

## Executive Summary Kurzfassung

Geber	ADC – Austrian Development Cooperation
Titel des Berichtes	Evaluierung der OEZA Gender Politik zwischen 2004-2011
Datum	Juli 2012
Verfasserinnen	Prof. Dr. Claudia von Braunmühl, Andrea Queiroz de Souza, Miriam Amine, mit Unterstützung von Raimonda Duka (Albanien) und Almaz Woldetensaye Edetto (Äthiopien) – AGE G Consultants eG

### Einleitung

Österreich hat sich im Rahmen internationaler Übereinkommen zu Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen durch Gender Mainstreaming als Doppelstrategie verpflichtet: Eine ganzheitliche Berücksichtigung der Genderperspektive bei der Planung und Durchführung jeglicher politischer Maßnahmen und die Förderung der Rechte von Frauen bei strukturellen Genderungleichheiten. Die Gleichberechtigung zwischen Frauen und Männern ist eines der vier Hauptprinzipien der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit.

Mit der Gründung der Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) 2004 gegründet wurde, verlagerte sich die Zuständigkeit für Genderfragen vom Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BmeiA) zur ADA. In der Abteilung für Qualitätssicherung und Wissensmanagement wurde ein Referat für ‚Gender und Entwicklung‘ mit einer Genderexpertin eingerichtet. Im April 2006 wurde dann die Leitlinie „Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen“ vorgelegt, worin der grundlegende Ansatz und die wesentlichen strategischen Orientierungen von Gender Mainstreaming vorgestellt wurden.

Die vorliegende Evaluierung analysiert die Relevanz und die Qualität der Genderleitlinien sowie deren Umsetzung im Zeitraum von 2004 bis 2011.

### Evaluierungsmethodik

Die Evaluierung umfasst summative und formative Elemente, d.h. es handelt sich um eine Bewertung der Umsetzung sowie dem Grad von Erfolg/Misserfolg. Gleichzeitig werden die Gründe für Erfolg oder Misserfolg untersucht und darauf basierend Empfehlungen für zukünftige Strategien und Maßnahmen formuliert. Die Evaluierung wird eine Reihe von Evaluierungsfragen, entsprechend der ursprünglichen Leistungsbeschreibung (ToRs), beantworten und sich dabei an den fünf Evaluierungskriterien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC) orientieren: Relevanz, Effektivität, Effizienz, Wirkung und Nachhaltigkeit.

In diesem Kontext wurden verschiedene qualitative und quantitative Evaluierungsmethoden eingesetzt. Es wurden Interviews und Fokusgruppensitzungen mit einer Vielzahl von Beteiligten geführt. Weiteres wurde eine umfangreiche Anzahl von Dokumenten herangezogen sowie eine Online-Umfrage mit allen ADA Koordinationsbüros im Ausland durchgeführt. Zusätzlich wurden im Rahmen einer Analyse der ADA Genderdatenbank, Gender Marker (quantitativ) und Gendergutachten (qualitativ), die als Instrument bei der Planung von Projekten und Programmen eingesetzt werden, ausgewertet. Des Weiteren wurden zwei Länderfallstudien mit entsprechenden Feldbesuchen nach Albanien und Äthiopien sowie ein Vergleich ausgewählter Geber mit Blick auf deren Genderpolitik und Umsetzung durchgeführt.

## **Wesentliche Ergebnisse und Schlussfolgerungen**

### Relevanz

Die Leitlinien zu Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen als solche scheinen von nur begrenzter Bedeutung zu sein. In der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) kennen die Beschäftigten sie zwar, nutzen sie bei ihrer Arbeit jedoch nicht als Anleitung. Andere Ministerien und Partner wissen kaum von den Leitlinien. Die Genderleitlinien sind eher grundsätzlich angelegt, ihre Anliegen werden nicht in die Sprache des Project Cycle Managements (PCM) übersetzt und enthalten keine Hinweise auf sektorspezifische Ansatzpunkt (gender entry points).

