

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK

(DIE)

**Von Sektorpapieren zum ganzheitlichen
Ansatz deutscher EZ ?**

Zur Berücksichtigung der Querschnittsthemen
Partizipation - Armut - Gender
in den Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ

Birte Rodenberg

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung

Bonn, Februar 2001

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Empfehlungen	I
1 Einleitung	1
2 Methoden der Untersuchung	3
2.1 Datenbasis	4
2.2 Vorgehensweise	5
3 Die Querschnittsthemen in den Schwerpunktstrategiepapieren	5
3.1 Partizipation	5
3.2 Armut und Armutsbekämpfung	9
3.3 Gender	13
4 Zur Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren – Die "Gliederung" (01/99): Ergänzungen und Empfehlungen	21
Literaturverzeichnis	25
5 Anhang	27

Zusammenfassung und Empfehlungen

Die länderbezogene Entwicklungspolitik soll zukünftig noch stärker durch ganzheitliche Ansätze bestimmt werden. Dabei sind die Bildung regionaler Schwerpunkte, die Länderkonzentration sowie eine stärkere Schwerpunktsetzung in der Zusammenarbeit mit diesen Ländern von strategischer Bedeutung. Im Rahmen des derzeitigen Prozesses zur regionalen und sektoralen Konzentration der Länderarbeit des BMZ wurde eine Reduktion der bisherigen 118 Kooperationsländer auf 70 Schwerpunktpartnerländer und Partnerländer festgelegt. Im Zuge dieses Prozesses der Konzentration und Schwerpunktsetzung sollen insbesondere die in der Entwicklungszusammenarbeit angewendeten **Instrumentarien**, Länderkonzepte und Schwerpunktstrategiepapiere, weiter entwickelt und in Hinblick auf Effizienz verbessert werden, um eine Intensivierung des Dialogs über Schwerpunkte und Programmbildung zu fördern.

Die Schwerpunktstrategiepapiere (SSP), welche die Länderkonzepte ergänzen, entstehen derzeit in einer **Pilotphase** und werden in konzeptioneller Hinsicht überarbeitet. Die vorliegende Analyse von 34 vorläufigen SSP, die die Berücksichtigung von Querschnittsthemen zum Gegenstand hat, ist deshalb als Input für den gesamten Prozess für die noch zu entwickelnden Vorgaben zur Erstellung der SSP zu verstehen.

Ebenso wie die Länderkonzepte sind SSP präzisierende Management- und Steuerungsinstrumente. Sie sollen projektübergreifende Förderungsstrategien definieren und durch Verknüpfung unterschiedlicher Instrumente miteinander eine strukturbildende Wirkung erzielen. Förderstrategien sollten dabei – das stellt die bereits zur Anwendung gebilligte "Handreichung zur Konzentration bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen der Länderprogrammierung des BMZ" (10/2000) heraus – an die vier Zieldimensionen deutscher Entwicklungspolitik anknüpfen: Soziale Gerechtigkeit und Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen, politische Stabilität (Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Gleichberechtigung der Geschlechter), ökologisches Gleichgewicht sowie Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (armutsorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit). Diese Zieldimensionen führen zu den wichtigen Querschnittsaufgaben und Gestaltungszielen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, wie Partizipation, Gleichberechtigung der Geschlechter (Gender-Ansatz) und nachhaltiger Entwicklung (Umwelt- und Ressourcenschutz). Armutsbekämpfung gilt nunmehr als "überwölbendes Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit". Umgesetzt stellen diese Prinzipien ein ausgewiesenes **Qualitätsmerkmal** deutscher EZ dar. Zudem bilden sie zentrale Steuerungsinstrumente für Effizienz, Effektivität, Kohärenz und Nachhaltigkeit der Maßnahmen.

Der vorliegenden Untersuchung lag deshalb die Fragestellung zugrunde, ob und inwiefern in den bisher entworfenen Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ ein Bezug zu den Querschnittsaufgaben und Gestaltungszielen¹ Partizipation, Armutsbekämpfung und Gleich-

¹ Im folgenden werden "Armutsbekämpfung", "Gleichberechtigung der Geschlechter" und "Partizipation" nicht bei jeder Nennung ihrer exakten Funktion zugeordnet. D.h. in der Untersuchung steht die Unterscheidung zwischen Armutsbekämpfung als "Gestaltungsziel" und Partizipation und Gleichberechtigung als "Querschnittsaufgabe" nicht im Vordergrund. Statt dessen werden überwiegend die vereinfachenden Sammelbegriffe wie "Querschnittsthemen" oder auch "Querschnittsaufgaben" verwendet.

II

stellung der Geschlechter hergestellt wird bzw. ob die darin abgeleiteten Förderstrategien auch zu diesen übergeordneten Zielen beitragen. Die Querschnittsanalyse von 34 SSP aus der Pilotphase zu zehn Schwerpunktpartnerländern und sieben Partnerländern hat ergeben, dass in Bezug auf die Berücksichtigung dieser Querschnittsaufgaben wichtige Ansatzpunkte vorhanden, aber auch erhebliche **Defizite** fest zu stellen sind:

- Die für die Untersuchung ausgewerteten Schwerpunktstrategiepapiere berücksichtigen Querschnittsthemen in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht nur ungenügend. Ein Bezug auf eines oder mehrere Querschnittsthemen geschieht zum einen zu selten, zum anderen meist nur implizit und oberflächlich. Im Gegensatz zu den vorliegenden Konzeptpapieren des BMZ zu den Themen Partizipative Entwicklungszusammenarbeit, Armutsbekämpfung und Gleichberechtigung der Geschlechter liegen den zentralen Begrifflichkeiten "Gender", "Armut" und "Partizipation" keine **breiten Definitionen** zugrunde. Wo die Konzeptpapiere explizit und aussagekräftige konzeptionelle Grundsätze hinsichtlich der jeweiligen Thematik beschreiben, bleibt es in den SSP beim Erwähnen von Schlagwörtern und Begrifflichkeiten, einem "Term-Dropping", ohne konzeptionelle Einbettung.
- Die Ableitung von Schwerpunkt- und Förderstrategien weist hinsichtlich der Berücksichtigung der untersuchten Querschnittsthemen oft keine Stringenz auf: Auch wenn in der Darstellung der Rahmenbedingungen z.B. auf das Problem der ländlichen Armut oder der Benachteiligung von Mädchen hingewiesen wird, werden diesbezüglich keine expliziten, adäquaten Förderstrategien abgeleitet. Insbesondere mangelt es an einer aussagekräftigen Darstellung von Förderstrategien auf der Meso- und Makroebene, in denen Querschnittsaufgaben durch Strukturreformen berücksichtigt werden.

Partizipation

- Obwohl die Papiere überwiegend auf der Makro- und Sektorebene angesiedelt sind, reichen sie mit ihren Maßnahmen oft bis auf die Mikroebene. Außerhalb der Makroebene und staatlicher Partnerorganisationen werden Träger- und Zielgruppen jedoch nicht armutsorientiert oder geschlechtsspezifisch differenziert. Auch die Beteiligungsformen für die unterschiedlichen Ebenen der Intervention werden nur ungenügend benannt. Ein knappes Drittel der SSP erwähnt Zielgruppen gar nicht.
- Die Dimensionen von Partizipation als **eigenständigem Entwicklungsziel** und von Partizipation als Gestaltungsmittel gehen in den SSP verloren, denn weder Empowerment-Prozesse der Zielgruppen noch das Ziel der Ownership beeinflussen die Ausrichtung der SSP. Beteiligung – soweit vorgesehen - ist dabei vorrangig ein Instrument zur Erhöhung der Effizienz in der EZ. Eine konzeptionelle Verbindung zu den jeweils anderen Querschnittsthemen wird nicht ersichtlich.

Armut und Armutsbekämpfung

- Nur in der Hälfte der untersuchten SSP wird auf Armut Bezug genommen. Der dabei zugrundeliegende Armutsbegriff ist im allgemeinen eng und in den meisten Fällen **auf Einkommensarmut reduziert**. Eine geschlechtsspezifische Dimension fehlt gänzlich.

III

- Armut wird als entwicklungshemmendes Problem verstanden, aber **nicht als strukturelle Ungleichheit** thematisiert. Armutsorientierte Förderstrategien beruhen überwiegend auf langen Wirkungsketten mit indirekten Wirkungen (z.B.: infrastrukturelle Maßnahmen verbessern die Lebensbedingungen und beseitigen Armut). Es finden sich kaum Maßnahmen eines breitenwirksamen Pro-Poor-Wachstums.
- Arme sind Betroffene, aber nicht "Teil der Lösung": Anders als in den *Konzeptpapieren* zu Partizipation und Armutsbekämpfung herausgestellt, ist die Beteiligung bestimmter Gruppen nur in Ausnahmefällen integraler Bestandteil von armutsbekämpfenden Maßnahmen. Darüber hinaus wird die "arme Bevölkerung" nicht genauer aufgeschlüsselt oder entsprechend spezifiziert einbezogen.

Gleichheit der Geschlechter/Gender-Ansatz

- Die konzeptionell verankerte Doppelstrategie des BMZ zur Überwindung der Geschlechterungleichheit durch "Gender Mainstreaming" und "Empowerment" kommt in den SSP nicht zum Tragen. Mehr noch: der zum Ausdruck kommende Ansatz fällt in die Epoche **isolierter, addierter Frauenförder-Maßnahmen** zurück. Die Überwindung des "gender gaps", d.h. der in der globalen Gesellschaft verankerten Kluft zwischen den Geschlechtern, gehört nicht zum strategischen Fokus der untersuchten Papiere.
- Frauen werden als Betroffene einer verletzlichen Gruppe ("*vulnerable group*") dargestellt, nicht als zu beteiligende Akteurinnen. Frauen sind – allenfalls - Zielgruppen in "klassischen" Feldern **praktischer Bedürfnisbefriedigung** wie Gesundheit. Hingegen werden strategische Interessen, wie z.B. die Stärkung von Frauen zur Wahrnehmung ihrer Rechte, nicht gefördert.
- Eine Genderorientierung ist nicht allein über die Berücksichtigung von Frauen als Zielgruppen auf der Mikroebene zu erreichen, sondern über die Beteiligung frauenpolitisch orientierter, zivilgesellschaftlicher Trägerinnen (Frauen-NRO, Netzwerke) auf der Mesoebene sowie auf der **Makroebene im Politikdialog**. Existierende Partnerinstitutionen aus den Bereichen einer staatlich verankerten Frauenpolitik bleiben jedoch gänzlich unerwähnt.

Empfehlungen

- Zur **Gliederung** der Handreichung zur Erstellung von SSP (01/99): Einleitend sollten die Relevanz von Gestaltungszielen und Querschnittsaufgaben wie Armut, Gender und Partizipation aufgezeigt und in den Unterpunkten der Gliederung zumindest exemplarisch verdeutlicht werden. Zur Ableitung von Förderzielen sollten unspezifische Aussagen und indirekte Wirkungsketten, wie "...leistet einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und trägt somit zur Armutsminderung bei") vermieden werden.
- **Aufbau**: Querschnittsthemen sollten stärker und expliziter herausgestellt werden. Fehlt jedoch ein Bezug zu Querschnittsthemen völlig, sollte die Auslassung in dem jeweiligen SSP begründet werden. Damit eine holistischere, Querschnittsthemen berücksichtigende

IV

Perspektive Eingang in die SSP finden kann, könnten in der Anlage der Handreichung "Best Practices-Beispiele" und/oder Leitfragen angefügt werden, die eine Orientierung erleichtern.

- Grundsätzlich sollte in der Handreichung deutlich gemacht werden, dass in keinem Sektor von einer so genannten "**Geschlechtsneutralität**" der Projekte, Programme und/oder Strategien ausgegangen werden kann. Eine Genderperspektive ist nicht allein dadurch gegeben, wenn Frauen als Nutzerinnen (z.B. von Basisgesundheitszentren) berücksichtigt werden. Vielmehr muss der Genderaspekt in dem übergeordneten Programm, in einem übergeordneten Sinne festgestellt werden.
- Zum **Verfahren**: Es wird empfohlen, nicht allein die **Sektorreferate** in den Prozess der Erstellung der SSP mit ein zu beziehen, sondern auch die **themenübergreifenden Referate** (Armut, Frauen/Partizipation sowie Umwelt) beratend und kommentierend vor der Verabschiedung hinzu zu ziehen. Das Angebot an Fortbildungen und Schulungen für die Mitarbeiter/innen der Sektorreferate (und in den Partnerländern) sollte zukünftig auch die Integration von Querschnittsthemen, insbesondere **Gender Training** fokussieren.
- Partizipation sollte nicht nur ein Sektor übergreifendes Prinzip für SSP sein, sondern auch den **Prozess ihrer Entstehung** selbst kennzeichnen: Die Partnerländer sollten in die Erstellung der Papiere von den ersten Schritten an aktiv beteiligt werden.

1 Einleitung

Ausgangspunkt des vorliegenden Entwurfes zur Analyse der Schwerpunktstrategiepapiere des BMZ ist eine Grundsatzentscheidung vom Juni 2000 zur regionalen und sektoralen Konzentration der Länderarbeit des BMZ.² Dabei wurde eine Reduktion der bisherigen 118 Kooperationsländer auf 70 Schwerpunktpartner- und Partnerländer festgelegt³, die durch bilaterale öffentliche Entwicklungszusammenarbeit gefördert werden.

In einer noch andauernden **Pilotphase** zur Verbesserung vorhandener Konzeptpapiere und Ansätze sollen zukünftig noch stärker ganzheitliche Ansätze die länderbezogene Entwicklungspolitik bestimmen. Das wiederum erfordert einen "koordinierten Einsatz aller Instrumente". Dabei sind die Bildung regionaler Schwerpunkte und die Konzentration auf Länderschwerpunkte von strategischer Bedeutung. Derzeitige Anstrengungen des BMZ zur Weiterentwicklung und Effizienz-Verbesserung der in der Entwicklungszusammenarbeit angewendeten Instrumentarien haben deshalb insbesondere zu einer Überarbeitung der Länderkonzepte⁴ sowie der Schwerpunktsetzung geführt. Mit der neueren Aufteilung der geförderten Entwicklungsländer in "Schwerpunktpartnerländer" einerseits und "Partnerländer" andererseits, wurde zugleich die jeweils unterschiedliche Anzahl der aus den Sektoren zu bildenden Schwerpunkte festgelegt: So sollten in Schwerpunktpartnerländern bis zu drei Schwerpunkte oder Schwerpunktbereiche, in Partnerländern hingegen möglichst nur ein Schwerpunkt gebildet und gefördert werden.

