

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK
(DIE)

Zur Integration von Gender in nationale Strategien
der Armutsbekämpfung (PRSP):
Das Beispiel Ghana

Birte Rodenberg

Gutachten und Berichte

Bonn, Dezember 2001

©
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn
Telefon (0228) 949 27-0 · Telefax (0228) 949 27-130

DIE-Bonn@die-gdi.de

www.die-gdi.de

Vorwort

Den Themenfeldern "Gender" und "Strategien der Armutsbekämpfung" kommen heutzutage in der internationalen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und Diskussion eine hohe Bedeutung zu. In Abstimmung mit den Referaten "Gleichberechtigung, Frauen- und Kinderrechte und Partizipation" (406) sowie "Armutsbekämpfung und Sozialpolitik" (414) hat das Forschungsreferat (304) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) den Auftrag erteilt, ein Forschungs- und Beratungsvorhaben zum Thema "Genderfragen und Armutsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit" durchzuführen, um die konzeptionelle Arbeit dieser Referate in beiden Themenfeldern und deren Schnittstellen zu unterstützen.

Im Rahmen des 15-monatigen Werkvertrags wurde die Gutachterin beauftragt, eine Fallstudie zur Berücksichtigung von Genderfragen in *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) durchzuführen und auszuwerten. Nach gemeinsamer Erarbeitung der *Terms of Reference* durch BMZ und DIE und in Absprache mit den zuständigen Länderreferaten von BMZ und GTZ wurde eine Fallstudie in Ghana vorbereitet und in der Zeit vom 01. - 19.07. 2001 in den Orten Accra und Kumasi durchgeführt. Grundlage der Analyse war zunächst der Entwurf des ghanaischen Full-PRSP vom Juli 2001. Ergänzend wurde in einer zweiten Überarbeitung der neue Entwurf des Strategiepapiers vom September 2001 berücksichtigt.

Der Leiterin des GTZ-Länderbüros in Accra/Ghana, Frau Dr. Heuel-Rolf und ihrer Mitarbeiterin, Ms. Kwashie, sei an dieser Stelle für tatkräftige und hilfreiche Unterstützung zur Vorbereitung und Durchführung der Untersuchung herzlich gedankt. Für die inhaltliche wie praktische Unterstützung vor Ort danke ich auch Frau Dr. Gabi Waibel, Genderbeauftragte des DED in Accra/Ghana.

Bonn, im Dezember 2001

Birte Rodenberg

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung der Ergebnisse	I
1 Einleitung	1
1.1 Zur Fragestellung der Studie	2
1.2 Ausgangsthese und Bewertungskriterien	4
1.3 Fallstudie Gender und PRSP in Ghana	5
2 Armut, Gender und Partizipation: Querschnittsthemen und neuere Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit	6
2.1 Von der Frauenförderung zum Gender-Ansatz	7
2.1.1 "Integration in die Entwicklung": Zwischen Armutsbekämpfung und Strukturanpassung	7
2.1.2 Der Gender-Ansatz in der Entwicklung	8
2.1.3 Gender und Armut	10
2.2 Partizipation in PRSP-Prozessen	13
3 Der PRSP-Prozess in Ghana	16
3.1 Ghanas PRSP-Prozess im Überblick	16
3.2 Zur Armutsanalyse im GPRS-Papier	17
3.2.1 Die partizipative Armutserhebung von GTZ und NDPC	17
3.2.2 Die quantitative Datenbasis: Der 'Ghana Living Standard Survey'	19
3.3 Der PRSP-Prozess zwischen 'Ownership' und 'Donorship'	21
3.4 "Mühe allein genügt nicht": Die Kritik der Zivilgesellschaft am Konsultationsprozess	23
3.4.1 PRSP und Demokratisierung in Ghana	25
3.4.2 Die Beteiligung von Frauenorganisationen	27
3.5 Zwischen 'Empowerment' und 'Mainstreaming': Die Frauenförder-Ansätze von Frauen- und Nichtregierungsorganisationen	29
4 Staatliche Frauenpolitik in Ghana	31
4.1 Strukturanpassung für Frauen: Zwischen Weltmarkt und Haushaltsökonomie	31
4.2 Allheilmittel Kleinkredite?	33

5	Das Ghana Poverty Reduction Strategy-Papier	36
5.1	Partizipation von Frauen in den Arbeitsgruppen	37
5.2	Die Integration von Gender in das Full-PRSP in Ghana	38
5.2.1	Vom Interim zum Full-PRSP: Erste Entwürfe	38
5.2.2	Auf dem Wege der Besserung: Der letzte Entwurf zum Full-PRSP	40
5.2.3	Das GPRS-Papier als Rahmenbedingung für die "Integration von Gender"	44
6	Empfehlungen	45
	Literatur	49
	Anhang	53

Abkürzungsverzeichnis

AGE	Advocates for Gender Equity, Ghana
APF	Aktionsplattform (Ergebnisdokument der 4. Weltfrauenkonferenz)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBO	Community Based Organisation(s)
CEDEP	Center for the Development of People
CIDA	Canadian International Development Agency
CIVISOC	Civil Society Council
DFID	Department for International Development (UK)
DWM	31 st December Women's Movement, Ghana
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
ENOWID	Enhancing Opportunities for Women in Development
ERP	Economic Recovery Programme
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FIDA	Federación Internacional de Abogados
GAD	Gender and Development (Gender-Ansatz)
GERA	Gender and Economic Reforms in Africa
GLSS	Ghana Living Standard Survey
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy (Ghanas PRSP)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	International Development Association
ILO	International Labour Organisation
IWF	Internationaler Währungsfond
JSA	Joint Bank and Fund Staff Assessment
MoWA	Ministry of Women's Affairs (Ghana)
MTEF	Medium Term Expenditure Framework
NCWD	National Council on Women's Development
NDC	National Democratic Congress (Regierungspartei Ghanas bis Nov. 2000)
NDPC	National Development Planning Commission
NETRIGHT	Network for Women's Rights in Ghana
NIRP	National Institutional Renewal Programme
NPP	New Patriotic Party (Regierungspartei seit Dezember 2000)
NPRP	National Poverty Reduction Programme
NRO	Nichtregierungsorganisation(en); engl. NGO

OECD/DAC	Development Assistance Committee der OECD
PAMSCAD	Programme of Action to Mitigate the Social Cost of Adjustment
PPA	Participatory Poverty Assessment (pl. PPAs)
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (des IWF)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP	Strukturanpassungsprogramme
SIDA	Swedish International Development Agency
SWAps	Sector-Wide Approaches
TWN	Third World Network Africa
UNDP	United Nations Development Programme
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
WB	Weltbank
WID	Women in Development (Integrationsansatz)
WILDAF	Women in Law and Development in Africa

Zusammenfassung der Ergebnisse

Der Zusammenhang 'Gender und Armut' wird im allgemeinen durch den Begriff der "Feminisierung von Armut" gekennzeichnet. Quantitativ belegt durch die Schätzung, dass die Mehrheit der Armen Frauen sind, verschwinden dahinter jedoch qualitative Merkmale dieses geschlechtsspezifischen Unterschiedes, die nützliches Wissen für die Überwindung des Problems beinhalten. So sind Frauen tatsächlich häufiger als Männer von Armut betroffen und stärker durch Armut gefährdet. Aufgrund ihrer viel geringeren Verfügungs- und Entscheidungsmacht, haben sie – einmal in Armut – deutlich weniger Chancen, sich aus ihrer Verarmung zu befreien. Dies sollte jedoch nicht pauschal dazu führen, dass z.B. den von Frauen geführten Haushalten immer eine höhere Armutsrate zugeschrieben wird und die weiblichen Haushaltsvorstände viktimisiert werden. Stattdessen müssen Armut und Gender als Fragen der Demokratisierung und Mitbestimmung, Regierungsführung und Strukturen des Marktes und der Gesellschaft gestellt werden. Erst durch grundlegende Reformen politischer, rechtlicher sowie ökonomischer Rahmenbedingungen ergeben sich für die betroffenen Frauen Möglichkeiten, ihre Armutssituation durch aktive politische Partizipation zu verändern.

Mit dem Ziel, die extreme Armut bis zum Jahre 2015 zu halbieren, ist die Unterstützung von nationalen wie internationalen Strukturreformen gegenüber Hilfe-zur-Selbsthilfe-Maßnahmen auch das erklärte Anliegen der Vereinten Nationen und der bi- und multilateralen Geber. Dabei zeugen neuere Politikpapiere der Gebergemeinschaft von einer konzeptionellen Weiterentwicklung bei der Zusammenschau der beiden Thematiken 'Gender' und 'Armut'. Unter ihnen kommt den OECD/DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung ein wegweisender Charakter zu, denn die Problemfelder Armutsbekämpfung, Gleichheit der Geschlechter und ökologische Nachhaltigkeit werden als sich gegenseitig beeinflussende Facetten einer sozial gerechten Entwicklung angesehen. Auf der Grundlage einer erweiterten Definition von Armut, die nicht allein Einkommensarmut, sondern verschiedene Dimensionen sozialer Deprivation umfasst, wird die geschlechtsspezifische Dimension von Armut auf die strukturelle Ungleichheit der Geschlechter zurückgeführt. Die Strategie des *Gender Mainstreaming* und die Förderung der Gleichberechtigung von Frauen werden als eigenständige internationale Entwicklungsziele herausgestellt.

HIPC II und PRSP

Die Entwicklung von nationalen Programmen zur nachhaltigen Armutsbekämpfung sind wesentliche Bestandteile der im Rahmen der Entschuldungsinitiative "HIPC II" (*Heavily Indebted Poor Countries*) vereinbarten Ziele zur Reduzierung des Schuldendienstes hoch verschuldeter Länder. In den kommenden Jahren werden 60 bis 70 ärmste Entwicklungsländer nationale Armutsbekämpfungsstrategien entwickeln. Um sicherzustellen, dass das Ziel der Entschuldung, die Bekämpfung extremer Armut, dauerhaft erreicht wird, sollen die Armutsbekämpfungsstrategiepapiere (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) unter einer breiten Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteur/inn/en erarbeitet werden. Insbesondere in der Entstehungsphase der PRSP stehen deshalb die Kriterien der 'Eigenverantwortung' und 'Parti-

zipation' (*Country Ownership*) im Vordergrund. Das umfassende Handbuch der Weltbank für die beteiligten Akteure weist in einem eigenen Kapitel sowohl auf die Notwendigkeit als auch verschiedene Ansatzpunkte zur Integration von Gender in PRSP-Prozesse hin.

Doch offensichtlich kommt es bei der Umsetzung internationaler Dokumente und Politikpapiere in nationale Armutsbekämpfungs- oder Länderstrategien zu bedeutungsvollen Übertragungsverlusten im Genderansatz. Erste vergleichende Analysen von *Interim-* und *Full-PRSP* zeigen, dass die Chance bislang nicht genutzt wurde, einen Paradigmenwechsel dahin gehend zu verankern, arme Frauen nicht länger nur als "verletzliche Gruppe" zu kategorisieren. Auch wurde der Durchsetzung eines Akteure bezogenen Rechtsansatzes, der auf Befähigung im Sinne eines politischen *Empowerment* armer Frauen (armer Menschen) abzielt und dieses als eigenständiges Recht in Entwicklungsprozessen verankert, in bisher vorliegenden PRSP zu wenig bzw. kein Nachdruck verliehen.

Darüber hinaus wird immer wieder Kritik seitens frauenpolitischer Organisationen und deren Vertreterinnen laut, nur mangelhaft an den nationalen Prozessen der Entstehung von PRSP beteiligt worden zu sein, so dass soziale und ökonomische Gender-Perspektiven letztendlich nur eine untergeordnete Rolle im politischen Dialog spielen oder aber nur in den "klassischen", d.h. auf Grundbedürfnisse bezogenen Sektoren, Gesundheit und Bildung zum Tragen kommen.

Die Fragen nach der inhaltlichen Berücksichtigung von Gender und der Beteiligung von Frauenorganisationen bei der Erarbeitung von Armutsbekämpfungsstrategien, ist in der vorliegenden Arbeit am Fallbeispiel des PRSP in Ghana untersucht worden. Gegenstand der Untersuchung waren die drei Bereiche

1. Prozess: Partizipation im PRSP
 2. Politik: Nationaler Politikrahmen für Gender
 3. Papier: Genderfragen im ghanaischen PRSP
1. **Prozess:** Anders als im Partizipationskonzept des BMZ, erhält Partizipation im ghanaischen PRSP-Prozess zwar nicht den Stellenwert eines eigenständigen Entwicklungsziels, ist aber dennoch mehr als nur ein Instrument zur Erhöhung der Effizienz. Die Partizipation verschiedener, gesellschaftskritischer Organisationen der Zivilgesellschaft wird bei der Erstellung des Full-PRSP als **Gestaltungsmittel** eingesetzt und genutzt. Vor dem Hintergrund des früheren, von korporatistischen Zügen geprägten, politischen Systems bedeuten sowohl die Bildung von Expert/inn/en-Arbeitsgruppen als auch die zahlreichen Konsultations- und Abstimmungsworkshops einen qualitativen Fortschritt in Richtung einer Demokratisierung des Landes und seiner politischen Kultur. Spätestens mit der z.T. öffentlich geführten Debatte um den Beitritt Ghanas zur HIPC-Initiative im Frühjahr 2001 ist eine größere Öffentlichkeit des Regierungshandelns hergestellt geworden. In Verbindung

III

mit den Aufklärungskampagnen gegen die Korruption im alten Staatsapparat ergibt sich mit dem PRSP-Prozess für Ghana eine geradezu historische Chance, langjährige Strukturen einer autokratischen Politik aufzubrechen. Diese Chance wird bislang jedoch nur begrenzt genutzt.

'Partizipation' war im Prozess zur Entstehung des ghanaischen PRSP (*Ghana Poverty Reduction Strategy Paper*, GPRS-Papier) vor allem durch Konsultation und Diskussion möglich, aber auch in partizipativen Erhebungen zur Armutssituation der Bevölkerung. Trotz einer vergleichsweise starken Partizipation, sind die kritischen Beiträge der Zivilgesellschaft – auch die von unabhängigen Frauenorganisationen – im Strategiepapier nicht ausreichend verankert. Zum Zeitpunkt der Untersuchung lagen keine konkreten Anhaltspunkte für weitergehende Formen der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte oder einer Institutionalisierung der Partizipation in den nachfolgenden Phasen des PRSP vor. Zwar wird von der beauftragten Planungskommission des ghanaischen Armutstrategiepapiers bemängelt, dass Nichtregierungsorganisationen (NRO) lediglich eine kritisierende Beobachtungsfunktion einnehmen, aber Strukturen, die es den NRO ermöglicht hätten, sich pro-aktiv in der Entstehungsphase des GPRS-Papiers zu beteiligen und über vereinzelte Diskussionsbeiträge auf großen Harmonisierungsworkshops hinausgehend, Einfluss auf die Gestaltung des makroökonomischen Rahmens zu nehmen, waren nicht vorgesehen. Der ghanaische PRSP-Prozess sei jedoch – nach Auffassung der koordinierenden Arbeitsstabs – weitgehend von "*Ownership*" gekennzeichnet. Demgegenüber kritisiert die Zivilgesellschaft den permanenten Einfluss der Weltbank und des IWF auf makroökonomische und Budget-Fragen.

Für das Full-PRSP ist nun – mit Unterstützung der GTZ – die Einführung eines Monitoring- und Evaluierungssystems (M+E) geplant, in dem auch die beteiligten NRO-Vertreter/innen Möglichkeiten zur Überprüfung makroökonomischer Fragen, wie der Budgetierung der Armutstrategie erhalten sollen. Unklar bleibt, inwiefern die Beteiligung der Zivilgesellschaft und der frauenpolitischen Organisationen in dieser Phase über Konsultation hinausgehen wird.

Partizipation von Frauenorganisationen

Die Beteiligung von Frauen bei den Konsultationsrunden der Expert/inn/en war von Anfang erfreulich hoch, doch ist eine zahlenmäßig hohe Vertretung durch Frauen nicht gleichbedeutend mit der Repräsentation von Genderfragen. Zum einen haben sich die am GPRS beteiligten Frauen in ihren jeweiligen Arbeitsgruppen nicht "automatisch" auch frauenpolitische Anliegen zu eigen gemacht oder kontinuierlich eingebracht, weil sie nicht als Expertinnen für Genderfragen, sondern für bestimmte inhaltliche Bereiche (Beschäftigungspolitik, menschliche Entwicklung, *Governance*) eingeladen wurden. Zum anderen sollten Gender-Interessen nicht an Frauen delegiert werden. Kernpunkt des Gender-Ansatzes ist es ja gerade, den Blick nicht mehr "nur" auf Frauen als isolierte Gruppe, sondern auf sozial konstruierte Geschlechterverhältnisse zu richten, so dass Ausgrenzungsmechanismen und ungleiche soziale Beziehungen im Mittelpunkt von Analysen und poli-

tischen Maßnahmen stehen. Geschlechtsspezifische Interessen, die an den bestehenden Rollenmodellen einer Gesellschaft rütteln, können und sollten nunmehr auch von Männern hervorgebracht und vertreten werden, denn im 21. Jahrhundert ist die Genderfrage nicht mehr ein Ausdruck von Identitätspolitik.

Die Beteiligung von Vertreterinnen unabhängiger Frauen-NRO war von Anfang an im PRSP-Prozess vorgesehen. Positiv ist weiterhin festzuhalten, dass politische NRO und Netzwerke eingeladen wurden; d.h. solche, die einen Fokus auf *strategische Gender-Interessen*, wie Durchsetzung von Frauen-Menschen-Rechten, Gewaltprävention und Stärkung von Mitsprachegelegenheiten legen. Die letzten Fassungen des Full-PRSP zeigen, dass diese gesellschaftspolitischen Aspekte der Armutssituation Eingang in das Papier gefunden haben, auch wenn sie nicht in langfristige Strategien umgewandelt werden.

