

1. FRAUENFÖRDERUNG IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Andrea Kolb

1.1. INTERNATIONALER ENTWICKLUNGSPOLITISCHER RAHMEN UND ZIELE

Frauenförderung ist erst seit den 1970er Jahren Bestandteil der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Internationale Organisationen und Regierungen lösten sich von der Annahme, die Entwicklung eines Landes einzig am wirtschaftlichen Fortschritt bemessen zu können. Die Lebensbedingungen der Menschen traten stärker in den Vordergrund, und die Projekte wurden zunehmend danach ausgerichtet, den Menschen ein Leben in Würde zu ermöglichen. Nicht zuletzt ein hohes Bevölkerungswachstum hat diesen Prozess auf der südlichen Erdhalbkugel jedoch erschwert. Denn meist sinkt der Lebensstandard der Familien proportional zum Kinderreichtum. Bildung und Stärkung der Frauen an der Basis nehmen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle ein. Gebildete Frauen haben in der Regel weniger Kinder, die wiederum besser ernährt und ausgebildet sind.

1975 wurde erstmals durch ein internationales „Jahr der Frau“ auf die Notwendigkeit der Gleichberechtigung von Mann und Frau aufmerksam gemacht. Die Vereinten Nationen (VN) veranstalteten in diesem Jahr die erste Weltfrauenkonferenz in Mexiko-Stadt, an der Delegierte aus 133 Ländern teilnahmen und die prioritären Ziele Gleichheit, Entwicklung und Frieden definierten.

Der Zeitraum zwischen 1975 und 1985 wurde zur VN-Frauendekade deklariert. Grundlage der Bemühungen zur Gleichberechtigung der Geschlechter wurde der von der VN-Generalversammlung verabschiedete Aktionsplan CEDAW (*Convention of the Elimination of All Forms of Discrimination*). 1976 wurde als „Anwalt für Frauenrechte“ die neue VN-Institution UNIFEM (*United Nations Development Fund for Women*) gegründet. UNIFEM unterstützt Frauenorganisationen mit folgenden Zielen: Reduzierung frauenspezifischer

Armut, Beendigung der Gewalt gegen Frauen, Eindämmung der HIV/Aids Infizierung bei Frauen und Gleichberechtigung unter demokratischer Regierungsführung.

Gemäß eines Fünf-Jahres-Zyklus fand die nächste VN-Weltfrauenkonferenz 1980 in Kopenhagen statt und die darauf folgende im Jahr 1985 in Nairobi. Dort verabschiedeten Vertreter aus 157 Ländern die *Nairobi Forward-looking Strategies*, ein Programm mit Maßnahmen, die bis 2000 umgesetzt werden sollten.

1995 fand mit fünfjähriger Verspätung die vierte Weltfrauenkonferenz in Peking statt. Delegierte aus 189 Ländern nahmen an der VN-Konferenz und dem parallel stattfindenden NRO-Forum teil. Eine Aktionsplattform mit den Forderungen nach Gleichberechtigung der Geschlechter in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, schärferen Sanktionen bei Gewalt gegen Frauen u.a. wurde ratifiziert. Diese Aktionsplattform gilt als Meilenstein für die internationale Verankerung der Frauenrechte. Zur Kontrolle der Umsetzung dieses 285 Maßnahmen umfassenden Forderungskataloges haben die VN die *Division for the Advancement of Women* eingerichtet.

In den folgenden Jahren gelang es nicht mehr, eine Weltfrauenkonferenz in dem Umfang wie in Peking durchzuführen. Stattdessen fanden die Folgekonferenzen Peking+5 und Peking+10 statt. Wurde auf der Peking+5 Konferenz noch zukunftsorientiert und optimistisch die Umsetzung der Gleichberechtigungspolitik proklamiert, nahmen 2005 die Bemühungen zur Umsetzung von Frauenrechten ab.

Im September 2000 wurde in der Erklärung der Millenniums-Entwicklungsziele (*UN Millennium Development Goals/MDG*) der Rolle der Frau besondere Bedeutung zugemessen. Drittes Ziel ist die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und mehr Zugang

für Frauen zu Bildung. In drei der acht Entwicklungszielen geht es um die sexuelle und reproduktive Gesundheit von Frauen: Ziel 4 ist auf die Senkung der Kindersterblichkeit ausgerichtet, Ziel 5 auf die Verbesserung der Gesundheit von Müttern und Ziel 6 auf die Bekämpfung von HIV/Aids.