Den Schwerpunktstrategiepapieren - im folgenden als **SSP** bezeichnet - kommt die Aufgabe zu, die Länderkonzepte zu ergänzen. Darüber hinaus haben sie folgende Funktionen:

- Definition einer projektübergreifenden Förderstrategie im jeweiligen Schwerpunkt und Darstellung des strategischen Vorgehens;
- Verknüpfung unterschiedlicher Instrumente miteinander (z.B. Politikberatung, Finanzierung, Aus- und Fortbildung etc.);
- Erzielen einer strukturbildenden Wirkung durch Konzentration und
- Intensivierung des sektorpolitischen Dialogs.⁵

Wurde bereits für die Länderkonzepte festgehalten, dass sie zu den Zielen globaler Strukturpolitik und den zentralen Bereichen "Menschenrechte und Demokratie", "Armutsminderung und soziale Gerechtigkeit" sowie "Umweltschutz" beitragen sollen (vgl. Kenneweg 2000: 236), gilt Entsprechendes nun auch für die SSP.

2 Vgl. Kenneweg, Jochen: "Länderkonzepte und Förderstrategien. Zur Weiterentwicklung des Instrumentariums des BMZ", in: E+Z, 9/2000, S.236-238.

3 37 Schwerpunktländer und 33 Partnerländer.

4 Zur Diskussion um die Verbesserung des Instrumentariums "Länderkonzepte", die hier nicht weiter dargestellt wird, vgl. die Beiträge in E+Z 9/2000 sowie Ashoff, Guido: Die Rolle der Länderkonzepte des BMZ, in E+Z 12/1998: 312-316.

5 Aus einem hausinternen Papier des BMZ/Ref. 300, vom 17.04. 2000.

Im Prozess der Weiterentwicklung des Instrumentariums wurde mittlerweile eine "Handreichung zur Konzentration bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen der Länderprogrammierung des BMZ" erstellt und zur Anwendung gebilligt (BMZ, Oktober 2000). Diese stellt in der Auflistung der vier Zieldimensionen deutscher Entwicklungspolitik: Soziale Gerechtigkeit und Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen, politische Stabilität (Frieden, Menschenrechte, Demokratie und Gleichberechtigung der Geschlechter), Ökologisches Gleichgewicht sowie Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (armutsorientiertes Wachstum und wirtschaftliche Zusammenarbeit). Diese Zieldimensionen stellen einen Bezug zu den wichtigen Querschnittsaufgaben und Gestaltungszielen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit her, wie Partizipation, Gleichberechtigung der Geschlechter (Gender-Ansatz) und nachhaltiger Entwicklung (Umwelt- und Ressourcenschutz).⁶ Armutsbekämpfung gilt nunmehr als "überwölbendes Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit". Damit wird der für die Schwerpunktsetzung bzw. die Ausgestaltung der Schwerpunkte geltende Anspruch verdeutlicht, dass mit diesen auch zu übergeordneten Zielen wie Armutsbekämpfung und den Querschnittsaufgaben wie der Gleichstellung der Geschlechter beigetragen werden sollte.

6 Die Handreichung vom 11.10. 2000 nennt explizit folgende Zieldimensionen: "1. Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und Minderung der Armut, 2. Förderung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien, friedlicher Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung der Geschlechter, 3. Förderung des globalen, ökologischen Gleichgewichts sowie 4. Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit in und mit Partnerländern."

2 Methoden der Untersuchung

Aufgabe der vorliegenden Querschnittsanalyse war es, die SSP dahingehend zu überprüfen, ob und inwiefern die Querschnittsthemen "Partizipation", "Armutsbekämpfung" und "Gender" in den Papieren Berücksichtigung finden und ein Bezug zu diesen hergestellt wird (vgl. Abschnitt 3.1 bis 3.3).

Um eine gewisse Standardisierung bei der thematisch-sektoralen Schwerpunktsetzung, aber auch bei der Erstellung der Schwerpunktstrategiepapiere zu gewährleisten, wurden im BMZ zwei Handreichungen erarbeitet, die im folgenden in "Handreichung" und "Gliederung" unterschieden werden:

"Handreichung" meint die im Oktober 2000 gebilligte und damit anzuwendende "Handreichung zur Konzentration bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen der Länderprogrammierung des BMZ", die insbesondere konzeptionelle Vorgaben macht und die Schwerpunktsetzung in Anlehnung an die vier Zieldimensionen deutscher Entwicklungspolitik erläutert. Das vier Seiten umfassende Papier setzt Kriterien für Schwerpunktstrategien fest und formuliert grundsätzliche Prämissen der Schwerpunktsetzung (s. Papier vom 11.10. 2000).

In der Fassung vom Januar 1999 war zunächst eine kurze "Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren" entworfen worden, welche derzeit überarbeitet wird. Diese im folgenden als **"Gliederung"** bezeichnete Version enthält erste, bewusst zurückhaltend formulierte Hinweise zu Aufbau und Inhalt der Schwerpunktstrategiepapiere. Diese Gliederung wurde in einem weiteren Schritt der Untersuchung in Bezug auf die oben genannte Fragestellung kommentiert und ergänzt, wobei sich die Anmerkungen unter Punkt 4 an der vorliegenden Version von Januar 1999 orientieren.

Die Querschnittsanalyse basiert ausschließlich auf der Auswertung vorliegender Schwerpunktstrategiepapiere des BMZ (vgl. die Übersicht im Anhang) und schließt keine empirisch-praktischen Erhebungen oder Evaluierungen vor Ort mit ein. Zur Datensammlung für diese Sekundäranalyse stellte das im BMZ für Qualitätssicherung zuständige Referat 210 die ihm vorliegenden SSP zusammen und der Gutachterin zur Verfügung. Dabei folgte die Auswahl der Schwerpunktstrategiepapiere keinem speziellen Prinzip oder einem begründeten Auswahlverfahren; sondern allein dem Versuch, so viele wie möglich der überwiegend erst entstehenden Papiere zu erhalten und in die Datenbasis einzuspeisen. Überwiegend hausinterne Unterlagen zur Diskussion und zum Sachstand des Prozesses, sowie Sekundärmaterialien, wie die Konzeptpapiere des BMZ, wurden ergänzend hinzu gezogen. Die übergeordneten Länderkonzepte, die mit den SSP ein konzeptionelles "Tandem" für die bilaterale EZ darstellen, wurden nicht in die Auswertung mit einbezogen. Doch auch wenn Länderkonzepte übersektorale Aufgaben behandeln, ersetzt das nicht die Analyse von SSP unter diesem Gesichtspunkt. Denn ein hinsichtlich von Querschnittsthemen umfassendes Länderkonzept entbindet nicht von deren Berücksichtigung bei der Erstellung der SSP.⁷

⁷ Zur genaueren Einschätzung von Länderkonzepten sei auf die Untersuchung von Ashoff et al. verwiesen: G. Ashoff/ H. Brandt/ H. Janssen/ U.Otzen: Serienevaluierung "Länderkonzepte" im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – Evaluierung der Länderkonzepte 'Namibia', 'Sambia' und 'Tunesien', (DIE), Berlin 1997.

2.1 Datenbasis

Die Erstellung der Handreichungen und Gliederung zur Schwerpunktsetzung sowie die Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren wurde vom BMZ 1999 im Rahmen einer **drei-jährigen Pilotphase** initiiert, die trotz des zeitlichen Rahmens eine terminliche Offenheit und inhaltliche Flexibilität zur Erstellung der SSP erlaubt.

Folgt man der im aktuellen Entwicklungsprozess ausgesprochenen Erwartung, dass in den Schwerpunktpartnerländern jeweils bis zu *drei* und in Partnerländern je *ein* Schwerpunkt gefördert werden soll(en), könnten in dieser Zeit maximal bzw. optimal bis zu 144 SSP entstehen. Aus diesem Prozess lagen der Gutachterin bis Anfang Januar 2001 insgesamt 34 SSP zu 17 Schwerpunkt- und Partnerländern vor. Dem Stand der Liste aktueller Schwerpunktländer des BMZ vom 08.02. 2000 entsprechend, entfielen davon zehn (10) auf Schwerpunktpartnerländer (SPL) und sieben (7) auf Partnerländer (PL).

Ein Teil der vorliegenden SSP befindet sich im Stadium eines **Entwurfes** und ist noch nicht formell abgesprochen – weder im Hause, noch mit den Partnerorganisationen. Elf der 34 vorliegenden Papiere wurden jedoch bereits übersetzt, mit den Partnerorganisationen diskutiert und z.T. von ihnen akzeptiert.

Alle SSP – so auch die vorliegenden - entstehen unter der Federführung des BMZ, werden jedoch auch in Kooperation mit den Durchführungsorganisationen (KfW und gtz) erstellt. In einigen Fällen, wie z.B. in Bolivien, finden Abstimmungen auch mit der Deutschen Botschaft (hier: La Paz) statt.

Aufbau und Umfang variieren in beträchtlichem Maße von Papier zu Papier und auch unter den Papieren, die zu einem Land verfasst wurden.

Diese Heterogenität liegt u.a. in der Tatsache begründet, dass einige wenige der vorliegenden SSP (z.B. China/Berufsbildung und Forstwirtschaft) bereits Mitte der 90er Jahre verfasst wurden. Diese, aber auch andere untersuchte SSP konnten die aktuellen Debatten um die Prämissen der Schwerpunktsetzung sowie die Strukturierungen der Handreichungen noch nicht oder nicht mehr berücksichtigen. Alle untersuchten Papiere – auch die älteren - verdeutlichen jedoch länderbezogene Strategien der Entwicklungszusammenarbeit, die unter einer bestimmten Fragestellung näher betrachtet wurden. Bestehende Überlegungen, diese älteren Sektorpapiere im Sinne eines Schwerpunktstrategiepapiers zu überarbeiten bzw. neu zu verfassen, sind deshalb zu unterstützen.

Grundsätzlich sei angemerkt, dass in der vorliegenden Analyse jedoch nicht das einzelne Papier zur Begutachtung im Vordergrund steht, sondern der **Gesamteindruck**, den diese in Bezug auf die Schwerpunktstrategien vermitteln. Trotz der oben erwähnten Einschränkungen, die sich aus dem nicht standardisierten Sample ergeben, lassen sich Schlüsse in Hinblick auf die Fragestellung: Berücksichtigung der Querschnittsthemen "Partizipation", "Armutsbekämpfung" und "Gender" ziehen (vgl. Kapitel 3 und 4).

2.2 Vorgehensweise

In einem ersten Schritt wurden die vorliegenden 34 SSP einzeln auf der Grundlage folgender Kernfragen kommentiert und in Hinblick auf die drei Querschnittsthemen analysiert:

- Welches ist die Ausgangssituation in dem Schwerpunkt- oder Partnerland; welches sind bisherige Fördererfahrungen?
- Wie wird die Schwerpunktstrategie skizziert – nimmt sie auf Partizipation/Gender/Armutsbekämpfung Bezug? Wenn ja, inwiefern (z.B. welche Definition des Begriffes liegt zugrunde) ?

Um in einem weiteren Schritt dann die Frage nach qualitativer Charakterisierung der SSP zur Berücksichtigung von ausgewählten Querschnittsthemen bearbeiten zu können, müssen Leitfragen formuliert werden.

Unter Bezugnahme auf die Gliederung in der Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren wurden vom Referat 406 Terms of Reference (TORs) für die Querschnittsanalyse unter den Aspekten Gender und Partizipation erstellt (s. Anhang). Darüber hinaus können den entsprechenden BMZ-Konzeptpapieren wichtige Leitfragen für die Bezugnahme auf a) Partizipative Entwicklungszusammenarbeit (Nr. 102, 1999: 12ff.) und b) Gleichberechtigung der Geschlechter (Nr. 84, 1997: 9ff.) entnommen werden. Für die Untersuchung unter dem Gesichtspunkt "Armutsbekämpfung" wurden keine TORs erstellt, doch dient neben dem BMZ-Konzeptpapier (Nr. 20, 1992) auch der "Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit" (BMZ 1997a) einer diesbezüglichen Kennung und Kriterienbildung.

3 Die Querschnittsthemen in den Schwerpunktstrategiepapieren

Die Neuausrichtung von Entwicklungspolitik als global nachhaltiger Strukturpolitik hat bereits zu ersten Strukturreformen des BMZ und seiner Vorfeldorganisationen geführt (vgl. BMZ 2000c: 24 ff.). Um jedoch den schon früher formulierten Anspruch einer "Entwicklungspolitik aus einem Guss" (ebd.: 26) zu erfüllen, werden nun Strukturen, Konzepte und Instrumente überprüft und im Sinne eines effizienten und nachhaltigen Managements verbessert. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wurde mit der Integration der Schwerpunktsetzung in die Länderkonzepte vollzogen. Dieser instrumentellen Weiterentwicklung war bereits vor einigen Jahren eine konzeptionelle vorausgegangen: Die Entstehung von Sektor übergreifenden Konzepten, die nicht nur an den jeweils zentralen Problemen der Entwicklungsländer ansetzen, sondern **übergeordnete Probleme** herausstellen und Querschnittsaufgaben für die Förderung in allen Sektoren formulieren. Denn nur in Verbindung mit überregionalen und übersektoralen sowie sozialpolitischen Fragestellungen können nachhaltig strukturelle Verbesserungen erzielt werden.

3.1 Partizipation

Ausgangspunkt für die stärkere Verankerung von Partizipation in Programmen des BMZ war die bereits in den 80er Jahren gewonnene Erkenntnis, dass Effektivität und Effizienz oft be-

grenzt sind, wenn soziale und kulturelle Bedingungen des jeweiligen gesellschaftlichen Umfeldes nicht genügend in den Planungs- und Durchführungsprozess integriert werden. Der "sozio-kulturelle Ansatz" befürwortete deshalb die aktive Integration von Zielgruppen in den Entwicklungsprozess. Er fragt, "was Zielgruppen und Zielbevölkerungen *können* und *wollen*, nicht, was sie in den Augen der Herrschaftselite oder nach den Vorstellungen externer Entwicklungsinstanzen tun *sollen*. Er betont die Handlungsautonomie der Betroffenen".⁸

Die OECD/DAC-Richtlinien (1995), auf die auch die Leitlinien des aktuell gültigen Konzeptes zur "partizipativen Entwicklungszusammenarbeit" zurück gehen, definieren Entwicklung als "Prozess, in dem Menschen eine aktive und maßgebliche Rolle bei allen Entscheidungen spielen, die ihr Leben beeinflussen" (BMZ 1995: 2f.).

Doch mit der breiten Übernahme und Integration des Begriffes haben sich vielfältige Definitionen heraus kristallisiert, die in den jeweiligen institutionellen oder organisatorischen Zusammenhängen zu unterschiedlichen Akzentsetzungen geführt haben. Es können grob drei Dimensionen von Partizipation unterschieden werden – die jedoch auch fließend ineinander greifen:

- Partizipation als "**eigenständiges Entwicklungsziel**": Das Empowerment der Zielgruppen ist ein über die Maßnahmen hinaus reichender Prozess, mit dem Ziel eines eigenständigen Wandels von Entwicklung. Der Machtgewinn der Benachteiligten (Empowerment), die Entstehung und Nutzung von Wahlmöglichkeiten sowie die Veränderung von Machtverhältnissen ("*shifts in power*") für Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse sind dabei ebenso zentrale Kriterien von Partizipation wie Ziele.
- Partizipation kann als **Gestaltungsmittel** entwicklungspolitischer Zusammenarbeit nur langfristige Verbesserungen erreichen, "wenn die beteiligten Menschen als gleichberechtigte Partner mitwirken und ihre Interessen, Vorstellungen und Fähigkeiten einbringen können, [um sich] für die Programme und Projekte selbst verantwortlich [zu] fühlen ("*ownership*")" (BMZ 1999: 4). Artikulation von Interessen ist eine zentrale Voraussetzung für das Ziel, die Lebensbedingungen armer und benachteiligter Bevölkerungsgruppen nachhaltig zu verbessern und im **Konsens** effektive Beiträge zu sozialer Gerechtigkeit zu leisten.
- Partizipation als **Instrument** im Entwicklungsprozess. Im Vordergrund steht die Erhöhung von Effizienz in der EZ, die durch Partizipation zu einer effektiveren Kostengünstigeren Implementierung führen soll.