Im Allgemeinen sind die Gendermaßnahmen der OEZA im Länderprogramm eingebettet oder nehmen auf spezielle Initiativen und Bedarfe Bezug. Übergeordnete Themen kommen meist aus dem internationalen Bereich, wie offiziellen Abkommen (Resolution 1325 ff des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Pariser Erklärung ff, Gender Action Plan der Europäischen Union), oder als Reaktion auf feministische Debatten auf internationaler Ebene (Gender Responsive Budgeting (GRB)). Die Millennium Entwicklungsziele (MDGs) stellen den mit den OEZA Menschenrechtsansatz im Einklang befindlichen Rahmen dar. Themen dieser Art strukturieren und aktivieren immer wieder die Genderpolitik der OEZA. Sie führten sogar zu nationalen Aktionsplänen (1325) oder generellen Strategiedirektiven wie der zu gendersensiblen Budgets. Das OEZA Personal und insbesondere das Genderreferat waren äußerst aktiv in der Gestaltung und Rückführung dieser Themen an die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit. Dank dieser sichtbaren Beteiligung hat die OEZA einen gewissen Ruf für ihre Sensibilität für Genderangelegenheiten erlangt. Doch der Erfolg wird andererseits durch die sehr geringe Mittelausstattung des Genderreferats geschmälert.

Innerhalb der OEZA finden sich viele verschiedene Auffassungen von Geschlechtergleichstellung, Gender Mainstreaming und Empowerment von Frauen und darüber, wie diese praktisch umgesetzt werden sollen, wobei insgesamt das Verständnis stark durch den Women in Development (WID) Ansatz geprägt ist. Ein Verständnis von Gender als Machtverhältnis scheint eine eher randständige Existenz zu führen. Männer treten kaum in Erscheinung. Unter Geschlechtergleichstellung wird vielmehr darin verstanden, dass Frauen Männer einholen müssen statt dass Männer Machtprivilegien abgeben. In Armutskontexten wird Gender Mainstreaming im Wesentlichen auf die Zielgruppen bezogen und blendet Entscheidungsstrukturen tendenziell aus.

Sektor, Länder- und Regionalstrategien nehmen die Genderleitlinien nicht systematisch zur Kenntnis. Von der Leitlinie für den Bereich Wasser abgesehen spielen Genderfragen in Sektorstrategiepapieren kaum eine Rolle, und es fehlen systematische Hinweise auf strategische Ansatzpunkte. In den Länderstrategien findet sich zwar ein Unterkapitel zu Gender, doch mit Ausnahme von Albanien, Äthiopien und Moldawien gerät die Thematik im Logframe wieder aus den Augen. Regionale Initiativen sind besonders gender blind. Was die jeweiligen Genderpolitiken betrifft, so sind sie von Gelegenheitsfenstern (windows of opportunity) bestimmt, von als drängend wahrgenommenen Problemen sowie Anfragen von Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in den Ländern.

### Effektivität

Im Hinblick darauf, dass soziale und Gendergerechtigkeit es erfordern, die Ziele von Gender Mainstreaming in die Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren, sind Genderanliegen zweifellos fest bei den OEZA Beschäftigten verankert. Allerdings kann ein mit einer Person und 30 Wochenarbeitsstunden besetztes Gleichstellungsreferat und keinerlei Haushaltsmitteln keine wirklich effektive Genderarbeit innerhalb der OEZA leisten. Und das umso weniger, da wichtige, in den Leitlinien formulierte Voraussetzungen fehlen (systematisches Gender Training, gesicherte institutionelle Verankerung von Gender Focal Points (GFPs) Austausch zwischen GFPs und GenderexpertInnen in Projekten/Programmen, Feedbackmechanismen und Lernschleifen). Von Genderfragebogen und Gendergutachten ausgehende inhaltliche Beiträge und Impulse haben keinen institutionell

gesicherten Weg in die Implementierung von Projekten/Programmen und sind nicht hinreichend von Umsetzungsinstrumenten unterstützt.