Im Oktober 2000 verabschiedete der VN-Sicherheitsrat die Resolution 1325 (2000) zum Thema „Frauen, Frieden und Sicherheit“ und bildete eine gleichnamige Arbeitseinheit. Die Resolution beschäftigte sich erstmals mit der Beteiligung von Frauen an Konfliktprävention und Konfliktbewältigung sowie den speziellen Auswirkungen von Konflikten auf die weibliche Bevölkerung. Sie ist ein wichtiges Instrument zur nachhaltigen Konfliktlösung und soll gleichzeitig helfen, Frauen zu schützen, die in Konfliktsituationen besonders häufig von Gewalt betroffen sind.

Der auf vier Jahre angelegte Gender-Aktionsplan der Weltbank (2007-2010) lenkt den Fokus auf einen bisher kaum beachteten Aspekt der Geschlechtergleichheit, nämlich die mangelnden ökonomischen Teilhabemöglichkeiten von Frauen. An diesem Prozess sind die Weltbank, der DAC-Entwicklungsausschuss der OECD, das Millennium-Projekt, UNIFEM und die europäischen Geberländer beteiligt. In einer zunächst begrenzten Anzahl von Ländern soll mit dem Aktionsplan die wirtschaftliche Integration von Frauen durch das so genannte *Gender-Mainstreaming* vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Privatsektor und Infrastruktur verbessert werden. *Gender-Mainstreaming* bedeutet, dass bei allen entwicklungspolitischen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern berücksichtigt werden. Bereits seit den 1990er Jahren wurde die Frauenförderung nicht mehr separat betrachtet, sondern vorangetrieben durch den *Gender Development Approach* (Gender-Perspektive) in andere sektorale Projekte integriert.

Im „Europäischen Konsens für Entwicklung“ hat die EU 2005 die Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter als integralen Bestandteil der EZ in allen EZ-Bereichen identifiziert. Das *Communiqué zur Gleichberechtigung der Geschlechter und Frauenförderung in der EZ* von 2007 ist der erste Schritt der Europäischen Kommission in Richtung eines koordinierten europäischen Ansatzes zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Rahmen der EZ. Es definiert fünf Aktionsfelder und Richtlinien für das *Gender-Mainstreaming* und beschreibt zudem, wie die Gleichberechtigung der Geschlechter durch neue EZ-Instrumente wie beispielsweise Budgethilfen und Korbfinanzierung vorangetrieben werden kann. Das

Papier fordert gleiche politische, zivile, ökonomische, soziale und kulturelle Rechte, gleichen Zugang zu Ressourcen und deren Kontrolle sowie gleiche Einflussmöglichkeiten in Politik und Wirtschaft.

In einigen Bereichen der Frauenrechte gibt es heute deutliche Fortschritte, insbesondere bei der Lebenserwartung und beim Zugang von Frauen zur Schulbildung. Auch haben heute mehr Frauen als jemals zuvor ein eigenes Einkommen, und ihre Beteiligung in kommunalen Parlamenten wächst. Dennoch gibt es weltweit weiterhin große Defizite bei der Umsetzung der internationalen Zielvorgaben.

1.2. FRAUENFÖRDERUNG ALS ELEMENT DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Beseitigung bestehender und Verhinderung künftiger Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts sind das Ziel der deutschen Bundesregierung im Bereich der nationalen, aber auch der internationalen Frauenpolitik. Die Bundesregierung unterstützt damit die internationalen Bemühungen der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der Weltbank, der Afrikanischen Union u.a. zur Reduzierung der Diskriminierung von Frauen.

Auch in der bilateralen Zusammenarbeit spielt Frauenförderung eine wichtige Rolle. Mit dem Ziel der Beseitigung jeglicher Form von Diskriminierung und Gewalt gegen Frauen fördert das Auswärtige Amt eine Vielzahl von Projekten in unseren Partnerländern. Entwicklungspolitische Maßnahmen, zum Beispiel zur Armutsbekämpfung, können aufgrund der strukturellen Benachteiligung der Frauen in vielen Ländern nur nachhaltig wirken, wenn sie zu einem höheren Maß an Gleichberechtigung und finanzieller Unabhängigkeit der betroffenen Frauen führen.