Das Partizipationskonzept des BMZ basiert jedoch auf einer **umfassenden Definition** von Partizipation, in der sowohl die partizipative Gestaltung von Entwicklung, als auch Partizipation als eigenständiges Ziel von EZ von Bedeutung sind, indem der "Aufbau und die Festigung demokratischer und zivilgesellschaftlicher Strukturen" unterstützt werden (*enabling environment*). Es ist **Zielgruppenübergreifend** und bezieht sich auf die gesamte Gesellschaft, auf Männer und Frauen. Es richtet sich insbesondere an ökonomisch und sozial

8 BMZ 1993: 20f. Schlüsselfaktoren des Ansatzes sind "Legitimität", "Entwicklungsstand" und "sozio-kulturelle Heterogenität. Für einen Überblick über die Entwicklung der "Partizipationsidee" vgl. Nelson/Wright 1995: 3ff.

benachteiligte, arme Bevölkerungsschichten. Damit wird Partizipation nicht nur zu einer übersektoralen Aufgabe der EZ, sondern zu einem Querschnittsthema, das die Querschnittsanliegen "Armutsbekämpfung" und "Gleichberechtigung der Geschlechter" miteinander verknüpft, denn "Partizipation ist auch tragendes Prinzip der Armutsbekämpfung sowie der Forderung nach gleichberechtigter Entwicklung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess" (BMZ 1999: 4).

Die Durchsicht der SSP bestätigt zunächst, dass Partizipation übersektoral verstanden wird. Auf einen Teil der SSP treffen folgende positive Feststellungen zu:

- In der **Analyse** der Rahmen- und Förderbedingungen des Landes, der Ausgangssituation, wird in 23 (von 34) SSP ein Bezug zu sozial schwachen Zielgruppen (Arme, Kleinbauern, arbeitslose Jugendliche, Frauen) hergestellt. Dabei wird überwiegend kurz und knapp auf ihre Betroffenheit verwiesen, z.B. dass "80% der städtischen Bevölkerung starker Luftverschmutzung ausgesetzt sind" oder nur "55% der ländlichen Bevölkerung Zugang zu ausreichender und einwandfreier Wasserversorgung haben". In 12 dieser 23 SSP wird nicht allein auf das Phänomen, von Ungleichheit betroffen zu sein, verwiesen, sondern es werden strukturelle Zusammenhänge von Ungleichheit aufgezeigt: z.B. von mangelhaften Agrarreformen, fehlender ländlicher Infrastruktur und Armut und Unterernährung.
- Bei der Darlegung der Schwerpunktstrategie ist in 14 SSP eine explizite, z.T. aber nur sehr vage bestimmte Beteiligung der "Nutzer- oder Zielgruppen" vorgesehen (z.B.: "Teil der Konzeption ist die verstärkte Einbindung der Akteure der Zivilgesellschaft"). Die Mitbestimmung von NRO oder "Mobilisierung lokaler Selbsthilfestrukturen" ist in einigen wenigen Papieren (7) Bestandteil der jeweiligen Schwerpunktstrategie.
- "Trägerinstitutionen" (=Mittler) werden genannt – sowohl bei Identifikation des Zieles vom Vorhaben als auch für den Prozess der Implementierung.
- Das Fehlen oder die ungenügende Eignung von Mittlerpersonen oder Organisationen wird problematisiert und soll in vielen Vorhaben durch *capacity* und *institution building*-Maßnahmen bearbeitet werden.
- Einige SSP zu "weichen" Sektoren (nachhaltiges Ressourcenmanagement, soziale Grunddienste, Gesundheit) plädieren explizit für einen - z.T. aktiven - Einbezug aller Akteure /innen. Die mittlere Ebene (NRO, Verbände u.a.) wird berücksichtigt, wenn z.B. "Vertreter von Nutzergruppen" und deren Eigeninitiativen gefördert werden.

Im Partizipationskonzept (1999) werden folgende Gruppen von Beteiligten unterschieden: a) Zielgruppen (Nutzer/innen), b) Benachteiligte (Menschen, die durch Vorhaben Schaden nehmen können), c) Mittler/innen (Individuen, Organisationen, die EZ-Leistungen an Zielgruppen vermitteln; Fachkräfte, NRO, Unternehmen) und d) Geber (BMZ und andere Geber, DO, NRO etc.). Für das Verfassen der SSP ist es im Sinne dieses Bezugskriteriums sehr wichtig, diese verschiedenen Gruppen von Beteiligten zur Kenntnis zu nehmen. Doch werden diese, wie auch andere wichtige Erfordernisse in den SSP zu wenig umgesetzt:

- Trotz eines häufigen Bezugs auf Zielgruppen nennt ein immer noch großer Teil der SSP (10) Zielgruppen überhaupt nicht. Darüber hinaus werden die am Entwicklungsprozess beteiligten **Gruppen nicht genügend differenziert**. Der pauschale Hinweis auf "die

Bevölkerung", wie er in der überwiegenden Anzahl der SSP eine genaue Zuordnung der Nutzergruppen ersetzt, reicht nicht aus. Werden darüber hinaus auch keine unterschiedlichen Interessen benannt, besteht die Gefahr, dass die angekündigte "Orientierung der Konzepte im Sektor XY an den Bedürfnissen der Nutzergruppen" zu einer Leerformel verkommt und keine genaue Einschätzung der gewählten Schwerpunktstrategie ermöglicht. Auch die Formen der Beteiligung, der "Einbezug der Nutzergruppen", fallen meist einer verallgemeinerten Verweisstruktur zum Opfer und sind damit nicht nachvollziehbar. Aufgrund dieser offensichtlich stereotypen Bezugnahme auf die Prämisse "Partizipation" ist die aktive Beteiligung der Nutzer/innen in den EZ-Prozess offensichtlich nicht vorgesehen.

- Die ungenügende bis gar nicht vorgenommene Spezifizierung der Zusammensetzung von Zielgruppen als solchen ist ein wesentliches Manko der SSP. Nur in zwei Fällen wird auf die ethnischen Unterschiede der Zielgruppen verwiesen und nur in einem kleinen Teil der SSP wird eine geschlechtsspezifische Differenzierung der Nutzer/innen vorgenommen (8). *Stakeholder* der mittleren Ebene (Multiplikator/innen, NRO oder Netzwerke) – so sie eine Rolle spielen - werden ebenfalls nicht nach sozialen, kulturellen oder ethnischen Gesichtspunkten aufgeschlüsselt. Ein Hinweis auf die Beteiligung von frauenpolitischen Gruppen oder Frauen-NRO findet sich lediglich einmalig. Eine sprachliche Unterscheidung (Nutzer/innen; Kleinbäuerinnen und Kleinbauern), die verlässlich auch auf den Einbezug von Frauen im Prozess verweisen würde, wird ebenfalls nur in einem einzigen SSP vorgenommen (vgl. Abschnitt 3.3).
- Die fehlende Identifizierung und Einbettung von Trägergruppen und anderen Beteiligten auf der mittleren und der Makroebene ist insbesondere deshalb problematisch, da die SSP an sich hoch aggregiert und – ähnlich der Länderprogrammierung – "für eine direkte Beteiligung von Bevölkerungsgruppen weniger geeignet" sind (BMZ 1999: 7). Wie im BMZ-Konzept herausgestellt wird, gibt es jedoch unterschiedliche Formen der Partizipation⁹, und eine Verbesserung der Lebensbedingungen kann auch durch mittelbare Formen an Bedeutung gewinnen. So z.B. durch die Einbindung von relevanten gesellschaftlichen Gruppen in einen (übersektoralen, überregionalen) politischen Dialog und zwischen den unterschiedlichen Interventionsebenen (Mikro, Meso, Makro).
- Einige der SSP spiegeln insbesondere in den eher "technischen" Sektoren, wie z.B. Straßenbau, ein Konzept, in dem weder eine Mikro- noch eine mittlere Ebene der Akteur/innen von Relevanz für Planung und Umsetzung des Schwerpunktprogramms zu sein scheint. Doch auch ein hoch aggregiertes SSP, das auf Sektor- und Makroebene angesiedelt ist, muss nicht zwangsläufig technokratisch sein. Es sollte soziale Prozesse reflektieren und unterschiedliche soziale Akteur/innen einbeziehen. Diese möglichen Kooperationspartner/innen außerhalb der staatlichen, ministeriellen Institutionen werden nur ungenügend ausgeleuchtet (Mittlervielfalt).

9 "Der Begriff Partizipation stellt einen Sammelbegriff für unterschiedliche Intensivitäten, Verfahren und Ebenen der Beteiligung dar" (BMZ 1999: 7). Auf Projektebene werden direkte Beteiligungsformen unterschieden: a) Information und Konsultation, b) Mitwirkung, c) Mitentscheidung, d) Eigenverantwortung und Selbstbestimmung (ebd.).

- Hinsichtlich der Mikroebene, auf die viele der auf der Makroebene angesiedelten Schwerpunktstrategien dennoch über angegliederte Kleinprogramme oder sogenanntes Nebenengagement hinunter reichen (z.B. Müllentsorgung und Recycling im industriellen Umweltschutz oder Kleinstgewerbeförderung als Bestandteil von Reformen des Finanzsektors), werden keine direkten Beteiligungsformen aufgezeigt oder entwickelt.
- Die in zwei Fällen deutlich werdende "Instrumentalisierung der Partizipation" sollte vermieden werden, denn "wichtig ist stets, dass Partizipation nicht instrumentalisierend gehandhabt wird" (BMZ 1999: 7). Dies ist aber der Fall, wenn nur eine einseitige Information der Bevölkerung zur Preispolitik im Wassersektor vorgesehen ist, die zum Ziel hat, vor allem die Zahlungsmoral der Nutzer/innen zu erhöhen.
- Es besteht immer die Gefahr, dass das Mainstreaming einer Idee in Politikbereiche mehr zur Verbreitung als zur inhaltlichen Verankerung führt. Die vorliegenden SSP bestätigen diese Tendenz. Sie spiegeln das umfassende Partizipationskonzept des Hauses nicht wieder. Hingegen wird "Beteiligung" zu den Sektorstrategien hinzu addiert, nicht jedoch in diese integriert. Insbesondere die Dimension von Partizipation, die sowohl den Machtgewinn der Benachteiligten als auch die Veränderung von Entwicklungsstrukturen in den Vordergrund stellt, geht ohne einen systematischen inhaltlichen Bezug in den SSP verloren.
- Dieser Tendenz könnte eine stringent hergestellte Verbindung zwischen der Analyse der Ausgangssituation der Benachteiligten und ihrer tatsächlichen Beteiligung an den daraus folgenden Lösungsansätzen entgegen wirken. Wichtig ist es, die Partner/innen zu benennen, auf allen Ebenen und in den verschiedenen einbezogenen gesellschaftlichen Sektoren: Wer sind beispielsweise die relevanten strategischen Gruppen außerhalb des Staates, auf der Mesoebene? Wer sind die einbezogenen NRO, wen vertreten sie?¹⁰

3.2 Armut und Armutsbekämpfung

Vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Verflechtung aller Lebensbereiche durch Globalisierung, in der wachsende Armut globale Risiken nach sich zieht (Umweltzerstörung und Ressourcenverknappung, kriegerische Konflikte, Migration, Desintegration usw.), haben die Vereinten Nationen das Ziel der Halbierung der Armut bis zum Jahre 2015 beschlossen. Die Bundesregierung und das BMZ stellen sich mit dem Armutsaktionsplan 2000 ausdrücklich hinter dieses Ziel zur Verringerung extremer Armut. Dabei ist Armutsbekämpfung bereits seit Anfang der 90er Jahre ein vorrangiges Ziel deutscher Entwicklungspolitik und wird als übergreifende Aufgabe verstanden. Im Jahr 2000 wurden über 50% der Maßnahmen als armutsorientiert ausgewiesen (BMZ 2000: 27). In Anlehnung an die Weltbankuntersuchung "Stimmen der Armen" wird Armut nicht nur durch geringes Einkommen definiert, sondern durch "fehlenden Zugang zu Ressourcen, Entzug von Chancen und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten am wirtschaftlichen und politischen Leben, Verwundbarkeit gegenüber Risiken und Verlust der Menschenwürde" (vgl. Armutsaktionsplan: Abschnitt 1.1). Armut

¹⁰ Für weitere Leitfragen zum Einbezug partizipativer Aspekte vgl. BMZ 1999: 11ff.

wird als globales Problem verstanden, dessen Ursachen vor allem in der Ungleichheit sozio-ökonomischer, rechtlicher und kultureller Strukturen liegen.¹¹

Noch vor wenigen Jahren konnten zwei konträre "Schulen" entwicklungspolitischer Ansätze zur Armutsbekämpfung herausgestellt werden: Zum einen der v.a. von Kirchen und NRO vertretene Ansatz "menschlicher Entwicklung", mit den Elementen Partizipation, Selbstorganisation, Selbsthilfeförderung und Förderung des produktiven Potenzials der Armen (= direkte Armutsbekämpfung); und zum anderen die Schule groß angelegter ökonomischer Entwicklung und wirtschaftlicher Wachstumsinitiativen, die für neue Wirtschafts- und Steuerpolitiken und Förderung der Privatwirtschaft (= indirekte Armutsbekämpfung) plädiert (vgl. Gsänger 1998: 9ff.; 2000: 3). In neueren Konzepten des BMZ und anderer Geber wird hingegen deutlich, dass derart polarisierende Positionen obsolet geworden sind und Kriterien wie ungleiche Strukturen zum integralen Bestandteil der Vorhaben erhoben wurden:

Einem breiten Armutsbegriff entsprechend gilt für Armutsbekämpfung, dass sie nicht allein durch rein technische oder finanzielle Vorhaben zu verringern ist. Im Sinne einer "überwölbenden Aufgabe für die EZ" sollen Maßnahmen der Armutsbekämpfung die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen unterstützen. Wie im Armutsaktionsplan festgehalten, gilt der Einbezug der Dimensionen soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, politische Stabilität und ökologische Verträglichkeit. Bereits die Konzeptpapiere (1992; 2000a) des BMZ bauen auf dieser Erkenntnis auf und stellen die zu fördernde strukturelle Verbesserung der Lebens- und Rahmenbedingungen in einen **kausalen Zusammenhang** zur notwendigen Beteiligung und Teilhabe der Armen an den Vorhaben. Auch für die Armutsbekämpfungsansätze gilt der Grundsatz, dass eine ganzheitliche die rein wachstumsorientierte Sichtweise abgelöst hat und Partizipation und Empowerment wesentliche Elemente der übersektoralen Aufgabe sind.¹²

Wie in 2.2 erwähnt, wurden zur Kriterienbildung der Untersuchung unter dem Gesichtspunkt "Armutsbekämpfung" sowohl das BMZ-Konzeptpapier (Nr. 20, 1992) als auch der "Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit" (BMZ 1997a) herangezogen. Da der Leitfaden für Projekte entwickelt wurde, können die Kennungen eines Vorhabens entweder als "unmittelbare" oder als "übergreifende Armutsbekämpfung" nicht auf die SSP übertragen werden.¹³ Sie dienen hier lediglich als Hintergrundfolie zur Steuerung der

11 Im Entwurf der OECD/DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung wird ebenfalls ein komplexer Ansatz zur Armutsbekämpfung gefordert: "Pro-poor and engendered structural change, such as land tenure reform or improved access to education by all, is a key component of poverty reduction strategies. Development agencies should focus attention on these issues and help develop and strengthen coalitions supporting reforms furthering the reduction of inequality" (OECD/DAC, 2000, Executive Summary: 6).

