

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

Gender und Armutsbekämpfung

Neuere konzeptionelle Ansätze in der
internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Birte Rodenberg

Berichte und Gutachten 9/2003

Bonn 2003

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 949 27-0 · Fax +49 (0)228 949 27-130
DIE@die-gdi.de
www.die-gdi.de
ISBN 3-88985-257-2

Vorwort

Neuere internationale entwicklungspolitische Ansätze unterstreichen den Bedeutungszuwachs, den Querschnittsthemen und soziale Fragestellungen seit den 1990er Jahren erfahren haben. Mit der Verankerung von Armutsbekämpfung als übergeordnetem Entwicklungsziel im Rahmen der UN-Millenniumserklärung rückte die überproportionale Betroffenheit von Frauen durch extreme Armut erneut in das Blickfeld der bi- und multilateralen Gebergemeinschaft. Um die konzeptionelle Arbeit der für die Themen „Gleichheit der Geschlechter“ und „Armutsbekämpfung“ zuständigen Referate im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in beiden Bereichen und an deren Schnittstellen zu unterstützen, hat das Forschungsreferat des BMZ das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) beauftragt, ein Forschungs- und Beratungsvorhaben zum Thema „Gender-Fragen und Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit“ durchzuführen.

In Abstimmung mit den Referaten „Gleichberechtigung, Frauen- und Kinderrechte, Partizipation und Soziokultur“ sowie „Armutsbekämpfung und Sozialpolitik“ wurden von der beauftragten Gutachterin im Rahmen eines mehrmonatigen Werkvertrages Beiträge zur besseren Berücksichtigung von Gender in das Konzept der *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) erarbeitet. In diesem Zusammenhang wurden je eine Fallstudie in Ghana und in Kenia durchgeführt. Neben diesen kurzzeitigen empirischen Erhebungen wurden verschiedene Querschnittsanalysen und Literaturstudien zur Verankerung und Umsetzung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in nationalen und internationalen entwicklungspolitischen Politikpapieren angefertigt.

In den vorliegenden Bericht fließen die Ergebnisse aller ausgeführten Aufträge des gesamten Forschungs- und Beratungsvorhabens ein. Die Arbeit wurde am DIE durch einen Stab wissenschaftlicher Mitarbeiter(innen) betreut und unterstützt.

Berlin/Bonn, im Oktober 2003

Birte Rodenberg

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung	I
1 Einleitung	1
2 Globale Trends von Armut und sozialer Ungleichheit	2
3 Armut und Geschlecht: Der Wandel entwicklungspolitischer Ansätze	6
3.1 Von der Frauenförderung zum Gender-Ansatz	6
3.2 Armutsorientierte Ansätze aus Geschlechterperspektive	11
4 Geberkonzepte und Politikinstrumente im Vergleich	17
4.1 OECD: Die DAC-Leitlinien	17
4.2 Die EU-EZ: Geschlechtergleichheit und Armutsbekämpfung als Kohärenzkriterien	20
4.3 Das BMZ: Geschlechtergleichstellung im Aktionsprogramm 2015	25
4.4 Die Weltbank: „ <i>Engendering Development</i> “	28
5 Gender und nationale Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs)	33
5.1 Die Kernprinzipien der HIPC-Initiative und der Stellenwert von Querschnittsaufgaben	34
5.2 Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Ergebnisse von Querschnittsanalysen	36
5.2.1 Armutsanalyse und Diagnose	38
5.2.2 Geschlechtsblindheit des wirtschaftspolitischen Rahmens	39
5.2.3 Viel WID – wenig GAD: Konzeptionelle Grundzüge in PRSPs	40
5.3 <i>Engendering</i> PRSP durch Partizipation? Länderbeispiele	42
5.3.1 Ghana	43
5.3.2 Kenia	48
6 Schlussfolgerungen	57
Literaturverzeichnis	59
Anhang	65

Kästen und Tabellen im Text

Kasten 1: Geschlechtsspezifische Indikatoren	5
Kasten 2: Im Überblick: Die vier Ansätze der <i>Women-in-Development</i> -Strategie	7
Kasten 3: Geschlechterrollen und Geschlechterinteressen	9
Kasten 4: „Soziale Mitgliedschaft als soziales Gut“	13
Kasten 5: Zeitarmut von Frauen	19
Kasten 6: Das Gender-Konzept des BMZ	26
Kasten 7: Geschlechterverhältnisse in der Weltbankstudie „ <i>Voices of the poor</i> “	30
Kasten 8: Neun Schritte, um Gender angemessen in PRSPs zu integrieren	35
Kasten 9: Strukturanpassung für Frauen: Zwischen Weltmarkt und Haushaltsökonomie	44
Kasten 10: Der Konsultationsprozess in Kilifi	54
Tabelle 1: Die Entwicklung der Geschlechterlücke seit 1990	4
Tabelle 2: Durchschnittswerte der Berücksichtigung von Gender-Aspekten in den zentralen Bestandteilen von Interim-PRSPs und Full-PRSPs	36

Tabellen im Anhang

Tabelle 3: Assessing the Capacity of PRSP Implementers to Mainstream Gender in Sector Programmes – Checklist	73
Tabelle 4: Tracking Gender Mainstreaming in the PRSP Sector Programme Activities – Checklist	75
Tabelle 5: Women’s Participation in the PRSP Consultative Process – Checklist	77

Abkürzungsverzeichnis

ACP	Countries of Africa, Caribbean and Pacific Regions
AKP	Afrikanische, karibische und pazifische Staaten
ALA	Entwicklungsprogramm für Asien und Lateinamerika
APF	Aktionsplattform
APRODEV	Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe
ARV	Annual Rate of Variations
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBO	Community Based Organisation
CCGD	Collaborative Centre for Gender and Development
CDF	Comprehensive Development Framework
CEDAW	Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CIDA	Canadian International Development Agency
CIVISOC	Civil Society Council (Ghana)
CSP	Country Strategy Paper
DAC	Development Assistance Committee
EL	Entwicklungsländer
EPA	Economic Partnership Agreement
ERP	Economic Recovery Programme
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EU	Europäische Union
EU-EZ	Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FEMNET	African Women's Development and Communication Network
GAD	Gender and Development (Gender-Ansatz)
GBI	Gender Budget Initiative
GEM	Gender Empowerment Measure
GEMS	Gender Equity Mobilization Support Unit (im Landwirtschaftsministerium, Kenia)
GERA	Gender and Economic Reforms in Africa
GD	Generaldirektion (engl.: Directorate General, DG)
GDI	Gender Development Index
GIA	Gender Impact Assessment
GLSS	Ghana Living Standard Survey
GM	Gender Mainstreaming
GoK	Government of Kenya
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy (Ghanas PRSP)

GROOTS	Network of Grassroots Organisations
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
IFIs	International Finance Institutions
IWF	Internationaler Währungsfonds
JSA	Joint Bank and Fund Staff Assessment
KANU	Kenya African National Union (Regierungspartei Kenias bis 2002)
KDDP	Kilifi District Development Programme
LSP	Länderstrategiepapiere (engl.: CSP)
MDG(s)	Millennium Development Goal(s)
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NARC	National Rainbow Coalition (Regierungspartei Kenias seit 12/2002)
NDC	National Democratic Congress (Regierungspartei Ghanas bis 11/2000)
NDPC	National Development Planning Commission
NPEP	National Poverty Eradication Plan (Kenia)
NPP	New Patriotic Party (Regierungspartei Ghanas seit 12/2000)
NPRP	National Poverty Reduction Programme
NRO	Nichtregierungsorganisation (engl.: non-governmental organisation, NGO)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPA	Participatory Poverty Assessment
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (des IWF)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SIDA	Swedish International Development Agency
SPAS	Social Policy Advisory Services (GTZ-Programm)
TWN	Third World Network Africa
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
WB	Weltbank
WID	Women in Development (Integrationsansatz)

Zusammenfassung

Trotz der Fortschritte, die in den vergangenen Jahren zur Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Status von Frauen und Mädchen erzielt wurden, sind die Geschlechterverhältnisse weltweit immer noch von struktureller Ungleichheit und Ungleichzeitigkeit geprägt. Die internationalen Vereinbarungen, die im vergangenen Jahrzehnt auf UN-Ebene ausgehandelt wurden, verpflichten die Regierungen der Vereinten Nationen, die politische, rechtliche und soziale Benachteiligung von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu beseitigen.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden politischen Aufmerksamkeit für Fragen sozialer und menschlicher Entwicklung haben sich bi- und multilaterale Geber mit den Millenniumszielen und in nationalen Aktionsprogrammen dem übergeordneten Ziel der Halbierung extremer Armut bis 2015 verpflichtet. Diesen Programmen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass sich extreme Armut nicht nur in fehlendem Einkommen (weniger als ein US \$ pro Tag) ausdrückt, sondern mehrdimensional ist und ebenfalls durch fehlende Rechte und mangelnde Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe und politische Einflussmöglichkeiten zum Ausdruck kommt. Die Berücksichtigung von geschlechtsspezifischer Ungleichheit und Ansätze zur Gleichstellung der Geschlechter wird darin als Querschnittsaufgabe anerkannt.

Den im Rahmen der erweiterten Entschuldungsinitiative HIPC II (*Highly Indebted Poor Countries Initiative*) beschlossenen Armutsstrategiepapieren (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) kommt in diesem Zusammenhang eine hohe entwicklungspolitische Bedeutung zu. PRSPs sollen ökonomische Strukturreformen mit sozialpolitischen Armutsbekämpfungsmaßnahmen verbinden. Zu den Kriterien, die sie erfüllen müssen, gehören nicht nur die nationale Eigenständigkeit (*ownership*) und die Sicherstellung einer breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligung bei ihrer Erstellung, sondern auch die Berücksichtigung der mehrdimensionalen Struktur von Armut. Die neuen Steuerungsinstrumente für die Entwicklung hoch verschuldeter Länder sollen „umfassend“ sein

(*comprehensive approach*) und Querschnittsfragen sozialer Ungleichheit integrieren.

Doch kommt es bei der Übersetzung der internationalen Politikrichtlinien in Länderstrategie- und nationale Armutsstrategiepapiere, insbesondere PRSPs, zu bedeutsamen Übertragungsverlusten (*policy evaporation*) im Gender-Ansatz. Dabei ist durchaus eine rhetorische Angleichung an die internationalen Leitlinien erfolgt (indem Begriffe wie „gender“ und „gender equity“ eingesetzt werden und „women“ ersetzen). Aber entsprechende übersektorale Strategien, die auf veränderte Rahmenbedingungen abzielen und nicht nur auf der Ebene der Zielgruppen den Zugang von Frauen zu Ressourcen verbessern, werden nicht entwickelt.

Die vorliegende Studie untersucht zum einen die Weiterentwicklung internationaler Diskussionen und ausgewählter Geberansätze in Bezug auf ihre konzeptionelle Verbindung von Armutssenkung und Geschlechtergleichheit. Zu klären ist dabei u.a., ob Geschlechtergleichheit ein eigenständiges Entwicklungsziel ist oder (weiterhin) unter Effizienzgesichtspunkten als ein Mittel für nachhaltige Armutssenkung verstanden wird. Zum anderen wird anhand von Sekundäranalysen sowie von zwei eigens durchgeführten Fallstudien (Ghana, Kenia) aus Geschlechterperspektive untersucht, inwiefern der PRSP-Ansatz den von ihm erhofften Paradigmenwandel in der entwicklungspolitischen Strategiebildung vollzieht.

Globale Trends von Armut und sozialer Ungleichheit

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die globale Armutssituation von gegenläufigen Trends bestimmt. Einerseits verbessert sich die soziale Situation der absolut Armen langfristig. Andererseits klafft die Einkommensschere zwischen den armen und reichen Ländern weiter auseinander. Auch innerhalb der Gesellschaften vergrößert sich das Armutgefälle. Diese innergesellschaftliche Differenzierung trifft Frauen in besonderem Maße: Ein großer Teil der 1,3 Mrd. Menschen in absoluter Armut sind Frauen, wobei die viel zitierten 70 % aufgrund des Mangels an geschlechtsspezifisch

aufgeschlüsselten Daten nicht bestätigt sind. Auch gibt es keine ausreichenden Daten, die einen Trend zur „Feminisierung der Armut“ belegen könnten.

Auf der Grundlage neuerer Vergleichsdaten zur Umsetzung der internationalen Ziele für soziale Entwicklung (Bildung und Gesundheit) lassen sich keine einheitlichen Trends, wohl aber gewisse Fortschritte, d.h. ein Anstieg des *Human Development Index* (HDI) in den armen Ländern feststellen. Aufgeschlüsselt nach Geschlecht, zeigt sich ebenfalls eine positive Tendenz in Bezug auf den Zugang zu sozialen Grunddiensten. So beträgt die Einschulungsrate von Mädchen – bedingt durch den Anstieg in Südostasien – im weltweiten Durchschnitt nunmehr 94 %. Neue Chancen haben sich auch durch die Zunahme weiblicher Erwerbsarbeit ergeben. Allerdings führt der auf ca. 30 % gestiegene Frauenanteil an bezahlter Arbeit nicht automatisch zu einer Verbesserung ihres ökonomischen Status, denn ihr Verdienst beträgt weiterhin nur 75 % des männlichen Lohnes. Unverändert geblieben ist vor allem die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die Frauen den größten Anteil der unbezahlten Reproduktionsarbeit für die Überlebenssicherung der Familien zuschreibt.

Insgesamt ist die Geschlechterungleichheit weiterhin hoch, denn in allen Ländern der Welt liegt der geschlechtsbezogene Entwicklungsindex (*Gender Development Index*, GDI) unter dem Wert des HDI. Das bedeutet, dass die Chancen von Frauen auf ein Leben in Würde und Wohlstand in armen wie in reichen Gesellschaften deutlich geringer sind.

Die gesellschaftliche Stellung von Frauen in der heutigen Weltgesellschaft wird wesentlich von Faktoren rechtlicher, politischer, kultureller und religiöser Diskriminierung mitbestimmt. Den Zusammenhang von Armut und Rechtlosigkeit kennzeichnet das *Gender Empowerment Measure* (GEM), das die Ungleichheit von ökonomischen und politischen Chancen zu beurteilen versucht (Anteil der Frauen am nationalen Parlament). Vergleiche zwischen den verschiedenen von UNDP eingeführten Indizes zeigen, dass die Chancen von Frauen, an politischer und wirt-

schaftlicher Macht teilzuhaben und darüber gesellschaftliche Entwicklung mitzugestalten, wesentlich geringer sind als ihre Chancen, an den Grundlagen menschlicher Entwicklung teilzuhaben.

Armut und Geschlecht: Der Wandel entwicklungspolitischer Ansätze

Seit langem sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen und ihrer Gleichberechtigung integraler Bestandteil der staatlichen und nicht staatlichen internationalen EZ. Dass neuere Ansätze in der Entwicklungspolitik ungleiche Geschlechterverhältnisse und die Beseitigung sozialer Ungleichheit als wichtige Bestandteile einer umfassenden Armutsbekämpfung hervorheben, ist zum einen auf die Weiterentwicklung der frauen- und geschlechtsspezifischen Konzepte, zum anderen auf den Wandel armutsorientierter Ansätze zurückzuführen:

Aufgrund ihrer Verantwortung für Grundbedürfnisbefriedigung und Überlebenssicherung gelten Frauen einkommenschwacher Haushalte bereits seit den 70er Jahren als wichtige Zielgruppe von Maßnahmen der Entwicklungshilfe. Mit dem Ziel, sie durch eine erhöhte marktwirtschaftliche Produktivität „in die Entwicklung zu integrieren“ (*Women in Development*, WID), wurden sowohl Absichten der Armutsbekämpfung als auch Hoffnungen auf eine frauenfördernde Wirkung verbunden. Tatsächlich jedoch bewirkten die Frauenförderprogramme nur minimale finanzielle Zugewinne und keinesfalls ein Mehr an politischen Rechten. Der Effizienzansatz wurde vom Gender-Ansatz (*Gender and Development*, GAD) der 90er Jahre abgelöst. Wichtigstes Instrument ist die Gender-Analyse, aus der geschlechtsspezifische Interessen und Prioritäten für Entwicklungsvorhaben abgeleitet werden. Unterschieden werden praktische Bedürfnisse (*practical needs*), die auf die Sicherung des Überlebens abzielen, von strategischen Interessen (*strategic interests*) zur Durchsetzung von strukturellen Veränderungen im Geschlechterverhältnis. Zentrale Strategie für die gleichberechtigte Beteiligung beider Geschlechter am Entwicklungsprozess ist Gender Mainstream-

ing (GM), die Integration einer geschlechterdifferenzierenden Sichtweise in jede Phase aller Maßnahmen.

Bilaterale Geber wollen zur Verringerung der Geschlechterkluft durch eine Doppelstrategie (spezifische Fördermaßnahmen und GM) beitragen. Gender Mainstreaming ist in der internationalen Gebergemeinschaft zu einem verbindlichen Prinzip erhoben worden (Pekinger Aktionsplattform, Amsterdamer Vertrag, DAC-Leitlinien etc.). Trotzdem gibt es große Unklarheiten, Verständnisschwierigkeiten und unterschiedliche Auslegungsformen in den Institutionen bezüglich des Ansatzes. Mangelnde Ressourcen und eine fehlende institutionelle Verankerung der Querschnittsaufgabe tragen ebenso wenig zu einer konsequenten Umsetzung bei wie die allgemein als „geschlechtsneutral“ verstandenen zentralen Handlungs- und Themenfelder Wirtschafts- und Finanzpolitik, Handel, Infrastruktur etc.

Der Wandel entwicklungspolitischer Ansätze, der zu einer konzeptionellen Annäherung an Armut geführt hat, förderte die Öffnung für Geschlechterfragen in einer bis dahin vorrangig auf ökonomische Faktoren zur Förderung wirtschaftlichen Wachstums ausgerichteten Entwicklungspolitik. Nach den Ansätzen direkter Armutsbekämpfung, wie der Grundbedürfnisstrategie, stellte insbesondere der *human development approach* (UNDP) menschliche Entwicklungsprozesse (*equity, empowerment, sustainability* und *productivity*) in den Vordergrund.

Auch die Ergebnisse des Weltsozialgipfels in Kopenhagen trugen wesentlich zu einer Schwerpunktverlagerung von *basic needs* zu *basic rights* bei. Ein breites Menschenrechtsverständnis, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle (WSK) Rechte einschließt, hat sektorale Ansätze der Armutsbekämpfung abgelöst und die Anerkennung von Armen (und armen Frauen) als Rechtssubjekte gefördert. Fortschritte wurden auch in Bezug auf die Anerkennung der produktiven, aber unbezahlten Frauenarbeit erreicht.

Die Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (*Millennium Development*

Goals, MDGs) werden als kleinster gemeinsamer Nenner der internationalen Gemeinschaft akzeptiert und sind ein wichtiger Ausgangspunkt in der entwicklungspolitischen Debatte zur Halbierung der extremen Armut bis 2015. Sie beinhalten acht Ziele. Das dritte Ziel markiert die „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen“. Geschlechtergleichheit ist als ein eigenständiges Ziel, getrennt von den Zielen der Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Kindern (Ziel 4) und Müttern (Ziel 5) aufgeführt. Von Mitgliedern des DAC-Netzwerks *Gender Equality* wird jedoch kritisch bewertet, dass

- Zielvorgaben fehlen, die das angestrebte politische und ökonomische Empowerment kennzeichnen: So sind die Verbesserungen der ungleichen ökonomischen Situation, die anhand des Anteils von Frauen an bezahlter Arbeit im nicht-landwirtschaftlichen Bereich gemessen werden, nicht mit quantitativen Angaben verbunden. Die Erhöhung des Anteils von Frauen in entscheidungsrelevanten Positionen, hier Parlamenten, ist weder mit einem Zeitziel noch mit der von UNIFEM geprägten Zielvorgabe von 30 % verknüpft;
- das struktur- und makropolitisch bedeutendste Ziel 8 zur „Entwicklung einer globalen Partnerschaft“ keine geschlechtsspezifische Dimension enthält.

Geberkonzepte im Vergleich

Im vierten Kapitel dieser Studie werden die neuen Leitlinien und Policy-Paper des OECD/DAC, der EU, des BMZ und der Weltbank aus Geschlechterperspektive analysiert. Sie können alle für sich in Anspruch nehmen, dass ihnen ein multidimensionales Armutsverständnis zugrunde liegt. Die Querschnittsaufgabe „Förderung der Geschlechtergleichheit und Empowerment von Frauen“ wird meist im Zusammenhang mit Governance-Themen (nachhaltige Entwicklung, systematische Partizipation der Betroffenen und der Zivilgesellschaft sowie gute Regierungsführung) genannt und ist – vom Anspruch her – ein Schlüsselfaktor zur Beseitigung von Armut. Die Konzepte können auch als fortschrittlich dahin gehend eingestuft

werden, dass sie den Begrifflichkeiten des Gender-Ansatzes folgen und Frauen nicht als eine homogene, „verletzliche Gruppe“ konzipieren. Es werden Zusammenhänge zwischen der ökonomischen Marginalisierung und den nichtökonomischen Auswirkungen, z.B. zunehmende Gewalt gegen Frauen und Zeitarmut, problematisiert.

Den derzeitigen Politik- und Strategiepapieren der Geber zur Armutsbekämpfung liegt ein Konglomerat der bisherigen frauenpolitischen Entwicklungsansätze zugrunde:

- Maßnahmen der Frauenförderung, die auf eine ökonomische Integration durch Stärkung der produktiven Rolle von Frauen sowie auf die Befriedigung praktischer Gender-Interessen abzielen (verbesserter Zugang zu Krediten und Ressourcen, Land, Wasser, Bildung), werden mit Programmen kombiniert, die ihre Fähigkeiten verbessern, soziale und politische Rechte wahrzunehmen (*empowerment*) sowie ihre (Wahl-)Möglichkeiten erweitern (*opportunities*).
- In unterschiedlichem Ausmaß wird auf Elemente eines Rechtsansatzes (*rights based approach*) Bezug genommen (Recht auf Gewaltfreiheit und Würde). „Gleichheit“ gilt zwar durchaus als eigenständiges Entwicklungsziel, wird jedoch als solches von den Entwicklungsinstitutionen nicht als Bestandteil ihres Auftrags verstanden.
- Verbunden und vermittelt werden diese Politikelemente durch eine unterschiedliche Ansprüche und Normen integrierende Win-Win-Strategie, die allen am Entwicklungsprozess beteiligten Akteurinnen und Akteuren die Vorteile des Gender Mainstreaming verdeutlicht: eine geringe Geschlechter-Ungleichheit in den sozialen Bereichen Bildung und Gesundheit führt demnach zu wirtschaftlichem Wachstum (bessere Regierungsführung und weniger Korruption in den Ländern, wo Frauen mehr Entscheidungspositionen in Politik und Öffentlichkeit besetzen).

Ein Win-Win-Szenario mit einer hohen Wechselwirkung zwischen größerer Geschlechtergerechtigkeit, wirtschaftlichem Wachstum und effektiver

Armutsreduzierung bietet zwar einen sinnvollen Rahmen für die Zusammenführung von bisher meist getrennt geführten Debatten um wirtschaftliche Entwicklung einerseits und soziale Ungleichheit andererseits, hinsichtlich der Geschlechterpolitik von Geberinstitutionen stellt diese Kombinationsstrategie jedoch keinen grundlegenden Wandel in der derzeitigen Entwicklungszusammenarbeit dar.

Entgegen der Absichtserklärung, Gender in *alle* Politik- und Handlungsfelder zu integrieren, zeigen die zentralen Bereiche der Geberinstitutionen (Handel, Friedens- und Sicherheitspolitik, Umwelt und Infrastruktur) kaum oder keinerlei Durchlässigkeit für frauenpolitische Fragen (EU-EZ; BMZ-Armutsprogramm). Kritisch ist auch der Schritt vom Konzept in die entwicklungspolitische Praxis: Bereits bei der Entwicklung von Länder- oder Schwerpunktpapieren „verdunsten“ die konzeptionellen Ansprüche. Aus dem deklarierten Gender Mainstreaming werden vereinzelt eingefügte Maßnahmen, die die Benachteiligung von Frauen im sozialen Bereich kompensieren sollen (Länderstrategiepapiere der EU).

Wohlklingende Konzepte müssen jedoch vor allem in ihren praktischen Auswirkungen überprüft werden. Dies betrifft in erster Linie die makroökonomische Politik der Geber. Insbesondere die mit der Kreditvergabe (der Weltbank) einhergehenden Stabilisierungsmaßnahmen, die Privatisierung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, werden nicht hinreichend auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen untersucht.

Gender in nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs)

Die Analyse neuerer Geberkonzepte zu Armutsbekämpfungsstrategien spiegelt deren Hinwendung zu komplexeren Ansätzen, die die gesellschaftliche Ungleichheit zwischen Männern und Frauen berücksichtigen. Auch für die länderspezifischen Armutsstrategiepapiere, die HIPC-Länder erstellen müssen, um Schuldenerlass gewährt zu bekommen, liegen zahlreiche Konzepte und Handreichungen der Geber vor. Ausdrücklich wird da-

rauf verwiesen, dass sie – um die Fehler der Strukturanpassungsprogramme zu vermeiden – umfassend sein und die Querschnittsthemen *good governance*, kommunale Entwicklung und Dezentralisierung, Umwelt, HIV-AIDS berücksichtigen sollen. In einem eigenen Kapitel des Handbuchs zu PRSPs weist die Weltbank sowohl auf die Notwendigkeit als auch auf Ansatzpunkte zur Integration von Gender in die Prozesse hin.

Alle für PRSPs geltenden Prinzipien haben zu hohen Erwartungen sowohl an die demokratiefördernde Wirkung im Entstehungsprozess als auch an die armutsreduzierenden Effekte des neuen Planungs- und Steuerungsinstrumentes geführt. Doch im vierten Jahr nach seiner Einführung wurden die vorliegenden Ergebnisse (33 Full- und 48 Interim-PRSPs) berechtigterweise einer grundlegenden Kritik unterzogen. Zum einen wird bemängelt, dass nicht staatliche Akteursgruppen lediglich pro forma beteiligt werden, um die Auflage der Geber zu erfüllen. In vielen PRS-Prozessen erschöpft sich Partizipation in allgemein gehaltenen Konsultationsverfahren, in denen die zentralen Fragen makroökonomischer Politik ausgeklammert bleiben. Wichtige Forderungen kritischer zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich – trotz erheblicher Skepsis – im Prozess ihres Landes engagiert haben, finden letztendlich ebenso wenig Eingang in die endgültigen Papiere wie alternative Visionen oder neue Entwicklungsparadigmen. Der selbst von Kritikern als „Reformoffensive“ gekennzeichnete PRSP-Ansatz kann als Eingeständnis der gescheiterten Strukturanpassungsprogramme angesehen werden, doch wirtschaftliches Wachstum, dessen Verteilungseffekte nur vereinzelt und ansatzweise analysiert werden, ist weiterhin das wichtigste Element der PRSPs zur Armutsreduzierung. Sozialpolitische Strategien reichen qualitativ nur selten über eine Ansammlung von Abfederungsmaßnahmen hinaus. Das zum zentralen Schlagwort einer makroökonomischen Umorientierung avancierte armenorientierte Wachstum (*pro-poor-growth*) hat bis heute keine Konkretisierung erfahren.

Die Kritik aus Geschlechterperspektive – von nationalen wie internationalen NRO und Gender-Expert(inn)en geübt – knüpft an diese Strukturfra-

gen an und stellt sowohl die Beteiligungsverfahren im Prozess als auch die armutsorientierte und geschlechtergerechte Dimension der Ergebnisse im PRS-Papier in Frage. Ihre Kritik an den PRS-Rahmenbedingungen zielt vor allem auf fehlende Institutionalisierung des Gender-Ansatzes im PRS-Prozess ab. Sie richtet sich an die Regierungen des jeweiligen Landes, von deren politischer Ausrichtung (Frauenförderung oder Gender-Ansatz) auch die Unterstützung eines geschlechtersensiblen PRSP abhängt.

Im Hinblick auf die Integration des Querschnitts-themas Gender variieren vorliegende PRSPs in der Qualität ihrer Inhalte sehr. Doch zeichnen verschiedene Querschnittsanalysen folgende Schwächen nach:

1. Es mangelt an differenzierten geschlechtsspezifischen Armutsanalysen und an disaggregierten Daten. Vorhandene quantitative oder qualitative Daten werden nicht ausgewertet und in langfristige, übersektorale Strategien übersetzt (*policy evaporation*).
2. Geschlechterfragen kommt in den Bereichen menschlicher Entwicklung, Bildung und (reproduktiver) Gesundheit, erhöhte Aufmerksamkeit zu. In zentralen Bereichen wie Landwirtschaft, Umwelt, Transport und urbane Entwicklung wird ihnen kaum Relevanz beigemessen. Die Gestaltung des wirtschafts-politischen Rahmens hingegen erfolgt geschlechtsblind.
3. Es gelingt nicht, den Gender-Ansatz als Querschnittsaufgabe zu integrieren (kein Mainstreaming). Stattdessen wird der zielgruppenorientierte WID-Ansatz fortgesetzt (*targeting*).

Vorliegende PRSPs zeigen, dass die makroökonomischen Konzepte nur wenige Neuerungen einer nachhaltigen, gender- und armenorientierten Entschuldungspolitik enthalten. Diese setzt voraus, dass die Lebensrealitäten armer Frauen ebenso wie geschlechtsspezifische Rollen und Interessen berücksichtigt werden. Dafür muss wiederum die konventionelle Trennung zwischen wach-

tumsorientierter Makroökonomie und sozialer Reproduktion überwunden werden. Vorliegende PRSP berücksichtigen jedoch nicht bzw. ungenügend, dass

- die überwiegend von Frauen geleistete, gesellschaftlich notwendige Subsistenz-, Reproduktions- und Gemeinschaftsarbeit nicht marktorientiert ist und deshalb auch nicht statistisch oder als Steuerleistung erfasst wird (*care economy*);
- nationale und internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie externe Schocks gravierende Auswirkungen auf Frauen haben, die überwiegend niedrig entlohnten Arbeiten im Kleinhandel, informellen Sektor und/oder Weltmarktfabriken nachgehen oder in der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelerzeugung beschäftigt sind;
- die staatliche Ausgabenpolitik und Stabilisierungsmaßnahmen sich unterschiedlich auf Männer und Frauen auswirken: Die Reduktion öffentlicher Ausgaben und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Wasser, Strom) führen oftmals zu einer erhöhten finanziellen Belastung der Armen, insbesondere von Frauen;
- die staatliche Einnahmenpolitik und die von der Weltbank für die Umsetzung von PRSPs geforderte Mobilisierung einheimischer Ressourcen arme Frauen und Männer unterschiedlich belasten kann. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer steht im Gegensatz zu einer armenorientierten Fiskalpolitik, die z.B. durch Steuer- und Lizenzbefreiungen im informellen Sektor gezielt arme Frauen fördern könnte.

Viel WID – wenig GAD: konzeptionelle Grundzüge in PRSPs

Die Mehrzahl der Strategiepapiere weist folgende positive Merkmale auf:

- Eine Reihe von Ansatzpunkten (*entry points*) zur Beseitigung und Erleichterung der in der Gemeinde und auf dem Markt benachteiligten Situation von Frauen werden identifiziert; ins-

besondere der verbesserte Zugang zu Mikrokrediten, Grund-, Aus- und Fortbildung (Training) sowie der größere Nutzen von Zugangsstraßen. Auf geschlechtsspezifisch praktische Bedürfnisse wird in den Bereichen Gesundheit und Bildung Bezug genommen.

- Vereinzelt, aber in zunehmenden Maße, werden strategische Interessen in den Strategiepapieren berücksichtigt sowie Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Situation (Zugang zu Land) oder zur Prävention von häuslicher Gewalt vorgeschlagen.

Eine kritische Lesart der gleichen Aspekte kommt indes zu folgender Einschätzung:

- PRSPs weisen selten über die bekannten Initiativen der klassischen Frauenförderung in der Armutsbekämpfung hinaus. Die größtenteils unverbundenen Maßnahmen sind auf die Mikroebene ausgerichtet, während geschlechtsspezifische Wirkungsanalysen zur nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik fehlen.
- Einfache Zählungen von Wörtern und Ausdrücken haben ergeben, dass in PRSPs vielfach auf Gender-Aspekte Bezug genommen wird. Doch werden „Frauen“, „Mädchen“ und „Mütter“ wesentlich häufiger genannt als „Männer“ und „Jungen“. „Väter“ werden gar nicht genannt. Stereotype Rollenaufteilungen werden nicht hinterfragt, und es besteht eine Tendenz, Frauen als eine homogene „verletzliche Gruppe“ darzustellen.

Für die Fortführung der WID-Tradition mit dem klassischen Zielgruppenansatz der Maßnahmen werden drei Gründe verantwortlich gemacht:

- Die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen in den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und unter den beteiligten Akteur(inn)en am Prozess, die einer wirkungsvollen Umsetzung von GAD entgegenstehen;
- eine allgemein vorherrschende „konzeptionelle Verwirrung“ (*conceptual confusion*) über die genaue Unterscheidung zwischen WID und GAD und schließlich

- das Problem eines mangelnden politischen Willens, Konsequenzen aus einer umfassenden Gender-Analyse zu ziehen.

Schlussfolgerungen

Neue konzeptionelle Voraussetzungen, aber auch internationale Aushandlungsprozesse haben zu einem breiten Verständnis von Armut geführt, das auch nicht ökonomische Dimensionen sozialer, rechtlicher und politischer Deprivation berücksichtigt und arme Bevölkerungsgruppen als Rechtssubjekte stärkt. Gleichwohl fehlt es weiterhin an der Berücksichtigung differenzierter Analysen und Daten, die strukturelle Armutsursachen und -risiken, vor allem aber Bewältigungsstrategien geschlechtsspezifisch aufschlüsseln. Der Zusammenhang von ökonomischer Marginalisierung und sozialer Exklusion bzw. Armut und Gewalt betrifft Frauen in besonderem Maße, wird aber nur unzureichend in Anforderungen an nationale und internationale Politik übersetzt.

Eine kritische Funktion kommt diesbezüglich den Steuerungsinstrumenten der multi- oder bilateralen makropolitischen Programme zur Armutsbekämpfung zu. Länderstrategiepapiere (der EU, der Weltbank), Schwerpunktstrategiepapiere (des BMZ) oder Armutsstrategiepapiere der Entwicklungsländer (PRSP) weisen erhebliche Defizite auf, wenn sie auf die Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben wie Geschlechtergleichheit überprüft werden. Für die an den Prozessen beteiligten Akteur(inn)en stellen sich deshalb folgende Aufgaben:

- Thematische Einbettung: Die Frage sozialer Ungleichheit bzw. der Geschlechtergleichheit sollte stärker in übergeordnete Analysen zu PRSP und Armutsbekämpfung eingebettet (und nicht durch Extra-Analysen ergänzt) werden. Dazu gehören konzeptionelle und programmatische Aspekte wie Armutsreduzierung durch Demokratisierung, die Verankerung des Menschenrechtsansatzes in der EZ, Konstruktion einer Weltsozialordnung, Geberharmonisierung und Kohärenz, aber auch strategische Ansätze wie die Förderung von *good governance* durch den Einbezug

von Parlamenten, die Institutionalisierung von Partizipation und die Tendenz zur Budgetfinanzierung („*rescuing gender from the poverty trap*“).

- Gender und Makroökonomie: Die Vorstellung von einem „unpersönlichen“ bzw. geschlechtsneutralen Markt prägt die Entwicklungsökonomie im Allgemeinen und PRSPs im Besonderen. Eine Harmonisierung des makroökonomischen Rahmens von PRSPs mit sozialpolitischen Maßnahmen setzt jedoch voraus, dass Märkte als soziale Institutionen anerkannt werden, die auf der Grundlage sozialer Netzwerke und Normen funktionieren. Vorliegende Studien, die geschlechtsspezifische Marktmechanismen bzw. Ungleichheit festigende Strukturen von Wirtschafts- und Sozialpolitik analysieren, sollten deshalb in nationale Armutsbekämpfungsstrategien einbezogen werden. Gender-Budget-Initiativen, die Staatshaushalte aus Geschlechterperspektive kritisch überprüfen, sollten darin unterstützt werden, neben der Sozialpolitik auch so genannte harte Bereiche der Finanzpolitik mitzugestalten.
- Institutionalisierung: Soll die Verankerung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in den entwicklungspolitischen Institutionen über die konzeptionellen Fortschritte – und vereinzelte *good-practice*-Ansätze – hinaus gelingen, ist es nötig, die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen aufzustocken und auch in Bezug auf Gender-Kompetenz eine *ownership* herauszubilden; z.B. durch Gender-Training. Der fehlende politische Wille, sich der Querschnittsaufgabe anzunehmen, und die meist „niedrige Aufhängung“ in den Strukturen können durch eine engere Verknüpfung im nationalen und internationalen Politikdialog (zur Armutsbekämpfung, Geberkoordinierung und Governance-Fragen) verändert werden.

Gender-Interessen werden im Allgemeinen an Frauen delegiert. Doch der Kernpunkt des Gender-Ansatzes ist es ja gerade, den Blick nicht mehr „nur“ auf Frauen als isolierte Gruppe, sondern auf sozial konstruierte Geschlechterverhält-

nisse zu richten, so dass Ausgrenzungsmechanismen und ungleiche soziale Beziehungen im Mittelpunkt von Analysen und politischen Maßnahmen stehen. Geschlechtsspezifische Interessen, die an den bestehenden Rollenmodellen einer Gesellschaft rütteln, können und sollten nunmehr auch von Männern hervorgebracht und vertreten werden, denn im 21. Jahrhundert sollte das Bemühen um eine veränderte Geschlechterordnung nicht mehr ein Ausdruck von Identitätspolitik sein.

1 Einleitung

Zu den Grundproblemen, denen sich die Weltgemeinschaft heutzutage stellen muss, gehören Armut, eine wachsende innergesellschaftliche Ungleichheit und die Ausgrenzung breiter sozialer Gruppen von gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen. Auf dem Millenniumsgipfel im September 2000 haben die Vereinten Nationen deshalb weitreichende Verpflichtungen zur Bekämpfung der extremen Armut beschlossen und das Ziel formuliert, diese bis zum Jahre 2015 zu halbieren. Dabei wird extreme Armut nicht allein durch zu geringes Einkommen (weniger als ein US-Dollar pro Tag) definiert, sondern als ein Verlust an politischen Rechten, an gesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten und an menschlicher Würde verstanden – Dimensionen, die zugleich Ursache und Ausdruck von Armut sind. Viele bilaterale Geber wie die Bundesregierung, aber auch die multilateralen Geberinstitutionen wie die Weltbank, haben in der Folge das Halbierungsziel bekräftigt und Armutsbekämpfung in eigenen programmatischen Leitlinien zu einem überwölbenden Entwicklungsziel erklärt.

Im Zusammenhang mit den politischen Verpflichtungserklärungen der Staatengemeinschaft zur Armutsbekämpfung hat auch die Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben ein stärkeres Gewicht erhalten. Sowohl in der Millenniumserklärung der UN als auch in den Leitlinien zur Armutsbekämpfung der OECD werden die Gleichstellung der Geschlechter und das Empowerment von Frauen explizit als Entwicklungsziel bekräftigt. Auch die Programme der Weltbank sowie die verschiedenen Aktionspläne bilateraler Geber tragen der Tatsache Rechnung, dass die Mehrheit der 1,3 Mrd. extrem armen Menschen Frauen sind. Vor dem Hintergrund neuer Anforderungen an eine strukturell wirkende und kohärente Entwicklungszusammenarbeit wird auch im Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung ebenso wie im Handbuch der Weltbank zur Erstellung nationaler Armutsstrategiepapiere (PRSPs) betont, dass Armutsbekämpfungsprogramme nur nachhaltig erfolgreich sein können, wenn die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen reduziert wird.

Der Weiterentwicklung von entwicklungspolitischen Konzepten in der Armutsbekämpfung, die eine Strategie des Gender Mainstreaming befürworten und der seit Jahrzehnten geforderten gleichen Verfügungsmacht von Frauen über Rechte und Ressourcen Gewicht verleihen, steht jedoch die Wirklichkeit entwicklungspolitischer Praxis entgegen. Nicht nur in Bezug auf das globale Halbierungsziel, sondern auch im Hinblick auf das globale Geschlechterverhältnis klafft zwischen normativ geprägten Ansprüchen und komplexen Zielen auf der einen Seite und der tatsächlichen Umsetzung auf der anderen eine große Lücke. Denn weiterhin werden die Auswirkungen makroökonomischer Strukturreformen zu wenig untersucht, und immer noch dominieren kurzfristige Wirtschafts- und Machtinteressen, die sowohl einer langfristigen Überlebenseicherung als auch einer breiten politischen Beteiligung der Armen entgegenwirken.

Vor diesem Hintergrund kommt den im Rahmen der erweiterten Entschuldungsinitiative beschlossenen Armutsstrategiepapieren (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs) eine besondere entwicklungspolitische Bedeutung zu. Sie sollen ökonomische Strukturreformen mit sozialpolitischen Armutsbekämpfungsmaßnahmen verbinden. Zu den Kriterien, die PRSPs erfüllen müssen, gehören nicht nur die nationale Eigenständigkeit (*ownership*) und die Sicherstellung einer breiten zivilgesellschaftlichen Beteiligung bei der Erstellung eines PRSP, sondern auch die Berücksichtigung der mehrdimensionalen Struktur von Armut. Die neuen Steuerungsinstrumente für die Entwicklung hoch verschuldeter Länder sollen „umfassend“ sein (*comprehensive approach*) und Querschnittsfragen sozialer Ungleichheit integrieren. Um die Berücksichtigung der Geschlechterungleichheit in den nationalen Strategiepapieren durchgängig zu gewährleisten und damit deren Wirksamkeit zu erhöhen, hat die Weltbank ein umfangreiches Handbuch vorgelegt, das in einem Gender-Kapitel auf die Notwendigkeit des „Engendering“ dieser Entwicklungsstrategien verweist.

Doch sind Selbstverpflichtungen und die nominelle Berücksichtigung sozialer und geschlechtsspe-

zifischer Ungleichheiten mittlerweile keine Frage politisch korrekter Formulierungen mehr. Denn sowohl die Leitlinien der bi- und multilateralen Geber als auch die bisher erstellten Armutsstrategiepapiere der HIPC-Initiative unterstützen das Anliegen sozialer Gerechtigkeit zwischen den Geschlechtern – sei es als integraler Bestandteil menschlicher Entwicklung, sei es als volkswirtschaftlicher Faktor der Produktivitätssteigerung. Kritisch ist jedoch zu fragen, inwieweit die zum Teil fortschrittlichen entwicklungspolitischen Konzepte tatsächlich umgesetzt werden. Abgesehen von der Auseinandersetzung um die grundlegenden Widersprüche und Unzulänglichkeiten des PRSP-Konzepts, die in diesem Rahmen nicht ausführlich erörtert werden können, wird insbesondere von Gender-Expert(inn)en in Frage gestellt, ob es überhaupt einen grundlegenden Perspektivenwechsel der internationalen Finanzinstitutionen hin zu einer wirkungsvollen, sozial, ökonomisch und geschlechtergerechten Armutsbekämpfungsstrategie gibt. Diese Diskussion soll in der vorliegenden Arbeit anhand ausgewählter Länderbeispiele sowie auf der Grundlage aktueller Literatur zum Thema vorgestellt werden.