Das Gleichberechtigungskonzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aus dem Jahr 2001 ist eine verbindliche Vorgabe für die Gestaltung der Entwicklungszusammenarbeit durch das BMZ und dessen Durchführungsorganisationen. Das Konzept geht vom sozialen Geschlecht (*gender*) aus, das heißt, es setzt bei den gesellschaftlich bestimmten Rechten und Pflichten von Frauen und Männern an. Danach sind diese Rollen – im Gegensatz zum biologischen Geschlecht – veränderbar und unterliegen einem ständigen Wandel. Da Rechte und Pflichten von Frauen und Männern stark voneinander abhängen, müssen Männer einbezogen werden, wenn geschlechterspezifische Benachteiligungen überwunden werden sollen.

Deutschland verfolgt mit seiner Entwicklungspolitik einen zweifachen Ansatz zur Förderung der Gleichberechtigung. Erstens ist durch das *Gender-Mainstreaming* die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern eine Querschnittsaufgabe. Das bedeutet, dass die Belange von Frauen bei der Planung und Umsetzung aller bilateralen Vorhaben (Projekte, Programme, Schwerpunktstrategien, Politikdialoge) berücksichtigt werden. Dies gilt auch für so genannte zielgruppenferne Vorhaben, zum Beispiel im Bereich Politikberatung oder Infrastruktur. Zweitens und parallel zum *Gender-Mainstreaming* bemüht sich die deutsche Entwicklungspolitik durch direkte frauenspezifische Projekte darum, Benachteiligungen von Frauen auszugleichen und ihnen zu ihren Rechten zu verhelfen.

Der vom BMZ verabschiedete „Entwicklungspolitische Aktionsplan für Menschenrechte“ (2004-2007) bündelt die Maßnahmen insbesondere für die Stärkung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Die Gleichberechtigung der Geschlechter wird hier als Schlüsselfaktor für die Minderung der weltweiten Armut verstanden. Im Februar 2007 bekräftigte das BMZ erneut sein erklärtes Ziel der Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in der BMZ-Materialie 172 zur „Stärkung der Teilhabe von Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit“.

Während des deutschen G8 und EU-Vorsitzes im Jahr 2007 setzte sich Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel MdB in der EU für die Verankerung noch wirksamerer Instrumente zur Gleichberechtigung der Geschlechter ein. Innerhalb des G8-Gremiums erinnerte die Bundeskanzlerin daran, dass besonders in den Bereichen Gute Regierungsführung, Wirtschaftsförderung, Afrika und HIV/Aids die Bedürfnisse der Frauen noch stärker berücksichtigt werden müssen.

1.3. FRAUENFÖRDERUNG ALS TEIL DER INTERNATIONALEN ZUSAMMENARBEIT DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Im Kontext dieser Bemühungen setzt sich die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) in ihren Partnerländern für die Einhaltung politischer, sozialer und kultureller Rechte ein. Sie unterstützt Staaten auf dem Weg zu einer Gesellschaftsform, in der soziale Gerechtigkeit und Partizipation gewährleistet sind. Im Zusammenhang mit der Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist die Verbesserung der Stellung der Frau ein wichtiges Anliegen. Die Gleichberechtigung der Geschlechter ist sowohl eine Grundvoraussetzung als auch ein Ziel jedes freiheitlich demokratischen Staates.

Das Hauptaugenmerk legt die KAS in ihrer Arbeit vor Ort auf die Bewusstseinsbildung der Frauen selbst sowie auf die der politischen Eliten. Die Beteiligung der Frauen an der ökonomischen und sozialen Entwicklung ihres Landes ist Voraussetzung für Wachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion. Frauenförderung bedeutet für die KAS, Frauen mehr Mitspracherechte und Einflussmöglichkeiten in Politik und Verwaltung zu vermitteln. Wenn sie sich erst einmal in politischen Entscheidungspositionen befinden, können Frauen in der Regel selbst für ihre Rechte eintreten. Darüber hinaus sind wir davon überzeugt, dass eine Gleichstellung der Geschlechter ohne Vorurteile und Diskriminierung nur erreicht werden kann, wenn sich auch die Männer einem neuen Bild der Geschlechterrollen öffnen.

