



Analysen und Stellungnahmen 1/2012

Der Weltentwicklungsbericht 2012 *“Gender equality and development”* Konzeptioneller Wendepunkt bei gleichbleibender Praxis?

Zusammenfassung

Mit dem Weltentwicklungsbericht 2012 widmet die Weltbank erstmals eine ihrer konzeptionell einflussreichsten Publikationen dem Thema Geschlechtergerechtigkeit. Auf profunden qualitativen Studien beruhend, dokumentiert der *World Development Report* (WDR) 2012 zunächst Fortschritte – wie den verbesserten Zugang von Mädchen und Frauen zu Bildung – und Hindernisse – wie die massive Ungleichheit im Bereich politisch-sozialer Partizipation – auf dem Weg zu einer größeren Geschlechtergerechtigkeit. Gleichzeitig wird erstmalig die Gleichberechtigung der Geschlechter als ein eigenständiges Entwicklungsziel anerkannt. Durch Bezugnahme auf die normativen bzw. rechtsverbindlichen Referenzrahmen der Vereinten Nationen – die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) und die Anti-Diskriminierungskonvention (CEDAW) – erfolgt zudem eine deutliche Politisierung des Gender-Ansatzes. Bemerkenswert sind dabei nicht so sehr die Ergebnisse des Berichts; denn die Trends dieser heterogenen Entwicklung der globalen Geschlechterverhältnisse sind seit der Überprüfung der MDGs bekannt. Markant ist vielmehr die Tatsache, dass die Weltbank mit dem Weltentwicklungsbericht an zentrale Erkenntnisse aus der internationalen Frauenbewegung anknüpft – ganz entgegen ihres über viele Jahrzehnte vertretenen instrumentalisierenden

Credos, dass „Wirtschaftswachstum gut für die Chancengleichheit“ und die Gleichberechtigung von Frauen zugleich eine wichtige Voraussetzung für eine erhöhte Produktivität und Marktentwicklung seien. So erkennt sie erstmals die Bedeutung kollektiver Aushandlungsprozesse und kollektiver Handlungsmacht (*agency*) für *Empowerment*-Prozesse zur Veränderung bestehender Gesellschaftshierarchien und Diskriminierungsmuster an. Aber auch die hohe Bindekraft von informellen Institutionen, wie kulturelle Normen und Traditionen, für geschlechtsspezifische Rollenzuschreibungen werden analysiert. Diese konzeptionelle Neuerung steht jedoch im Gegensatz zum operationalen Geschäft, dessen Programme trotz einiger Bemühungen weiterhin nur ungenügend gendersensibel ausgerichtet sind. Somit ist der Weltentwicklungsbericht ein konzeptioneller Schritt in die richtige Richtung, dessen Handlungsempfehlungen jedoch unzureichend und seine Auswirkungen auf die praktische Arbeit der Bank noch offen sind. Um die mit dem Weltentwicklungsbericht eingeschlagene Richtung weiter zu verfolgen, sollte die Weltbank zunächst verstärkt zur Finanzierung des MDG 3 beitragen, wieder länderspezifische Genderanalysen (*Country Gender Assessments*) einführen sowie den aktuellen *Gender Transition Plan* zur Umsetzung der Weltbank-Genderpolitik an den im WDR vertretenen Genderansatz anpassen.

Hintergrund

Erstmals hat die Weltbank die Gleichberechtigung der Geschlechter zum Thema ihres Weltentwicklungsberichtes gewählt. Sie erkennt darin erstmalig die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Wahlfreiheit, ein eigenständiges Leben frei von Entbehrungen zu führen, als grundlegendes Menschenrecht für beide Geschlechter an. Dabei bezieht sich der Bericht explizit auf das dritte Millenniumsziel (MDG) zur Gleichheit der Geschlechter und dem darin geforderten sozio-politischen *Empowerment* von Frauen. Ein Novum ist weiterhin die Bezugnahme auf internationale Menschenrechtsabkommen, insbesondere die rechtsverbindliche Anti-Diskriminierungskonvention der Vereinten Nationen (CEDAW). Diese Argumentation überrascht weniger wegen ihrer Inhalte, die in der internationalen Diskussion seit Jahren anerkannt sind; sie ist insofern bedeutsam, als dass sie der bisherigen Weltbank-Genderpolitik widerspricht.

Die Weltbank hat über drei Entwicklungsdekaden die Programmatik der internationalen Frauen- und Geschlechterpolitik durch einen Effizienzansatz geprägt. Dieser Ansatz sieht Geschlechtergleichheit funktional – als Voraussetzung für Armutsbekämpfung durch Wirtschaftswachstum und marktorientierte Produktivitätssteigerung. Damit hat die Weltbank lange Zeit weder konzeptionell noch in der Praxis zur Durchsetzung von Frauenrechten beigetragen, sondern vielmehr dem Anliegen, Geschlechtergerechtigkeit als eigenständiges Entwicklungsziel zu verankern, entgegengewirkt. Erst nach institutionellen und programmatischen Reformen ab Mitte der 1990er Jahre haben nicht ökonomische Dimensionen von Armut und Ungleichheit Eingang in politische Analysen der Weltbank gefunden.