Die Studie besteht aus sechs Kapiteln. Der Einleitung (1) folgend werden in Kapitel 2 die global zu verzeichnenden Trends von Armut und Geschlechterverhältnissen dargelegt. Kapitel 3 erläutert die konzeptionellen Voraussetzungen aktueller Armutsbekämpfungsstrategien. Zunächst erfolgt ein ideengeschichtlicher Abriss der geschlechtsspezifischen Ansätze in der EZ (3.1). Da Frauen in der entwicklungspolitischen Armutsdiskussion eine wichtige Zielgruppe bilden, wird in 3.2 der Wandel von armutsorientierten Ansätze aus einer Geschlechterperspektive beleuchtet. Die Diskussion verschiedener und im Zusammenhang mit PRSP bedeutsamer neuerer Ansätze bi- und multilateraler Entwicklungsinstitutionen steht im vierten Kapitel im Mittelpunkt. Dabei werden die politischen und konzeptionellen Leitlinien der OECD bzw. des DAC, der EU, des BMZ und der Weltbank aus Geschlechterperspektive analysiert. Im fünften Kapitel stehen die *Poverty Reduction Strategies* im Vordergrund. Unter Bezugnahme auf vorliegende Querschnittsanalysen folgt der Darstellung der Strukturelemente des Ansatzes

(5.1) eine kritische Diskussion zur Integration von Gender-Aspekten in PRSPs (5.2). Auf der Grundlage von zwei Länderfallstudien (5.3) werden exemplarisch Erfahrungen mit dem Erstellungsprozess von PRSP aus der Geschlechterperspektive vorgestellt. Das Schlusskapitel (6) fasst die zentralen Aussagen des Berichts zusammen und stellt die zum Themenkomplex „Gender und Armut“ diskutierten Konzepte und Instrumente der Gebergemeinschaft in den größeren Zusammenhang des aktuellen Bedeutungs- und Schwerpunktwechsels von Entwicklungspolitik. Im Anhang werden verschiedene Instrumente und Indikatoren des genderorientierten Wirkungsmonitorings in der Armutsbekämpfung vorgestellt.¹

2 Globale Trends von Armut und sozialer Ungleichheit

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts bestimmen gegenläufige Trends die globale Armutssituation: Einerseits zeichnet sich eine langfristige Verbesserung der sozialen Situation der absolut Armen ab. Die Sozialindikatoren entwickeln sich positiv, denn die Kindersterblichkeit ist rückläufig, während die durchschnittliche Lebenserwartung und die Alphabetisierungsrate ansteigen.² Andererseits wird das Wohlstandsgefälle zwischen den reichen und den armen Ländern größer und die Einkommensschere zwischen Entwicklungs- und Industrieländern öffnet sich immer weiter. Im Bericht über die menschliche Entwicklung von 2002 wird festgestellt, dass „die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung der Vereinigten Staaten (...) zu-

-
- 1 Eine weiterführende Darstellung von geschlechtsspezifischem Wirkungsmonitoring in der Armutsbekämpfung würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen; vgl. dazu das DIE-Gutachten von Rodenberg (2003c).
 - 2 In Afrika südlich der Sahara z.B. ist die Kindersterblichkeitsrate von 26 % im Jahre 1960 um zehn Prozent, auf 16 % in 1999 gesunken. Im gleichen Zeitraum ist in Subsahara-Afrika die Lebenserwartung um durchschnittlich neun Jahre angestiegen. Vgl. UNICEF 2000, zitiert in Stiftung Entwicklung und Frieden (2001), S. 81 f.

sammen ein Einkommen (haben), das dem der ärmsten 43 % der Weltbevölkerung entspricht“.³

Doch auch innerhalb der Gesellschaften vergrößert sich das Armutsgefälle. Innergesellschaftliche Disparität wiederum trifft in besonderem Maße Frauen. Sie stellen den Großteil der 1,3 Mrd. Menschen in absoluter Armut. In ländlichen Gebieten ist ihr Anteil mittlerweile auf über 50 % angewachsen. Dennoch kann nicht pauschal von einer „Feminisierung der Armut“ gesprochen werden. So konnte die weithin zitierte Zahl von 70 % Frauenanteil an absoluter Armut bislang nicht bestätigt werden.⁴ Wichtiger als diese umstrittene Quantifizierung von Armutsbetroffenheit ist es jedoch, die qualitative Entwicklung der sozialen und ökonomischen Ungleichheit zwischen den Geschlechtern zu analysieren. Denn im globalen Verhältnis von Frauen und Armut spiegeln sich ebenso heterogene Trends, wie sie im Zusammenhang von Globalisierung und Geschlechterverhältnissen zu beobachten sind.

Neueren Zahlen zufolge kann nicht von einer dualistischen Aufteilung gesprochen werden, die alle Männer als Globalisierungsgewinner und alle Frauen als Globalisierungsverliererinnen einordnet. Vielmehr hat sich im Zuge der Globalisierung die Situation von Frauen und Mädchen in einigen Bereichen verbessert; z.B. beträgt die Einschulungsrate von Mädchen – bedingt durch den Anstieg in Südostasien – im weltweiten Durchschnitt nunmehr 94 %. Gleichwohl hat es im vergangenen Jahrzehnt in 20 % aller Länder auch einen Rückgang beim Anteil von Mädchen gegeben. Der Frauenanteil der 15- bis 24-Jährigen an der Analphabetenrate ist in 38 % aller Länder zurückgegangen. Markant ist dennoch, dass die Anzahl der Analphabetinnen seit 1990 in nahezu der Hälfte

aller Länder stagniert.⁵ Tabelle 1 stellt die positiven den negativen Trends sozialer Entwicklung mit Blick auf das Geschlechterverhältnis gegenüber. Die Übersichtstafel beruht auf einer Auswertung statistischer Angaben zur Situation von Frauen anhand von drei Indikatoren: dem Frauenanteil an der Analphabetenrate und an der Grundschulbildung sowie dem Frauenanteil an der Arbeitslosigkeit. In die länderübergreifende Darstellung fließen die Angaben der Länder ein, die seit 1990 Daten bereitstellen. Auch wenn nicht nach Regionen oder zwischen Entwicklungs- und Industrieländern unterschieden wird, verdeutlicht die Tabelle, dass sich weltweit ein leichter Fortschritt hinsichtlich einiger zentraler Sozialindikatoren abzeichnet.⁶

3 UNDP (2002), S. 23. Im Social Watch Bericht aus dem gleichen Jahr werden folgende Zahlen gegenübergestellt: Das Bruttosozialprodukt der USA betrug im Jahr 2001 pro Kopf 34.000 US \$, in Westeuropa (EU) 22.000 US \$. Demgegenüber lag es im gleichen Jahr in Bolivien bei 1.000 US \$, im Senegal bei 500 US \$ und in Malawi bei 170 US \$.

4 UNIFEM (2000a), S. 12; Weltbank (2001b), S. 64.

5 NRO-Forum Weltsozialgipfel (2002), S. 61 ff.

6 Als Kriterium für die Abweichung gilt die jährliche Abweichungsrate (*annual rate of variation*, ARV), die für die jeweiligen Indikatoren festgelegt wurde. Die Platzierung der Länder (nach geringen oder beträchtlichen Rück- oder Fortschritten bzw. Stagnation) erfolgt, je nachdem, ob sie über oder unter der entsprechenden durchschnittlichen Fort- oder Rückschrittsrate liegen. Eine ARV zwischen 1 und -1 % kennzeichnet Stagnation. Für weitere Erläuterungen vgl. NRO-Forum Weltsozialgipfel (2002), S. 66.

Tabelle 1: „Die Entwicklung der Geschlechterlücke seit 1990“			
	Frauenanteil an der Anal- phabetenrate (15-24)	Frauenanteil an der Ar- beitslosigkeit	Frauenanteil an der Grund- schule (Brutto)
in Prozent aller Länder			
← (kleine Rückschritte)	8,3	25,8	14,0
↩ (große Rückschritte)	5,3	4,5	6,7
↔ (Stagnation)	48,1	25,8	46,3
→ (kleine Fortschritte)	28,6	30,3	19,5
➔ (große Fortschritte)	9,8	13,5	13,4
Rückschritte insgesamt	13,5	30,3	20,7
Fortschritte insgesamt	38,5	43,8	32,9
Zahl der Länder mit Daten	87	133	163
Quelle: Social Watch Report Deutschland (2002), S. 63			

Neue Chancen haben sich für Frauen auch durch die Zunahme weiblicher Erwerbsarbeit ergeben. Allerdings hat der höhere Frauenanteil an bezahlter Arbeit von nunmehr rund 30 % nicht automatisch zu einer Verbesserung ihres ökonomischen Status geführt, denn ihr Verdienst beträgt im Durchschnitt nur 75 % des männlichen Lohnes. Unverändert geblieben ist vor allem die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die Frauen weiterhin den größten Anteil der unbezahlten Reproduktions- und Versorgungsarbeit für die Überlebenseicherung der Familien zuschreibt. Diese Beiträge zur Volkswirtschaft werden systematisch unterschätzt und aus den Berechnungen des Volkseinkommens ausgeklammert.

Zusammenfassend lassen sich auf der Grundlage neuerer Vergleichsdaten zur Umsetzung der internationalen Ziele für soziale Entwicklung (Bildung und Gesundheit) keine einheitlichen Trends, wohl aber gewisse Fortschritte, d.h. ein Anstieg des *Human Development Index* (HDI), in den armen Ländern feststellen.⁷ Schlüsselte man diese Werte

nach Geschlecht auf, ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild: Zwar lässt sich – vorsichtig verallgemeinert – ebenfalls eine positive Tendenz in Bezug auf den Zugang zu sozialen Grunddiensten, v.a. zur Grundbildung, feststellen. Insgesamt jedoch ist die Geschlechterungleichheit weiterhin hoch, denn in allen Ländern der Welt liegt der geschlechtsbezogene Entwicklungsindex (*Gender Development Index*, GDI) unter dem Wert des HDI. Das bedeutet, dass die Chancen von Frauen auf ein Leben in Würde und Wohlstand in armen wie in reichen Gesellschaften deutlich geringer sind als die von Männern. Folgt man der Auswertung der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags zur Globalisierung⁸, die die Indizes der menschlichen Entwicklung (HDI und HPI) mit denen der geschlechtsbezogenen Indikatoren (GDI und GEM) vergleicht, werden weitere Korrelationen zwischen Armut und Geschlecht ersichtlich: Einerseits steht geschlechtsspezifische Diskriminierung häufig in einem Zusammenhang mit der Armutssituation des jeweiligen Landes. In Ländern Westafrikas wie Sierra Leone und Niger, die seit vielen Jahren einen sehr niedrigen GDI auf-

7 Der *Social Watch Report* (2002) dokumentiert regelmäßig die Fortschritte, Stagnation und Rückschritte bei der Umsetzung der Verpflichtungen, die die Staaten a) auf dem Weltgipfel in Kopenhagen (1995, 2000), b) bei der Vierten WFK (1995) und bei dem Millenniumsgipfel (2000) eingegangen sind. Ebenda (2002), S. 58. Der

UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung dokumentiert diese soziale Entwicklung anhand der Indizes HDI, HPI sowie GDI und GEM. Vgl. UNDP (2002).

8 Deutscher Bundestag (2002), S. 309 ff. sowie Ruppert (2001).

weisen, ist die menschliche Armut hoch und die soziale Entwicklung gering. Andererseits erzielt eine beträchtliche Anzahl von Ländern, die in Bezug auf menschliche Entwicklung nur geringe Werte aufweisen, gute bzw. höhere Werte für die Chancengleichheit der Geschlechter. Beispielsweise erreichen die Ukraine, die Philippinen und Kolumbien, die zur Ländergruppe einer mittleren menschlichen Entwicklung zählen, einen höheren GDI-Wert als einen HDI-Wert. Auch in Ländern mit einem ausgesprochen niedrigen HDI, wie Sudan, Malawi und Laos wird – dem HDI gegenüber – ein höherer Gender-Entwicklungs-Index erreicht. In der Gruppe der Länder mit einer hohen menschlichen Entwicklung hingegen, zu denen u.a. Norwegen, Japan und Kuwait gehören, liegt der GDI niedriger als der HDI.⁹ D.h., dass politische Bemühungen um Chancengleichheit und Gleichberechtigung nicht notwendigerweise ein hohes Pro-Kopf-Einkommen im jeweiligen Land voraussetzen.¹⁰

Die gesellschaftliche Stellung von Frauen in der heutigen Weltgesellschaft wird wesentlich von Faktoren rechtlicher, politischer, kultureller und religiöser Diskriminierung mitbestimmt. Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass die überproportionale Betroffenheit von Frauen durch Armut weder vorrangig auf schlechtere Einkommensverhältnisse zurückzuführen ist, noch sich allein darin ausdrückt. Vielmehr liegt die Ungleichheit wesentlich im mangelnden Zugang zu Ressourcen, in fehlenden politischen Rechten und begrenzten sozialen Handlungsspielräumen sowie einer größeren Verwundbarkeit durch Risiken und Krisen begründet. Zum Beispiel führt die Erkrankung durch AIDS zu einem generellen Anstieg an Verarmung und Marginalisierung der Betroffenen. Dahinter verbirgt sich jedoch nicht nur eine doppelte Belastung von Frauen durch die Verantwortung für die unbezahlte Pflege der Kranken einerseits und die Kompensation des Einkommensausfalls andererseits, sondern es verbergen sich hinter

Kasten 1: Geschlechtsspezifische Indikatoren^a	
<p>Da die Indizes menschlicher Entwicklung, der <i>Human Development Index</i> (HDI) und der <i>Human Poverty Index</i> (HPI) keine innergesellschaftlichen bzw. geschlechtsspezifischen Unterschiede abbilden können, wurden sie von UNDP um die Geschlechterindizes, den <i>Gender Development Index</i> (GDI) und das <i>Gender Empowerment Measure</i> (GEM) erweitert. Der GDI bildet drei Dimensionen ab, die Aussagen zu den geschlechtsspezifisch unterschiedlichen Fähigkeiten (<i>capabilities</i>), an menschlicher Entwicklung teilzuhaben, erlauben:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Gesundheit und Lebenserwartung, gemessen an der durchschnittlichen Lebenserwartung bei Geburt von Frauen und von Männern (im Vergleich); — Wissen, gemessen an der Alphabetisierungsrate erwachsener Frauen und Männer sowie einer aus Primär-, Sekundär-, Tertiärbildung kombinierten durchschnittlichen Verweildauer in entsprechenden Bildungsinstitutionen; — angemessener Lebensstandard, gemessen am geschätzten Einkommen von Frauen und von Männern (PPP \$). <p>Das <i>Gender Empowerment Measure</i> (GEM) untersucht die geschlechtsspezifischen Möglichkeiten (<i>opportunities</i>) von Frauen und Männern, aktiv am politischen und ökonomischen Leben teilzuhaben. GEM kombiniert ebenfalls drei, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Teilindikatoren, die zum Frauenanteil in der Bevölkerung gewichtet werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> — politisches Empowerment und Entscheidungsmacht (<i>decision making power</i>), gewertet über den Anteil von Frauen und von Männern an Sitzen im jeweils nationalen Parlament; — ökonomische Beteiligung und Entscheidungsmacht, gewertet erstens durch den Anteil von Frauen und von Männern an Beschäftigung in professionellen und technischen Positionen sowie zweitens den Anteil der Geschlechter in administrativen und Managementpositionen; — Verfügungsmacht über ökonomische Ressourcen, gemessen am geschätzten Bruttoeinkommen von Frauen und von Männern.^b 	
a	Für eine weiterführende Diskussion vgl. Kaber (1999) und Saith/Harriss-White (1999).
b	Zur Berechnung des GDI und GEM vgl. UNDP (2002), S. 285.

9 Vgl. UNDP (2002), S. 250 ff.

10 Vgl. Deutscher Bundestag (2002), S. 310.

dem überproportionalen Anstieg der HIV-Infektionen bei Frauen – 55 % aller infizierten Erwachsenen in Subsahara-Afrika sind weiblich – vor allem auch stark eingeschränkte Selbstbestimmungsrechte im Bereich reproduktiver Gesundheit.

Inwiefern fehlende Besitz- und Eigentumsrechte, die Verletzung von Frauen-Menschenrechten und die Ausübung von Gewalt armutsverursachend wirken, verdeutlicht die Rechtssituation von Frauen, z.B. in Kenia: Dort wird Frauen – meistens unter Berufung auf traditionelles Recht – das Erbrecht sowie das Recht auf Erwerb, Verwaltung und Kontrolle von Land, Vieh, aber auch von Gebrauchsgegenständen verwehrt.¹¹ Vor allem auf dem Land gelten Frauen nicht als eigenständige Rechtssubjekte und sind vollständig abhängig vom Besitz des Mannes und seiner Familie. In großem Maße armutsverschärfend wirken vor allem Praktiken gegenüber verwitweten Frauen und deren Kindern, die nach dem Tode des Mannes vollständig enteignet und aus ihrem Dorf vertrieben werden.¹² Darüber hinaus weisen verschiedene Quellen auf die enormen Schwierigkeiten hin, mit denen vor allem arme Frauen konfrontiert sind, wenn sie gegen diese und andere Rechtsverletzungen gerichtlich vorgehen: Prozesse und Prozessausgang sind von der Voreingenommenheit und Korruption der Gerichte geprägt.¹³

Diesen Zusammenhang von Armut und Rechtlosigkeit kennzeichnet das 1995 von UNDP eingeführte Maß für das Empowerment der Geschlech-

ter. Das *Gender Empowerment Measure* (GEM), das auf einer Skala von Null bis Eins gemessen wird, trägt dazu bei, die Ungleichheit bei ökonomischen und politischen Chancen zu beurteilen (s. Kasten 1). Bekannt ist, dass der Anteil gewählter Repräsentantinnen in Parlamenten in 2001 weltweit lediglich 12,7 % betrug. Vergleiche zwischen den verschiedenen von UNDP eingeführten Indizes zeichnen demgegenüber ein plastischeres Bild: Denn neueren Analysen zufolge sind die Chancen von Frauen, an politischer und wirtschaftlicher Macht teilzuhaben und darüber gesellschaftliche Entwicklung mitzugestalten, wesentlich geringer als ihre Chancen, an den Grundlagen menschlicher Entwicklung teilzuhaben. Von 66 untersuchten Ländern weisen nur fünf nordeuropäische Länder einen GEM von mehr als 0,8 auf; während das Empowerment-Maß in einem Drittel der Länder geringer als 0,5 ist. Dabei übertreffen einige Entwicklungsländer, wie z.B. Barbados, den Stand der politischen Chancengleichheit in Industrieländern, wie z.B. Italien, um einige Skalengrade. Das zeige, so schlussfolgert UNDP, dass ein hohes Volkseinkommen allein keine Voraussetzung zur Förderung geschlechtergerechter Strukturen ist.¹⁴ Entscheidend ist vielmehr der politische Wille zur Beseitigung von Ungleichheit.

3 Armut und Geschlecht: Der Wandel entwicklungspolitischer Ansätze

3.1 Von der Frauenförderung zum Gender-Ansatz

Seit langem sind Maßnahmen zur Förderung von Frauen und ihrer Gleichberechtigung integraler Bestandteil der staatlichen und nichtstaatlichen internationalen EZ. Dass neuere konzeptionelle Ansätze in der Entwicklungspolitik ungleiche Geschlechterverhältnisse und die Beseitigung sozialer Ungleichheit als wichtige Bestandteile

11 Die Debatte um eine universelle Gültigkeit der Menschenrechte und die Problematik des Rechtspluralismus kann in dieser Studie nicht vertieft werden. Vgl. hierzu ausführlich Holthaus (1998); zum doppelten Recht in Kenia vgl. Adhiambo Oduol (2002).

12 Zu diesen Praktiken gehört auch die Anwendung sexueller Gewalt gegen die verwitweten Frauen, was wiederum zur Verbreitung von HIV/AIDS und anderen gravierenden gesundheitlichen Schäden beiträgt. Vgl. den Bericht von Human Rights Watch (2003). Eine Kurzfassung enthält Handlungsempfehlungen für Geber: <http://www.hrw.org/campaigns/women/property/factsheet.htm> (24.02.2003).

13 Vgl. Human Rights Watch (2003) sowie UNDP (2002), S. 75 für Uganda.

14 Vgl. UNDP (2002), S. 27.

einer umfassenden Armutsbekämpfung hervorheben, ist vor allem auf die Weiterentwicklung der frauen- und geschlechtspezifischen Konzepte zurückzuführen. Im folgenden Abschnitt werden die Weiterentwicklung vom Ansatz der Frauenförderung zum Gender-Ansatz dargestellt und deren zentralen Instrumente erläutert.

Bereits in den 60er und frühen 70er Jahren galten Frauen als eine wichtige Zielgruppe für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Vorrangig eingebunden in Wohlfahrtsmaßnahmen, knüpfte Entwicklungshilfe an den weiblichen Aufgabenbereich der Reproduktion an. Gesellschaftspoliti-

reflektieren.¹⁶ Mit der Einberufung der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 und der Weltfraudekade (1975 - 1985) reagierten die Vereinten Nationen auf zweierlei: zum einen auf die laut gewordenen Forderungen der wieder entstandenen neuen Frauenbewegungen nach Gleichberechtigung und formaler Gleichstellung, zum anderen auf internationale Forderungen nach einem Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik für eine effektivere Armutsbekämpfung: Anstelle der reproduktiven Rolle als Mutter rückte nunmehr die produktive Rolle von Frauen als ökonomisch Aktive in den Mittelpunkt der Förderung bi- und multilateraler Institutionen.

Kasten 2: Im Überblick: Die vier Ansätze der *Women-in-Development-Strategie*

In einer ideengeschichtlichen Typologie unterscheidet Carolin Moser vier Ansätze der *Women-in-Development-Strategie*. Unter diesen ist lediglich der Gleichheitsansatz (*equity approach*) mit dem Anspruch verbunden, rechtliche und soziale Gleichstellung von Frauen zu erreichen. Der im Kontext der ersten UN-Weltfrauenkonferenz entstandene normative Ansatz stellt die Forderung nach gesellschaftlicher Wertschätzung der produktiven und reproduktiven Beiträge von Frauen in den Vordergrund. Neben dem oben skizzierten Wohlfahrtsansatz (*welfare approach*) dominiert in den 70er Jahren vor allem der Armutsbekämpfungsansatz (*anti-poverty approach*) die Frauenförderpolitik der Institutionen. Darin wird weibliche Armut nicht der Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, sondern der Unterentwicklung zugeschrieben. Der in den achtziger Jahren bestimmende Effizienz-Ansatz (*efficiency approach*) zielt ebenso wie der Armutsbekämpfungsansatz auf das „produktive Potenzial“ von Frauen ab. Er verknüpft dies aber weder mit dem entwicklungspolitischen Ziel der Armutsbekämpfung, noch mit dem der Beseitigung von Ungleichheit. Im Vordergrund stehen vielmehr wirtschaftspolitische Strategien zur Umsetzung von Strukturanpassungsprogrammen.^a

a Moser (1989) und Braig (2001).

sche Macht- und Entscheidungsfragen blieben in den Projekten zur Säuglings- und Krankenpflege, Hauswirtschaft und Ernährung jedoch unberücksichtigt. Ester Boserups Untersuchung zur ökonomischen Rolle der Frau in der Entwicklung thematisierte Anfang der 70er Jahre erstmals die vielfältigen, aber bislang ausgeblendeten Beiträge von Frauen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Länder des Südens.¹⁵ Vor dem Hintergrund der nüchternen Bilanz, die am Ende der ersten, von Modernisierungsstrategien geprägten Entwicklungsdekade gezogen wurde, war der Grundstein gelegt, um entwicklungspolitische Maßnahmen auch aus einer frauenpolitischen Perspektive zu

Mit einer zunehmenden Kritik an den Wachstums- und *trickle-down*-Strategien rückte seit den 70er Jahren die Befriedigung der Grundbedürfnisse in den Vordergrund. Armutsbekämpfung durch gleichmäßiges Wirtschaftswachstum (*balanced growth*) und eine erhöhte Produktivität von Frauen aus Haushalten mit geringem Einkommen sollten auch die Folgen der Verschuldungskrise der 80er Jahre auffangen. Dazu wurden zahllose marktorientierte, einkommenschaffende Projekte (*income generating projects*) ins Leben gerufen, die – im Allgemeinen wieder an die Verantwortlichkeit von Frauen für Überlebenssicherung und Reproduktion anknüpfend – das Haushaltseinkommen erhöhen und gleichsam automatisch eine

15 Boserup (1970).

16 Vgl. Braig (2001), S. 111 f.

soziale Statusverbesserung nach sich ziehen sollten. Auch wenn ein Großteil der Projekte mit Schulungsmaßnahmen einherging, wurde kritisiert, dass der ökonomische Zugewinn durch die geleistete Arbeit marginal, die entstehende Doppel- und Mehrfachbelastung von Frauen hingegen immens ist, ohne dass sich ihr sozialer Handlungsspielraum erweitert.¹⁷

Ähnlich aufgebaut weichen die frauen- und sozialpolitischen Forderungen nach Chancengleichheit und Armutsminderung im Effizienzansatz einer Politik der Nutzung eines bislang untergenutzten Arbeits- und Investitionspotenzials. Dabei wurden Frauen vor allem über die Vergabe von Kleinkrediten in den Markt eingebunden. Reduziert auf Produktivität, Effizienz und Marktfunktionalität, hat der Effizienzansatz der frauenpolitischen Forderung nach Gleichstellung als Ziel an sich für lange Zeit den Boden entzogen, denn auch heute gilt für die meisten Organisationen in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit, „dass eine Frauenförderung allgemein nur mit einer erhöhten Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit zu rechtfertigen ist“.¹⁸

Die Strukturanpassungsprogramme, die zur Beseitigung der Schuldenkrise in den Ländern des Südens weitreichende Kürzungen in den Staatshaushalten verordneten, verstärkten diese Politik der einseitigen ökonomischen Orientierung. Aufgrund der drastischen Reduktion sozialer Leistungen und der Deregulierung von Handels- und Arbeitsmärkten wurden vor allem Frauen zu Verliererinnen der „verlorenen Entwicklungsdekade“ der 80er Jahre. Vor diesem Hintergrund wuchs die Kritik

an den vorherrschenden Entwicklungsmodellen. Auf der dritten UN-Weltfrauenkonferenz 1985 in Nairobi stellte das frauenpolitische Netzwerk DAWN (*Development Alternatives with Women for a New Era*) das Empowerment-Konzept als einen alternativen Entwurf entwicklungspolitischer Strategien vor.¹⁹ Das visionäre Konzept wendet sich gegen eine Strategie der Integration von Frauen des Südens in den Entwicklungsprozess und plädiert für einen Prozess kollektiven Machtgewinns, der darauf abzielt, bestehende soziale und ökonomische Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern, aber auch zwischen Nord und Süd zu verändern. Anders als die *Women-in-Development*-Strategie und der Gender-Ansatz (s.u.) ist Empowerment ein Konzept, das in frauen- und sozialpolitischen Bewegungen und Nichtregierungsorganisationen verankert ist.²⁰ Zwar fand der Begriff mit der Verbreitung der Aktionsplattform zur 4. UN-Weltfrauenkonferenz Eingang in die Programmatik der entwicklungspolitischen Institutionen. Allerdings wird das Konzept dort – ohne seine grundlegende Kritik an Machtfragen – auf die Elemente der „Stärkung und Bewusstseinsbildung von Frauen“ reduziert.

Um die *Women-in-Development*-Strategie (WID) effektiver umsetzen zu können, waren bereits in den 70er Jahren in vielen entwicklungspolitischen Institutionen der Geberländer, aber auch in den staatlichen Apparaten der Entwicklungsländer spezielle Einheiten eingerichtet worden. Die entwicklungspolitischen Sektorprogramme vor Ort durch so genannte „Frauenkomponenten“ ergänzt. Dies führte zu einer Institutionalisierung von Frauenpolitik und einer Verankerung der Geschlechterperspektive im entwicklungspolitischen Diskurs.

Der Gender-Ansatz

Zunächst im akademischen Diskurs entstanden, dann von Vertreterinnen der institutionalisierten Entwicklungspolitik übernommen, setzte sich seit Beginn der 90er Jahre der Gender-Ansatz (*Gender*

17 Vor dem Hintergrund der Diskussion um eine effektive Einbindung von Zielgruppen in die Grundbedürfnisstrategie (insbesondere arme Frauen) wurden grundsätzliche Mängel in der Konzeption von Frauenförderung kritisiert: Diese wird insgesamt mit geringen Mitteln, niedrigem Status und in geringer Anzahl betrieben. Asymmetrische Gesellschafts- und Geschlechterverhältnisse werden auf Einkommensunterschiede reduziert, ohne dass strukturelle Veränderungen zugunsten einer Verbesserung des sozialen Status von Frauen in Betracht gezogen werden. Vgl. u.a. Moser (1989); Wichterich (1993); Brautmühl (1998).

18 Bliss et al. (1994), S. 3.

19 Sen/Grown (1988).

20 Vgl. ausführlich Sen/Grown (1988), S. 78 ff.

and Development, GAD) durch, der einem gesellschaftspolitischen und systemischen Entwicklungsverständnis entspricht. In Abgrenzung zum biologischen Geschlecht meint Gender das soziale Geschlecht, d.h. die gesellschaftlich und kulturell erlernten Geschlechterrollen. Diese sind kontextabhängig und veränderbar. Ausgehend von der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern, rückt das Geschlechterverhältnis in den Vordergrund der Analyse politischer wie rechtlicher Rahmenbedingungen. Wichtigstes Instrument ist die Gender-Analyse, aus der geschlechtsspezifische Interessen und Prioritäten für Entwicklungsvorhaben abgeleitet werden. In Anlehnung an Molyneux werden praktische Interessen oder Bedürfnisse (*practical needs/interests*) von strategischen Interessen (*strategic interests*) unterschieden.²¹ Erstere zielen auf die Sicherung des Überlebens ab (Zugang zu Wasser, Saatgut, Einkommen), während letztere strukturelle Verbesserungen durchsetzen wollen (Mitsprache- und Verfügungsrechte). Der Gender-Ansatz erhebt den Anspruch, die geschlechtsspezifischen Prioritäten aller an der entwicklungspolitischen Maßnahme beteiligten Akteur(inn)en zu analysieren. Demgegenüber stehen in Maßnahmen des Effizienz- und Armutsbekämpfungsansatzes die praktischen Bedürfnisse im Vordergrund, während sie strategische Interessen, die auf die Überwindung der (z.B. haushalts- oder gemeindebezogenen) Geschlechterhierarchie abzielen, ignorieren.²²

Der Gender-Ansatz führte fort, was im gesamten WID-Ansatz bereits angelegt war: „die Anerkennung der von Frauen wahrgenommenen Rollen [und] die häufigere Einbeziehung von Analysen der sozio-kulturell jeweils vorherrschenden Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen“.²³ Anders als im WID-Ansatz, sollen nicht mehr allein die Belange von Frauen (*women's issues*), sondern die Geschlechterungleichheit (*gender disparities*) im Mittelpunkt der Bemühungen stehen.

Kritisiert wird seit der Etablierung des Gender-Ansatzes in der internationalen EZ von Expertinnen aus den Institutionen, dass zwar die zum Ansatz gehörende Terminologie, die so genannte „Gender-Rhetorik“, Verbreitung gefunden hat, die Berücksichtigung der Geschlechterperspektive jedoch innerhalb der Institutionen nicht als Querschnittsaufgabe verstanden, sondern oftmals mit herkömmlicher Frauenförderung gleichgesetzt wird. Frauenpolitische Aktivistinnen aus NRO kritisieren demgegenüber, dass mit der Institutionalisierung des Gender-Ansatzes der Anspruch auf Transformation der Machtverhältnisse verloren gegangen ist. Zudem geht in dem – durchaus sinnvollen – Bemühen, Männer in die Geschlechterfrage mit einzubeziehen, das „anwaltschaftliche Element der WID-Einheiten verloren“.²⁴ Es besteht die reale Gefahr, dass die ohnehin begrenzte Anzahl frauenspezifischer und -fördernder Maß-

Kasten 3: Geschlechterrollen und Geschlechterinteressen

„Geschlechterrollen“ (*gender roles*), „geschlechtsspezifische Bedürfnisse“ (*gender needs*) sowie „strategische Geschlechterinteressen“ (*strategic gender interests*) und „praktische Geschlechterinteressen“ (*practical gender interests*) sind zentrale Begriffe der Gender-Analyse. Moser unterscheidet drei Geschlechterrollen bei Frauen: 1. die reproduktive, 2. die produktive und 3. die Rolle des Gemeinschaftsmanagements (*community managing role*). Männer hingegen erfüllen meist nur die produktive Rolle und – vom Ausmaß her variierend – die der Gemeinschaftsarbeit. Anders als in der Frauenförderung sollte der Gender-Ansatz alle Rollen berücksichtigen. Nur so ist zu gewährleisten, dass die für das Geschlechterverhältnis zentralen Aspekte der Arbeitsteilung und der Ressourcenkontrolle verändert werden.^a

a Vgl. Molyneux (1985) und Moser (1989), S. 1801

21 Molyneux (1985).

22 Moser (1989), Braig (2003), S. 205. Zum Gender-Ansatz im Projektmanagement der deutschen EZ vgl. GTZ (1999).

nahmen zugunsten (erneut) gemeinsamer Projekte reduziert wird.²⁵

Gender Mainstreaming

Eine zentrale Strategie bei der Verwirklichung des Zieles der Beseitigung von Ungleichheit zwischen den Geschlechtern ist Gender Mainstreaming. Die Integration einer Geschlechterperspektive in den „Hauptstrom“ aller Politikfelder setzt die Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern in allen Prozessen der Planung, (Re-)Organisation, Umsetzung und Evaluierung gesellschaftlicher Institutionen und Vorhaben voraus.²⁶ Ziel der Strategie ist es, die Gleichstellung von Frauen und Männern nicht nur de jure, sondern auch de facto zu verwirklichen. Der Auftrag, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und geschlechtsspezifischen Interessen von Frauen und Männern bereits ex ante zu berücksichtigen, richtet sich vorrangig an die Spitze von Unternehmen, Institutionen und Organisationen.

Im Kontext entwicklungspolitischer Debatten entstanden, zielt der Ansatz zum einen auf die Integration geschlechtsspezifischer Sichtweisen in vorhandene institutionelle Strukturen ab; zum

anderen beinhaltet er das Ziel der gesellschaftlichen Transformation. Auch der Weg zu diesem doppelten Ziel ist durch eine Doppelstrategie gekennzeichnet: zum einen steht die Veränderung des ungleichen Geschlechterverhältnisses im Vordergrund sozialpolitischer Maßnahmen, zum anderen sollen die Fähigkeiten und Möglichkeiten von Frauen durch gezielte Maßnahmen dort verbessert werden, wo ihr Zugang zu den natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen beschränkt ist.

In der heutigen Debatte um die Möglichkeiten und Ansätze zur Förderung der Geschlechtergleichheit nimmt die Strategie des Gender Mainstreaming einen zentralen Platz ein. Doch besteht die Gefahr, dass aufgrund ihrer Komplexität die Doppelstrategie „unterlaufen“ wird und die geforderte gleichwertige Berücksichtigung der Belange beider Geschlechter zur Neutralisierung der Geschlechterfrage führt.

Ein Vergleich zum Gender-Ansatz in multilateralen Organisationen hat gezeigt, dass dem Verständnis von Gender Mainstreaming sehr unterschiedliche Definitionen zugrunde liegen.²⁷ Dies führt dazu, dass der komplexe Ansatz in den internationalen Institutionen unterschiedlich ausgelegt und gewichtet wird. In manchen Fällen wird Mainstreaming als Instrument (*tool*) verstanden, in anderen eher als Prozess oder Strategie. Am häufigsten werden dabei die Elemente Chancengleichheit (*equal opportunities*) mit der positiven Diskriminierung bzw. der Förderung (*affirmative action*) verwechselt.²⁸ Wie im DAC *Sourcebook* erläutert, ist die Chancengleichheit eng mit einem Humankapitalansatz verbunden, der darauf abzielt, gleiche Chancen für Männer und Frauen auf dem Arbeitsmarkt herzustellen.²⁹ Ohne die verbindliche Grundlage des Amsterdamer Vertrags musste beispielsweise auch die Europäische Kommission 1995 die Übernahme der Gender-Mainstreaming-Strategie eng an Fragen der Wettbewerbsfähigkeit und Chancengleichheit auf dem

23 Braunmühl (1998), S. 89.

24 Ebenda.

25 Schäfer (2001), S. 14 schildert ein wachsendes Konfliktfeld in ländlichen Regionen des westlichen und südlichen Afrikas, wo junge Männer aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit versuchen, über frauenspezifische Entwicklungsprojekte Zugang zu den dort vermittelten Ressourcen (angepasste Technologie, Kredite etc.) zu erhalten. Sie berufen sich auf das Gender-Konzept in der EZ und fordern ebenfalls konkrete, auch materielle Unterstützung.

26 Diese Definition geht auf UNIFEM zurück, das sich seit der Dritten Weltfrauenkonferenz in Nairobi als „Mainstreaming-Agentur der Vereinten Nationen“, Braunmühl (2001), S. 185 versteht. Der zunächst auf entwicklungspolitische Programm- und Projektinterventionen bezogene Ansatz wurde mit der Verbreitung der Aktionsplattform der 4. UN-Weltfrauenkonferenz 1995 in viele nationale und kommunale Gleichstellungsprogramme integriert.

27 Z.B. der EU, ILO, des OECD/DAC und des *Nordic Council of Ministers*. Vgl. Woodward (2001), S. 6 ff.

28 Ebenda, S. 9.

29 OECD/DAC (1998).

europäischen Binnen- und Arbeitsmarkt knüpfen. Der innovative und vor allem transformatorische Charakter des Ansatzes geht jedoch bei dieser Auslegung verloren. In der Summe – so konstatieren kritische Stimmen – fehlt deshalb der institutionalisierten Emanzipationspolitik eine ebenso umfassende wie klare Vision.

Dennoch sprechen eine Reihe von Gründen dafür, Gender Mainstreaming als einen systematischen Ansatz zur Veränderung der Geschlechterverhältnisse in der institutionellen Politik anzuwenden und in der Entwicklungspolitik zu stärken:

- GM befördert Gender-Fragen und soziale Fragen vom Rand politischer Diskussionen ins Zentrum: Eine eher vertikale, in gesonderten Einheiten verankerte Frauenpolitik in den Institutionen wird abgelöst durch eine horizontale, den gesamten Politikrahmen und das Prozedere beeinflussende Planung (so genanntes *change management*).
- Es entstehen neue politische Instrumente: Zur Einschätzung institutioneller Rahmenbedingungen und der Wirksamkeit politischer Maßnahmen wurden zahlreiche Instrumente und (Beobachtungs-)Techniken entwickelt, wie die Gender-Analyse, das *Gender Impact Assessment*, geschlechtsspezifische Indikatoren, *Gender Audit* und das Gender-Training.
- Sieht man an dieser Stelle einmal von der Gefahr der politischen „Verflüchtigung“ des Ansatzes durch eine technokratische Umsetzung ab, liegt das innovative Potenzial dieser Instrumente darin, dass sie Idee und Ziel einer komplexen sozialen und politischen Frage in eine rationale Sprache des Organisationsmanagements übersetzen, d.h.: *„Gender Mainstreaming links an 'irrational', transformative social movement goal – the end of sexual inequality – to rational public administrative tools“*.³⁰

30 Woodward (2001), S. 12.

3.2 Armutsorientierte Ansätze aus Geschlechterperspektive

Der folgende Abschnitt befasst sich mit dem Wandel entwicklungspolitischer Ansätze, der sowohl zu einer konzeptionellen „Annäherung an Armut“³¹ als auch zu einer Öffnung für Geschlechterfragen geführt hat. Dabei geht es nicht in erster Linie darum, den Wandel anhand einer lückenlosen Chronologie nachzuvollziehen, auch wenn die Entwicklung der Strategien nur vor ihrem jeweiligen zeitgeschichtlichen Hintergrund zu verstehen ist. Vielmehr sollen die Kernelemente einer zunehmenden Orientierung auf Armutsbekämpfung herausgestellt werden, die eine Analyse der gesellschaftlichen Strukturen und Mechanismen ermöglichen, auf denen soziale und geschlechtsspezifische Ungleichheiten beruhen.

„First Things First“: Die Grundbedürfnisstrategie

Die Entstehungsgeschichte einer armutsorientierten Ausrichtung von Entwicklungspolitik reicht in die Anfänge der 70er Jahre zurück: Zu Beginn der zweiten Entwicklungsdekade wurden Zweifel und Kritik an den bisherigen Grundannahmen der Entwicklungsstrategien laut. Wirtschaftliches Wachstum und Industrialisierung, die bislang als Motor für Modernisierung und Wohlstand angesehen wurden, hatten Armut und ungleiche Entwicklung nicht verringert, sondern verschärft. Ausgelöst durch die Forderung des damaligen Weltbank-Präsidenten MacNamara von 1973, Wachstum müsse mit Umverteilung einhergehen³², rückte die programmatische Forderung, wirtschaftliche mit sozialer Entwicklung zu verbinden, in das Zentrum entwicklungspolitischer Debatten.³³ Während Vertreter der Wissenschaft und der Länder des Südens wachstumskritische Strategien wie die Abkoppelung vom Weltmarkt (*self reliance*) befürworteten³⁴, kristallisierten sich

31 Klemp (2000), S. 71.

32 Vgl. Menzel (1993), S. 147 ff.

33 Braunmühl (1998), S. 81.

34 Makrotheorien wie die der autozentrierten Entwicklung (Senghaas, 1977), enthalten keine Geschlechterperspektive. Sie gehören jedoch zum ideengeschichtlichen Überbau des zeitnah entstandenen Bielefelder Ansatzes der

in den Entwicklungsinstitutionen grundbedürfnisorientierte Strategien heraus. Hauptziel dieser insbesondere von der ILO getragenen Strategie war „die Befriedigung der Grundbedürfnisse (*basic needs*) für die größtmögliche Zahl von Menschen innerhalb eines politisch akzeptablen Zeithorizonts“. Zur Deckung des Grundbedarfs sollte zum einen eine Versorgung durch materielle Güter (Nahrung, Kleidung, Wohnung), zum anderen die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen (Trinkwasser, Gesundheitsversorgung, Bildung) beitragen.³⁵

Die Grundbedürfnisstrategie steht für die programmatische Ausrichtung der EZ in den 70er Jahren, die die Produktivität der Armen stärken und damit direkte Armutsbekämpfung leisten will. Sie weist über eine reine Wohlfahrtsorientierung hinaus, indem sie nicht materielle Bedürfnisse aufgreift und z.B. die Beteiligung der Zielgruppen an der Umsetzung befürwortet. Allerdings gelingt es ihr noch nicht, die entwicklungstheoretische Debatte für strukturelle Fragen sozialer Entwicklung zu öffnen. Zwar rücken die Armen in das Blickfeld der entwicklungspolitischen Trägerinstitutionen, doch gelten sie als Humankapital, dessen „produktives Überleben“ gefördert werden muss. Allerdings bewirkte der neue Fokus entwicklungspolitischer Interventionen eine breite Debatte über die Zielgruppen, in deren Zusammenhang auch die Frauen „entdeckt“ wurden.³⁶

Der Ansatz menschlicher Entwicklung

Weder die Programme direkter Armutsbekämpfung noch die neuerliche Wachstumsorientierung in den 80er Jahren konnten die drastische Zunahme von Verschuldung, Armut und Verelendung in den Entwicklungsländern aufhalten. Am Ende der „verlorenen Entwicklungsdekade“ und in Reaktion auf die neoliberalen Strukturanpassungsprogramme der Weltbank und des IWF veröffentliche

te das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) den Ansatz der menschlichen Entwicklung (*human development approach*):

*Human Development is a process of enlarging people's choices. The most critical ones are to lead a long and healthy life, to be educated and to enjoy a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and self-respect.*³⁷

Mit der These, dass Wachstum allein nicht automatisch eine Verbesserung der Lebensverhältnisse nach sich ziehe, sondern mit der Förderung von Gleichheit („*growth with equity*“) einhergehen müsse, war UNDP in eine konzeptionelle Offensive gegen die Weltbankpolitik der 80er Jahre gegangen.³⁸ Gegenüber den Strategien direkter Armutsbekämpfung der 70er Jahre durch Grundbedürfnisbefriedigung erhebt der *human development approach* den Anspruch, sich ganzheitlich auf alle Bereiche gesellschaftlicher Entwicklung zu beziehen. Für den Umsetzungsprozess stellt die „Makroentwicklungsstrategie“³⁹ vier menschliche Entwicklungsprozesse in den Vordergrund: *equity, empowerment, sustainability* und *productivity*. Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist ein wichtiges Element im UNDP-Ansatz.

