Hilfe richtet.

Dabei zeigt sich in erster Linie ein bedarfsorientierter Ansatz, der auf eine Berücksichtigung von geschlechtsbezogenen Bedarfen ausgerichtet ist, ohne in einem gendertransformativen Sinne explizit gesellschaftliche Gendernormen und Geschlechterverhältnisse zu reflektieren.

Mädchen und junge Frauen werden dabei nicht explizit als eine eigene Zielgruppe mit spezifischen Bedarfen und Interessen adressiert.

EMPFEHLUNGEN

Für das Handlungsfeld der humanitären Hilfe wird empfohlen, einen gendertransformativen Ansatz und eine systematische Gleichstellungsstrategie unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu entwickeln und zu veröffentlichen. Eine wirksame Gleichstellungsstrategie für die humanitäre Hilfe muss

- einen Genderansatz ausformulieren, der einen Bedarfsansatz, der geschlechtsbezogene Unterschiede in Gefährdungen und Unterstützungsbedarfen berücksichtigt, und einen Akteur:innenansatz, der Mädchen und Frauen gezielt als Akteur:innen adressiert und aktiv einbezieht, mit einem – für das Handlungsfeld der humanitären Hilfe adäquat definierten – gendertransformativen Ansatz verbindet, der Gendernormen und Geschlechterverhältnisse kritisch reflektiert;
- als Doppelstrategie ausgerichtet sein, die sowohl die Implementation von Gender Mainstreaming in allen Handlungsansätzen der humanitären Hilfe stärkt als auch spezifische geschlechtsbezogene Handlungsansätze vertieft und stärkt;
- auf übergeordneter Ebene (das heißt in den Förderansätzen, Strategien und Dokumenten des Auswärtigen Amts) Ansätze zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in den humanitären Maßnahmen methodisch und fachlich inhaltlich konkretisieren;
- die Gefährdungen und Unterstützungsbedarfe spezifisch von Mädchen und jungen Frauen explizit adressieren;
- mit finanziellen Mitteln unterlegt sein;
- mit einer regelmäßigen Berichterstattung zur Umsetzung des Genderansatzes in der humanitären Hilfe verbunden sein, die auch Informationen zum Umfang der Maßnahmen und insbesondere zur Höhe der verausgabten Finanzmittel für spezifische geschlechtsbezogene Handlungsansätze und gleichstellungsorientierte Maßnahmen anteilig an den Gesamtausgaben enthält.

6. FINANZIELLE MITTEL FÜR GLEICHSTELLUNGSANSÄTZE

Für eine wirkungsvolle Umsetzung einer *feministischen Außen- und Entwicklungspolitik* bedarf es ausreichend finanzieller Mittel. Kanada hat sich zum Beispiel im Rahmen seiner *feministischen Außenpolitik* (Feminist International Assistance) dazu verpflichtet, dass im Haushaltsjahr 2021/22 mindestens 15 Prozent der sektoral aufteilbaren bilateralen öffentlichen Entwicklungsgelder (Official Development Assistance, ODA) explizit auf die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit ausgerichtet sein sollen. Zudem sollen 80 Prozent der Mittel die Gleichstellung der Geschlechter als Nebenziel fördern. Tatsächlich erhöhte Kanada den Anteil der ODA-Ausgaben für GG2-Maßnahmen von 3,2 Prozent im Jahr 2017 auf 9,5 Prozent im Jahr 2019.

Um die ODA mit Gleichstellungsorientierung zu messen, hat der Entwicklungshilfeausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahr 1997 den Policy-Marker „Geschlechtergerechtigkeit“ (auch „GG-Kennung“) eingeführt. Seit dem Jahr 2000 ist die GG-Kennung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe verbindlich anzuwenden.³¹ Die GG-Kennung ermöglicht einen Vergleich sowohl der Ausgaben für die Gleichstellung der Geschlechter unter den DAC-Mitgliedern als auch über die Zeit hinweg und trägt damit zu einer höheren Berücksichtigung von Gleichstellung bei der Konzeption von Projekten beziehungsweise Programmen bei. Gleichzeitig ist der Marker von Selbstauskünften der Geber abhängig und die Vorgaben der OECD sind sehr weitgefasst. Damit besteht die Gefahr, dass Programme und Projekte falsch zugeordnet werden. Dies ist laut einer Studie von Oxfam bei etwa einem Viertel der untersuchten Projekte der Fall (Grabowski & Essick, 2020).