Ein Gender Management System existiert nur in sehr begrenztem Ausmaß.<sup>1</sup> Die entsprechenden Passagen der Genderleitlinien sind noch kaum zur Anwendung gekommen. Da es an Mitteln für Ausbildung und Personalaufstockung fehlt, werden Gender Trainings ad hoc durchgeführt, sind gänzlich vom Genderreferat abhängig, doch mit wenig Bezug zu den Arbeitsebenen und ohne Kompetenztraining. Regelmäßige Überprüfungen und Evaluationen geben einen gewissen Einblick in die Gendersituation. Doch es gibt keine Monitoring- und Evaluierungsmechanismen (M&E) und keinerlei Kontrollsysteme. Daher ist es auch praktisch unmöglich für die OEZA, Fortschritte zu verfolgen, ein flexibles Management zu entwickeln, Ergebnisse in den Bereichen Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen zu verfolgen, gute Vorgehensweisen (*best practices*) zu dokumentieren, und so zu den Lernprozessen beizutragen. Den Führungsebenen von BmeiA und ADA scheinen Genderfragen kein besonders Anliegen zu sein; folglich sind Mechanismen der Rechenschaftslegung weitestgehend abwesend. Da Geschlechtergleichstellung in Personalgesprächen und Zielvereinbarungen kein Thema ist, gibt es mit Blick auf Karriereplanung weder Anreize noch Sanktionen.<sup>2</sup>

Die Berücksichtigung von Genderaspekten ist mehr eine Sache des persönlichen Engagements als Teil von beruflicher Qualifikation und Leistung. Hierin unterscheidet sich die Praxis der Schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit (SDC), in der mehrere Schulungstage zum Thema Gleichstellung der Geschlechter für alle Mitarbeiter verpflichtend sind, die Gender Verantwortung dezentral über die gesamte Organisation verteilt ist, die GFPs stärker formalisiert sind und stabile Lernnetzwerke mit regelmäßigem Erfahrungsaustausch bestehen, um vorbildliche Verfahren möglichst gut zu nutzen. In der Personalpolitik gilt Chancengleichheit als Grundsäule, auf der eine entsprechende Politik beruht.

Die Koordinationsbüros spielen eine entscheidende Rolle beim Gender Mainstreaming. Das gilt insbesondere für die Leitung der Koordinationsbüros und deren Sensibilität und/oder Initiative in Bezug auf die "neuen Hilfsmodalitäten", auf welche die überkommenen Interventionsarten, die auf Projekt- und Programmformate zugeschnitten sind nicht anwendbar sind.

Die wichtigsten Genderinstrumente sind der Genderfragebogen und Gendergutachten. Es hängt weitgehend von der Zeitplanung ab, ob diese für Gender Planning nutzbar gemacht werden können. Da es keinen verbindlich festgelegten Projekt/Programmablauf gibt, hängt viel von persönlichen Beziehungen ab. Der Genderfragebogen kann das Bewusstsein schärfen und wichtige Informationen bündeln. Selten wird im Vorfeld des Projekts eine Gender Analyse durchgeführt, Basisdaten und nach Geschlechtern getrennt erfasste Daten werden oft als gänzlich fehlend vermerkt.

Die Zuordnung der Gender Marker entspricht den OECD Normen. Maßnahmen ohne Berücksichtigung von Gender wurden keine festgestellt, auch keine, die ungerechtfertigter Weise mit Marker 0 (Gleichstellung der Geschlechter nicht angestrebt) versehen worden wären (z.B. Ausrüstung). Der Marker 1 (Gleichstellung der Geschlechter als wesentliches Ziel) geht normalerweise einher mit Empfehlungen, deren Umsetzung erst erlaubt, von einem Projekt/Programm zu sprechen, das auf volle Gleichberechtigung der Geschlechter abzielt. Da es allerdings an klaren Umsetzungsvorgaben mangelt, ist die Ausführung der Empfehlung bestenfalls ungewiss. In den Logframes ist Gen-

---

<sup>1</sup> "Ein allgemeines Managementsystem mit sektor- und länderspezifischen Vorgaben und Strategien wird entwickelt, um die Genderpolitik nachhaltig und wirksam umzusetzen. Es handelt sich dabei um ein politisches Instrument; zu Spezialproblemen wie Konflikte, Genderbudgetanalysen, Genderbudgetanalysemethoden, gleichstellungsrelevante Probleme in PRSPs, gender-orientierte Planung der Millenniums Entwicklungsziele, geschlechtsspezifische Evaluationsinstrumente und Kapazitätsaufbau in Institutionen." Gender Guidelines.