12 Vgl. hierzu die Rede von Bundesentwicklungsministerin Wieczorek-Zeul in BMZ 2000a: 17f.

13 Der Leitfaden kennzeichnet "unmittelbare Armutsbekämpfung" als Vorhaben mit abgrenzbaren und über kurzen Wirkungsketten und einer unmittelbar erreichbaren Zielgruppe. "Unmittelbare Armutsbekämpfung" ist darüber hinaus in a) Selbsthilfeorientierte Armutsbekämpfung (SHA) und Sonstige Unmittelbare Armutsbekämpfung (SUA) zu unterteilen. Übergreifende Armutsbekämpfung auf Makro- und Sektorebene (MSA) meint Vorhaben mit nicht abgrenzbarer und nur über längere Wirkungsketten, mittelbar erreichbarer Zielgruppe. Nicht nur die übergreifende, auch die unmittelbare Armutsbekämpfung ist durch strukturelle Ansätze, d.h. Ursachenbeseitigung und nicht durch Wohlfahrtshilfe gekennzeichnet (vgl. BMZ 1997a: 3). Ist ein Vorhaben keines dieser beiden Kategorien zuzuordnen, gehört es der "Allgemeinen Entwicklungspolitischen Ausrichtung" (EPA) an.

Analyse, da z.B. mit den im Leifaden aufgeführten Fragen Armutsorientierung erfasst werden kann:

- Sind Arme Teil der Zielgruppen?
- Verbessert das Vorhaben die Lebensbedingungen der Armen und fördert es ihre produktiven Potenziale?
- Beteiligen sich die Armen?
- Ist das Vorhaben in ein armutsorientiertes Umfeld eingebaut?

Zur Armutsorientierung in den SSP

In ihrer Gesamtheit spiegeln auch die SSP, dass Armutsbekämpfung als eine zentrale, in einigen Ländern grundlegende und übergeordnete Aufgabe entwicklungspolitischen Handelns betrachtet werden muss, wenngleich nur in wenigen Papieren eine explizite Armutsorientierung zu finden ist.

Diese Zuordnung als "armutsorientiert" ist insofern oft nicht vorzunehmen, weil die für die Analyse des Querschnittsthemas wichtigen Aspekte zu kurz, zu wenig vertiefend, nur implizit oder gar nicht in Worte gefasst werden. Wie bereits für den Aspekt der "Partizipation" erläutert und wie es auch für die Untersuchung der Frage nach Berücksichtigung von Gender-Aspekten zutrifft, stellt sich die Frage, ob dieser Bezug nun in der Entwicklung des Vorhabens und seiner Implementierung fehlt, oder ob er "lediglich" nicht erwähnt und ausgeführt wird; d.h.: fehlt in den Schwerpunktstrategien eine signifikante Armutsorientierung oder bilden SSP die doch vorhandenen Armutsminderungsstrategien nicht umfassend genug ab? Handelt es sich z.B. in einem Projekt zur "effizienten Verwendung der knappen Ressource Wasser bei gleichzeitiger Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Gesundheitsbedingungen" *auch* um armutsmindernde Strukturreformen, indem z.B. bei der Einführung von Preisen für Wasser das Einkommensgefälle berücksichtigt wird?

- Es wird kein Bezug eines Sektorproblems (z.B. Ressourcenverknappung, Analphabetentum) mit Bezug zu Vorhaben der sozialen Grunddienste zur Armut als gravierendem Problem des Landes oder aber zu Armen als besonderer Zielgruppe des Vorhabens hergestellt. In sechs Papieren wurde kein Zusammenhang von Trinkwasser- und Gesundheitsversorgung als materiellen Ansatzpunkten und einer armutsmindernden Wirkung hergestellt.
- Ein kleiner Teil der Papiere (5-6) bildet eine Schwerpunktstrategie ab, die im Sinne einer "unmittelbaren Armutsreduzierung" wirkt und somit Ansätze einer sozialen, partizipativen Entwicklung mit den Elementen wirtschaftlichen Wachstums und ökonomischer Entwicklung verbinden könnte. Diese finden sich insbesondere in den Bereichen sozialer Grunddienste (Guinea) und ländliche Entwicklung (Mauretanien) oder sind direkt als Armutsbekämpfung ausgewiesen (Niger). Im Gegensatz zum überwiegenden Teil der SSP werden hier "**Pro-Poor-Growth-Ansätze**" vorgestellt, insbesondere durch die als notwendig herausgestellte Förderung des produktiven Potenzials der Armen.

Auch der Einbezug von Zielgruppen wird hier deutlicher in den Vordergrund gestellt als in anderen SSP; z.B. durch "Förderung der Organisationsentwicklung der dörflichen Bevölkerung" oder die Beteiligung von Bauernorganisationen. Dennoch bleiben oft sowohl der genaue Anteil von Armen an den Zielgruppen, als auch deren Zusammensetzung ungenannt. Die "ärmere Bevölkerung" wird sehr oft ebenso wenig spezifiziert wie strukturelle "Beteiligungsformen": Sind die Armen an Armuts- und Wirkungsanalysen von Maßnahmen beteiligt? Wie wird Interessenvertretung organisiert (Runde Tische)? Bilden die beteiligten NRO tatsächlich die strategischen Interessen der unterschiedlichen armen Gruppen (Frauen, Jugendliche, Bauern, Besitzlose) ab?

- Der Charakter der SSP als Ergänzung zu den bereits vorhandenen Länderkonzepten bringt es mit sich, dass es sich bei beiden um hoch aggregierte Konzepte handelt, die deshalb auch in der Frage nach Armutsorientierung vorrangig auf der Makro- und Sektorebene angesiedelt sind. Als solche bildet der überwiegende Teil der SSP **Strategien übergreifender Armutsbekämpfung** ab. Übergreifende Armutsbekämpfung ist im allgemeinen mit **längeren Wirkungsketten** verbunden. Es sollte jedoch immer eine Begünstigung der Armen durch die Vorhaben gesichert sein, ebenso wie die jeweils angenommene Wirkungskette "plausibel" sein sollte.¹⁴

Die SSP stellen heraus, dass grundsätzlich Strukturmaßnahmen gefördert werden. Diese umfassen z.B. Dezentralisierung staatlicher Leistungen, Wirtschaftsförderung zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit, Reformen des öffentlichen Sektors, u.a.m.

Managementberatung in Wasser- oder anderen Sektoren, Politikdialoge, *capacity* und *institution building* sind wichtige Strategien zur Zielerreichung. Die Wirkungsketten sind jedoch meist sehr lang, z.B. im Wassersektor. So ist die angenommene Wirkung der "Verbesserung von Lebens- und Arbeitsbedingungen" durch Reformen, die eine effizientere Versorgungsleistung bewirken sollen, von vielen Faktoren abhängig und nicht gesichert – insbesondere dann, wenn sich die Partizipation der Zielgruppe weitgehend auf eine finanzielle Beteiligung beschränkt. Einige der SSP, z.B. für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, aber auch für Berufsbildung, basieren weitgehend auf der Entwicklungshypothese eines "trickle-down-Effekts": Demnach führt die "Bildung mittelständischer Stabilität" oder/und Erhöhung des Arbeitsplatzangebotes zu Wirtschaftswachstum, welches wiederum eine Armutsminderung bewirkt.¹⁵ Wachstum per se ist jedoch keine hinreichende Bedingung für die Beseitigung von Ungleichheit. Dafür bedarf es eines qualitativen und breitenwirksamen Wachstums, das durch Strukturreformen, soziale Sicherung und armutsorientiertes Handeln des Staates flankiert wird (Gsänger 2000: 5).

14 Zum Beispiel durch umfassende Familienplanungsprogramme, Reformen des Gesundheitssektors zur Verbesserung des Angebotes und seinem Zugang, was die gesundheitliche Situation insbesondere der armen Frauen und Kinder signifikant verbessert oder Reform des öffentlichen Sektors führt zur Gründung und Stärkung lokaler Netzwerke, die den Zugang der "armen Bevölkerung" zu Grunddiensten verbessern.

15 Z.B.: "Die deutsche EZ unterstützt seit vielen Jahren die Modernisierung der Wirtschaft in XY im Bewusstsein, dass entscheidende armutsmindernde Wirkungen vom Wachstum der Wirtschaft ausgehen."

Grundsätzlich sind folgende Charakteristika der Armutsorientierung in SSP fest zu stellen:

- **Mangelnde Stringenz im Aufbau:** Zwar ist Armutsminderung oft ein eingangs genannter Referenzpunkt; z.B. durch den Verweis auf den PRSP-Prozess eines Landes. In der Ableitung von Förderstrategien und Lösungsansätzen jedoch fehlen weitere Bezüge hierauf. Es bleibt bei Sektoranalysen. Nur selten gelingt es, die Armutsorientierung von der Analyse zur *Ausgangssituation* (z.B. ländliche Entwicklung als zentraler Ansatzpunkt) über die eingesetzten *Mittel/Mechanismen* (Förderung und Ausweitung der landwirtschaftlichen Subsistenz- und Tierproduktion) bis hin zu direkten Beteiligungsformen (*people-centered approaches* und *community based action-learning*) in einer kohärenten Strategie darzustellen.
- Den SSP liegt eine **enge Definition von Armut** zugrunde: viele der z.T. langen Wirkungsketten enden in einer angenommenen Reduzierung von Einkommensarmut.
- Es fehlt weitgehend an einer Ausweisung von qualitativem, Pro-poor-growth-Wachstum. Die Förderung von Agrar- und Bodenreformen sind kein Bestandteil von Programmen ländlicher Entwicklung. Hinweise auf erforderliche Reformen zum **Abbau von Ungleichheit** in Wirtschaft und Gesellschaft werden vermisst.
- Die Armutsorientierung des SSP weist **keine umfassende geschlechtsspezifische Dimension** auf, denn sie wird allein im Problemfeld der Einkommensarmut hergestellt (Förderung von Kleinkrediten und einkommensschaffenden Maßnahmen für Frauen).

3.3 Gender

Auf den Nachfolgekonferenzen des UN-Weltsozialgipfels in Kopenhagen (Genf 2000) und der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking (New York 2000) wurde festgestellt, dass die Feminisierung der Armut - trotz der zunehmenden Integration einer Geschlechterperspektive in entwicklungspolitische Programme - zugenommen hat. Auch im Jahre 2001 ist das Geschlechterverhältnis hinsichtlich der ökonomischen, sozialen und rechtlichen Situation weltweit immer noch von einer deutlichen Kluft zwischen Männern und Frauen (*gender gap*) gekennzeichnet (vgl. UN 2000; UNIFEM 2000).

In den entwicklungspolitischen Ansätzen des BMZ hat sich Mitte bis Ende der 90er Jahre ein Konzept herauskristallisiert, dass zwei wesentliche Strukturelemente für die positive Veränderung des Geschlechterverhältnisses zu einer **Doppelstrategie** zusammenfügt:

Die Verankerung einer Geschlechter differenzierten Sichtweise, dem *Gender Mainstreaming*, und der Befähigung zur Macht, dem *Empowerment* (BMZ 1997, 2000). Mit diesem Ansatz werden frühere Ansätze der Frauenförderung und der Integration von Frauen in die Entwicklung (WID) überwunden. Bezug nehmend auf die Forderungen der Aktionsplattform von Peking sowie der OECD/DAC-Richtlinien für Gleichstellung und Empowerment (1998) wird damit die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen am Entwicklungsprozess und der aktive, gleichberechtigte Einbezug von Frauen, Frauenorganisationen und Fraueninteressen in den Partnerländern, in allen Phasen und auf allen Ebenen der Interventionen, unterstützt.

Dieser Gender-Ansatz¹⁶ stellt die strukturellen Ursachen geschlechtsspezifischer Diskriminierung in den Vordergrund. Er ist in engem Zusammenhang zu den beiden anderen sektorübergreifenden Konzepten der Partizipation und Armutsorientierung zu sehen:

"Die Beachtung der Geschlechterrollen und die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen sind elementar für eine erfolgreiche und nachhaltige Armutsbekämpfung; Armutsbekämpfungswie Gleichbegriffungskonzepte basieren auf Partizipation und Zielgruppenorientierung; Frauen und Männer, besonders aus armen Bevölkerungsgruppen, sollen Akteure und Träger der Entwicklung sein" (BMZ 1997: 2).

Für das Gleichbegriffungskonzept und für *Empowerment* als Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit gelten bestimmte Grundsätze:

- Frauen und Männer sollten gleichberechtigt Einfluss auf die Gestaltung von Vorhaben der EZ nehmen und gleichen Nutzen daraus ziehen.
- Die (unterschiedlichen) Geschlechterrollen müssen auf Makro-, Meso- und Mikroebene beachtet werden.
- Sowohl praktische Bedürfnisse wie strategische Gender-Interessen sollen berücksichtigt werden.¹⁷
- Während das Ziel der Gleichbegriffung als Querschnittsaufgabe in allen Vorhaben zu verfolgen ist, kann in besonderen Fällen eine frauenspezifische Förderung (...) vorrangig sein.
- Grundsätzliches Ziel von EZ muss die Verringerung der Kluft zwischen den Geschlechtern sein.

Wichtige **Instrumente** der Umsetzung sind u.a. geschlechterspezifische Zielgruppen- und Trägeranalysen und eine Umsetzung der Analyseergebnisse in Projektgestaltung, durch geschlechtsspezifische Indikatoren in Planung, Monitoring und Evaluierung (BMZ 1997; gtz 2000). Die 1990 eingeführten F-Kategorien, die als **Indikatoren** den Grad der Beteiligung von Frauen am Projekt und die Wirkungen auf Frauen deutlich machen, wurden nun im Rahmen der EZ durch die Kennungen zum Ausmaß der im Vorhaben geförderten Gleichbegriffung (sog. G-Kennungen) ersetzt.