Eine Analyse von Deutschlands öffentlichen Entwicklungsausgaben für Geschlechtergerechtigkeit zeigt,

dass zwar die Gelder für Maßnahmen, die Gleichstellung im Nebenziel adressieren, steigen. Die Mittel, die explizit für Geschlechtergerechtigkeit eingesetzt werden, hingegen so gut wie stagnieren. Gelder, die dezidiert in Maßnahmen zur Stärkung der Rechte von Mädchen und jungen Frauen fließen, bewegen sich auf einem verschwinden geringen Niveau (Open Consultants 2021).³²

6.1. FINANZIELLE MITTEL FÜR MAßNAHMEN MIT GLEICHSTELLUNGSORIENTIERUNG

Im Jahr 2019 betrugen Deutschlands ODA-Ausgaben 21,2 Milliarden Euro. Davon gingen rund 6,1 Milliarden Euro an Maßnahmen mit einer Gleichstellungsorientierung. Gemessen an absoluten Beträgen war Deutschland damit der größte Geber von ODA-Mitteln für Geschlechtergerechtigkeit, gefolgt von Großbritannien, den USA, den EU-Institutionen, Japan, Schweden, Kanada und den Niederlanden. Bezogen auf den Anteil der GG-Ausgaben an der gesamten nach Sektoren aufteilbaren bilateralen ODA (13,3 Milliarden Euro) ergibt sich jedoch ein anderes Bild. Nur 46 Prozent wurden mit einer GG1- oder GG2-Kennung versehen. Damit rangiert Deutschland im internationalen Vergleich nur auf dem 15. Platz, und damit im Mittelfeld der DAC-Geberländer, weit hinter Ländern wie Island (91 Prozent), Kanada (89 Prozent) und Schweden (85 Prozent).

Im zeitlichen Vergleich wird deutlich, dass sich die öffentlichen Entwicklungsausgaben Deutschlands für Gleichstellung (GG1 + GG2-Gelder) seit 2010 zwar fast verdoppelt haben, die GG2-Mittel hingegen auf einem fast gleichbleibenden Niveau stagnierten. Im Jahr 2019 machten die Gelder für Maßnahmen mit Gleichstellung als Hauptziel lediglich 2,2 Prozent der bilateralen sektoralen ODA aus. Damit liegt Deutschland im internationalen Vergleich deutlich im unteren Feld.

³¹ Der GG-Kennung liegt eine dreistufige Skala zugrunde: GG2: Gleichberechtigung der Geschlechter ist das Hauptziel („principal objective“) der Maßnahme (Projekte/ Programme), d.h. entscheidend für ihre Durchführung. GG1: Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein Nebenziel („significant objective“), d.h. ein wichtiges, mit einem Indikator versehenes Ziel, aber nicht ausschlaggebend für die Durchführung der Maßnahme. GG0: Die Maßnahme ist nicht auf die Gleichberechtigung der Geschlechter ausgerichtet, Gleichberechtigung ist also weder Haupt- noch Nebenziel („not targeted“). Der Marker wird nur auf die sogenannten bilateral sektoralen ODA Gelder angewandt, also den Teil der bilateralen Mittel, der einem bestimmten Sektor zuordenbar ist.

³² Für die Analyse wurde die Datenbank des Entwicklungsausschusses der OECD genutzt. Die Datenbank enthält Informationen zu projektbezogenen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe. Hierbei handelt es sich um das sogenannte Creditor Reporting System (CRS). Aus den Daten lässt sich anhand des Gender-Markers auch ablesen, wieviel Gelder der öffentlichen Entwicklungsgelder für Gleichberechtigung eingesetzt werden. Die Datenbank enthält Daten zu bilateralen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe bis 2019 und wurde für die Analyse am 8.3.2021 heruntergeladen. Die folgenden Zahlen beziehen sich alle auf die genannte Studie.