Das Verhältnis zwischen Staat bzw. staatlichen Organisationen und Gender-/Frauen-NRO erscheint weit distanzierter und angespannter als das der gemischten NRO zum Staat. Diese Spannungen sind im wesentlichen auf die Geschichte der Vereinnahmung von unabhängigen Kräften durch den Staat und seine frühere Regierung zurückzuführen. Hier ist beispielhaft die Gründung des von der Ehefrau des Präsidenten Rawlings geführten, nationalen Frauenverbandes "*31st December Women's Movement*" zu nennen, der bis weit in die 1990er Jahre hinein frauenpolitische Aktivitäten auf jeder Ebene der Gesellschaft dominierte und eingrenzte.

Heutzutage wird die volle, pro-aktive Partizipation von Frauenorganisationen am PRSP-Prozess auch dadurch behindert, dass nur wenige NRO und Netzwerke existieren, die vorrangig auf rechtliches und politisches *Empowerment* setzen und die frauen- und genderpolitische Interessen durch politische Lobbyarbeit auf der nationalen Makroebene zur Durchsetzung verhelfen wollen. Ein Großteil der NRO setzt weiterhin auf der Mikroebene an und ist am Topos der Makroökonomie weniger interessiert.

Doch zeigt die Kritik der unabhängigen Frauenorganisationen und Gender-Expertinnen am Prozess wie am Strategiepapier vor allem, dass Genderfragen kein "Export-Anliegen" westlicher Feministinnen oder der Gebergemeinschaft sind und durch etwaige Verweise auf Nicht-Einmischung und 'Eigenverantwortung' der Länder herausgehalten werden könnten. Vielmehr entstammen sie einer eigenständigen ghanaisch-afrikanischen Debatte.

Armutsdagnosen und partizipative Armutsanalysen:

Im Vorfeld der ersten Konsultationen der beteiligten Akteur/inn/en wurden in ausgewählten Distrikten verschiedener Regionen des Landes partizipative Armutsanalysen (*Participatory Poverty Assessments*, PPAs) durchgeführt. Mit der Unterstützung des GTZ-Länderbüros wurde in der Erhebungsphase in den ausgewählten Gemeinden auf eine Differenzierung der Geschlechter geachtet, so dass in die "Armutdefinition" wie in die "Armutursachen", aber auch in die "Strategien zur Armutsbewältigung" geschlechtsspezifische Sichtweisen eingegangen sind. Diese Berücksichtigung hat für das ghanaische

PRSP zu einem erweiterten Ausgangsverständnis von Armut geführt, welches nicht nur quantitative Merkmale der ökonomischen Armut berücksichtigt. Kritisch ist jedoch zu bemerken, dass weder die Datenerhebung noch die Auswertung der PPAs durchgängig geschlechtsspezifisch ausgeführt wurden. In das Armutsstrategiepapier Ghanas wiederum haben weder diese qualitativen, noch die vielfach geschlechtsspezifisch disaggregierten Daten des ghanaischen Zensus Eingang gefunden.

2. **Politik:** Der erfolgreiche oder mangelhafte Einbezug von Genderaspekten in nationale Armutsstrategiepapiere sowie deren inhaltliche Ausgestaltung kann nicht getrennt von dem Rahmen betrachtet werden, in dem staatliche Frauen-/Genderpolitik stattfindet.

In Ghana ist die nationale Frauenpolitik – sowohl des Staates als auch der internationalen Geber – seit den 1970er Jahren vom entwicklungspolitischen Ansatz der Integration in die Entwicklung ("*Women in Development*", WID) bestimmt. In den 1980er Jahren unterstützt durch Programme der Strukturanpassung (SAP), zielten die Frauenfördermaßnahmen in erster Linie auf die Erhöhung der Produktivität von Frauen ab. Wichtigstes Mittel war die Vergabe von Kleinkrediten an Frauen aus dem informellen Sektor. WID-, SAP- und auch die PAMSCAD-Programme zur Abfederung von Strukturanpassungsmaßnahmen haben nicht die erhofften Effekte von Armutsreduzierung und Statusverbesserung durch Einkommensverbesserung gezeigt.

Mit der Schaffung eines Frauenministeriums, das ebenfalls in das PRSP einbezogen wurde, wollte die neue Regierung Ghanas zu Beginn ihrer Amtszeit ein Zeichen des besonderen Augenmerks auf Frauen setzen. Doch knüpft das Frauenministerium mit einem Schwerpunktprogramm zur Vergabe von Kleinkrediten erneut an den bisherigen Integrations- und Zielgruppenansatz an. Die Chance zur Transformation der staatlichen Maschinerie einerseits und der Geschlechterverhältnisse andererseits blieb bislang ungenutzt; der Anschluss an eine "*Gender and Development*"-Politik wurde erneut verpasst und damit ebenfalls die Institutionalisierung von Genderfragen versäumt.

Partizipation und *Ownership*, die nicht nur national, sondern gesellschaftlich verstanden werden, bieten allerdings die Chance, mit einer in PRSP-Prozessen verankerten Politik über den gegebenen nationalen Rahmen von Themen- oder Sektorschwerpunkten hinaus zu gehen. Gerade bei einer sehr beschränkten Genderpolitik (die korrekt "Frauenförderpolitik" zu nennen wäre), kann ein PRSP gegenüber den je nationalen, politischen Konzepten eines Staates fortschrittliche Ansätze zur Verankerung eines *Gender Mainstreamings* beinhalten. Voraussetzung ist jedoch der Einbezug und die Berücksichtigung der bereits vorhandenen Gender-Expertise im Land. Diese wurde zunächst kaum einbezogen. Erst in der Phase der Revision des ersten Entwurfes zum Full-PRSP wurde ein eigenständiger Gender-Workshop organisiert, der allein die Kommentare von Frauenorganisationen zum Gegenstand hatte. Das ist zwar ein wichtiger Schritt hin zu einem partizipativen *Gender Mainstreaming* in PRSP und sollte als Methode auch für andere Phasen aufge-

griffen werden. Gleichzeitig verstärkt dieses Vorgehen eine Politik der Kosmetik und des Nachbesserns gerade bei sozialen Fragen, die in dem makroökonomischen und politischen Rahmen unzureichend beleuchtet werden.

Bei der Entwicklung von armutsreduzierenden Strategien ist weiterhin zu beachten, dass die Chancen auf eine Weiterentwicklung des Ansatzes "Gender und Armut" durch die Gefahr begrenzt werden, dass mit einem Fokus auf direkter Armutsbekämpfung durch Grundsicherung bei den betroffenen Gruppen, der Grundbedürfnisansatz (*needs approach*) gegenüber dem Rechtsansatz (*rights approach*) an Bedeutung gewinnt und Letzteren leicht aus den entsprechenden Strategiedebatten verdrängen kann. Das wäre insbesondere für die Verankerung und Umsetzung eines entwicklungspolitischen Gender-Ansatzes kontraproduktiv.

3. **Papier:** Mit dem Entwurf des ghanaischen Full-PRSP vom September 2001 sind gegenüber den vorherigen Entwürfen enorme Verbesserungen in Bezug auf Aspekte der sozialen Entwicklung und der Geschlechterfrage erreicht worden. Es erfolgen zahlreiche Nennungen, die auf eine Benachteiligung von Frauen in der ghanaischen Gesellschaft verweisen. Entsprechend der zentralen Strategie der Förderung von Wachstum und Markt orientierter Produktion, die das GPRS-Papier für die Überwindung von Armut nennt, steht auch für Frauen in allen Sektoren die "Förderung des Zugangs zum Markt" durch einen verbesserten Zugang zu Kleinkrediten im Vordergrund. Kombiniert mit Bildungsmaßnahmen, soll die besondere Benachteiligung von Frauen abgebaut werden. Diese Kombination ist sinnvoll, gleichwohl kann sie einen ganzheitlichen Politikrahmen, der die Geschlechterfrage integriert, nicht ersetzen.

Neben der quantitativen Erhöhung ist positiv hervorzuheben, dass sich sehr viel mehr Nennungen als in vorherigen Entwürfen auf die Kategorie 'Geschlecht' beziehen. Damit rückt die *Geschlechterungleichheit* stärker in den Vordergrund; z.B. wird sowohl für den Bereich Dezentralisierung als auch zur Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst dringend empfohlen, in der Einstellungspolitik eine relative Geschlechtergleichheit herzustellen. Auch werden strategische Geschlechterinteressen von Frauen sehr viel stärker berücksichtigt. Zur Reduzierung von Armut durch ländliche Entwicklung soll die Politik der Landvergabe überprüft werden, um den Zugang zu Land für Frauen zu verbessern. Zum besseren Schutz verletzlicher Gruppen und zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt werden ebenfalls Verbesserungen im Rechtssystem empfohlen.

Es wäre dennoch verfrüht, von der Verankerung eines *Gender Mainstreaming*-Ansatzes zu sprechen, denn letztendlich bleibt ein Zielgruppenansatz bestehen. Frauen werden weiterhin vorrangig als Empfängerinnen entwicklungspolitischer Maßnahmen einbezogen und nicht als Akteurinnen. Die Begriffe *Empowerment* und "Stimme der Armen", die auf eine aktive politische Mitgestaltung in den gesellschaftlichen Prozessen verweisen, sind

von keiner Bedeutung im GPRS-Papier. Ein *Empowerment* von Frauen wird reduziert auf Partizipation auf lokaler Ebene.

Das größte Manko des PRSP liegt nun nicht mehr darin, dass lediglich auf die praktischen Bedürfnissen von Frauen rekurriert wird, sondern darin, dass weder eine **Analyse** zur Genderfrage statt- oder in das PRSP Eingang gefunden hat, noch **Strategien** zur Überwindung des Problems entwickelt werden. So wird der im ersten Drittel des Entwurfes erläuterte makroökonomische und makropolitische Rahmen nahezu geschlechtsneutral dargestellt. In der Analyse der Armutsdimensionen in Ghana findet sich nur ein einziger Hinweis auf Geschlechterdifferenzen im Bildungsbereich. Keine der Daten, die der Ghana-Zensus zur Verfügung stellt, werden – z.B. für eine Analyse des Zugangs zu Ressourcen (Land oder Zeit) – im GPRS-Papier genutzt.

Damit besteht die Gefahr, dass das ghanaische PRSP erstens einen Defizitansatz verankert, der den geschlechtsspezifisch mangelhaften Zugang zu gesellschaftlichen und natürlichen Ressourcen in den Vordergrund stellt, ohne dessen Ursachen zu benennen. Demgegenüber fehlt ein Ansatz der Transformation, wie er mit problemorientierten Stellungnahmen zur strukturellen Ungleichheit entwickelt werden könnte.

Zweitens werden Frauen, zusammen mit anderen benachteiligten Gruppen, unter das breit gefasste Konzept der 'Verletzlichkeit' gefasst. Dieses Konzept bestimmt weitgehend den Ansatz sozialer Analyse im GPRS-Papier: An die Stelle von (armen) Akteur/inn/en treten "verletzliche Gruppen", die besonderer Schutzmaßnahmen bedürfen. Trotz der unbestrittenen Relevanz des "*Vulnerability*"-Konzepts für ein erweitertes Verständnis von Armut und Armutsbekämpfung, fehlen die auch von Weltbank und OECD/DAC vorgeschlagenen Armutsstrategien der "Befähigung" und des *Empowerments* gänzlich. Neben einer Berücksichtigung dieser Schlüsseldimensionen von Armut wäre eine Armutsbekämpfungsstrategie wünschenswert, die Gender nicht in erster Linie als Addendum herkömmlicher makroökonomischer Politik sieht, sondern als eine soziale, auf allen gesellschaftlichen Ebenen relevante Ungleichheit, die sich ebenso als Frage politischer Demokratisierungsprozesse wie der nach Umverteilung und armenorientiertem Wirtschaftswachstum stellt und entsprechende strategische Erläuterungen spiegelt.

Zusammenfassung der Empfehlungen:

Die abschließenden Empfehlungen richten sich vorrangig an die in PRSP-Prozesse involvierten bilateralen Geber. Sie enthalten Handlungsvorschläge zur Unterstützung einer besseren Verankerung von Genderaspekten in nachfolgenden PRSP-Phasen Ghanas wie anderer Länder.

- Die vorliegenden *Policy*-Papiere der Gebergemeinschaft, vor allem die OECD/DAC-Leitlinien und das PRSP-*Source Book* der Weltbank sollten stärker rezipiert und verbreitet werden; ggf. bieten sich für die Arbeit vor Ort praxisnah aufbereitete Handreichungen der Konzeptpapiere an. Geschlechtersensible Leitlinien, die für die Empfängerländer erstellt

VIII

werden, sollten jedoch auch im eigenen Hause der Geber Berücksichtigung finden. Aus der selbstkritischen Feststellung der Weltbank, dass die PRSP begutachtenden *Joint Staff Assessments* (JSAs) erhebliche Defizite in Bezug auf Genderkriterien enthalten, könnten Konsequenzen gezogen werden, indem den JSAs eine kompetente Fachperson für Gender zur Seite gestellt wird.

- Die Erhebung und Auswertung von disaggregierten Daten im Rahmen einer partizipativen Armutsanalyse sollte unbedingt vor und nach weiteren Phasen des *Policy*-Zyklus (Implementierung, *Monitoring* und Neuformulierung) wiederholt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die erhobenen Daten auch ausgewertet und in die abschließenden Ergebnisse eingehen und nicht "verloren" gehen. Die Daten müssen in eine umfassende Gender-Analyse der Situation in dem jeweiligen Land eingebettet werden.
- Im Sinne einer Maßnahmen übergreifenden Politikkohärenz, die (auch) eine geschlechtergerechte Armutsreduzierung fördern soll, können PRSP-Prozesse nicht getrennt von anderen, parallel stattfindenden Entwicklungsansätzen analysiert und durchgeführt werden. Eine vergleichende Analyse zur Integration von Genderfragen in *Sector Wide Approaches*, *SWAps* hat ergeben, dass Konzeptionalisierung und Implementierung der *SWAps* sehr ähnliche strukturelle Schwächen aufweisen, wie sie bei PRSP festgestellt wurden. Eine Politik der "Kohärenz" und "Abstimmung" der an beiden Ansätzen (PRSP und *SWAps*) beteiligten Geber sollte deshalb insbesondere auf eine mögliche negative Verstärkung oder Doppelung der Schwächen in Bezug auf Genderfragen überprüft werden.
- Die Verankerung der Genderfrage und von Genderprojekten auf eine höhere Ebene des politischen Dialogs und entwicklungspolitischer Programmmaßnahmen ("*Scaling-Up*") ist dringend erforderlich. Auf der Makroebene angesiedelte frauenpolitische Vorhaben sind z.B. **Gender Budget-Initiativen**. Auch hier sollten die Erfahrungen aus anderen afrikanischen Ländern berücksichtigt und ausgewertet werden.

1 Einleitung

Armut und wachsende Ungleichheit gehören zu den Grundproblemen, denen sich die internationale Gemeinschaft im 21. Jahrhundert stellen muss. Die Bekämpfung der extremen Armut, von der seit mehr als 20 Jahren über eine Milliarde Menschen betroffen sind, ist zwingend, sollen globale Risiken vermindert und gewaltvolle Konflikte um den Zugang zu natürlichen wie gesellschaftlichen Ressourcen vermieden werden. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Verflechtung aller Lebensbereiche durch Globalisierung haben die Vereinten Nationen das Ziel formuliert, die extreme Armut bis zum Jahre 2015 zu halbieren.

Die Bundesregierung stellt sich mit dem Armutsaktionsprogramm 2015 ausdrücklich hinter das im September 2000 auf dem Millennium-Gipfel verabschiedete Halbierungsziel. Auch wenn Armutsbekämpfung bereits seit Anfang der 90er Jahre ein vorrangiges Ziel deutscher Entwicklungspolitik ist¹, wird es nunmehr zum "überwältigenden Entwicklungsziel" erklärt und als übergreifende Aufgabe verstanden.

Dabei wird Armut nicht nur quantitativ durch zu geringes Einkommen definiert (die Armutsgrenze liegt bei einem US-Dollar pro Tag), sondern ist durch einen fehlenden Zugang zu Ressourcen, den Entzug von Chancen und mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten am wirtschaftlichen und politischen Leben sowie dem Verlust der Menschenwürde gekennzeichnet. Diesem breiten Armutsbegriff entsprechend, sollen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung die Dimensionen 'soziale Gerechtigkeit', 'wirtschaftliche Leistungsfähigkeit', 'politische Stabilität' und 'ökologische Verträglichkeit' gleichermaßen einbeziehen und eine Beteiligung der Armen an den Vorhaben sowie ihre Teilhabe an den Ergebnissen sichern.²

Um die soziale Entwicklung zu fördern und Armut nachhaltig zu bekämpfen, wird deshalb auch den Querschnittsthemen in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ein höherer Stellenwert zugeschrieben. Neben den Sachthemen 'Konfliktprävention', 'Umwelt' und 'HIV/AIDS', sollen insbesondere die 'Geschlechtergleichheit' und 'Partizipation' der armen Bevölkerung in Maßnahmen und Programmen stärker berücksichtigt werden.

Mit der Unterstützung der erweiterten Schuldeninitiative "HIPC II", in der erstmalig die Entschuldung der hoch verschuldeten Länder an umfassende nationale Strategien zur Armutsbekämpfung (PRSP) gekoppelt wird, soll in der deutschen EZ eine neue Qualität ganzheitlicher entwicklungspolitischer Ansätze gestärkt werden. Inwieweit es dabei auch gelingt, die Querschnittsaufgaben 'Partizipation' und v.a. 'Gleichberechtigung der Geschlechter' (Gender) zu berücksichtigen, soll im vorliegenden Gutachten am Beispiel Ghanas untersucht werden.