Zu basic needs durch basic rights

Für die konzeptionelle und strategische Weiterentwicklung armutsorientierter Ansätze und deren Öffnung für die Berücksichtigung einer Geschlechterperspektive war jedoch vor allem der Bezug auf die Arbeiten von Amartya Sen und sein

Subsistenzproduktion, dessen feministische Ausrichtung die Bedeutung unbezahlter Frauenarbeit für den Weltmarkt herausgestellt hat (AG Bielefelder Entwicklungssoziologen, 1979).

35 Nohlen (1989), S. 277 f.; vgl. auch Streeten et al. (1981).

36 Braummühl (1998), S. 82; vgl. auch Abschnitt 3.1.

37 UNDP (1990), S. 10, vgl. auch Mürle (1997), S. 52.

38 Vgl. Klingebiel (1998), S. 180, zitiert in: Klemp (2000), S. 57. Es ist in diesem Rahmen nicht möglich, die positiven wie negativen Zusammenhänge zwischen Wachstum und Armut zu diskutieren. Für eine entwicklungspolitische und programmatische Zuordnung unterschiedlicher Wachstumsstrategien vgl. Menzel (1993), für einen Überblick über Positionen vgl. Gsänger (1999).

39 Kaul, zitiert in: Mürle (1997), S. 52. So gehören auch makro- und strukturpolitische Forderungen nach einer neuen globalen Ethik und – konkret – einem umfassenden Schuldenerlass zu den Elementen des Ansatzes (ebenda, S. 53).

Konzept der Fähigkeiten (vgl. 4.1) von Bedeutung. Ausgehend vom Verständnis der Fähigkeiten als „Potenzial, über das Menschen verfügen, ein selbst bestimmtes und würdevolles Leben zu leben“⁴⁰, rückt im UNDP-Ansatz der Entwicklung ermöglichende Staat (*enabling development*) bzw. dessen Sozialpolitik in den Vordergrund der Bemühungen.⁴¹ Den Schlüssel für ein umfassendes Verständnis von Armut und damit für die Verteilungsproblematik in Wirtschaft und Gesellschaft entwickelte Sen mit dem Konzept der Berechtigungstitel (*entitlements*). Hier wurden die strukturellen Zugangsbedingungen zu Gütern und die tatsächliche Verfügungsmacht über diese mit der Entstehung sozialer Lebenslagen verknüpft. Gefragt wird sowohl nach dem Anspruch verschiedener sozialer Gruppen auf Güter als auch nach den gesellschaftlichen Verteilungsprinzipien von Besitztiteln und Nutzungsrechten⁴²

Kasten 4: „Soziale Mitgliedschaft als soziales Gut“

In ihrem Kompendium zum Wandel von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik erläutert Ludgera Klemp, wie soziale Faktoren Verteilungsprinzipien prägen und unterschiedliche Lebenslagen erzeugen: „Die Zugehörigkeit zu Bauernkooperativen oder Produzentenvereinigungen ist ein Gut mit hohem wirtschaftlichem Wert; Zugangsbarrieren können wirtschaftliche Verluste oder entgangene Entwicklungsmöglichkeiten bedeuten. Bäuerinnen wird oftmals der Zutritt verwehrt, weil sie kein eigenes Land besitzen oder *nur* das ihrer Ehemänner und Söhne bewirtschaften. (...) Diese Verteilungspraxis von Mitgliedschaften führt zu wirtschaftlicher und sozialer Benachteiligung, da Mitglieder solcher Organisationen einen leichteren Zugang zu Beratung, Krediten, Technologien, Vermarktungshilfen und kooperativen Formen der sozialen Sicherung erhalten.“⁴³

a Klemp (2000), S. 72.

Die Konzepte Sens trugen in den Entwicklungsinstitutionen zu einer sichtbaren Weiterentwicklung der Armutdefinition und zu umfassenden Armutstrategien bei. Vertreterinnen eines Empow-

erment-Ansatzes konnten an diese konzeptionelle Erweiterung anknüpfen:

Naila Kabeer definiert Empowerment als „Prozess der Veränderung zur Erlangung von Wahlmöglichkeiten (*choices*) derjenigen, die bislang nicht über Möglichkeiten verfügt haben (*disempowerment*), zwischen verschiedenen Formen des Seins und Tuns zu wählen“.⁴³ Im Zusammenhang mit dem dafür nötigen Zugang zu Ressourcen, z.B. zu Land, weist sie jedoch daraufhin, dass dieser eine Vorbedingung für den Empowerment-Prozess ist und nicht – wie oft angenommen – bereits ein Ausdruck dafür, dass sich die Handlungsspielräume erweitert haben. Auch wird betont, dass nicht „der Zugang von Frauen zu Land“ als solcher bereits als Indikator für eine bessere Lebenslage gewertet wird, da zwischen dem offiziellen Recht auf Landbesitz und dem tatsächlichen Besitz unterschieden werden muss („*de jure and de facto entitlement*“).⁴⁴

Der Wandel in armutsorientierten Ansätzen, die seit den 90er Jahren nicht mehr nur auf wirtschaftliches Wachstum und auf die Befriedigung der Grundbedürfnisse, sondern auf die Gewährleistung von Teilhabe und Grundrechten (*basic rights*) für die Armen abzielten, wurde durch die UN-Konferenzen in den 90er Jahren massiv vorangetrieben. In ihrer Gesamtheit können die Ergebnisse der Global-Governance-Prozesse als entscheidender Beitrag zum Aufbau einer Weltsozialordnung angesehen werden, die auf einem Katalog universell gültiger Werte und Normen fußt.⁴⁵ In der Konferenzserie nimmt der Weltsozialgipfel von Kopenhagen (1995) eine besondere Rolle ein, denn die Themenfelder Armut, soziale Ausgrenzung und Arbeitsbedingungen wurden erstmalig von verschiedenen internationalen Ak-

40 Sen, zitiert in: Kabeer (1999), S. 436.

41 Vgl. Klemp (2000), S. 57.

42 Vgl. Sen (1999) und Klemp (2000), S. 72.

43 Kabeer (1999), S. 436 ff. Armut und fehlende Wahlmöglichkeiten hängen eng miteinander zusammen. Unterschieden wird außerdem zwischen „erst- und zweitrangigen Wahlmöglichkeiten (*first- and second-order choices*)“. Erstrangige Wahlmöglichkeiten zielen auf die lebenssichernden Grundbedürfnisse, zweitrangige auf die strategischen Lebensentscheidungen (Heirat, Kinder, Migration etc.).

44 Ebenda.

45 Vgl. Fues (2001a), S. 51.

teur(inn)en aus einer globalen Perspektive debatiert. Im Ergebnis wurde die Notwendigkeit einer global gerechten sozialen Entwicklung gleichrangig neben das Ziel eines breitenorientierten Wirtschaftswachstums gestellt.⁴⁶ Mit einem Aktionsprogramm zur Armutsbekämpfung rückte dieses Ziel wieder in das Zentrum von Entwicklungszusammenarbeit. Ein strategisch wichtiger Bestandteil des Kopenhagener Aktionsprogramms war die 20/20-Initiative zur Förderung der sozialen Grunddienste. Die Vereinbarung sieht vor, dass sowohl 20 % der von Industrieländern geleisteten öffentlichen Entwicklungshilfe als auch 20 % der Staatsausgaben der Entwicklungsländer zur Sicherung der sozialen Grunddienste eingesetzt werden sollen.⁴⁷ Obwohl diese Initiative, die die herkömmliche Rollenteilung zwischen Geber- und Empfängerländern aufbricht, vielfach als Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit begrüßt wurde, wurde sie beispielsweise von der Mehrzahl der DAC-Länder nicht umgesetzt.⁴⁸ In weiteren Strategiebildungen und internationalen Vereinbarungen, wie den DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung (vgl. 4.1) und den *Poverty Reduction Strategy Papers* (vgl. 5.1) spielte die Initiative auch nur eine untergeordnete Rolle.

Gelungen ist es allerdings, im Abschlussdokument ein breites Menschenrechtsverständnis zu veran-

kern, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte einschließt⁴⁹, welches in den folgenden Jahren zu Fortschritten bei den internationalen Instrumenten für den Menschenrechtsschutz führte. Dazu gehört die Verabschiedung der Kernarbeitsnormen als völkerrechtlich verbindliches Arbeitsrecht.⁵⁰ Auch das 1999 verabschiedete Fakultativprotokoll zum Frauenrechtsübereinkommen (CEDAW), das ein Individualbeschwerderecht gegen Diskriminierung enthält, wird in einen Zusammenhang mit dem Weltsozialgipfel gestellt⁵¹, auch wenn der Einfluss des zum damaligen Zeitpunkt parallel verlaufenden Vorbereitungsprozesses zur Vierten UN-Weltfrauenkonferenz in Peking nicht unterschätzt werden sollte. Denn die Aktionsplattform hat in erheblichem Umfang zur Verankerung von Frauenmensenrechten beigetragen. Demgegenüber lässt das Kopenhagener Aktionsprogramm zwar keinen Zweifel daran, dass Frauenrechte als integraler Bestandteil der Menschenrechte gestärkt werden müssen, legt aber den Schwerpunkt auf umfangreiche Maßnahmenbündel im Bereich Frauenarbeit und Frauenarmut. Darin wird insbesondere für die Unterstützung eines vollen, gleichberechtigten Zugangs von Frauen zu Grunddiensten, zu Land und anderen Produktivressourcen (Technologie), zu Aus- und Fortbildung sowie zu Gemeinschaftsbesitz plädiert.⁵² Es wurden Fortschritte bei der Anerkennung der produktiven, aber unbezahlten Arbeit von Frauen und geschlechtsbedingter Zugangsbeschränkungen zum formellen Arbeitsmarkt erzielt.

Der Kopenhagen-Prozess hat eindimensionale, oft sektorale Strategien durch integrierte Politikansätze abgelöst und langfristig – flankiert von anderen UN-Konferenzen – der Verankerung eines Rechtsansatzes in der EZ Vorschub geleistet. Er hat dazu geführt, dass Arme und unter ihnen auch Frauen als Rechtssubjekte anerkannt werden. Frauenarmut wurde als strukturelles Problem anerkannt, das nur durch gesellschaftlich übergreifende Lö-

46 Ein weiterer wichtiger Aspekt, der in diesem Rahmen nicht vertieft werden kann, betrifft die Institutionalisierung der internationalen Infrastruktur für soziale Entwicklung und Armutsbekämpfung. Sowohl die UN-Kommission für soziale Entwicklung (*Commission for Social Development*) als auch der Wirtschafts- und Sozialrat (*Economic and Social Council*) erfuhren eine Aufwertung im internationalen Governance-Prozess des Kopenhagener Weltsozialgipfels. Gleichwohl werden die internationalen Rahmenbedingungen auch nach Kopenhagen nicht durch das UN-System, sondern von den internationalen Finanzinstitutionen bestimmt. Vgl. Fues (2001b), S. 163 f.

47 Folgende Grunddienste sollten mit der Initiative verbessert werden: Grundbildung, Basisgesundheits- und reproduktive Gesundheit sowie Trinkwasser- und Sanitäreinrichtungen. Für eine ausführliche Diskussion vgl. Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel (1998).

48 Der durchschnittliche Beitrag der DAC-Länder belief sich im Jahre 2000 auf 11 %. OECD/DAC (2000), zitiert in: Fues (2001b), S. 171.

49 Vgl. UN (1995).

50 Vgl. Fues (2001b), S. 167.

51 Vgl. BMFSFJ (1999) und Fues (2001b), S. 167.

52 Vgl. Gsänger (2000), S. 115 ff.

sungen, wie Rechtsreformen gelöst werden kann. Mit der Einführung des Begriffs der „Feminisierung von Armut“ (*feminization of poverty*) in die Dokumente des Weltsozialgipfels und der Weltfrauenkonferenz wurden zwar die globalen Trends nur vereinfachend gekennzeichnet (vgl. 2), dies führte aber zu einer höheren politischen Aufmerksamkeit für das globale Problem.⁵³

Trotz der Verbindung, die in UN-Ansätzen und UN-Dokumenten zwischen einer hohen Frauenarmut und fehlenden Frauenrechten hergestellt wurde, wird in neueren Diskussionen problematisiert, dass mit dem Begriff Verallgemeinerungen einhergehen, hinter denen qualitative Merkmale der geschlechtsspezifischen Ausprägung von Armut verschwinden. So sind Frauen tatsächlich häufiger als Männer von Armut betroffen und stärker durch Armut gefährdet. Aufgrund ihrer viel geringeren Verfügungs- und Entscheidungsmacht, haben sie – einmal in Armut – deutlich weniger Chancen, sich aus ihrer Verarmung zu befreien. Dies sollte jedoch nicht pauschal dazu führen, dass z.B. die steigende Anzahl der von Frauen geführten Haushalte immer mit einer steigenden Armutsrate verbunden wird. Stattdessen sollte durchaus in Betracht gezogen werden, dass die Entscheidung von Frauen, einen Haushalt allein zu führen, eine freiwillige sein kann, weil sie sich beispielsweise aus einer gewaltvollen Beziehung befreien möchten. Wenn Armut nicht nur als Einkommensarmut verstanden wird, sondern als massive Einschränkung von Handlungsspielräumen, muss ein solcher Schritt, der kein einzelner ist, auch als Verbesserung der Lebensumstände gewertet werden.⁵⁴

In der Auseinandersetzung unter Entwicklungsexpertinnen, wie „Frauen aus der Armutsfalle gerettet werden können“⁵⁵, wird ebenfalls darauf verwiesen, dass mit der Zuschreibung von Frauen als

„verletzliche Gruppe“ (*vulnerable group*) eine die Armutsanalyse behindernde Verallgemeinerung einhergeht. Das Konzept der 'Verletzlichkeit', das für arme Männer und Frauen gilt, ist zwar ein wichtiges Konzept, weil es die besondere Anfälligkeit armer Menschen für ökonomische Krisen und ihre fehlende Entscheidungsmacht betont. Gleichzeitig werden weder die in dieser Kategorie zusammengefassten gesellschaftlichen Gruppen differenziert noch ihre soziale oder rechtliche Situation im je spezifischen gesellschaftlichen Kontext analysiert. „Frauen und Mädchen“ bilden im Kanon der anderen verletzlichen Gruppen (Straßenkinder, Behinderte, alte Menschen) eine einzige homogene Gruppe, ohne dass die geschlechtsspezifischen Unterschiede in jeder dieser Gruppen berücksichtigt werden. Kritisiert wird deshalb, dass die Etikettierung von Frauen als 'verletzliche Gruppe' dazu geführt habe, dass Frauen im Armutsdiskurs „eher zu viel vertreten sind“, während sie in Debatten und Ansätzen um politische und ökonomische Transformation (Globalisierung, Demokratisierung, Governance) nicht oder zu wenig berücksichtigt werden.⁵⁶ Im Sinne dieser Kritik müssen neuere Ansätze und Strategien der Armutsbekämpfung vor allem auch daraufhin überprüft werden, inwieweit sie Armut und Gender in den Zusammenhang von Demokratisierung und Fragen der Strukturpolitik stellen, damit sie zu notwendigen Reformen der politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen führen.⁵⁷

Die Millenniumsziele

Die Entwicklungsziele der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen (*Millennium Development Goals*, MDGs) beinhalten acht Ziele zur Halbierung der extremen Armut bis 2015, die wiederum in 18 Teilziele untergliedert sind. Diesen werden jeweils zwischen zwei und fünf Indikatoren zugeordnet, um die Fortschritte bei der sozialen Ent-

53 Vgl. Baden (1999), Bridge (2001) und Rodenberg (2001b).

54 Vgl. Sweetman (2002), S. 4.

55 „*Rescuing gender from the poverty trap*“ (Jackson, 1996). Dies bezieht sich auf die Entwicklungspolitik der Institutionen, die Frauen eo ipso als arme und unfreie Zielgruppe in ihre Programme einbeziehen (ebenda).

56 Lachenmann (1999), S. 82.

57 Vgl. hierzu insbesondere Cagatay (1998) und Baden (1999).

wicklung zu kennzeichnen.⁵⁸ Das dritte Ziel markiert die „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung⁵⁹ der Frauen“. Positiv ist, dass die Geschlechtergleichheit ein eigenständiges Ziel ist und getrennt von den Zielen der Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Kindern (Ziel 4) und Müttern (Ziel 5) aufgeführt wird. Auch die Indikatoren, die eine Verringerung der Geschlechterkluft in der Primar- und Sekundarbildung anzeigen, wurden gegenüber den Internationalen Entwicklungszielen erweitert⁶⁰: Der Fortschritt im Bildungsbereich wird zum einen am Verhältnis von Jungen und Mädchen auf allen Bildungsebenen, zum anderen anhand der Geschlechterdisparität in der Erwachsenenbildung gemessen. Neu hinzugefügt wurde außerdem der Anteil weiblicher Lohnarbeit im nicht landwirtschaftlichen Sektor sowie der prozentuale Anteil von Frauen im nationalen Parlament, die beide über den Fortschritt der Geschlechtergleichheit Auskunft geben sollen.⁶¹

Von Mitgliedern des DAC-Netzwerks „Gender Equality“ wird jedoch kritisch bewertet⁶², dass

- Empowerment und Gleichstellung sowohl im Teilziel als auch in den Indikatoren wieder einmal vorrangig als gleichberechtigter Zugang zur Grund- und Sekundarbildung angestrebt werden⁶³, während wichtige Empow-

erment-Indikatoren, die auf ökonomische Verfügungsmacht verweisen, fehlen (z.B. Landbesitz);

- Zielvorgaben fehlen, die das angestrebte politische und ökonomische Empowerment kennzeichnen: So sind die Verbesserungen der ungleichen ökonomischen Situation, die anhand des Anteil von Frauen an bezahlter Arbeit im nicht-landwirtschaftlichen Bereich gemessen werden, nicht mit quantitativen Angaben verbunden. Die Erhöhung des Anteils von Frauen in entscheidungsrelevanten Positionen, hier: Parlamenten, ist weder mit einem Zeitziel noch mit der von UNIFEM geprägten Zielvorgabe von 30 % verknüpft;
- das struktur- und makropolitisch bedeutendste Ziel 8 zur „Entwicklung einer globalen Partnerschaft“ keine geschlechtsspezifische Dimension enthält;
- länderspezifische Umsetzungen der MDGs nicht oder nur ungenügend mit parallel stattfindenden Prozessen und Strategien zur Armutsreduzierung, wie z.B. PRSPs, verknüpft werden. Die Länderberichte zur Umsetzung der MDGs knüpfen zudem auch nicht an die regelmäßig (und z.T. parallel) erstellten Berichte zur Umsetzung des Frauenrechtsübereinkommens (CEDAW) und der Aktionsplattform an.

Dennoch werden die Millenniumsziele als kleinster gemeinsamer Nenner der internationalen Gemeinschaft akzeptiert und sollten als ein wichtiger Ausgangspunkt in der entwicklungspolitischen Debatte um wirksame und umfassende Armutsbekämpfungsstrategien von allen Akteursgruppen unterstützt werden.

58 Die DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung enthalten eine detaillierte Aufstellung der MDGs. Vgl. OECD (2001), S. 159 ff.

59 Gemeint ist der in der vorliegenden Arbeit mit „Machtgewinn“ übersetzte Terminus *empowerment*.

60 Die Millenniumsziele sind aus den Internationalen Entwicklungszielen (*International Development Goals*) der OECD hervorgegangen. Zur Kritik aus feministischer Sicht vgl. UNIFEM (2000b), S. 9.

61 Vgl. Kabeer (2003), S. 19 f.

62 Aus einer Diskussion während der konstituierenden Sitzung des DAC-Networks mit Naila Kabeer zum Thema „Gender und MDGs“, am 09.07.2003 in Paris.

63 Das genannte Teilziel 4 „Beseitigung der Ungleichbehandlung von Mädchen und Jungen auf der Primar- und Sekundarschulstufe möglichst bis 2005 und auf sämtlichen Bildungsebenen bis spätestens 2015“ ist eine erweiterte Fassung von Teilziel 3 „Bis 2015 Schaffung der Grundlagen dafür, dass Kinder überall in der Welt, Mäd-

chen wie Jungen, in der Lage sind, einen Primarschulabschluss zu erwerben“, Vgl. OECD (2001), S. 159.

4 Geberkonzepte und Politikinstrumente im Vergleich

Den derzeitigen Politik- und Strategiepapieren der Geber zur Armutsbekämpfung liegt ein Konglomerat der verschiedenen frauenpolitischen Entwicklungsansätze zugrunde:

- Maßnahmen der Frauenförderung, die auf die ökonomische Integration durch Stärkung der produktiven Rolle von Frauen sowie auf die Befriedigung praktischer Gender-Interessen abzielen (verbesserter Zugang zu Krediten und Ressourcen, Land, Wasser, Bildung), werden mit Programmen kombiniert, die ihre Fähigkeiten verbessern, soziale und politische Rechte wahrzunehmen (*empowerment*) sowie ihre (Wahl-)Möglichkeiten erweitern (*opportunities*).
- In unterschiedlichem Ausmaß wird auf Elemente eines Rechtsansatzes (*rights based approach*) Bezug genommen (Recht auf Gewaltfreiheit und Würde). „Gleichheit“ gilt zwar durchaus als eigenständiges Entwicklungsziel, wird jedoch als solches von den Entwicklungsinstitutionen nicht als Bestandteil ihres Auftrags verstanden.
- Verbunden und vermittelt werden diese Politelemente durch eine unterschiedliche Ansprüche und Normen integrierende Win-Win-Strategie, die allen am Entwicklungsprozess beteiligten Akteurinnen und Akteuren die Vorteile des Gender Mainstreaming verdeutlicht: eine geringe Geschlechter-Ungleichheit in den sozialen Bereichen Bildung und Gesundheit führt demnach zu wirtschaftlichem Wachstum.⁶⁴ So ergab eine Untersuchung der Weltbank, dass die Regierungsführung tendenziell in denjenigen Ländern „sauberer“ und die staatliche Korruption niedriger ist, wo Frauen mehr Entscheidungspositionen in Politik und Öffentlichkeit besetzen.⁶⁵ Gleichwohl betont die Weltbank, dass es zwar relevant für die ökonomische Entwick-

lung eines Landes und damit auch für ihre Programme ist, die Gleichberechtigung von Frauen zu fördern, dies aber nicht das eigentliche Ziel ihrer Anstrengungen ist.⁶⁶

Ein Win-Win-Szenario mit einer hohen Wechselwirkung zwischen größerer Geschlechtergerechtigkeit, wirtschaftlichem Wachstum und effektiver Armutsreduzierung bietet zwar einen sinnvollen Rahmen für die Zusammenführung von bisher im Allgemeinen getrennt geführten Debatten um wirtschaftliche Entwicklung einerseits und soziale Ungleichheit andererseits. Hinsichtlich der Geschlechterpolitik von Geberinstitutionen stellt diese Kombinationsstrategie jedoch keinen grundlegenden Wandel in der derzeitigen Entwicklungszusammenarbeit dar. Im Folgenden werden die neueren Ansätze zur Armutsbekämpfungs- und Geschlechterpolitik ausgewählter bi- und multilateraler Geberinstitutionen erläutert.

4.1 OECD: Die DAC-Leitlinien

Der Entwicklungshilfesausschuss der bilateralen Geber in der OECD, das *Development Assistance Committee* (DAC), hat die verbesserte Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zum Hauptziel seiner Arbeit erklärt. Dies geschieht vorrangig durch die Festlegung von Qualitätsstandards für die EZ der DAC-Mitglieder, die regelmäßig durch andere DAC-Mitglieder überprüft werden (*peer reviews*) sowie durch die koordinierte Erarbeitung konzeptioneller Leitlinien für wichtige Politikfelder in der EZ. Zwar sind die Leitlinien, die in thematischen Arbeitsgruppen des DAC erarbeitet werden, für die bilaterale EZ rechtlich nicht verbindlich, sie gelten aber als Orientierungsgrößen (*soft law*) mit einer hohen politischen Bindewirkung. Die Grundsätze der Leitlinien und der auf ihrer Grundlage entwickelten Strategien sollen von den Prinzipien der Partnerschaft und *country ownership*, der angestrebten

64 UNIFEM (2000a), S. 148.

65 Weltbank (2001b), S. 12.

66 Vgl. das Interview mit Karen Mason, Director of Gender and Development at the World Bank, in: Resource Net, Friday File, Issue 62 (01.02.2001), <http://www.worldbank.org/gender/events/interview.htm> (07.03.2003), Abschnitt 3.4.

breiten Beteiligung der Bevölkerung in den EL sowie der Wirksamkeit (*development effectiveness*) und Rechenschaftspflicht (*accountability*) der EZ gekennzeichnet sein.⁶⁷

Das DAC kann für sich in Anspruch nehmen, bereits seit den 80er Jahren die geschlechtsspezifischen Belange von Frauen bzw. beider Geschlechter berücksichtigt zu haben. Zu den richtungsweisenden Leitlinien, die seit den 90er Jahren in den Arbeitsgruppen⁶⁸ erarbeitet wurden, gehören auch die „Leitlinien für Geschlechtergleichheit und Frauen-Empowerment in der Entwicklungszusammenarbeit“.⁶⁹ Sie berufen sich auf die Verpflichtungserklärungen der Aktionsplattform von Peking und heben Gender Mainstreaming als Prinzip zukünftiger Entwicklungszusammenarbeit hervor. Darüber hinaus beruht die Selbstverpflichtung zur Verankerung von Geschlechtergleichheit als Querschnittsaufgabe auf OECD-eigenen Verpflichtungserklärungen, insbesondere dem Vorläufer der Millenniumsziele, „*Shaping the 21st Century*“ von 1996. Ziel der Gender-Leitlinien, die mittlerweile zusammen mit einem umfassenden Handbuch zu den methodischen und konzep-

tionellen Grundlagen für die Umsetzung des Gender-Ansatzes in der bilateralen EZ gehören, ist es, die soziale und rechtliche Gleichheit der Geschlechter und die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Interessen zum integralen Bestandteil der DAC-Ziele – Effektivität und nachhaltige Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit – zu machen. Zugleich wird die Beseitigung der strukturellen Ungleichheit auch als eigenständiges Entwicklungsziel und Menschenrecht verstanden. Im Zusammenhang mit Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung werden der gleiche Zugang zu und die Kontrolle über Ressourcen ebenso wie die erhöhte Beteiligung an entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen gefordert. Wie das DAC-Netzwerk „Gender Equality“ selbst, das sich kontinuierlich um Kooperationen mit anderen Arbeitsgruppen und Netzwerken des DAC bemüht⁷⁰, antworten die Gender-Leitlinien auch auf die Anforderungen an ein Querschnittsthema und listen Anknüpfungspunkte für die systematische Überprüfung (Monitoring) der erfolgten Integration des Themas auf. Doch gibt die Umsetzung in der Praxis wenig Anlass zur Zufriedenheit, denn das zentrale Instrument zur Umsetzung der konzeptionellen Koordinierung, die *peer reviews*, behandeln den Gender-Aspekt in der bilateralen Zusammenarbeit vielfach verkürzend und oberflächlich.⁷¹

Die Leitlinien zur Armutsbekämpfung

Die Leitlinien zur Armutsbekämpfung, die vor dem Hintergrund der Millenniumserklärung der UN federführend vom DAC-POVNET erarbeitet wurden, können heutzutage als eine der wichtigsten internationalen Grundsatzserklärungen angesehen werden, die Auskunft über ein umfassendes

67 Zum entwicklungspolitischen Stellenwert des DAC und seiner Bedeutung für die deutsche EZ vgl. ausführlich Ashoff (2000). Eine Übersicht zur rechtlichen Bedeutung von Konzeptpapieren und Leitlinien der bilateralen Geber und ihrer Zusammenschlüsse findet sich ebenda, S. 152.

68 Mit einem Beschluss auf dem High Level Meeting des DAC vom 28.03.2003 wurden die bisher fünf permanenten *Working Parties* (WP) auf zwei (*WP on Statistics* und *WP on Aid Effectiveness and Donor Practices*) reduziert. Neben der *WP on Gender Equality* wurden auch die *WP on Development Evaluation* und *WP on Environment and Development Co-operation* in Netzwerke umgewandelt. Weiterhin bilden die Netzwerke *Network on Poverty Reduction*, *Network on Conflict, Peace and Development Co-operation* sowie *Network on Governance and Capacity Development* zusätzliche Beratungskapazitäten im DAC.

69 *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation* (OECD, 1998a) sowie das *DAC Sourcebook on Concepts and Approaches linked to Gender Equality* (1998b). Sie ersetzen die 1989 überarbeiteten „Leitlinien zur Förderung der Rolle von Frauen in der Entwicklung“, die Erfahrungen mit dem Integrationsansatz (WID) ausgewertet haben.

70 Neben zahlreichen Beiträgen zu den *High-Level Meetings*, war dies vor allem die Mitarbeit an den Leitlinien zur Konfliktprävention, zu den Sondermaßnahmen für den Wiederaufbau in Afghanistan, die Durchführung einer umfassenden Querschnittsevaluierung zur Verankerung der Geschlechterperspektive in den DAC-Mitgliedsländern, sowie – nicht zuletzt – die Mitarbeit an den neuesten Leitlinien zur Armutsbekämpfung und Armut und Gesundheit.

71 Vgl. OECD/DAC (2002), S. 87.

Verständnis von Armut erteilen. Voraussetzung für die in den Leitlinien erfolgte strukturelle Verankerung von Geschlechterfragen ist die erweiterte Definition von Armut, die nicht allein auf Einkommensarmut basiert. Vielmehr sollten Armutsbekämpfungsansätze auf einem Verständnis von Armut beruhen, das in breite Gesellschaftsanalysen und multidimensionale Deprivationssysteme eingebettet ist. In Anlehnung an Amartya Sen nennt das DAC fünf miteinander verbundene Schlüsseldimensionen, welche die Fähigkeiten (*capabilities approach*) der Menschen beeinträchtigen, die Grundbedürfnisse zu befriedigen und ein Leben in Würde zu führen (vgl. 3.2):

- Wirtschaftliche Fähigkeiten: Konsum, Einkommen, Vermögen;
- Menschliche Fähigkeiten: Gesundheit, Bildung, Ernährung;
- Politische Fähigkeiten: Freiheit, Rechte, Einfluss, Teilhabe;
- Soziokulturelle Fähigkeiten: Ansehen, Würde;
- Fähigkeiten des Selbstschutzes: Sicherheit, Schutz vor externen Schocks.

Den Problemfeldern „Gleichstellung zwischen Frauen und Männern“ und „Umweltschutz“ wird dabei eine hohe, alle Schlüsseldimensionen verbindende Bedeutung für die Armutsbekämpfung beigemessen.⁷² Die systematische Einbeziehung einer geschlechtsbezogenen Sichtweise in alle Bereiche und Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau ist durch gezielte politische Maßnahmen zu bewirken: z.B. durch Gesetzesänderungen und Aufklärungsarbeit über die Rechte der Frauen, insbesondere sexuelle und reproduktive Selbstbestimmung, das Recht auf körperliche Integrität und Unversehrtheit sowie Maßnahmen zur Bekämpfung der Gewalt in der Familie. Darüber hinaus sollen verstärkt armutsorientierte und gendersensitive Basisdienste in den Bereichen für Landwirtschaft, Bildung und Gesundheitsversorgung bereit gestellt sowie eine Sensibilisierung für

das Problem der Zeitarmut von Frauen (*time poverty*) erreicht werden (s. Kasten 5).⁷³

Kasten 5: Zeitarmut von Frauen

Zeitarmut (*time poverty*) ist eine zentrale Dimension geschlechtsspezifischer Armut. Sie entsteht aus einer überproportionalen Arbeitsbelastung, vor allem durch unbezahlte Arbeit und den geringeren Möglichkeiten, ein Überleben sicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Frauen leisten den Großteil der unbezahlten Fürsorgearbeit (*care economy*), die zur Überlebenssicherung der Haushalte und zur Versorgung der Kinder notwendig ist. Eine UNDP-Erhebung von neun Entwicklungsländern (EL) und 13 Industrieländern (IL) ergab, dass Frauen wöchentlich sowohl in den EL als auch in den IL durchschnittlich bis zu 66 % an nicht entlohnter Reproduktionsarbeit leisten. Demgegenüber leisten Männer in EL 24 % und Männer in IL 34 % an unbezahlter Arbeit.^a In den meisten Entwicklungsländern verbinden Frauen die reproduktive Haus-, Familien- und Farmarbeit mit einkommenschaffenden Tätigkeiten im informellen Sektor. Darüber hinaus steigt ihr Anteil im formellen Sektor an, so dass sie auch insgesamt deutlich länger als Männer arbeiten. Neuere Untersuchungen gehen von mindestens einer Stunde Mehrarbeit von Frauen pro Tag aus. Auf dem Land in Kenia beispielsweise, arbeiten Frauen täglich ca. drei Stunden länger als Männer.^b Nur langsam wird die Vereinbarung der Pekinger Aktionsplattform, auf nationaler und internationaler Ebene mehr Zeitbudget-Studien durchzuführen und Daten zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zu erheben, von den Regierungen umgesetzt. Doch zeigt das bisher zur Verfügung stehende Material, dass die Zeitarmut von Frauen in armen Haushalten signifikant größer ist als in wohlhabenden.^c

a Zahlen für 1995. Vgl. Seager (1998), S. 60; UNIFEM (2000a), S. 102.

b Weltbank (2001a), S. 66.

c Ebenda.

Zentrale Voraussetzung für die Entwicklung von Lösungsansätzen – und zugleich Teil der Definition und Erfassung von Armut – ist die Berücksichtigung sozialer und sozio-ökonomischer Unterschiede. Die Differenzierung der Armen, die Frage: „*Who are the poor*“, muss allen Handlungsüberlegungen vorangestellt und sollte auf den

72 „Poverty, gender and environmental concerns are mutually reinforcing, complementary and crosscutting facets of sustainable development“, OECD (2001), S. 14.

73 OECD (2001), S. 62 f. Die Tabelle (1) enthält eine hilfreiche Übersicht zu Ursachen, notwendigen Maßnahmen und Erfolgsindikatoren.

unterschiedlichen Ebenen gesellschaftlicher Organisation – Haushalt, Gemeinde, Distrikt, Region – beantwortet werden. Wiederholt wird auf geschlechtsspezifisch disaggregierte Datensammlungen, die Berücksichtigung der Gender-Indizes HDI, GDI und GEM als wichtige Instrumente zur Erstellung von Armutsprofilen aufmerksam gemacht. Damit hat eine wesentliche Forderung der APF und des Abschlussdokuments der UN-Sondergeneralversammlung, „Peking +5“, Eingang gefunden.

Der Armutsbegriff zeugt von einem *shift* hin zu einem mehrdimensionalem Ansatz, der soziale Ungleichheiten in den Mittelpunkt stellt. Erst eine solche Perspektive erlaubt es, auch ungleiche Geschlechterverhältnisse als armutsverursachend und armutsverstärkend für Maßnahmen und Strategien zu berücksichtigen. Darüber hinaus gelingt es, eine integrative Verknüpfung verschiedener Querschnittsthemen der Entwicklungspolitik zu Armutsbekämpfungsansätzen herzustellen: Partizipation, soziale Ungleichheit und die Notwendigkeit einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung sind nicht allein stereotype Referenzpunkte, sondern in jedem Aktionsfeld verankert. Dabei stellt insbesondere die nicht additive, strukturelle Verankerung von Geschlechterfragen (im Gegensatz zu einer Konzipierung von Frauen als „verletzliche Gruppe“) eine paradigmatische Verbesserung armutsorientierter Konzepte dar. Gleichwohl wird die Förderung der Geschlechtergleichheit im Sinne von Effektivität und Nachhaltigkeit entwicklungspolitischer Armutsbekämpfung befürwortet.

Auch die für die Umsetzung der Zielvorstellungen vorgeschlagenen Instrumente⁷⁴ sprechen für eine ganzheitliche Politik, in denen soziale und Geschlechter-Ungleichheiten berücksichtigt werden: „*Ensure a gender perspective in all policies, programmes, instruments and modalities (as opposed to having a discrete section on gender implications)*“. Ein gesonderter Hinweis auf die Integration von Gender-Aspekten in PRSPs fehlt allerdings.

74 Hier stehen bi- und multilateral gesteuerte und durch *ownership* der Partnerländer gekennzeichnete Programme, wie *Sector-wide-Approaches*, PRSP, Länder- und Regionalprogramme im Vordergrund (ebenda, S. 94 f.).

Die OECD-DAC-Leitlinien zur Armutsreduzierung stellen einen richtungweisenden Beitrag zur Verankerung umfassender Armutsbekämpfungspolitik der Geber dar. Sie spiegeln eine konzeptionelle Weiterentwicklung internationaler, entwicklungsorientierter Institutionenpolitik, die nunmehr ernst zu nehmende Schritte hin zu einer kohärenten Entwicklungspolitik vorschlägt. Unter Bezugnahme auf die Aktionsplattform von Peking wird außerdem ausdrücklich auf die notwendige Beteiligung von Frauen an „internationalen Verhandlungen und offiziellen Entscheidungsprozessen“ verwiesen.⁷⁵

Trotz der konzeptionellen Fortschrittlichkeit ergibt sich das Problem der Umsetzung: Es ist zu befürchten, dass sich das *policy paper* der OECD ebenso wenig in der Praxis niederschlägt wie andere Papiere, wenn seine Umsetzung nicht durch Monitoring überprüft und durch die – in den Leitlinien geforderten – organisationsinternen Fortbildungen sowie einen Wandel innerhalb der Institutionen unterstützt wird. Unter den Gesichtspunkten Gender und Partizipation könnten die Leitlinien zukünftig einen wichtigen Referenzrahmen für ein *engendering* der Entwicklungspolitik der Institutionen sein. Ihren Gehalt für und die Anforderungen an die Institutionen zu vermitteln, die Leitlinien in die vorhandenen Konzepte zu integrieren oder diese entsprechend zu ergänzen, sind Aufgaben der nahen Zukunft.

4.2 Die EU-EZ: Geschlechtergleichheit und Armutsbekämpfung als Kohärenzkriterien

Mit einem Anteil von über 55 % ist die EU weltweit der größte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe.⁷⁶ Bereits im Maastrichter Vertrag festgehalten und im Amsterdamer Vertrag bekräftigt, gelten Komplementarität, Koordination und Kohärenz als Grundprinzipien der europäischen EZ.

75 Ebenda, S. 118.

76 Der Anteil der Kommission beträgt darin allerdings nur knapp 20 %, während die Mitgliedstaaten über 80 % durch bilaterale Hilfeleistungen aufbringen.

Die EU will fortan dem Anspruch einer „Entwicklungspolitik aus einem Guss“ durch programmatische Zielvorgaben näher kommen und indem sich a) die Gemeinschaftsaktivitäten auf bestimmte Schwerpunktbereiche konzentrieren, b) die Arbeitsteilung zwischen den bilateralen Gebern verbessert und c) Politikinstrumenten standardisiert werden.

Die profunde Kritik an der EU-Entwicklungspolitik und an ihrer mangelnden konzeptionellen Schärfe, der ungenügenden Koordinierung mit den Mitgliedsländern und vor allem der qualitativ schlechten und unflexiblen Implementierung von Auslandshilfemaßnahmen, hatte zu Beginn des neuen Jahrhunderts zu umfassenden Struktur- und Verwaltungsreformen geführt.⁷⁷ Die neuere Anschlussfähigkeit der EU an die internationalen Debatten wird in der vom Entwicklungsministerat im November 2000 verabschiedeten gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission durch zwei Elemente dokumentiert:

Zum einen rückt sie das Kohärenzgebot in den Vordergrund: Dieses verpflichtet die Mitgliedsländer, bei allen Entscheidungen die möglichen negativen Auswirkungen auf Entwicklungsländer zu berücksichtigen. Die Politik der Gemeinschaft sollte nicht nur zu einer schrittweisen Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft beitragen, sondern auch zur Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung innerhalb der Länder. Bisher stehen einer Umsetzung dieser Verpflichtung insbeson-

dere die Handels-, Landwirtschafts- und Fischereipolitik der EU im Wege.⁷⁸

Zum anderen wird die Entwicklungspolitik der EU im Einklang mit den Millenniumszielen zukünftig unter das Oberziel der Armutsbekämpfung gestellt: Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft soll fortan

*die Strategien der Armutsminderung unterstützen, (...) und auf die Festigung der demokratischen Prozesse, den Frieden und die Konfliktverhütung, die Entwicklung sozialpolitischer Konzepte, die Einbeziehung der gesellschafts- und umweltpolitischen Ziele in die makroökonomischen Reformprogramme, [und] die Berücksichtigung der Gleichheit zwischen Männern und Frauen (...) abzielen.*⁷⁹

Das Augenmerk der Gemeinschaft, das sich nunmehr „systematisch auf die Menschenrechte, den Umweltschutz, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen und die verantwortungsvolle Staatsführung richten“ soll⁸⁰, ist ein konzeptioneller Fortschritt. Defizite zeigen sich jedoch in der Umsetzung dieser Selbstverpflichtung. Europäische Netzwerke mit entwicklungspolitischer Ausrichtung kritisieren insbesondere, dass die Entwicklungspolitik der EU weder auf die Sicherung der Grundbedürfnisse in den armen Ländern ausgerichtet ist, noch überwiegend die armen und ärmsten Länder erreicht.⁸¹ Problematisch – und

77 Auslöser der „Krise der Entwicklungspolitik“ (Wardenbach, 2001) im August 2000 war die Veröffentlichung der Tatsache, dass über 20 Mrd. Euro der Auslandshilfe aufgelaufen und nicht ausgegeben worden waren. Die für Außenbeziehungen und Entwicklung zuständigen Generaldirektionen der EU-Kommission müssen sich jedoch nicht nur vor kritischen Beobachter(inne)n der Zivilgesellschaft für ihre mangelhafte Umsetzungskapazität rechtfertigen (VENRO 2002). Auch die Kommission hat in einer internen Evaluierung die „schlechte Qualität und übermäßig zentral gesteuerten Verfahren“ angeprangert. Vgl. Wardenbach (2002), S. 5. Bereits vor der Krise war die notwendige Neuorientierung der EU-EZ Gegenstand einer internationalen Debatte. Vgl. Cox/Chapman (1999) und Wiemann (1999).

78 Es wird vor allem gerügt, dass die EU mit Handelsbeschränkungen einerseits und Exportsubventionen andererseits vielfach lokale Märkte zerstört und einen eigenständigen, sozio-ökonomischen Wandel in EL verhindert. Vgl. OECD/DAC (2002), S. 3. Zur Diskussion um die Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken vgl. Ashoff (2002).

79 Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, 16.11.2000, S. 3.