Als die internationale Gemeinschaft zu Beginn des Millenniums eine intensive Debatte um umfassende Ansätze zur Armutsbekämpfung und Verringerung von sozialer Ungleichheit führte, in der der Chancengleichheit der Geschlechter eine hohe Priorität eingeräumt wurde, entwickelte die Weltbank ein neues Politikinstrument: Die *Country Gender Assessments* (CGA) sollten zentrale Genderfragen und -probleme in den Partnerländern identifizieren sowie gendersensibel ausgestaltete Maßnahmen priorisieren. Ziel der insgesamt 50 Länderstrategiepapiere für Subsahara-Afrika war es, geschlechtsspezifisch wirkende Hindernisse zu beseitigen, um eine höhere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erzielen. Der übergeordnete Referenzrahmen dieser Strategien war jedoch nicht geprägt von Rechts- oder Gleichheitsnormen, sondern von Wachstumssteigerung und Armutsminderung. Gleichwohl hätten die CGA gerade in den unter Genderaspekten gemeinhin vernachläss-

igten Sektoren wie Landwirtschaft, angepasste Technologien, Wasserwirtschaft und Transport wesentliche Impulse für eine geschlechtergerechte Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen setzen können. Vergleichbar mit anderen Politikinstrumenten für Querschnittsaufgaben, deren Funktionsfähigkeit in hohem Maße auch davon abhängt, dass die internationale Gebergemeinschaft sie anwendet und weiter entwickelt, wurden die CGA bereits nach wenigen Jahren nicht fortgesetzt und insgesamt nur ungenügend implementiert.

Der Gender-Aktionsplan der Weltbank: "Gender equality as smart economics"

Anders als die vorhergehenden *Policy*-Papiere machte der ebenso umstrittene wie mit breiter Unterstützung der Gebergemeinschaft entwickelte Gender-Aktionsplan (GAP; 2007–2010) der Weltbank die größere Handlungsfähigkeit von Frauen, d. h. ihr sozio-ökonomisches *Empowerment*, wieder zum *business case*. Hinter dem Ziel, Genderthemen besser in regionale Weltbankprogramme zu verankern sowie die Gleichstellung der Geschlechter in den Partnerländern zu fördern, lag der Fokus erneut auf einer nachholenden ökonomischen Entwicklung für Frauen. Dabei knüpften die Maßnahmen nahtlos an die wirtschaftlichen Motive (Effizienz und Wachstumssteigerung) der seit den 1970er Jahren verfolgten Mikrofinanzprogramme an. Entsprechend ist der Aktionsplan durch eine überwiegend ökonomische Argumentation und Analyse gekennzeichnet. So wird festgestellt, dass „die wirtschaftlichen Möglichkeiten von Frauen zu erweitern, lediglich heißt, intelligent zu wirtschaften“. Neben seiner bestenfalls indirekten Motivation für Gleichstellung erweist sich die Problemanalyse des GAP als einseitig. Sie ist insofern richtig, als dass häufig die Rahmenbedingungen es Frauen erschweren, sich zu qualifizieren und ihre Arbeitskraft im formalen Arbeitsmarkt einzubringen. Allerdings gibt es neben den unzureichenden Rahmenbedingungen auf den Land-, Arbeits-, Produkt- und Finanzmärkten (z. B. Zugang zu Landtiteln und Krediten) weitere Gründe, die der einseitige Fokus auf wirtschaftliche Fragen verstellt. So erschweren es soziale und kulturelle Faktoren Frauen, gleichberechtigt am sozialen und politischen Leben teilzunehmen. Der fehlende Zugang zu Dienstleistungen für reproduktive Gesundheit und zu Grund- und weiterführender Bildung sind ebenso relevant wie kulturelle Werte und Normen, die geschlechtsspezifische Barrieren für eine gleichberechtigte Teilhabe an gesellschaftlicher Entwicklung konstruieren. Im GAP sind diese Muster erkannt. Sie werden jedoch explizit mit dem Argument ausgeblendet, sie zu verändern, erzielte lediglich mittel- bis langfristig Erfolge. Der ökonomisch ausgerichtete

GAP hingegen erzeuge eine kurzfristige wirtschaftsfördernde Hebelwirkung.