Foto: Plan International

Bei der Verteilung der GG2-Mittel fällt auf, dass sie vorwiegend in die Sektoren fließen, in denen Geschlechtergerechtigkeit bereits länger verankert ist, zum Beispiel erhielt der Sektor „Regierung und Zivilgesellschaft“, in dem unter anderem die Stärkung von Mädchen- und Frauenorganisationen gefördert wird, fast die Hälfte aller GG2-Mittel (47 Prozent). Im Gegensatz dazu erhalten nicht klassische Sektoren, wie Informations- und Kommunikationstechnologie, einen verschwindend geringen Anteil. Allerdings ist selbst in den klassischen Sektoren der Anteil der GG2-Mittel gering: Im Sektor „Regierung und Zivilgesellschaft“ liegt er bei 7,1 Prozent, im Bildungsbereich gerade einmal bei 1,5 Prozent, im Gesundheitssektor bei 1,1 Prozent.

Die Verteilung der finanziellen Mittel zeigt, dass zum einen die Mittel für Programme/Projekte mit dem Hauptziel Gleichstellung im Vergleich zur Gesamt-ODA sehr gering sind. Zum anderen werden sie hauptsächlich in klassischen Sektoren ausgegeben und auch hier bleiben die Mittel, die explizit für Gleichstellung eingesetzt werden, auf einem verschwindend geringen Niveau. Auch in der humanitären Hilfe liegen die expliziten Gleichstellungsmittel mit nur 0,4 Prozent der nach Sektoren aufteilbaren bilateralen ODA, die an die humanitäre Hilfe geht, auf einem geringen Niveau. Folglich fehlt eine systematische Gleichstellungsperspektive in der Mittelvergabe.

³³ In der Studie wurden die 860 Projekte, die im Jahr 2019 mit einer GG2-Kennung versehen wurden, einer qualitativen Analyse unterzogen. Hierfür wurde auf die Projektbeschreibungen in der OECD Datenbank zurückgegriffen.



Foto: Plan International

6.2. FINANZIELLE MITTEL FÜR DIE FÖRDERUNG VON MÄDCHEN UND JUNGEN FRAUEN

Mangels eines auf das Alter bezogenen Markers in der OECD-Berichterstattung ist der Umfang von finanziellen Aufwendungen für die spezifische Unterstützung von Mädchen und jungen Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe nicht leicht nachzuvollziehen. Eine Analyse der 860 Projekte, auf die sich die deutschen GG2-Mittel verteilen, zeigt jedoch, dass im Jahr 2019 weniger als ein Fünftel (18,6 Prozent) der an sich schon geringen GG2-Mittel für Projekte aufgewendet wurde, die Mädchen und junge Frauen überhaupt als (eine der) Zielgruppen nennen. In absoluten Zahlen waren das gerade einmal 53,5 Millionen Euro und nur 0,4 Prozent der nach Sektoren aufteilbaren bilateralen Entwicklungsgelder.³³

Die für diese Maßnahmen aufgewendeten ODA-Mittel verteilen sich auf unterschiedliche Subsektoren.

Die größten Anteile entfallen auf die Subsektoren Überwindung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen (20 Prozent der GG2-Mittel mit Mädchen und jungen Frauen als Zielgruppe), reproduktive Gesundheit und Familienplanung (zusammen 15 Prozent) sowie demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft (13 Prozent). Auf die Subsektoren berufliche Bildung (4 Prozent), Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten (4 Prozent) und soziale Sicherung (4 Prozent) entfallen zusammen 12 Prozent dieser Mittel. Daneben gibt es eine ganze Reihe von Subsektoren, in denen sich keine Maßnahmen mit einer GG2-Kennung finden. Darunter sind einige Subsektoren, bei denen der Titel nahelegt, dass sie für die wirtschaftliche Stärkung von Mädchen und jungen Frauen eine strategische Rolle spielen könnten (zum Beispiel in den Themenbereichen Landwirtschaft, regenerative Energien und industrielle Entwicklung).