<sup>2</sup> Anreize/Sanktionen im Personalentwicklungssystem für Leistungen im Genderbereich können Teil der beruflichen Anerkennung und Karriereentwicklung sein. Auch Formen der außerordentlichen Anerkennung wie Preise, lobende Erwähnung bei förmlichen Anlässen usw. können genutzt werden, um mehr Sensibilität für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frau zu wecken.

Die Führungsebene können ihr Engagement für Genderangelegenheiten z.B. durch institutionalisierte Diskussionskreise und Reaktionen auf Berichte über Fortschritte in der Genderarbeit zum Ausdruck bringen, so wie dies bei der Schweizerischen Direktion für Entwicklungszusammenarbeit (SDC) der Fall ist.

der häufig nicht ausreichend verankert und wird daher leicht in Evaluierungen an den Rand gedrängt.

Die neuen Hilfsmodalitäten sind für alle Geber eine Herausforderung und es gibt noch keine konsolidierten bewährten Praktiken. Die Bedeutungszunahme von Gender Responsive Budgeting (GRB) steht in direktem Zusammenhang mit der Erkenntnis, dass die etablierten Gender Mainstreaming Verfahren auf Projekt- und Programmformate zugeschnitten sind, aber bei komplexen Geber-Nehmervereinbarungen, die in Budgetierungsprozesse hineinreichen, versagen.

### Effizienz

Während des Evaluierungszeitraums haben Zuwendungen für Projekte/Programme, mit Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen als wesentlichem (Marker 1) oder Hauptziel (Marker 2) nicht zugenommen (2004: 56.54%; 2010: 55.26%). Der durchschnittliche Prozentsatz der Zuwendungen für Projekte und Programme mit Gender Marker 1 und 2 liegt über den gesamten Evaluierungszeitraum hinweg bei 63.5%. Projekte mit Marker 2 haben von einer niedrigen Ausgangsbasis aus (2004:2.68%), beträchtlich zugenommen (2010:10.34%).

### Wirkung

Als Geber-Leitlinie sind die Genderleitlinien in den Partnerländern und für die Projektpartner kaum relevant, insbesondere deshalb, weil es keine für die praktische Umsetzung hilfreichen Ratschläge bezüglich Projekt/Programmansatzpunkten und wichtigen Aspekten, die zu beachten sind, enthält. Das Mainstreaming am Gender Mainstreaming scheint allgemeine Zustimmung und Unterstützung zu erfahren, unabhängig von spezifischen Richtlinien. Mit anderen Worten, innerhalb der ADC besteht weitgehende Übereinstimmung darüber, dass Gender in die Entwicklungszusammenarbeit gehören sollten ebenso wie das Bestreben, die allenthalben anzutreffenden geschlechtsspezifischen Unterschiede zu verringern oder gar zu beseitigen. Daher müssen die Akteure der Entwicklungsarbeit und die Regierungen darauf achten, dass Genderangelegenheiten berücksichtigt werden und dass Frauen in allen Bereichen beteiligt werden. Gender Responsive Budgeting wird als logische Weiterentwicklung dieser Verpflichtung verstanden. So braucht das Konzept des Gender Mainstreaming möglicherweise keine Lobbyarbeit mehr, seine praktische Umsetzung aber sehr wohl.

### Nachhaltigkeit

Die Nachhaltigkeit der gender politischen Maßnahmen der OEZA ist zweifelhaft. Die Hauptgründe dafür sind, dass es keine Mechanismen gibt, welche die Einhaltung sicherstellen, wenige operative Instrumente, kein System des Genderwissensmanagement und äußerst geringe Ressourcen.