1 Im Jahr 2000 wurden über 50 % der Maßnahmen als armutsorientiert ausgewiesen; s. BMZ (2000), S. 27.

2 BMZ (2001), S. 9f.

1.1 Zur Fragestellung der Studie

Die auf dem Kölner Weltwirtschaftsgipfel von 1999 beschlossene, erweiterte Schuldeninitiative HIPC II (*Heavily Indebted Poor Countries*) verfolgt das Ziel, den Schuldenstand der hoch verschuldeten Länder um zwei Drittel zu reduzieren. Um sicherzustellen, dass das Ziel der Entschuldung, die Bekämpfung von extremer Armut, erreicht wird, werden die Politikdimensionen der 'guten Regierungsführung', der externen Rahmenbedingungen und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verknüpft.³ Im Konzept zur Ausarbeitung der nationalen Armutsbekämpfungsstrategiepapiere (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP) stehen deshalb die Kriterien der 'Eigenverantwortung' und 'Partizipation', die so genannte *Country Ownership*, im Vordergrund. Diese ist gegeben, "wenn eine (deutliche) Mehrheit der Bevölkerung sowie ihrer Repräsentanten (demokratisch legitimierte Repräsentanten sowie Interessensgruppenvertreter) an der Entwicklung der Strategie beteiligt waren, sich mit Zielen und Strategieelementen identifizieren und an der Umsetzung und Weiterentwicklung" beteiligt werden.⁴

Im Entstehungsprozess der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien ist also die Partizipation der Zivilgesellschaft von großer Bedeutung. Im institutionalisierten Politikdialog sollen verschiedene gesellschaftliche Akteurinnen und Akteure ihre Interessen und Positionen in einem umfassenden Konsultationsprozess insbesondere während der Entstehungsphase der PRSP einbringen können und damit zu einer erhöhten Akzeptanz und Wirksamkeit der neuen Armutsbekämpfungsprogramme beitragen.

Mit den ersten Fallberichten zum quantitativen und qualitativen Einbezug der Zivilgesellschaft⁵, trat in Bezug auf die Geschlechterfrage eine eklatante Datenlücke zutage. Abgesehen von den in diesen Untersuchungen vereinzelt dokumentierten Klagen frauenpolitischer Organisationen, nur ungenügend an den Konsultationsprozessen beteiligt worden zu sein⁶, gibt es in der internationalen Gebergemeinschaft bislang nur wenige und überwiegend negative Einschätzungen darüber, ob, in welchem Umfang und in welcher Weise Gender-Ansätze in den PRSP-Prozessen berücksichtigt werden. Eine von der Weltbank durchgeführte Querschnittsanalyse von 15 Interim- und vier Full-PRSP hat verdeutlicht, dass die Berücksichtigung von sozialen und ökonomischen Genderfragen in der Mehrzahl der Dokumente nur marginal und vorrangig in den Bereichen 'Bildung' und 'Gesundheit' erläutert werden, während die Sektoren

3 Vgl. Schröder (2001), S. 24.

4 Eberlei (2001b), S. 1.

5 Die in der Erlassjahr-2000-Kampagne engagierten NRO Misereor und EED gaben Gutachten zu den partizipativen Prozessen in Bolivien, Kamerun, Mosambik und Uganda in Auftrag. Das Overseas Development Institute koordinierte acht Länderstudien zum Thema in Afrika; vgl. ODI (2001). Auch die GTZ hat Diskussionspapiere zur Wirksamkeit von Partizipation und zu Möglichkeiten der Institutionalisierung von Partizipation im gesamten PRSP-Zyklus veröffentlicht. Vgl. Meyer et al. (2001) und Eberlei (2001).

6 Vgl. die Kritik ugandischer Frauenorganisationen bei Eberlei (2000), S.14.

Landwirtschaft und Umwelt, Transport, Energie und urbane Entwicklung kaum bis gar nicht unter Gender Aspekten betrachtet werden.

Auch die schwachen Ergebnisse in den zentralen Bereichen eines PRSP, der Armutsanalyse, den politischen Maßnahmen, dem *Monitoring* sowie dem Konsultationsprozess, verdeutlichen, dass bislang eine wichtige Chance umfassender Armutsbekämpfung und sozialer Entwicklung vergeben wurde.⁷

Vor diesem Hintergrund ist es das Ziel der vorliegenden Studie, zu untersuchen

- a) ob bzw. inwiefern Frauen und frauenpolitische Organisationen am Prozess beteiligt wurden (gab es eine gleichberechtigte Partizipation?) und
- b) ob bzw. inwiefern Gender-*Interessen* in PRSP-Prozessen berücksichtigt wurden.

Damit stehen also Fragen nach der Qualität der Beteiligung der gesellschaftlichen Akteurinnen im Vordergrund. Diese sollen anhand des Entstehungsprozesses eines bestimmten PRSP konkretisiert werden:

- Bestanden ausreichend Angebote an bzw. Ressourcen für Frauengruppen/–organisationen, sich am PRSP-Prozess zu beteiligen? Welche Foren der Beteiligung gab es?
- Wurden diese wahrgenommen bzw. von wem wurden Gender-Interessen wahrgenommen?

In einem zweiten Schritt sollen die geschlechtsspezifisch relevanten Inhalte, die in das hier exemplarisch untersuchte ghanaische PRSP eingebracht wurden, genauer betrachtet werden:

- Welcher Art ist der Zusammenhang zwischen Gender und Armut, der hergestellt wird?
- In welchen Sektoren wird Gender diskutiert, unter welchem Vorzeichen, mit welcher Intensität?
- Wird das ungleiche Geschlechterverhältnis als gesellschaftliches Machtverhältnis in Frage gestellt?

Diese Fragen müssen vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Realität gesehen und in den sozialen, ökonomischen und politischen Kontext eingebettet werden. Für eine qualitative Einschätzung der Genderdimension im ghanaischen Armutsstrategiepapier ist ebenfalls die Frage

7 Eine tabellarische Ergebnisübersicht der Querschnittsanalyse wurde in das Gender Kapitel des PRSP-*Source Book* der Weltbank aufgenommen; vgl. Bamberger et al. (2001), S. 7f. Eine ausführliche Version liegt seit August 2001 vor: World Bank (2001c). Zu den Ergebnissen der Weltbank-Analyse vgl. auch Abschnitt 4.

Elaine Zuckerman (2001) zeigt das bislang einzig positive Beispiel für die Möglichkeiten, Genderaspekte in ein PRSP zu integrieren, am Beispiel Ruandas auf.

nach Existenz und Inhalten der Frauenbewegung bzw. der staatlichen, institutionalisierten Frauenpolitik im Land von Bedeutung.

Eine weitere Fragestellung der Studie zielt darauf ab, Ansatzpunkte für eine bessere Berücksichtigung von Genderaspekten herauszuarbeiten und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit zu geben:

- Wie könnte der Prozess partizipativer und Gender-offener gestaltet werden? Welche Ansatzpunkte für *Gender Mainstreaming* bietet der politische Dialog im Land?

1.2 Ausgangsthese und Bewertungskriterien

Den hier gestellten Fragen liegt zum einen die begründete Annahme zugrunde, dass Fragen zur Ungleichheit zwischen den Geschlechtern die bisherige Praxis der PRSP-Prozesse nur wenig beeinflusst haben. Vielmehr spielt "Gender" im politischen Dialog nur eine marginale Rolle. Dort, wo das Thema bislang in den PRSP-Papieren und Armutsbekämpfungsstrategien berücksichtigt wurde, wird die Geschlechterfrage nicht in erster Linie als strukturell verankerte soziale Ungleichheit behandelt, sondern als *Benachteiligung* einer bestimmten *Zielgruppe*. Auf den Zusammenhang von Armutsbekämpfung und notwendigem Empowerment der Betroffenen wird zwar Bezug genommen, ein strategischer Ansatz zur Überwindung eines Machtgefälles wird jedoch nicht entwickelt.

Vor dem Hintergrund internationaler Vereinbarungen und UN-Dokumenten, die die Verbesserung der sozialen, rechtlichen und ökonomischen Situation von Frauen als notwendige Bedingung zur Armutsbekämpfung fordern, aber auch in Anbetracht der konzeptionellen Weiterentwicklung neuerer entwicklungspolitischer Ansätze und Leitlinien zur Armutsbekämpfung und sozialen Entwicklung, kommt es offensichtlich bei der Umsetzung dieser Konzepte in nationale Armutsbekämpfungs- und Länderstrategien zu signifikanten Übertragungsverlusten im Genderansatz.

Wenn Armutsbekämpfungsstrategien jedoch nachhaltig wirksam sein sollen, indem sie soziale Fragen berücksichtigen und nicht allein auf ökonomisch stabilisierende und wachstumsfördernde Konzepte setzen; wenn sie sowohl Ausdruck einer guten Regierungsführung sein sollen, als auch die realen gesellschaftlichen Strukturen der armen Länder widerspiegeln wollen, dann wird die bisherige Berücksichtigung der Geschlechterfrage nur unzureichend diesen Ansprüchen gerecht.

Anstelle des weitreichend verankerten und etablierten internationalen *Empowerment*-Ansatzes, der als Schlüsseldimension zur Armutsbekämpfung gilt⁸, wird in PRSP vorrangig ein Ansatz der Frauenförderung verfolgt: in kaum erläuterten Einzelmaßnahmen zielt die in

8 Vgl. OECD/DAC (2001) sowie The Worldbank (2001a) und Kap. 2.

PRSP verankerte "Genderpolitik" vor allem auf die Bereiche 'Grundbildung für Mädchen' und 'Kleinkredite für Frauen' ab. Auch wenn die Sicherung der Grundbedürfnisse elementarer Bestandteil der Bekämpfung von extremer Armut und die Verringerung der Kluft zwischen den Geschlechtern in der Grundbildung ein zentrales Ziel ist, ist diese Schwerpunktsetzung aus einer Genderperspektive unzureichend. Das den neueren Armutsbekämpfungsstrategien inhärente Potenzial ist in Bezug auf den Genderansatz nicht nur unzureichend ausgeschöpft, sondern birgt sogar die Gefahr eines Rückschrittes, da die Gefahr einer unkritischen Fortsetzung des Frauenförderansatzes besteht.

Anhand des Fallbeispiels 'Ghana' sollen positive Ansatzpunkte wie negative Faktoren herausgestellt werden.

1.3 Fallstudie Gender und PRSP in Ghana

Dem Mangel an primären, empirischen Daten zur Fragestellung "Berücksichtigung von Gender in PRSP" sollte mit einer empirischen Fallstudie entgegnet werden. Neben einer gezielten Auswertung von Literatur und Informationen zum Themenkomplex sowie Fachgesprächen mit Expert/inn/en in Deutschland zu PRSP bzw. Westafrika, bestand ein erheblicher Teil der Vorbereitung in der Auswahl eines geeigneten Landes für die Kurzzeiterhebung.

In Absprache mit dem zuständigen Länderreferat des BMZ und der GTZ wurde eine Fallstudie in Ghana vorbereitet und dort in Abstimmung mit den Prozessen und Terminen vor Ort in der Zeit vom 01. - 19.07.01 in den Orten Accra und Kumasi durchgeführt (s. Anhang).

Folgende Kriterien bestimmten die Auswahl des Landes:

Relevanz: 38 bis 40 hoch verschuldete Entwicklungsländer werden sich in den kommenden Jahren für die Entschuldung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative qualifizieren und Armutsbekämpfungsstrategien erstellen; darunter sind nur sechs nicht-afrikanische Länder.⁹ Fünf Länder haben ein *Full-PRSP* vorgelegt, weitere 35 haben bereits ein *Interim-PRSP* erstellt. Mehr als die Hälfte (24 von 40) gehört zu Subsahara-Afrika; die Auswahl eines HIPC-Landes aus dieser Region lag deshalb nahe. Gleichwohl fällt mit der weiter unten ausgeführten Entscheidung für eine Fallstudie in Ghana die Wahl auf ein besonderes Land, insofern als dass Ghana zunächst keinen Schuldenerlass beantragt hatte. Nach dem Regierungswechsel im Dezember 2000 und einer z.T. auch öffentlich geführten Diskussion zu Beginn des Jahres 2001 wurde diese Entscheidung revidiert und der HIPC-Schuldenerlass beantragt. Einmal entschieden, läuft der Prozess nun jedoch in den gleichen Bahnen wie andernorts.

9 "Für die Entschuldung können sich Länder qualifizieren, die bei der Weltbank Kredite ausschließlich zu den günstigsten Bedingungen (IDA-only-Status) erhalten und die einen Schuldenstand (...) aufweisen, der mehr als 150 % der Exporte oder mehr als 250 % der Staatseinnahmen ausmacht"; aus: Sachstandbericht "Erweiterte HIPC-Initiative", Ref. 401, August (2001), S. 6.

Erfahrung: Für die Vor-Ort-Untersuchung bieten sich in erster Linie Länder an, die nicht erst am Anfang eines PRSP-Prozesses stehen, sondern mindestens das Interim-PRSP abgeschlossen und mit der Erarbeitung des Full-PRSP begonnen haben; so dass sowohl auf Seiten der Regierungs- wie auch auf Seiten der Nichtregierungsorganisationen Erfahrungen zur Einbeziehung genderrelevanter Fragestellungen vorliegen. In Ghana hatte das Finanzministerium der ehemaligen Regierung im Juni 2000 einen ersten PRSP-Entwurf, das sogenannte Interim-PRSP, vorgelegt. Unter der Federführung des Entwicklungsministeriums, der *National Development Planning Commission* (NDPC) und dem dort gebildeten Arbeitsstab entstehen seit März 2001 neue Entwürfe zum Full-PRSP.

Dynamik: Nur dort, wo es relevante zivilgesellschaftliche Akteur/inn/en gibt, die zumindest auf die durchgeführten Konsultationsprozesse im PRSP dynamisch wirken, können der (mangel- oder beispielhafte) Einbezug von Frauenorganisationen und Genderfragen untersucht und Handlungsempfehlungen entwickelt werden. Zwar kann es durchaus in einem Land frauenpolitisch aktive Kräfte geben (z.B. Gender-Expertinnen aus Institutionen), auch ohne dass eine breite Zivilgesellschaft im Land politisch wirksam ist. Die bisherigen Erfahrungen in PRSP-Prozessen zeigen jedoch, dass der Einbezug von Frauenbewegungsorganisationen über die Beteiligung der breiten Zivilgesellschaft in den Prozess führt. Für die Auswahl der Studie wurde deshalb ein für die Konsultationsprozesse "positives" Beispiel zivilgesellschaftlicher Beteiligung gesucht. Da die Entwürfe zum Full-PRSP in Ghana seit Frühjahr 2001 auch immer unter Beteiligung einer zivilgesellschaftlichen Teilöffentlichkeit diskutiert wurden, konnte das Kriterium der Dynamik für Ghana zunächst positiv bestimmt werden.

Mittlerrolle deutscher TZ: Die GTZ engagiert sich in 13 afrikanischen Ländern in Prozessen der Entstehung und Durchführung von PRSP. Eine Untersuchung sollte deshalb dort stattfinden, wo PRSP vor Ort durch die GTZ beraten und unterstützt wird, so dass Kontakte zu Gesprächspartner/innen über das entsprechende Länderbüro hergestellt und Ergebnisse der Studie in den weiteren Umsetzungsprozess berücksichtigt werden können. Das Länderbüro der GTZ ist insbesondere seit dem Regierungswechsel und der Erarbeitung des Full-PRSP beratend im ghanaischen Prozess aktiv und hatte der Entscheidung für eine Fallstudie in Ghana zugestimmt.

2 Armut, Gender und Partizipation:

Querschnittsthemen und neuere Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

Im folgenden Kapitel werden – soweit es der Rahmen eines Gutachtens erlaubt – die relevanten Konzepte und Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit dargestellt, die für die Analyse von PRSP unter einer Genderperspektive von Bedeutung sind. 'Gender', 'Partizipation' und 'Armut' stehen deshalb hier im Vordergrund.

2.1 Von der Frauenförderung zum Gender-Ansatz

Frauenfördermaßnahmen hat es bereits in den 60er und frühen 70er Jahren gegeben. Unter dem konzeptionellen und theoretischen Entwicklungsparadigma der Modernisierung stehend, wurden Frauen als Zielgruppe unter den sozialpolitischen Ansatz der ökonomischen Modernisierung subsumiert und vorrangig mit Wohlfahrtsmaßnahmen bedacht, die an den weiblichen Aufgabenbereich der Reproduktion anknüpften. Mutter-und-Kind-, Ernährungs- und Hauswirtschaftskurse standen im Mittelpunkt der meist karitativen Maßnahmen, die gesellschaftspolitische Macht- und Entscheidungsfragen außen vor ließen.¹⁰

2.1.1 "Integration in die Entwicklung": Zwischen Armutsbekämpfung und Strukturanpassung

Mit der Einberufung der ersten Weltfrauenkonferenz 1975 in Mexiko und der Weltfrauendekade (1975-1985) reagierten die Vereinten Nationen auf laut gewordene Forderungen nach einem Paradigmenwechsel von der Förderung der reproduktiven zur produktiven Rolle von Frauen. In zahlreichen Programmen sowohl staatlicher als auch nicht-staatlicher Träger von Entwicklungspolitik wurden Frauen der 'Dritten Welt' nunmehr zur wichtigen Zielgruppe für Armutsbekämpfung und Grundbedürfnisbefriedigung im Entwicklungsprozess.