80 Zusammenfassung der Gemeinsamen Erklärung, a.A.o., S. 11.

81 Diese Kritik zielt zum einen auf die neue programmatische Schwerpunktsetzung der EU ab (vgl. VENRO 2002); zum anderen betrifft sie den Anteil der ODA-

dem Kohärenzgebot entgegenstehend – ist dabei, dass Entwicklungspolitik den Interessen der Außen- und der Handelspolitik untergeordnet wird. Auch aus Geschlechterperspektive wurde zunächst die neue Ausrichtung der EU-Kommission begrüßt, während die schleppende Umsetzung kritisiert wird.⁸²

Gender in der Entwicklungszusammenarbeit der EU

Die EU-Kommission hat vor allem in den 1990er Jahren auf internationalem Parkett eine fortschrittliche Gleichstellungspolitik aktiv unterstützt und wichtige Vorschläge für eine progressive Rechtsgrundlage aufgestellt.⁸³ Gleichwohl steht heutzutage die Umsetzung ihrer Geschlechterpolitik – nicht nur in der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft – auf dem Prüfstand.

Eine Vielzahl von Richtlinien, Erklärungen und EU-Partnerschaftsabkommen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit betonen die Notwendigkeit, die Gleichberechtigung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe zu fördern. Dabei knüpfen alte wie neue Programme der EU-EZ an die Strategie des Gender Mainstreaming an, die im Amsterdamer Vertrag von 1997 verankert und für die Mitgliedstaaten zum verbindlichen Rechtsgrundsatz der Gemeinschaft wurde.

Leistungen für LDCs. Zwar stellt das DAC eine Erhöhung der ODA um 13,4 % auf 4,91 Mrd. US-Dollar im Jahre 2000 fest. Der Anteil der ODA-Leistungen für LDCs durch Mitgliedsländer sank jedoch von 31,2 % in 1990 auf 13,05 % in 2000. Vgl. OECD/DAC (2002), S. 2.

82 Vgl. Painter/Ulmer (2002).

83 Die Geschichte der vergleichsweise progressiven Gleichstellungspolitik der EU und ihrer Organe reicht bis in die 1970er Jahre zurück. In den 80er Jahren entstanden die ersten Aktionsprogramme zur Chancengleichheit (1982-1986; 1986-1990). Seit dem Beginn der Verhandlungen über eine Revision des Maastrichter Vertrags, Mitte der 90er Jahre, tritt die EU-Kommission als aktive Unterstützerin einer über Arbeitsmarktfragen hinaus gehenden Frauenpolitik auf. Von den Organen der EU sind es insbesondere der Rat und die Kommission, die bereits vor der Vierten Weltfrauenkonferenz eine Politik des Gender Mainstreaming unterstützten. Zur Frauen- und Gender-Politik der EU-Kommission vgl. u.a. Braunmühl (2001), Erbe (2002) sowie Rodenberg (2003a).

Neben der Ratsresolution zur Integration von Gender-Fragen in der Entwicklungszusammenarbeit von 1995⁸⁴ betont das neue „Aktionsprogramm zur Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft“ (2001) den programmatischen und politischen Stellenwert von Gleichstellungsfragen im Entwicklungsprozess. Im Vordergrund stehen Maßnahmen zur Umsetzung der vorliegenden politischen Vereinbarungen in der Europäischen Kommission und – vor dem Hintergrund der aktuellen Dezentralisierungspolitik – sowohl in den Partnerländern als auch in den EU-Delegationen vor Ort.⁸⁵

Ziele des Gender-Aktionsprogramms sind:

1. Die Geschlechterproblematik und deren Einbeziehung in die Schwerpunktbereiche der EU-EZ zu analysieren (s.u.);
2. die systematische Geschlechterproblematik im gesamten Projektzyklus auf Länder- und regionaler Ebene zu integrieren, geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselte Daten zu erheben und – im Rahmen der erforderlichen Standardisierung von Politikinstrumenten – Gender in Länderstrategiepapieren zu verankern;
3. Kapazitäten aufzubauen und Gender-Kompetenz innerhalb der Kommission durch Fortbildungsmaßnahmen zu entwickeln sowie Fach- und Handbüchern zur Umsetzung von Gender Mainstreaming zu erstellen.

Der parlamentarische Ausschuss für Frauenrechte der EU-Kommission begrüßt das Aktionsprogramm als eine umfassende Strategie, die mit an Zeitzielen gebundene Maßnahmen „Verflüchtigungstendenzen“ vermeiden und damit zur Qualitätssicherung europäischer Entwicklungspolitik beitragen soll.⁸⁶ Demgegenüber wird – auch von

84 Rat der Europäischen Union (1995).

85 Europäische Kommission (2001).

86 Vgl. den so genannten „Martens-Report“ des Europäischen Parlaments / Committee on Women's Rights and Equal Opportunities (2002).

EU-Mitgliedstaaten – bedauert, dass Gender-Fragen und Gleichstellungsbemühungen vorrangig als Mittel zur Reduzierung von Armut angesehen werden und nicht ausdrücklich als eigenständige Entwicklungsziele. Denn nachdem die Bekämpfung der Armut als übergeordnetes Ziel der EU festgehalten wurde, wird nun der Gleichstellung der Geschlechter eine ausschlaggebende Rolle bei der Armutsbekämpfung zugeschrieben. Problematisiert wird im „Martens-Report“ auch, dass eine gewichtete Neuordnung der sechs Handlungsfelder der EU-EZ eingeführt wird: 1. Makroökonomische Politiken, Armutsbekämpfung und Sozialprogramme für Bildung und Gesundheit; 2. Ernährungssicherung und nachhaltige ländliche Entwicklung; 3. Verkehrswesen; 4. Aufbau institutioneller Kapazitäten und gute Regierungsführung; 5. Handel und Entwicklung; 6. Regionale Integration. Zwar erhält Armutsbekämpfung durch makroökonomische und soziale Programme sowie Strategien im Aktionsprogramm einen herausragenden Stellenwert, doch werde dem Schwerpunkt „Verkehrswesen“ gegenüber den in der EU-Politik zentralen Bereichen „Handel“ und „Regionale Integration“ im Aktionsprogramm zum Gender Mainstreaming fälschlicherweise Vorrang eingeräumt. Diese Hierarchisierung spiegele jedoch nicht die tatsächlichen Anforderungen an das politische Handeln der EU wider, die beansprucht, spezifische Gender-Interessen zu berücksichtigen. Unter Kohärenzaspekten ist es gerade auch in den als „geschlechtsneutral“ verstandenen Schwerpunktbereichen drei bis sechs erforderlich, die negativen Auswirkungen auf die Geschlechterverhältnisse (*Gender Impact Assessment*) zu untersuchen und zu vermeiden.⁸⁷

Politikinstrumente geben über wirkungsvolle Ansätze einer praxisorientierten Umsetzung der in politischen Leitlinien geäußerten Verpflichtungen zum Gender Mainstreaming Auskunft. Zu den zentralen Strategiepapieren im Politikdialog und für die Zusammenarbeit mit Partnerländern gehören Länderstrategiepapiere (LSP).⁸⁸ Eine Quer-

schnittsanalyse von 40 Papieren, die aus Geschlechterperspektive durchgeführt wurde, kommt zu dem Ergebnis, dass zwischen der Analyse zur Situation von Frauen in den jeweiligen Partnerländern, der daraus abgeleiteten Aktionsstrategie und der länderspezifischen Schwerpunktsetzung der EU-Programme keine konzeptionelle Verbindung hergestellt wird. Trotz der wiederholten Verweise auf das Gender-Konzept und die Doppelstrategie der EU (Gender Mainstreaming und Empowerment) wird die Situation von Frauen thematisiert, nicht das Geschlechterverhältnis, und trotz der Verpflichtung zum Gender Mainstreaming in allen Politikbereichen richtet sich die Aufmerksamkeit primär auf die Sektoren Gesundheit und Bildung. Darüber hinaus werden die gender-bezogenen Maßnahmen in den Länderstrategien meist nicht systematisch in den Zusammenhang der drei Grundprinzipien Komplementarität, Koordination, Kohärenz gestellt. Vielmehr wird auf Belange von Frauen ergänzend hingewiesen.⁸⁹ Dieses Defizit ist umso problematischer, als Länderstrategiepapieren ein großer instrumenteller Stellenwert als Steuerungsinstrument von Komplementarität europäischer EZ beigemessen wird. Denn sie sollen zum einen mit dem umfassenden Entwicklungsrahmen (*Comprehensive Development Framework*, CDF), zum anderen mit Armutsbekämpfungsstrategiepapieren (PRSPs) abgestimmt werden.

Die Leitlinien für die regionale Zusammenarbeit ergeben ein differenziertes Bild, wenn sie einer

87 Ebenda, auch APRODEV (2001).

88 Inter-service Quality Support Group/DG Development: Assessment of Country Strategy Papers (CSPs) with

Reference to Gender (12.11.2001). LSP sowie *Regional Strategy Papers* (RSP) wurden 2001 auf Empfehlung des DAC als Planungsinstrument der EU-EZ eingeführt. Vergleichbar den Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ sollen sie projektübergreifende Förderstrategien entwickeln, die zu einer kohärenten und komplementären Geberpolitik in den Empfängerländern führen. Der Aufbau der LSP/RSP sieht sowohl eine profunde Analyse der politischen, ökonomischen und sozialen Situation des Landes als auch eine Auswertung der vorhandenen Erfahrungen laufender Aktivitäten vor.

89 Zu den Ergebnissen der thematischen Evaluierung zur Integration von Gender in die Zusammenarbeit der EU mit Drittländern vgl. Braithwaite et al. (2003), S. 38 ff.

Gender-Analyse unterzogen werden.⁹⁰ Dabei verdient das Cotonou-Abkommen besondere Aufmerksamkeit: Die völkerrechtliche Vereinbarung, welche die Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten regelt, beinhaltet eine klare Verpflichtung der unterzeichnenden Staaten zur Gleichstellung der Geschlechter.⁹¹ Darüber hinaus fehlen jedoch weitere Hinweise auf diese Verpflichtung in den für das Abkommen zentralen Abschnitten wie Wirtschaft und Handel. Bei den bis 2008 zu verhandelnden regionalen Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (*Economic Partnership Agreements*) im Rahmen des Cotonou-Abkommens sollen Gender-Aspekte verstärkt berücksichtigt werden, um negative Auswirkungen der Verträge auf die konkreten Lebensbedingungen von Frauen und Männern in den Partnerländern zu vermeiden.⁹²

Wichtigste Anknüpfungspunkte für ein wirkungsvolles Gender Mainstreaming in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit sind die Mechanismen und Instrumente praktischer Umsetzung. In den Bereichen Geberkoordinierung, Politikdia-

log zwischen Partnerländern und der EU sowie der Partizipation nicht-staatlicher Akteurinnen und Akteure ist aber zu beobachten, dass Gender-Fragen nicht an vorderer Stelle der politischen Agenda stehen. Ein Blick auf die institutionellen Strukturen in Brüssel zeigt, dass die im Bereich der Außenbeziehungen (GD RELEX) für die Umsetzung von Gender Mainstreaming verantwortlichen Stellen mit personellen und finanziellen Ressourcen mangelhaft ausgestattet sind.⁹³ Die thematische Evaluierung, die die Wirksamkeit von Gender-Mainstreaming-Strategien sowohl in den Institutionen der EU als auch anhand ausgewählter Fallstudien in vier Entwicklungsländern untersucht hat, stellt für die schwache institutionelle Verankerung und die mangelhafte, zuweilen erratische Umsetzung des Konzepts zwei Hindernisse heraus: Es fehlt zum einen auf allen Ebenen an einem klaren Verständnis und an fundiertem Wissen in den Bereichen Politik und Strategieentwicklung („Gender-Kompetenz“). Zum anderen ist die institutionelle Unterstützung für Gender Mainstreaming, gerade durch die höheren politischen und administrativen Ebenen, mangelhaft.⁹⁴

90 Zu den Leitlinien für die regionale Zusammenarbeit gehört auch das Entwicklungsprogramm für Asien und Lateinamerika (ALA). Sie werden durch die noch geltende ALA-Verordnung von 1992 geregelt. Diese bezieht sich explizit auf die Grundsätze der EU, die sich zum Gender Mainstreaming verpflichtet hat. Auch für die derzeit nur im Entwurf vorliegende ALA-Neuverordnung ist der Grundsatz der systematischen Berücksichtigung „horizontaler Aspekte“, verankert in der „Gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik“ von 2000, bindend. Vgl. Rat der Europäischen Union (2000b), S. 7 ff.

91 Mit Bezug auf die völkerrechtlich verbindliche Antidiskriminierungs-Konvention (CEDAW), auf die Aktionsplattform von Peking und die Grundrechtecharta der EU wird in den Grundsatzartikeln und in Artikel 31 („Geschlechterspezifische Fragen“) festgehalten, dass mit dem Abkommen, „der Stellung der Frau und den geschlechterspezifischen Aspekten in allen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Bereichen systematisch Rechnung getragen“ wird. Vgl. Europäische Gemeinschaft (2000), S. 8 und 46.

92 Eine Studie des ökumenischen Dachverbands APRODEV zeigt anhand exportorientierter Wirtschaftszweige (Blumenzucht, Fleischproduktion und Zuckerrohranbau) positive und negative Auswirkungen von Freihandelsabkommen auf, die insbesondere arme Bevölkerungsgruppen bzw. Frauen betreffen (APRODEV, 2002).

Im zeitlichen Rückblick, vor allem seit der Verabschiedung der Pekinger Aktionsplattform, für deren progressive Ausrichtung sich auch die EU-Kommission eingesetzt hatte, und seit der Verabschiedung der Richtlinie zur Integration von Genderfragen in die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft 1995, konnten durchaus Fortschritte in Bezug auf die Verankerung der Gender-Mainstreaming-Strategie erreicht werden. Die EU-Kommission hat in verschiedenen Vereinbarungen eine Verpflichtung zur Umsetzung der Doppelstrategie hingewiesen. Doch erfordert es politischen Willen, ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen sowie eine regelmäßige Überprüfung zur Wirksamkeit, um diese Verbindung von Maßnahmen zur Integration von Gender-Aspekten mit spezifischen Fördermaßnahmen zur Beseitigung von Ungleichheit kontinuierlich aufrecht zu erhalten und effektiv umzu-

93 Vgl. Painter/Ulmer (2002); Braithwaite (2001), auch Braithwaite et al. (2003), S. 15 ff.

94 Braithwaite et al. (2003), S. VIII.

setzen. Dahin gehende Bemühungen wurden zwar mit dem praxisorientierten Aktionsprogramm von 2001 dokumentiert und mit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur „Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit“ erst kürzlich erneuert.⁹⁵ Doch sind die Fortschritte der Gender-Mainstreaming-Politik in der EU-EZ vor allem durch übergreifende Reformen bedroht, die zu einer Schwächung der eigenständigen entwicklungspolitischen Strukturen innerhalb der EU, in der Kommission wie im Parlament, geführt haben.⁹⁶ Um zukünftig eine wirkungsvolle Implementierung von Gender Mainstreaming und damit eine ganzheitliche Entwicklungspolitik zu erreichen, ist eine stärkere Koordination zwischen den für Außenbeziehungen und für soziale Entwicklung zuständigen Ressorts innerhalb der Europäischen Kommission, zwischen den Mitgliedsländern, aber auch innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer erforderlich.

Die übergeordneten Entwicklungsziele der Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und Nachhaltigkeit im Umweltschutz, des Schutzes der Menschenrechte und der sozialen Gerechtigkeit gewinnen in der Ausrichtung der europäischen Außen- und Wirtschaftspolitik zunehmend an Bedeutung. Die Überwindung der Ungleichheit der Geschlechter und das Erreichen der Gleichstellung von Frauen und Männern sind – das haben die EU und ihre Mitgliedsländer hinreichend dokumentiert – elementare Bestandteile dieser Politik, als mittelbare wie als eigenständige Entwicklungsziele. Solange allerdings die drei zentralen Strukturelemente europäischer Entwicklungspolitik, Komplementarität, Kohärenz und Koordination, nicht auch auf die soziale Aufgabe der Geschlechtergleichstellung angewendet werden, wird das Prinzip Gender Mainstreaming zur Spielwiese, von der keine politische Wirkung auf die „eigentliche Politik“ ausgeht.

95 Vgl. Rat der Europäischen Union (2003).

96 Dazu gehören unter anderem die Auflösung des Entwicklungsmisterrats im Juni 2002 und die Beschneidung der Zuständigkeitsbereiche des Entwicklungsausschusses im Europäischen Parlament.

4.3 Das BMZ: Geschlechtergleichstellung im Aktionsprogramm 2015

Mit dem im April 2001 verabschiedeten Aktionsprogramm 2015 stellt sich die Bundesregierung hinter die Millenniumserklärung der Vereinten Nationen. Der Kabinettsbeschluss bekräftigt die Verpflichtung, Armutsbekämpfung als überwältigende Entwicklungsaufgabe in alle Politikbereiche zu integrieren. Das Aktionsprogramm, das unter der Federführung des BMZ in einem konsultativen Prozess entstand⁹⁷, sieht eine Reihe von Maßnahmen auf den verschiedenen Ebenen globaler Strukturpolitik vor. Den zehn übersektoralen Ansatzpunkten liegt – anders als in den Hauptelementen zur Armutsbekämpfung von 1992 – eine erweiterte Armutsdefinition zugrunde. Der in den 90er Jahren durch das BMZ geförderte Hilfe-zur-Selbsthilfe-Ansatz ist einer komplexeren Herangehensweise gewichen. Das Aktionsprogramm folgt den internationalen Debatten und rückt strukturelle Voraussetzungen zur Armutsbekämpfung in den Vordergrund, wie z.B. die Förderung von menschlicher Sicherheit und Krisenprävention, Stärkung einer verantwortungsvollen Regierungsführung (*good governance*), Abbau von Verschuldung und Verbesserung der Handlungschancen für Entwicklungsländer. Auch wenn sich das BMZ bzw. die Bundesregierung den Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit noch nicht zu Eigen gemacht hat⁹⁸, wird der Förderung sozialer Gerechtigkeit und menschlicher Entwicklung mit den Ansatzpunkten „Verwirklichung des Rechts auf Nahrung“ und „Um-

97 Der Entstehungsprozess des Aktionsprogramms ist durchaus mit dem nationaler Armutsstrategiepapieren (PRSPs) zu vergleichen und in diesem Sinne als „schwach partizipativ“ zu kennzeichnen (vgl. 5.1): Seine Struktur und Inhalte gehen im wesentlichen auf die intensiv diskutierten Beiträge einer durch externe Expert(inn)en erweiterten Arbeitsgruppe des BMZ zurück. Vertreter(innen) der Zivilgesellschaft wurden offiziell zweimal konsultiert und hatten dabei Gelegenheit, den aktuellen Entwurf zu kommentieren. Größeren Einfluss konnten hingegen das Wirtschafts- und Finanzressort in den Abstimmungsprozessen geltend machen.

98 Vgl. die DIE-Berichte zum Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Krennerich/Lingnau (2002, 2003).

setzung der Kernarbeitsnormen“ ein höherer Stellenwert als in früheren Konzepten beigemessen.⁹⁹

Das Aktionsprogramm stellt die Gleichberechtigung der Geschlechter als Schlüsselfaktor der Armutsminderung heraus. Alle Maßnahmen – so eine an zentraler Stelle formulierte Leitlinie – sollen der Tatsache Rechnung tragen, dass die Mehrzahl der Armen Frauen und Mädchen sind. Maßnahmen zur „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter“ werden jedoch schwerpunktmäßig im Ansatzpunkt 3.8 vorgestellt. Die Auswahl der Aktionen macht deutlich, dass die besondere Betroffenheit von Frauen durch extreme Armut in den Zusammenhang ihrer fehlenden politischen Rechte, Macht- und Entscheidungsbefugnisse gestellt wird. Dabei wird die Förderung der Grundbildung für Frauen und Mädchen als zentraler Hebel zur Beseitigung der Ungleichheit angesehen. Ein zweiter Ansatzpunkt wird in der Bekämpfung von Gewalt, Frauenhandel, Zwangs- und Kinderprostitution gesehen.¹⁰⁰ Die ebenfalls in diesem Zusammenhang abgegebene Verpflichtungserklärung, zukünftig NRO und frauenpolitische Netzwerke stärker zu fördern, ist auf eine zunehmende Kooperation der Bundesregierung und anderer Geberländer mit nicht staatlichen Akteur(inn)en zurückzuführen. Im engeren Sinne armutsrelevant ist darüber hinaus die Absichtserklärung, eine gender-orientierte Haushaltsplanung nationaler Haushalte durch Gender-Budget-Initiativen zu unterstützen.¹⁰¹ Insgesamt zeugen die im Aktionsprogramm aufgelisteten Vorhaben,

99 Ohne in diesem Rahmen ausführlich auf die Reaktionen zum Aktionsprogramm eingehen zu können, die z.B. eine mangelnde Bündelung und Prioritätensetzung der vielfältigen Maßnahmen kritisieren (vgl. dazu insbesondere Eberlei/Fues, 2001), muss insbesondere die fehlende Konkretisierung des Konzepts eines armutsorientierten Wachstums (*pro-poor-growth*) gegenüber dem im Programm vorherrschenden marktorientierten Wirtschaftswachstum hervorgehoben werden.

100 Für diesen Bereich liegt die Federführung der Umsetzung beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Vgl. BMZ (2001a), S. 34.

101 BMZ (2001a), S. 34. Gender-Budget-Analysen haben insbesondere in PRS-Prozessen an Bedeutung gewonnen; s. Anhang.

die zur Reduzierung der extremen Armut durch Beseitigung der Ungleichheit zwischen Männern und Frauen beitragen sollen, von einem Schwerpunkt, der auf der Unterstützung strategischer Gender-Interessen beruht. Darin ist der Zugang für Mädchen zu Grundbildung von elementarer Bedeutung.

Ein wichtiger Bestandteil der Ansatzpunkte im Aktionsprogramm allerdings wird dem Anspruch, Gender-Aspekte zu berücksichtigen, nicht gerecht. Zwar wird in einigen Bereichen, wie bei der Förderung der wirtschaftlichen Dynamik und Teilhabe der Armen sowie in der Frage des Rechts auf Nahrung, dezidiert darauf verwiesen, dass der Zugang zu Ressourcen, v.a. zu Krediten und Land, verbessert werden muss. Dennoch enthalten die Ansatzpunkte „Verschuldung und Entwicklungsfinanzierung“, „Handelschancen für EL“, die

Kasten 6: Das Gender-Konzept des BMZ

Hintergrund der auf strategische Interessen ausgerichteten Gender-Politik im Aktionsprogramm ist das in den späten 90er Jahren im BMZ entstandene Gleichberechtigungskonzept, das frühere Ansätze zur Integration von Frauen in die Entwicklung ersetzt und an die rechtlichen Vorgaben der EU^a und die entsprechenden nationalen Gesetze anknüpft. Das neue Konzept verankert die Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Belange in alle Maßnahmen als verbindliches Prinzip für die Politik des BMZ und seine Durchführungsorganisationen „nach außen“. Außerdem stellt es einen engen strukturellen Zusammenhang zwischen Gender, Armutsbekämpfung und der Beteiligung der Zielgruppen her.^b Zusätzliche Maßnahmen zur Beseitigung der Benachteiligung von Frauen (*empowerment*) ergänzen das Gender-Mainstreaming-Prinzip und führen beide Elemente zu einer Doppelstrategie (*dual track*) zusammen.

a Art. 2, Art. 3 (2) des Amsterdamer Vertrags. Vgl. den vorherigen Abschnitt 4.2.

b BMZ (2001c), S. 2.

Hebel zur Demokratieförderung „Konfliktbewältigung“ und für Nachhaltigkeit „Umwelt“ keinerlei Verweise auf die soziale Dimension der Geschlechterungleichheit. Insbesondere die Handlungsfelder zu makroökonomischen Fragestellungen sind durchgängig geschlechtsneutral dargestellt und kommen nachgerade ohne den Rückbezug auf gesellschaftliche Akteure und Betroffene

aus. Hier ansetzende Maßnahmen zur Überwindung extremer Armut berücksichtigen jedoch nicht, dass die überwiegend von Frauen geleistete unbezahlte und nicht marktorientierte soziale Reproduktionsarbeit zur Überlebenssicherung notwendig ist und sowohl statistisch als auch in der nationalen Ökonomie (z.B. als Steuerleistung) erfasst werden müsste.¹⁰²

Der im Juni 2002 erschienene Zwischenbericht zur Umsetzung des Aktionsprogramms greift die Kritik einer fehlenden Priorisierung der Aktionsfelder auf und benennt für jeden Ansatzpunkt drei bis fünf zentrale Handlungslinien. Durchaus als Antwort auf die Kritik am unzureichenden Gender Mainstreaming in einigen Ansatzpunkten ist der an vorderer Stelle platzierte Kasten „Gender im Aktionsprogramm 2015“ zu verstehen, der den hohen Stellenwert der Geschlechtergleichstellung für die Armutsbekämpfung betont.¹⁰³ Ebenfalls positiv zu bewerten ist, dass im Ansatzpunkt „Partizipation und *Good Governance*“ die Unterstützung zur „Reform von benachteiligenden Rechtssystemen“, die Bekämpfung von staatlicher Korruption und die Förderung der Gleichberechtigung zu einem Aktionsschwerpunkt gebündelt werden. Die zuweilen etwas zögerlich wirkende Hinwendung deutscher EZ und ihrer Armutsbekämpfungspolitik zu Rechtsansätzen (*rights-based approaches*) gewinnt dadurch an Gewicht.¹⁰⁴

102 Die hier erörterten Kritikpunkte waren ebenfalls Gegenstand eines Fachgesprächs zur Umsetzung des Aktionsprogramms, das im März 2002 auf Initiative der entwicklungspolitischen NRO, EED und NRO-Frauenforum, eine Bestandsaufnahme zur Integration der Geschlechterperspektive leistete. Vgl. NRO-Frauenforum (2002).

103 Zukünftig soll die Verbesserung der rechtlichen Situation von Frauen durch einen adäquaten Zugang zu Grunddiensten und zu sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ressourcen in den Vordergrund der Anstrengungen gestellt werden (BMZ, 2002, S. 11). Im Ansatzpunkt „Umwelt“ wird schließlich das im Aktionsprogramm völlig ausgeblendete Geschlechterverhältnis erwähnt (Zugang zu Trinkwasser; ebenda, S. 25). Zum Ansatzpunkt 8: Gleichberechtigung der Geschlechter s. ebd., S. 33 ff.

104 Vgl. Krennerich/Lingnau (2002a,b). In diesem Zusammenhang ist die mit der Strukturreform erfolgte Zuordnung des vormals eigenständigen Gleichberechtigungs-

Aus Geschlechterperspektive ist grundsätzlich positiv festzustellen, dass das Aktionsprogramm an neuere internationale – wissenschaftliche wie praxisorientierte – Diskurse anknüpft. Auf der Grundlage der erweiterten Armutsdefinition wird das ungleiche Geschlechterverhältnis als ein strukturell und übersektoral bedeutendes erfasst. Die Beseitigung sozialer, rechtlicher und ökonomischer Ungleichheit wurde in wichtigen Handlungsfeldern, wie Reformen des Rechtssystems, Beteiligung an öffentlicher Haushaltsplanung, Sicherung des Zugangs zu Land, als Querschnittsaufgabe berücksichtigt. Eingebettet in das Gender-Konzept der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, werden Frauen nicht mehr als homogene verletzte Zielgruppe oder als „untergenutztes Humankapital“ wahrgenommen, sondern als Akteurinnen und Rechtssubjekte. Der hohe Stellenwert der *Poverty Reduction Strategy Papers* als Steuerungsinstrument nachhaltiger Entschuldung und eigenständiger Entwicklung der Partnerländer wurde auch mit Blick auf die Notwendigkeit, Frauen zu beteiligen und eine Geschlechterperspektive zu integrieren, erkannt.

Sowohl in seiner Gender-Politik nach innen als auch in vielen Bereichen der BMZ-Politik nach außen wird das Gender-Thema im BMZ ernst genommen und eine aktive Gleichstellungspolitik unterstützt. Gleichwohl existiert weiterhin eine Kluft zwischen progressiver Rhetorik und einer konsequenten Umsetzung. So verschwindet die Analyse des gesellschaftlichen Machtverhältnisses der Geschlechter in Länder- wie Sektorpapieren meist hinter einer scheinbaren „Geschlechtsneutralität“ des Anliegens (Straßenbau, Wirtschaftsförderung) oder hinter einem Zielgruppenansatz, der Frauen in ihren stereotypen Geschlechterrollen anspricht (reproduktive Gesundheit). Weitere Anstrengungen sind nötig, Empowerment- und Gender-Mainstreaming-Maßnahmen tatsächlich in allen Politikfeldern, insbesondere in den Berei-

referats in das Referat 211 für „*Governance*, Demokratie, Frauen- und Menschenrechte“ als wichtiges politisches Signal zu werten. Eine Zuordnung zum Referat für „Armutsbekämpfung und soziale Entwicklung“ hingegen hätte die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern auf diesen zwar gravierenden, aber nicht alleinigen Aspekt globaler gesellschaftlicher Ungleichheit reduziert.

chen Finanzierung von Entwicklung, Welthandel und Umwelt, umzusetzen. Um den Anspruch, eine kohärente, d.h. sozial und geschlechtergerechte Politik zu verfolgen, auch umsetzen und überprüfen zu können, sind neben Analysen zur Geschlechterproblematik in den Partnerländern vor allem auch Evaluierungen der vom BMZ durchgeführten Programme notwendig. Vor dem Hintergrund einer komplexen Armutsdefinition, die sich nicht nur auf die Befriedigung von Basisbedürfnissen bezieht, sondern auch schwer messbare gesellschaftliche Prozesse eines Empowerments der Armen berücksichtigt, ist ein fortlaufendes Monitoring der Aktivitäten notwendig. Das setzt jedoch eine aktualisierte Bestandsaufnahme der gender-relevanten Maßnahmen voraus. Erst diese kann Auskunft darüber geben, welche armutsreduzierende Wirkung beispielsweise Maßnahmen zur Gewaltprävention haben.¹⁰⁵

4.4 Die Weltbank: „Engendering Development“

Im Vordergrund des folgenden Abschnitts stehen die Gender-Konzepte der bedeutendsten Institution globaler Entwicklungspolitik, der Weltbank. Gegenüber den Politikleitlinien der bilateralen Geber, aber auch im Vergleich zu anderen Geberzusammenschlüssen (s. die Abschnitte 4.1 – 4.3), haben die Programme der Weltbankgruppe im Themenfeld der sozialen Entwicklung in den vergangenen Jahren die auffälligsten Veränderungen erfahren.¹⁰⁶ Insbesondere seit der Amtsübernahme

durch Präsident Wolfensohn im Jahre 1995 wurden verschiedene Initiativen auf den Weg gebracht, die zum Erreichen des Ziels effektiver Armutsbekämpfung durch institutionelle Reformen beitragen sollten.¹⁰⁷ Dabei markiert der 1999 von Wolfensohn vorgestellte umfassende Entwicklungsrahmen, das *Comprehensive Development Framework* (CDF), eine konzeptionelle Neuorientierung der Weltbank. Institutionenbildung und Effektivität von Regierungen sollten fortan zentrale Elemente der Armutsbekämpfung sein.¹⁰⁸ Die unter Einfluss des Weltsozialgipfels in Kopenhagen eingeläuteten Reformbestrebungen des Post-Washington-Konsens mündeten schließlich in dem Konzept der nationalen Armutsstrategiepapiere für den Schuldenerlass (PRSP), das Weltbank und IWF nach der Erweiterung der Entschuldungsinitiative auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1997 beschlossen hatten. Hier wurden die zentralen Prinzipien der nationalen Verantwortung (*ownership*) und der breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung nachhaltiger Armutsbekämpfungsstrategien in einem neuen multilateralen Steuerungsinstrument gebündelt (s. Kapitel 5). Der folgende Abschnitt untersucht, inwieweit Gender-Fragen Eingang in die Untersuchung und in die neuen Ansätze gefunden haben.

meinen auf die Finanzierungs- und Kreditvergabepolitik der IBRD und der IDA. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen die Konzepte, der Policy- und Forschungsabteilungen der Weltbankgruppe, nicht jedoch deren Umsetzung in Länderstrategien und in Projekten.

105 Mit der Serienevaluierung zur Zielgruppendifferenzierung ausgewählter Maßnahmen in drei Ländern liegt bislang nur eine Auswertung von gender-orientierten Maßnahmen deutscher EZ vor (BMZ, 2000b).

106 Die Weltbankgruppe umfasst fünf Organisationen: die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, (IBRD), die Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), die Internationale Finanz-Corporation (IFC), die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) sowie das Internationale Zentrum für die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten (ICSID). Der hier gegebene Rahmen lässt keine detaillierte Darstellung der einzelnen Organisationen und ihrer Programme zu. Kritische Analysen von Entwicklungs- und Gender-Expert(inn)en, die hier verarbeitet wurden, beziehen sich jedoch im Allge-

107 Mitte der 1990er Jahre war die Weltbank in eine Legitimationskrise geraten, die Wolfensohn durch jährlich neue Schwerpunktsetzungen seiner Reformbestrebungen zu lösen versuchte. 1996 sollte der *Strategic Compact* durch eine höhere Effizienz der Programme sowohl Kostensenkungen als auch eine Konzentration auf soziale Belange erzielen. Die *Partnership Initiative* von 1997 begründete den Neo-Institutionalismus, der die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess betonte und das Weltbank-Konzept der „guten Regierungsführung“ (*good governance*) bekräftigte. 1998 wurden mit dem Konzept der *Knowledge Bank* die Grundlagen der heutzutage stark ausgeweiteten Forschungstätigkeiten und der Kapazitätenbildung innerhalb der Bank und ihrer Arbeitsbereiche gelegt. Vgl. Schneider (2002).

108 Vgl. Wolfensohn (1999).

Weltentwicklungsberichte: 1990 - 2000

Der Weltentwicklungsbericht (*World Development Report*, WDR) von 1990 zeugte erstmalig davon, dass die Weltbank von ihrer Politik der 80er Jahre und der Prämisse einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz Abstand nahm. Breitenwirksame und arbeitsintensive Möglichkeiten der Einkommensschaffung sowie soziale Investitionen in Basisgesundheit und Grundbildung sollten das armenorientierte Wachstum in den Entwicklungsländern fördern.¹⁰⁹ Der Weltentwicklungsbericht 2000/2001 der Weltbank stand wiederum im Zeichen einer breitenwirksamen Armutsbekämpfung, spiegelte jedoch ein differenziertes Armutsverständnis: Armut wird nunmehr in den Dimensionen der fehlenden Möglichkeiten (*opportunities*), der mangelnden Sicherheit (*security*) und des unzureichenden Empowerments gesehen.¹¹⁰

Darüber hinaus präsentiert er eine komplexere Sichtweise der Geschlechterfrage: Ausmaß und institutioneller Charakter der geschlechtsspezifischen Ungleichheit werden betont und anhand diskriminierender Verwandtschaftsregeln, ausgrenzender Gemeindegefüge und lokal verankerter Traditionen sowie ungleicher Rechts- und Politiksysteme auf nationaler Ebene geschildert. Kritisiert werden insbesondere Gewohnheits- und Erbrechte, die einen gleichen Zugang und gleiche Kontrollmöglichkeiten über Ressourcen verhindern und die persönliche Autonomie von Frauen drastisch beschränken.¹¹¹ Im Rahmen der von der Weltbank anerkannten Schlüsseldimensionen der Armutsbekämpfung, *empowerment*, *opportunity* und *security*, erhält der Abbau geschlechtlicher Ungleichheit einen hohen Stellenwert, und es ist nicht

mehr von der Hand zu weisen, dass nicht ökonomische Dimensionen von Armut und Ungleichheit in die politische Analyse der Weltbank Eingang gefunden haben. Ein Bericht der Weltbank, der für die UN-Sondergeneralversammlung Peking+5 vorbereitet wurde, bestätigt, dass das erweiterte Armutsverständnis und die Verpflichtung zum Gender Mainstreaming miteinander verknüpft sind:

*Recently the Bank has renewed its focus on poverty reduction as its primary mission and adopted a broad definition of poverty that includes empowerment, opportunity, and security as well as income as necessary to the fight to end poverty. These changes have set the stage for the Bank to sharpen its focus on gender equality.*¹¹²

Strittig ist hingegen, ob Geschlechtergleichheit – wie die Rhetorik des WDR 2000/2001 vermuten lässt – wiederum als Vorbedingung für Wirtschaftswachstum und erhöhte Produktivität verstanden und instrumentalisiert wird oder als eigenständiges Entwicklungsziel gilt.¹¹³

109 Vgl. Weltbank (1990).

110 Weltbank (2001a), S. 37.

111 Bei dieser Lesart des WDR besteht jedoch die Gefahr, dass Geschlechterungleichheit auf soziale und kulturelle Diskriminierung auf der Mikroebene reduziert wird: „Das Ausmaß geschlechtsbedingter Ungleichheit und die Art und Weise, wie sie sich äußert, variieren von Gesellschaft zu Gesellschaft. In welcher Art und Weise sich diese Ungleichheit äußert, wird in erheblichem Maße durch Verwandtschaftsregeln bestimmt“. Vgl. Weltbank (2001a), S. 144 ff.

112 Weltbank (2000), S. 2.

113 „Rechtliche, institutionelle und politische Reformen zur Beseitigung der Diskriminierung und Förderung der Geschlechtergleichheit sind der Entwicklung und der Verringerung der Armut förderlich und für die Förderung der Menschenrechte und des Wohlergehens von innerem Wert“ (Weltbank, 2001a), S. 149.

„Voices of the poor“

Um den „Stimmen der Armen“ Gehör zu verschaffen, so die Absichtsdeklaration, waren im Vorfeld des Jahresberichtes seit Mitte der 90er Jahre in 47 Entwicklungs- und Transformationsländern partizipative Armutsanalysen (*Participatory Poverty Assessments*, PPA) durchgeführt worden. Auf der Grundlage von qualitativen Interviews, in die ca. 60.000 Arme einbezogen waren, dokumentiert der dreibändige Ergebnisbericht die multiplen, d.h. sozialen, persönlichen und psychologischen, Dimensionen von Armut aus der Sicht der Betroffenen. Die Interviews belegen, dass die Existenzform Armut als Stigmatisierung und Marginalisierung erlebt wird und von Gefühlen der Macht- und Hoffnungslosigkeit gekennzeichnet ist.¹¹⁴

In „Voices of the poor“ werden die unterschiedlichen Auswirkungen von Armut auf Männer und

sen allzu oft unterbeleuchteten Zusammenhängen von Armut und Gewalt (als Ausdruck männlicher Frustration), wirtschaftlicher Not und Traditionen wird nicht nur die Betroffenheit von Frauen ins Visier genommen, sondern auch der geringe Handlungsspielraum von Männern sowie deren Festhalten an traditionellen Rollen und stereotypen Rollenverteilungen. Beide Verhaltensweisen verstärken die konfliktträchtige Hierarchie zwischen den Geschlechtern und die nicht ökonomische Dimension von Armut in marginalisierten Haushalten (s. Kasten 7).

Zusammenfassend betrachtet kommt der Studie „Voices of the poor“ das Verdienst zu, geschlechtsspezifische Sichtweisen auf Armut differenziert zu referieren. Sie erkennt an, dass die Disparität zwischen Männern und Frauen struktureller Natur ist und auf einem ungleichen Zugang zu natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen

Kasten 7: Geschlechterverhältnisse in der Weltbankstudie „Voices of the poor“	
<p>„Mit wenigen Ausnahmen haben die weitreichenden ökonomischen, sozialen und politischen Umstrukturierungen den Armen keine größeren wirtschaftlichen Chancen eröffnet. (...) Der Haushalt ist die zentrale Einheit der Gesellschaft, wo Individuen kooperieren und um Ressourcen konkurrieren. In ihm herrscht tiefe Verunsicherung an den Geschlechterrollen (<i>gender anxiety</i>). (...) In vielen Teilen der Welt haben die Männer unter zunehmendem ökonomischen Druck ihre traditionellen Einkommensquellen verloren und sind die Frauen gezwungen, zusätzliche Einkommen schaffende Verpflichtungen zu übernehmen und dabei weiterhin ihren häuslichen Aufgaben nachzukommen. Diese Veränderungen berühren in armen Haushalten zentrale Werte der Geschlechteridentitäten, des Machtverhältnisses zwischen den Geschlechtern und der Geschlechterbeziehungen (...). Werte und Beziehungen zerbrechen, sind belastet und in Frage gestellt, werden in aller Stille, unter Schmerzen und Gewalt neu verhandelt. Umso erstaunlicher ist, als wie zählebig sich – trotz der weitreichenden Veränderungen in den Geschlechterrollen – die überkommenen Geschlechternormen erweisen, und Familien in heftige Konflikte stoßen, wie den häufig widersprüchlichen Anforderungen nachzukommen ist (175). Männer werden von Brotverdienern zur Belastung. Wo die Rolle der Männer unmittelbar an ihr Einkommen schaffendes Potenzial gebunden ist, wird jede Bedrohung dieses Potenzials zur Bedrohung ihrer Identität und wirkt sich auf die Geschlechterbeziehungen aus (182). Die gesellschaftlichen Normen unterstützen weiterhin die Autorität der Männer, ja ihr Recht, Frauen zu schlagen, und die gesellschaftlichen Normen gebieten es den Frauen noch immer, ihr Leid schweigend zu ertragen. Während manche Haushalte es schaffen, intakt zu überleben, zerbrechen viele unter der Last der sozialen, politischen und ökonomischen Verwerfungen (269). Immer wieder zeigt es sich, dass Frauen zur Überlebenseicherung ihrer Kinder bereitwillig Jobs annehmen, die Männer als unter ihrer Würde betrachten. (184) Folglich hat sich die Gesamtarbeitsbelastung von Frauen im Verhältnis zu Männern erhöht, was wiederum von unmittelbarer Auswirkung auf ihre Kinder ist (187)“.^a</p>	
a	Das Zitat ist der auszugsweisen Übersetzung von Braunnühl entnommen (2002, S. 27). Die Ziffern in Klammern verweisen auf die Textstellen im Original (Narayan et al., 1999, S. 175 ff.).

Frauen, vor allem mit Blick auf kulturelle Normen und traditionelle geschlechtsspezifische Rollenmuster und -erwartungen, die geschlechtsspezifische Ungleichheit festschreiben, erfasst. Bei die-

(Land, Kapital, Einkommen, Gesundheitsversorgung, Bildung und Wissen) beruht. Dabei bezieht sich der Bericht auf eine Reihe von globalen Faktoren, die geschlechtsspezifisch armutsverursachend bzw. -vertiefend wirken. Dazu gehört u.a. die Tatsache, dass Vorstellungen von (männlicher) Vorherrschaft und (weiblicher) Unterord-

114 Vgl. Narayan et. al (1999).

nung in allen gesellschaftlichen Sphären und auf den unterschiedlichen Ebenen (Haushalt, Gemeinde, in der Rechtssprechung) präsent sind. Ebenso wichtig ist die Beobachtung, dass soziale Netzwerke von Frauen eine überlebenssichernde Funktion im Alltag erfüllen. Demgegenüber verfügen die lokalen Netzwerke von Männern über ein größeres soziales Kapital, da sie auf Prozesse gesellschaftlicher Gestaltung und Entscheidung ausgerichtet sind. Gleichwohl fehlt eine Reihe zentraler, meist nicht ökonomischer, Aspekte weiblicher Armut, wie eine Untersuchung des schwedischen Außenministeriums herausstellt¹¹⁵: Statistiken zur Müttersterblichkeit, die infolge mangelnder Gesundheitsversorgung zunimmt (ca. 500.000 Fälle jährlich), stellen nur die Spitze des Eisbergs dar. Schwerwiegende gesundheitliche Probleme der Überlebenden werden jedoch nicht erfasst. Trotz des immer wieder herausgestellten Zusammenhangs von ökonomischer Marginalisierung und wachsender Gewalt gegen Frauen fehlt jeglicher Verweis darauf, dass jährlich ca. 130 Millionen Mädchen und junge Frauen weltweit von Genitalverstümmelungen betroffen sind. Weiterhin werden essentielle ökonomische Faktoren, wie z.B. die Folgen der Privatisierung öffentlicher Güter für Frauen und deren unzureichende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf gesellschaftliche Entscheidungsprozesse, in der Darstellung geschlechtsspezifischer Armutsfragen vernachlässigt. Auch die in den Schlussfolgerungen der Erhebung entwickelten Strategievorschläge für eine offensive armenorientierte Empowerment-Politik der Regierungen armer und reicher Länder sind geschlechtsneutral verfasst.¹¹⁶ Insbesondere die Strategien, die auf Politik- und Rechtsreformen zur Sicherung langfristiger Lebensumstände (*livelihoods*) durch Stärkung der Fähigkeiten der Armen abzielen, enthalten keine geschlechtsspezifischen Lösungsansätze.¹¹⁷

115 Vgl. Johnsson-Latham (2002), S. 4 f.

116 Narayan / Petesch (2002), S. 487 ff.

117 Ebenda; vgl. auch Johnsson-Latham (2002), S. 6.

„*Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*“

Der 2001 veröffentlichte Forschungsbericht „*Engendering Development*“ dokumentiert die verschiedenen Dimensionen geschlechtsspezifischer Ungleichheit nicht nur in Bezug auf soziale und lokale Institutionen, sondern vor allem auch hinsichtlich ökonomischer Strukturen auf nationaler und internationaler Ebene. Unter Bezugnahme auf ausgewiesene feministische Analysen zur Haushaltsökonomie, die den hohen Anteil unbezahlter weiblicher Reproduktionsarbeit verdeutlichen, sowie auf Analysen des Marktes unter Globalisierungseinflüssen, weist die Untersuchung deutlich auf die geschlechtsspezifische Segregation des Arbeitsmarktes und das hierarchische Gefälle zwischen formellen und informellen Sektoren und den dort Beschäftigten hin.