Was institutionelle Strukturen betreffen, so besteht die Gefahr, dass die Empfehlungen der Gutachten systematisch ins Leere laufen, da weder das Genderreferat noch die Koordinationsbüros Zeit zum Nachhalten finden. Die Empfehlungen sind außerdem nicht bindend. Es ist somit fraglich, ob der Anspruch, ein vollständig ausgehandeltes Projekt/Programm erneut in Frage zu stellen, hinreichend Legitimität genießen kann.

Gender Training auf der Ebene der Zentrale ist stark personenabhängig, findet ad hoc statt und hängt vollständig vom Gender Referat ab. Ein Schulungs- und Fortbildungskonzept und Hilfen zur praktischen Durchführung fehlen. Es gibt keine Handbücher, um die Gender Trainings in den Partnerländern zu strukturieren. Es gibt auch keine Berichtspflicht oder Formate, um Rückmeldungen einzuholen, die besten Verfahren zu verbreiten und einen Lernkreislauf zu fördern. Genderunterstützung im Nachgang zum Projekt/Programm wird nicht in Betracht gezogen.

## **Wesentliche Erkenntnisse**

Folgende wesentliche Erkenntnisse ergaben sich aus der Evaluierung:

- Zwei Faktoren sind für eine wirksame Durchführung der Genderpolitik ausschlaggebend: Die Verwaltungsstruktur der OEZA und die zur Verfügung stehenden Ressourcen. Wei-

sungsstränge, Rechenschaftslegung und aktiver Einsatz für Gender Mainstreaming seitens der Führungsebene prägen die Genderarbeit jeder Einrichtung, wie auch die von BmeiA und ADA. Gender Mainstreaming ist ein Novum in einem Verwaltungsapparat, der es gewohnt war, "gender blind" zu funktionieren; daher müssen Möglichkeiten gefunden werden, um die Lücken zu füllen und Wissen und Qualifikationen aufzubauen. Ein Genderreferat mit sektorübergreifendem Mandat und ohne Geldmittel führt nicht zum Erfolg.

- Der Genderfragebogen wird unter-, das Gendergutachten überbewertet. Die Informationen und das Datenmaterial, das beim Ausfüllen des Fragebogens anfällt, bergen Möglichkeiten, die bisher unzureichend genutzt wurden. Die Gutachten und damit zusammenhängenden Empfehlungen werden leicht von der Projekt/Programmdurchführung abgekoppelt, obwohl sie die Arbeitszeit des Genderreferats in unproportionalem Ausmaß beanspruchen.
- Die Genderarbeit der OEZA ist stark personalisiert, da Training, Gutachten, Beratung (auch des BmeiA) und Netzwerkaufbau an einer Person hängen. Die Qualitätssicherung stellt kein gender förderliches, systematisches Umfeld (Genderwissensmanagement) bereit. Die Sektorreferate sind zur Berücksichtigung von Gender nicht verpflichtet und bieten somit dem Genderreferat nicht die Möglichkeit, als Katalysator zu fungieren.
- Die Koordinationsbüros haben eine wichtige Rolle. Mit dem Bedeutungsgewinn der neuen Hilfsmodalitäten wird es immer wichtiger, dass die Führungsebene gendersensibel ist. Die bestehenden Gender Mainstreaming Instrumente wurden für Projekt/Programmformate entwickelt. Für Projekte mit mehreren Gebern und mehreren Organisationen, Programm- und Budgetfinanzierung gibt es noch keine fertigen Instrumente. GRB steht noch ganz am Anfang.
- Die Stellung der Gender Focal Points (GFP) ist erstaunlich wenig fest verankert: Man findet sie selten in einer Stellenbeschreibung, normalerweise werden sie mit aufgeführt bei einer Stelle in einem Bereich, der entfernt mit Genderangelegenheiten zu tun hat, doch ohne interne Arbeitsverteilung und ohne Mittelausstattung. Die vorrangige Grundlage der Arbeit der GFP ist ihr persönliches Engagement.
- Ein positives Beispiel für effizientes Gender Mainstreaming sind die Synergien, die entstanden sind zwischen dem in Albanien laufenden Projekt Equity in Governance (EiG) und dem Regionalprogramm für GRB, das gefördert wird vom United Nations Fund for Women (UNIFEM) und von United Nations (UN) Women und eine deutlich stärkere Wirkung aufweist.
- Die SDC stellte fest, dass regionale Genderaktionspläne mit anschließenden Fortschrittsberichten besonders nützlich sind. Auch Genderstrategien auf Länderebene mit späterer Evaluierung haben sich bewährt. Die norwegische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (NORAD) hat kürzlich den Botschaften den Vorschlag unterbreitet, länderspezifische Genderaktionspläne zu erstellen und entsprechende Rahmenkonzepte erarbeitet.
- Es gibt eine deutliche Tendenz, Geschlechtergleichstellung und Empowerment von Frauen auf die Erfüllung rein praktischer Bedürfnisse zu beschränken. Der normative Rahmen der Genderrichtlinien beruht aber auf Rechten, nicht nur auf Bedürfnissen. Sowohl die ProjektpartnerInnen als auch die MitarbeiterInnen der OEZA brauchen Ideen wie man sich von praktischen Genderbedürfnissen zu strategischen hinbewegen kann.
- Es fällt auf, dass die Personalführung nicht auf dem neuesten Stand ist. Telearbeit, ergebnisorientierte Arbeitsabwicklung, Gleitzeit, familienfreundliche Arbeitszeiten und dergleichen gibt es nicht für die MitarbeiterInnen.