Entwicklungspolitisches Ziel war die "Integration von Frauen in die Entwicklung" (*Women in Development*; WID). Als zentrale Strategie galt die Erhöhung ihrer ökonomischen Produktivität durch Integration in den Produktionsbereich, die gleichsam – so die Annahme – eine soziale Statusverbesserung nach sich ziehen sollte. Diese normative Ausrichtung auf rechtliche und soziale Gleichstellung von Frauen steht allerdings nur im Mittelpunkt des von Carolin Moser (1989) als Gleichheitsansatz bezeichneten WID-Typus. Sehr viel stärkere Verbreitung in den internationalen und nationalen Entwicklungsprogrammen fanden die beiden WID-Ansätze: Armutsbekämpfungs- und Effizienzansatz.¹¹

Im *Armutsbekämpfungsansatz* wird die ökonomische Ungleichheit zwischen Frauen und Männern nicht auf politische Ungleichheit und Diskriminierung, sondern auf die besondere

¹⁰ Vgl. Moser (1989).

¹¹ Scharfe Kritik hat der insbesondere von der Weltbank seit den 70er Jahren umgesetzte Effizienzansatz hervorgerufen: Mit ihm gehen die Elemente des Gleichheitsansatzes endgültig verloren und weichen die Forderungen einer Politik der effizienten Nutzung eines bislang untergenutzten Arbeits- und Investitionspotenzials. Frauen wurden vor allem über die Vergabe von Kleinkrediten in den Markt eingebunden. Fortgesetzt werden die unbezahlten reproduktiven Tätigkeiten als ökonomische und soziale Beiträge zur gesellschaftlichen Produktivität ausgeblendet. Die geforderte Statusverbesserung von Frauen wurde als mit der ökonomischen Integration 'automatisch' einhergehender Nebeneffekt in Aussicht gestellt. Die Frau gilt diesem wie dem Humankapitalansatz grundsätzlich als Mängelwesen (fehlender Zugang zu Bildung und Technologie); vgl. u.a. Moser (1989), S. 19ff. Neuere Veröffentlichungen der Weltbank (2001a) zeigen jedoch, dass der bisher dominierende Effizienzansatz nun mit Elementen aus Rechtsansätzen verbunden wird.

Betroffenheit von Frauen durch Armut zurückgeführt. Ziel der Programme von Weltbank, ILO und anderen war die Reduzierung von *Einkommensungleichheit*; Hauptzielgruppe waren Frauen einkommensschwacher Haushalte, "die Ärmsten der Armen".¹² Dazu wurden zahllose marktorientierte, Einkommen schaffende Projekte ins Leben gerufen, die im allgemeinen wieder an die Verantwortung von Frauen für Überlebenssicherung und Reproduktion anknüpften.

Die Kritik an diesen Programmen war vielfältig: zum einen besteht der Gewinn oft nur in einem "Zugewinn", zum anderen entsteht sehr viel Mehrarbeit, ohne dass Frauen mehr soziale oder politische Rechte erhalten oder sich auch nur die familieninterne Hierarchie verändern würde. Mosers zentrale Kritik ist deshalb die, dass Einkommen schaffende Projekte zwar sowohl zu einer verbesserten ökonomischen Situation führen als auch praktische Gender Bedürfnisse befriedigen können. Wenn die bezahlte (Zusatz-)Arbeit jedoch nicht zu einer Vergrößerung der Handlungsspielräume von Frauen führt, bleiben strategische Gender Interessen außen vor und unberücksichtigt.¹³

Ein übereinstimmendes Merkmal aller WID-Ansätze ist, dass sie kein entwicklungspolitisches Ziel an sich darstellen, sondern Instrumente übergeordneter Entwicklungsziele, wie Armutsbekämpfung oder Entwicklung von Humankapital, sind. Die Strukturanpassungsmaßnahmen, die zur Beseitigung der Schuldenkrise insbesondere in Afrika in den 1980er Jahren weitreichende Kürzungen in den Staatshaushalten verordneten, verstärkten eine Politik, deren Ziele Effizienz und Produktivität, bei gleichzeitiger Liberalisierung des Marktes sind.

2.1.2 Der Gender-Ansatz in der Entwicklung

Vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik an den oft nur an Sektorprogramme angehängten "Frauenkomponenten", entwickelte sich zu Beginn der 1990er Jahre der Gender-Ansatz (*Gender and Development, GAD*).¹⁴ War am WID-Ansatz immer wieder kritisiert worden, dass er nicht die gesellschaftlichen Machtstrukturen und die Geschlechterordnungen im Entwicklungsprozess in Frage stellte, die eine gleichberechtigte Partizipation von Frauen verhin-

12 Buvinić in Moser (1989), S. 18.

13 In Anlehnung an Carolin Moser 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; z.B. auf Zugang zu sauberem Wasser oder verbessertem Saatgut. Strategische Geschlechterinteressen hingegen müssen identifiziert und formuliert werden, wenn strukturelle Veränderungen im Geschlechterverhältnis erreicht werden sollen, wie gleiche Handlungsspielräume, Wahlmöglichkeiten und Rechte (Moser [1989], S. 8ff. und GTZ [2000], S. 9).

14 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".

derden, so sollten mit dem Gender-Ansatz nun die strukturellen Ursachen geschlechtsspezifischer Diskriminierung, d.h. das Geschlechterverhältnis als Machtverhältnis in den Vordergrund gerückt werden:

"Der Gender-Ansatz entspricht einem gesellschaftspolitischen und systemischen Entwicklungsverständnis. Er fokussiert die Rollenverhältnisse zwischen Frauen und Männern, die je nach sozialem Status, Alter, Religion und Ethnie variieren und geprägt sind durch die sozio-kulturellen, wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft. Geschlechterrollen sind verknüpft mit unterschiedlichen 'Lebensrealitäten' und Sichtweisen, aus denen sich unterschiedliche Bedürfnisse und Prioritäten von Frauen und Männern ableiten".¹⁵

Wichtige Neuerung ist die Akzentverschiebung von einer "spezifischen Frauenförderung" zu einer Geschlechter differenzierenden Sichtweise, dem "*Gender Mainstreaming*". Um das Ziel einer umfassenden und gleichberechtigten Beteiligung von Frauen an den Gestaltungsprozessen der Entwicklung zu erreichen, ist diese in alle Sektoren und Programme sowie auf allen Ebenen entwicklungspolitischer Interventionen zu integrieren. Mit dem Gender-Ansatz einher geht auch ein Bemühen, Männer in die Geschlechterfrage einzubeziehen und sie für die vorhandenen Disparitäten zu sensibilisieren bzw. ihre gesellschaftlich geprägten Geschlechterrollen zu hinterfragen.

Im internationalen Kontext hat sich der Begriff des *Gender Mainstreamings* mit seiner Verankerung in der Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz von Peking 1995 durchgesetzt. Kritisch wird betrachtet, dass dieser Begriff mit seiner Verbreitung zunehmend an die Idee der "Gleichberechtigung von Männern und Frauen" gebunden wurde, während er von der ursprünglich sehr eng mit ihm verhafteten Grundidee des "Machtgewinns" ("*Empowerment*") für Frauen entkoppelt wurde.

Auch in Bezug auf den Gender-Ansatz wird heutzutage kritisiert, dass er sich auf seinem Marsch durch die entwicklungspolitischen Institutionen zu einem entpolitisierten, technokratischen Instrument der Gleichstellung entwickelt hat, während die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern nicht hinterfragt werden.¹⁶

Der Gender-Ansatz im BMZ

Seit 1997 hat das BMZ den *Gender-Ansatz* in seiner Entwicklungspolitik mit dem Konzept zur Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess als Querschnittsaufgabe verankert. Die obige Kritik am Gender-Ansatz berück-

¹⁵ GTZ (1995), S. 1.

¹⁶ Zur Geschichte und Kritik des Gender Ansatzes vgl. u.a. von Braunmühl (1998); zum Gender Mainstreaming vgl. von Braunmühl (2001).

sichtigend, setzt es sich heutzutage aus zwei wesentlichen Strukturelementen zusammen, die eine positive Veränderung des Geschlechterverhältnisses bewirken sollen:

Der Verankerung einer die Geschlechter differenzierenden Sichtweise – *Gender Mainstreaming* – und der Befähigung zur Macht, *Empowerment*.¹⁷

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

- Grundsätzliches Ziel von EZ muss die Verringerung der Kluft zwischen den Geschlechtern sein. 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.

2.1.3 Gender und Armut

Ausgangspunkt für aktuelle Betrachtungsweisen des Zusammenhangs 'Gender und Armut' ist die im *Human Development Report* 1999 festgehaltene Zahl, dass ca. 70 % der extrem Armen Frauen sind. Aufgrund fehlender geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselter Daten konnte die Zahl bisher nicht bestätigt werden, so dass die Grundlage der Gender-Analysen im Armutsbereich auf der zwar berechtigten, aber ungenauen Einschätzung beruht, dass die Mehrzahl von Frauen und Mädchen von extremer Armut betroffen ist. Zentrale Indikatoren werden aus den Bereichen (Primär-)Bildung (die "Mehrzahl" der 880 Mio. Analphabet/inn/en sind Frauen) und Gesundheit ('Müttersterblichkeitsrate' und 'Zugang zur Schwangerenvorsorge') gebildet.

Neben der aktuellen Kritik an fehlenden Daten, die geschlechtsspezifische Unterscheidungen aufweisen, waren und sind es zwei zentrale Argumentationsfallen in Armutsbekämpfungskonzepten, die bisher im Kreuzfeuer der Kritik feministischer Entwicklungsexpertinnen standen:

Zum einen wird darauf verwiesen, dass die Zuschreibung von Frauen als "verletzliche Gruppe" (*vulnerable group*) eindimensional und überstrapaziert ist. Das Konzept der 'Verletzlichkeit', das für arme Männer und Frauen gilt, ist zwar ein wichtiges Konzept in der Armutsanalyse. Es betont die besondere Anfälligkeit armer Menschen für ökonomische Krisen und ihre fehlende Entscheidungsmacht, die wiederum Potenzial zur nachhaltigen Existenzsicherung ist. Das Konzept der "verletzlichen Gruppen" wird jedoch oftmals mit einer schematischen "Viktimisierung" dieser Gruppen versehen, während Fragen nach ihrer Verfügbarkeit von und Kontrolle über Ressourcen sowie rechtliche Fragen nach Besitz- und Erbrechten in diesem

¹⁷ BMZ (2000) und (2001b).

Zusammenhang nicht ausdrücklich gestellt werden. Darüber hinaus werden die in dieser Kategorie zusammengefassten gesellschaftlichen Gruppen nicht differenziert und ihre soziale Situation nicht im je spezifischen gesellschaftlichen Kontext analysiert. "Frauen und Mädchen" werden in diesem Zusammenhang oft den spezifischen Gruppen (z.B. Straßenkinder, Behinderte) als scheinbar homogene Gruppe hinzugefügt, ohne dass die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den jeweiligen anderen Gruppen explizit berücksichtigt werden.

Eine über diese immanente Betrachtung hinausgehende Kritik verdeutlicht, dass die Etikettierung von Frauen als 'verletzliche Gruppe' dazu führe, dass Frauen im Armutsdiskurs "eher zu viel vertreten sind", während sie in Debatten und Ansätzen um politische und ökonomische Transformation (Globalisierung, Demokratisierung, *Governance*) nicht oder zu wenig berücksichtigt werden.¹⁸

Zum anderen spiegelt der Begriff der "Feminisierung von Armut" eine weitere Verallgemeinerung der Betroffenheit. Zur Kennzeichnung des Phänomens einer mehrheitlichen Betroffenheit von Frauen und Mädchen durch Armut spielte das Schlagwort vor allem seit den Diskussionen um Strukturanpassungsmaßnahmen in den 1980er Jahren und in den Debatten zur Auswirkungen von Globalisierung in den 1990er Jahren eine wichtige Rolle.

Hinter dem Begriff verschwinden jedoch *qualitative* Merkmale der geschlechtsspezifischen Ausprägung von Armut und damit auch nützliches Wissen für die Überwindung des Problems. So sind Frauen tatsächlich häufiger als Männer von Armut betroffen und auch stärker durch Armut gefährdet. Aufgrund ihrer viel geringeren Verfügungs- und Entscheidungsmacht, haben sie – einmal in Armut – deutlich weniger Chancen, sich aus ihrer Verarmung zu befreien. Dies sollte jedoch nicht pauschal dazu führen, dass z.B. die von Frauen geführten Haushalte immer mit einer höheren Armutsrate verbunden und die weiblichen Haushaltsvorstände viktimisiert werden. Stattdessen müssen Armut und Gender in den Zusammenhang von Demokratisierung und Fragen der '*Governance*' gestellt werden, damit sie zu notwendigen Reformen der politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen führen.¹⁹

Theoretische Fortschritte wurden in der letzten Zeit durch neuere politische Leitlinien erreicht, denn nicht nur bei den jeweiligen Ansätzen ("Gender" einerseits und "Armutsbekämpfung" andererseits), sondern vor allem bei der Zusammenschau beider Thematiken zeugen sie von einer konzeptionellen Weiterentwicklung.

Vor allem die OECD/DAC-Leitlinien zur Armutsbekämpfung sind diesbezüglich wegweisend, denn die Problemfelder Armutsbekämpfung, Gleichheit der Geschlechter und ökologische Nachhaltigkeit werden als sich gegenseitig bedingende und beeinflussende Facetten von Entwicklung verstanden. Die Strategie des *Gender Mainstreaming* und die Förderung der

18 Lachenmann (1999), S 82.

19 Vgl. hierzu SIDA (1998), Cagatay (1998) und Baden (1999).

Gleichberechtigung von Frauen werden als *eigenständige* internationale Entwicklungsziele herausgestellt:

"Poverty, gender and environmental concerns are mutually reinforcing, complementary and crosscutting facets of sustainable development".²⁰

Auf der Grundlage einer erweiterten Definition von Armut, die verschiedene Dimensionen sozialer Deprivation umfasst²¹, sind "gute Regierungsführung" und Chancengleichheit wichtige Handlungsfelder für Armutsbekämpfung. Der Gender-Ansatz ist in den OECD/DAC-Leitlinien durch folgende Punkte gekennzeichnet:

- Armut wird nicht als geschlechtsneutrales Phänomen angesehen, denn die qualitativ und quantitativ überdurchschnittliche Betroffenheit von Frauen und Mädchen durch Armut wird herausgestellt, ebenso ihre vitale Rolle bei der Sicherung des Überlebens in armen Haushalten.
- Weder arme Frauen noch Arme allgemein werden nur als "verletzliche Gruppe" bzw. als passive Empfängerinnen von Fördergeldern und Entwicklungshilfe-Maßnahmen charakterisiert. Vielmehr stehen strukturelle Ungleichheiten im Mittelpunkt von Lösungsvorschlägen: *Empowerment* und grundlegende Verbesserungen der gesellschaftlichen Partizipation (Zugang zu Ressourcen) sowie der Mitbestimmungsmöglichkeiten (Kontrolle über Ressourcen) müssen für arme Frauen gesichert werden.
- Die Ungleichheit der Geschlechter berührt alle Dimensionen von Armut, schlägt sich aber v.a. in einer Arbeitsüberlastung und signifikanten Zeitarmut von Frauen nieder – ein Aspekt, der bisher nur selten Beachtung gefunden hat und für eine umfassende Analyse der Geschlechterverhältnisse spricht.

Auch das BMZ knüpft mit seiner Politik an die Leitideen neuerer Politikpapiere der internationalen Gebergemeinschaft an. In der aktuellen, überarbeiteten Fassung des BMZ-Konzeptpapiers wird der Zusammenhang zur Armutsbekämpfung unter Berücksichtigung einer Genderperspektive explizit hergestellt.²²

20 OECD/DAC (2001), S. 14.

21 Die Leitlinien nennen fünf Schlüsseldimensionen einer Armutsdefinition, die in jedem Konzept berücksichtigt und in einen kausalen Zusammenhang gestellt werden sollten: wo diese Schlüsseldimensionen bei der Definition von Armut Defizite an Befähigungen (capabilities) benennen, markieren sie in der Handlungsorientierung zugleich die Schlüsselbereiche, in denen Ansätze zur Überwindung von Armut durch Befähigungen liegen: ökonomische Befähigungen: Einkommen, Konsum, Produktion, Zugang zu Ressourcen; menschliche Befähigungen: Grundbedürfnisse, wie Bildung, Gesundheit, Ernährung; politische Befähigungen: Freiheit, Empowerment, Menschenrechte, Mitbestimmung und Teilhabe; sozio-kulturelle Befähigungen: Status, Menschenwürde, kulturelle Freiheit; sichernde/schützende Befähigungen: Risikominderung, Verletzlichkeit der Armen.

22 "Das Gleichberechtigungskonzept steht in engem Zusammenhang mit den sektorübergreifenden Konzepten zur Armutsbekämpfung und zum Aktionsprogramm 2015 (...). Da die Mehrheit der Armen Frauen sind und

2.2 Partizipation in PRSP-Prozessen

Die bislang vorliegenden Studien zur Partizipation in PRSP zeigen die Vielfältigkeit der Beteiligungsmöglichkeiten im Sinne einer *Konsultation* von zivilgesellschaftlichen Kräften auf. Die z.T. kritischen Auswertungen verweisen jedoch auch auf das Fehlen von Möglichkeiten der *Mitbestimmung* und Einflussnahme durch *Mitgestaltung* des Prozesses. In einer Querschnittsanalyse der GTZ zum Transformationspotenzial von "Partizipation" kommen die Autor/inn/en zu der kritischen Einschätzung, dass Partizipation eine fehlleitende Metapher sei, wenn sie mit Demokratieförderung gleichgesetzt werde. Eine von oben "verordnete" Partizipation kennzeichne lediglich den normativen Anspruch, sei aber an sich kein Sprachrohr der Armen, um Defizite demokratischer Mitbestimmung benachteiligter Gruppen auszugleichen.