16 Der englische Begriff *Gender* steht für das **soziale Geschlecht**, das gesellschaftlich (historisch und kulturell) produziert und reproduziert wird. Demzufolge wird *Gender* unterschieden vom biologischen Geschlecht (engl.: *sex*). Der Begriff steht für eine soziale Analysekategorie und ist nicht gleichbedeutend mit "Frauen".

17 In Anlehnung an Carolin Moser (1989) lassen sich geschlechtsspezifische, praktische *Bedürfnisse* (*practical gender needs*) von geschlechtsspezifischen strategischen Interessen (*strategic gender interests*) insofern unterscheiden, als dass erstere aus der konkreten Situation und Erfahrung von Frauen formuliert werden. Sie sind unmittelbar auf die (durchaus langfristige) Sicherung des Überlebens – innerhalb bestehender Strukturen – ausgerichtet. Strategische Geschlechterinteressen hingegen müssen identifiziert und formuliert werden, um die bestehende, hierarchische Arbeitsteilung ab zu schaffen oder um gegebene diskriminierende Strukturen und Rechte zu verändern (vgl. Moser 1989: 8ff.).

Gender in den Schwerpunktstrategiepapieren

Wie bereits für "Armutorientierung" geschildert (3.2), kann die Analyse nur von dem ausgehen, was in den Papieren explizit gemacht wurde. Möglicherweise vorhandene Genderaspekte in den SSP lassen sich nicht heraus kristallisieren, da in ihnen weder eine sorgfältige sprachliche noch inhaltliche geschlechtsspezifische Differenzierung, z.B. der Zielgruppen oder der Träger/innen vorgenommen wird. Somit ist nicht mehr nachvollziehbar, ob es sich beispielsweise bei den Nutzern der zu installierenden Wasserleitungen auch (oder sogar ausschließlich) um Frauen handelt oder ob die mit Berufsbildung anvisierten Jugendlichen nur männliche oder auch weibliche Jugendliche sind. Die SSP lassen wenig Aussagen zu, ob Gender nun in der Schwerpunktstrategie an sich nicht integriert ist oder aber nur nicht in den SSP explizit gemacht wird, aber sozusagen "mit gemeint" ist.

In der vorliegenden Analyse wurde deshalb davon ausgegangen, dass ein Bezug auf Frauen- und/oder Gender-Aspekte nur dort besteht, wo er auch explizit beschrieben und hergestellt wird. Findet sich beispielsweise in einem SSP zur Familienplanung mit den Instrumenten "Information und Weiterbildung von Zielgruppen" kein Hinweis, ob bzw. inwiefern in diesem Zusammenhang auch eine geschlechterdifferenzierte Aufklärung stattfindet, die sich bewusst auch an Männer/männliche Jugendliche richtet, muss die Frage nach einem Genderbezug negiert werden.

Zum Querschnittsthema Gender wurden die SSP nach den Gesichtspunkten analysiert, bei welchen Schwerpunktbereichen Gender expliziter Bestandteil ist und auf welcher Ebene sich geschlechterdifferenzierende Angaben und Problemdefinitionen (z.B. Ausgangssituation, Rahmenbedingungen, Schwerpunktstrategie). Weiterhin wurde untersucht, ob/inwiefern Gender als Querschnittsthema eingebunden oder durch einzelne Vorhaben innerhalb des Schwerpunktes vertreten ist (vgl. Terms of Reference im Anhang).

Die Analyse der SSP weist eine auffällig hohe Homogenität hinsichtlich der Berücksichtigung des Querschnittsthemas "Gender" auf. Dieses wird ausgesprochen wenig, in vielen Papieren **gar nicht** in die Darstellung zentraler Förderstrategien und -ziele aufgenommen.

Ein Grund für die Abwesenheit dieses Querschnittsthemas, das als solches ja noch einmal jedes andere Querschnittsthema kreuzt, liegt in der grundsätzlich mangelhaft thematisierten *qualitativen Dimension* der aufgezeigten Probleme und Lösungen. Schwerpunktmäßig auf der Darstellung quantitativer, ökonomischer Fakten beruhend, kommt die schwächere Reflexion *sozialer Prozesse* in den SSP besonders deutlich in Bezug auf das Querschnittsthema "Gender" zum Tragen, das – anders als das Querschnittsthema "Partizipation" – in vielen Papieren nicht einmal begrifflich erwähnt wird.

- In der Handreichung vom 11.10. 2000 werden zehn Schwerpunktbereiche genannt. Die vorliegenden SSP decken alle Bereiche ab, allerdings in unterschiedlicher Gewichtung, z.B. liegt ein großes Gewicht auf dem Schwerpunkt "Wasser", ein anderes auf "Gesundheit und Familienplanung", ein drittes im Bereich "Umweltschutz". Immer wiederkehrende, wichtige Strategien und Instrumente sind öffentliche Verwaltung und Dezentralisierung, sowie Reformen des Finanzsektors und die Förderung von Privatwirtschaft. Hier erschöpft sich die geschlechtsspezifische Dimension in der Förderung des Zugangs zu Kleinkrediten – ein wichtiges, jedoch nicht hinreichendes Instrumentarium mikroöko-

nomischer Gender-Politik. "Frauenfreundliche" Besitz und Vertrags-Regelungen zu fördern, ebenso wie die Schulung des Personals/Managements in Geldinstituten, Stärkung von Spar-Rotationssystemen auf der Meso-Ebene, wären dabei nur einige Ansätze, den Gender-Ansatz in einen nur scheinbar geschlechtsneutralen Bereich zu integrieren.¹⁸

Struktur

- Die Stärkung von "Demokratie und Zivilgesellschaft, einschließlich ihrer besonderen Ausprägung in Frauen- und Kinderrechten" kommt in den vorliegenden SSP als Schwerpunkt zu kurz und wird somit auch nicht durch Schwerpunktstrategien abgebildet. Damit fehlt in dem gegebenen Sample ein wichtiger Rahmen, in dem Fragen nach Rechten, Zugang zu Ressourcen, Gleichberechtigung und Beteiligung unter Gender-Aspekten aufgeworfen werden könnten.
- Die behandelten Schwerpunkte werden als **scheinbar geschlechtsneutrale Bereiche** dargestellt.¹⁹ Grundlegend müsste eine Herangehensweise deutlich werden, die nicht von einer Geschlechtsneutralität ausgeht.
- Gender wird in den SSP **nicht als Querschnittsaufgabe verstanden** und – anders als in vielen Länderkonzepten – nicht als übergeordnetes Entwicklungsziel verfolgt. Gender stellt in keinem Schwerpunktbereich einen wesentlichen Bestandteil dar. Keine der Schwerpunktstrategien nimmt explizit Bezug auf Ansätze zur Veränderung ungleicher Geschlechterverhältnisse und der dazu gehörenden Erscheinungsformen, wie fehlender Zugang zu natürlichen und gesellschaftlichen Ressourcen, fehlende Beteiligung und Mitbestimmung an gesellschaftlichen und/oder entwicklungspolitischen Entscheidungsprozessen.
- Es ist festzustellen, dass die SSP weder einen Gender-Ansatz spiegeln, noch eines der beiden wesentlichen Elemente, nämlich Gender Mainstreaming und Empowerment strategisch nutzen. Nach dem Motto "add women and stirr" werden lediglich **Bestandteile eines Frauenförderansatzes**, so genannte "Frauenkomponenten" (z.B. Frauen als besonders Betroffene, Frauen als besondere Zielgruppe bei Kleinkredit- und Gesundheitsmaßnahmen) – unverbunden - zum bestehenden Schwerpunktstrategie-Konzept hinzugefügt, aber nicht durchgängig integriert (vgl. nächster Punkt). Als gesellschafts- und strukturbildende Kategorie wird das Geschlechterverhältnis nicht thematisiert oder in Frage gestellt.

¹⁸ Vgl. hierzu das makroökonomische Glossar aus Gendersicht; Alexander/Baden 2000 sowie die Hinweise zur Genderfrage in makroökonomischer Politikberatung; Palmer 1994.

¹⁹ In einem SSP zu ländlicher Entwicklung, Subsektor "Wasserversorgung" wird beispielsweise auf die Notwendigkeit einer überfälligen Anpassung der Tarifstruktur zur Wassernutzung hingewiesen. Dabei wird auf die Tarife, die der Zapfstellenbetreiber zu entrichten hat, verwiesen und gefragt, ob diese überhöhten Tarife nicht zu einer ungerechtfertigten Subventionierung von Hausanschlussbesitzern durch Zapfstellennutzer führen". Begünstigt durch die fehlende sprachliche Differenzierung bei den Gruppenbezeichnungen wird hier über eine offensichtliche geschlechtsspezifische Problematik hinweg gegangen, in der sich soziale Ungleichheit manifestiert: Der ungleiche Zugang zu gesellschaftlichen und natürlichen Ressourcen sowie die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung - Männer als Besitzer und Prestigetragende, Frauen als Wasserträgerinnen.

- Problemorientierte Stellungnahmen zur strukturellen Ungleichheit, zu rechtlicher oder sozialer Diskriminierung von Frauen und Mädchen werden in einigen SSP zwar kritisch herausgestellt, doch die gleichen Angaben werden nicht oder nur unzureichend in Schwerpunktstrategien "übersetzt"; z.B. wird in einem SSP auf die niedrige Einschulungsrate von Mädchen in dem Land verwiesen und das Förderziel einer gleichen Einschulungsrate von Mädchen und Jungen bis 2015 benannt. Die Strategien zur Zielerreichung, wie erhöhte Beteiligung der Bevölkerung und Zivilgesellschaft bleiben jedoch geschlechtsspezifisch. Als Indikator von extremer Armut der ländlichen Bevölkerung eines Landes wird in einem anderen SSP die überdurchschnittlich hohe Analphabetenrate von Frauen herausgestellt. Außer dem durchaus zu befürwortenden Hinweis, dass u.a. auch Frauengruppen einbezogen werden sollten, fehlen jedoch weitere strategische Konsequenzen für Förderungsstrategien.

Zielgruppen

- *Frauen* hingegen bilden durchaus einen konzeptionellen Bestandteil einiger Schwerpunktbereiche: Insbesondere bei Gesundheit und Familienplanung (soziale Grunddienste, soziale Entwicklung) stellen sie eine wichtige Zielgruppe – allerdings grundsätzlich als **Nutzerinnen auf der Mikroebene** entwicklungspolitischer Interventionsmaßnahmen und damit auf der unteren Ebene gesellschaftlicher Organisation. Darüber hinaus stellen sie keine eigenständige, für sich stehende (Ziel-) Gruppe dar, sondern werden in einer Sammelkategorie benachteiligter, scheinbar "nicht produktiver" Mitglieder aufgeführt: Frauen+Kinder, Frauen+Jugendliche, Frauen+ Arme.
- Eine wichtige Bezugnahme auf Frauen – und sei es "nur" als Zielgruppe auf der Mikroebene – fehlt jedoch in den Sektoren Wasser, Umweltschutz, berufliche Bildung!

Trotz gegenteiliger Bemühungen, fokussieren Berufsbildungsprogramme in der EZ immer noch zu häufig – wie in den SSP - auf den gewerblich-technischen Zweig und nur auf eine begrenzte Zielgruppe, nämlich männliche Jugendliche. Dienstleistungsbereiche, in denen v.a. Frauen tätig sind, werden nach wie vor zu selten in die Programme integriert, was schließlich junge Frauen aus der Zielgruppe ausschließt. Auch in den SSP wird diese problematische Gewichtung nicht vermieden.²⁰

In einem SSP zu Grundbildung fehlt jeglicher Gender-Bezug. Mädchen gehören nicht zur Zielgruppe. Hier klafft eine Schere auseinander; denn einerseits wird sowohl in den Konzeptpapieren als auch in der Problemanalyse mancher SSP der mangelnde Zugang von Mädchen zur Schulbildung beklagt und als Entwicklungshemmnis herausgestellt. Andererseits wird daraus in keinem der SSP eine Handlungsalternative abgeleitet. Doch es ist insbesondere **Bildung**, die zu mehr Selbstbewusstsein und Unabhängigkeit führt. Sie ist die Voraussetzung für die Wahrnehmung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten und versetzt Frauen in die Lage, an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen

²⁰ Vgl. hierzu die sektorspezifischen Handreichungen zur Gender-Orientierung der gtz, u.a. "Berufliche Bildung", 1996.

aktiv mitzuwirken (Empowerment). Grundbildung ist außerdem die Voraussetzung, um an einer beruflichen Bildung teil zu haben.

- Besonders gravierend ist jedoch, dass Frauen überwiegend als "**verletzliche Gruppe**" ("*vulnerable group*") beschrieben werden – eine veraltete Kategorisierung, die durch den Gender-Ansatz überwunden zu sein schien. Nur in Ausnahmefällen werden sie explizit als *Akteurinnen* der EZ beschrieben, z.B. in der einmaligen (!) Erwähnung von "Frauengruppen" als Ansprechpartnerinnen. Als Menschen, die gestärkt werden, ihre Rechte selbständig und nachhaltig wahrzunehmen (z.B. Erbrecht, Verfügung über Land), werden sie weder dargestellt noch findet sich ein Verweis darauf.
- Unklar bleibt auch, ob bzw. inwiefern **Männer** oder männliche Jugendliche eine Zielgruppe in Schwerpunktbereichen wie Gesundheit, Familienplanung o.a. darstellen. Gerade hier wären Anknüpfungspunkte für Gender-Ansätze und geschlechtsspezifische Beratung etc. in der Planung wie Implementierung gegeben.

Interessen

- In den SSP werden Frauen v.a. in ihrer **reproduktiven Geschlechterrolle** (als Mütter) angesprochen. Ihre produktiven Beteiligungsformen (als Auszubildende, Erwerbstätige, Bäuerin, Multiplikatorin) werden kaum bis gar nicht beleuchtet. Hier wäre bereits eine geschlechtsspezifische Differenzierung der Zielgruppen in den Schwerpunktbereichen Berufsbildung, Finanzsektor, ländliche Entwicklung etc. konstruktiv.
- Es werden allein **praktische Bedürfnisse** von Frauen angesprochen; materielle (Basis-) Bedürfnisse wie (reproduktive) Gesundheit, Trinkwasser, Grundschulbildung (implizit), soziale Grunddienste, Kredite. Die Förderung strategischer Interessen wie Bewusstseinsbildung, z.B. durch rechtlich-soziale Beratung, oder die Stärkung und Vertretung eigener Interessen zur gleichberechtigten Teilhabe an Entwicklungs- und Entscheidungsprozess in der eigenen Gesellschaft, werden nicht in die SSP integriert.