Ein besonderer Ansatzpunkt unserer Arbeit richtet sich auf die Förderung jener Frauen, die bereits über politisches Interesse verfügen, aber keine genaue Vorstellung von der Praxis und den „Regeln“ der Politik haben. Sie werden geschult in Fragen des Parlamentsaufbaus, der Durchführung von Wahlen und Partizipation auf kommunaler Ebene. Oftmals kennen Frauen im ländlichen Bereich ihre Rechte kaum oder gar nicht. Neben den Frauen an der Basis werden Frauen in Leitungsfunktionen unterstützt. Durch ihren Einfluss können sie sich besonders breitenwirksam als Interessenvertreterinnen engagieren.

Neben den politischen Aktivitäten betreut die KAS weiterhin einzelne Projekte, um die ökonomische und soziale Situation der Frau zu verbessern, beispielsweise in Paraguay. Einkommenschaffende Maßnahmen und Maßnahmen zur Steigerung der Produktivität und Vermarktung werden ebenso gefördert wie Projekte zur Verbesserung der Gesundheits- und Bildungssituation.

Die strategische Ausrichtung der Arbeit der Stiftung hat sich über die letzten Jahrzehnte verändert. Die Projekte haben sich weg von einer oftmals wirtschaftlichen Unterstützung hin zur politischen Stärkung von Frauen entwickelt.¹ Die Förderung von Frauen in der Politik findet heute sowohl auf lokaler und kommunaler, als auch auf nationaler Ebene statt.

In der Demokratischen Republik Kongo beispielsweise werden in erster Linie Parlamentarierinnen fortgebildet, während in Senegal und in Benin vor allem das kommunalpolitische Engagement von Frauen in ländlichen Gebieten gefördert wird. Aber auch Frauen mit höherem Bildungsstand soll in Senegal geholfen werden, in Entscheidungsinstanzen zu gelangen, um dort als Sprachrohr für die Frauen des Landes agieren zu

können. In Brasilien werden für Frauen in ländlichen Regionen Qualifizierungsmaßnahmen in den Bereichen familiäre Landwirtschaft, nachhaltige Landnutzung, politische Bildung, partizipative Steuerung und Kontrolle von Raumentwicklung angeboten.

Um in China die Mitgestaltung der Gesellschaft durch Frauen zu garantieren, werden bereits vorhandene Partizipationskanäle weiter ausgebaut und das politische Bewusstsein von Frauen geschärft. Damit Frauen in Israel bessere Chancen in der Politik erlangen, werden Führungskurse für Frauen in den Gemeindeverwaltungen durchgeführt sowie Vorbereitungskurse für die Kommunalwahlen. Fast alle weiblichen Knesset-Abgeordneten haben in der Vergangenheit an einem „Leadership-Kurs“ der KAS teilgenommen. Um engagierte Frauen in Polen auf ihrem Weg in regionale Vertretungen und in das nationale Parlament zu unterstützen, werden Fortbildungsseminare zu Themen wie politische Kommunikation, Organisation einer NRO oder Projektverwaltung angeboten. Auch hier sind heute einige der ehemaligen Teilnehmerinnen Abgeordnete im Parlament oder in lokalen Vertretungen.

Bis zur tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau bleibt noch ein weiter Weg. Die KAS kann hier nur kleine Beiträge leisten. Auch wenn in vielen Ländern bereits Erfolge bei der weiblichen Beteiligung in der Politik erzielt wurden, hält sich das traditionelle Bild der Frau in vielen Gesellschaften mit zäher Hartnäckigkeit. Demzufolge soll in Zukunft noch stärker auch ein geschlechterübergreifender Ansatz verfolgt werden.

1| Das verdeutlichen die KAS-Publikationen der Reihe „Standortbestimmungen“ von 1992 (*Frauenförderung in Entwicklungsländern*, hrsg. von M. Baumhauer) und 1998 (*Eine gerechte Welt für Frauen*, hrsg. von M. Baumhauer und F. Mensing).