Bei den Bereichen, die unter die humanitäre Hilfe fallen, werden Mädchen und junge Frauen lediglich beim „kurzfristigen Wiederaufbau und Rehabilitation unmittelbar nach Notsituationen“ explizit genannt.

6.3. EMPFEHLUNGEN ZUR FINANZIERUNG

Für eine Stärkung der geschlechtergerechten Ausrichtung dieser Politikfelder müssen die finanziellen Mittel für spezifische geschlechtsbezogene Handlungsansätze und für gleichstellungsorientierte Maßnahmen deutlich erhöht werden. Dies gilt insbesondere auch für Maßnahmen, die spezifisch Mädchen und junge Frauen als Zielgruppen adressieren. Auch bedarf das Monitoring der Fördermittel mittels der OECD-Kennungen einer Überarbeitung.

Daher sollte(n)...

...die finanziellen Mittel für Maßnahmen mit Gleichstellungsorientierung erhöht werden.

- 85 Prozent der öffentlichen Entwicklungsgelder müssen für Gleichstellung eingesetzt werden, also Gleichstellung als Haupt- oder Nebenziel haben (GG1- oder GG2-Kennung).
- Der Anteil der Mittel für Projekte und Programme, die explizit im Hauptziel auf die Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen ausgerichtet sind (GG2-Maßnahmen), muss deutlich steigen. Mittel- bis langfristig muss er auf 20 Prozent erhöht werden.
- Es braucht klare zeitliche Vorgaben, wie die Zielmarken zum Beispiel im Rahmen eines Stufenplans erreicht werden sollen.
- Hierbei sollten auch Sektoren berücksichtigt werden, in die bislang kaum Gelder zur Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen geflossen sind. Auch im Rahmen der humanitären Hilfe sollten die Gelder für Geschlechtergerechtigkeit deutlich steigen.

...die finanziellen Mittel für Mädchen und junge Frauen deutlich erhöht werden.

- Hierbei müssen auch die Bereiche in den Fokus genommen werden, in die bislang kaum oder keine Gelder für Mädchen und junge Frauen investiert worden sind.

...die Gender-Kennung und das Monitoring verbessert werden.

- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass das OECD-DAC System der GG-Kennungen überarbeitet wird, um differenzierter und aussagekräftiger zu werden.

- Die Klassifizierung von Maßnahmen mit den GG-Kennungen sowie das Monitoring von Maßnahmen, die Geschlechtergerechtigkeit verfolgen, müssen klarer, transparenter und wirkungsorientierter werden.
- Dabei sollten auch gendertransformative Kriterien in die GG-Kennungen aufgenommen werden, sowohl für die GG2-Kennung als auch die GG1-Kennung.³⁴

- Die Bundesregierung sollte sich für die Einführung eines Age-Markers im OECD-DAC System einsetzen.

³⁴ Für eine differenziertere Auseinandersetzung mit bestehenden Markern und Empfehlungen zur Weiterentwicklung siehe Harouni et al. (2021).

7. ZUSAMMENFASSUNG DER EMPFEHLUNGEN

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde ein Gleichstellungsansatz etabliert, der im aktuellen Reformprozess weiterzuentwickeln ist. In der deutschen humanitären Hilfe wird aktuell eine erhöhte Aufmerksamkeit auf Geschlechterfragen gerichtet, die es weiter zu stärken gilt. Mit den folgenden Empfehlungen sollen diese Prozesse unterstützt werden.