Der Hinweis auf die mögliche Überschätzung von PRSP in der aktuellen Debatte als neues, umfassendes *Governance*-Instrument ist durchaus berechtigt; ebenso die Empfehlung, Partizipation als strategische Aufgabe zu verstehen und über einen transparenten öffentlichen Dialog hinaus Instrumente zur Förderung zivilgesellschaftlicher Beteiligung zu entwickeln.²³

Anknüpfend an die mehrfach geäußerte Kritik, dass es an zivilgesellschaftlichen Beteiligungsformen für den Folgeprozess *nach* der Erstellung der Papiere mangle, werden in einer weiteren GTZ-Studie Anknüpfungspunkte zur dauerhaften Verankerung und Institutionalisierung von Partizipation im PRSP-Prozess erörtert.²⁴

Dieser ist zyklisch und umfasst idealiter die Phasen der 'Implementierung', des 'Monitoring', der 'Evaluierung' und '*Policy-Reform*' sowie der 'Neuformulierung' von PRSP, die alle drei Jahre wiederholt werden sollen. Die Vorgabe zur Durchsetzung einer armutsorientierten und partizipativen Entwicklung, nicht nur auf der Projekt- sondern nun auch auf der politischen Makroebene ist ein neues Moment in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Damit werde, so der Autor der Studie, auch das Konzept von Partizipation als *eigenständiges Entwicklungsziel* gestärkt – gegenüber dem verkürzten Verständnis von Partizipation als *Instrument* zur Sicherung und Verbesserung von Effizienz.

Im Partizipationskonzept des BMZ von 1999 ist die "partizipative Gestaltung von Entwicklung" bereits als eigenständiges Ziel und als wichtiger Bestandteil von *Good Governance* angelegt. Mit der stärkeren Betonung von Partizipation als Zielgruppen übergreifender Beteili-

die Ursachen ihrer Armut insbesondere in ihrer geschlechtsspezifischen Benachteiligung liegen, ist die Beachtung der Geschlechterrollen eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche und nachhaltige Armutsbekämpfung" (BMZ 2001b, S. 6f.). Demgegenüber stellt auch das Armutsaktionsprogramm Anknüpfungspunkte zu den Querschnittsthemen Partizipation und Gender her: mit dem Plädoyer einerseits "für die Stärkung der Verhandlungsmacht armer Frauen und Männer" und der Förderung der "Gleichberechtigung der Geschlechter als Schlüsselfaktor zur Verminderung der weltweiten Armut" andererseits werden reformerisch-strukturelle Maßnahmen der Entwicklungspolitik zur Minderung globaler sozialer Ungleichheiten unterstrichen; vgl. BMZ (2001a), S. 33f.

23 Meyer et al. (2001), S. 30f.

24 Eberlei (2001a), S. 3f.

gungsprozess im zyklischen PRSP-Prozess jedoch, werden nun auch die Chancen verbessert, das Entwicklungsziel Partizipation umzusetzen und nachhaltig zu sichern.²⁵

Partizipation und Gender

Zu dem in der Literatur oft kritisierten Auseinanderklaffen von hohen Ansprüchen partizipatorischer Ansätze und deren mangelhafter Umsetzung gehört insbesondere die Lücke zwischen einer proklamierten "sozialen Einschließlichkeit", die alle Menschen in die Gestaltung von Entwicklung involvieren will, gegenüber einer Realität, die sowohl Frauen als Zielgruppe als auch ihren geschlechtsspezifisch geprägten Lebensbedingungen überraschend wenig Aufmerksamkeit schenkt:

"Participation is only inclusive of gendered views if those who drive the process want it to be, or if those involved demand it to be. Gender-sensitive and participatory techniques can help their intentions into practice".²⁶

Obwohl beide Ansätze – 'Partizipative Entwicklung' einerseits und der Gender-Ansatz in der Entwicklungspolitik andererseits – von ihren Wurzeln her auf eine soziale Transformation abzielen und gegebene gesellschaftliche Machtverhältnisse in Frage stellen, sind konzeptionelle Zusammenführungen beider Ansätze eher selten. Darüber hinaus schrumpfen strukturelle Genderansätze auf der Umsetzungsebene partizipativer Initiativen, in kommunalen Projekten und Programmen, oft zu eindimensionalen Schemata zusammen. Hier werden – so die Kritik internationaler Expertinnen – vorrangig praktische Belange von Frauen, wie reproduktive Gesundheit und Ernährung, herausgefiltert, während weder die Machtverhältnisse zwischen den Geschlechtern noch die Gemeinde als kooperativer sozialer Zusammenhang hinterfragt werden.²⁷

Viele der mittlerweile entstandenen Vorschläge zur geschlechtsspezifischen Herangehensweise an partizipative Entwicklungsmethoden wurden zwar zunächst für die Mesoebene entwicklungspolitischer Maßnahmen, d.h. für Projekte und Programme in Gemeinden und Basisorganisationen entwickelt. Doch lassen sich ihre Methoden auch auf eine nationale Ebene politischer Organisation übertragen und auf der Makroebene anwenden, z.B. im PRSP.²⁸

25 Eberlei (2001a) schlägt zehn Kriterien einer idealen institutionalisierten Partizipation vor: Partizipation sollte nachhaltig, strukturell verankert, thematisch eingebettet, politisch relevant, breit angelegt und inklusiv, dezentral, qualifiziert, repräsentativ, Konfliktbewusst sowie rechtsstaatlich abgesichert sein (ebd., S. 12 ff.). Hinweise auf die Berücksichtigung von hierarchischen Geschlechterverhältnissen als auch auf die notwendige Beteiligung von Frauenorganisationen sind in der Studie enthalten.

26 Guijit (2001), S.4.

27 Vgl. u.a. Guijit (2001) und Cornwall (2000).

28 Vgl. Mc Gee/Norton (2000), auch Bell (2001).

In ihren Handbüchern zu PRSP und zu Partizipation plädiert die Weltbank für die Integration einer Genderanalyse in Armutsstrategien: So sollte sichergestellt sein, dass Gender in den vier Dimensionen von Armut – Möglichkeiten, Fähigkeiten, Sicherheit und *Empowerment* – verankert ist, denn nur so kann ein erweiterter Armutsbegriff erreicht werden. Für jede dieser vier Dimensionen sollten Armutserfahrungen nach Geschlecht aufgeschlüsselt und entsprechend dokumentiert werden. Eine Analyse der Daten unter Gender-Aspekten ("*Gender Analyse*") sollte anschließend in die nationale Armutsanalyse integriert werden.²⁹

Neben der Integration eines Gender-Ansatzes in den nationalen Politikrahmen eines PRSP gelten deshalb auch vor allem die nach Geschlecht aufgeschlüsselten Erfahrungen von Armut sowie **partizipative**, Gender-Interessen adressierende **Armutsdiagnosen** als zentrale Instrumente sowohl zur Vorbereitung von Armutsbekämpfungsstrategien als auch bei deren Monitoring im Umsetzungsprozess.

Doch haben kritische Betrachtungen zur Integration von Gender in die partizipativen Armutsanalysen (*Participatory Poverty Assessments*, PPA) gezeigt, dass die mit Hilfe von PPA geschlechtsspezifisch *erhobenen* Daten nicht entsprechend ausgewertet oder zu einer **Analyse der Machtverhältnisse** zwischen den Geschlechtern führen. Das Transformationsziel von 'partizipativer Entwicklung' vor Augen, betonen Kritiker/innen, dass sich die Situation von armen Frauen nicht allein dadurch ändere, dass "Frauen nach ihren Bedürfnissen und Interessen gefragt werden".³⁰ Auch die Einteilung von Gemeinden in nach Geschlechtern getrennten Gruppen ist weder auf lokaler noch auf nationaler Ebene eine Garantie dafür, dass auch die sozialen *Strukturen* in Frage gestellt werden.

Der Hauptkritikpunkt in der einschlägigen Literatur richtet sich jedoch gegen die Verwässerung und zunehmende Marginalisierung von Genderfragen im Entwicklungsprozess von PPAs. Aus einer Untersuchung von sechs Armutsanalysen der Weltbank geht hervor, dass genderrelevante Ergebnisse zum Zeitpunkt der Erstellung von Handlungsempfehlungen und politischen Leitlinien nahezu vollständig verschwunden waren:

"At every stage, from the field to the final report, (...) gender issues slipped off the policy agenda. The rich seam of policy-relevant information in field reports was not effectively used in syntheses: gender issues barely made any appearance in policy recommendations".³¹

29 Vgl. Bamberger, Blackden, Taddese: "Gender Issues in Participation", in: The World Bank Participation Sourcebook, The World Bank Group. www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba209.htm und Bamberger et al. (2001), S.17ff. Vgl. auch die Empfehlungen zu einem genderorientierten PPA in Anlehnung an Bell (2001) im Anhang.

30 Cornwall (2000), S. 25.

31 Cornwall (2000), S. 26. Zur Untersuchung der PPAs der Weltbank vgl. Whitehead und Lockwood (1998).

Bei der Übertragung der Daten in nationale politische Konzepte bzw. in zu erarbeitende Armutsbekämpfungsstrategien kommen darüber hinaus noch institutionelle Hürden, mangelnde Offenheit und das Fehlen politischen Willens hinzu, die eine Verankerung von Genderfragen verhindern.

Im Vorfeld der Entstehung einer nationalen Armutsbekämpfungsstrategie in Ghana sind ebenfalls partizipative Armutsanalysen durchgeführt worden. Die Bemühungen, eine Gender Perspektive in diese zu integrieren, werden im nächsten Abschnitt untersucht.

3 Der PRSP-Prozess in Ghana

Im folgenden Kapitel wird der PRSP-Prozess erläutert. Nach einer Einführung und chronologischen Übersicht zur Entstehung des nationalen Armutsbekämpfungsstrategiepapiers (3.1) folgt eine Analyse zur qualitativen und quantitativen Armutsanalyse im ghanaischen PRSP (3.2).

Es schließt sich eine Analyse des Partizipationsprozesses zivilgesellschaftlicher Kräfte an (3.3). Dabei stehen in einem weiteren Abschnitt die Frauenorganisationen, ihre politischen Ansätze sowie ihr Verhältnis zum Staat im Vordergrund (3.4).

3.1 Ghanas PRSP-Prozess im Überblick

- Das Finanzministerium der alten Regierung legt im Juni 2000 ein Interim-PRSP vor.
- Unter der Federführung des in der nationalen Entwicklungs- und Planungskommission (NDPC) gebildeten Arbeitsstabes entsteht unter der neuen Regierung bis Juli 2001 ein erster Entwurf des Full-PRSP. Dieser wurde unter Beteiligung der Zivilgesellschaft in verschiedenen, meist sehr großen, Konsultationsworkshops diskutiert.
- Ende September 2001 entsteht ein dritter, weitaus umfangreicherer Entwurf. Weitere Nachbesserungen, auch aufgrund der Kritik zivilgesellschaftlicher, auch frauenpolitischer Kräfte, haben Eingang gefunden.

Die Ghanaische Strategie der Armutsbekämpfung 2002 – 2004 (*Ghana Poverty Reduction Strategy; GPRS*) wird von der NDPC gesteuert. Auf der Basis des seit den frühen 90er Jahren existenten *Comprehensive Policy Frameworks* hat der Arbeitsstab zu Beginn des Konsultationsprozesses, Mitte 2000, fünf zentrale Arbeitsgruppen (*Core Teams*) ins Leben gerufen. Deren Aufgabe war es, zu einem Schwerpunktthema eine Armutsanalyse mit daraus abgeleiteten Empfehlungen zu formulieren. Vertreter/innen der Regierung, Ministerien und Verwaltung, der Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft sowie der Gebergemeinschaft waren eingeladen, an den fünf Bereichen 'Makroökonomie', 'Produktion und Beschäftigung', Menschliche Entwicklung

und Grunddienste', 'Verletzlichkeit und Ausschluss' sowie 'Governance' mitzuarbeiten. Aus den seit Ende 2000 vorliegenden Berichten sind grundlegende Aussagen in das aktuelle GPRS-Papier eingegangen.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die Ghana mit dem ohne zivilgesellschaftliche Beteiligung erarbeiteten PRSP-Vorläufer, der "Vision 2020", gemacht hat, wird nun die Notwendigkeit eines breiten Einbezugs verschiedener Akteure, insbesondere der Armen selbst, herausgestellt und zu einer "Schlüsselkomponente" der *Ghana Poverty Reduction Strategy* erklärt.³²

3.2 Zur Armutsanalyse im GPRS-Papier

3.2.1 Die partizipative Armutserhebung von GTZ und NDPC

In einem ersten Schritt partizipativer Konsultationen der Zivilgesellschaft wurden in 2000 auf lokaler Ebene in acht Distrikten, aus vier von zehn Verwaltungsregionen Ghanas, Workshops und Dialogforen durchgeführt.³³ Das GTZ-Länderbüro unterstützte die qualitativen Erhebungen (Gruppendiskussionen, teilstrukturierte Interviews, teilnehmende Beobachtung) finanziell, personell und konzeptionell.

Um sicherzustellen, dass auch tatsächlich *alle* "Stimmen und Belange der Armen in allem, was getan wird, gehört werden" schlug die GTZ vor, für die Durchführung der Auswertungsworkshops in den Dörfern und Gemeinden nach Geschlecht und Alter getrennte Gruppen einzurichten (so genannte *focus groups*: Männer, Frauen, Jugendliche).³⁴

Vom Arbeitsstab der NDPC wird diese Maßnahme im Nachhinein als bereichernde Vorgehensweise bewertet; auch wenn selbstkritisch eingeräumt wird, dass die Aufteilung in Gruppen durchaus früher, *vor* den Befragungen und nicht erst während der Auswertung hätte stattfinden sollen.

Der Abschlussbericht der regionalen Armutserhebungen enthält vorrangig in den ersten Abschnitten zur 'Armutdefinition', den 'Armutursachen' und 'Bewältigungsstrategien' geschlechtsspezifisch zugeordnete Aussagen:

Armutdefinition: *"While the youth and the men defined poverty as low income and the absence of money for investment in their farming and other economic activities, the women in*

32 "Based on the lesson learnt during the implementation of some of the poverty reduction programmes the need to widely consult stakeholders especially the poor themselves in packaging and revising the strategy became apparent. A key component of the Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS) is the participation of civil society, the private and public sectors", in: GTZ/NDPC (2000), S. 2.

33 Upper West, Brong-Ahafo, Central and Volta Regions; vgl. GTZ/NDPC (2000).

34 Ebd., S. 2f.

all the regions also saw poverty more in the context of the plight of their families, especially the children" (ebd., S. 5).

Armutsursachen: *"...the responses of the dialogue partners, especially women, indicate a rising belief that large family sizes affect income levels and standard of living adversely" (ebd., S. 10).*

Armutsbewältigung: *"While the women in the Upper West Region extract shea butter, brew pito (a local beer) and prepare bean cakes for sale, their men work for richer farmers as labourers, to earn extra income".* Es folgen weitere Beispiele regionaler und geschlechtsspezifischer Einkommensaktivitäten, um die Armut des Haushaltes zu mildern (ebd., S. 12).

Allerdings bleibt diese Sichtweise, die einen wichtigen Einblick in ökonomische wie soziale Strukturen der ruralen Gesellschaft Ghanas gewährt, nicht durchgängig erhalten. In den nach Regionen aufgeteilten tabellarischen Zusammenfassungen der Antworten fehlt eine geschlechtsspezifische Aufschlüsselung gänzlich. Auch die für Maßnahmen der Armutsbekämpfung sehr wichtigen *"suggestions for addressing poverty"* werden allein nach Regionen, nicht nach Geschlechtern oder anderen sozialen Unterscheidungsmerkmalen der "Dialogpartner" unterteilt (S. 16ff.). Hier hätte jedoch eine gendersensible Übersetzung der unterschiedlichen Problemlagen in geschlechtsspezifische Bedürfnisse und Interessen – z.B. bei Fragen nach finanzieller Unterstützung³⁵, Bildung und Ausbildung, Zugang zu Basisgesundheitsdiensten und Mitbestimmung – eine wichtige Grundlage für das ghanaische PRSP bilden können.

Dennoch stellt die partizipative Erhebung den Zusammenhang von Gender und Armut (ebenso wie Jugend und Armut) als eine Schlüsselfrage für Armutsreduzierung in Ghana heraus:

"It was realised from the consultations that women and the youth suffer most or are more vulnerable to poverty. (...) It is pertinent that poverty reduction programmes should empower women and the youth especially because of the additional responsibility women play in taking care of the family" (ebd., S. 24).

Nach Geschlecht disaggregierte Daten sind von grundlegender Bedeutung für die Entwicklung eines (auch) gendersensiblen PRSP. Sie sprechen jedoch niemals für sich, sondern müssen vor dem Hintergrund sozio-ökonomischer und kultureller Strukturen eines Landes explizit erörtert und in ebenfalls Geschlechter differenzierende Strategien und Maßnahmen überführt werden. Partizipative Erhebungen wie PPAs und deren genderrelevante Ergebnisse sollten – eingebunden in den *Policy-Zyklus* von PRSP – ebenfalls fortlaufend und in allen Phasen, Erhebung, Auswertung, *Policy-Formulierung*, Implementierung, Monitoring, berücksichtigt und ggf. aktualisiert werden.

35 Allerdings wird an anderer Stelle darauf verwiesen, dass Frauen überwiegend im informellen Sektor arbeiten und daher ein informelles, flexibleres Banken- und Kreditsystem bevorzugen.