Partner/innen

- Ein Großteil der Papiere ist auf der Makroebene angesiedelt. Eine Genderorientierung bzw. eine Geschlechterperspektive ist nicht allein über die Berücksichtigung von Frauen als Zielgruppen zu erreichen, sondern als Trägerinnen von entwicklungspolitischen Maßnahmen – auf allen Ebenen. Im Sinne dieser Ebenen bezogenen Genderisierung muss ähnlich wie in 3.2 zur Armutsorientierung auch hier gefragt werden: Wer sind die jeweils geeigneten Partner/innen? Es sollte unbedingt eine stärkere Verknüpfung mit dem partizipatorischen Ansatz greifen und die Beteiligung ausgewiesener frauenpolitisch orientierter, **zivilgesellschaftlicher Trägerinnen** (Frauen-NRO, Frauen-Gruppen, Frauen-Netzwerke) gefördert werden – nicht nur dort, wo Basisbedürfnisse befriedigt werden und auf der Mesoebene, sondern auch im Politikdialog (*civil society building*).
- In vielen Partnerländern, nicht nur in Lateinamerika und Südafrika, gibt es z.B. zahlreiche erfolgreich arbeitende Gremien und Netzwerke institutionalisierter, **staatlicher Frauen-**

politik, die ein wichtiges Beratungspotenzial für die Sektorvorhaben auf der Meso- und Makroebene einbringen könnten, v.a. aber in den Politikdialog mit einbezogen werden müssen. Das an dieser Stelle immer wieder ins Feld geführte Gegenargument, dass Partnerstaaten "Frauenförderung" häufig nicht als Priorität ansehen, sollte nicht im vorausseilenden Gehorsam angenommen und bedient, sondern im Dialog überprüft werden. Wie schon in der Serienevaluierung des BMZ zur geschlechtsspezifischen Differenzierung der Zielgruppe“ herausgestellt (BMZ 2000b), sollten Genderfragen "wesentlich stärker im Politikdialog thematisiert und beispielsweise bei den bilateralen Konsultationen und Regierungsverhandlungen regelmäßig angesprochen werden" (BMZ 2000b: 33). Wenn der Gleichberechtigungsansatz eine vom Geberland benannte Querschnittsaufgabe ist, sollte es dieses auch stärker (auch über die Durchführungsorganisationen) an Partnerland und Projektträger vermitteln. Auch dieses Bemühen sollten die SSP wiedergeben.

Schlussfolgerungen

- Viele der hier vorgestellten Ergebnisse zur Berücksichtigung von Gender als Querschnittsaufgabe in den SSP werden – auf Projektebene - durch die Ergebnisse der Serienevaluierung des BMZ bestätigt. Die daraus resultierenden Empfehlungen sollten auch als Leitfaden für die Erstellung von SSP berücksichtigt werden, da sie auch auf die konzeptionelle Ebene angewendet werden können.
- Die konzeptionell verankerte und ausgeführte Doppelstrategie deutscher EZ, die im Gleichberechtigungsansatz *Empowerment* und *Gender Mainstreaming* zu einem strukturellen Gender-Ansatz verbindet, kommt in den SSP nicht zum Tragen. Mehr noch: der in den SSP zum Ausdruck kommende Ansatz fällt in die Epoche isolierter, addierter Frauenförder-Maßnahmen zurück und ignoriert die wesentlichen der zwischenzeitlich im eigenen Hause vertretenen Grundsätze zu Gender in der EZ. Die Überwindung des "gender gaps", der in der globalen Gesellschaft verankerten Kluft, gehört offenbar nicht zum Portfolio der sich in den SSP wieder spiegelnden übergeordneten Entwicklungsziele.
- Diese Schlussfolgerung- in einer weniger drastischen Prägung – trifft ebenfalls auf die anderen beiden Querschnittsthemen zu: Auch bezüglich "Partizipation" und "Armutsbekämpfung" bewegen sich die SSP überwiegend in einem konzeptionell unbelasteten Raum. Die in den Konzepten zu partizipativer Entwicklungszusammenarbeit und zu Armutsbekämpfung sehr explizit dargelegten Zusammenhänge und Bezüge zwischen Sektorpolitik und sozialen Fragestellungen finden kaum einen Niederschlag. Die Definitionen der jeweiligen Querschnittsbegriffe sind eng gewählt, so dass keine Verbindungen zu den in diesen übersektoralen Bereichen erforderlichen Strukturreformen ausgearbeitet werden können.

4. Zur Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren – Die "Gliederung" (01/99): Ergänzungen und Empfehlungen

Schwerpunktstrategiepapiere (SSP) können und sollen "dem BMZ als präzisierte Management- und Steuerungsinstrumente dienen" ("Gliederung" 01/99). Dabei werden die projektübergreifenden Förderungsstrategien in die vier Zieldimensionen der deutschen Entwicklungspolitik eingebettet (s. Einleitung). In diesen lassen sich eindeutige Bezüge zur Berücksichtigung ungleicher Geschlechterverhältnisse, aber auch zu einer notwendigen, breiten Armutsbekämpfung feststellen. In der Gliederung, die zur Anleitung von Aufbau und Inhalt der SSP vorgelegt wurde, fehlt zwar jeglicher Hinweis darauf, dass mit den SSP auch Bezug auf die Querschnittsaufgaben Gender, Armutsbekämpfung, Partizipation genommen werden sollte. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass es sich um einen vorläufigen, noch nicht abgestimmten Entwurf für die Pilotphase handelt, der noch zu überarbeiten ist.

In dieser Überarbeitung sollte sich dann der Stellenwert niederschlagen, der den oben analysierten Themenbereichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zukommt. Diese Querschnittsaufgaben – werden sie berücksichtigt und in bilateralen Vorhaben umgesetzt – stellen ein ausgewiesenes **Qualitätsmerkmal** dieser Politik dar (vgl. BMZ 1997) und bilden zudem zentrale Steuerungsinstrumente für **Effizienz, Effektivität, Kohärenz und Nachhaltigkeit** der Maßnahmen.

Nun wird in einer Fußnote angemerkt, dass die Handreichung ein Minimum an Strukturierung und Regelung enthalte, "um gleichzeitig eine möglichst einheitliche Handhabung bei der Formulierung von Schwerpunktstrategien im BMZ und ein Maximum an Freiraum für ein länder- und situationsspezifisches Vorgehen zu ermöglichen" (S. 2). Doch die problematischen Leerstellen der vorliegenden Analyse von SSP weisen darauf hin, dass die bisherige Strukturierung der Handreichung nicht ausreichend ist, denn:

- In den Kernaussagen der Strategie werden weder bei der Darstellung der Rahmenbedingungen (Potenziale und Engpässe) noch bei der Ableitung der Förderziele und Zielgruppen Bezüge zu den Querschnittsthemen **Partizipation, Armutsbekämpfung** und **Gender** hergestellt:

Die Beteiligung von Ziel – und Nutzergruppen auf den verschiedenen Ebenen bleibt weitgehend ein Schlagwort, das nicht im Sinne der OECD/DAC-Leitlinien implementiert wird: "Partizipative Entwicklung als Prozess, in dem die Menschen eine aktive und maßgebliche Rolle spielen, die ihr Leben beeinflussen" (BMZ 1999).

Nur dort, wo qua Titel des SSP Armutsbekämpfung auf dem Programm steht, sind solche Maßnahmen auch Bestandteil des Papiers.

Gender bleibt ein Fremdwort. Einbezogen werden Frauen als Zielgruppe auf der Mikroebene nur in einer Minderheit der SSP.

Aus diesen Gründen wird für den weiteren Abstimmungsprozess für die "Handreichung zur Erstellung der SSP" empfohlen, folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- War es für die heuristische Pilotphase noch sinnvoll, den Variantenreichtum von Form, Aufbau, Umfang und Fokussierung der SSP zu stärken, so führt eine fortgesetzte Uneinheitlichkeit der Papiere u.U. dazu, dass sich die erhoffte "einheitliche Handhabung bei der Formulierung von Schwerpunktstrategien im BMZ" nicht einstellt und erschwert wird.

Ausgangssituation und Aus- und Bewertung der bisherigen Förderung:

- **Partizipation bzw. Zielgruppen-Bezug:** Auf welcher Ebene gab es bisher einen Zielgruppen-Bezug? Wurde dieser aktiv oder passiv gestaltet; strukturell oder punktuell?
- Welche Bevölkerungsgruppen wurden einbezogen (Geschlechterdifferenzierung!)?
- **Armutsbekämpfung:** Welches Verständnis von Armut liegt vor? Welche Maßnahmen der bisherigen Förderung dienen der Armutsbekämpfung? In welcher Hinsicht ?
- **Gender-Relevanz:** Weist die bisherige Förderung einen Gender-Bezug auf ? Inwiefern (auf welcher Ebene, mit welchem Schwerpunkt)? Ggf. zu begründen, warum kein Gender-Bezug gegeben ist.

Darstellung der relevanten Rahmenbedingungen (Beispiele):

- Potenziale und Engpässe: Auf wen/welche Gruppen haben a) eine ökonomische Krise im Land, b) sozio-kulturelle oder c) politische Verhältnisse besondere Auswirkungen ? Gibt es Schwierigkeiten, einzelne oder alle Querschnittsthemen in das Vorhaben einzubinden?
- Die für den Schwerpunkt relevanten Institutionen und deren Leistungsfähigkeit: Gibt es im Land eine staatlich verankerte Frauenpolitik und (wie) kann die Genderorientierung von Trägerinstitutionen in den Maßnahmen ergänzend/verstärkend wirken?

Ableitung von Förderzielen und Schwerpunktstrategie:²¹

- Mittelfristige Ziele, Interventionsebenen, Träger, Ziel- und Nutzergruppen sollten nach Möglichkeit genderdifferenziert dargestellt werden und Möglichkeiten der aktiven Beteiligung aller Gruppen aufzeigen. Welches sind die strategischen Gruppen in dem Schwerpunktsektor ? Gibt es vertikale Verbindungen (Dialog) zwischen den Ebenen oder horizontale zwischen den Beteiligten?
- Ableitung von Förderzielen: Erläuterung von Strategien und Maßnahmen unter Berücksichtigung der Querschnittsthemen (z.B. genderdifferenziert).
- Ist das geplante/laufende Programm auf der Makro- oder Mesoebene angesiedelt?

²¹ Die folgenden Ergänzungsvorschläge sind nicht als starre Check-Liste, die es abzuarbeiten gilt, zu verstehen, sondern als Möglichkeiten, den ersten Punkt der Gliederung im Sinne der hier geführten Argumentation zu erweitern. Für manche der hier als Unterpunkt zur Ergänzung vorgeschlagenen Aspekte (z.B. Zielgruppenbezug) ist es in bestimmten Fällen durchaus sinnvoll, einen Extra-Punkt einzufügen.

- Wie soll die Partizipation von Zielgruppen (Geschlechterdifferenzierung) gesichert werden? Auf welchen Ebenen werden sie einbezogen?
- Welche politischen Interessengruppen der Zivilgesellschaft werden in die Planungs- und Implementierungsprozesse (wie) einbezogen? Sind Frauen/Arme durch die ihre Interessen vertretenden Gruppen oder NRO repräsentiert?
- Werden praktische oder strategische Interessen aufgegriffen und verfolgt?
- Ggf. Mindestkriterien für eine Förderung: Werden die Querschnittsaufgaben im Politikdialog thematisiert, vom Partner akzeptiert? Welche Mittel zu ihrer Verankerung werden überlegt (Konditionalität)?

Empfehlungen:

- In der "Handreichung zur Erstellung von SSP" sollten in dem einleitenden Abschnitt zur Gliederung, die Aufbau und Inhalt von SSP vorstrukturiert, der Gehalt von Querschnittsthemen - Gender, Armut, Partizipation - und ihre Relevanz als Querschnittsaufgaben aufgezeigt werden. Es sollte ebenfalls der Hinweis erfolgen, dass die Ableitung von Förderzielen durch unspezifische Allgemeinplätze wie : "...leistet einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und trägt somit zur Armutsminderung bei" nicht hinreichend erklärt und deshalb auf wenig aussagekräftige Antragsformeln zu verzichten ist.
- Im Zusammenhang der Bewertung bisheriger Förderung sind soziale **Wirkungsanalysen** (Impact-Analyses/Assessments) von großer Bedeutung. In Anlehnung an Environmental Impact Assessments (EIA) und Gender Impact Assessments (GIA) können hier Indikatoren für eine Kurz-Evaluierung der bisherigen Förderung entlehnt und berücksichtigt werden.
- **Aufbau:** Querschnittsthemen sollten stärker und expliziter herausgestellt werden. Damit eine holistischere Perspektive, die auch Querschnittsthemen berücksichtigt, Eingang in die SSP finden kann, könnten in der Anlage der Handreichung "Best-Practices-Beispiele" und/oder Leitfragen angefügt werden, die eine Orientierung erleichtern.
- Übergeordnete Entwicklungsziele und Querschnittsaufgaben sollten – wie diese Bezeichnungen verdeutlichen – prinzipiell in jedem SSP Berücksichtigung finden, ebenso wie deren Auslassung begründet werden sollte. Auf spezifische, bestimmte Querschnittsthemen (z.B. Gender) in den Vordergrund stellende Programme deutscher EZ, die im gleichen Land, aber in einem anderen Schwerpunkt als dem jeweils dargestellten stattfinden, sollte in dem entsprechenden Papier hingewiesen werden.
- Grundsätzlich sollte in der Handreichung deutlich gemacht werden, dass in keinem Sektor von einer so genannten "**Geschlechtsneutralität**" der Projekte, Programme und/oder Strategien ausgegangen werden kann.

Weiterhin kann gar nicht oft genug betont werden, dass eine Genderperspektive nicht allein oder in erster Linie dadurch gegeben ist, wenn Frauen als Nutzerinnen (z.B. von

Basisgesundheitszentren) berücksichtigt werden. Vielmehr sollten Frauen als Akteurinnen von Entwicklung und in gesellschaftliche Entscheidungsprozesse einbezogen werden, um den strukturellen Ungleichheiten im Geschlechterverhältnis auf der Meso- und Makroebene zu begegnen (z.B. im Rahmen von Politikberatung/Politikdialog (vgl. BMZ 1997: 4).

- Damit eine holistische Perspektive, die auch Querschnittsthemen berücksichtigt, Eingang in die SSP finden kann, könnten "Best-Practices-Beispiele" angefügt werden, die eine Orientierung erleichtern: Das Beispiel des Schwerpunktes "Transport/Straßenbau" zeigt sehr gut, dass auch hoch aggregierte Sektoren für "weiche" Kriterien wie Armuts- oder Genderorientierung bzw. Partizipation durchlässig sind: Mit der Darstellung in den vorliegenden SSP können diese Zusammenhänge jedoch nicht verdeutlicht werden. In diesen gehören z.B. die "ganzjährige Befahrbarkeit" und "Achslastkontrollen" zu den Kernelementen der sektoralen Konzeption. Und Ziel des deutschen Engagements im Straßenverkehrssektor ist es demnach, "einen Beitrag zur effizienten Abwicklung des Straßenverkehrs zu leisten, wobei sich dieses Ziel dem geltenden Oberziel des wirtschaftlichen Wachstums und der Armutslinderung unterordnen würde." Soll diese Entwicklungshypothese konkretisiert und bestätigt werden, wäre es jedoch notwendig folgende Fragen zu stellen und zu beantworten: Um welche Straßen handelt es sich bei dem Bau? Langstrecken oder Hauptverkehrsadern, die urbane Bereiche oder Industrieanlagen mit Häfen/ Flughäfen / Plantagen/Fördergruben o.ä. verbinden? Oder werden auch lokale Märkte mit ländlichen und suburbanen Siedlungen verbunden?