Übergreifende Empfehlungen

- Das Ziel der Geschlechtergerechtigkeit sollte im Zentrum der Außen- und Entwicklungspolitik stehen. Das bedeutet, dass eine Perspektive der Geschlechtergerechtigkeit nicht nur in ausgewählten Sektoren berücksichtigt wird, sondern das gesamte internationale Handeln gendertransformativ ausgerichtet wird, im Sinne einer *feministischen Außen- und Entwicklungspolitik*.
- Der Außen- und Entwicklungspolitik muss ein gendertransformatives Verständnis zugrunde liegen. Das heißt, sie muss Gendernormen und Machtverhältnissen hinterfragen und auf den Abbau von geschlechtsbezogenen Ungleichheiten durch die Veränderung von Machtstrukturen zielen.
- Die Außen- und Entwicklungspolitik bedarf eines intersektionalen Ansatzes. Insbesondere die spezifischen Lebensrealitäten, Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen in all ihrer Diversität müssen stärker berücksichtigt werden.
- Für die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe bedarf es einer klaren strategischen Zielsetzung verbunden mit Verbesserungen der Genderanalysen, der Wirkungsorientierung und des Monitorings sowie mit einer regelmäßigen und transparenten Berichterstattung schon auf strategischer Ebene. Grundlage dafür sind nach Alter und Geschlecht disaggregierte Daten, sowie je nach Gegebenheit weitere Disaggregationen nach sozialen Kategorien.
- Bei der Formulierung von Ansätzen und Strategien sollte es eine breite Beteiligungsmöglichkeit für die Zivilgesellschaft geben. Insbesondere sollten Mädchen und junge Frauen Möglichkeiten zur Beteiligung bekommen.
- International sollte sich Deutschland für eine strategische Verankerung von Gleichstellung in der Außen- und Entwicklungspolitik einsetzen, zum Beispiel im Rahmen des Generation Equality Prozesses sowie in der deutschen G7 Präsidentschaft 2022.

Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

- Der gendertransformative Gleichstellungsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit muss im Rahmen der Reform „BMZ 2030“ gestärkt werden. Hierfür müssen im neuen sogenannten Qualitätsmerkmal „Menschenrechte, Gleichberechtigung und Inklusion“ gendertransformative Kriterien festgeschrieben werden. Gendertransformative Ansätze müssen in allen Kern- und Initiativthemen, in künftigen Sektor- und Länderstrategien und bei der Formulierung von entwicklungspolitischen Zielen und Implementierungsstrategien berücksichtigt werden.
- Die Potentiale, Bedarfe und Interessen von Mädchen und jungen Frauen in all ihrer Diversität müssen in allen entwicklungspolitischen Themenfeldern und Sektoren sowie im gesamten Planungs- und Implementierungsprozess angemessen berücksichtigt werden. Dafür sollten entwicklungspolitische Gleichstellungsstrategien stärker mit Strategien zu Kinderrechten und Jugendbeteiligung verschränkt und mit finanziellen Mitteln unterlegt werden.
- Gleichstellung als Querschnittsziel muss durch konsequentes Gender Mainstreaming gesichert werden. Genderanalyse, Wirkungsorientierung und Monitoring von gendertransformativen Zielen müssen verbessert werden. Die Transparenz in der Berichterstattung über die Umsetzung von Strategien, Maßnahmen und Programmen mit Gleichstellungsorientierung, auch über aufgewendete finanzielle Mittel, muss erhöht werden.
- Die Zivilgesellschaft muss bei der Erarbeitung von Gleichstellungsansätzen und entwicklungspolitischen Strategien, der Implementierung und bei Monitoring und Evaluierung beteiligt werden. Mädchen und junge Frauen sind zentrale Zukunftsakteur:innen und müssen überall angemessen beteiligt werden.

Empfehlungen für die deutsche humanitäre Hilfe

- Für das Handlungsfeld der humanitären Hilfe wird empfohlen, einen gendertransformativen Ansatz und eine systematische Gleichstellungsstrategie unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu entwickeln und zu veröffentlichen.
- Eine wirksame Gleichstellungsstrategie für die humanitäre Hilfe muss