Zwar liefert die Weltbank-Studie keine neuen Erkenntnisse, wenn sie festhält, dass Frauen überwiegend im informellen Sektor vertreten sind und, anders als Männer, vorrangig durch unsichere, prekäre und niedrigst entlohnte Arbeiten ihr Überleben sichern müssen. Weltweit führt dies zu einer Lohndifferenz von 20 bis 30 %.¹¹⁸ Neu ist jedoch, dass in einer Veröffentlichung der Weltbank die fortgesetzte ökonomische Diskriminierung von Frauen auf dem Weltmarkt in enge Relation zu vorherrschenden sozialen Werten, kulturellen Vorurteilen und fehlenden Rechten gesetzt wird. Die Studie analysiert darüber hinaus die Auswirkungen von Globalisierungsprozessen, deren Marktexpansion für junge Frauen auch Chancen auf (besser) bezahlte Lohnarbeit eröffnen¹¹⁹. Kri-

118 Weltbank (2001b), S. 54 f.; vgl. auch Schlussbericht der Enquete-Kommission (2002) und Kap. 2.

119 Die Weltbank-Studie vermeidet an dieser Stelle den in den 90er Jahren geprägten Begriff der Feminisierung der Arbeit (*feminization of labor*), der die Zunahme weiblicher Lohnarbeit in der weiterverarbeitenden, exportorientierten Industrie, insbesondere der Elektronik- und Textilbranche, meint. Die vielfach mit einer Migration in die Städte verbundene Arbeit wird – trotz der oft prekären Arbeitsbedingungen – von vielen jungen Frauen als Erweiterung ihrer Handlungsspielräume begriffen. Für eine vertiefende Diskussion vgl. insbesondere die empi-

tisch wird diskutiert, ob und inwiefern der freie Wettbewerb geeignet ist, geschlechtsspezifische Diskriminierung zu reduzieren.¹²⁰ Gegenüber früheren Analysen der Weltbank wird in dieser Studie versucht, eine Verbindung zwischen breitenorientierten Strategien wirtschaftlichen Wachstums von Weltbank und IWF mit den Rechtsansätzen einer menschlichen Entwicklung von UNDP zu verbinden.¹²¹ Die allenthalben gegenüber dem Staat erhobene Forderung, gleiche Rechte zu stärken und nicht diskriminierende Rechtssysteme zu etablieren, wird auch hier erhoben. Die an sich richtige Forderung, bürgerliche und politische Rechte zu verwirklichen, ist jedoch unzureichend, wenn wirtschaftliche und soziale Rechte nicht eingeschlossen werden.¹²²

Zusammenfassend verdeutlicht die datenreiche Studie „*Engendering Development*“ die Bemühungen der Weltbank, durch ausgewiesene Forschungsarbeiten ein Fundament für eine umfassendere und letztendlich effektivere Geschlechterpolitik zu legen. Sie soll ein Umdenken der Bank dahingehend signalisieren, dass nicht mehr nur ökonomische Effizienz und die Investition in Humankapital Ziel ihrer Finanzierungsprogramme seien. Doch ist fraglich, welchen Einfluss die Empfehlungen aus der Forschungsabteilung auf den politischen Willen in der Weltbankgruppe geltend machen können.

„*Integrating gender into the Worldbank's work: A strategy for action*“

Neben der Studie „*Engendering Development*“, werten Gender-Expert(inn)en aus den Institutionen die Verabschiedung der neuen Gender-Mainstreaming-Strategie als markanten Fortschritt in der Gender-Politik der Weltbank.¹²³ Die Anfang 2002 veröffentlichte Strategie zur Operationalisierung des neuen Konzeptes besteht aus zwei Elementen: Zum einen soll Gender Mainstreaming in den Organisationen der Weltbankgruppe durch Fortbildungen und Gender-Training von Mitarbeiter(inne)n der Bank verankert werden. Zum anderen werden in Zusammenarbeit mit den Partnerländern gender-orientierte Länderanalysen (*Country Gender Assessments*) erstellt, die in Absprache mit der jeweiligen Regierung eines Partnerlandes zur Entwicklung und Umsetzung gender-sensitiver Maßnahmen führen sollen.¹²⁴

Die Auswirkungen ökonomischer Armut (hier verstanden als fehlende Chancen, an den Prozessen wirtschaftlicher Globalisierung teilzuhaben) werden in Ansprüche an die weltbankeigenen Programme übersetzt. Vor allem methodisch und auf der Ebene der Instrumente (*tools*) wurde der entwicklungspolitische Gender-Ansatz verankert. Geschlechtsspezifische Interessen sollen durch partizipative (ex-ante) Methoden der Planung sowie durch eine laufende Wirkungsbeobachtung berücksichtigt werden. Dass sich dadurch unter Umständen ein bereits skizziertes Vorhaben verändert, wird in Kauf genommen.¹²⁵

rische Studie über Bangladeschische Textilarbeiterinnen von Dannecker (2002).

120 Deshalb sollte die regulierende Rolle des Staates gestärkt werden: „*Competitive markets may not be the best way to eliminate gender discrimination, so government has a role to play in regulating markets and in providing critical economic infrastructure*“, Weltbank (2001b), S. 196.

121 Umso erstaunlicher ist es deshalb, dass die Studie versucht, entgegen begründeter Kritiken, einen positiven Wirkungszusammenhang zwischen Strukturanpassungsmaßnahmen und der Verbesserung der Situation von Frauen herzustellen. Vgl. Weltbank (2001b), S. 212 ff.

122 „*It stresses civil and political rights (and their negative 'freedom from') rather than economic and social rights (and their positive 'freedom to')*“, Kabeer (2003), S. 18.

123 Weltbank (2002a); vgl. <http://www.worldbank.org/gender>.

124 „The strategy basically says that, in a given borrower country, the Bank's Country Director has the responsibility to use the assessment in dialogue with government in order to come up with a country-specific set of actions. The strategy also stipulates that, if the country gender assessment identifies certain sectors as having particularly important gender issues, then Bank lending in that sector should be done in a gender-responsive manner“ (Interview mit Karen Mason, a.A.o.).

125 „A gender-inclusive approach will change the kinds of projects which are financed“. Vgl. Bamberger (2000).

Entsprechend ihrer Reformansätze und der Modifizierung des neoliberalen Ansatzes der Struktur- anpassung, aber auch unter dem Einfluss internationaler Diskussionen im Rahmen der UN-Konferenzen in Peking und Kopenhagen haben sich seit Mitte der 90er Jahre die auf Gender-Fragen bezogenen Konzepte der Weltbank von einem WID- zu einem Mainstreaming-Ansatz verändert. Unterstützt wurde dies durch die strukturelle Reorganisation und Aufwertung der für Gender zuständigen Einheit.

Eine andere, weniger grundsätzliche Kritik an der Gender-Politik der Weltbank stellt heraus, dass es in der konkreten Umsetzung weiterhin um die Förderung von Frauen als Zielgruppe gehe. So habe die Bank zwar seit der UN-Weltfrauenkonferenz 5,3 Mrd. US \$ zur Förderung der (Primar-)Schulbildung von Mädchen und der Gesundheitsversorgung von Frauen und ihren Kindern zur Verfügung gestellt, doch werden diese Programme eher als statische Fortsetzung bisheriger WID-Maßnahmen gesehen, die weder auf der Mikroebene noch auf der Ebene gesellschaftlicher Institutionen Rollenverständnis, Rollenzuschreibungen und Machtverhältnisse verändern. Sie sind geprägt von einem entwicklungspolitischen Interventionismus, der sich weder an den Partnern orientiert noch sie beteiligt.¹²⁶

Doch müssen wohlklingende Konzepte an der Politik ihrer Umsetzung und ihren Wirkungen in der Praxis überprüft werden. Diese bislang nicht eingelöste Überprüfung betrifft in erster Linie die makroökonomische Politik der Kreditvergabe und Struktur- anpassungsmaßnahmen, die nicht hinreichend auf ihre geschlechtsspezifischen Auswirkungen untersucht werden. Eine Politik des Gender Mainstreaming wird grundsätzlich unterhöhlt, wenn zeitgleich eine Politik zur Förderung neuer transnationaler Märkte unterstützt wird, die insbesondere arme Gruppen ausschließt. Gender-Fragen werden in der Weltbank – so die Kritik – nur innerhalb des gegebenen Entwicklungspara-

digmas von Globalisierung und ökonomischen Strukturreformen analysiert.¹²⁷

5 Gender und nationale Armutsbekämpfungsstrategien (PRSPs)

Auf dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel von 1999 wurde die erweiterte Schuldeninitiative HIPC II (*Heavily Indebted Poor Countries*) verabschiedet, die auf eine Reduzierung des Schuldenstandes der hoch verschuldeten ärmsten Entwicklungsländer um mindestens zwei Drittel abzielt. Um sicherzustellen, dass die durch den Schuldenerlass frei werdenden Mittel auch tatsächlich der Armutsbekämpfung in den jeweiligen Ländern zugute kommen, entwickelten Weltbank und IWF das Konzept der nationalen Armutsstrategiepapiere (PRSPs). Ausgedehnt auf mittlerweile ca. 70 arme und ärmere Länder, die sich für die günstigen Kredite der Weltbank-Tochter IDA qualifiziert haben, ist die Erstellung von PRSPs eine Grundvoraussetzung für den Schuldenerlass und alle zukünftig gewährten konzessionären Kredite der multilateralen Geber.

Seit Beginn des in verschiedene Phasen eingeteilten Prozesses steht die Wirksamkeit des PRSP-Ansatzes auf dem Prüfstand der beteiligten Akteursgruppen. Allgemein wird anerkannt, dass es sich bei der Reformoffensive um eine strategische Neuorientierung der Bretton-Woods-Institutionen handelt, bei der sich der IWF erstmalig in seiner Geschichte zum übergeordneten Ziel der Armutsbekämpfung bekannt hat.¹²⁸ Die Weltbank knüpft an die bereits in den 90er Jahren eingeleitete Ausweitung ihres Mandats auf nicht ökonomische Bereiche an (vgl. 4.4), indem sie die Prinzipien der nationalen Eigenverantwortung (*ownership*) und der Partizipation von Zivilgesellschaft an die Kreditvergabe bindet. Doch gerade diese *weichen* Kernelemente des PRSP-Ansatzes werden in der

126 „The Bank seems to have done very well in girls education because it didn't threaten anyone“, Zitat eines Bankmitarbeiters, zitiert in: Long, 2003, S. 5.

127 Long (2003), S. 9.

128 Eberlei/Siebold (2002), S. 5.

internationalen Debatte, insbesondere von zivilgesellschaftlichen Kräften, auf ihre Umsetzungserfolge hin überprüft. Kritisch hinterfragt wird sowohl von beteiligten Akteur(inn)en als auch von Beobachter(inne)n, inwieweit Konzept und Strukturen der Umsetzung geeignet sind, den Anspruch zu erfüllen, mit national gesteuerten Armutsbekämpfungsprogrammen zur Demokratieförderung in den Entwicklungsländern beizutragen. Unter Berücksichtigung von ausgewählten Querschnittstudien soll dies im Folgenden in Hinblick auf die Berücksichtigung einer Geschlechterperspektive im PRSP geschehen. An die Sekundäranalyse schließt sich eine zusammenfassende Auswertung zweier exemplarischer Fallstudien an, die im Rahmen des hier dokumentierten Forschungsvorhabens in Ghana und Kenia durchgeführt worden sind.

5.1 Die Kernprinzipien der HIPC-Initiative und der Stellenwert von Querschnittsaufgaben

PRSPs sind länderspezifische Armutsstrategien, die makroökonomische Strukturreformen, wie die Stabilisierung der Finanzpolitik und die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien, mit sozialpolitischen Maßnahmen der Armutsbekämpfung (bspw. Förderung der Grundbildung und Beschäftigung) verbinden. Dabei sollen die Papiere im Sinne eines klassischen *Policy*-Zyklus nicht nur einmalig erarbeitet, sondern in einen langfristigen und kontinuierlichen politischen Diskussionsprozess überführt werden, der aus den Phasen Analyse der Armutssituation, Umsetzung, Überprüfung (Monitoring und Evaluierung) und Neuformulierung der Strategie besteht. Alle drei Jahre sollen die beteiligten Länder ein neues PRSP vorlegen.

Ein neues und zentrales Element der Weltbank-Initiative ist die Anforderung an PRSPs, dass sie in einem umfassenden partizipativen Prozess entstehen sollen, der eine breite Beteiligung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteur(inne)n und der Betroffenen ermöglicht. Dahinter steht die Zielvorstellung, die Eigenverantwortung der Regierungen (*ownership*) zu stärken. Doch erst eine breite Akzeptanz stellt *country ownership* her und

führt zu einer höheren Wirksamkeit der entwickelten Maßnahmen.

Auf den Prinzipien des CDF beruhend, sollen PRSPs folgende Elemente enthalten:

- eine umfassende Armutsanalyse, die sowohl absolute Zahlen als auch innergesellschaftliche Differenzierungen berücksichtigt;
- eine klare Prioritätenliste geplanter wirtschaftlicher Strukturreformen und armutsorientierter Sozialprogramme;
- eine Beschreibung des partizipativen Prozesses, der zur Erstellung des PRSP geführt hat sowie
- adäquate Zielvorgaben und Indikatoren für einen transparenten Umsetzungs- und Überprüfungsprozess.¹²⁹

Auf die notwendige Berücksichtigung von Querschnittsthemen, wie gute Regierungsführung (*good governance*), kommunale Entwicklung und Dezentralisierung, Umwelt, HIV-AIDS, weist die Weltbank in einem umfangreichen PRSP-Handbuch hin. Darin wird der Integration von Gender in einem eigenen Kapitel Nachdruck verliehen. Ausführliche Leitlinien zur Berücksichtigung von Gender-Aspekten in *jeder* Phase des Entstehungsprozesses und in *allen* Bereichen eines PRSP sollen sicherstellen, dass Geschlechtergleichheit in und durch Armutsbekämpfungsstrategien gefördert wird.¹³⁰

129 Vgl. die Website der Weltbank <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>), die eine beträchtliche Anzahl von ein- und fortführenden Dokumenten und Übersichten zu PRSP bereit hält. Vgl. auch die Einführung in VENRO (2003), S. 4 f.

130 Vgl. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcetoctoc.htm>. Das Gender-Kapitel des Handbuchs (Bamberger et al, 2001) gehört zu den am häufigsten heruntergeladenen Dokumenten der PRSP-Website der Weltbank. Es wird jedoch – wie das Handbuch insgesamt – von den beteiligten Akteur(inn)en im Prozess als zu technokratisch und wenig handhabbar bewertet. Eine schon vor dem *Review*-Prozess in 2002 angekündigte Überarbeitung durch die Weltbank blieb bislang aus.

Alle diese Prinzipien haben zu hohen Erwartungen sowohl an die demokratiefördernde Wirkung im Entstehungsprozess als auch an die armutsreduzierenden Effekte des neuen Planungs- und Steuerungsinstrumentes geführt. Im nunmehr vierten Jahr nach seiner Einführung liegen 20 Full-PRSPs und 45 Interim-PRSPs vor; der nominale Schuldenerlass der sechs Länder, die den so genannten *Completion Point* erreicht haben, wird mit 13,34 Mrd. US\$ beziffert.¹³¹

Wichtige Forderungen kritischer zivilgesellschaftlicher Gruppen, die sich – trotz erheblicher Skepsis – im Prozess ihres Landes engagiert haben, finden letztendlich ebenso wenig Eingang in die endgültigen Papiere wie alternative Visionen oder neue Entwicklungsparadigmen. Obwohl der selbst von Kritikern als „Reformoffensive“ gekennzeichnete Ansatz als (rhetorisches) Eingeständnis des Scheiterns der Strukturanpassungsprogramme angesehen werden kann, ist wirtschaftliches Wachstum, des-

Kasten 8: Neun Schritte, um Gender angemessen in PRSPs zu integrieren^a

1. Sicherstellen, dass Gender in den vier Armutsdimensionen (*opportunities, capabilities, security, empowerment*) angesprochen wurde;
2. Dokumentieren, wie die geschlechtsspezifischen Erfahrungen mit Armut in den vier Dimensionen sind;
3. Geschlechtsspezifische Auswertung der Daten, die in den länderspezifischen Armutsanalysen erhoben wurden;
4. Herausstellen, welche politischen Schlussfolgerungen die länderspezifische Gender-Analyse impliziert;
5. Prioritäten für das PRSP setzen;
6. Integrieren geschlechtersensibler Prioritäten in den Politikrahmen und die Schwerpunktmaßnahmen im PRSP;
7. Integrieren einer Gender-Dimension in das Monitoring-System;
8. Integrieren einer Gender-Dimension in die Evaluierungsstrategie des PRSP; Anwenden geschlechtsspezifischer Wirkungsmonitoring-Verfahren;
9. Bilden institutioneller Kapazitäten für gender-sensibles Monitoring und Evaluieren.

a Aus einer Handreichung der Weltbank zu PRSP (2002), zitiert in: Vylter (2003), S. 14.

Dennoch wurden die vorliegenden Ergebnisse berechtigterweise einer grundlegenden Kritik unterzogen, und auch die wiederholte Kennzeichnung des Instruments als „*work in process*“ kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich bislang kein Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungs- und Finanzpolitik abzeichnet. Im Zentrum der Kritik steht die Umsetzung des *Ownership*-Prinzips und die unzureichende Partizipation der Zivilgesellschaft: Vertreter(innen) aus der jeweiligen Zivilgesellschaft eines HIPC-Landes sowie von internationalen NRO bemängeln, dass viele Regierungen nicht staatliche Akteursgruppen lediglich pro forma beteiligen, um die Auflage zu erfüllen. In vielen PRS-Prozessen erschöpft sich Partizipation in allgemein gehaltenen Konsultationsverfahren, in denen die zentralen Fragen makroökonomischer Politik ausgeklammert bleiben.

sen Verteilungseffekte nur vereinzelt und ansatzweise analysiert werden, das wichtigste Element der PRSP zur Armutsreduzierung, und die sozialpolitischen Strategien reichen qualitativ kaum über eine Ansammlung von Abfederungsmaßnahmen hinaus. Das zum zentralen Schlagwort einer makroökonomischen Umorientierung avancierte armenorientierte Wachstum (*pro-poor-growth*) hat bis heute keine Konkretisierung erfahren.¹³²

131 20 weitere Länder gelten als potenzielle PRSP-Länder. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies>.

132 Im Rahmen der vorliegenden Studie ist es nicht möglich, diese wichtige Auseinandersetzung um die tatsächlichen inhaltlichen Neuerungen und armutsreduzierenden Effekte von PRSP zu vertiefen. Verwiesen sei hier auf die Erörterungen anhand von Fallstudien bei Eberlei/Siebold (2002), Walther (2002).

Vor allem zivilgesellschaftliche Vertreter(innen) und entwicklungspolitische Expert(inn)en haben darüber hinaus die Vereinheitlichung der Endprodukte kritisiert. Generell fanden länderspezifische Schwerpunkte kaum Eingang in das PRSP eines Landes, und sowohl der Zeitdruck als auch der Zwang zur Auflagenerfüllung haben dazu geführt, dass sich die Papiere in Aufbau und Inhalten sehr ähneln. Neben dem in diesem Zusammenhang immer wieder hervorgehobenen grundlegenden Widerspruch zwischen der deklarierten *ownership* der Entwicklungsländer („*the country in the driver's seat*“) und der realen Dominanz der bi- und multilateralen Geberinstitutionen (*donorship*), zeichnet sich eine weitere problematische Gemeinsamkeit ab: die mangelnde bzw. unzureichende Berücksichtigung von Fragen sozialer Ungleichheit, insbesondere der ungleichen Geschlechterverhältnisse.

5.2 Zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Ergebnisse von Querschnittsanalysen

Die Analyse neuerer Geberkonzepte zu Armutsbekämpfungsstrategien spiegelt deren Hinwen-

Interim-PRSPs und zehn Full-PRSPs¹³³ verdeutlichen zwar einen Qualitätsunterschied zwischen den ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellten, vorläufigen Interim-PRSPs und den endgültigen Versionen der Full-PRSP. Doch schneiden auch Full-PRSPs in den Bereichen Armutsanalyse, Maßnahmen, Monitoring und Konsultationsprozess (Partizipation) nur schwach ab:

In der Studie der Weltbank wurde die Gender-Frage als „behandelt“ eingestuft, wenn „etwas mehr als die bloße Erwähnung von Gender und Gender-Fragen in den jeweiligen Abschnitt einbezogen wurde“.¹³⁴ Die Gender-Frage ist demnach nicht „behandelt“, wenn allein der Tatbestand der Benachteiligung von Frauen in Bildung, auf dem Arbeitsmarkt, in der demokratischen Mitbestimmung erwähnt wird oder lediglich ein Verweis auf die Notwendigkeit, Gender in die Strategieentwicklung mit einzubeziehen, erfolgt. Die quantitative Querschnittsanalyse ergab ein mageres Ergebnis: sowohl die Mittelwerte aller Bestandteile in den untersuchten Interim- und Full-PRSPs (jeweils horizontal) als auch die Mittelwerte einer jeden Kategorie von Interim- und Full-PRSPs zusammen genommen (jeweils vertikal), wiesen Werte unter eins auf. Gender-Aspekte wurden

Tabelle 2: Durchschnittswerte der Berücksichtigung von Gender-Aspekten in den zentralen Bestandteilen von Interim-PRSPs and Full-PRSPs ^a		
Bestandteil	I-PRSPs	PRSPs
Armutsanalyse	0,5	0,8
Maßnahmen	0,5	0,8
Monitoring	0,2	0,5
Konsultationsprozess	0,5	1,3

a Die zentralen Bereiche der Strategiepapiere wurden quantitativ ausgewertet: 0 = keine Erwähnung von Gender-Fragen, 1 = kurze Erwähnung von Genderfragen, 2 = Erläuterungen von Genderfragen gegeben. Die Zehn zum Zeitpunkt der Untersuchung vom Board akzeptierten Full-PRSP waren: Burkina Faso, Mauretanien, Mosambik, Niger, Tansania, Uganda, Bolivien, Honduras, Nicaragua und Albanien.

Quelle: Weltbank (2001d)

zung zu komplexeren Ansätzen, in denen auch die gesellschaftliche Ungleichheit zwischen Männern und Frauen berücksichtigt wird (vgl. Kap. 4). Doch kommt es bei der Umsetzung internationaler Politikleitlinien in nationale Armutsbekämpfungsstrategien und PRSP zu signifikanten Übertragungsverlusten im Gender-Ansatz. Bereits die Ergebnisse einer von der Weltbank selbst durchgeführten Querschnittsanalyse über insgesamt 19

133 In einer ersten Untersuchung von August 2001 wurden 19 Interim- und vier Full-PRSPs analysiert. In der aktualisierten Fassung von April 2002 wurden sechs weitere Full-PRSPs hinzugezogen. Mit Ausnahme einer Höherbewertung im Bereich Partizipation bleiben die schwachen Ergebnisse und die Schlussfolgerungen gleich. Vgl. Weltbank (2001c, d).

134 Weltbank (2002b), S. 3 f.

dieser Auswertung nach im Allgemeinen lediglich kurz erwähnt, ohne dass die Analysen, Reflexionen und Schlussfolgerungen vertieft worden wären.

Ein Blick auf die Inhalte der PRSPs zeigt, dass Genderfragen vorrangig in den Sektoren Bildung (1,1), Gesundheit und Ernährung (1,7) behandelt werden. In allen anderen Themenfeldern, insbesondere Landwirtschaft und Finanzierung (0,5) sowie Infrastruktur und Transport (0,3), sind die Nennungen auffallend niedrig.¹³⁵ Kaum eines der untersuchten Dokumente nimmt sich der Problematik der sich ausbreitenden HIV-AIDS-Epidemie unter Gender-Aspekten an, und keines der Dokumente diskutiert Gesundheitsprobleme oder eine Ausweitung der Maßnahmen zur Basisgesundheitsversorgung unter Bezugnahme auf Männer als Zielgruppe.¹³⁶ Die Gender-Abteilung der Weltbank kommt deshalb zu dem Schluss, dass Gender-Fragen (*gender issues*) in den untersuchten PRSPs nur fragmentarisch, ohne weitere Erläuterungen und weitgehend unzusammenhängend erwähnt werden. Es besteht meist keine logische Verbindung zwischen den einzelnen Abschnitten eines Strategiepapiers, d.h. insbesondere zwischen der oberflächlichen und kaum disaggregierten Armutsanalyse einerseits und den oft vage gehaltenen Maßnahmen andererseits. In den überwiegenden Fällen werden Maßnahmen ohne ein Überprüfungsverfahren ihrer Wirkungen vorgeschlagen.

Der verantwortlichen Gender-and-Development-Abteilung der Weltbank kommt das Verdienst zu, mit der Querschnittsanalyse zeitlich früh darauf verwiesen zu haben, dass im laufenden PRS-

Prozess eine wichtige Chance umfassender Armutsbekämpfung versäumt wird, solange Gender nicht integriert ist. Darüber hinaus hat sie erstmalig die *Joint Bank and Fund Staff Assessments* (JSAs) in die kritische Beurteilung einbezogen und auf eine mangelnde Kohärenz innerhalb der Institution hingewiesen. Sinn der JSAs ist es, die Stärken und Schwächen von Interim- und Full-PRSPs zu bewerten, um damit zur Entscheidung beizutragen, wie hoch die zu gewährende Hilfe von Bank und Fonds sein sollte. In Bezug auf die Interim-PRSPs sollen die Einschätzungen der JSAs den HIPC-Ländern darüber hinaus eine zusätzliche Hilfestellung anbieten, wie das Full-PRSP verbessert und weiter entwickelt werden kann. Die Gender-Abteilung der Weltbank bemängelt demgegenüber jedoch, dass in weniger als einem Viertel der JSAs auf Gender Bezug genommen wurde. Die offensichtlichen Schwächen der Interim-PRSPs in Hinblick auf Gender-Fragen in den Bereichen Analyse, Maßnahmen oder Monitoring wurden nicht oder kaum kommentiert. Lediglich in zwei von zehn JSAs zu Full-PRSP finden sich – sehr vage – Kommentare zu Gender-Fragen in spezifischen Bereichen.¹³⁷

Die Ergebnisse der ersten und zweiten Querschnittsanalyse durch die Weltbank¹³⁸ sind mittlerweile durch andere vergleichende Gender-Analysen zu PRSPs und PRS-Entstehungsprozessen bestätigt worden.¹³⁹ Diese Auswertungen beruhen entweder auf Vergleichen ausgewählter Full-PRSPs¹⁴⁰, oder sie unterziehen einzelne Länderprozesse und -papiere einer vorrangig qualita-

135 Die Zahlen in Klammern gelten für die ausgewerteten Full-PRSPs. Die Wertung entspricht der oben erläuterten Skala zwischen 0 und 2. Vgl. Weltbank (2002b), S. 6 f.

136 Ebenda, S. 7. Das Full-PRSP von Ghana stellt hier eine Ausnahme dar, indem es zumindest Männer als Zielgruppe für Präventivmaßnahmen einbeziehen, d.h. zu einer Erhöhung der Anzahl von Männern und Frauen beitragen will. Versäumt wird allerdings, Maßnahmen zur Verringerung der Kluft zwischen den Geschlechtern (*gender gap*) zu ergreifen. Vgl. auch Rodenberg (2001a), S. 41 f. sowie Abschnitt 5.3.1.

137 Zuckerman und Garrett (2003) sehen eine positive Entwicklung für die in 2002 erstellten JSAs, bestätigen aber eine weiterhin unzureichende Analyse: von elf JSAs haben immerhin sieben (64 %) „angemessen, aber oberflächlich“ Gender-Fragen analysiert (ebenda, S. 12).

138 Weltbank (2002b).

139 Vgl. insbesondere Bell (2001), Rodenberg (2001, 2002), Vylder (2003), Whitehead (2003) sowie Zuckerman (2001, 2002), Zuckermann/Garrett (2003).

140 Vgl. Vylder (2003), Whitehead (2003). Eine größere Anzahl (alle in 2002 erschienenen PRSPs) untersuchen Zuckermann/Garrett (2003).

tiven Analyse aus Geschlechterperspektive.¹⁴¹ Auch wenn die Datenbasis der einzelnen Analysen meist schmal ist und Verallgemeinerungen vorsichtig gezogen werden sollten, gleichen sich die Analysen vorliegender PRSPs aus Geschlechterperspektive in wesentlichen Punkten. Trotz der Fortschritte, die Querschnittsbetrachtungen der vorliegenden PRSPs aufweisen, ergibt sich in der Gesamtheit ein einheitliches, wenngleich wenig erfreuliches Bild:

1. Es mangelt an differenzierten geschlechtsspezifischen Armutsanalysen, disaggregierten Daten und an der Entwicklung langfristiger, übersektoraler Strategien.
2. Geschlechterfragen kommt in den Bereichen menschlicher Entwicklung, „Bildung“ und (reproduktive) Gesundheit, erhöhte Aufmerksamkeit zu. Die zentralen Fragen zur Gestaltung des wirtschaftspolitischen Rahmens hingegen sind geschlechtsneutral.
3. Es gelingt nicht, den Gender-Ansatz als Querschnittsaufgabe zu integrieren (kein *mainstreaming*). Stattdessen wird der zielgruppenorientierte WID-Ansatz fortgesetzt (*targeting*).

5.2.1 Armutsanalyse und Diagnose

Zu den Prinzipien eines vollständigen PRSP gehören nach Maßgabe der Weltbank, dass dem Entstehungsprozess partizipative Armutsanalysen (*Participatory Poverty Assessments*, PPAs) vorangestellt werden. Um sicherzustellen, dass – entsprechend der Erfahrung mit „*Voices of the poor*“ – auch tatsächlich alle Stimmen der Armen zu Wort kommen, werden die Erhebungen und Konsultationen auch auf Distriktebene und dort in nach Alter und Geschlecht getrennten Gruppen durchgeführt. Dabei ist es unabdingbar, sowohl quantitative als auch qualitative Daten zur Armutssituation, Armutstiefe und zu Bewältigungsstrategien zu erheben. Diese müssen unter ge-

schlechtsspezifischen Gesichtspunkten ausgewertet werden, wenn Armutsstrategien auf die Verringerung bzw. Beseitigung sozialer Ungleichheiten abzielen. Doch die den PRSPs vorangestellten Armutsprofile dienen dieser Gender-Analyse und ihrer Transformation in geschlechtergerechte Strategien der Armutsbekämpfung nur geringfügig.

- Quantitative Armutsanalysen basieren nach wie vor auf der Einheit des Haushalts, ohne haushaltsinterne Einkommensunterschiede zu dokumentieren. Eine sinnvolle und in einigen Ländern längst praktizierte Ergänzung bieten Zeitnutzungsstudien, die aufzeigen, in welchem Ausmaß bezahlte und unbezahlte Arbeit ungleich verteilt sind.
- Die mit Hilfe von *Participatory Poverty Assessments* geschlechtsspezifisch erhobenen qualitativen Daten werden nicht mit einer Analyse der gesellschaftlichen Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern verbunden. Doch ändert sich die Situation von armen Frauen nicht bereits dadurch, dass sie nach ihren Bedürfnissen und Interessen gefragt werden.¹⁴² Auch garantiert die Aufteilung der Befragten nach Geschlechtern oder anderen Kriterien nicht automatisch, dass auch die sozialen Strukturen in Frage gestellt werden.
- Nach Geschlecht disaggregierte Daten sind von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung eines (auch) gender-sensiblen PRSP. Sie sprechen jedoch niemals für sich, sondern müssen vor dem Hintergrund sozio-ökonomischer und kultureller Strukturen eines Landes explizit erörtert und in ebenfalls nach Geschlecht differenzierende Strategien überführt werden. Ein zentrales Problem, das den Umgang mit qualitativen Daten ebenso betrifft wie den mit quantitativen, ist das der „Verflüchtigung“ (*policy evaporation*). So werden vorliegende Ergebnisse nicht oder nur ungenügend ausgewertet oder aber nicht in höherrangige Berichte (hier: nationale PRSPs) eingebracht. Wo disaggregierte Daten und geschlechtsspezifische Erkenntnisse durch bestimmte Erhebungsmethoden ent-

141 Vgl. Rodenberg (2001a), Zuckerman (2001).

142 Vgl. Cornwall (2000), S. 25.

standen sind, werden sie oft in Zusammenfassungen wieder reaggregiert. Bei der Erstellung von Handlungsempfehlungen und politischen Leitlinien sind sie dann oft vollständig verschwunden.¹⁴³

5.2.2 Geschlechtsblindheit des wirtschaftspolitischen Rahmens

Das wichtigste Paradigma des makroökonomischen Rahmens in PRSPs stellt die Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien, d.h. Liberalisierung und Privatisierung, dar. Als zentrales Moment volkswirtschaftlichen Wohlstands wird ein hohes Wirtschaftswachstum angestrebt, für das im Allgemeinen viel zu optimistische Wachstumsraten angenommen werden.¹⁴⁴ Trotz anders lautender Absichtserklärungen konnte der Begriff des armenorientierten Wachstums (*pro-poor-growth*), der als In-Begriff die Abkehr der Weltbank von bisherigen Strukturanpassungsmaßnahmen kennzeichnen soll, weder von der Bank und dem Fonds noch von den bilateralen Gebern konkretisiert werden. In dem überwiegenden Teil vorliegender Full-PRSPs wird der Begriff nicht einmal aufgegriffen.¹⁴⁵

Bei den zivilgesellschaftlichen Akteur(inn)en stehen Fragen nach Transparenz und Verhandlungbarkeit der Eckpfeiler makroökonomischer Politik im Vordergrund ihrer Kritik. Die Dominanz des IWF bei der Erarbeitung des dem jeweiligen PRSP zugeordneten mittelfristigen Budgets (*Medium Term Expenditure Framework*, MTEF), aber auch ein Mangel an Kohärenz zwischen der von IWF und Weltbank verfolgten Finanzpolitik¹⁴⁶ einerseits und dem Ziel der sozial gerechten Armutsreduzierung durch PRSPs andererseits hat die kritische Einschätzung genährt, die Zivilgesellschaft werde aus den eigentlichen Beratungen herausgehalten. Auch aus Geschlechterperspektive und von frauenpolitischen NRO wird in vielen HIPC-Ländern profunde Kritik an der unzureichenden Revision bisheriger Strukturanpassungspolitiken durch PRSPs geleistet. Sie fordern in zunehmender Anzahl eine Beteiligung an makroökonomischen Debatten.¹⁴⁷ Hier stellt sich die größte Herausforderung für eine geschlechtsspezifische Analyse von PRSPs, denn deren wichtigstes Kapitel – der wirtschaftspolitische Rahmen nationaler Armutsreduzierung – wird ausschließlich geschlechtsneutral dargestellt.

Vorliegende PRSP zeigen, dass die makroökonomischen Konzepte nur wenige Neuerungen einer nachhaltigen, gender- und armenorientierten Entschuldungspolitik enthalten. Neu ist der von den Gebern formulierte hohe Anspruch, mit PRSPs eine ganzheitliche und auch geschlechtergerechte Entwicklungspolitik zu unterstützen. Dies setzt allerdings voraus, dass die Lebensrealitäten armer Frauen, ebenso wie geschlechtsspezifische Rollen und Interessen berücksichtigt werden. Dafür muss wiederum die konventionelle Trennung zwischen wachstumsorientierter Makroökonomie und sozia-

143 „At every stage, from the field to the final report, (...) gender issues slipped off the policy agenda. The rich seam of policy-relevant information in field reports was not effectively used in syntheses: gender issues barely made any appearance in policy recommendations“ (vgl. Cornwall, 2000, S. 26). Zu den Ergebnissen einer umfangreichen Untersuchung von früheren PPAs der Weltbank aus Geschlechterperspektive vgl. Whitehead/Lockwood (1998). Zum Problem der *policy evaporation*, die in allen PRSP-relevanten Phasen eine wirkungsvolle Umsetzung von Gender-spezifischen Forderungen verhindert, vgl. Derbyshire (2002), zit. in Zuckerman (2003), S. 89.

144 Vgl. die Falluntersuchungen von Eberlei/Siebold (2002).

145 An seine Stelle kehrt beispielsweise im Ghanaischen PRSP der Ausdruck vom „gleichmäßigen ökonomischen Wachstum“, während an anderer Stelle von einem „nachhaltigen Fundament für beschleunigtes und gleichmäßiges Wachstum“ die Rede ist. Vgl. GPRS (2001), S. 14.

146 Gemeint sind die vom IWF bereit gestellten, PRSP-unterstützenden Kredite (*Poverty Reduction and Growth Facilities*, PRGF). Zur Diskussion um die Budgetpolitik im PRS-Prozess am Beispiel des ghanaischen PRSP vgl. Abugre/Killick (2001).

147 Ein hoher politischer Stellenwert wird seit den 90er Jahren der Verbreitung von Gender-Budget-Initiativen zugerechnet, die in einigen PRS-Prozessen, wie z.B. in Tansania und Kenia, an der Entstehung des MTEF beteiligt werden (vgl. auch Kap. 5.2).

ler Reproduktion überwunden werden.¹⁴⁸ In den vorliegenden PRSPs gibt es aber keinerlei Hinweise darauf, dass beispielsweise die Reproduktions- und Subsistenzarbeit bei den vorgeschlagenen Maßnahmen als Bestandteil der Volkswirtschaften der armen Länder gewertet wird.

Sie berücksichtigen in keiner Weise, dass

- die gesellschaftlich notwendige Subsistenz- und Reproduktionsarbeit nicht marktorientiert ist und deshalb auch nicht statistisch oder als Steuerleistung erfasst wird. Der überwiegende Anteil unbezahlter Arbeit wird von Frauen geleistet, weil sie die Hauptverantwortung für die Überlebenssicherung und Versorgung der Familie tragen (*care economy*);
- Frauen einen großen Anteil an freiwilliger Gemeinschaftsarbeit leisten und mehr als Männer in Basis- und Selbsthilfegruppen engagiert sind, was weder im Bruttosozialprodukt noch in der nationalen Steuerpolitik berücksichtigt wird;
- nationale und internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Handelsliberalisierung und externe Schocks gravierende Auswirkungen auf Frauen haben, die überwiegend niedrig entlohnten Arbeiten im Kleinhandel, im informellen Sektor und/oder in Weltmarktfabriken nachgehen oder in der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelerzeugung beschäftigt sind;
- die staatliche Ausgabenpolitik sich unterschiedlich auf Männer und Frauen auswirkt: Im Rahmenkonzept von PRSP steht neben der Förderung von Wirtschaftswachstum eine Politik der Stabilisierung durch Reduktion öffentlicher Ausgaben im Vordergrund. Die Sparmaßnahmen gehen meist mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Wasser, Strom) einher. Die Einführung von Nutzungsgebühren kann jedoch zu einer erhöhten finanziellen Belastung der Armen, insbesondere von Frauen, führen. Obwohl die Aus-

wirkungen dieser Politik bereits als Folgen der Strukturanpassungsprogramme der 80er Jahre analysiert wurden und hinreichend bekannt sind, werden sie in den PRS-Prozessen nicht berücksichtigt;

- die staatliche Einnahmenpolitik arme Frauen und Männer unterschiedlich belasten kann: Die von der Weltbank geforderte Mobilisierung einheimischer Ressourcen hat in einigen verschuldeten Ländern zur Erhöhung der Mehrwertsteuer geführt. Dies steht im Gegensatz zu einer armenorientierten und sozial gerechten Fiskalpolitik, die z. B. durch Steuer- und Lizenzbefreiungen im informellen Sektor gezielt arme Frauen berücksichtigen und fördern könnte.

5.2.3 Viel WID – wenig GAD: Konzeptionelle Grundzüge in PRSPs

Politikleitlinien bi- und multilateraler Geber, darunter auch die für die Erstellung von Armutsstrategien, bekräftigen ein multidimensionales Armutsverständnis. Doch zeigen alle Gender-Analysen vorliegender PRSPs, dass Armut weder als ein geschlechtsspezifisches Phänomen verstanden und behandelt wird, noch, dass Gender-Aspekte hinreichend in die nationalen Armutsstrategien als Querschnittsthema integriert werden. Die Mehrzahl der Strategiepapiere weist indes folgende positive Merkmale auf:

- Frauen werden als soziale Gruppe, die in spezifischer Weise durch Armut betroffen ist, wahrgenommen. Auf geschlechtsspezifisch praktische Bedürfnisse wird – zumindest in den Bereichen Gesundheit und Bildung – besonders häufig Bezug genommen.
- Eine Reihe von Ansatzpunkten (*entry points*) zur Beseitigung und Erleichterung ihrer in der Gemeinde und auf dem Markt benachteiligten Situation werden identifiziert; insbesondere der verbesserte Zugang zu Mikrokrediten, Grund-, Aus- und Fortbildung (Training) sowie der größere Nutzen von Zugangsstraßen (*feeder roads*).

148 Vgl. Elson (2001).

- Vereinzelt, aber in durchaus zunehmenden Maße, werden strategische Interessen in den Strategiepapieren berücksichtigt. Dabei werden häufig Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Situation (Zugang zu Land und Krediten) oder zur Prävention von Gewalt vorgeschlagen.