Die Berücksichtigung von Genderfragen in der partizipativen Armutsanalyse Ghanas hat zwar Gender sensible Daten bereitgestellt und damit zu einer breiten Definition von Armut geführt, doch letztendlich hat sich ihre Spur von der Erhebung im Vorfeld bis zur Verankerung einer politischen Strategie der Armutsbekämpfung verloren.³⁶

3.2.2 Die quantitative Datenbasis: Der 'Ghana Living Standard Survey'

Partizipatorische Ansätze und qualitative Erhebungsmethoden stellen einen innovativen, aber nur ergänzenden Teil der Daten für das GPRS-Papier. Die wichtigste Datensammlung, die in der Armutsstrategie Niederschlag gefunden hat, enthält der im Oktober 2000 erschienene vierte *Ghana Living Standard Survey* (GLSS 4). Anders als die qualitativen Armutsanalysen wird in den Statistiken des GLSS 4 nicht durchgängig nach Regionen unterschieden, dafür jedoch listet ein erheblicher Teil der Tabellen nach Alter und Geschlecht unterschiedene Daten auf.³⁷

Die im Anhang befindlichen Tabellen enthalten Aufstellungen von geschlechtsspezifisch disaggregierten *Zeitbudgets*, die die hohe Belastung von Frauen durch reproduktive und informelle Arbeit verdeutlichen. Dies entspricht einer Forderung, die nicht nur wiederholt in der internationalen Frauenbewegung formuliert wurde, sondern nun auch in neueren Politikpapieren der Gebergemeinschaft zu finden ist. Die Berücksichtigung dieser geschlechtsspezifischen Zeitarmut (*time poverty*), unter der Frauen wesentlich stärker als Männer leiden, ist ein wichtiges Charakteristikum eines erweiterten Armutsbegriffes, für den im aktuellen ghanaischen Zensus eine gute Grundlage gegeben ist. Allerdings wurde auch diese reichhaltige Datenbasis nicht in das vorläufige GPRS-Papier übertragen.

Eine zentrale Kritik aus Genderperspektive an Statistiken lautete immer wieder, dass der Haushalt als Grundeinheit einer Erhebung ungeeignet ist. Haushaltsinterne Ungleichheiten und Hierarchien – zwischen Jung und Alt, Frauen und Männern – und eine ungleiche Verteilung von Aufwand und Ertrag der im Haushalt erwirtschafteten Ressourcen werden nicht adäquat wiedergegeben. Sally Baden und andere haben dies am dritten ghanaischen Zensus (GLSS 3) kritisiert:

*"The main limitation of the GLSS in terms of gender analysis is that it uses household level data and fails to disaggregate by gender **within** the households. Qualitative studies of poverty have found that women's and men's perceptions of well being were individually, not household based,*

36 Vgl. auch die "Good Practice"-Erfahrung im Anhang.

37 'Demografie', 'Bildung', 'Gesundheit', 'Arbeit und Beschäftigung' sowie 'Migration' lassen Rückschlüsse auf die Verweildauer von Mädchen in der Schule zu (85,6 % Mädchen vs. 95,0 % Jungen in Accra) und z.B. auf den Anteil männlicher gegenüber weiblichen Händler/innen und Verkäufer/innen auf dem Land (4,6 % Männer vs. 17,6 % Frauen).

confirming that income streams and other sources of livelihood are highly segregated by gender".³⁸

Nun wurde diese Kritik offensichtlich durch vielfache Disaggregation der Daten im GLSS 4 aufgegriffen. Dennoch bleibt der Haushalt die Grundeinheit der Erhebung, und in zentralen Bereichen wie Haushaltseinkommen, -ausgaben und Verfügung über Ressourcen wie Kredite werden die bekannten Geschlechtsunterschiede nicht belegt.

Auch im Bereich landwirtschaftlicher Produktion wird der Haushalt als Einheit erhoben, was z.B. in Bezug auf Anbau und Ernte saisonaler Früchte (insbesondere *cash crops*) sicherlich die zeitweise überproportional hohe Einbindung von Männern verdeckt. Bemerkenswert ist allerdings, dass der hervorstechend hohe Anteil von Frauen in der häuslichen Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte (90 % bzw. 4/5) gesondert belegt wird. Skepsis ist gegenüber dem ebenfalls explizit aufgeführten Anteil von Frauen an landwirtschaftlichen Aktivitäten angebracht: Das Ergebnis von 43 % im Landesdurchschnitt beruht zum einen auf starken regionalen Unterschieden; zum anderen werden Farm- und Viehwirtschaft zusammen erhoben. Inwieweit hier Selbst- oder Fremdeinschätzung der Haushaltsmitglieder oder kulturelle Definitionen hineinspielen, nach denen Frauen grundsätzlich als "Hausfrauen" und erst in zweiter Linie als Bäuerinnen gelten, ist unklar. Diese Unklarheit hat in jedem Fall dazu geführt, dass eine deutliche Korrelation zwischen der im GLSS 4 herausgestellten besonderen Armut der Kleinbauern und dem offenbar hohen Anteil von Frauen – unter den Kleinbauern und den Armen – im GPRS-Papier nicht hergestellt oder erwähnt wird. Darüber hinaus fehlen im GLSS 4 Angaben zu HIV/AIDS und familiärer Gewalt gänzlich.

Vertreter/innen zivilgesellschaftlicher Organisationen bemängelten an der qualitativen Armutsanalyse, dass sie keine gesellschaftlichen Machtverhältnisse, keine Altersdiskriminierung, Geschlechterungleichheit oder ethnischen Diskriminierungen widerspiegele. Diese Kritik trifft ebenfalls auf das quantitative Material zu:

Wo das Herstellen von Zusammenhängen - z.B. der Verbleib von Frauen in Gewaltverhältnissen aufgrund finanzieller Abhängigkeit – bereits für qualitativ-partizipative Erhebungen eine Herausforderung ist, können diese erst recht nicht mit Statistiken dargestellt werden. Eine Wissenschaftlerin der Universität Leon aus Accra weist z.B. im Bereich "Bildung" auf drei Problemfelder hin: 1. Verweildauer in der Schule, 2. Ergebnisse bzw. Abschlüsse, 3. Inhalte und Qualität der Bildung. Während sich Punkt eins und zwei statistisch wiedergeben lassen, fällt der dritte Aspekt ungleicher Bildungschancen meistens unter den Tisch.

Die Koordinatorin für "Familie und Genderfragen" vom *Christian Council of Ghana* beleuchtet zudem den eher versteckten Zusammenhang der HIV/AIDS-Ansteckung und Einkommensarmut: Die eigene Verfügungs- und Rechtlosigkeit führt zur ökonomischen Abhängigkeit vom Einkommen und Besitz des Partners, was wiederum riskanten Entscheidungen in der

38 Baden et al. (1994), S. 5.

partnerschaftlichen Beziehung Vorschub leisten kann ("ungeschützte Sexualität gegen Unterhalt").

Das GPRS-Papier spiegelt solche Zusammenhänge nicht. Problematisch ist vor allem die Tatsache, dass es – außer den stereotypen Referenzpunkten auf eine niedrigere Einschulungsrate von Mädchen und einer hohen Müttersterblichkeit – nahezu keine aufgeschlüsselten Daten enthält.³⁹

3.3 Der PRSP-Prozess zwischen 'Ownership' und 'Donorship'

Mit der Entscheidung Ghanas im März 2001, nun doch an der HIPC-Initiative teilzunehmen und Schuldenerlass zu beantragen, wurde auch die Gebergemeinschaft eingeladen, an der Entstehung des GPRS-Papiers, d.h. in den Arbeitsgruppen und an den Abstimmungsworkshops mitzuwirken. Diese müssten – wie die Leiterin des Arbeitsstabs betont - bei einer ernst gemeinten Eigenverantwortlichkeit der Länder "von vornherein mit an den Verhandlungstisch", um den Aufbau von *Governance* zu stärken. Die Geber haben jedoch "im ganzen Prozedere in der hinteren Reihe gesessen und den Prozess keineswegs dominiert." Auch wenn demgegenüber der Vertreter des Finanzministeriums den GPRS-Prozess in seiner Gesamtheit als Antwort auf die Anforderungen der Geber ansieht ("*We have to meet the donor community*"), wird die Beteiligung aller Ministerien am Prozess als Fortschritt gegenüber einer alleinigen Federführung des Finanzministeriums gesehen. Tatsächlich ist der Einbezug aller Ministerien in Ghana ein wichtiger Schritt zur Weiterentwicklung und Kohärenz von Sektorreformpolitiken und auch der Institutionalisierung von Partizipation förderlich.⁴⁰

In der Selbsteinschätzung des Arbeitsstabes und verschiedener Ministerien ist der ghanaische PRSP-Prozess von Eigenständigkeit gekennzeichnet. Auch die GTZ sieht die Armutsstrategie weitgehend in ghanaischer Hand. Wenngleich die Qualität des Papiers auch unter der vielfach von Gebern angebotenen, aber nicht genutzten Beratung für die Strategieentwicklung, den Umsetzungsprozess und das Monitoring leiden kann.

Gegenwind bekommen die überwiegend positiven Einschätzungen von den politischen Nicht-regierungsorganisationen aus der Zivilgesellschaft.⁴¹ Die führenden Mitarbeiter von *Third*

39 Eine Ausnahme stellt der Hinweis auf fehlende Infrastruktur und Mangel an Zufahrtsstraßen dar, so dass in und um die nicht angebundenen Dörfer und Gemeinden herum 90 % aller Waren und Produkte von Frauen und Kindern auf dem Kopf transportiert werden.

40 Vgl. Eberlei (2001a), S. 27f.

41 Ich stimme mit der im Zusammenhang von PRSP vielfach geäußerten Kritik an der diffusen, unpräzisen Verwendung des Begriffes 'Zivilgesellschaft' überein. Als kleinster gemeinsamer Nenner kann ein Konzept von Zivilgesellschaft angesehen werden, das sie als eine jenseits von Markt und Staat befindliche Handlungssphäre sieht, "in der eine Vielzahl pluraler (auch konkurrierender) Organisationen und Assoziationen ihre spezifischen Angelegenheiten autonom organisieren und Interessen artikulieren" (Klein [1997], S. 312). Ideengeschichtlich auf Gramsci zurückgehend, ist das Konzept eng mit demokratischen Transformations-

World Network (TWN) und *ISODEC*, die ebenfalls in dem NRO-Zusammenschluss *CIVISOC* vertreten sind, widersprechen dieser Charakterisierung von Ownership im GPRS:

Das Prinzip sei bereits durch Widersprüchlichkeit gekennzeichnet, da es als Geberbedingung eingeführt wurde ("*ownership as conditionality*"). In Frage gestellt wird auch, ob Armutsbekämpfung das Schlüsselmotiv der GPRS-Initiative sei, da die Revision der Entscheidung unter der neuen Regierung und Präsident Kufuor keine freie gewesen sei; vielmehr musste Ghana abwägen, ob es ggf. auf den wichtigen Geber Japan verzichte, der allen HIPC-Unterzeichnern die Berechtigung auf neue Kredite absprach; oder ob das Land, das zu ca. 75% bei der Weltbank und dem IWF verschuldet ist, seinen Zugang zu IDA-Krediten auf das Spiel setzen wollte.

Ökonomisch gesprochen ist nach Auffassung der beiden Leiter von TWN und ISODEC weiterhin unklar, welchen Stellenwert das GPRS-Papier gegenüber den zur Zeit durchgeführten Budget-Reformen und dem in Überarbeitung befindlichen MTEF (*Medium Term Expenditure Framework*) einnimmt. Auch wenn der Arbeitsstab an beiden Plänen mitarbeite, stehe zu befürchten – so die Kritiker – dass keine Kohärenz zwischen dem MTEF und dem PRSP beiden hergestellt werde, da ein dem Finanzplan untergeordnetes GPRS-Papier sich nicht unterstützend auf Ziele der Armutsbekämpfung auswirke.⁴² Zudem habe der IWF mit der Unterzeichnung des *Poverty Reduction Growth Facility* (PRGF) Anfang Juli 2001 eine harte Sparpolitik verabschiedet, mit der er jede Armutsbekämpfungsabsicht als Lippenbekenntnis entlarve: dort sei keine Rede mehr von Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung der Armen – "*not even the welfare thing*" (Abugre, mündlich).

Eine makroökonomische Vorrangigkeit zeige sich insbesondere im Paradigma des Strategiepapiers selbst. Es werde deutlich, dass die Ghana mit der Gebergemeinschaft "an einem neoklassischen Strang zöge". Der Glauben an Wachstum und die Chimäre vom *Trickle-down*-Effekt seien offensichtlich und wesentlich auf die Einflussnahme des IWF zurückzuführen.

Einigkeit herrscht bei Kritiker/inne/n aus der Zivilgesellschaft dahin gehend, dass das Land eine makroökonomische Stabilisierung braucht. Die Inflationsrate und das Zinsniveau sind zu hoch, der Cedi zu schwach und das Wachstum des BIP mit 3,7 % in 2000 viel zu gering. Doch vor einer umfassenden Privatisierung und erneuten Strukturanpassungsmaßnahmen, wie sie von IWF und Weltbank mit der Forderung nach Anhebung der Preise für Benzin, Gas, Wasser und Dienstleistungen auf ein kostendeckendes Niveau anvisiert werden, wird gewarnt.

prozessen von autoritären Regimen verbunden. Demokratietheoretisch wird es in einem "Spannungsfeld von liberaler und republikanischer Tradition des politischen Denkens" angesiedelt (ebd., S 333). Die Verortung der Zivilgesellschaft als "gesellschaftliche Utopie der Öffentlichkeit" knüpft an das Habermas'sche Verständnis einer aus "lebensweltlichen Erfahrungszusammenhängen entstandenen gesellschaftlichen Infrastruktur für autonome Öffentlichkeiten [an], die auf Prozesse der Meinungs- und Willensbildung in repräsentativen Demokratien einwirken" (Habermas, zitiert in Klein [1997], S. 333f.). In diesem handlungsorientierten, dynamischen Sinne wird hier Zivilgesellschaft verstanden.

42 Vgl. hierzu ausführlich die Studie von Abugre und Killick (2001).

Vor dem Hintergrund, dass sich trotz der Programme zur Milderung von Auswirkungen durch Strukturanpassungsprogramme (PAMSCAD) die sozialen Indikatoren, insbesondere der Zugang zu Grundbildung und Gesundheit, in den vergangenen Jahren enorm verschlechtert haben, bedeutet der Einbezug des IWF und seiner Politik in das PRSP einen "Tanz mit dem Teufel", wie der Leiter des Third World Network konstatiert. Die Forderung nach Einblick in die Budget-Gestaltung durch zivilgesellschaftliche Kräfte wie ISODEC und dem *Center for Budget Advocacy*, werden von der Planungskommission in der NDPC als 'absurd' zurückgewiesen – nicht zuletzt, weil sie selbst zu diesen harten Fakten keinen Zugang habe.

3.4 "Mühe allein genügt nicht": Die Kritik der Zivilgesellschaft am Konsultationsprozess

Ein zentraler Bestandteil partizipativer Konsultationsprozesse und zweiter Schritt hin zu einer breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft im PRSP-Prozess in Ghana sind Abstimmungsforen, so genannte "*Harmonization Workshops*". Diese haben mehrfach, in unterschiedlicher Größe und thematischer Schwerpunktsetzung, in der Hauptstadt Accra stattgefunden. Zu einer ersten mehrtägigen Diskussion der Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen wurden neben den bi- und multilateralen Geberinstitutionen zahlreiche Vertreter/innen aus der Zivilgesellschaft eingeladen; unter ihnen der Gewerkschaftsverband, kirchliche Organisationen, Berufsverbände, Zusammenschlüsse kritischer zivilgesellschaftlicher Organisationen (CIVISOC) und nationaler Frauengruppen (NETRIGHT).⁴³

Im Folgenden wird der Partizipationsprozess anhand ausgewählter Kriterien charakterisiert.. Dabei liegen der Kommentierung zum einen "zehn Kriterien einer idealen Partizipation" zugrunde⁴⁴. Zum anderen wurden vor allem Aussagen von Vertreter/inne/n zivilgesellschaftlicher Organisationen ausgewertet.

Repräsentativität: Abgesehen von der hohen Anzahl der Teilnehmer/innen (91) an den Abstimmungsworkshops, die den Berichten zufolge eine inhaltlich profunde Diskussion erschwerte, wurde die fragwürdige Auswahl bzw. ein Manko an Repräsentativität der Organisationen und Institutionen kritisiert. Auffällig ist der hohe Anteil von Vertreter/inne/n ökonomischer und politikwissenschaftlicher, meist staatlich finanzierter, Forschungsinstitute im PRSP, und es stellt sich die Frage, "welche sozial benachteiligte Gruppe der ghanaischen Gesellschaft sie denn repräsentieren?"⁴⁵

Aus der Sicht eines – sowohl in einer Arbeitsgruppe mitwirkenden, als auch in der NRO 'CEDP' engagierten – Wissenschaftlers stellt sich das Problem der Repräsentativität vor allem als Erwartungshaltung der Geber an die Berichte der Arbeitsgruppen: Versuche, eine armenori-

43 Dieser Workshop wurde mit finanzieller Unterstützung der GTZ durchgeführt.

44 Vgl. Eberlei (2001a) und Fußnote 25.

45 Graham, Leiter des Third World Network, mündlich.

enterte Sichtweise einzunehmen und die Armen zu vertreten, sollten mit wissenschaftlichen Analysen korrelieren und verschiedene Perspektiven abdecken.