- einen Genderansatz ausformulieren, der einen Bedarfsansatz, der geschlechtsbezogene Unterschiede in Gefährdungen und Unterstützungsbedarfen berücksichtigt, und einen Akteur:innenansatz, der Frauen gezielt als Akteur:innen adressiert und aktiv einbezieht, und mit einem – für das Handlungsfeld der humanitären Hilfe adäquat definierten – gendertransformativen Ansatz verbindet;
- als Doppelstrategie ausgerichtet sein, die sowohl die Implementierung von Gender Mainstreaming in allen Handlungsansätzen der humanitären Hilfe stärkt als auch spezifische geschlechtsbezogene Handlungsansätze vertieft und stärkt;
- auf der den Projekten übergeordneten Ebene (d.h. in den Förderansätzen, Strategien und Dokumenten des Auswärtigen Amts) Ansätze zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in den humanitären Maßnahmen methodisch und fachlich-inhaltlich konkretisieren;
- die Gefährdungen und Unterstützungsbedarfe spezifisch von Mädchen und jungen Frauen explizit adressieren,
- mit finanziellen Mitteln unterlegt sein und
- mit einer regelmäßigen Berichterstattung zur Umsetzung des Genderansatzes in der humanitären Hilfe verbunden sein, die auch Informationen zum Umfang der Maßnahmen und insbesondere zur Höhe der verausgabten Finanzmittel enthält.

Empfehlungen für die Finanzierung

- Gleichstellung im Zentrum der Außen- und Entwicklungspolitik bedarf entsprechender Finanzierung. 85 Prozent der deutschen ODA-Gelder müssen für Maßnahmen eingesetzt werden, die Gleichstellung als Nebenziel stärken (GG1). Langfristig sollen 20 Prozent Maßnahmen gewidmet sein, deren Hauptziel die Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen ist (GG2).
- Zur Erreichung der Ziele müssen klare zeitliche Vorgaben festgelegt werden, zum Beispiel im Rahmen eines Stufenplans.
- Die finanziellen Mittel für Mädchen und junge Frauen müssen deutlich erhöht werden.
- Hierbei sollten auch Sektoren berücksichtigt werden, in die bislang kaum Gelder zur Stärkung der Rechte von Mädchen und Frauen geflossen sind. Auch im Rahmen der humanitären Hilfe sollten die Gelder für Geschlechtergerechtigkeit deutlich steigen.
- Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass im OECD-DAC System (a) die Gender-Kennung überarbeitet wird und auch gendertransformativ Kriterien enthält und (b) ein Age-Marker eingeführt wird, um erfassen zu können, welche Projekte und Programme explizit junge Menschen, insbesondere Mädchen und junge Frauen, berücksichtigen.

8. ANHANG: LITERATUR- UND DOKUMENTENVERZEICHNIS

8.1. LISTE DER AUSGEWERTETEN DOKUMENTE

Entwicklungszusammenarbeit

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014): Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik. Übersektorales Konzept (BMZ Strategiepapier 2/2014).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020 (BMZ Papier 3/2016).

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2017): Road Map 2017 | Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016–2020.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018): Road Map 2018 Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2018): Entwicklungspolitik ist Zukunftspolitik | Ressortbericht zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der SDGs.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019): Road Map 2019 | Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016–2020.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2019): Umsetzungsbericht Road Map 2017 Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung & Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Portal Kinderrechte und Jugendrechte. Das Portal zur Umsetzung der Rechte junger Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit.

BMZ (2011): Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Ein Positionspapier des BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ-Strategiepapier 12).

BMZ (2017): „Agents of Change“. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Aktionsplan. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ Papier 04/ 2017).

BMZ (2019): Halbzeitbericht zum Aktionsplan „Agents of Change“. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (2017–2019). Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ Papier 03/2019).

Humanitäre Hilfe

Grundlagendokumente der deutschen humanitären Hilfe

Auswärtiges Amt (J.o.A.): Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019 – 2023. Berlin.

Auswärtiges Amt (J.o.A.): Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung.

Auswärtiges Amt (J.o.A.): Umgang mit vergessenen Krisen in der humanitären Hilfe. Konzept des Auswärtigen Amtes.

Auswärtiges Amt (2014): Konzept des Auswärtigen Amtes zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland (Kapitel 0501Titel 687 32).