Wer nutzt diese Straßen? Industrieunternehmen mit ihren Transportfahrzeugen oder öffentlicher Verkehr mit (Klein-) Bussen und auch nicht-motorisierten (Lasten-) Fahrzeugen ? Wird das Vorhaben der Förderung von Straßenbau für den motorisierten, individuellen Transport ggf. durch Programmbestandteile mit einer sozio-kulturellen oder sozio-politischen Dimension, die andere Gruppen berücksichtigt, ergänzt? Wurden z.B. Händler/innen und Kleinunternehmer/innen in die Planung mit einbezogen ?

Zum Verfahren:

- Es wird empfohlen, **nicht allein die Sektorreferate** in den Prozess der Erstellung der SSP mit ein zu beziehen, sondern auch die themenübergreifenden Referate beratend und kommentierend vor der Verabschiedung hinzu zu ziehen: Armutsbekämpfung (414) und Frauen-/Kinderrechte und Partizipation (406), sowie ggf. das Umweltreferat.
- Partizipation sollte nicht nur ein Querschnittsthema der Inhalte von SSP sein, sondern auch den **Prozess ihrer Entstehung** kennzeichnen: In Anlehnung an den PRSP-Prozess sollten auch SSP partizipativ erstellt werden und Möglichkeiten vorsehen, um Vertreter/innen der Partnerländer zu beteiligen.
- Den Prozess der Länderkonzentration und Schwerpunktsetzung sowie der Entstehung von SSP sollten Schulungen und Fortbildungen zur Integration von Querschnittsthemen begleiten, damit sie durch Mitarbeiter/innen der Regional- und Sektorreferate berücksichtigt werden. Hier scheint v.a. der Bedarf an **Gender Training** groß zu sein, was wiederum in dem Fortbildungsprogramm des BMZ berücksichtigt werden sollte.

Literaturverzeichnis

- Alexander**, Patricia und Sally **Baden**, 2000: Glossary on Macroeconomics from a Gender Perspective; BRIDGE/gtz (Hg.), Brighton/Eschborn
- Arbeitskreis Armutsbekämpfung** (AKA), 2000: Die Kluft überwinden – Wege aus der Armut; Bonn
- Ashoff**, Guido, 1998: "Die Rolle der Länderkonzepte des BMZ", in E+Z 12/1998: 312-316
- BMZ**, 1992: Hauptelemente der Armutsbekämpfung; BMZ aktuell Nr. 20, Bonn
- BMZ**, 1993: Sektor- und Sektorübergreifende Konzepte II; Materialien Nr. 85, Bonn
- BMZ**, 1995: Sozio-kulturelle Fragen in der Entwicklungspolitik II; Materialien Nr. 93, Bonn
- BMZ**, 1997: Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess. Gleichbegrüchtungskonzept; BMZ aktuell Nr. 84, Bonn
- BMZ** 1997a: Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit; unveröffentlichtes Arbeitspapier des Referat 411, Bonn
- BMZ**, 1999: Partizipative Entwicklungszusammenarbeit. Partizipationskonzept; BMZ Konzepte Nr. 102, Bonn
- BMZ**, 2000: Kopenhagen +5: Materialien zur Nachfolgekonzferenz des Weltsozialgipfels von 1995; BMZ Spezial Nr. 10, Bonn
- BMZ**, 2000a: Empowerment von Frauen in der entwicklungspolitischen Praxis. Die 40 Mio. Dollar-Zusage von Peking für Projekte der Rechts- und sozialpolitischen Beratung; BMZ Spezial Nr. 12, Bonn
- BMZ**, 2000b: Serienevaluierung "Geschlechterspezifische Differenzierung der Zielgruppe" in ausgewählten FZ/TZ-Vorhaben. Synthese aus Berichten; Bonn
- BMZ**, 2000c: Medienhandbuch Entwicklungspolitik, Bonn
- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit** (gtz) (Hg.), 1996: Berufliche Bildung. Hinweise zur Gender-Orientierung; Eschborn
- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit** (gtz) (Hg.), 1999: Armutsminderung in der Arbeit der GTZ. Handreichung; Eschborn
- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit** (gtz) (Hg.), 2000: Gender und Projektmanagement. Ein Beitrag zum Qualitätsmanagement der GTZ; Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Hg.), 2000, Eschborn
- Gsänger**, Hans, 1998: Mainstreaming Poverty Reduction in German Development Co-operation; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Gsänger**, Hans, 2000: Wachstum ist gut für die Armen- Positionen und Thesen; Arbeitspapier des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bonn
- Gutiérrez**, Martha, 1998: Differenziert geplant ist halb gewonnen. Gender und Armutsminderung in der Projektpraxis; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, gtz, Eschborn
- Kenneweg**, Jochen, 2000: "Länderkonzepte und Förderstrategien. Zur Weiterentwicklung des Instrumentariums des BMZ", in: E+Z 9/2000: 236-238
- Kloster**, Martin, 2000: "Länderstrategiepapiere für die europäische EZ. Eine Verbesserung der Komplementarität wird angestrebt", in: E+Z 9/2000: 239-241
- Moser**, Carolin, 1989: "Gender Planning in the Third World. Meeting Practical and Strategic Gender Needs", in: World Development 11: 1799-1825
- Nelson**, Nici und Susan **Wright**, 1995: "Participation and Power", in: dies. (Hg.): Power and Participatory Development. Theory and Practice; London: 1-18
- OECD/DAC**, 1995: Guidelines on Participatory Development and Good Governance, Paris
- OECD/DAC**, 2000: Draft DAC Guidelines on Poverty Reduction: Executive Summary, Paris

Palmer, Ingrid, 1994: Social and Gender Issues in Macroeconomic Policy Advice; gtz (Hg.), Eschborn

Rodenberg, Birte und Christa **Wichterich**, 1999: Macht gewinnen. Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland; Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), Berlin

United Nations Development Funds for Women (UNIFEM), 2000: Progress of the World's Women 2000. Biennial Report, New York

United Nations, 2000: The World's Women 2000. Trends and Statistics, New York

5 Anhang

Das Sample: Vorliegende Schwerpunktstrategiepapiere

SPL = Schwerpunktpartnerländer

PL = Partnerländer

1. Kamerun (SPL), 12/99 / Straßentransport
2. Kamerun, 12/99 / Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen
3. Kamerun, o.D. / Basisgesundheitsversorgung
4. Mauretanien (PL), o.D. / Ländliche Entwicklung + Ressourcenmanagement
5. Marokko (SPL), o.D. / Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
6. Ägypten (SPL), 4/99 / Kommunale Wasserver- und Abwasserentsorgung
7. Guinea (PL), 8/00 / Soziale Grunddienste
8. Senegal (PL), o.D. / Ländliche Entwicklung
9. Niger (PL), 7/00 / Armutsbekämpfung und Konfliktprävention
10. Tschad (PL), 1/00 / Nachhaltiges Ressourcenmanagement + Landwirtschaft
(gtz)
11. Tschad, 12/99 / Ländliche Wasserversorgung (KfW)
12. Uganda (SPL), 5/00 / Financial Sector
13. Uganda, 5/00 / Urban Water and Sanitation
14. Uganda, 5/00 / Technical vocational education and training
15. Kenia (SPL), 9/99 / Agricultural Rural Development
16. Kenia, 12/98 / Health
17. Kenia, 12/98 / Water Supply and Sanitation

- | | |
|-----------------------------------|---|
| 18. Kenia, 12/98 | / Roads |
| 19. Tanzania (SPL), 10/99(?) | / Health |
| 20. Nepal (SPL), 12/00 | / Health |
| 21. Sri Lanka (PL), o.D. | / Decentralized, Regional Support to the Private Sector |
| 22. Sri Lanka, 6/99 | / Basic Education |
| 23. Sri Lanka, 1/00 | / Berufsbildung und Wirtschaftsförderung |
| 24. Philippinen (SPL), 10/99 | / Wasserver- und Entsorgung (KfW) |
| 25. Philippinen, 10/99 | / Seeverkehrssicherheit |
| 26. Philippinen, 10/99
Sektors | / Soziale Entwicklung und Reform des öffentlichen |
| 27. Philippinen, 10/00 | / Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung |
| 28. Philippinen, 10/00 | / Industrieller und städtischer Umweltschutz |
| 29. China (SPL), 8/99 | / Umweltschutz |
| 30. China, 11/96 | / Forstwirtschaft |
| 31. China, 6/94 | / Berufsbildung |
| 32. Nicaragua (SPL), 10/00 | / Wasser und Abwasser |
| 33. Bolivien (SPL), 6/00 | / Wasser und Abwasser |
| 34. Bolivien, 9/00 | / Finanzwesen |

Die obige, nicht starre Zuordnung wurde der Liste der aktuellen und potentiellen Kooperationsländer vom 16.06.2000 entnommen.

Anmerkungen zu den Querschnittsthemen "Umwelt" und "AIDS" in den SSP

Zu den wichtigsten Querschnittsaufgaben bilateraler Entwicklungspolitik zählen heute Partizipation, Armutsbekämpfung, Gleichheit der Geschlechter und Umweltschutz. In einigen Regionen, insbesondere in Ländern des südlichen Afrikas und Südasiens hat nun auch die Bekämpfung von AIDS/HIV einen größeren Stellenwert erhalten und wird in den entsprechenden Maßnahmen als Querschnittsaufgabe verstanden.

- In der vergangenen Dekade zu einer Verallgemeinerung des politischen Leitbilds einer ökologisch und sozial "nachhaltigen Entwicklung" gekommen, so dass **Umwelt- und Ressourcenschonung** einen weithin akzeptierten Referenzrahmen deutscher TZ und FZ bilden. Aus den zu untersuchenden SSP geht hervor, dass Umwelt einen sehr wichtigen Bereich der EZ darstellt; jedoch ist der (Quer-)Verweis nicht so regelmäßig festzustellen, wie er möglich wäre: In acht (8) Fällen ist Umwelt- und Ressourcenschutz das explizit formulierte Schwerpunktthema, in weiteren sechs (6) SSP wird ein Bezug auf die Notwendigkeit zu verankernder Umweltschutzvorhaben genommen, oder wird Umwelt- und/oder Ressourcenschutz als "Nebenengagement" in weiteren Kleinprojekten (z.B. Guinea) erwähnt. Die hohe Anzahl ist insbesondere durch die zahlreichen Wasser- und Sanitärvorhaben gegeben, die eine Verknappung und Verschmutzung der lebenswichtigen Ressource ins Auge fassen (z.B. Marokko/Ägypten). Dennoch sind einige der SSP zu Wasservorhaben eher auf technische (Anschlusslegung) und technokratische Aspekte (Verwaltungsreform) der Förderung ausgerichtet, ohne einen in diesem Zusammenhang wichtigen Querschnittsbereich wie Umweltschutz explizit zu problematisieren. Auch bei Maßnahmen zur Infrastruktur (Straßenbau) sowie zur Berufsbildung und Wirtschaftsförderung wird Umweltschutz extrem vernachlässigt. Diesbezüglich ist eine Überprüfung der Kohärenz von Schwerpunktstrategien und Querschnittsaufgaben wichtig.
- **AIDS** ist insbesondere in den vorliegenden SSP afrikanischer und z.T. asiatischer Länder ein wichtiges Thema. Viele SSP zur ländlichen Entwicklung artikulieren hier Problembewusstsein und Handlungsbedarf. Die mittlerweile zu den "Global Public Goods" gehörende HIV- und AIDS-Prävention ist v.a. durchgängig von elementarer Bedeutung in den SSP, die Gesundheits- und Familienplanungsprogramme oder den Ausbau von sozialen Grunddiensten (z.B. Guinea) in den Vordergrund stellen. Auch wenn sich die sektorale Zusammenarbeit in bestimmten Partnerländern zukünftig nur noch auf einen Schwerpunkt konzentrieren wird, werden die gravierenden, entwicklungshemmenden Probleme, die durch HIV-/AIDS entstehen, mit Präventionsmaßnahmen in kleineren Programmen ("Nebenengagement") beantwortet. Für die SSP wäre jedoch in diesem Zusammenhang zukünftig eine eindeutigere Identifikation der Zielgruppen, aber auch der Mittler/innen wünschenswert sowie eine entsprechende Spezifizierung der Beteiligungsmöglichkeiten von Betroffenen und Mittler/innen. Denn eine effektive und nachhaltige AIDS-Prävention ist in besonders hohem Maße von der Partizipation der verschiedenen Zielgruppen abhängig. Ebenso sollten Planung (Bedarfsanalysen) und Durchführung, z.B. von Informations- und Aufklärungsmaßnahmen geschlechterdifferenziert ausgewiesen werden, da AIDS/HIV und Prävention Frauen quantitativ und qualitativ anders betrifft als Männer.

Analyseraster für die Querschnittsthemen Gender und Partizipation

Bezug: Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren, Stand: 01/99

1. Bei welchen Schwerpunktbereichen ist Gender **expliziter** Bestandteil?
2. Auf welcher Ebene finden sich geschlechterdifferenzierende Angaben und Problemdefinitionen und / oder Bezüge zur Beteiligung der Bevölkerung(sgruppen):
 - a) Ausgangssituation, u.a.:
 - ⇒ Wird die bisherige Förderung unter dem Aspekt Zielgruppen-Bezug / Gender-Relevanz bewertet?
 - b) relevante Rahmenbedingungen, u.a.:
 - ⇒ Werden Potentiale und Engpässe genderdifferenziert dargestellt?
 - ⇒ Werden die Existenz staatlicher Frauenpolitik und die Genderorientierung von Trägerinstitutionen bei der Darstellung der relevanten Rahmenbedingungen oder bei der Ableitung der Strategie dargestellt?
 - c) Ableitung der Förderziele bzw. der Schwerpunktstrategie, u.a.:
 - ⇒ Werden die Zielgruppen der Vorhaben geschlechterdifferenziert beschrieben?
 - ⇒ Werden der Organisationsgrad und die Selbsthilfefähigkeit der Zielgruppen thematisiert?
 - ⇒ Findet sich in der Zieldefinition ein Bezug zu den Zielgruppen / NutzerInnen, wird hier nach Gender differenziert? Welche Projektstrategien überwiegen innerhalb des Schwerpunktes (zielgruppennahe oder –ferne Vorhaben)?
 - ⇒ Ist Gender als Querschnittsthema eingebunden oder durch einzelne Vorhaben innerhalb des Schwerpunktes vertreten?
3. Welche Konsequenzen haben die grundlegenden Aussagen zur Geschlechterdifferenzierung und zur Beteiligung der Bevölkerung(-sgruppen) auf die Schwerpunktstrategie?