Weitaus schärfer fällt demgegenüber die Reaktion einer ausgewiesenen Frauenforscherin und Wissenschaftlerin für "*Gender Studies*" am '*Institute of African Studies*' der Universität Accra aus. Diese ist zugleich Vorstandssprecherin des landesweiten Netzwerks von Frauenorganisationen, NETRIGHT. In der plötzlich, ohne vorherige mündliche Absprache erfolgten Einladung zu dem ersten Abstimmungsworkshop, wäre kein Bezug auf eine oder beide ihrer Funktionen genommen worden. Verärgert über diese "verschleiende Vorgehensweise", die keine Erläuterungen zum Auswahlverfahren, den Kriterien der Beteiligung oder zum spezifisch von ihr erwarteten Beitrag in dem Verfahren geliefert habe, ist sie der Einladung schlicht nicht gefolgt.

Das ghanaische Prozedere steht jedoch diesbezüglich im internationalen Vergleich nicht allein, denn dem Kriterium der Repräsentativität zivilgesellschaftlicher Repräsentant/inn/en wurde in bisherigen PRSP-Prozessen nur wenig Rechnung getragen. Auch wenn es kaum möglich oder auch wünschenswert ist, für die Auswahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen und ihrer Vertreter/innen standardisierte und überall gültige Kriterien aufzustellen, sollte in zukünftigen Phasen des PRSP auf die **Transparenz** des Einladungs- und Beteiligungsverfahrens geachtet werden. Dennoch verweist die oben geschilderte Reaktion eher auf das angespannte Verhältnis zwischen Staat und NRO und zeugt davon, dass das innovative Potenzial des partizipativen Prozesses zunächst von ghanaischen Frauenorganisationen nicht erkannt wurde, als dass sie ein Beleg für die Intransparenz des Regierungsvorgehens darstellt.⁴⁶

In Ghana wie in anderen Ländern hat sich auch der Versuch der Netzbildung bewährt. So bildete sich ein von der kanadischen CIDA unterstützter Zusammenschluss mehrerer 100 ghanaischer Nichtregierungsorganisationen (CIVISOC). Allerdings beinhaltete diese Netzbildung nicht nur eine Chance der Bündelung ihrer Positionen, sondern ging mit einem weiteren Abstimmungs- und Koordinationsaufwand einher. Die maßgeblichen Repräsentanten von CIVISOC sehen deshalb in dem Zusammenschluss eher einen "Bonus", den die Weltbank einstreichen konnte, denn der Umgang mit derart gebündelten und auf schnellen Kompromissen beruhenden zivilgesellschaftlichen Positionen wurde für die Gebergemeinschaft stark vereinfacht. Nach Auffassung nichtstaatlicher Kräfte liegt die Herausforderung von PRSP-Prozessen insbesondere darin, dass die Konsultationen auf eine lange Zeitschiene hin angelegt wurden, der reale Prozess jedoch immer nur kurzfristige Reaktionen abrufte. Auch das – so Graham und Abugre – beeinträchtigt die inhaltliche Qualität des Strategiepapiers.

46 Problematischer am Einladungsverfahren scheint vielmehr die Kurzfristigkeit ihrer Versendung gewesen zu sein. Der enorme Zeitdruck der Prozesse ist mittlerweile in vielen Ländern zu einem ebenso berechtigten wie standardisierten Kritikpunkt an der Inszenierung der PRSP geworden, und auch in Ghana entsteht dadurch eine Gefährdung von qualitativer Partizipation (vgl. Eberlei 2001a). Denn durch die im allgemeinen sehr spät eintreffenden Einladungen waren innerhalb der NRO kaum noch Absprachen zwischen Vertreter/in und Institution möglich; Informationsmangel, Intransparenz der Entscheidungen und fehlende Vermittlung und Verankerung der Diskussion nach innen wie nach außen waren die Folgen.

3.4.1 PRSP und Demokratisierung in Ghana

Dennoch enthält die Kritik der oben zitierten Zivilgesellschaft auch einen erheblichen Anteil an Anerkennung der fortschrittlichen und offenen Prozessgestaltung, um die sich die staatlichen Institutionen im PRSP-Prozess bemühen.

Diese Anstrengungen sind insbesondere vor dem Hintergrund der langjährigen, ausgesprochen autokratischen Struktur des politischen Systems in Ghana zu sehen, in dem trotz des begonnenen Demokratisierungsprozesses seit der ersten freien Wahl unter Rawlings NDC im November 1992 "ein Dutzend Leute einer kleinen Elite in den Schaltstellen des Staates die Entscheidungen treffen".⁴⁷ Mit der Verfassung der vierten Republik wurden bereits zu Beginn der 1990er Jahre ein Mehrparteiensystem, Meinungs- und Pressefreiheit sowie die Anerkennung der UN-Menschenrechte verankert, so dass sich formal rechtsstaatliche Strukturen auch langsam zu einer auch im Bewusstsein der Bevölkerung verankerten, partizipativen Demokratie entwickeln konnten.

Trotz der Militärdiktatur haben zivilgesellschaftliche Organisationen eine lange Tradition in Ghana, aber die restriktive Vereinnahmungspolitik des NDC hatte die Entwicklung von konträren, aber auch konstruktiven Debatten innerhalb der Zivilgesellschaft stark behindert.⁴⁸ Eingebettet in eine über 20-jährige Strukturanpassungspolitik, die zu ihrer Durchsetzung die Ko-optation aller gesellschaftlichen Sektoren erforderte, hatte eine passive Haltung gegenüber dem Staat Verbreitung gefunden und die Interaktion zwischen zivilgesellschaftlichen wie staatlichen Institutionen und Akteur/inn/en nahezu zum Erliegen gebracht.⁴⁹ Mit der Wahl der vormals stärksten Oppositionspartei NPP zur neuen Regierung unter dem Präsidenten John A. Kufuor, im Dezember 2000, werden sowohl im Land selbst als auch bei den Gebern große Hoffnungen verknüpft, dass Ghana auf dem eingeschlagenen Weg von einer Präsidial- zur parlamentarischen Demokratie weiter vorankomme.⁵⁰

Wie in Studien zur nachhaltigen Verankerung von Partizipation immer wieder betont wird⁵¹, ist für diese der Einbezug des Parlamentes von großer Bedeutung. Zum Zeitpunkt der Untersuchung waren keine Angaben zum **Einbezug des Parlaments** in das ghanaische PRSP vorhanden; doch gibt es hinreichend Absichtserklärungen, die Zusammenarbeit mit dem Parlament im weiteren Verlauf des PRSP zu intensivieren. Die Unterstützung der Vernetzung von Parlament und Zivilgesellschaft in allen folgenden Phasen des PRSP-Zyklus wird dann auch als zentraler Ansatzpunkt sowohl zur Förderung einer dynamischen Zivilgesellschaft und da-

47 Abugre (ISODEC), mündlich.

48 Gyimah-Boadi (1994), S. 143.

49 Amponsem (1995), S. 14.

50 Vgl. BMZ (2001c).

51 Eberlei (2001a), S. 32f.; vgl. auch Abugre/Killick 2001.

mit Demokratisierung der Gesellschaft, als auch zur Institutionalisierung einer breiten Beteiligung angesehen.

Zum aktuellen Zeitpunkt ist das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Ghana jedoch durch eine stark angespannte Distanz geprägt. So beteuerten alle befragten Organisationen – kirchlicher, politischer, karitativer oder frauenpolitischer Natur – immer wieder, "*non-partisan*", nicht parteilich und damit (nach alter Definition) nicht-staatlich zu sein. Demgegenüber stellt der Arbeitsstab der NDPC die Legitimität und Repräsentativität der Nichtregierungsorganisationen in Frage und spricht von einer "Elite der NRO", die selbst keine Armut kennen würden. Trotz der Selbstkritik am Partizipationsprozess ("*it was not performed very well*"), wiegt die Kritik der NRO an den offensichtlichen Schwächen der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Kräften schwer und wird entsprechend harsch beantwortet. Kritisiert wird vom Arbeitsstab insbesondere, dass die NRO "viel agitieren, um beteiligt zu werden, aber letztendlich nicht bereit sind, den mit einer Beteiligung verbundenen hohen Zeit- und Arbeitsaufwand in Kauf zu nehmen". Es sei leicht, sich in Beschwerden über das Prozedere zu flüchten, den "Watch Dog" zu mimen, anstatt pro-aktiv zu werden.⁵² Diese Einschätzung wird auch von der GTZ und anderen Geberinstitutionen geteilt.⁵³

Hier dokumentierte gegenseitige Misstrauensäußerungen und Berührungängste zwischen Staat und Zivilgesellschaft verursachen weitere Spannungen und behindern einen effektiven Partizipations- und Entwicklungsprozess. Sie gehören im fortlaufenden PRSP-Prozess mit *auf* den Verhandlungstisch, und die Geber bzw. auch die deutsche EZ sind hier als Vermittler gefragt, die ersten Schritte der Annäherung zu unterstützen.

Trotz der oben erläuterten Schwächen, birgt der PRSP-Prozess ein Richtung weisendes Potenzial und neue Chancen für die Ausweitung der demokratischer Prinzipien 'Mitbestimmung' und 'Mitgestaltung' der gesellschaftlicher Entwicklung in Ghana. Übereinstimmend mit anderen Einschätzungen – und auch vor dem geschilderten politischen Hintergrund – kann die Partizipation im ghanaischen PRSP-Prozess durchaus als "vergleichsweise stark" eingeordnet werden.⁵⁴

52 Brown Farhat (Leiterin des Arbeitsstabs), mündlich.

53 Auch das Ghana-Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung beklagt in diesem Zusammenhang die sehr schwierige Suche nach verlässlichen, kooperativen, aktiven NRO, den typischen Partnern der politischen Stiftungen. Die Gewerkschaften sind in Ghana weithin ohne relevanten politischen Einfluss, und in der Fülle der NRO, die seit einigen Jahren wie Pilze aus dem Boden schießen, finden sich zum einen zahlreiche "dubiose Ein-Personen-Unternehmen". Zum anderen – und das bestätigen auch kirchliche Geber, wie der EED – sind die Inhalte der Counterparts schwach, die Haltung passiv und die Erwartungshaltung an die Geberorganisationen sowohl finanziell wie inhaltlich groß (Informationen mündlich).

54 Länder mit schwacher Partizipation: Begrenzung auf minimale Formen wie Information, maximal Konsultation; Einbezug einer begrenzten Gruppe von Akteur/inne/n. Partizipation mittlerer Intensität: Bemühungen, eine breit angelegte Partizipation zu initiieren, unter Einbezug von Parlament, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, verschiedener Ebenen und Instrumente. Starke Partizipation: Beteiligung des Parlaments, breite, inklusive Beteiligung vieler Akteur/inne/n, öffentliche Debatten, regelmäßige partizipative Erhebungen, Mitwirkung von Akteur/inn/en in Steuerungsgremien von PRSP (Eberlei (2001a), S. 6.

3.4.2 Die Beteiligung von Frauenorganisationen

Fragen nach Repräsentativität und Legitimität stellen sich auch den im Prozess vertretenen Frauenorganisationen: In der Hauptstadt zentrierte, frauenpolitisch aktive Lobbyorganisationen wie NETRIGHT können kaum von sich behaupten, Mandatsträgerinnen armer, marginalisierter Frauen zu sein. Vielmehr arbeiten diese ghanaischen NRO, wie andere auch, auf der Grundlage des "selbst erteilten Auftrags", Sprachrohr der "armen Frauen ohne Stimme" zu sein.⁵⁵ Wichtig ist jedoch, dass diese Organisationen sich sowohl für strategische wie für praktische Gender-Interessen einsetzen. Legt man die Auswahl der Frauenorganisationen für Ghanas PRSP-Prozess zugrunde, ist positiv festzuhalten, dass mit FIDA (und zu späteren Workshops auch Organisationen wie NETRIGHT und WILDAF) *politische Frauenorganisationen* eingeladen wurden, die auch strategische Gender-Interessen vertreten.

Im Sinne einer breit angelegten, inklusiven Partizipation und damit auch zur Förderung eines **Gender Mainstreamings** sollten Gender-Interessen jedoch nicht nur durch Frauenorganisationen vertreten und Gender Perspektiven nicht nur durch Frauenorganisationen eingebracht werden. Für die Umsetzung von Gender als Querschnittsaufgabe der (inter-)nationalen Armutsbekämpfung gehört das Thema auch auf die Agenda anderer Organisationen. Durch die Beteiligung von Gender berücksichtigenden Organisationen wie dem Third World Network ist – wenn auch unbewusst – ein erster Vorstoß in diese Richtung unternommen worden.

Doch die Frage der ausreichenden Einbeziehung von Frauenorganisationen in den PRSP-Prozess kann nicht allein im Hinblick auf die Offenheit der nationalen Strukturen und den guten Willen der Institutionenvertreter/innen beantwortet werden. Vielmehr zeigt das Beispiel Ghanas, dass durchaus bestehende Möglichkeiten nicht unbedingt wahrgenommen werden.

So gelten die oben gemachten Feststellungen zum problematischen Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft, die den streckenweise schwierigen Partizipationsprozess im GPRS-Papier prägen, ebenfalls für die unabhängigen ghanaischen Frauenorganisationen. Allerdings scheint die Skepsis der Genderexpertinnen und Frauen aus nicht-staatlichen Organisationen gegenüber der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen, wie dem NDPC und den Ministerien, *noch* größer und die Distanz *noch* schwerer überbrückbar zu sein. Denn dort, wo selbst die kritischen Stimmen der alternativen, zivilgesellschaftlichen Kräfte wie TWN und ISODEC in den PRSP-Konsultationsprozessen eine Chance sehen, um mit Staat, Wirtschaft und Gebern in Aushandlungen treten zu können, haben eingeladene Frauen z.T. "mit den Füßen abgestimmt" und das Angebot der Beteiligung weder angenommen, noch weiter herausgefordert.

Diese Reaktion bedeutet einerseits, dass eine Chance von Partizipationsmöglichkeiten in der Phase der frühen Konsultationsprozesse vertan wurde: Frauenorganisationen und ihre Repräsentantinnen haben den innovativen Ansatz und Prozesscharakter der Armutstrategiepapiere

55 In diesem Zusammenhang problematisiert Bell (2001, S. 12) die möglichen Differenzen, die zwischen den "Stimmen der Armen" und den Stimmen ihrer zivilgesellschaftlichen Vertreter/innen einerseits und einer frauenpolitischen Agenda andererseits bestehen könnten.

zunächst nicht erkannt. Erst zu einem späteren Zeitpunkt, in der Phase der Überarbeitung des Entwurfes zum Full-PRSP, äußern sich Frauen- und Genderexpertinnen zum Strategiepapier und erreichen mit ihrer Kritik, dass ein eintägiger Workshop mit Vertretern der bi- und multi-lateralen Geber zu "Genderaspekten im GPRS-Papier" stattfindet.⁵⁶

Folgt man an dieser Stelle der Kritik des am *Third World Network* angegliederten feministischen Forschungsinstituts GERA, beruht die anfängliche Fehleinschätzung vieler Frauenorganisationen zum PRSP an ihrem nicht ausreichend vorhandenen Interesse an makroökonomischen Fragen und Problemen. Die Leiterin des Forschungs- und *Advocacy*-Programm "*Gender and Economic Reforms in Africa*" wirft vielen Aktivistinnen und ihren Organisationen in Ghana vor, die von staatlicher Seite offiziell verfolgte Politik der Kleinkreditvergabe nur unzureichend durch hinzuaddierte Fortbildungsmaßnahmen zur ökonomischen Alphabetisierung (*economic literacy*) abzumildern und sich damit gleichzeitig ein ökonomisches Betätigungsfeld auf der Mikroebene zu suchen. Die Makroökonomie steht nicht ganz oben auf der frauenpolitischen Agenda, d.h. "die Politik des Marktes werde den Männern überlassen". Diese Zurückhaltung im Themenfeld 'Makroökonomie, PRSP und Gender' habe auch die für den GPRS-Prozess notwendige Vernetzung bisher behindert.⁵⁷

Eine Beziehung auf Probe: Die Frauenorganisationen und der Staat

Die Skepsis und Zurückhaltung der Frauenorganisationen gegenüber einer intensiven PRSP-Beteiligung ist jedoch andererseits nachvollziehbar und begründet, wenn sie vor dem Hintergrund der Geschichte der Beziehung zwischen Staat und Frauenorganisation betrachtet wird.

Als integraler Bestandteil der Zivilgesellschaft haben Frauenorganisationen ebenfalls lange Jahre nur im Rahmen einer eher restriktiven Struktur arbeiten können. Stärker noch als Zusammenschlüsse in anderen Themenfeldern und gesellschaftlichen Sektoren waren sie von der Vereinnahmung und Dominanzpolitik der ressourcenstärkeren Institution, dem 1982 gegründeten nationalen Frauenverband "*31st December Women's Movement*" (DWM), betroffen.⁵⁸

Vor allem aber wurde die NRO-Szene bis weit in die 1990er Jahre hinein in ihrer frauenpolitischen Arbeit in den Schatten dieser "Regierungs-NRO" gestellt, so dass sich keine zusammenhängende *Frauenbewegung* herausbilden konnte:

56 "One-Day Workshop on Engendering the Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS)" am 5.11. 2001: Gegenstand der Diskussion war in erster Linie das Strategiepapier, nicht der Prozess.

57 Zum Ansatz von GERA vgl. Kerr (2000), S. 268f. Zu den Ansätzen anderer Frauenorganisationen s. Abschnitt 3.5. Zu Ansätzen feministischer Ökonomie vgl. Lachenmann 2001.

58 Dieser von der Ehefrau des früheren Präsidenten Rawlings angeführte und von der damaligen Regierungspartei, NDC, finanziell und logistisch voll unterstützte Verband, hat bis auf die Ebene lokaler Frauengruppen gewirkt und deren Arbeit übernommen: "The discrimination in favour of the DWM by the government has affected women adversely. Most women are afraid to come together without being members of the DWM"; Mensah-Kutin et al. (2000), S. 25.