Auswärtiges Amt (2018): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014 – 2017. Berlin.

Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe (2019): Die zwölf Grundregeln der humanitären Hilfe.

Auswärtiges Amt / Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (J.o.A.): Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Bereichen der Humanitären Hilfe und der Entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe.

Gleichstellungsdokumente des Auswärtigen Amtes

Auswärtiges Amt (2020): Geschlechtergerechtigkeit in der deutschen Außenpolitik und im Auswärtigen Amt.

Auswärtiges Amt (2021): Dritter Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. 2021 bis 2024.

Handreichung zu Gleichstellung und Inklusion in der humanitären Hilfe (25.02.2021).

8.2 LITERATUR

Bergmann, Nadja / Pimminger, Irene (2004): PraxisHandbuch Gender Mainstreaming. Konzept, Umsetzung, Erfahrung. Wien.

BMFSFJ (2011): Frauen, Frieden, Sicherheit: 10 Jahre Sicherheitsratsresolution 1325 der Vereinten Nationen. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

BMFSFJ (2020): Mit RECHT zur Gleichstellung! Handbuch zur Frauenrechtskonvention der Vereinten Nationen. Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

BMZ (2011): Junge Menschen in der deutschen Entwicklungspolitik – Beitrag zur Umsetzung der Rechte von Kindern und Jugendlichen. Ein Positionspapier des BMZ. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ-Strategiepapier 12).

BMZ (2014): Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik. Übersektorales Konzept. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ Strategiepapier 2/2014).

BMZ (2016): Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ Papier 3/2016).

BMZ (2017): „Agents of Change“. Kinder- und Jugendrechte in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Aktionsplan. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ Papier 04/ 2017).

BMZ (2020): Reformkonzept „BMZ 2030“. Umdenken Umsteuern. Bonn/Berlin.

Deutscher Bundestag (2020a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ottmar von Holtz, Uwe Kekeritz, Kai Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/23960 – Drucksache 19/25075. Ausgestaltung der Kinderschutz-Policy des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

Deutscher Bundestag (2020b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Möhring, Kathrin Vogler, Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 19/20895 zur Umsetzung der UN-Resolution 1325 Frauen, Frieden und Sicherheit des UN-Sicherheitsrates, Drucksache 19/21846 vom 25.08.2020.

Deutscher Bundestag (2020c): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Ottmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), Margarete Bause und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. – Drucksache 19/20436. Umsetzung und Auswirkung der Strukturreform „BMZ 2030“ besonders im Hinblick auf die Themen und Länderliste der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Drucksache 19/19764 vom 04.06.2020.

Deutsches Institut für Menschenrechte (o.J.): Frauenrechtskonvention (CEDAW).

Deutsches Institut für Menschenrechte (o.J.): Kinderrechtskonvention (CRC).

Dijkhorst van, Hilde / Suzette Vonhof (2005): Gender and Humanitarian Aid: a Literature Review of Policy and Practice. Hg. v. Wageningen University, Cordaid

Europäische Kommission; Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (2020): EU-Aktionsplan für die Gleichstellung (GAP) III – eine ehrgeizige Agenda für die Gleichstellung und die Stärkung der Rolle der Frau im Auswärtigen Handeln der EU. JOIN(2020) 17 final.

Grabowski, Aria/Essick, Parker (2020): Are They Really Gender Equality Projects? – An examination of donors' gender-mainstreamed and gender-equality focused projects to assess the quality of gender-marked projects; Oxfam Research Reports.

IASC (2018): The Gender Handbook for Humanitarian Action. IASC Reference Group on Gender and Humanitarian Action. Interagency Standing Committee.

Lafrenière, Julie / Caroline Sweetman / Theresia Thyllin (2019): Introduction: gender, humanitarian action and crisis response. In: Gender & Development 2/2019, S.187-201.

Harouni, Coralie/Hasson, Marine; Machicao-Fonseca, Rebecca; Moskowitz, Alyson : Capturing Programme Contribution to Gender Equality. LSE MPA Capstone Report 2020/2021.