Handreichung zur Konzentration bei der Schwerpunktsetzung im Rahmen der Länderprogrammierung des BMZ

I. Konzeptionelle Vorgaben

1. Ziel der Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit

Ziel der Schwerpunktsetzung ist es, durch eine Konzentration der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kooperationsland auf wenige Schwerpunkte die Signifikanz, Effizienz und Wirksamkeit der EZ zu verbessern. Angesichts knapper Personalressourcen soll außerdem die Kapazität zur Steuerung und Koordinierung der bilateralen Zusammenarbeit besser genutzt werden. Die Schwerpunktsetzung ergänzt die Länderkonzentration und die angestrebte bessere Verzahnung der bilateralen mit der europäischen und multilateralen Zusammenarbeit, um die Effektivität der EZ insgesamt zu erhöhen. Die bilaterale EZ ist eingebunden in den globalen strukturpolitischen Ansatz der deutschen Entwicklungspolitik. Dem soll die Schwerpunktsetzung Rechnung tragen.

2. Vorgaben für Schwerpunktsetzung in den Anleitungen für die Länderkonzepte

Auf der Basis des Dialogs mit dem Partner werden in dem Länderkonzept die Schwerpunktbereiche der EZ mit dem betreffenden Land abgeleitet. Orientierungspunkte dabei sind: die strategischen Entwicklungsziele, Kernprobleme und Potenziale, politische, rechtliche, ökologische, sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen, unsere bisherigen Erfahrungen und die anderer Geber sowie die entwicklungspolitischen Prioritäten und komparativen Vorteile der deutschen EZ. Durch

- die Konzentration auf wenige Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kooperationsland,
- die Formulierung von projektübergreifenden Förderansätzen/-strategien für diese Schwerpunkte ("Schwerpunktstrategien") und
- durch die Bezugnahme auf die Ziele globaler Strukturpolitik

sollen die Länderkonzepte dazu beitragen, die Wirksamkeit der deutschen EZ zu erhöhen.

3. Definition für Schwerpunkte

Schwerpunkte sind Themenbereiche, Sektoren oder Subsektoren, innerhalb derer die deutsche EZ in einem konzertierten Einsatz ihres Instrumentariums durch Projekte und Programme, die durch eine übergreifende Konzeption bzw. Strategie verbunden sind,

einen signifikanten Beitrag zur Lösung struktureller Kernprobleme des Kooperationslandes erbringt.

4. Kriterien für Schwerpunkte und Schwerpunktstrategien

Folgende Kriterien müssen berücksichtigt werden, um zu hinreichend konkreten Schwerpunkten zu kommen:

- Ein eindeutiges Kernproblem, zu dessen Lösung ein Beitrag erbracht werden soll, kann identifiziert werden.
- Der Themenbereich eignet sich für die Formulierung einer übergreifenden Konzeption bzw. Strategie (einheitliche Zielsetzung, Zielgruppenbezug, Einstiegskriterien, Verknüpfungsmöglichkeiten etc.). Die Maßnahmen innerhalb des Schwerpunkts können auf verschiedenen Ebenen ansetzen.
- Die qualitative Signifikanz des deutschen Beitrags im Sinne der Entwicklungsziele des Kooperationslandes muss klar erkennbar sein. Die angemessene Ebene, auf der eine solche Signifikanz erreichbar ist, z.B. durch Modellhaftigkeit des Ansatzes (bei angemessener Modellgröße), muss nicht unbedingt national oder sektoral, sie kann auch regional oder subsektoral sein.
- Den unterschiedlichen Potenzialen und Rollen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft ist Rechnung zu tragen. Möglichkeiten, die deutsche EZ in Zusammenarbeit mit der EU und anderen bi- und multilateralen Gebern effektiver, effizienter und nachhaltiger einzusetzen, sollen genutzt werden. Die komparativen Vorteile der deutschen EZ und ihre Einflussmöglichkeiten im Vergleich zum Engagement anderer Geber und im Kontext einer koordinierten Förderpolitik der großen Geber sind zu beachten.
- Eine Konzentration auf reformorientierte Partnerinstitutionen und Akteure mit den erforderlichen Entscheidungskompetenzen oder Veränderungs- und Einflusspotenzialen in dem Schwerpunktbereich wird angestrebt.

5. Prozesscharakter der Konzentration

Eine Konzentration auf weniger Schwerpunkte kann nur mittelfristig und im Einvernehmen mit den Kooperationsländern sowie unter Berücksichtigung der Schwerpunkte anderer Geber erreicht werden. Die Konzentration wird deshalb das Ergebnis eines Prozesses sein. Mit dem Partner sollte ein Zeitplan für die Beendigung der Förderung von Maßnahmen festgelegt werden, die in der Schwerpunktsetzung nicht berücksichtigt werden.

6. Gestaltungsrahmen bei Zusagen

In Schwerpunktpartnerländern kann das gesamte entwicklungspolitische Instrumentarium in ausgewählten, möglichst nur drei Schwerpunkten zum Einsatz kommen; in den Partnerländern konzentriert sich die Arbeit möglichst auf nur einen Schwerpunkt. Im Hinblick auf die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Kooperationsländern sowie unsere eigenen entwicklungspolitischen Anliegen soll ein Gestaltungsspielraum bei den Länderprogrammen eingeräumt werden. Dies soll nicht zu Lasten einer hinreichend konkreten Schwerpunktdefinition und Strategieformulierung erfolgen.

Voraussetzung ist jedoch, dass eine Allokation der Mittel auf Schwerpunktbereiche im Einzelfall nicht möglich oder sinnvoll ist ("subsidiär"). Die Abweichung bedarf einer besonderen Begründung. Dieser Gestaltungsspielraum ist in erster Linie für die Umsetzung anderer wichtiger entwicklungspolitischer Themen zu nutzen, wie "Positivmaßnahmen" im Sinne der fünf entwicklungspolitischen Kriterien, innovative Ansätze (z.B. Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft bzw. neue Finanzierungsinstrumente), thematische Programme, Lösung spezifischer Einzelprobleme oder Erschließung eines künftigen Schwerpunktbereichs.

7. Verbindlichkeit für die Instrumente der bilateralen EZ

Ein ganzheitlicher Ansatz der EZ erfordert, dass länderbezogene Schwerpunkte sich einheitlich auf alle Instrumente der bilateralen EZ mit einem Kooperationsland beziehen. Dies umfasst neben FZ und TZ i.e.S. auch die Träger der staatlichen TZ i.w.S. (CDG, DSE, CIM, DED).

Für die nichtstaatlichen Träger der TZ i.w.S. dient die Schwerpunktsetzung als Orientierung für ihre eigenen Aktivitäten; dies gilt ebenso für die DEG.

8. Erfolgssicherung der Schwerpunktsetzung

Qualität und entwicklungspolitischer Erfolg der Schwerpunktsetzung werden durch ein begleitendes Monitoring im BMZ unterstützt.

II. Schwerpunktsetzung

1. Die Schwerpunktsetzung erfolgt zusammen mit dem Partner.
2. Die Schwerpunktsetzung muss in Bezug zu den vier Zieldimensionen der deutschen Entwicklungspolitik gestellt werden:

- der Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen und der Minderung der Armut,
 - der Förderung von Menschenrechten und demokratischen Grundprinzipien, friedlicher Konfliktbearbeitung sowie der Gleichstellung der Geschlechter,
 - der Förderung des globalen ökologischen Gleichgewichts sowie
 - der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit in und mit unseren Partnerländern.
3. Bei der Auswahl von Schwerpunkten sind die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zu bewerten. Ansatzpunkte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen, insbesondere hinsichtlich der fünf Kriterien (Wahrung der Menschenrechte, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen, Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, Soziale Marktwirtschaft sowie Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns), sollen bei der Schwerpunktbildung besonders berücksichtigt werden.
4. Bei der Formulierung einer übergreifenden Konzeption bzw. Strategie für die Schwerpunktbereiche muss den vier Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung (politische, soziale, ökologische, ökonomische Dimension) Rechnung getragen werden.

Die folgende Übersicht bildet im Sinne der Konzentration der deutschen EZ den Rahmen für die Schwerpunktbildung, ohne Ausschließlichkeit zu beanspruchen. Davon abweichend gebildete Schwerpunkte müssen aus der länderspezifischen Situation abgeleitet und schlüssig begründet werden.

- Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung (Menschenrechte, einschl. ihrer besonderen Ausprägung in Frauen- und Kinderrechten, Justizreform, Dezentralisierung und Kommunalentwicklung)
- Friedensentwicklung und Krisenprävention (darunter Stärkung von Friedenspotenzialen, Versöhnung, Demobilisierung)
- Bildung
- Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS
- Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung
- Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft (darunter Fischerei)
- Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (darunter Bekämpfung der Wüstenbildung, Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, nachhaltige Waldbewirtschaftung, Biodiversität)

- Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft (darunter Finanzwesen, Handelspolitik und Privatwirtschaftsförderung, Beschäftigung, Berufsbildung, Informeller Sektor, KMU, Industrieller Umweltschutz)
 - Energie (darunter Energieeffizienz, regenerative Energien)
 - Transport und Kommunikation.
5. Eine Schwerpunktsetzung kann auch durch regionale Konzentration im Rahmen integrierter Ansätze ländlicher oder städtischer Entwicklung erfolgen, wobei die Maßnahmen in dem jeweiligen Bereich inhaltlich eng zu einer konsistenten und signifikanten Förderstrategie verbunden sein müssen.

Handreichung zur Erstellung von Schwerpunktstrategiepapieren

Funktion von Schwerpunktstrategiepapieren

Das Länderkonzept (LK) ist ein wichtiges Planungs- Management- und Steuerungsinstrument für die länderbezogene Arbeit des BMZ. Das LK dient der Ableitung von und der Konzentration auf wenige Schwerpunkte²² der Zusammenarbeit mit einem Partnerland. Dazu ist es notwendig, für die Schwerpunkte eine inhaltliche Konzeption zu formulieren (vgl. Erläuterungen zu Punkt 3.3 des Gliederungsschemas für LK "Einzeldarstellung der Schwerpunktbereiche"). Ergänzend zum LK sollen Schwerpunktstrategiepapiere die konzeptionelle Ausgestaltung der EZ in Schwerpunktbereichen konkretisieren (ausführlichere Darstellung als dies im Rahmen der LK möglich ist) und darlegen, welchen Beitrag die deutsche EZ zur Lösung von Kernproblemen des Partnerlandes leisten möchte und wie die Instrumente der EZ im Sinne eines projektübergreifenden Ansatzes eingesetzt und verzahnt werden sollen.

Bedeutung im Managementprozeß des BMZ: Schwerpunktstrategiepapiere sollen dem BMZ als *präzisierte Management- und Steuerungsinstrumente* dienen, die es erlauben, die länderbezogene Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele des BMZ zu verfolgen und ggf. mit Steuerungsentscheidungen im Hinblick auf die Zielerreichung einzugreifen. Sie dienen außerdem als *Basis für die mittelfristige Zusammenarbeit* mit dem betreffenden Partnerland, für den *Politikdialog* und für die *Koordinierung mit anderen Gebern*.

Zusammenwirken Sektor- /Regionalreferate: Schwerpunktstrategiepapiere bieten verbesserte Chancen für eine frühe konzeptionelle Mitwirkung der Sektorreferate im übergreifenden Kontext (Abkehr von punktuellm Projektbezug, Verlagerung auf Zusammenhänge und konzeptionelle Beiträge).

Steuerung BMZ / Vorfeld: Die unterschiedlichen Rollen und Steuerungsebenen von BMZ und Durchführungsorganisationen (DO) werden durch diesen Ansatz noch stärker akzentuiert. Die Schwerpunktsetzung für die deutsche EZ und die Entscheidungen über Projekte und Programme im Lichte der Schwerpunktstrategien bleiben Kernaufgaben des BMZ. Die Steuerung auf Projekt- bzw. Programmebene ist Aufgabe der DO.

²² Die EZ mit einem Partnerland soll sich auf wenige Schwerpunktbereiche konzentrieren, um möglichst strukturbildende Wirkungen zu erzielen und die Effektivität der EZ zu erhöhen.

Aufbau und Inhalt von Schwerpunktstrategiepapieren²³

In Anlehnung an die Vorgaben unter Punkt 3.3 des Gliederungsschemas für LK sollten folgende Punkte in Schwerpunktstrategiepapieren berücksichtigt werden:

- Ausgangssituation; bei bestehenden Schwerpunkten: Bewertung der bisherigen Förderung;
- Einordnung des deutschen Engagements;
- Beurteilung der *Signifikanz des deutschen Beitrags*;
- Beiträge anderer Geber;
- Darstellung der *relevante Rahmenbedingungen*;
- Potentiale und Engpässe;
- politische Unterstützung des Schwerpunktes auf Partnerseite;
- für den Schwerpunkt relevante Institutionen und ihre Leistungsfähigkeit;
- Ableitung von Förderzielen und Schwerpunktstrategie;
- Definition *mittelfristiger Ziele*²⁴ des deutschen EZ-Beitrags im Schwerpunktbereich (einschließlich quantitativer oder qualitativer Zielvorgaben und, wenn möglich, Zeitmarken, um den Grad der Zielerreichung erfassen zu können);
- zur Zielerreichung einzusetzende *EZ-Instrumente* und deren Abstimmung, *Interventionsebene* des deutschen Beitrags;
- ggfs. *Träger* sowie *Zielgruppen* der zu fördernden Maßnahmen;
- Leistungen der Partnerseite / des Partners;
- ggf. weitere Punkte (z.B. Auflagen, Mindestkriterien für eine Förderung).

Die wichtigsten Aussagen der Schwerpunktstrategien sind im Länderkonzept unter Gliederungspunkt 3.3 so zusammenzufassen, daß sie als Kernaussagen der Strategie für sich hinreichend konkret und verständlich sind.

Verfahren der Erstellung

Die Schwerpunktstrategiepapiere werden vom Regionalreferat unter Beteiligung der Durchführungsorganisationen (Zuarbeit) und der betroffenen Sektorreferate erstellt. Es scheint zweckgerecht, sie den jeweiligen Partnern als Grundlage für den schwerpunktbezogenen Dialog bzw. zur Vorbereitung von Regierungsverhandlungen zuzuschicken.

²³ Die Handreichung enthält ein Minimum an Strukturierung und Regelung, um gleichzeitig eine möglichst einheitliche Handhabung bei der Formulierung von Schwerpunktstrategien im BMZ und ein Maximum an Freiraum für ein länder- und situationsspezifisches Vorgehen zu ermöglichen.

²⁴ Ausgangspunkt einer Strategiediskussion ist die Frage, welches entwicklungspolitische Ziel bei der Förderung des Schwerpunktes mittelfristig erreicht werden soll. Im entwicklungspolitischen Prozeß bietet es sich an, die Förderstrategie als eine Art Stufenplan mit nachprüfbar, aufeinander aufbauenden Zwischenzielen zu definieren. Die Zwischenziele sollten im Rahmen einer jeweiligen Förderphase realistisch erreichbar und konkret nachprüfbar sein. Nach jeder Phase sollte die ursprünglich festgelegte Strategie einschließlich der Frage der Erreichung und Erreichbarkeit der Zwischenziele und letztlich auch des strategischen Förderziels überprüft und bewertet werden.