Neben dem fehlenden Rechtsansatz wurde auch die schwache Wirkung und mangelhafte Umsetzung des GAP kritisiert. Eine Evaluierung aller genderrelevanten Maßnahmen durch die unabhängige Evaluierungsgruppe (Independent Evaluation Group, IEG 2010) der Weltbank kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass die Bank trotz sichtbarer Bemühungen zur Integration von Genderthemen in ihre Geschäfte nur einen niedrigen Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter in ihren Partnerländern leistet.

Seit 2011 soll der *Transition Plan* (2011–2013) durch ein verbessertes Monitoring und länderspezifische Genderanalysen die Implementierung der Weltbank-Genderpolitik verbessern. Obwohl er einen Ansatz für größere Chancengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern anmahnt, der über wirtschaftlichen Machtgewinn hinaus geht, schreibt der *Transition Plan* die primär ökonomische und instrumentelle Analyse des GAP fort.

Der Weltentwicklungsbericht 2012: Konzeptioneller Quantensprung trotz Schwächen

Indem sie den Weltentwicklungsbericht 2012 dem Thema Gleichberechtigung und Entwicklung widmet, unterstreicht die Weltbank die Relevanz des Themas sowie ihr fortgesetztes Interesse daran. Im Gegensatz zu früheren Weltbankveröffentlichungen wird darin erstmalig die Gleichberechtigung der Geschlechter prioritär als ein Wert an sich anerkannt. Auch wenn der Bericht in einem zweiten Begründungsschritt an der Funktionalisierung der Geschlechtergleichheit für ein „kluges Wirtschaften“ (*smart economics*) festhält, wird eine Abkehr vom Credo: „Gleichberechtigung ist gut für Wirtschaftswachstum“ deutlich. Dies ist ebenso zu begrüßen wie überfällig, denn die internationale Gemeinschaft hatte bereits Ende der 1990er Jahre die Beseitigung der Geschlechterungleichheit zu einem übergeordneten und eigenständigen Ziel ihrer Programme erklärt.

Der Bericht enthält umfangreiche Belege für die regional unterschiedliche, zum Teil disparate soziale Entwicklung von Frauen und Männern. Er dokumentiert die jüngsten Fortschritte hinsichtlich einer größeren Geschlechtergleichheit. So verringert sich die Kluft zwischen Frauen und Männern bzw. Mädchen und Jungen in vielen Entwicklungsländern in Bereichen sozialer Entwicklung. Sowohl in der Grund-, als auch in der weiterführenden Bildung, bei der Lebenserwartung und Gesundheit zeichnet sich eine Verbesserung der sozialen Lage von Frauen ab. Besserer Zugang zu bezahlter Arbeit und Rechtsreformen stärken die Handlungsfähigkeit von Frauen und vergrößern

ihre Entscheidungsmacht auf Haushaltsebene. Zugleich zeigt der WDR widersprüchliche gesellschaftliche Realitäten auf. So erreichen positive Entwicklungen nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen. Vor allem extrem arme und sozial marginalisierte Gruppen bleiben von fortschrittlicher Entwicklung ausgeschlossen. Zudem hält sich massive Ungleichheit sehr hartnäckig im Feld politischer Partizipation. Sie wird sichtbar an dem zwar steigenden aber immer noch geringen Anteil von Frauen in Parlamenten und Regierungen sowie an einer eklatant hohen Todesrate von Frauen und Mädchen; insbesondere in West-Afrika und Südasien. Sie zeigt sich weiterhin an den begrenzten ökonomischen Chancen für junge Frauen auf einem hochgradig segregierten Arbeitsmarkt, der Frauen weltweit die unbezahlte Sorge- und Reproduktionsarbeit zuschreibt und sie im informellen Sektor festhält.

Entsprechend dieser Analyse sollte ein Handlungsschwerpunkt des multilateralen Gebers in Zukunft auf politisch-sozialen Aspekten liegen und eine gleichberechtigte Teilhabe von Frauen an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Doch die Analyse des WDR konzentriert sich auf die Mikroebene gesellschaftlicher Organisation, die Haushalte, ohne die makroökonomischen Bedingungen kritisch zu reflektieren, die Haushaltsentscheidungen formen. Dabei ist die zu Grunde liegende Entwicklungsökonomie weiterhin von der Vorstellung eines geschlechtsneutralen Marktes geprägt, während die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von regionalen Marktmechanismen, wie die Anhebung von Zins- und Steuersätzen einerseits und die Kürzung öffentlicher Ausgaben und Investitionen andererseits, nicht hinreichend in die globale Analyse einbezogen werden. So fokussieren die vorgeschlagenen Maßnahmen weiterhin auf klassischen Feldern sozialer Entwicklung wie (Mütter-) Sterblichkeit und Bildung, anstelle der Finanzierung von Maßnahmen, die die strategische und strukturelle Benachteiligung von Frauen überwinden helfen. Verpasst wurde dabei insbesondere die Chance, eine internationale Verpflichtung zur Unterstützung der genderrelevanten MDGs, insbesondere MDG 3 zu signalisieren. Ohne Gegenmaßnahmen werden allerdings im Jahre 2015 bis zu 28 Mrd. US\$ zu dessen Umsetzung fehlen. Die Makroebene, wie das Zusammenspiel sozialpolitischer und makroökonomischer Rahmenbedingungen sowie deren Auswirkungen, z. B. auf den Zugang von Frauen und Männern zu Ressourcen und politischen Ämtern, wird kaum oder zu unkritisch einbezogen. Dementsprechend werden auch die Auswirkungen der Globalisierung unzureichend reflektiert. Während positive Aspekte der Globalisierung (wie neue Arbeitsplätze) betont werden, werden die Risiken und Nachteile der Globalisierung und der Finanzkrise