Moser, Caroline (1993): Gender Planning and Development. London.

OECD DAC (2020): Aid Focused on Gender Equality and Women's Empowerment: A snapshot of current funding and trends over time in support of the implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action. Organisation for Economic Cooperation and Development, Network on Gender Equality.

OHCHR (1989): Convention on the Rights of the Child. United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights.

Olivius, Elisabeth (2016): Beyond the Buzzwords: Approaches to Gender in Humanitarian Aid. In: Development Dissertation Brief Series 05/2016, Expertgruppen för Bistandsanalys (EBA), Stockholm.

Open Consultants (2021): Die deutschen ODA-Beiträge zur Gleichberechtigung der Geschlechter im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Studie erstellt im Auftrag von Plan International Deutschland. Unveröffentlichtes Manuskript.

Plan International (2018): Getting it right: A Guidance Note for Gender Transformative Programming and Influencing. Woking.

Plan International (2020): Halting Lives. The impact of COVID-19 on girls and young women. Woking.

Policy Briefing der Zivilgesellschaft (2018): Für eine menschenrechtsbasierte und geschlechtergerechte Außenpolitik. Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“. September 2018.

Policy Briefing der Zivilgesellschaft (2020): Die Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit. Was zählt, ist die Implementierung. 08. Juni 2020.

Save the Children (2020): The Global Girlhood Report 2020. How COVID-19 is putting progress in peril. Save the Children. London.

The World Bank (2014): Voice and Agency. Empowering Women and Girls for Shared Prosperity. Washington.

The World Bank / DFDRR (2021): Gender Dimensions of Disaster Risk and Resilience. Existing Evidence. Washington.

UN: Bericht der Vierten Weltfrauenkonferenz. Kapitel IV: Strategische Ziele und Maßnahmen. Bereich L. Mädchen.

UNHCR (2020): UNHCR Gender Equality Toolkit. Genf UNICEF; UN Women; Plan International (2020): A new era for girls. Taking stock of 25 years of progress. New York.

UNISDR / UNDP / IUCN (2009): Making Disaster Risk Reduction Gender-Sensitive. Policy and Practical Guidelines. Genf.

VENRO (2010): Gewusst wie – Gender in der Entwicklungszusammenarbeit. VENRO Gender-Handbuch. Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe.

VENRO (2016): Geschlechtergerechtigkeit im Schnecken tempo? Genderaktionsplan und Road Map des BMZ bleiben hinter den Erwartungen zurück. Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe.

VENRO (2017): Kinder und Jugendliche als „Agents of Change“ ernst nehmen. Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (Standpunkt, 4).

Wichterich, Christa (2007): Globalisierung und Geschlecht. Über neoliberale Strategien zur Gleichstellung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 6/07, S. 686-695.

Herausgeber:

Plan International Deutschland e.V.

Bramfelder Straße 70

22305 Hamburg

Germany

Tel.: + 49 (0) 40 / 611 400

Fax: + 49 (0) 40 / 611 40-140

E-Mail: info@plan.de

www.plan.de

www.facebook.com/PlanDeutschland

www.twitter.com/PlanGermany

Vorstandsvorsitzender:

Dr. Werner Bauch

Verantwortlich:

Kathrin Hartkopf

Projektleitung:

Andreas Gude, Tamara Nierstenhöfer, Franziska Pflüger

Redaktion und Koordination:

Andreas Gude, Tamara Nierstenhöfer, Franziska Pflüger

Konzeption:

Plan International Deutschland e.V.

Dr. Irene Pimminger und Dr. Silke Steinhilber

Autorinnen: Dr. Irene Pimminger und Dr. Silke Steinhilber

Gestaltung: hausgemacht. Grafik & Design, Hamburg

© 2021 Plan International Deutschland e.V.

Diese Publikation ist urheberrechtlich geschützt. Alle Rechte vorbehalten.

Bilder und Texte, auch Auszüge, dürfen ohne vorherige schriftliche Zustimmung des Herausgebers nicht verwendet oder vervielfältigt werden.



#GIRLSGETEQUAL