Nun soll hier nicht debattiert werden, ob das Glas halb voll oder halb leer ist. Doch die Analysen internationaler gender- und frauenpolitischer Expert(inn)en, aber auch der in den jeweiligen nationalen Prozessen engagierten zivilgesellschaftlichen Vertreter(inn)en, verweisen auf eine kritische Lesart der gleichen Aspekte:

- Die größtenteils unverbundenen Maßnahmen sind auf die Mikroebene ausgerichtet, während geschlechtsspezifische Wirkungsanalysen zur nationalen Finanz- und Wirtschaftspolitik fehlen.
- Es werden kaum übersektorale Strategien formuliert, und PRSPs weisen selten über die bekannten Initiativen der klassischen Frauenförderung in der Armutsbekämpfung hinaus: Vergabe von Kleinkrediten, Bildungs- und Trainingsmaßnahmen, verbesserter Zugang zu Grunddiensten und lokalen Technologien sind notwendig, aber nicht ausreichend, wenn es um die Entwicklung eines sozial und ökonomisch integrativen, makropolitischen Ansatzes sowie um die Enthierarchisierung der Geschlechterverhältnisse geht.
- Einfache quantitative Zählungen von Wörtern und Ausdrücken haben ergeben, dass in PRSPs vielfach auf Gender-Aspekte Bezug genommen wird. Auffällig ist, dass „Frauen“, „Mädchen“ und „Mütter“ wesentlich häufiger genannt werden als „Männer“ und „Jungen“. „Väter“ werden gar nicht genannt.¹⁴⁹ Stereotype Rollenaufteilungen werden nicht hinterfragt, und es besteht eine Tendenz, Frauen als eine homogene „verletzliche Gruppe“ darzustellen. Die zentrale Kritik an PRSPs bezieht sich deshalb auf eine fehlerhafte Ausgestal-

tung des Gender-Konzeptes: Während der Gender-Ansatz eine umfassende Planung und Analyse der sozialen und ökonomischen Geschlechterrollen voraussetzt und das Geschlechterverhältnis im Kontext gesamtgesellschaftlich wirksamer Strategien verändern will, konzentrieren sich Maßnahmen des WID-Ansatzes auf Frauen als Opfer und einen möglichen Ausgleich ihrer isoliert betrachteten Benachteiligung.¹⁵⁰

Für die Fortführung der WID-Tradition mit dem klassischen Zielgruppenansatz der Maßnahmen werden drei Gründe verantwortlich gemacht¹⁵¹:

- die Ungleichheit zwischen Männern und Frauen in den Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit und unter den beteiligten Akteur(inn)en am Prozess, die einer wirkungsvollen Umsetzung von GAD entgegensteht;
- eine allgemein vorherrschende „konzeptionelle Verwirrung“ (*conceptual confusion*) über die genaue Unterscheidung zwischen WID und GAD und schließlich
- das Problem eines mangelnden politischen Willens, Konsequenzen aus einer umfassenden Gender-Analyse zu ziehen. D.h., oft reicht es nicht aus, Frauenorganisationen und Gender-Expert(inn)en im Diskussionsprozess eines PRSP zu beteiligen, um Gender-Interessen in allen Bereichen eines PRSP-Prozesses zu verankern.

Dennoch hängt die in Bezug auf die Integration von Gender unterschiedliche Qualität der PRSPs eng mit den Entstehungsprozessen der Papiere sowie mit den Einflussmöglichkeiten der Kräfte zusammen, die sich für ein *engendering* von PRSPs engagieren.

150 Die Fortführung des WID-Ansatzes kann als eklatanteste politische Schwäche der PRSPs angesehen werden. Sie wurde bereits zu einem frühen Zeitpunkt herausgestellt; vgl. Zuckerman (2001) und Rodenberg (2001a).

151 Vgl. Die Untersuchung von Derbyshire (2002), zitiert in: Zuckerman / Garrett (2003).

149 Vgl. die Untersuchung der PRSPs von Vietnam, Bolivien und Zambia von Vyllder (2003), S. 15.

5.3 Engendering PRSP durch Partizipation? Länderbeispiele

Nimmt man das Prinzip der *country ownership* ernst, ist nicht nur der vorliegende Inhalt eines Full-PRSP von Bedeutung, sondern auch, ob zentrale Aspekte fehlen bzw. welche beispielsweise von beteiligten Frauenorganisationen erhobenen Forderungen *keinen* Eingang gefunden haben. Entscheidend ist also, wie die Ergebnisse zustande gekommen sind bzw. unter welchem Beteiligungsgrad die darin entwickelten Strategien umgesetzt werden. Geschlechterverhältnisse sind komplex und in allen gesellschaftlichen Bereichen relevant. Sie können nur durch sozialen Wandel verändert werden. Mit Blick auf die ungleichen Geschlechterverhältnisse liegt das größte Potenzial von PRSPs darin, zu diesem sozialen Wandel durch breit angelegte, partizipative Prozesse beizutragen.

Der Druck auf die HIPC-Länder, die Konditionen auch in Bezug auf Querschnittsthemen wie Gender erfüllen zu müssen, hat in einigen Ländern dazu geführt, dass externe Gender-Expertinnen beauftragt werden, das nationale Schreibteam zu beraten. So sinnvoll die Unterstützung der federführenden Gremien im Erstellungsprozess durch externe, meist von internationalen Geberinstitutionen wie Weltbank oder UNDP finanzierte Expertinnen ist, so begrenzt ist deren Wirkung, wenn die Beratung ein auf die Erstellungsphase begrenzter, technokratischer Vorgang bleibt.¹⁵²

Darüber hinaus ist der Prozess des *engendering* von PRSPs nur tragfähig, wenn er in die bestehenden zivilgesellschaftlichen bzw. frauenpolitischen Debatten des Landes eingebettet ist. Trotz der gewichtigen Rolle, die staatliche wie nicht staatliche Geberinstitutionen bei der Integration von Querschnittsthemen wie Gender, AIDS oder Nachhaltigkeit spielen, sind Gender-Fragen kein „Export-Anliegen“ westlicher Feministinnen oder ein von den Gebern eingebrachtes Thema (*donors' issue*), sondern sind Bestandteil regional spezifi-

scher, aber eigenständiger Debatten afrikanischer, lateinamerikanischer oder asiatischer Zusammenhänge.

Grundsätzlich ist die wirkungsvolle Partizipation von Frauen und Frauenorganisationen im PRS-Prozess mit den gleichen strukturellen Problemen konfrontiert, die sich auch anderen zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern und NRO stellen.¹⁵³ So beklagen Frauenorganisationen, dass der Zeitdruck groß und die Transparenz im Beteiligungsverfahren gering ist. Skepsis gegenüber einer Vereinnahmung im PRS-Prozess sowie Spannungen, die den notwendigen politischen Dialog zwischen NRO und Regierung überschatten, sind jedoch bei feministischen Organisationen und Netzwerken oft viel größer als bei anderen Zusammenschlüssen. Insbesondere in Afrika und Lateinamerika sehen Frauenorganisationen im PRSP-Ansatz eine Neuauflage der alten Struktur Anpassungsprogramme, die in den 80er Jahren mit Maßnahmen zur Privatisierung von Grunddiensten und Streichung staatlicher Sozialleistungen zu einer „Feminisierung der Armut“ geführt haben. Nun befürchten sie, durch die Beteiligungsverfahren von der Regierung vereinnahmt zu werden, was dazu führt, dass sie mit ihrer aktiven Teilnahme wachstumsorientierte Struktur Anpassungsprogramme in anderem Gewand legitimieren und ausgestalten, anstatt an der Umsetzung sozialpolitischer Veränderungen mitzuwirken.

Tatsächlich mangelt es nicht an wohlfeilen Absichtserklärungen, Gender in die Papiere und Vertreterinnen von Gender-Interessen in die Prozesse zu integrieren; doch beschränken sich die Formen der partizipativen Aushandlung in der Realität oftmals auf Diskussions- und Konsultationsverfahren. Weitergehende Einflussmöglichkeiten, z.B. auf den Abstimmungstreffen (*harmonization workshops*), ergeben sich für Frauenorganisationen im Allgemeinen dort, wo der Partizipationsprozess durch eine politisch aktive Zivilgesellschaft und von engagierten Entschuldungsinitiativen geprägt ist. In Hinblick auf die in vielen Län-

152 Vgl. Zuckerman (2001), die diesen Prozess für das ruan-dische PRSP beschreibt.

153 Vgl. u.a. die Auswertungen von Eberlei (2001a, 2002), Eberlei/Falk (2003) sowie McGee/Norton (2000).

dem gerade beginnende Umsetzungsphase müssen zudem wirkungsvolle Möglichkeiten der Beteiligung an Überprüfungs- und Monitoring-Verfahren entwickelt und erprobt werden. Die Partizipationsprozesse, die der Durchsetzung von Gender-Interessen dienen sollen, werden im Folgenden am Beispiel Ghanas und Kenias veranschaulicht.

5.3.1 Ghana¹⁵⁴

Das westafrikanische Land ist mit einer Gesamtverschuldung von 6,6 Mrd. US \$ eines der höchst verschuldeten Länder des Kontinents. Es legte noch unter der früheren Regierung des *National Democratic Congress*, NDC, im Juni 2000 sein Interim-PRSP vor. Nach dem Regierungswechsel im Dezember 2000 entstanden unter der Federführung eines in der nationalen Entwicklungs- und Planungsbehörde (NDPC) gebildeten Arbeitsstabes verschiedene Entwürfe zum Full-PRSP. Das endgültige Papier wurde schließlich im Februar 2003 vorgelegt. Die Aufnahme in das Entschuldungsprogramm sieht eine Entschuldung von insgesamt 3,7 Mrd. US \$ vor.¹⁵⁵

Trotz der hohen Verschuldung des Landes ist die Armutssituation Ghanas weniger angespannt als in der Mehrzahl der Länder Subsahara-Afrikas. Der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung ist bis Ende der 90er Jahre auf unter 40 % gesunken; allerdings behindert ein starkes Gefälle vom ariden Norden zum stärker urbanisierten Süden die soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes. Wachstumsprozesse, die in den vergangenen Jahren auch in der Landwirtschaft zu verzeichnen waren, betreffen hauptsächlich den exportorientierten Sektor (Kakao, Früchte). Kleinbäuerliche Subsistenzbauern und -bäuerinnen sind jedoch in allen Teilen des Landes von Armut betroffen oder durch sie gefährdet. Während sich die sozialen Indikatoren zur Lebenserwartung und

Sterblichkeitsrate positiv entwickeln¹⁵⁶, hat sich der Zugang zu Gesundheitsdiensten, Grundbildung und – insbesondere im Norden – zu Trinkwasser verschlechtert.

Dieser Rückgang wird auf die langfristigen negativen Wirkungen der Strukturanpassungsprogramme zurückgeführt. Vertreter der beiden internationalen, in Ghana ansässigen Netzwerke *Third World Network* (TWN) und ISODEC kritisieren deshalb zum einen im PRS-Prozess die vom IWF durchgesetzte harte Sparpolitik scharf und stellen in Frage, ob Armutsbekämpfung tatsächlich das übergeordnete Ziel im PRS-Prozess sei.¹⁵⁷ Zum anderen bemängeln sie, dass die internationalen Finanzinstitutionen den Prozess dominieren, während zivilgesellschaftliche Repräsentanten von makroökonomischen Planungs- und Entscheidungsprozessen weitgehend ausgeschlossen bleiben. Einigkeit besteht unter staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren in Hinblick auf notwendige makroökonomische Stabilisierungsmaßnahmen. Doch warnen insbesondere die zivilgesellschaftlichen Vertreter(innen) davor, zu hohe Inflations- und zu niedrige Zinsraten, den schwachen *Cedi* sowie niedrige Wachstumsraten des BIP (3,7 % in 2000) erneut durch Privatisierung und Strukturanpassungsmaßnahmen verbessern zu wollen. Denn als Musterschüler der IFIs hatte Ghana bereits seit den 80er Jahren ebenso umfangreiche wie erfolglose Stabilisierungsprogramme durchgeführt.¹⁵⁸

154 Ausführlich in Rodenberg (2001a).

155 Für eine Übersicht über die Rahmendaten vgl. das Länderprofil Ghanas unter <http://www.prsp-watch.de/laenderprofile/ghana.php> sowie die Diskussion in Eberlei/Siebold (2002), S. 19 ff.

156 Vgl. das JSA von IWF/Weltbank, zitiert in Eberlei/Siebold (2002), S. 19.

157 Abugre/Killick (2001) verweisen auf mangelnde Kohärenz im Verfahren und kritisieren die Unterordnung des GPRS unter den Budgetplan, MTEF. Zudem enthalte das im Juli 2001 verabschiedete PRGF des IWF neben der Sparpolitik nicht einmal karitative Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Armen (Abugre, mündlich).

158 Eine der jüngsten Maßnahmen im Rahmen des ESAF-Abkommens war die Einführung von Nutzungsgebühren für die Inanspruchnahme von Gesundheitsdiensten, die zwar bestimmte Gruppen, z.B. Schwangere, von Zahlungsverpflichtungen befreien, letztendlich jedoch zu einem Rückgang der Nutzung geführt haben (vgl. Eberlei/Siebold 2002, S. 19). Vgl. auch die komparative Studie zu den Auswirkungen von Strukturanpassungsprogrammen in SAPRIN (2002).

Kasten 9: Strukturanpassung für Frauen: Zwischen Weltmarkt und Haushaltsökonomie

Die geschlechtsspezifischen Auswirkungen der Strukturanpassungsmaßnahmen der „verlorenen Dekade“ in Afrika im Allgemeinen und des ghanaischen *Economic Recovery Programme* (ERP, 1983 – 86) im Besonderen wurden umfangreich dokumentiert. Die Auswertungen machen deutlich, dass Frauen durch Einkommensverluste und fehlende Zugangsmöglichkeiten zum formellen Sektor sowie eine Zunahme der Arbeitsbelastung besonders betroffen waren.^a In den Sektoren, in denen auch heute noch überproportional Frauen beschäftigt sind, in der kleinbäuerlichen Landwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung, im Kleinhandel und im öffentlichen Dienst, waren Verarmungstendenzen zu beobachten.

Nach dem enormen Verfall des Weltmarktpreises für Kakao sollte die wachsende ökonomische Krise des vom Kakaoexport abhängigen Landes durch ein umfassendes wirtschaftliches Stabilisierungsprogramm aufgefangen werden. Basierend auf den beiden klassischen Säulen – Erleichterungen für ausländische Direktinvestitionen durch Abwertung der einheimischen Währung einerseits und Sparmaßnahmen durch Ausgabenbeschränkung im öffentlichen Dienst sowie Aufhebung von Subventionen für Lebensmittel und wichtige Rohstoffe andererseits – setzte sich erneut eine dualistische Politik der Stärkung von weltmarktorientierter Ökonomie gegenüber der Schwächung von Haushaltsökonomien durch.^b

Die zweite, stärker auf Liberalisierung und Privatisierung setzende Phase der Strukturanpassung (1986 – 88) wurde begleitet von einem „Experiment sozialer Dimension“.^c Doch das „Aktionsprogramm zur Milderung der sozialen Kosten der Strukturanpassung“, PAMSCAD, das Ghana zum bevorzugten Versuchsfeld und Musterland wirtschaftlicher Förderprogramme von IWF und Weltbank machte, hat die eigentliche Rahmenpolitik der Strukturanpassung nicht verändert und keine wirkliche Armutsreduzierung für die besonders betroffenen Gruppen – Frauen und die ländliche Bevölkerung – gebracht.

Mit Blick auf die aktuelle staatliche Frauenpolitik Ghanas verdient das speziell auf Frauen abzielende Programm ENOWID (*Enhancing Opportunities for Women in Development*), das im Rahmen der PAMSCAD-Initiative durchgeführt wurde, besondere Beachtung: Durchgeführt in drei der insgesamt zehn Verwaltungsregionen Ghanas, bestand es hauptsächlich aus der Vergabe von Krediten und Darlehen, die zur Förderung von Kleinunternehmen und Einkommen schaffenden Maßnahmen an Frauen aus einer speziell dafür gegründeten Gruppe zu „weichen“ Bedingungen ausgezahlt wurden. Trotz der erfahrungsgemäß hohen Rückzahlungsquote wird dem Programm kein Erfolg bescheinigt. Denn die initiierten Projekte waren hauptsächlich im Reproduktions- und Subsistenzbereich angesiedelt und konzentrierten sich auf traditionelle Bereiche der Nahrungsmittelverarbeitung und -zubereitung. Fragen der Marktfähigkeit durch Diversifizierung der Produkte oder Weiterentwicklung von Verarbeitungstechniken durch Anwendung neuer Technologien wurden offenbar wenig bis gar keine Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl der Markt für die erzeugten Produkte in vielen Gemeinden bereits gesättigt war.^d

Diese klassische und auch über Ghana hinaus weit verbreitete Methode der sich offenbar an einer Produktbeschränktheit orientierenden, aber marktwirtschaftliche Gesetze von „Angebot und Nachfrage“ außer Acht lassenden Frauenförderung wurde zudem bei ENOWID an eine bewusstseinsbildende Komponente zur Förderung der Familie gekoppelt. Durch diese „Trainingsmaßnahmen“ wurden die Teilnehmerinnen angehalten, ihr neues Einkommen vor allem in die Ausbildung und zum Wohlbefinden ihrer Kinder einzusetzen, wodurch ihnen jedoch keine weiteren Ressourcen für Investitionen verblieben. Über die Programmdauer hinaus waren hingegen die zahlreichen Gruppengründungen bzw. die Mobilisierung bestehender Frauengruppen wirksam. Sie unterstützen die Eigenständigkeit von Frauen.^e

a Baden et al. (1994), S. 24.

b Amponsem (1995), S. 13 ff.

c Amponsem (1995).

d Zdunnek (1998), S. 159.

e Baden et al. (1994), S. 28.

Partizipation im Prozess

Eingebettet in starre autokratische Strukturen und in eine über 20-jährige Strukturanpassungspolitik, für deren Durchsetzung nahezu alle gesellschaftlichen Sektoren kooptiert wurden, war die Interaktion zwischen staatlichen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen zum Ende der Rawlings-Regierung nahezu zum Erliegen gekommen. Dennoch versuchten zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf eine lange Tradition in Ghana zurückblicken können, sich der restrikti-

ven Vereinnahmungspolitik des *National Democratic Congress* (NDC) zu entziehen.¹⁵⁹

Die Wahl der vormals stärksten Oppositionspartei *National Patriotic Party* (NPP) zur neuen Regierung löste sowohl im Land als auch bei den Gubern Zuversicht aus, dass sich eine fortschrittliche parlamentarische Demokratie verankern ließe.¹⁶⁰

159 Amponsem (1995), S. 14 und Gyimah-Boadi (1994), S. 143.

160 Im Zusammenhang mit der Forderung nach Institutionalisierung von Partizipation wird dezidiert auf den Einbe-

Mit der in den Medien reflektierten und öffentlich geführten Debatte um den Beitritt Ghanas zur HIPC-Initiative und die Fortführung des PRS-Prozesses im Frühjahr 2001 wurde eine größere Öffentlichkeit des Regierungshandelns hergestellt. Zivilgesellschaftliche Kräfte verbanden deshalb mit dem beginnenden PRS-Prozess die Hoffnung, dass sich die alten Strukturen nachhaltig ändern.

Im Vorfeld der ersten Konsultationen zum ghanaischen PRSP, der *Ghana Poverty Reduction Strategy* (GPRS), wurden in ausgewählten Distrikten des Landes mit Unterstützung des GTZ-Länderbüros partizipative Armutsanalysen (PPAs) durchgeführt. Während der Erhebungsphase in den ausgewählten Gemeinden wurde darauf geachtet, dass eine Differenzierung nach Geschlechtern erfolgte, so dass die Sicht der Betroffenen auf die Armutsursachen, ihre Definition von Armut sowie ihre Strategien zur Armutsbewältigung geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselt wurden. Dieser Prozess hat dazu geführt, dass das ghanaische PRSP ein erweitertes Verständnis von Armut aufweist, welches nicht nur quantitative Merkmale der ökonomischen Armut berücksichtigt. Gleichwohl wurden weder die Datenerhebung noch die Auswertung der PPAs durchgängig geschlechtsspezifisch ausgeführt. So haben weder die geschlechtsspezifisch disaggregierten Daten aus der qualitativen Armutsanalyse noch die vom ghanaischen Zensus aufgeschlüsselten Statistiken Eingang in den letzten Entwurf zur *Ghana Poverty Reduction Strategy* gefunden.

Auf der Basis des *Comprehensive Policy Frameworks* hat der Arbeitsstab zu Beginn des Konsultationsprozesses, Mitte 2000, fünf zentrale Arbeitsgruppen (*core teams*) ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe bestand darin, zu einem Schwerpunktthema eine Armutsanalyse mit daraus abgeleiteten Empfehlungen zu formulieren. Vertreter(innen) der Regierung, der Ministerien und Verwaltung, der Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft sowie der Gebergemeinschaft waren eingeladen, an den fünf Bereichen Makroökonomie, Produktion und Beschäftigung, menschliche Entwicklung und Grunddienste, Verletzlichkeit und Ausschluss sowie *governance* mitzuarbeiten.

Die Beteiligung von Frauen an diesen Arbeitsgruppen und den Konsultationsrunden von Expert(inn)en war von Anfang an erfreulich hoch, doch bedeutet eine zahlenmäßig hohe Repräsentation von Frauen nicht auch, dass im gleichen Maße Gender-Fragen vertreten werden. Die an der Erstellung des GPRS beteiligten Frauen beispielsweise haben sich in ihren jeweiligen Arbeitsgruppen nicht „automatisch“ auch frauenpolitische Anliegen zu eigen gemacht oder diese kontinuierlich eingebracht. Darauf angesprochen, wiesen sie die Zuständigkeit für Gender-Fragen zurück, da sie nicht als Expertinnen für bestimmte inhaltliche Bereiche wie Beschäftigungspolitik oder menschliche Entwicklung eingeladen worden waren.¹⁶¹ Die berechtigte Reaktion verweist darauf, dass Gender-Aspekte im Allgemeinen weiterhin als „Problem von Frauen“ behandelt werden. Im Entstehungsprozess des ghanaischen PRSP führte diese Einteilung jedoch dazu, dass zunächst alle Gender-Aspekte der thematischen Arbeitsgruppe für „verletzliche Gruppen“ zugeordnet wurden (s.u.).

Ebenfalls von Anfang an vorgesehen war die Beteiligung von Vertreterinnen unabhängiger Frauen-NRO im PRS-Prozess. Positiv wurde vermerkt, dass politische NRO und Netzwerke eingeladen wurden; d.h. solche, die einen Fokus auf strategische Gender-Interessen legen. So setzt sich z.B. der Dachverband *Netright* für die Durchsetzung

zug von Parlamenten in den PRSP-Prozess gedrängt; eine Forderung, die – eingebracht von der deutschen EZ – auch im PRSP-Review der Weltbank aufgenommen wurde. Ohne die Debatte in diesem Rahmen vertiefen zu können, sollen hier zehn Kriterien einer idealen institutionalisierten Partizipation vorgestellt werden (Eberlei, 2001a): Partizipation sollte nachhaltig, strukturell verankert, thematisch eingebettet, politisch relevant, breit angelegt und inklusiv, dezentral, qualifiziert, repräsentativ, konfliktbewusst sowie rechtsstaatlich abgesichert sein (ebenda, S. 12 ff.). Auf eine ausreichende Beteiligung von Frauenorganisationen und die Berücksichtigung von Geschlechterfragen wird bei den Aspekten einer breit angelegten, inklusiven und repräsentativen Partizipation hingewiesen (ebenda).

161 Vgl. Rodenberg (2001a), S. 37 f.

von Frauen-Menschenrechten, die Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt und die Stärkung von Mitspracherechten von Frauen ein. Die letzten Entwürfe sowie die Endfassung des Full-PRSP zeigen, dass diese gesellschaftspolitischen Aspekte der Armutssituation Eingang in das Papier gefunden haben. An verschiedenen Stellen bekundet die Regierung ihre Absicht, geschlechtsspezifische Diskriminierung und Gewalt durch Gesetzesreformen zu reduzieren¹⁶², auch wenn sie nicht in langfristige Strategien umgewandelt werden.

Einer umfassenden Beteiligung von Frauenorganisationen standen jedoch auch „in den eigenen Reihen“ zu verantwortende Hindernisse im Weg. Zum einen hielt viele Repräsentantinnen zunächst die Skepsis gegenüber einer möglichen Vereinbarung durch die Regierung von einer aktiven Partizipation ab. Zum anderen fehlt dem Großteil der frauenpolitischen Organisationen der Zugang zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen, die im Diskussionsprozess um das PRSP von elementarer Bedeutung sind. Die ghanaische NRO *Gender and Economic Reforms in Africa* (GERA), die sich zusammen mit dem *Third World Network* seit Anfang 2001 im PRS-Prozess engagierte, kritisiert die fehlenden Kapazitäten und das weitgehende Desinteresse bei Frauen-NRO an makroökonomischen Fragestellungen.¹⁶³ Sie kritisiert aber auch, dass es in der Zivilgesellschaft an Bereitschaft mangle, Gender-Fragen auf ihre politische Agenda zu setzen und diese Analyse mit ihrer Kritik an der Wirtschaftspolitik der Regierung und der Geber zu verknüpfen.

Das Full-PRSP Ghanas sieht die Einführung eines Monitoring- und Evaluierungssystems vor, in dem auch zivilgesellschaftliche Kräfte die Möglichkeit zur Überprüfung der Budgetierung der Armutsstrategie erhalten sollen. Nicht konkretisiert wurde dabei die Beteiligung von frauenpolitischen Organisationen. Eine Gender-Budget-Initiative, die

beispielsweise in Tansania über das gewöhnliche Konsultationsverfahren hinausgehend und auch auf Haushaltsfragen Einfluss nimmt, gibt es in Ghana nicht (s. Anhang).

Gender-Politik in Ghana

Im folgenden Abschnitt steht die staatliche Gender-Politik im Vordergrund der Analyse. Denn der ghanaische PRS-Prozess zeigt, dass diese sowohl die politischen Leitlinien einer Geschlechterpolitik im PRSP als auch den Handlungsspielraum von frauenpolitischen NRO im Prozess mitbestimmt. Ob Gender-Aspekte hinreichend oder mangelhaft in nationale Armutsstrategiepapiere einbezogen werden, kann deshalb nicht getrennt von der staatlichen Frauen- bzw. Gender-Politik betrachtet werden.

In Ghana ist die nationale Frauenpolitik – sowohl des Staates als auch der internationalen Geber – seit den 1970er Jahren vom entwicklungspolitischen Ansatz der Integration in die Entwicklung („*Women in Development*“, WID) bestimmt. Eingebettet in Programme der Strukturanpassung zielten die Frauenfördermaßnahmen der 80er Jahre in erster Linie auf die Erhöhung der Produktivität von Frauen ab. Wichtigstes Mittel war die Vergabe von Kleinkrediten an Frauen aus dem informellen Sektor. Doch auch die PAMSCAD-Programme zur Abfederung von Strukturanpassungsmaßnahmen haben nicht die erhofften Effekte von Armutsreduzierung und Statusverbesserung durch Einkommensverbesserung gezeigt (s. Kasten 9).

Mit der Schaffung eines Frauenministeriums, das ebenfalls in den Erstellungsprozess des PRSP einbezogen wurde, wollte die neue Regierung Ghanas zu Beginn ihrer Amtszeit ein Zeichen des besonderen Augenmerks auf Frauen setzen. Doch das Frauenministerium knüpfte mit einem Schwerpunktprogramm zur Vergabe von Kleinkrediten nahtlos an die aus den Strukturanpassungsprogrammen hervorgegangenen Frauenförderprogramme an. Erneut auf das Selbsthilfepotenzial von Frauen ausgerichtet, sollen Frauen Gruppen formieren, um durch Eigeninitiativen das auszugleichen, was der Markt an Ungleichheiten

162 Vgl. Government of Ghana (2003 – 2005), S. 25, S. 128, S. 253.

163 „Die Politik des Marktes wird den Männern überlassen“ (Zo Randriamaro, Direktorin von GERA/Accra, mündlich). Vgl. Rodenberg (2001a), S. 27 f.

produziert: „Wenn es zu wenig Unternehmer gibt, die Frauen langfristig beschäftigen, müssen die Frauen sich selbst beschäftigen“¹⁶⁴. Flankiert von Gesundheits- und HIV/AIDS-Aufklärungsprogrammen, die sich insbesondere an die verletzlichen Gruppen wenden sowie durch Förderung von Bildung für Mädchen¹⁶⁵ soll ein Empowerment von Frauen erreicht werden. Trotz der Absichtsbekundung, die Entscheidungsmacht von Frauen durch politische Partizipation zu erhöhen¹⁶⁶, bleibt das Gender-Konzept fragmentarisch und auf die klassischen WID-Komponenten beschränkt. Die Chance, durch eine Beteiligung am PRS-Prozess ein umfassendes Konzept zur Berücksichtigung von Gender-Aspekten in allen Sektoren zu entwickeln, blieb bislang ungenutzt. Der Anschluss an eine *Gender-and-Development*-Politik wurde erneut verpasst.

Partizipation und *ownership*, die nicht nur national, sondern gesellschaftlich verstanden werden, bieten allerdings die Chance, mit einer in PRS-Prozessen verankerten Politik über den gegebenen nationalen Rahmen von Themen- oder Sektorschwerpunkten hinaus zu gehen. Gerade bei einer eher traditionellen Gender-Politik (die korrekt „Frauenförderpolitik“ zu nennen wäre), kann ein PRSP gegenüber den je nationalen, politischen Konzepten eines Staates fortschrittliche Ansätze zur Verankerung eines Gender-Mainstreaming-Ansatzes beinhalten. Das setzt jedoch voraus, dass die nationale, staatliche wie nicht staatliche, Gender-Expertise im Land einbezogen wird. Vor dem Hintergrund der langjährigen restriktiven Politik der Regierung gegenüber der Zivilgesellschaft behinderten zunächst Spannungen die Zusammenarbeit. Erst in der Phase der Revision des ersten Entwurfes zum Full-PRSP wurde ein eigenständiger Gender-Workshop organisiert, an dem sich

verschiedene, in der Hauptstadt ansässige Frauenorganisationen mit dem Entwurf auseinandersetzen.

Das Dokument: Die Ghana Poverty Reduction Strategy (2003 - 2005)

Der Prozess der Nachbesserung ist dem im Februar 2003 verabschiedeten Full-PRSP auch aus Geschlechterperspektive deutlich anzumerken: Zunächst fällt auf, dass sich – anders als in den Entwurfsfassungen von 2001 und 2002 – zahlreiche Referenzen auf die Kategorie „Gender“ beziehen.¹⁶⁷ Das Dokument enthält zahlreiche Hinweise auf eine Benachteiligung von Frauen in der ghanaischen Gesellschaft. Im Bereich der zentralen politischen Handlungsfelder wird die Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierung genannt. Sowohl für den Bereich Dezentralisierung als auch zur Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst wird dringend empfohlen, in der Einstellungspolitik eine relative Geschlechtergleichheit herzustellen. Auch werden strategische Geschlechterinteressen von Frauen benannt. Zur Reduzierung von Armut durch ländliche Entwicklung soll die Politik der Landvergabe überprüft werden, um den Zugang von Frauen zu Land zu verbessern. Zum besseren Schutz verletzlicher Gruppen und zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt werden ebenfalls Verbesserungen im Rechtssystem empfohlen. Damit rückt die *Geschlechterungleichheit* stärker in den Vordergrund. Entsprechend der zentralen Strategie der Förderung von Wachstum und von marktorientierter Produktion, die das GPRS für die Überwindung von Armut nennt, steht auch für Frauen in allen Sektoren die „Förderung des Zugangs zum Markt“ durch einen verbesserten Zugang zu Kleinkrediten im Vordergrund. Kombiniert mit Bildungsmaßnahmen sollen die besonderen Benachteiligungen von Frauen abgebaut werden.¹⁶⁸ Diese Kombination ist sinnvoll, gleichwohl kann sie einen ganzheitlichen Politikrahmen,

164 Vertreterin des *Ministry of Women's and Children's Affairs*, mündlich.

165 Positiv ist hervorzuheben, dass nicht allein die Grundbildung, sondern auch die weiterführende Schulbildung von Mädchen gefördert werden soll.

166 Frauen sind in den lokalen Regierungen nur mit einem Anteil von bis zu 7 % vertreten. Zur Förderung von politischen Repräsentantinnen wurden deshalb im Rahmen der Gemeindewahlen 2002 64.000 US \$ bereit gestellt.

167 Vgl. Ministry of Finance of Ghana (2000); GPRS (2001); GPRS (2002); GPRS (2003).

168 Vgl. GPRS (2003), S. 75.

der die Geschlechterfrage integriert, nicht ersetzen.

Es wäre dennoch verfehlt, von Gender Mainstreaming im GPRS zu sprechen, denn ein Großteil der Referenzen auf Formen geschlechtsspezifischer Diskriminierung bleiben folgenlos und weitgehend ohne Bezug zu den aufgelisteten Maßnahmen. Frauen werden weiterhin vorrangig als Empfängerinnen entwicklungspolitischer Maßnahmen wahrgenommen, aber nicht als Akteurinnen konzipiert. Empowerment von Frauen erschöpft sich in der Förderung ihrer politischen Partizipation auf lokaler Ebene.

Das größte Manko dieses PRSP liegt nun nicht mehr darin, dass lediglich auf die praktischen Bedürfnisse von Frauen rekurriert wird, sondern darin, dass keine zusammenhängenden Strategien zur Überwindung des Ausschlusses von Frauen von gesellschaftlichen Ressourcen entwickelt werden. Die Analyse der Armutsdimensionen in Ghana bemüht zwar geschlechtsspezifische Statistiken, um auf Geschlechterdifferenzen im Bildungsbereich hinzuweisen. Doch Daten, die der Ghana-Zensus z.B. für eine Analyse des Zugangs zu Ressourcen (Land oder Zeit) zur Verfügung stellt, werden im GPRS nicht genutzt. Der makroökonomische und makropolitische Rahmen wird weitgehend geschlechtsneutral dargestellt.

Damit besteht zum einen die Gefahr, dass das ghanaische PRSP einen Defizitansatz verankert, der den geschlechtsspezifisch mangelhaften Zugang zu gesellschaftlichen und natürlichen Ressourcen in den Vordergrund stellt, ohne dessen Ursachen zu benennen. Demgegenüber fehlt ein Ansatz der Transformation, wie er mit problemorientierten Stellungnahmen zur strukturellen Ungleichheit entwickelt werden könnte. Zum ändern werden Frauen, zusammen mit anderen benachteiligten Gruppen, unter das breit gefasste Konzept der Verletzlichkeit gefasst. Dieses Konzept bestimmt weitgehend den Ansatz sozialer Analyse im GPRS: An die Stelle von (armen) Akteur(inn)en treten „verletzliche Gruppen“, die besonderer Schutzmaßnahmen bedürfen. Trotz der unbestrittenen Relevanz des *vulnerability*-Konzepts sollten jedoch die vom DAC unterstütz-

ten Armutsdimensionen der „Befähigung“ und des Empowerments in nationalen Armutsstrategien nicht fehlen.

Insgesamt zeugt das Schlussdokument der GPRS davon, dass es im Bemühen erstellt wurde, die Konditionen der Geber und der internationalen Finanzinstitutionen zu erfüllen. Nach der öffentlichen Debatte um einen Beitritt zur HIPC-Initiative ist es offenbar nicht gelungen, einen breit angelegten Diskussionsprozess um neue Wege zur Armutsreduzierung in Politik und Gesellschaft zu verankern.¹⁶⁹ Zwar hat die Partizipation von Vertreter(inne)n nicht staatlicher und gesellschaftskritischer Organisationen erheblich zur inhaltlichen Entwicklung des Full-PRSP beigetragen. Auch ist sie im gesamten Prozess mehr als nur ein Instrument zur Erfüllung der Auflagen gewesen und kann als „vergleichsweise stark“ eingeordnet werden.¹⁷⁰ Gleichwohl wird es im Umsetzungsprozess zu überprüfen sein, ob der Partizipationsprozess im ghanaischen PRSP pro forma stattgefunden hat oder neue Chancen für eine offene, demokratische Mitbestimmung und politische Mitgestaltung der Entwicklung Ghanas durch alle gesellschaftlichen Gruppen bietet. Ein neuralgischer Punkt wird dabei sicherlich die Zusammenführung der ghanaischen Armutsbekämpfungsstrategie mit dem getrennt erstellten Haushaltsplan (MTEF) sein. Wie bei allen Verhandlungen zum makroökonomischen Rahmen blieb bislang zivilgesellschaftlichen Gruppen oder partizipativen Budget-Initiativen der Zutritt verwehrt.¹⁷¹

5.3.2 Kenia

Das ostafrikanische Land ist mit 6,3 Mrd. US \$ verschuldet, gehört jedoch nicht zur Gruppe der HIPC-Länder. Um konzessionäre Kredite zu erlangen, hat sich das Land bereits frühzeitig im PRS-Prozess engagiert. Im Juni 2000 legte es als eines der ersten Länder der Region sein Interim-

169 Eberlei/Siebold (2002), S. 26.

170 Eberlei (2001a), S. 6.

171 Eberlei/Siebold (2002), S. 25; Rodenberg (2001a), S. 24.

PRSP vor und im September 2001 wurde das Full-PRSP verabschiedet. Die Streitigkeiten zwischen der früheren Regierung unter arap Moi und dem IWF um die Frage der Korruptionsbekämpfung hatten vor dem Regierungswechsel im Januar 2003 dazu geführt, dass IWF und Weltbank das Papier nicht akzeptierten. Die ausbleibende Finanzierung ist auch der Grund, weshalb die Armutsstrategie bislang nicht umgesetzt werden konnte (s.u.).¹⁷²

Nach der Unabhängigkeit 1963 bis in die 80er Jahre hinein galt Kenia als politisch stabil und – gestützt durch umfangreiche Gebermittel – ökonomisch entwicklungsfähig. Doch seit Mitte der 1980er Jahre und ganz besonders in den 90er Jahren hat sich die soziale und ökonomische Situation in Kenia gravierend verschlechtert. Dabei wird der stetig wachsende Anteil der in absoluter Armut Lebenden mittlerweile auf über 52 % geschätzt.¹⁷³ Neben der zunehmenden Verelendung in den benachteiligten Dürre- und städtischen Randgebieten wird der wachsende Armutsdruck auch an einer steigenden Gewaltkriminalität ersichtlich.

Die Entwicklung der sozialen Indikatoren spiegelt ein uneinheitliches Bild: Die Gesamteinschulungsrate ist in den vergangenen letzten Jahren stetig angestiegen – mit einem leichten Gefälle zwischen Jungen und Mädchen, Armen und nicht Armen. Die Aufhebung der Schulgebühren bis zur achten Klasse seit Anfang 2003 hat zu einem sprunghaften Anstieg der Einschulungsrate von Kindern geführt, der gebietsweise bei 30 % liegt.¹⁷⁴ Demgegenüber haben sowohl die mit den

langjährigen Strukturanpassungsprogrammen einhergehenden deutlichen Einschnitte bei den staatlichen Ausgaben für das Gesundheitssystem als auch die dramatische Ausweitung von HIV/AIDS zu einer negativen Entwicklung im Bereich der Basisgesundheitsversorgung und der reproduktiven Gesundheit geführt.¹⁷⁵

Die kenianische Volkswirtschaft ist in hohem Grade abhängig von der exportorientierten Landwirtschaft und damit von schwankenden Weltmarktpreisen, die insbesondere bei Kaffee in den vergangenen Jahren zu starken Einnahmeeinbußen geführt haben. Bei einer ungleichen Landverteilung und fehlendem Land- und Ressourcenzugang, insbesondere für Frauen im kleinbäuerlichen Bereich, ist die nachhaltige Ernährungssicherung in den ariden und semi-ariden Gebieten Kenias ein zunehmendes Problem.¹⁷⁶

In den 90er Jahren kam es aufgrund weltwirtschaftlicher Handelsbedingungen und der schlechten Regierungsführung (*poor governance*) zu einer gravierenden Verschlechterung der Wirtschaftslage. Systematische Korruption der Staatsbediensteten und machtpolitisches Kalkül, aber auch Menschenrechtsverletzungen und die Unterdrückung oppositioneller Kräfte kennzeichneten die Politik der früheren Regierung, der *Kenya African National Union* (KANU).

Der weitgehend friedlich verlaufene Regierungswechsel im Dezember 2002 wurde als „Leuchfeuer für die Region“ gefeiert und hat in Kenia zu einer Aufbruchstimmung in der Gesellschaft geführt: Mwai Kibaki, der an der Spitze der breiten *National Rainbow Coalition* (NARC) nach 24 Jahren Daniel arap Moi ablöst, gibt – trotz seiner ebenfalls langjährigen Zugehörigkeit zu den

172 Vgl. ausführlich das Länderprofil Kenias unter <http://www.prsp-watch.de/laenderprofile/kenia.php>, Ebelei/Siebold (2002), S. 27 ff. sowie Hanmer et al. (2003).

173 Der *Human Poverty Index* stieg von 26,1 % in 1997 auf 31,8 % in 2001 an (vgl. UN, 2002). Das Pro-Kopf-Einkommen liegt bei 340 US\$, während das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in Subsahara-Afrika bei 500 US\$ liegt.

174 In der Hauptstadt Nairobi wird für das Schuljahr Juli 2003 – Juni 2004 damit gerechnet, dass ca. 80 % der Kinder zwischen sechs und zwölf Jahren eine Schule besuchen (gegenüber 52 % im Vorjahr). Der Gratisunter-

richt von Januar bis Juni 2003 verursachte Kosten in Höhe von 95 Millionen Euro. Das neue gebührenfreie Schuljahr wird ca. 135 Millionen Euro verursachen. Vgl. Die Tageszeitung, 08.09.2003, S. 3.

175 Nach Geschlecht und Region aufgeschlüsselte Daten für Bildung und andere Sektoren liefert der zweite kenianische Armutsbericht. Vgl. Ministry of Finance and Planning (2000a, b).

176 Vgl. auch das Länderkonzept Kenia des BMZ (2001b).

Machthabern – Anlass zur Hoffnung auf eine „zweite Befreiung“ nach der Kolonisierung. Seit seinem Amtsantritt wurde immer wieder die Verpflichtung zur guten Regierungsführung durch umfassende Bekämpfung der Korruption und eine – bereits von KANU auf den Weg gebrachte – Verfassungsreform bekräftigt.¹⁷⁷ Der Blick auf das Regierungskabinett zeigt ebenfalls wichtige politische Neuerungen: Wenn auch nicht paritätisch besetzt, hat der Präsident die seit der Unabhängigkeit höchste Anzahl (je drei) weiblicher Minister und Staatssekretäre ernannt.¹⁷⁸

Die Reaktionen der westlichen Geberländer auf die politischen Missstände in Kenia waren gegenüber der Moi-Regierung ambivalent: Über lange Jahre wurde Kenia als verlässliches Partnerland geschätzt, ohne dass die Menschenrechtsverletzungen des Regimes den bilateralen Beziehungen im Wege standen. Das Verhältnis zu den IFIs war hingegen bereits seit der Vergabe der ersten IWF- und Weltbank-gestützten Kredite zur Förderung von Strukturanpassungsprogrammen aufgrund der massiven Korruption in der kenianischen Regierung gestört und von Unterbrechungen gekennzeichnet.¹⁷⁹ Da die KANU-Regierung nicht ge-

willt war, die Auflagen des IWF zum Erhalt des IWF-Kredites (PRGF) zu erfüllen, stellte der IWF schließlich im Dezember 2000 alle Zahlungen ein und verweigerte – trotz des engagierten, partizipativen PRS-Prozesses – auch die Annahme des PRSP im September 2001. Dies zog einen weiteren Rückzug bilateraler Geber nach sich, was wiederum die Umsetzung des PRSP blockierte und bis heute behindert.¹⁸⁰

Die baldige „Rückkehr der Geber“, für die sich die neue Regierung einsetzt, zeichneten sich bereits kurz nach dem Regierungswechsel, zu Beginn des Jahres 2003, ab. Nachdem die Regierung ihre Zusage, kostenlose Grundbildung zu garantieren, erfüllt hatte, stellte die Weltbank umfangreiche Fördergelder für das gesamte Budget sowie für Bildung, Gesundheit und Infrastruktur bereit. Weitere Vorhaben zur Armutsbekämpfung durch ländliche Entwicklung und zur Korruptionsbekämpfung sollen in Übereinstimmung mit dem Nationalen Entwicklungsplan und PRSP eingeführt werden. Neue Kreditverhandlungen mit dem IWF wurden ebenfalls – unter nicht näher erläuterten Bedingungen – ab Mitte des Jahres in Aussicht gestellt.¹⁸¹ Gleichsam verändert die neue Regierung den Schwerpunkt ihrer politischen Reformvorhaben und rückt das PRSP aus dem Mittelpunkt ihrer Anstrengungen. Zwar bekräftigt sie, an den sozialpolitischen Zielen des PRSP, wie dem freien Zugang zur Basisgesundheitsversorgung, nicht nur festhalten, sondern diese auch zügig umsetzen zu wollen. Darüber hinaus soll der Schwerpunkt auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsförderung liegen. Dazu wird sie einen mehrgliedrigen

177 „Corruption (...) starts at the top. Now the fight against corruption in Kenya will start at the top“, so Kibaki in seiner Rede zur Parlamentseröffnung am 18. 02. 2003 in Nairobi; s. Daily Nation, 19. 02. 2003, <http://www.nationaudio.com/News/DailyNation/19022003> (20.02.2003).