für Frauen (wie informelle Beschäftigung und prekäre Arbeitsbedingungen) nicht entsprechend ihrem Ausmaß analysiert.

Fazit

Mit dem Weltentwicklungsbericht 2012 unterstreicht die Weltbank die Relevanz der Gleichberechtigung als eigenständiges Entwicklungsziel. Detailliert und faktenreich dokumentiert sie Fortschritt und Hindernisse auf dem Weg zu einer größeren Geschlechtergerechtigkeit. Sie markiert gleichzeitig einen ersten Schritt des Umdenkens – von einer „Gleichberechtigung der Frauen als ökonomisch effizient“ hin zu einem Ansatz der „Stärkung von Geschlechtergerechtigkeit als Prozess sozialen und politischen Wandels“.

Diese Entwicklung steht im Gegensatz zur bisherigen Praxis der Weltbank. Sowohl der praktischen Genderpolitik generell als auch zentralen Vorzeigeprojekten werden ungenügende Ergebnisse bescheinigt. So bleiben im *Doing Business Project*, das die Entwicklung des Privatsektors und damit Wachstum in Entwicklungsländern fördern soll, wichtige geschlechtsspezifische Barrieren der Existenzgründung (z. B. Landrechte, Zugang zu Technologien) unberücksichtigt. Es stellt sich somit die Frage, welchen Einfluss die Forschungsabteilungen der Weltbankgruppe auf die realen Programme der Finanzierungs- und Kreditvergabepolitik haben. Insofern ist die konzeptionelle Aus-

richtung des WDR unbedingt zu begrüßen. Für eine nachhaltige Neuausrichtung der Genderpolitik der Weltbank wird es aber mehr brauchen als einen Weltentwicklungsbericht. Es bleibt zu beobachten, inwieweit der WDR 2012 auch im operationalen Geschäft eine konzeptionelle Wirkung entfalten wird, und damit de facto einen Wendepunkt sowohl der Genderpolitik als auch der praktischen Arbeit der Weltbank markiert. Ein solcher Wendepunkt sollte folgende Punkte beinhalten:

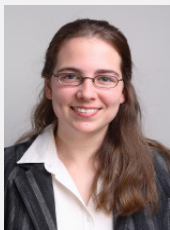
- Die strategischen und strukturellen Aspekte von Geschlechtergerechtigkeit sollten stärker berücksichtigt werden. Dabei sollte insbesondere die gesellschaftlich-politische Partizipation von extrem armen Frauen stärker gefördert sowie die Finanzierungslücke von Maßnahmen zur Erreichung des MDG 3 verringert werden.
- *Country Gender Assessments* sollten unter Beteiligung der Zivilgesellschaft in den Partnerländern wieder aufgenommen und – unter Berücksichtigung der Kritiken der Evaluierungsgruppe (IEG) – zur Umsetzung der Genderstrategie in die Praxis sowie als Monitoringinstrument einer geschlechtersensiblen Geberpolitik genutzt werden.
- Der *Transition Plan* sollte konzeptionell überarbeitet und an den im Weltentwicklungsbericht endlich vertretenen Rechtsansatz angepasst werden.

Literatur

IEG (Independent Evaluation Group) (2010): Gender and development: an evaluation of World Bank support, 2002–08, Washington, DC: World Bank

Razavi, Shahra (2011): WDR 2012: an opportunity both welcome and missed, New York: United Nations Research Institute for Social Development, Oct. 2011

Weltbank (2011): World Development Report 2012: Gender Equality and Development, Washington, DC; online: <http://go.worldbank.org/LROQ7XSDAO>



Dr. Elke Herrfahrdt-Pähle
Wissenschaftliche Mitarbeiterin,
Abteilung IV „Umweltpolitik und
Ressourcenmanagement



Dr. Birte Rodenberg
Sozialwissenschaftlerin,
arbeitet als freie Gutachterin
(ehem. Mitarbeiterin am DIE im
Bereich Gender und Entwicklung)