## **Wichtige Empfehlungen**

Aufgrund der Ergebnisse und der Erkenntnisse aus der Evaluierung wurden fünfzehn Empfehlungen abgegeben, die in vier Hauptkategorien unterteilt sind: Überarbeitung der Genderleitlinien zur

Gleichstellungspolitik, Stärkung der vorhandenen Instrumente, Einführung neuer Instrumente und Personalverwaltung. Die meisten Empfehlungen unterliegen dem Vorbehalt, dass ausreichende Mittel zu ihrer Umsetzung bereitgestellt werden.

Die wichtigsten Empfehlungen sind:

- Das Zwitterformat der Genderrichtlinien sollte aufgelöst werden. Sektion VII des BmeiA, mit Unterstützung und Beratung durch die ADA, sollte eine konsistente Leitlinie zur Genderpolitik formulieren.
- Die Gendergutachten müssen mit der Projektplanung zeitlich zusammenpassen. Die Empfehlungen müssen realistisch und machbar sein. Daher sollte folgendes beachtet werden:
  - Mit Gender Marker 1 klassifizierte Projekte sollten erst dann in die OECD/DAC Datenbank aufgenommen werden, wenn das Gender Referat sie auf ausreichende Aufnahme der Genderaspekte in den Logframe hin geprüft hat.
  - Es sollte die Leitung von ADA und BmeiA jährlich ein konsolidierter Genderbericht über die Umsetzung des Genderaktionsplans der Europäischen Union (EU GAP) vorgelegt werden. Dieser Bericht sollte mit beiden im Hinblick auf Erfolge, bewährte Verfahren und Engpässe diskutiert werden, einschließlich der Aspekte, die Maßnahmen seitens des BmeiA und der ADA Geschäftsführungsebene erforderlich machen.
  - Die Genderreferentin sollte eine Vollzeitstelle haben (40 Wochenstunden) und mit eigenen Mitteln ausgestattet werden.
  - Es sollte überlegt werden, die Genderzuständigkeit zu dezentralisieren. Das würde regelmäßige Gender Trainings, Auffrischkurse und Fortbildungen voraussetzen, sowie die Erarbeitung von Umsetzungsinstrumenten und die Einführung von Mechanismen der Rechenschaftslegung.
  - Die Verwaltung sollte in Zusammenarbeit mit der Mitarbeitervertretung ergebnisorientierte Arbeitsmethoden und familienfreundliche Arbeitszeiten einführen.