178 Unter ihnen ist die international renommierte Umweltaktivistin und Leiterin der *Green Belt Movement*, Prof. Wangari Maathai (Staatssekretärin im Umwelt- und Ressourcenschutzministerium). Auch andere führende Aktivist(inn)en aus der Zivilgesellschaft und frühere Oppositionelle sind als Mitglieder im Kabinett oder Parlament vertreten. Diskutiert wird nun – auch in Hinblick auf die kritische Begleitung des PRS-Prozesses – ob die Zivilgesellschaft ihre kritische *Watch-Dog*-Funktion durch Ko-optation verliert. Die Vereinnahmung führender Kräfte einer zwar vielfältigen, aber nicht gut organisierten Zivilgesellschaft durch Regierungsarbeit ist eine reale Gefahr, die die erhofften Handlungsspielräume und Synergieeffekte bei den anvisierten gesellschaftspolitischen Transformationsprozessen schmälern könnte.

179 Nach „Stand-by-Kredit“ in den 80er Jahren hat Kenia seit 1989 regelmäßig ESAF-Kredite erhalten. Eberlei/Siebold (2002, S. 27 f.) sprechen von einem „stop-and-go-Zyklus“.

180 Vgl. hierzu das Länderprofil Kenia des PRSP-Watch unter <http://www.prsp-watch.de/laenderprofile/kenia.php> (08.01.2003). In diesem Zusammenhang kritisieren Eberlei/Siebold die IWF-Politik dahingehend, den selbst aufgestellten Grundsatz von *ownership* zu unterlaufen, indem sie sich über Parlamentsbeschlüsse und höchstgerichtliche Urteile eines Staates hinwegsetze, und damit – wie im Falle Kenias deutlich wurde – den PRS-Prozess sowie beginnende nationale Demokratisierungsprozesse blockiere. Vgl. Eberlei/Siebold (2002), S. 33.

181 „World Bank boost for free education“, in: Sunday Nation, 09.02.2003, S. 3.

Economic Recovery Plan (ERP) entwickeln, der in das PRSP von September 2001 einfließt.¹⁸²

Parallel dazu wird im laufenden Jahr die Verfassungsreform verabschiedet, die neben Rechtsreformen v.a. eine politische und fiskalische Dezentralisierung und Stärkung lokaler Governance-Strukturen vorsieht.¹⁸³ Verglichen mit dem PRS-Prozess hat der partizipativ gestaltete Reformprozess zur kenianischen Verfassung für die zivilgesellschaftlichen Kräfte eine sehr hohe politische Bedeutung, denn in diesem Dokument werden grundlegende zivile Rechte und Freiheiten festgelegt. Im Verständnis nicht staatlicher Organisationen und damit auch der Frauenorganisationen Kenias stehen im PRSP sozioökonomische Fragen im Vordergrund. Im PRS-Prozess sind vor allem Frauenorganisationen engagiert, die Expertise zu ökonomischen Fragen, insbesondere der Budgetgestaltung aufweisen.

Der sozio-ökonomische und politisch-rechtliche Status von Frauen

Es ist kein vorrangig kenianisches Phänomen, aber gerade auch hier offensichtlich, dass der Anstieg der absoluten Armut auf über 52 % der Bevölkerung überwiegend allein stehende Frauen und deren Kinder betrifft. Der zweite Armutsbericht weist deutlich auf geschlechtsspezifische Unterschiede in den Ausgabenmustern armer Haushalte hin. Danach stehen den von Frauen geführten Haushalten durchschnittlich 25 % weniger Mittel für Nahrungsmittel zur Verfügung.¹⁸⁴ Trotz der hohen Arbeitsbelastung von Frauen wird geschätzt, dass ca. 60 % ihrer ökonomisch rele-

vanten Tätigkeiten im Subsistenzbereich und informellen Sektor sowie in der Landwirtschaft nicht in volkswirtschaftliche Rechnungen eingehen. Der ausgesprochen hohe Anteil von Frauenarbeit in der subsistenzorientierten Landwirtschaft (69 % Frauen gegenüber 43 % Männern) verdeutlicht zum einen, dass Frauen auf dem Land besonders durch Armut gefährdet sind und zum anderen, dass ihnen eine wichtige gesamtwirtschaftliche Schlüsselrolle zukommt.¹⁸⁵

In Anbetracht der Kluft, die in Bezug auf die Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen zwischen den Geschlechtern besteht, ist die Rechtssituation, insbesondere die Frage nach Besitz- und Eigentumsrechten, von besonderer Bedeutung für Ansätze zur Veränderung.¹⁸⁶ Ähnlich wie bei der auch in Kenia weit verbreiteten Praxis der Genitalverstümmelung bei Mädchen und jungen Frauen¹⁸⁷ werden diese Praktiken durch Gewohnheits- oder traditionelles Recht „legitimiert“. Im Rahmen des konsultativen Prozesses zur Verfassungsreform haben kenianische Frauenrechtsorganisationen auf die Lücken in der geltenden Verfassung hingewiesen, die eine Diskriminierung aus Gründen der Geschlechtszugehörigkeit zulassen. Sie setzen sich deshalb für die Verankerung allgemein gültiger, gesetzlicher Schutzrechte ein.¹⁸⁸

182 Der *Economic Recovery Plan* (ERP) enthält vier Policy-Dokumente: a) das PRSP von September 2001, b) den *Government Action Plan on PRSP* von Dezember 2002, c) das Wahlprogramm der Regierung (*NARC Election Manifesto*) und den *NARC-Post-Election-Plan* sowie d) den *National Development Plan*. Diese eigenständige Weiterentwicklung von PRSP wird von den Gebern als Stärkung der *ownership* begrüßt. Grundsätzlich stehen den nicht zur HIPC-Initiative gehörenden Ländern größere Handlungsspielräume zu als den HIPC-Ländern.

183 Constituion of Kenya Review Commission (2002).

184 Ministry of Finance and Planning (2000b und 2000c).

185 Vgl. die Studie zu „Gender, Growth and Poverty Reduction in Kenya“, die von der PRSP-Arbeitsgruppe „Gender“ in Auftrag gegeben wurde (2002, S. 2 f.).

186 Vgl. den Human Rights Watch Report (2003) zu den Menschenrechtsverletzungen an Witwen (Kap. 2).

187 Offiziellen Schätzungen zufolge wird Genitalverstümmelung (*Female Genital Mutilation*, FGM) in mehr als der Hälfte aller Bezirke des Landes praktiziert und ab einem Alter von 35 Jahren sind landesweit mehr als die Hälfte aller Frauen betroffen (Ministry of Health, 1999, S. 4; Hon. Linah Kilimo, Minister of State/ Office of the President, Kenia, in einem Vortrag am 08. 03. 2003 im Auswärtigen Amt, Berlin). Im Rahmen des Sektorschwerpunktes „Reproduktive Gesundheit“ unterstützt die GTZ das Gesundheitsministerium in einer landesweiten Kampagne bei Sensibilisierungsmaßnahmen zur Bekämpfung von FGM.

188 Vgl. Constitution of Kenya Review Commission (2002). Zur Debatte aus Geschlechterperspektive vgl. die Beiträge in Heinrich-Boell-Foundation (2002).

Kenias Armutsbekämpfungsstrategien aus Geschlechterperspektive

Obwohl Kenia nicht zu den HIPC-Ländern zählt und weder der direkte Vorläufer des jetzigen PRSP, der *National Poverty Eradication Plan* (NPEP) noch sein Full-PRSP bis heute vom IWF akzeptiert wurden, ist der PRS-Prozess in der internationalen Gemeinschaft positiv aufgenommen worden.¹⁸⁹

Das Interim-PRSP entstand unter der Federführung des (früheren) *Ministry of Finance and Planning* und wurde dem IWF und der Weltbank im Sommer 2000 vorgelegt. Auf einem *National Stakeholder Workshop* im März 2000 wurde der Entwurf des Interim-PRSP zusammen mit dem *Medium-Term Expenditure Framework* (MTEF) auch mit Vertreter(inne)n der Zivilgesellschaft diskutiert. Das *Collaborative Centre for Gender and Development* (CCGD), das bereits seit 1999 Beiträge aus Geschlechterperspektive zur Priorisierung im MTEF-Prozess geliefert hatte, nahm unter den Frauenorganisationen eine zentrale Rolle ein und mobilisierte erfolgreich für eine stärkere Präsenz frauenpolitischer NRO und die Verbreitung ihrer Positionen auf dem Workshop. Gleichzeitig übernahm es die Verantwortung für das vorbereitende Briefing der Beteiligten. Zuvor hatten das CCGD und andere Frauenrechtsorganisationen ein gemeinsames Strategiepapier zur Armutsbekämpfung in Kenia herausgebracht, das die zentralen Bereiche des PRSP aus Geschlechterperspektive analysiert.¹⁹⁰

Das Full-PRSP entstand zwischen November 2000 und Mai 2001 und war in einen überdurchschnittlich breiten Partizipationsprozess eingebettet. In den 70 Bezirken Kenias wurden Konsultationen durchgeführt, die z.T. bis auf die Dorfebe-

ne reichten. In Anlehnung an die von der Weltbank durchgeführten Befragungen¹⁹¹ wurden hier mit Hilfe partizipativer Erhebungsmethoden exemplarisch die Bedürfnisse der Betroffenen erhoben und systematisiert. Für den eigentlichen Konsultationsprozess, der weitgehend von NRO und internationalen Entwicklungsorganisationen geleitet wurde, wurden drei bis fünf ein- oder mehrtägige Workshops (mit ca. 150 - 200 Personen) in den Distrikten durchgeführt. Auf den *District* bzw. *Constituency Reporting Workshops* wurden die Ergebnisse vorgestellt und für den umfassenden PRSP-Bezirksbericht aufbereitet.¹⁹² An dem gesamten Prozess nahmen über 60.000 Menschen teil. Auf eine Geschlechterparität, aber auch auf ausreichende Beteiligung junger Menschen wurde großen Wert gelegt (s. Kasten 9).

Die Ergebnisse der Bezirksberichte wurden auch an die Sektor- und die thematischen Arbeitsgruppen des PRSP auf nationaler Ebene weitergeleitet.¹⁹³ Unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Vertreter(innen) erstellte das PRSP-Sekretariat im Frühjahr 2001 den Entwurf des Full-PRSP und diskutierte diesen noch einmal in öffentlichen Diskussionsforen, bevor er den Direktorien von IWF und Weltbank vorgelegt wurde. Als sichtbarer Effekt des umfangreichen Partizipationsprozesses wurde die Verschiebung der Prioritäten für Armutsbekämpfung gewertet. Aus der Zusammenführung der Schwerpunkte aus a) den Sektorarbeitsgruppen, b) den thematischen Arbeitsgruppen und c) den partizipativen Armutsanalysen in den Distrikten ergab sich eine Gewichtung, die Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie

189 Zur Analyse des Prozesses vgl. Abong et al. (2001), Awori/Atema (2001), Eberlei/Siebold (2002).

190 Die zentralen, im PRSP analysierten Bereiche sind: Handel und Industrialisierung; Infrastruktur; Öffentliches Recht und öffentliche Sicherheit; Verwaltung; menschliche Entwicklung; Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Vgl. Collaborative Centre for Gender and Development (2000).

191 Vgl. Kap. 4.4.

192 Vgl. beispielhaft den „Kilifi District PRSP-Consultation Report for the Period 2001 – 2004“ sowie die detaillierte Übersicht zum Konsultationsprozess in Abong et al. (2001).

193 Acht thematische AGs: Gender, Governance, HIV/AIDS, Medien, Hirten, Jugend, Behinderung, Finanzen. Neun Sektorarbeitsgruppen: Landwirtschaft und ländliche Entwicklung; öffentliche Verwaltung; öffentliche Sicherheit und Recht und Ordnung; Entwicklung menschlicher Ressourcen; Informationstechnologie; Infrastruktur; Tourismus; Handel und Industrie; nationale Sicherheit.

menschliche (Ressourcen-)Entwicklung und Infrastruktur an die vorderen Stellen rückt. Demgegenüber wurden die Bereiche öffentliche Sicherheit, Recht und Gesetz sowie Informationstechnologie an das Ende der Prioritätenliste für Armutsbekämpfung gesetzt. Die letztgenannten Schwerpunkte waren jedoch die von der Regierung favorisierten:

*The difference in ranking between the districts and sector working groups and the ministries at national level reflected the glaring disparity between the priorities of majority of Kenyans and what policy makers wanted.*¹⁹⁴

Der große Zeitdruck, der auf allen Beteiligten am PRS-Prozess in Kenia (wie in anderen HIPC-Ländern) lastete, wurde durch die Einbettung des PRS-Prozesses in eine umfassende Reform der staatlichen Verwaltung und des Rechtssystems bzw. durch die parallel zu erstellenden makropolitischen Dokumente enorm erhöht. Vertreter(innen) zivilgesellschaftlicher Organisationen klagten deshalb auch in Kenia über eine zu knapp bemessene Vorbereitungszeit, zu umfangreiche und zu kurzfristig verteilte Papiere sowie über einen ständig wachsenden Druck, den Anforderungen durch einen *Learning-by-doing*-Prozess standzuhalten. Lobbyorganisationen, die im Prozess die Positionen von Basisorganisationen und Betroffenen eingebracht haben, beklagten darüber hinaus das Fehlen einer systematischen Rückmeldung der Ergebnisse an die Kommunen nach der Durchführung von Konsultationen. Das Netzwerk GROOTS¹⁹⁵ beispielsweise kennzeichnet die Ver-

fassungsreform als zentrale politische Leitlinie (*benchmark*) für die zukünftige Arbeit von NRO in Kenia. Das PRSP hingegen wird als ein wichtiges, aber nicht einzigartiges Instrument im derzeitigen Reformprozess betrachtet. Um es anwenden zu können, sind jedoch „Übersetzungen“ des Dokuments nötig, die es auch für die Betroffenen verständlich machen. Erst dann wird der Anspruch der *country ownership* eingelöst.¹⁹⁶

Das kenianische PRSP aus Geschlechterperspektive

Wie die anderen thematischen Arbeitsgruppen setzte sich die *Gender Working Group* aus Vertreter(inne)n der Regierung, Zivilgesellschaft (NRO, Wissenschaft) und des privaten Sektors zusammen. Beteiligte berichten von einem schwierigen und zeitraubenden Konstitutionsprozess der Arbeitsgruppe, die versuchen musste, in kurzer Zeit, a) verschiedene Interessensgruppen und b) unterschiedliche Erfahrungsgrade zu harmonisieren. Die *Gender Working Group* gehörte zu den beiden einzigen Arbeitsgruppen, die nicht von einer NRO geleitet wurden, sondern von einer Vertreterin des früheren *Ministry of Home Affairs, Heritage and Sports*. Dies haben die Vertreterinnen der Zivilgesellschaft jedoch weniger kritisiert als die Dominanz der internationalen NRO Oxfam innerhalb der Gruppe.¹⁹⁷

den Armenvierteln von Nairobi dafür eingesetzt, dass im Stadtrat eine *grassroot-agenda* diskutiert wird.

194 Wandia (2003), S. 18.

195 GROOTS ist ein Netzwerk von Grassroots-Organisationen, das in einen internationalen Dachverband eingebettet ist. Vom Selbstverständnis her arbeitet GROOTS ausschließlich mit extrem armen Bevölkerungsgruppen (v.a. Frauen), die im Allgemeinen nur durch kurzfristige karitative Maßnahmen erreicht werden. GROOTS hingegen versucht, Empowerment-Prozesse durch politische und rechtliche Bildungsmaßnahmen (*political literacy, civic education*) zu stärken. Für das kenianische PRSP war die Organisation in den partizipativen Armutsanalysen und Konsultationen auf Distriktebene aktiv und hat sich mit ihren Zielgruppen in

196 Mit dem Untertitel des kenianischen PRSP (2001 - 2004) – „*Prepared by the People and Government of Kenya*“ – wird *country ownership* hervorgehoben. Die Koordinatorin von GROOTS kritisiert hingegen den Verkaufspreis von 300 KSh, den keine Gemeinde erübrigen kann. Unterstützt vom *Social Policy Advisory Service* (SPAS) der GTZ hat das frühere Finanzministerium populäre Versionen von Armutsberichten und -analysen veröffentlicht. Vgl. Ministry of Finance and Planning (2000a, b).

197 Die Widersprüchlichkeit zwischen *ownership* und *donorship* und die Kritik an der Dominanz der staatlichen und nicht staatlichen Akteure aus den Geberländern im Prozess wurde auch in anderen Ländern geäußert, z.B. auf der internationalen Konferenz des BMZ zum PRSP-Review von Uganda. Vgl. BMZ (2002).

Kasten 10: Der Konsultationsprozess in Kilifi

Seit 1997 unterstützt die GTZ im Bezirk Kilifi das multisektorale *Kilifi District Development Programme*, KDDP, das einen integrativen und partizipativen Trainings- und Entwicklungsansatz auf kommunaler Ebene entwickelt hat (*Participatory Integrated Development Approach*). Zur erfolgreichen Arbeit von KDDP gehört insbesondere die Einrichtung neuer lokaler Gremien, die eine dezentrale, basisdemokratische Mitbestimmung der Gemeinden bei Entwicklungsfragen und deren Finanzierung ermöglichen (*Village Development Committees* und *Village Development Funds*). Die Organisation versucht, Gender-Aspekte in Hinblick auf Geschlechterrollen (*roles*), Rechte (*rights*) und Verantwortlichkeiten (*responsibilities*) von Männern und Frauen in allen Phasen ihres Programms zu integrieren und die aktive Beteiligung von Frauen in den politischen Gremien zu fördern. Als KDDP mit der Durchführung des Konsultationsprozesses im Vorfeld des kenianischen PRSP im Distrikt Kilifi beauftragt wurde, konnte die Organisation an ihre Kontakte und Strukturen anknüpfen, traf jedoch auf vergleichbare Schwierigkeiten. Ein Hindernis bei der Förderung einer eigenständigen Entwicklung ist die passive Empfängerhaltung der armen Bevölkerung auf dem Land. Die Aufforderung, eigene Interessen zu formulieren und die mangelhaften Lebensumstände zu benennen, haben nicht selten zu der überhöhten Erwartungshaltung gegenüber der Regierung und den Gebern geführt, dass das Dorf nur auszudrücken brauche, woran es mangle, um Missstände behoben zu bekommen („Wunschliste“).

Für den Konsultationsprozess in Kilifi hat KDDP in Kooperation mit dem *District Development Office* fünf mehrtägige Workshops organisiert, die auch Trainings für politische Führungskräfte umfassten. Während der Workshops wurden Schwerpunktgruppen gebildet, in denen auf eine gleichmäßige Aufteilung der sozialen Gruppen geachtet wurde (50 % junge Frauen bei den Jugendlichen und 50 % Frauen bei den Erwachsenen).

Eine Mitarbeiterin der großen Frauenorganisation *Maendeleo Ya Wanawake*, die in Kilifi als Trainerin arbeitet und ebenfalls mit einem Team Konsultationen zum PRSP auf kommunaler Ebene durchführte, berichtet von der dauerhaften Schwierigkeit, Frauen für politische Repräsentationsaufgaben zu gewinnen. Die von Frauen genannten Prioritäten der Armutsbekämpfung liegen bei Wasser, Bildung, Gesundheit und verbesserten Anbautechniken für die landwirtschaftliche Produktion. In Diskussionen und Workshops heben Frauen – anders als Männer – zusätzlich die rechtlichen Aspekte ihrer ungleichen Armutssituation hervor: Landbesitz und Eigentumsrechte, Entscheidungsrechte (z.B. das Recht, bei Bedarf ein Kind in ein Krankenhaus bringen zu können) sowie Gewaltfreiheit sind die zentralen Forderungen von Frauen auf dem Land.^a

a In einer Gesamteinschätzung zum kenianischen PRS-Prozess aus Geschlechterperspektive stellt FEMNET heraus, dass Frauen in zahlreichen Distrikten und Kommunen am häufigsten über häusliche Gewalt, Genitalverstümmelung, Vergewaltigungen und die mutwillige Gefährdung durch HIV/AIDS klagen. Vgl. Wandia (2003), S. 15 ff.

Ergebnis der AG ist ein von allen Beteiligten verabschiedetes Memorandum, das sowohl eine umfangreiche geschlechtsspezifische Analyse zur Armutssituation vorlegt als auch Armutsbekämpfungsstrategien aus Geschlechterperspektive empfiehlt. Das Papier beleuchtet nicht nur den mangelnden Zugang zu Grunddiensten wie Gesundheit oder Infrastruktur, sondern stellt die überproportionale Gefährdung und Betroffenheit von Frauen durch Armut in einen direkten Zusammenhang zu fehlenden Rechten bzw. einer diskriminierenden sozialen und politischen Situation her. Hervorgehoben wird die zunehmende Gewalt gegen Frauen und Kinder sowie traditionelle Praktiken und Menschenrechtsverletzungen, die die

körperliche Integrität von Frauen und Mädchen verletzen.¹⁹⁸ Strukturelle Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Armut bzw. direkter Armutsbekämpfung und Menschenrechtsverletzungen gegen Frauen haben jedoch nicht in dem Maße Eingang in das Full-PRSP gefunden, wie die *Gender Thematic Group* sie in ihrem Papier entwickelt hatte. So wird im Memorandum herausgestellt, dass der verbesserte Zugang zu öffentlichen Verkehrs- und Transportmitteln für Frauen zwar aus ökonomischen Gründen notwendig, zugleich aber mit einer permanenten Bedrohung durch sexuelle Übergriffe und Gewalt verbunden ist.¹⁹⁹ Auch im Tourismussektor nimmt die Gefährdung armer Gruppen durch Zwangs- und Kinderprosti-

198 Gender Thematic Group (2001).

199 Ebenda, S. 6.

tution und Menschenhandel zu. In dem für die Wachstums- und Beschäftigungsförderung bedeutsamen Wirtschaftszweig Kenias sind dringend rechtliche Vorkehrungen erforderlich, um die zunehmende Ausbeutung von Frauen und Mädchen zu unterbinden. Doch im PRSP finden sich keine Hinweise auf diese Dimension.²⁰⁰

Selbstkritisch räumen das PRSP-Sekretariat und andere Mitglieder der Gruppe ein, dass sie – aufgrund von Arbeitsüberlastung – nach der Verabschiedung des Memorandums keinen Überprüfungs- oder *Follow-up*-Prozess ihrer Ergebnisse geleistet haben. Die im Vorfeld des PRS-Prozesses erklärte Absicht, für alle entwicklungsrelevanten Sektoren ein Gender Mainstreaming vorzuschreiben, wurde nicht eingelöst, und die *Gender Thematic Group* verfügte nicht über ausreichende personelle Kapazitäten, diesen Prozess zu verfolgen.²⁰¹ Auch wenn viele Positionen der Lobby-Gruppen und Gender-Expert(inn)en im Konsultationsprozess verloren gingen, und auch wenn es nach Auffassung der beteiligten NRO nicht gelungen ist, im Dokument einen Gender-Ansatz als Querschnittsaufgabe zu verankern, werden wichtige positive Effekte des PRS-Prozesses herausgestellt:

- Zum ersten Mal wurden Gender-Fragen in Kenia sowohl als Querschnittsthema anerkannt und *zusätzlich* in einem eigenständigen Gremium, gemeinsam von Regierung, Zivilgesellschaft und Gebern, bearbeitet.
- Erstmals hatte die Regierung eine gleichmäßige Beteiligung beider Geschlechter (*gender balance*) in allen Gremien zugesichert. Das führte dazu, dass Frauen auf allen Ebenen des PRS-Prozesses mit mindestens 30 % beteiligt waren.
- Durch die zahlreiche Beteiligung von Frauen in der Erhebungsphase der PPAs war es möglich, die geschlechtsspezifische Dimension von Armut zu analysieren und in die weiter-

führenden Diskussionen einzubringen.²⁰² Die deutliche Ausprägung und Verschiebung der gewünschten Schwerpunkte einer kenianischen Armutsbekämpfungsstrategie in Richtung ländlicher und menschlicher Entwicklung (s.o.) wird auch auf die wirkungsvolle Beteiligung von Frauen zurückgeführt.

Die erheblich positivere Einschätzung des kenianischen PRS-Prozesses durch NRO und Frauenorganisationen ist im Vergleich zum ghanaischen Prozess darauf zurückzuführen, dass die Beteiligung der Zivilgesellschaft im freiwillig initiierten PRS-Prozess von Anfang an breit angelegt war. Zudem ist das PRSP, wie oben erwähnt, nicht der einzige und nicht der entscheidende Reformmotor des Landes, auf den NRO Einfluss nehmen können.

Für die Gender-Netzwerke, deren Lobbyarbeit sich auf soziale und ökonomische Themen in der Gesellschaft und im Geschlechterverhältnis konzentriert, bot der PRS-Prozess erstmalig die Gelegenheit, mit Regierungsvertreter(innen) zu kooperieren, um auf nationaler Ebene makroökonomische Rahmenbedingungen aus einer Geschlechterperspektive zu diskutieren.

Dazu boten vor allem die Budgetverhandlungen für das *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) eine Möglichkeit. Das *Collaborative Center for Gender and Development* (CCGD) hatte sich bereits vor Beginn des PRSP aktiv am Monitoring-Prozess von Haushaltsfragen beteiligt. Diese Erfahrung prädestinierte CCGD in besonderer Weise für die Koordination bei der Erstellung des Interim-PRSP.²⁰³ Gefördert durch die GTZ, ist nun auch die NRO FEMNET bei Budgetanalysen aktiv, die in Zusammenarbeit mit dem PRSP-Sekretariat durchgeführt werden. Im Erstellungsprozess nahm jedoch keine Teilnehmerin dieser Netzwerke bzw. der Gender-Arbeitsgruppe an der Arbeitsgruppe Makroökonomie teil. FEMNET kritisiert an dem Ergebnis, dass weder die vorge-

200 Government of Kenya (2001a), S. 53 f.

201 Vgl. Wandia (2003), S. 18.

202 Vgl. Wandia (2003), S. 20 f.

203 Vgl. Collaborative Centre for Gender and Development (2001a, b).

schlagenen Maßnahmen für eine Handelsliberalisierung noch die armenorientierten Wachstumsstrategien Auswirkungen auf lokale Industrien, den landwirtschaftlichen und den informellen Sektor benennen. Es werden keine Bezüge zwischen dem makroökonomischen Rahmen und der geschlechtlichen Arbeitsteilung hergestellt.²⁰⁴

Trotz der positiven Ansätze, eine geschlechtsspezifische und kritische Analyse in die Haushaltsberatungen einzubeziehen, stellt sich die Frage der Wirksamkeit dieser Beteiligung. In 2002 hatte FEMNET gegen die Anhebung der Kerosinsteuer einerseits und die Kürzungen im Gesundheitswesen für Familienplanung andererseits protestiert und gleichzeitig eine Umschichtung der zusätzlichen Einnahmen zugunsten der Gesundheitsdienste gefordert. Fraglich ist jedoch, wie die Regierung auf die Erfüllung dieser Forderungen bzw. auf eine darüber hinaus gehende gesamtgesellschaftlich geschlechtergerecht wirkende Armutspolitik verpflichtet werden kann.²⁰⁵ Die neue Regierung demonstriert zumindest einen politischen Willen und stellt ein bislang nicht existentes Rahmenprogramm für Gender Mainstreaming in Aussicht.

Staatliche Frauenpolitik

Frauen- und Gender-Politik war vor dem Regierungswechsel dem *Ministry of Home Affairs, Heritage and Sports* zugeordnet. Außer einem offiziellen Bekenntnis zur Gleichberechtigung der Geschlechter liegen aus dieser Zeit keine umfassenden Strategiepapiere oder Konzepte kenianischer Gender-Politik vor. Allerdings wurden (und werden) zahlreiche, von Geberinstitutionen unterstützte Trainings- und Sensibilisierungsprogramme zum Gender Mainstreaming durchgeführt, die bis auf die Gemeindeebene hinunterreichen.²⁰⁶ Das Landwirtschaftsministerium hat bereits 1995 Studien zur rechtlichen Ungleichheit der Ge-

schlechter durchgeführt. Mit dem Ziel, die landwirtschaftliche Produktion zu fördern, sollten Ansatzpunkte für die Verbesserung der Situation von Frauen auf dem Land identifiziert werden. Die Einrichtung eines ministerialen Gremiums (*Gender Equity Mobilization Support, GEMS*), das auf allen Verwaltungsebenen des Landwirtschaftsbereichs Analysen und Trainings anbietet, soll zum einen Mitarbeiter(innen) für geschlechtsspezifische Belange sensibilisieren und zum anderen Frauen den Zugang zu angepasster Technologie, Krediten, aber auch zu Rechtsinformation ermöglichen.²⁰⁷

Unter der neuen Regierung ist nun das *Ministry for Gender, Culture, Sports and Social Services* für die Belange von Frauen und für Gender Mainstreaming zuständig. Den von Gender-Expert(inn)en und Frauenorganisationen geäußerten Bedenken, dass die Geschlechterfragen in einer „Gemengelage von Freizeitbeschäftigungen“ untergehen könnten, treten Ministerium und Regierung entgegen und bekräftigen folgende Regierungsvorhaben: Im Ministerium ist die Einrichtung einer Abteilung für Gender-Fragen geplant. Zudem soll eine eigenständige *Gender Commission* eingerichtet werden, in der Vertreter(innen) der Regierung und Zivilgesellschaft, des privaten Sektors und der Geber die Prozesse der Integration und Umsetzung von Geschlechterfragen beraten und kritisch begleiten sollen.²⁰⁸ Der Einbezug von Männern wird betont, aber der Fokus sollte auf der Verbesserung der Situation von Frauen liegen, „because women are most disadvantaged and historically, culturally and traditionally underprivileged“.²⁰⁹

204 Wandia (2003), S. 24.

205 Mary Wandia, FEMNET, mündlich.

206 Von landesweiter Bedeutung ist das von UNDP initiierte und geförderte Programm „Gender Mainstreaming and Empowerment of Women“.

207 National GEMS Coordinator (2003).

208 „My government plans to establish a fully-fledged Gender Commission to mainstream gender issues in national development. A Bill shall also be brought to the House to directly address issues of domestic violence whose prevalence is unacceptable“ (Kibaki in seiner Rede zur Parlamentseröffnung; a.A.o.).

209 Der Staatssekretär des *Ministry for Gender, Culture, Sports and Social Services* im Gespräch (Nairobi, 14. 02. 2003).

Es wird jedoch vom kritischen Monitoring der engagierten, aber z.T. auch überlasteten NRO abhängen, inwieweit die neue Regierung ihre Ansprüche bei diesem Vorhaben – anders als beim PRSP – zügig umsetzen wird, oder ob es bei rhetorischen Absichtserklärungen bleibt, die im scheinbar „geschlechtsneutralen“ Reformprozess untergehen.

6 Schlussfolgerungen

Der Themenkomplex „Gender, Armut und Entwicklung“ war bis in die 90er Jahre hinein durch eine eher problematische Zusammenschau gekennzeichnet: Frauen galten einerseits als „verletzliche Gruppe“, die aufgrund ihrer Anfälligkeit für ökonomische Krisen und Armutsrisiken besonderer Schutzmaßnahmen bedürfen. Unter Argumentationsanleihen bei dem Dreieck – Armut, Ressourcenzerstörung, Bevölkerungswachstum – wurden sie andererseits zu Verantwortlichen für die Auswirkungen ökologischer und ökonomischer Krisen erklärt, die geschlechtlich-soziale Ungleichheiten festschreiben. Folgt man dem Tenor politischer Leitlinien der Geber, die sich zunehmend angleichen, scheinen sowohl der Opfertopos als auch sein Gegenpart, die Feminisierung der Verantwortung, in den internationalen Diskursen überwunden zu sein.

Neue konzeptionelle Voraussetzungen, aber auch internationale Aushandlungsprozesse haben zu einem breiten Verständnis von Armut geführt, das auch nicht ökonomische Dimensionen sozialer, rechtlicher und politischer Deprivation berücksichtigt und den Status armer Bevölkerungsgruppen als Rechtssubjekte stärkt. Gleichwohl fehlt es weiterhin an differenzierten Analysen und Daten, die strukturelle Armutsursachen und -risiken, vor allem aber Bewältigungsstrategien, geschlechtsspezifisch aufschlüsseln. Der Zusammenhang von ökonomischer Marginalisierung und sozialer Exklusion bzw. Armut und Gewalt betrifft Frauen in besonderem Maße, wird aber nur unzureichend in Anforderungen an nationale und internationale Politik übersetzt.

Eine kritische Funktion kommt diesbezüglich den Steuerungsinstrumenten der multi- oder bilateral gesteuerten makropolitischen Programme zur Armutsbekämpfung zu. Länderstrategiepapiere (der EU, der Weltbank), Schwerpunktstrategiepapiere (des BMZ) oder Armutsstrategiepapiere der Entwicklungsländer (PRSP) weisen erhebliche Defizite auf, wenn sie auf die Berücksichtigung von Querschnittsaufgaben wie Geschlechtergleichheit überprüft werden. Für die an den Prozessen beteiligten Akteur(inn)en stellen sich deshalb folgende Aufgaben:

- Thematische Einbettung: Die Frage sozialer Ungleichheit bzw. der Geschlechtergleichheit sollte stärker in übergeordnete Analysen zu PRSP und Armutsbekämpfung einbettet (und nicht durch Extra-Analysen ergänzt) werden. Dazu gehören konzeptionelle und programmatische Aspekte wie Armutsreduzierung durch Demokratisierung, die Verankerung des Menschenrechtsansatzes in der EZ, die Konstruktion einer Weltsozialordnung, Geberharmonisierung und Kohärenz, aber auch strategische Ansätze wie die Förderung von *good governance* durch den Einbezug von Parlamenten, die Institutionalisierung von Partizipation und die Tendenz zur Budgetfinanzierung („*rescuing gender from the poverty trap*“).
- Gender und Makroökonomie: Die Vorstellung von einem „unpersönlichen“ bzw. geschlechtsneutralen Markt prägt die Entwicklungsökonomie im Allgemeinen und PRSP im Besonderen. Eine Harmonisierung des makroökonomischen Rahmens von PRSP mit sozialpolitischen Maßnahmen setzt jedoch voraus, dass Märkte als soziale Institutionen anerkannt werden, die auf der Grundlage sozialer Netzwerke und Normen funktionieren.²¹⁰ Vorliegende Studien, die geschlechtsspezifische Marktmechanismen bzw. Ungleichheit festigende Strukturen von Wirtschafts- und Sozialpolitik analysieren, sollten deshalb in nationale Armutsbekämpfungsstrategien einbezogen werden. Gender-

210 Vgl. Elson (2001).

Budget-Initiativen, die Staatshaushalte aus Geschlechterperspektive kritisch überprüfen, sollten darin unterstützt werden, neben der Sozialpolitik auch die nationale Finanzpolitik durch aktives Monitoring mitzugestalten.

- Institutionalisation: Soll die Verankerung des Gender-Mainstreaming-Ansatzes in den entwicklungspolitischen Institutionen über die konzeptionellen Fortschritte – und vereinzelte *good-practice*-Ansätze – hinaus gelingen, ist es nötig, die vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen aufzustocken und auch in Bezug auf Gender-Kompetenz eine *ownership* herauszubilden (Gender-Training). Der fehlende politische Wille, sich der Querschnittsaufgabe anzunehmen und die meist „niedrige Aufhängung“ in den Strukturen können durch eine engere Verknüpfung im nationalen und internationalen Politikdialog (zur Armutsbekämpfung, Geberkoordinierung und zu Governance-Fragen) verändert werden.

Neben einer Berücksichtigung dieser Schlüsseldimensionen von Armut wäre eine Armutsbekämpfungsstrategie wünschenswert, die die ungleichen Geschlechterverhältnisse als Ausdruck sozialer Ungleichheit versteht und diese in allen gesellschaftlichen Bereichen „mitdenkt“. So sollten ökonomische Fragen nach Umverteilung und armenorientiertem Wirtschaftswachstum ebenso wie Forderungen nach politischen Demokratisierungsprozessen von einer die Gesellschaft strukturierenden Geschlechterkluft ausgehen.

While there may be other forms of socio-economic disparity in a society that are far wider than gender – e.g. race (...), caste (...) or class (...) – gender inequality is most pervasive than other forms of inequality. It is a feature of social relations in most societies, although it may take different forms. Consequently, understanding the causes and consequences of gender inequality should be of concern to all societies in the world, rich as well as poor.²¹¹

Gender-Interessen werden im Allgemeinen an Frauen delegiert. Doch der Kernpunkt des Gender-Ansatzes ist es ja gerade, den Blick nicht mehr „nur“ auf Frauen als isolierte Gruppe, sondern auf sozial konstruierte Geschlechterverhältnisse zu richten, so dass Ausgrenzungsmechanismen und ungleiche soziale Beziehungen im Mittelpunkt von Analysen und politischen Maßnahmen stehen. Geschlechtsspezifische Interessen, die an den bestehenden Rollenmodellen einer Gesellschaft rütteln, können und sollten nunmehr auch von Männern hervorgebracht und vertreten werden, denn im 21. Jahrhundert sollte das Bemühen um eine veränderte Geschlechterordnung nicht mehr ein Ausdruck von Identitätspolitik sein.

211 Kaber (2003), S xiii.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgruppe Bielefelder Entwicklungssoziologen (Hrsg.)** (1979): Subsistenzproduktion und Akkumulation, Saarbrücken
- Abong et al.** (2001): Institutionalising the PRSP approach in Kenya. o. O.
- Abugre, Charles / Tony Killick** (2001): Poverty-Reducing Institutional Change and PRSP Processes. The Ghana Case, Studie für ODI/UK, London
- Adhiambo Oduol, Jaqueline** (2002): Do customary issues have a role to play in a modern constitution?, in: Heinrich Böll Foundation (Hrsg.), Perspectives on gender discourse. Gender and constitution-making in Kenya, Nr. 1, S. 38–51
- Amponsem, G.** (1995): Lest We Forget: Structural Adjustment Programmes and Ghanaian State Formation Process (1957-1990), Working Paper der Universität Bielefeld, Nr. 224
- APRODEV** (2001): Presentation by APRODEV at EP Development Committee on EC Programme of Action on Gender Mainstreaming, Manuskript, 18. Dezember 2001, Brüssel
- (2002): EPAs – What's in it for Women? A Gender Based Impact Assessment Study on 'Women in Zimbabwe: Issues in Future Trade Negotiations with the EU', Brüssel
- Ashoff, Guido** (2000): Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Ein Verhältnis auf dem Prüfstand, DIE, Bonn
- (2002): Für eine Verbesserung der Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken, in: *E+Z*, Jg. 43, H. 6, S. 172–176
- Awori, Achoka / Amalemba J. Atema** (2001): Making a Country Poverty Reduction Strategy Paper. The Case of Kenya, o.O.
- Bamberger, Michael** (2000): Gender and Social Assessment. Tools for building better projects. An Overview, Power Point Präsentation, 4. Mai 2000, <http://www.worldbank.org/gender>
- Bamberger, Michael et al.** (2001): Gender Chapter, in: World Bank (Hrsg.), Poverty Reduction Strategy Sourcebook, Washington
- Baden, Sally** (1999): Gender, Governance and the 'Feminisation of Poverty'. Meeting on Women and Political Participation, 21st Century Challenges, United Nations Development Programme, 24.–26. März 1999, Backgroundpaper, Nr. 2
- Baden, Sally et al.** (1994): Background Paper on Gender Issues in Ghana, IDS/Bridge, Report Nr. 19, Brighton
- Bell, Emma** (2001): PRSPs: Opportunity or Barrier for Gender, IDS/Bridge, in: *development and gender in brief*, Nr. 9, <http://www.ids.ac.uk/bridge/dgb9.html>
- Bliss, Frank et al.** (1994): Ansätze der Frauenförderung im internationalen Vergleich. Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Köln
- Boserup, Ester** (1970): Women's Role in Economic Development, New York
- Braig, Marianne** (2001): Fraueninteressen in Entwicklungstheorie und -politik. Von Women in Development zu Mainstreaming Gender, in: Thiel, R. (Hrsg.), Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie, DSE/IZEP, Bonn, S. 110–120
- Braig, Marianne / Maxine Molyneux** (2003): Gender-Interessen, Staat und Entwicklung, in: *E+Z*, Jg. 44, H. 5, S. 204–206
- Braithwaite, Mary** (2001): Gender Mainstreaming in the European Commission. Explaining the Roller Coaster of Progress and Regression, Arbeitspapier, Brüssel (ursprüngl. Vortragsmanuskript für die DPU Konferenz "Mainstreaming Gender in Policy and Planning: South – North Experience", 28.06.–01.07.1999)
- et al. (2003): Thematic Evaluation of the Integration of Gender in EC Development Co-Operation with Third Countries, Bd. 1, Final Report, Brüssel
- Braunmühl, Claudia von** (1998): Frauenanfragen an Entwicklungspolitik, in: Ruppert, Uta (Hrsg.), Lokal bewegen – global verhandeln. Internationale Politik und Geschlecht, Frankfurt, S. 77 – 105
- (2001): Gender Mainstreaming Worldwide. Rekonstruktion einer Reise um die Welt, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Nr. 2, S. 183–201
 - (2002): Gegen alle Vernunft gefeilt. Auszüge aus einer Weltbankstudie über Armut, in: *iz3W*, Nr. 264, S. 26–28
- Bridge (Hrsg.)** (2001): Briefing Paper on the 'Feminisation of Poverty', Bridge Report Nr. 59, Sussex
- Budlender, Debbie et al.** (2002): Gender Budgets make Cents. Understanding Gender Responsive Budgets, The Commonwealth Secretariat, London
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hrsg.)** (1996): Die Frauen der Welt 1995. Trends und Statistiken, Bonn
- (1999): 20 Jahre Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Berlin
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** (1999): Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. Partizipationskonzept, BMZ Konzepte, Nr. 102, Bonn
- (2000a): "Empowerment" von Frauen in der entwicklungspolitischen Praxis. Die 40-Millionen-Dollar-Zusage von Peking für Projekte der Rechts- und sozialpolitischen Beratung, BMZ Spezial, Nr. 12, Bonn
 - (2000b): Serienevaluierung "Geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppe" in ausgewählten FZ/TZ-Vorhaben, Bonn

- (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, BMZ Materialien, Nr. 106, Bonn
 - (2001b): Kenia. Länderkonzept, Bonn
 - (2001c): Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Gleichberechtigungskonzept, Bonn
 - (2002): Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, BMZ Spezial, Nr. 53, Bonn
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (Hrsg.)** (2002): Beyond the Review. Sustainable Poverty Alleviation & PRSP, Conference Report, Berlin
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** (2001): Mainstreaming Armutsbekämpfung. Strategien und Wirkungen, Dokumentation der Fortbildungsveranstaltung am 3.+4. September 2001 im GSI, Bonn
- Constitution of Kenya Review Commission** (2002): The People's Choice. The Report of the Constitution of Kenya Review Commission, Short Version, Mombasa
- Cagatay, Nilüfer** (1998): Gender and Poverty. UNDP – Social Development and Poverty Elimination Division, Working Paper, Nr. 5
- Canadian International Development Agency (CIDA)** (1997): Guide to Gender-Sensitive Indicators, Quebec
- Collaborative Center for Gender and Development (Hrsg.)** (2000): Gender and Poverty Reduction in Kenya, unveröff. Manuskript, Nairobi
- (2001a): Making Gender Count in Policy Development. Strategies that work, Nairobi
 - (2001b): Engendering the Interim Poverty Reduction Strategy Paper and MTEF-Process. Participatory Policy Making Approach, unveröff. Manuskript, Nairobi
- Cornwall, Andrea** (2000): Making a Difference? Gender and Participatory Development, IDS Discussion Paper, Nr. 378, Brighton
- Cox, Aidan / Jenny Chapman** (1999): The European Community External Cooperation Programmes. Policies, Management and Distribution, Overseas Development Institute, http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/odi_report_en
- Dannecker, Petra** (2002): Between Conformity and Resistance. Women Garment Workers in Bangladesh, Dhaka
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (Hrsg.)** (1999): Gender und Projektmanagement, Eschborn
- Deutscher Bundestag (Hrsg.)** (2002): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“, Opladen
- Deutsches NRO-Forum Weltsozialgipfel (Hrsg.)** (1998): Priorität für menschliche Entwicklung. Soziale Grunddienste als neuer Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit, Münster
- Eberlei, Walter** (2001a): Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Studie im Auftrag der GTZ, Eschborn
- (2001b): PRSP Raster, in: BMZ/GTZ: Mainstreaming Armutsbekämpfung. Strategien und Wirkungen, Dokumentation der Fortbildungsveranstaltung am 3.+4. September 2001 im GSI, Bonn, S. 33–37
 - (2002): Partizipation in der Armutsbekämpfung. Mindeststandards für zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen PRS-Prozessen, Schriftenreihe Gerechtigkeit und Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Nr. 96, Bonn
- Eberlei, Walter / Thomas Fues** (2001): Bundesregierung beschließt Programm zur Armutsbekämpfung. Konzept im Kampf der Ressorts verwässert, in: *E+Z*, Jg. 42, H. 5, S. 140–141
- Eberlei, Walter / Thomas Siebold** (2002): Armutsbekämpfung in Afrika. Neue Ansätze oder alte Konzepte?, INEF Report, Nr. 64, Duisburg
- Eberlei, Walter / Gertrud Falk** (2003): Beteiligung der Zivilgesellschaft an PRS-Prozessen. Anspruch und Wirklichkeit klaffen auseinander, in: VENRO (Hrsg.), PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung, Berlin/Bonn, S. 6–9
- Elson, Diane** (2001): Social Policy and Macroeconomic Performance, UNRISD News, Nr. 24
- (2002a): Geschlechtergerechtigkeit durch Gender-Budgeting? Einige Aspekte und Beispiele aus der Praxis von Gender-Responsive-Budget-Initiativen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Geschlechtergerechtigkeit durch Gender-Budgeting, S. 10–31, Berlin
 - (2002b): Gender Responsive Budget Initiatives. Key Dimensions and Practical Examples, in: UNIFEM (Hrsg.), Gender Budget Initiatives. Strategies. Concepts and Experiences, New York, S. 15–29
- Erbe, Birgit** (2002): Anpassung oder Emanzipation der Frauen? Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union, in: Ulrike Allroggen / Tanja Berger / Birgit Erbe (Hrsg.), Was bringt Europa den Frauen? Feministische Beiträge zu Chancen und Defiziten der Europäischen Union, Hamburg, S. 11–30
- EURODAD** (2001): Many Dollars, any Change, Brüssel
- Europäische Gemeinschaft** (2000): Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits (ACP/CE/de), o.O.

- Europäische Kommission** (2000a): Für eine Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), Brüssel
- (2001): Gleichstellung der Geschlechter als Querschnittsaufgabe für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft. Ein Aktionsprogramm, Brüssel
 - (2000): The European Community's Development Policy. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (SEC 2000), Brüssel
 - (2001a): Programme of Action for the Mainstreaming of Gender Equality in Community Development Cooperation. Brüssel
- Europäisches Parlament** (2000): Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Brüssel
- Europäisches Parlament/Committee on Women's Rights and Equal Opportunities** (2002): Report on the communication from the commission to the Council and the European Parliament on the programme of action for the mainstreaming of gender equality in Community development cooperation. Brüssel ("Martens-Report")
- Fues, Thomas** (2001a): Der Trend zur Weltsozialordnung. Phantasie oder Wirklichkeit, in: SLE (Hrsg.), Entwicklungspolitische Diskussionstage vom 12.–16. März 2001 in Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, S. 51–57
- (2001b): Der Kopenhagen-Prozess und die Weltsozialordnung, in: Thomas Fues / Brigitte Hamm (Hrsg.), Die Weltkonferenzen der 90er Jahre. Baustellen für Global Governance, Bonn, S. 158–190
- Gender Thematic Group (Hrsg.)** (2001): Memorandum. Gender Dynamics of Poverty in Kenya. Strategies for Alleviation through the PRSP and MTEF Processes, Manuskript, Nairobi
- (2002): Analysis on Gender, Growth and Poverty Reduction in Kenya, Manuskript, Nairobi
- Government of Ghana** (2002): Ghana Poverty Reduction Strategy (2002–2004), Accra
- (2003): Ghana Poverty Reduction Strategy (2003–2005), Accra
- Government of Kenya** (2000): Kenya Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000–2003, Nairobi
- (2001a): Poverty Reduction Strategy Paper for the Period 2001–2004, Nairobi
 - (2001b): Kilifi District PRSP. Consultation Report for the Period 2001–2004, Nairobi
- Government of Kenya / GTZ** (2002): Integrated Promotion of Street Children and Youth at Risk Project. The Children Act No. 8 of 2001, Summary, Nairobi
- Gsänger, Hans** (1999): Wachstum ist gut für die Armen. Positionen und Thesen, DIE, Bonn
- (2000): Frauenarmut, Frauenarbeit, Frauenrechte. Frauenpolitische Ergebnisse des Weltsozialgipfels von Kopenhagen 1995, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Die großen UN-Konferenzen der 90er Jahre. Eine frauenpolitische Bilanz, Berlin, S. 110–124
 - (2001) Kann das Halbierungsziel extremer Armut bis 2015 erreicht werden? Anforderungen an die deutsche Politik, Analysen und Stellungnahmen des DIE, Nr. 3, Bonn
- Gyimah-Boadi, Emmanuel** (1994): Associational Life, Civil Society, and Democratization in Ghana, in: Harbeson, J. et al. (Hrsg.), Civil Society and the State in Africa, Boulder/London, S. 125–148
- Hanmer, Lucia / Gerrishon Ikiara / Walter Eberlei und Carolyn Abong** (2003): Kenya, in: *Development Policy Review*, Jg. 21, H.2, S. 179–196
- Heinrich Boell Foundation** (Hrsg.) (2002): Perspectives on gender discourse. Gender and constitution-making in Kenya, Nr. 1, Nairobi
- Holthaus, Ines** (1998): Förderung der Gleichberechtigung von Frauen durch Maßnahmen der Rechtsberatung in der Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Berlin
- Human Rights Watch** (2003): Double Standards. Women's Property Rights Violations in Kenya, Jg. 15, H. 5 (A), New York
- Inter-service Quality Support** (2002): Report on the CSP process in 2001 of The inter-service Quality Support Group, Brüssel
- Jackson, Cecile** (1996): Rescuing Gender from the Poverty Trap, in: *World Development*, Jg. 24, H. 3, S. 489–504
- Johnsson-Latham, Gerd** (2002): "Ecce homo"? Gender based discrimination as a cause for poverty, Manuskript, Oslo
- Kabeer, Naila** (1999): Resources, Agency, Achievements. Reflections on the Measurement of Women's Empowerment, in: *Development and Change*, Jg. 30, H. 3, S. 435–464
- (2003): Gender Mainstreaming in Poverty Eradication and the Millennium Development Goals. A Handbook for Policy-Makers and other Stakeholders, Commonwealth Secretariat, London
- Klemp, Ludgera** (2000): Entwicklungspolitik im Wandel. Von der Entwicklungshilfe zur globalen Strukturpolitik, DSE, Themendienst, Nr. 11, Bonn
- Klingebiel, Stefan** (1998): Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), Köln
- Krennerich, Michael / Hildegard Lingnau** (2002): Menschenrechtsansatz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Bericht über den Workshop am 24.10.2002 am DIE, Bonn

- (2003): Menschenrechtsansatz für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Bericht über den Workshop am 06.03.2003 am DIE, Bonn
- Lachenmann, Gudrun** (1999): Entwicklungssoziologie. Geschlechterforschung in der Entwicklungspolitik, in: Dausien, Bettina et al. (Hrsg.), Erkenntnisprojekt Geschlecht. Feministische Perspektiven verwandeln Wissenschaft, Opladen, S. 72–94
- Long, Carolyn M.** (2003): The Advocate's Guide to Promoting Gender Equality at the World Bank. Women's Edge, Washington
- McGee, Rosemary / Andy Norton** (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies. A synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring, IDS working papers, Nr. 109, Brighton
- Menzel, Ulrich** (1993): 40 Jahre Entwicklungsstrategie = 40 Jahre Wachstumsstrategie, in: Nohlen, Dieter / Franz Nuscheler (Hrsg.), Handbuch der Dritten Welt, Bd. 1, Bonn, S. 131–155
- Ministry of Finance of Ghana** (2000): Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000–2002, Accra
- Ministry of Finance and Planning (2000a):** Poverty in Kenya (Popular Version), Nairobi
 - (2000b): Second Report on Poverty in Kenya, Bd. II: Poverty and Social Indicators, Nairobi
 - (2000c): Bd. III: Welfare Indicators Atlas, Nairobi
 - (2002a): Kenya Participatory Impact Monitoring. Perspectives of the Poor on Anti-Poverty Policies in Selected Districts, Nairobi
 - (2002b): Kenya Participatory Impact Monitoring. KePIM Key Findings, Nairobi
 - (2002c): Kilifi District Development Plan. 2002–2008, Nairobi
- Ministry of Finance and Planning / Office of the Vice President / Ministry of Home Affairs, Heritage and Sports / UNDP (Hrsg.)** (2002): Mainstreaming Gender in Poverty Reduction Strategies. A Gender Responsive Monitoring and Evaluation Tool for the PRSP/MTEF Processes and Outcomes, Nairobi
- Ministry of Health** (1999): National Plan of Action for the Elimination of Female Genital Mutilation in Kenya. 1999–2019, Nairobi
- Molyneux, Maxine** (1985): Mobilization without Emancipation? Women's Interest, the State, and Revolution in Nicaragua, in: *Feminist Studies*, Bd. II, H. 2, S. 227–254
- Moser, Carolin** (1989): Gender Planning in the Third World. Meeting Practical and Strategic Gender Needs, in: *World Development*, Jg. 17, H. 11, S. 1799–1825
 - (1993): Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training, London
- Mürle, Holger** (1997): Entwicklungstheorie nach dem Scheitern der "großen Theorie", *INEF Report*, Nr. 22, Duisburg
- Narayan, Deepa et al.** (1999): Can anyone hear us? Voices from 47 Countries, *Voices of the Poor*, Bd. 1, Oxford
- Narayab, Deepa / Patti Petesch (Hrsg.)** (2002): From Many Lands, *Voices of the Poor*, Bd. 3, Washington
- National GEMS Coordinator/ Ministry of Agriculture and Livestock Development** (2003): A Brief on Gender Equity Mobilization Support (GEMS) Unit, Manuskript, Nairobi
- Nohlen, Dieter (Hrsg.)** (1989): Lexikon Dritte Welt, Hamburg
- NRO-Frauenforum (Hrsg.)** (2002): Geschlechtergerechtigkeit und Armut, Infobrief, Nr. 2, S. 3–11
- NRO-Forum Weltsozialgipfel (Hrsg.)** (2002): Social Watch Report Deutschland, Nr. 2, o. O.
- OECD** (1998a): DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation, Paris
 - (1998b): DAC Sourcebook on Concepts and Approaches linked to Gender Equality, Paris
 - (2001): Die DAC-Leitlinien Armutsbekämpfung, Paris
- OECD/DAC** (2002): Peer Review: Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the European Community. DAC's Draft Main Findings and Recommendations, Paris
- Painter, Genevieve / Karin Ulmer** (2002): Everywhere and Nowhere. Assessing Gender Mainstreaming in European Community Development Cooperation, Brüssel (im Erscheinen)
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.)** (1999): Vertrag von Amsterdam, Bonn
- Rat der Europäischen Union** (1995): Council Resolution on Integrating Gender Issues in Development Cooperation, Brüssel
 - (2000a): Die EZ der Gemeinschaft. Standardrahmen für die Länderstrategiepapiere, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Brüssel
 - (2000b): Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Brüssel
 - (2003): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit, Brüssel
- Razavi, Shara (Hrsg.)** (1999): Gendered Poverty and Well-Being, in: *Development and Change*, Jg. 30, H. 3
- Rodenberg, Birte** (2001a): Zur Integration von Gender in nationale Strategien der Armutsbekämpfung (PRSP). Das Beispiel Ghana, DIE, Bonn

- (2001b): Weltsozialordnung und Geschlechterverhältnisse. Chancen der Neuordnung durch die Aktionsplattform?, in: SLE (Hrsg.), Entwicklungspolitische Diskussionstage vom 12.–16. März 2001 in Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, S. 58–64
 - (2003a): Gender Mainstreaming in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Kommission. Rahmenbedingungen, Konzepte, Umsetzung, DIE, Bonn
 - (2003b): PRSP als Chance zur Durchsetzung von Gender Interessen?, in: VENRO (Hrsg.), PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung, Bonn/Berlin, S. 10–14
 - (2003c): Ansatzpunkte für ein Wirkungsmonitoring von Gender in der Armutsbekämpfung, DIE, Bonn
- Ruppert, Uta** (2001): Frauen- und Geschlechterpolitik, Globale Geschlechterverhältnisse, Gewalt, soziale Indikatoren, Bildung, Arbeit – Politische Partizipation – Empowerment – Frauen- und Menschenrechte – Globale Frauenpolitik, in: Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.): Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen, Frankfurt/M., S. 112–131
- Saith, Ruhi / Barbara Harriss-White** (1999): The Gender-Sensitivity of Well-Being Indicators, in: Razavi, Shara (Hrsg.), Gendered Poverty and Well-Being, *Development and Change*, Jg. 30, H. 3, S. 456–497
- Schäfer, Rita** (2001): Frauen als Produzentinnen stärken. Gender und ländliche Entwicklung in Afrika, in: *Frauensolidarität*, Nr. 4, S. 13–14
- Schneider, Ann-Kathrin** (2002): Die Weltbank in der Wolfensohn-Epoche. Armutsbekämpfung zwischen Rhetorik und Reformversagen, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, Sonderdienst Nr. 7
- SAPRIN** (2002): The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty. A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment, http://www.saprin.org/SAPRIN_Findings.pdf.
- Sen, Amartya** (1985): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam
- (1999) *Development as Freedom*, Oxford
- Sen, Gita / Caren Grown** (1988): *Development, Crisis, and Alternative Visions. Third World Women's Perspectives*, London
- Senghaas, Dieter** (1977): *Weltwirtschaftsordnung und Entwicklungspolitik. Plädoyer für Dissoziation*, Frankfurt
- Streeten, Paul et al.** (1981): *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Washington
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.)** (2001): *Globale Trends 2002. Fakten, Analysen, Prognosen*, Frankfurt/M.
- Sweetman, Caroline (Hrsg.)** (2002): *Gender, Development, and Poverty*, Editorial, Oxfam, Oxford, S. 2–9
- The Gender and Development Network (Hrsg.)** (o.J.): *How to Challenge a Colossus. Engaging with the World Bank and the International Monetary Fund*, unveröff. Manuskript, London
- United Nations (UN)** (1995): *World Summit for Social Development. The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, New York
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)** (2000a): *Progress of the World's Women 2000*, New York
- (2000b): *The World's Women 2000. Trends and Statistics*, New York
- United Nations Development Programme (UNDP)** (1990): *Human Development Report 1990. Gender and Development*, Genf
- (1995): *Human Development Report 1995. Concept and Measurement of human development*, Genf
 - (2002): *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a fragmented world*, Genf
- VENRO** (2002): *Globale Armut – Europas Verantwortung. Ein Vorschlag zur Reform der EU-Entwicklungszusammenarbeit, 2015 im Gespräch*, Nr. 3, Berlin/Bonn
- (2003): *PRSP – Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlicher Beteiligung, 2015 im Gespräch*, Nr. 4, Berlin/Bonn
- Vylder, Stefan de** (2003): *Gender Equality and Poverty Reduction Strategies*, Diskussionspapier im Auftrag des Schwedischen Außenministeriums, Stockholm
- Walther, Miriam** (2002): *Armutsstrategiepapiere (PRSP). Neuanfang in der Strukturanpassungspolitik der Weltbank?*, WEED Arbeitspapier, Bonn
- Wandia, Mary** (2003): *The process of integrating gender in the PRS process in Kenya and the challenges encountered by the gender lobby groups*, Manuskript, FEMNET, Nairobi
- Wardenbach, Klaus** (2001): *Von Krise zu Krise. Die Entwicklungspolitik der EU*, in: *INKOTA-Brief*, Nr. 2, S. 5–7
- Weltbank** (1990): *World Development Report 1990. Poverty*, New York
- (2000): *Advancing Gender Equality. World Bank Action Since Beijing*, Washington
 - (2001a): *Weltentwicklungsbericht 2000/2001: Bekämpfung der Armut*, Bonn
 - (2001b): *Engendering Development through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. A World Bank Policy Research Report*, Oxford
 - (2001c): *Gender in the PRSPs. A Stocktaking, Poverty Reduction and Economic Management Network / Gender and Development Group*, Washington
 - (2002a): *Integrating Gender into the Worldbank's Work. A Strategy for Action*, Washington

- (2002b): Gender in the PRSPs. A Stocktaking, Poverty Reduction and Economic Management Network / Gender and Development Group, updated April 2002, Washington
 - (2002c): Empowerment and Poverty Reduction. A Sourcebook, Washington
 - **Weltbank / Poverty Reduction Group / Social Development Department** (2002): A User's Guide to Poverty and Social Impact Analysis, Arbeitsdokument vom 19.04.2002, Washington
 - **Weltbank / International Monetary Fund** (2002): Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach. Main Findings, Washington
- Whitehead, Ann** (2003): Failing Women, Sustaining Poverty. Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Report for the UK Gender And Development Network, o.O.
- Whitehead, Ann / Matthew Lockwood** (1998): Gender in the World Bank's Poverty Assessments. Six Case Studies from Sub-Saharan Africa, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Discussion Paper, Nr. 99, Genf
- Wichterich, Christa** (1993): Von Rosen zu kleinen Brötchen. Zur Förderungspolitik von Frauenprojekten in der Entwicklungshilfe, in: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis*, Nr. 35, S. 147–156
- Wiemann, Jürgen** (1999): Ein neuer Anlauf zu einer europäischen Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen des DIE, Nr. 3, Berlin
- Woodward, Alison E.** (2001): Gender Mainstreaming in European Policy. Innovation or Deception, Diskussionspapier FS I 01-103 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, Berlin
- Wolfensohn, James D.** (1999): A Proposal for a Comprehensive Development Framework, Washington
- Young, Brigitte** (2002): Geschlechtergerechte Staatshaushalte, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Geschlechtergerechtigkeit durch Gender-Budgeting?*, Berlin, S. 5–9
- Zdunnek, Gabriele** (1998): Transformationsprozesse und geschlechtsspezifische Differenzierung am Beispiel von Gesellschaften in Nigeria und Ghana, Berlin
- Zuckerman, Elaine** (2001): Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Why it Reduces Poverty and the Rwanda Case, Manuskript, WIDER Development Conference on Debt Relief, Helsinki
- (2002): Evaluation of Gender Mainstreaming in Advocacy Work on Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Synthesis Report for Oxfam GB's Gender Review (2001/2), o.O.
 - (2003): 'Engendering' Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). The issues and the challenges, in: Sweetman, Caroline (Hrsg.), *Gender, Development, and Poverty*, Oxford, S. 88–94
- Zuckerman, Elaine / Ashley Garrett** (2003): Do Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) Address Gender? A Gender Audit of 2002 PRSPs, <http://www.Gender-action.org>

Anhang

Leitfragen (Auswahl) zum Monitoring von Gender in PRSP

1. Partizipation: Die Beteiligung am Prozess

PRSPs sollen durch Eigenverantwortung und breite gesellschaftliche Beteiligung gekennzeichnet sein (*country ownership*). Die Partizipation von Frauengruppen, Frauenorganisationen, Gender-Expert(inn)en, *community based organisations* (CBOs), die Gender-Interessen vertreten, sind eine elementare Bedingung. Es folgen Leitfragen, die eine Bewertung des partizipativen Prozesses aus Gender-Perspektive ermöglichen²¹²:

- Werden Frauen an dem Prozess beteiligt? In welchen Bereichen (Expertinnen im Arbeitsstab PRSP, NRO-Vertreterinnen, Politikerinnen bzw. Parlamentarierinnen)?
- Welche Frauenorganisationen sind beteiligt? Sind sie repräsentativ für zentrale Gender-Anliegen im Land (Stadt/Land, international ausgerichtete Netzwerke oder NRO der Geberländer, Lobbygruppen, nationale NRO, lokale CBOs)? Vernetzung mit anderen Akteursgruppen im Prozess?
- In welcher Form, in welchem Maße sind sie beteiligt (Durchführung PPAs; Konsultation – einfach, mehrfach oder entscheidungsrelevante Mitgestaltung, korrigierend)? Anzahl und Auswahl der Vertreterinnen in Abstimmungs-Workshops und Gremien?
- An welchen Phasen des PRSP-Zyklus wirken sie mit (Erstellung, Umsetzung, Überprüfung, z.B. *Budget Tracking*/MTEF)? In welchen Sektoren?
- Rahmenbedingungen für eine entscheidungsrelevante, inklusive Beteiligung: Werden Ressourcen bereit gestellt (Transparenz durch öffentliche Informationen, Zeit, Dokumente in Landes- oder lokaler Sprache, ggf. Reisekosten, Trainings in *economic literacy*)?

2. Papier: Die Armutsbekämpfungsstrategie im PRSP

Wichtigste Neuerung von PRSP ist die vorrangige Ausrichtung der nationalen Entschuldungsstrategie auf das überwölbende Ziel der Bekämpfung extremer Armut. Auch die makroökonomischen Strukturreformen sollen nicht mehr nur vorrangig an Zahlungsbilanzen orientiert, sondern kohärent und breitenwirksam zu sozialpolitischen Maßnahmen angelegt sein. Darin ist die Berücksichtigung von Gender eine bedeutende Querschnittsaufgabe.

- Beruht die Armutsanalyse auf geschlechtsspezifisch oder anderweitig disaggregierten Daten? Enthält sie Gender-Aspekte? Welche (praktische/strategische; Gesundheit, (Grund-) Bildung, Nahrungssicherheit, Einkommen, Ressourcenverfügung, Zeitbudgets etc.)?

212 Für eine ausführliche Debatte zur Partizipation von Frauenorganisationen in PRSPs vgl. die Untersuchung von Rodenberg (2001a). Zur Partizipation zivilgesellschaftlicher Kräfte und anderer relevanter Akteure im PRSP-Zyklus vgl. das Frageraster von Eberlei (2001a). In einer weiteren Studie, Eberlei (2002), wurden Mindeststandards für eine zivilgesellschaftliche Beteiligung in nationalen Prozessen erstellt. Die Geschlechterperspektive steht bei diesen Analysen zwar nicht im Vordergrund, wird jedoch immer wieder explizit eingebracht.

- In welchen Sektoren und Schwerpunktbereichen werden Gender-Aspekte genannt (Sozialpolitik: Gesundheit, Bildung; Infrastruktur: ländliche Entwicklung, Transport; Wirtschaftspolitik: Beschäftigung, Handel, Strukturanpassung/Stabilisierung)?
- Welche Maßnahmen werden den Problemen zugeordnet? Wie sind sie verteilt? Auf welcher Ebene setzen die Maßnahmen an (Mikro-, Makroebene)? Werden mittel- oder langfristige Ziele unterschieden und mittel- oder langfristige Strategien entwickelt? In welchen Bereichen? Werden Indikatoren klar zugeordnet?
- Werden neben den praktischen Bedürfnissen auch strategische Interessen (Rechte) von Frauen aufgegriffen? Welche? Zeugt das PRSP vom Gender-Ansatz oder wird Frauenförderung verankert? Wie wird Empowerment verstanden und strategisch umgesetzt? Wird die gewählte Terminologie mit den entsprechenden Maßnahmen verbunden?
- Werden mögliche Auswirkungen von Stabilisierungs-, Privatisierungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen, insbesondere auf Frauen, thematisiert (z.B. durch die Zunahme unbezahlter Reproduktionsarbeit)? Wird „armenorientiertes Wachstum“ in Hinblick auf seine geschlechtsspezifische Bedeutung konkretisiert? D.h.: wird im PRSP eine überzeugende, d.h. zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik kohärente Strategie zur Verringerung der extremen Armut von Frauen dargelegt?

3. Politik: Rahmenbedingungen und Strukturen

Ob und inwiefern sich Gender-Interessen in einem PRSP verankern lassen, hängt von der Ausrichtung staatlicher Frauen- oder Gender-Politik, aber auch von dem politischen Willen der jeweiligen Regierung ab. Wichtig – und bislang unterbeleuchtet – ist auch die Rolle der Gebergemeinschaft. Auffällig selten beziehen die Direktorien von Weltbank und IWF in den *Joint Staff Assessments* (JSA) zu Querschnittsaufgaben Stellung.

- Gibt es Aussagen über den gender- bzw. frauenpolitischen Ansatz (z.B. *targeting* oder *mainstreaming*; WID oder GAD) der Regierung im Land (Arbeitspapiere, Konzepte)? Gibt es eine institutionalisierte staatliche Gender- oder Frauenpolitik (Ministerium, Räte, interministerielle Kommissionen, Gender-Referate etc.)? Ressourcen und Budgets für staatliche Genderpolitik? Gibt es ein förderliches oder hinderliches Umfeld (politischer Wille!) für eine integrative Berücksichtigung von Gender-Aspekten im PRSP?
- Stehen für die Integration und Umsetzung der Querschnittsaufgabe Gender in PRSP Ressourcen oder ein Budget zur Verfügung?
- Werden Gender-Aspekte in den Abnahmeberichten von IWF und Weltbank (JSA) genannt? Ist die Querschnittsaufgabe Gegenstand von Geberabstimmungen und -evaluierungen? Welchen Stellenwert erhält sie in der Geberkoordinierung?
- Wo sind Gender-Anliegen im Beratungs- und Schreibprozess verortet? Besteht (von Anfang an?) a) eine Arbeitsgruppe zu Genderfragen oder wird b) eine Mainstreaming-Strategie verfolgt (Gender als Querschnittsaufgabe in jeder sektoralen/thematischen AG) oder c) beides? Werden gender-relevante Themen unter „verletzliche Gruppen“ subsumiert?
- Gibt es eine (international) aktive Frauenbewegung im Land? Gibt es einen eigenständigen Gender-Diskurs? Sind die am PRS-Prozess beteiligten Gender-Expert(inn)en Teil der nicht staatlichen Frauenbewegung oder stehen sie zumindest in engem Austausch mit NRO-Vertreterinnen?

4. Gender-Budget-Initiativen

Verfahren des *Gender Budgetings* haben in den vergangenen Jahren als Monitoring-Instrumente einer sozial- und geschlechtergerechten Haushaltsführung international an Bedeutung gewonnen.²¹³ Sie ermöglichen es, an der Erstellung öffentlicher Haushalte in transparenten und partizipativen Prozessen teilzuhaben. Ziel ist nicht die Erstellung eines separaten Budgets für Frauen(-förderung), sondern die Überprüfung von a) geschlechtsspezifischen Zuwendungen, b) geschlechtsspezifischen Auswirkungen der zentralen Ausgaben in allen Sektoren und Leistungen und c) der Einnahmenpolitik.²¹⁴

Für ein geschlechtergerechtes Monitoring der Auswirkungen von Haushaltspolitik sollten die Gesamtausgaben auf ihre Gewichtung in drei Bereichen überprüft werden: Wie hoch ist der Anteil an den Gesamtausgaben, der ausdrücklich auf die Förderung von Geschlechtergleichheit abzielt? Wie hoch ist der Anteil, der öffentlichen Institutionen zugute kommt, die vorwiegend von (armen) Frauen in Anspruch genommen werden? Und schließlich, wie hoch ist der Anteil an den Gesamtausgaben, der für vorrangig an Frauen gezahlte Leistungen verwendet wird?²¹⁵

Zur Vermeidung geschlechtsspezifischer Diskriminierung der Auswirkungen in der Haushaltspolitik sollten Indikatoren für die Geschlechtergleichheit in der Partizipation gewählt werden, z.B.:

- Ausgewogenheit der Geschlechter bei Inanspruchnahme von Unternehmensförderung (staatlich subventionierte Kredite),
- Ausgewogenheit der Geschlechter bei der Teilnahme an (staatlichen) Bildungsprogrammen,
- Ausgewogenheit der Geschlechter in Gremien, die über Mittelvergabe entscheiden.²¹⁶

In der Gender-Budget-Analyse werden zwei bisher getrennte Wissensbereiche zusammengeführt: zum einen die Gender-Analyse, die über die Ungleichheit der Geschlechter Auskunft gibt, zum anderen das Wissen über die Wirtschafts- und Finanzpolitik eines Landes. Diese Zusammenführung macht die geschlechtergerechten Haushaltsinitiativen für den PRS-Prozess der jeweiligen Länder so bedeutend. Immer häufiger werden ihre Repräsentant(inn)en beratend hinzugezogen, wenn es um die Durchsetzung sozial gerechter und armenorientierter Prioritäten in den mittelfristigen Finanzplänen (*Medium Term Expenditure Framework*) und öffentlichen Ausgabenkontrollen (*Public Expenditure Reviews*) geht.²¹⁷

Dennoch bleibt eine Kluft bestehen zwischen der Absichtserklärung vieler Regierungen, zivilgesellschaftliche Akteurinnen nicht mehr nur im Strategiebildungsprozess, sondern auch an Budgetfragen aktiv zu beteiligen. So gelang es dem tansanischen Gender-Netzwerk (*Tanzanian Gender Networking Programme*, TGNP) im Jahre 2000, eine Verpflichtung aller Ministerien und Behörden zur geschlechtersensiblen Haushaltsplanung durchzusetzen. Daraufhin wurde es von der Regierung in den tansanischen PRS-Prozess eingebunden. Neben der Monitoringarbeit am nationalen Budget der Armutsbekämpfungsstrategie bietet TGNP den am PRS-Prozess beteiligten staatlichen Akteuren Trainingseinheiten und Fortbildungen zur Genderfrage an.

213 Vgl. insbesondere Budlender et al. (2002).

214 Vgl. Young (2002): „Geschlechtergerechte Haushalte“, S. 6.

215 Vgl. Elson (2002a), S. 28 f.

216 Elson (2002a), a.A.o. sowie (2002b).

217 Beispielsweise in Kenia, vgl. Collaborative Centre for Gender and Development (2001a, b). Die Aktionsplattform zur 4. UN-Weltfrauenkonferenz enthält bereits eine Erklärung, in der sich die Mitgliedsländer zur Einführung einer Geschlechterperspektive in die Entwürfe und Durchführung von Staatshaushalten verpflichten (BMFSFJ, 1996).

Gleichzeitig erhalten die im PRS-Prozess engagierten Gender-Netzwerke Fortbildungen in Bezug auf die makroökonomischen Zusammenhänge von PRSPs (*economic literacy*). Doch schließlich wurden, trotz der erklärten Bereitschaft der tansanischen Regierung, ein umfangreiches Gender Mainstreaming im PRSP durchzuführen, kaum geschlechtsspezifische Analysen in das makroökonomische Rahmenkapitel integriert.²¹⁸

Ungeachtet dieser Fehlschläge wird Gender-Budget-Initiativen – nicht nur in PRS-Prozessen – eine zunehmend wichtige Rolle zur Verbreitung und Verankerung von Gender Mainstreaming als Instrument, aber auch als Prinzip einer nicht-diskriminierenden und sozial gerechten Politik zugeschrieben. Der Beitrag, den die Überprüfungsinstrumente zur Ver- und Aufteilung staatlicher Ressourcen aus Geschlechterperspektive leisten können, wird darüber hinaus von UNIFEM als Rechtsbeitrag zur Beseitigung der Diskriminierung von Frauen und damit zur Förderung der Umsetzung von Frauen-Menschenrechten gesehen.²¹⁹ Folgt man dieser Sichtweise, bedeutet die vollständige und wirkungsvolle Umsetzung einer geschlechtergerechten Haushaltsplanung in PRS-Prozessen auch, dem von bi- und multilateralen Gebern erhobenen Anspruch, mit PRSP *Global-Governance*-Prozesse zu stärken, ein Stück näher zu rücken.

218 Vgl. Rusimbi (2002).

219 Vgl. UNIFEM (2002), S. 186.

5. Gender in den Millenniumszielen: Vorschläge aus der Weltbank für ein *Engendering* des MDG-Monitoring-Prozesses

MDG	Targets – 2015	Gender Dimensions	Principal Actions
Eradicate extreme poverty and hunger	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Halve % in poverty ◆ Halve % hungry 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gender inequality slows economic growth and impedes poverty reduction (PRR 2001) ◆ Poverty and vulnerability different for men and women ◆ Women's key role in agricultural production and food preparation ◆ Women's dependence on men in accessing productive and other resources 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Integrate gender into poverty analysis and PRSPs ◆ Address gender roles in SSA market and household economies ◆ Address gender inequality as an obstacle to sustainable growth and development ◆ Gender responsive rural development ◆ Raise female labor productivity ◆ Gender-Responsive Budgets
Achieve universal primary education	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ensure universal primary education 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Persistent gender gaps in school access, dropout, and performance ◆ Socio-cultural barriers to girls' education ◆ Time constraints 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Address cultural and other obstacles to female education ◆ Address time constraints via investment in household economy ◆ Gender inclusion in EFA
Promote gender equality and empower women	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Eliminate gender disparity in all education levels 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Legal rights and protection ◆ Property rights/land ◆ Voice and inclusion, at national community, and household levels in setting priorities/ agenda ◆ Legal and socio-cultural barriers to women's success to economic/financial resources ◆ Conflict resolution 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Gender and Law Program of institutional strengthening and capacity-building: (i) gender responsive law reform; (ii) legal literacy and education; (iii) access to legal services ◆ Gender-responsive Budgets ◆ Gender-responsive CDD ◆ Access to financial services/ credit
Reduce child mortality	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reduce by 2/3 the U5 mortality rate 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Maternal education 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Improve access to appropriate health care services

Improve maternal health	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reduce by 3/4 the maternal mortality 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Access to and control of resources/assets ◆ Persistence of harmful [traditional] practices detrimental to women's and children's health (FGM, early marriage/ pregnancy, food taboos) ◆ Access to reproductive health services ◆ Women's subordinate status ◆ Time constraints/workload ◆ ARI/environmental factors 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Improve women's access to resources/decision making ◆ Address "many pathways" to maternal/reproductive health ◆ Access to appropriate reproductive health services ◆ Maternal education ◆ Gender, Health, and Poverty (GHP) training through WBI
Combat HIV/AIDS, Malaria, and other diseases	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Halt, and reverse, spread of AIDS ◆ Halt, and reverse, incidence of malaria and other diseases 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Explicit focus on "gender dynamics" – age/sex differentiated prevalence rates and risk/vulnerability ◆ Socio-cultural norms affecting sexual behaviour, power relations ◆ Gender-based violence (rape) ◆ Lack of preventive/protective legal provisions for PLWHA, esp. widows & orphans ◆ Impact of AIDS on non-market work ◆ Care responsibilities ◆ AIDS orphans 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Engendering HIV/AIDS (MAP) operations through attention to 4 critical tasks in the strategic approach: (i) gender-differentiated analysis of risk, vulnerability, and impact; (ii) gender appropriate targeting of prevention, care, treatment, and support programs; (iii) systematic age/sex disaggregation of data and indicators; (iv) gender inclusion in participatory processes at all levels
Ensure environmental sustainability	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Integrate principles of sustainable development into country programs ◆ Reverse environmental losses 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Address gender roles in environmental resource management: water, wood fuel, soil fertility ◆ Gender inclusion in environmental management 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prioritize investment in the household economy: domestic energy, water and sanitation, labor-saving technology ◆ Gender inclusion in participatory processes (CDD)
Develop a global partnership for development	<ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Achievement of the 7 other MDGs</i> (not explicitly stated as a target) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Focus on the wider gender dimensions of the MDGs ◆ Synergy and linkages across MDGs ◆ Prioritize the promotion of gender equality 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Engender poverty analysis and PRSPs ◆ Build on cross-sectoral synergy ◆ Prioritize gender inclusion ◆ Promote accountability for gender outcomes in MDGs ◆ Partnerships for gender equality

Tabelle 3: Tool A: Assessing the Capacity of PRSP Implementers to Mainstream Gender in Sector Programmes – Checklist			
Factors/Elements	Components	Yes/No	Comments
Awareness	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Is there interest and concern on gender issues amongst staff, community groups, committee members etc.? ◆ Is there clear understanding of gender concepts in PRSP sector programmes? ◆ Assess experience on gender analysis amongst the PRSP sector Programmes at all levels. ◆ Is there awareness and clear understanding of gender mainstreaming concepts in PRSP sector programmes? 		
Gender Sensitivity	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Is staff/member sensitive to gender differences and how they affect gender equity? 		
Training	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Has there been training on gender related policies for staff, committee members & community groups? ◆ Assess integration of gender issues into seminars, conferences, documents, product development, training activities etc. ◆ Organize training for sector staff members bases on assessment of gender training needs. ◆ Incorporate gender balance in all training, meetings, workshops, rallies. ◆ Are sector programme staff/members trained in gender analysis? 		
Institutionalization/ Implementation	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Need to make sure that gender is institutionalised into all programmes. ◆ Check the promotion of gender balance in the composition and management of programmes/projects/processes/decision-making organs for effective consultations and implementation of PRSP sector activities. ◆ Are there gender focal point in the various programmes to help steer and operationalize the gender mainstreaming process within sector programmes? ◆ Are the gender focal points institutionalised by facilitators and catalysts to bring about change? ◆ Has there been gender balance in national consultative committees? 		
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Has there been gender responsive needs assessment studies within the various sectors? 		

Gender Analysis	◆ If required, do they get assistance from gender experts within PRSP process?		
Application of Findings	◆ Do sector programme staff/members have the capacity to apply findings from gender analysis to sector programme activities?		
Monitoring and evaluation	◆ Do sector programme staff/members have required capacity for understanding gender integrated monitoring and evaluation of activities? ◆ Are there specific indicators for each sub-programme activity reflecting gender issues, to help in monitoring substantive outcomes and impact?		
Quelle: Ministry of Finance and Planning / UNDP (2002): Mainstreaming Gender in Poverty Reduction Strategies: A Gender Responsive Monitoring and Evaluation Tool for the PRSP/MTEF Processes and Outcomes, Nairobi (April 2002), S. 11			

Tabelle 4: Tool B: Tracking Gender Mainstreaming in the PRSP Sector Programme Activities – Checklist		
Factors/Elements	Components	Comments
Target group	<ul style="list-style-type: none"> ◆ How many men and women are participating in programme activities at different levels? ◆ What are the activity areas that identify women as a target group in the sector programmes? 	
Gender concerns	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Are gender concerns reflected in the programme design? ◆ Are gender concerns reflected in the methods of operation? ◆ Are gender concerns reflected in implementation strategies? ◆ Are gender concerns reflected in monitoring and evaluation? 	
Design	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Do programmes compile relevant gender-desegregated data prior to designing programme/projects? ◆ Have gender issues been integrated in the methodology and in all stages of the programme design? ◆ How many women and men are already participating in programme/project activities? ◆ Will the sector programme activities strengthen women's decision-making role? ◆ Will the sector programme activities increase women's access and control over resources and benefits? ◆ Are the programme activities contributing towards empowerment of men and women? 	
Implementation	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Are there gender-desegregated data used to design gender responsive programmes and policies? ◆ What is the capacity of sector group members to translate gender-desegregated data into gender analysis? ◆ Are activities outlined linking gender issues to project objectives and outputs? ◆ Are there gender sensitive criteria for project formulation and in project activities? 	
Implementation (continued)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Are there participatory approaches involving both men and women in defining their needs and subsequently in addressing these needs? 	

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Does the success criteria established reflect differentiated gender roles and their bearing on project outcomes? ◆ Is there evidence that gender issues have been addressed where they already exist? 	
Awareness	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Are preparations of briefs by gender experts including gender consideration, gender reflective and gender sensitive? ◆ Do programme activities replicate where possible, best practices on gender and poverty issues? ◆ Do sector programmes document and disseminate useful practices to promote gender inclusive local development programmes on poverty eradication? ◆ Is there dialogue organized to orientate staff on gender mainstreaming within programmes/ meetings in order to understand the PRSP process? 	
Evaluation, monitoring and reporting	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Is their systematic inclusion of gender in all evaluation of programmes? ◆ Has gender-disaggregated data regarding the delivery of all programmes of project services, activities and resources been collected? ◆ Have gender-disaggregated indicators been used to measure, in quantitative and qualitative terms, the outcomes and impacts of sector programmes? ◆ Does the evaluation framework examine the extent of gender mainstreaming in the programme? ◆ Is monitoring of project activities gender responsive? ◆ Are women being empowered as a result of this activity? ◆ Are programme staff reporting gender relevant data and issues in evaluation reports or other publications? 	
<p>Quelle: Ministry of Finance and Planning/UNDP (2002): Mainstreaming Gender in Poverty Reduction Strategies: A Gender Responsive Monitoring and Evaluation Tool for the PRSP/MTEF Processes and Outcomes, Nairobi (April 2002), S. 13 f.</p>		

Tabelle 5: Tool C: Women's Participation in the PRSP Consultative Processes – Checklist		
Factors/Elements	Components	Comments
Participation	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Will activities to be initiated by the PRSP be made accessible to all groups including women, men, boys and girls? ◆ How will indigenous knowledge of the rural men and women be used in the consultative process? ◆ How will local knowledge be effectively incorporated in the strategy paper? ◆ How will the local communities be informed about the process? ◆ How will women be specifically informed about the PRSP bearing in mind their low literacy levels and limited participation in existing community structures and organizations? ◆ Are women participating fully in the existing community organizations since these could be the entry points for implementation of PRSP activities? ◆ Are there women's organizations representing a cross-section of women? 	
Impact	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Are there any negative impacts that could lead to exclusion of any particular gender? ◆ What steps could be taken to avert this? 	
Communication	<ul style="list-style-type: none"> ◆ What channels of communication are already existing between service institutions such as education, health, water and local community, especially for women? ◆ Do the existing institutional structures impede or facilitate dialogue with the community especially women? ◆ How will community interests, including those of women, be represented during the consultative process and in the final strategy paper? 	
<p>Quelle: Ministry of Finance and Planning/UNDP (2002): Mainstreaming Gender in Poverty Reduction Strategies: A Gender Responsive Monitoring and Evaluation Tool for the PRSP/MTEF Processes and Outcomes, Nairobi (April 2002), S. 18</p>		