"The 31st December Women's Movement, which has dominated the NGO scene since 1983, has contributed in no small way to the marginalization and disempowering of other NGOs".⁵⁹

Der nationale Frauenverband "31st December Women's Movement" hat nicht nur die NRO-Landschaft überschattet, sondern auch den etablierten nationalen "Rat für Frauen und Entwicklung", den *National Council on Women and Development*, NCWD. Diesem Institut kam in den 1970er Jahren eine wichtige Initialfunktion bei der Institutionalisierung von "Frauenfragen" zu. Eine Fortschreibung zur Institutionalisierung von *Gender-Interessen* hat das Institut jedoch nicht geleistet.

3.5 Zwischen 'Empowerment' und 'Mainstreaming': Die Frauenförder-Ansätze von Frauen- und Nichtregierungsorganisationen

Die Politik des Nationalen Rats, NCWD, war seit Mitte der 70er Jahre auf die Durchführung von Programmen zur "Integration von Frauen in die Entwicklung" konzentriert und finanzierte vorrangig Grundbildung, praktische Ausbildung und Einkommen schaffende Maßnahmen für Frauen.

Doch auch die zahlreichen, in den 1980er und 1990er Jahren entstandenen nicht-staatlichen Organisationen bildeten kein Gegengewicht zu dieser Politik, sondern flankierten den "*Women-in-Development*"-Maßnahmentyp mit Unterstützung der internationalen Geber, durch die Vermittlung und Verbreitung Einkommen schaffender Projekte in den Gemeinden. Erst seit wenigen Jahren hat bei den NRO und CBO, die mit Basisgruppen arbeiten, ein politischer Förderansatz Fuß gefasst: der ***Empowerment-Ansatz***.

Der *Empowerment*-Ansatz will – in Verbindung mit Maßnahmen der Bewusstseinsbildung – Frauen dazu befähigen, ihre Interessen zu identifizieren, zu formulieren und (zumindest) in ihrem sozialen Umfeld durchzusetzen.⁶⁰ Wenn die überlebenspragmatischen Ziele der Frauen in Projekten berücksichtigt werden, aber auch die Formulierung strategischer Interessen durch Bewusstseinsbildung unterstützt wird, können *Empowerment*prozesse initiiert und vorhandene Handlungsspielräume der Frauen erweitert werden. Doch sind die begleitenden Bildungsmaß-

59 ebd., S. 45. Eine weitere Gender-Expertin des Landes konstatiert hierzu: "Bei uns gibt es keine lebendige Frauenbewegung".

Für eine ausführliche Darstellung der Beziehung zwischen Staat und Frauenorganisationen vgl. Mensah-Kutin et al. (2000); Baden et al. (1994), S. 3ff.; Ofei-Aboagye (1998), S. 39ff.

60 Das *Empowerment*-Konzept geht zurück auf das internationale Netzwerk DAWN (Sen/Grown 1987) und meint einen Prozess der kollektiven Machtbildung von Frauen, aber auch von anderen marginalisierten Gruppen, in dessen Verlauf eine Befähigung zur Aushandlung von Rechten und Entscheidungsbefugnissen erreicht wird. 'Macht' wird nicht als "Durchsetzungs"- sondern als "Gestaltungsmacht" verstanden. Ziel ist die Transformation hierarchischer Gesellschaftsstrukturen. Vgl. Rodenberg/Wichterich (1999), S. 25ff.

nahmen, notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für die grundlegende Veränderung von Strukturen der Geschlechterungleichheit.

Für Ghana ist festzustellen, dass sich ein Ansatz, der "ökonomisches *Empowerment*" mit einer Stärkung politischer Rechte verbindet, erst seit einiger Zeit durchsetzt. Gegenüber den herkömmlichen Ausbildungsprogrammen bieten einige NRO - unter ihnen auch zahlreiche Neugründungen - nun auch Bewusstseinsbildung sowie sozial- und rechtspolitische Beratung an.⁶¹ Dabei arbeiten viele NRO mit einer Kombination aus sozialem und ökonomischen *Empowerment*. Durch Bewusstseinsbildung lernen Frauen ihre Rechte, durch Ausbildungen ihre Fähigkeiten kennen. Beides führt zu einem größeren Selbstvertrauen, aber die praktische Berufsausbildung zudem zu ökonomischer Stärke und Unabhängigkeit: "*You can not talk about political empowerment without economic empowerment*".⁶²

Aber es existieren nur wenige NRO und Netzwerke, die vorrangig oder sogar ausschließlich auf rechtliches und politisches *Empowerment* setzen und die frauen- und genderpolitischen Maßnahmen auf der Mikro- und Mesoebene durch politische *Advocacy*- und Lobbyarbeit auf der nationalen Makroebene zur Durchsetzung verhelfen wollen. Organisationen wie ABANTU, WILDAF, NETRIGHT und das *Gender Center* arbeiten mit einem Rechtsansatz und setzen die Themen Gewalt gegen Frauen, Land- und Eigentumsrechte, Rechte von Witwen und Mädchen sowie politische Mitbestimmung und *Governance* auf die Tagesordnung ghanaischer Politik.⁶³

Diese NRO stehen jedoch einer großen Zahl solcher gegenüber, für die die Formel des "ökonomischen *Empowerments*" nicht nur den wichtigsten Zugang zur Zielgruppe der "armen, aber produktiven Frau" bedeutet, sondern der einzige Schlüssel zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen ist. Zwar spiegelt dies auch eine von den Frauen gesetzte Priorität für Maßnahmen zur Überlebenssicherung und Armutsbekämpfung, blendet aber das Verhältnis vom *Mittel* zum *Ziel* aus.

Demgegenüber erkennen die Vertreterinnen der besagten Lobbyorganisationen und des UNDP-Programms zwar den Stellenwert von Kleinkrediten für die Überlebenssicherung an, betonen jedoch, dass es sich dabei **nicht um ein Ziel an sich** oder eine strategische Antwort auf die Notwendigkeiten von Frauen und armen Menschen handele. Wichtig seien vielmehr umfassende Maßnahmen der Bewusstseins- und Ausbildung, die sowohl für einen effektiven

61 Zur Förderung der Gleichberechtigung von Frauen durch Maßnahmen der Rechtsberatung in Ghana, vgl. Holthaus (1998), S. 45 ff.

62 E. Boafo (Projektmanager/Christian Mothers' Association), mündlich. Das kommunale "*Empowerment* Programm" der Christian Mothers' Association (CMA) z.B. bestärkt die Engagiertesten unter ihnen, sich in Distriktversammlungen zu Wort zu melden und zur Wahl zu stellen. Dadurch wird wiederum ihre Gestaltungs- und Entscheidungsmacht gestärkt.

63 Auch der Aufbau eines neuen sozial- und rechtspolitischen Beratungsprogrammes der GTZ gehört zu den wichtigen Maßnahmen aus diesem nicht-ökonomischen *Empowerment*-Feld (vgl. Dogbe 2001).

Umgang mit finanziellen Ressourcen schulen als auch ein politisches Bewusstsein für die eigenen Rechte und deren Durchsetzbarkeit stärken.⁶⁴

4 Staatliche Frauenpolitik in Ghana

Im folgenden Kapitel werden entwicklungspolitische Frauenförderansätze, die in der aktuellen staatlichen Politik Ghanas dominieren und damit auch die Genderpolitik im ghanaischen PRSP beeinflussen, erläutert. Dabei werden im Abschnitt 4.1 die geschlechtsspezifischen Programme und Auswirkungen der Strukturanpassungsmaßnahmen Ghanas in den 1980er Jahren zusammengefasst. In einem weiteren Abschnitt stehen dann frauenpolitischen Integrations- und Entwicklungsansätze des neu gegründeten Frauenministeriums im Vordergrund.

4.1 Strukturanpassung für Frauen: Zwischen Weltmarkt und Haushaltsökonomie

Die geschlechtsspezifischen Auswirkungen von den Strukturanpassungsmaßnahmen der "verlorenen Dekade" in Afrika im Allgemeinen und dem ghanaischen *Economic Recovery Programme* (ERP) im Besonderen sind in umfangreichen "Wirkungsanalysen" dokumentiert. Die Auswertungen verdeutlichen eine besondere Betroffenheit von Frauen, einen Verlust an Einkommen und an Zugangsmöglichkeiten zum formellen Sektor sowie eine Zunahme der Arbeitsbelastung.⁶⁵ Trotz der nicht durchgängig zu haltenden Feststellung von einer "Feminisierung der Armut", sind insbesondere in den wirtschaftlichen Sektoren, wie kleinbäuerliche Landwirtschaft, Nahrungsmittelproduktion und -verarbeitung, Kleinhandel und öffentlicher Dienst, in denen Frauen überproportional beschäftigt sind, Verarmungstendenzen zu beobachten, während der exportorientierte Kakaoanbau ökonomisch gestärkt wurde.

Nach dem enormen Verfall des Weltmarktpreises für Kakao sollte die wachsende ökonomische Krise des vom Kakaoexport abhängigen Landes durch ein umfassendes wirtschaftliches Stabilisierungsprogramm (ERP, 1983-86) aufgefangen werden. Basierend auf den beiden klassischen Säulen – Erleichterungen für ausländische Direktinvestitionen durch Abwertung der einheimischen Währung einerseits; Sparmaßnahmen und Ausgabenbeschränkung im öffentli-

64 In einer Armutserhebung, die die NRO 'CEDEP' in ländlichen Kommunen durchgeführt hat, sprachen sich die Bewohner/innen dezidiert gegen zusätzliche finanzielle Mittel für die Gemeinde und für Einzelne aus, und forderten stattdessen Trainingsprogramme für einen effektiveren Umgang mit den vorhandenen Ressourcen Land, Saatgut, Geld (Agyeman Amekudzi; Leiterin von CEDEP, mündlich).

65 "There have been two major approaches to analysing gender issues in adjustment. These can be loosely categorized into those which see women as a 'vulnerable group' suffering disproportionately to men from the impact of adjustment, emphasise women's reproductive roles and the increased time burdens placed on women by adjustment policies; and those which focus mainly on gender based constraints to the sectoral reallocation of women's labour from contracting (non-tradeables) to expanding (tradeables) sectors"; Baden et al. (1994), S. 24.

chen Dienst, Aufhebung von Subventionen für Lebensmittel und wichtige Rohstoffe andererseits – setzte sich erneut eine dualistische Politik der Stärkung von weltmarktorientierter Ökonomie gegenüber der Schwächung von Haushaltsökonomien durch.⁶⁶

Die zweite, stärker auf Liberalisierung und Privatisierung setzende Phase der Strukturanpassung (1986-88) wurde begleitet von einem "Experiment sozialer Dimension".⁶⁷ Doch das "Aktionsprogramm zur Milderung der sozialen Kosten der Strukturanpassung", PAMSCAD, das Ghana zum bevorzugten Versuchsfeld und "Musterland" wirtschaftlicher Förderprogramme von IWF und Weltbank machte, hat die eigentliche Rahmenpolitik der Strukturanpassung nicht verändert und keine wirkliche Armutsreduzierung für die besonders betroffenen Gruppen – Frauen, ländliche Bevölkerung – gebracht.

Mit Blick auf die aktuelle staatliche Frauenpolitik Ghanas, verdient das speziell auf Frauen abzielende Programm ENOWID (*Enhancing Opportunities for Women in Development*), das im Rahmen der PAMSCAD-Initiative durchgeführt wurde, besondere Beachtung:

Durchgeführt in drei der insgesamt zehn Verwaltungsregionen Ghanas, bestand es hauptsächlich aus der Vergabe von Krediten und Darlehen, die zur Förderung von Kleinunternehmen und Einkommen schaffenden Maßnahmen an Frauen aus einer speziell dafür gegründeten Gruppe zu "weichen" Bedingungen ausbezahlt wurden. Die Rückzahlungsquote war – erfahrungsgemäß – sehr hoch; dennoch wird dem Programm kein Erfolg bescheinigt. Die im Rahmen des Programms erstellten Projekte waren hauptsächlich im Reproduktions- und Subsistenzbereich angesiedelt und konzentrierten sich auf traditionelle Bereiche der Nahrungsmittelverarbeitung und -zubereitung. Fragen der Marktfähigkeit durch Diversifizierung der Produkte oder Weiterentwicklung von Verarbeitungstechniken durch Anwendung neuer Technologien wurden offenbar wenig bis gar keine Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl der Markt für die erzeugten Produkte in vielen Gemeinden bereits gesättigt war.⁶⁸

Diese klassische und auch über Ghana hinaus weit verbreitete Methode der sich offenbar an einer Produktbeschränktheit orientierenden, aber marktwirtschaftliche Gesetze von "Angebot und Nachfrage" außer Acht lassenden Frauenförderung, wurde zudem bei ENOWIDA an eine bewussteinbildende Komponente zur Förderung der Familie gekoppelt. Durch diese "Trainingsmaßnahmen" wurden die Teilnehmerinnen angehalten, ihr neues Einkommen vor allem in die Ausbildung und zum Wohlbefinden ihrer Kinder einzusetzen, wodurch ihnen jedoch keine weiteren Ressourcen für Investitionen verblieben. Als über die Programmdauer hinaus wirksam und die Eigenständigkeit von Frauen unterstützend, werden hingegen die zahlreichen Gruppengründungen bzw. Mobilisierung bestehender Frauengruppen eingeschätzt.⁶⁹

66 Amponsem (1995), S. 13ff.

67 Amponsem (1995).

68 Zdunnek (1998), S. 159.

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

4.2 Allheilmittel Kleinkredite?

Die unzähligen, aus dem Strukturanpassungsprogramm ENOWID hervorgegangenen, von internationalen Gebern und NRO gegründeten, kirchlichen oder freien Basisgruppen sowie die Frauen-Sparzirkel bilden heutzutage eine zentrale Zielgruppe von Entwicklungshilfemaßnahmen auf der Mikroebene in Ghana. Verbunden mit den entwicklungspolitischen Konzepten a) der Selbsthilfe und b) des ökonomischen "Empowerments", kristallisieren sich diese Gruppen als Schnittstelle einer bis in die heutige Zeit verlängerten Politik der 'Women in Development'-Ansätze heraus.

In einer Untersuchung zur Verankerung von Gender Ansätzen und zur Umsetzung von Aktivitäten in Ghana vor dem Regierungswechsel stellen die Autorinnen fest, dass sich der Wechsel von einem WID- zum *Gender and Development*-Ansatz in Programmen und in Institutionen Ghanas nur marginal vollzogen hat. Sie bemängeln vor allem fehlende Vorstellungen, entsprechende Fachkräfte und Ressourcen zur Ausgestaltung neuer Genderprogramme:

"Although there are shifts from WID to GAD in interventions, such shifts are only marginal. Programmes/projects are highly skewed in favour of interventions addressing practical and basic needs of women. Advocacy and other empowerment programmes that initiate change are few. (...) Most institutions especially government agencies lacked the requisite capacity and were therefore not ready to mainstream gender in a sustainable manner. In the majority of cases institutions had no clear vision, commitment of leadership and the necessary resources to integrate gender in a more meaningful way".⁷⁰

Nun wollte die neue Regierung offensichtlich ein Signal für eine verbesserte Institutionen-Politik gegenüber Frauen und Genderfragen geben und hat mit der Kabinettsumbildung erstmalig ein Frauenministerium geschaffen. Das 'Ministry of Women's and Children's Affairs' (MoWA) wird auch vom PRSP-Koordinierungsgremium als Ausdruck eines besonderen Gewichtes verstanden, das die Regierung auf die Belange von Frauen- und Genderfragen legt.

Demgegenüber ist bei den NRO und unter Genderexpertinnen eher eine große Besorgnis festzustellen, da nun eine Institution geschaffen wurde, die sich vorrangig auf Frauen als Zielgruppe konzentrieren werde. Die wichtigsten Herausforderungen für eine armutsorientierte Politik, die soziale Ungleichheiten nachhaltig beseitigen will, wären jedoch a) ein Wechsel vom 'Women in Development'- zum 'Gender and Development-Ansatz': von WID zu GAD; sowie b) ein Wechsel von einer Zielgruppenfokussierung zu einer Integration einer Geschlechterperspektive in alle Politikbereiche: vom "targeting" zum "mainstreaming".

70 AGE (2000), S. vi.

Von der häufigen Verwendung des Begriffes "Gender" in offiziellen Dokumenten abgesehen, besteht die Gefahr, dass die Einrichtung und die politische Ausrichtung des Frauenministeriums eine Manifestierung des WID-Ansatzes und damit einen Rückschritt in die 1980er Jahre bedeutet. Zum einen, so befürchten die Befürworterinnen von *Gender Mainstreaming*, werden zukünftig alle wichtigen, genderrelevanten Themen aus den jeweiligen Sektorabteilungen (Landwirtschaft, Gesundheit, Finanzen) an das "Ministerium mit dem unglücklichen Namen" delegiert werden. Im Transformationsprozess der staatlichen Institutionen zeige sich dies bereits, denn die früher mit der Verankerung des WID-Ansatzes geschaffenen Einheiten zur Förderung von Frauen (so z.B. das "*Women's Department*" im NDPC) werden weitgehend abgeschafft.⁷¹

Zum anderen, und das ist ein zentraler Gegenstand der harschen Kritik durch die Vertreterinnen der Zivilgesellschaft, hat das Frauenministerium bisher versäumt, ein grundlegendes, reformiertes politisches Rahmenkonzept für Genderfragen zu erarbeiten: Wie kann das Genderthema als Querschnittsthema behandelt werden? Welche Verbindungen zu anderen Ministerien können – wie – hergestellt werden? Wie kann die politische Verpflichtung gegenüber dem Thema gestärkt werden? Wie kann die aktive politische Beteiligung von Frauen nachhaltig und auf allen Ebenen an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen erreicht und verankert werden?

In der letzten Frage konzentriert sich das Anliegen der Genderexpertinnen und Vertreterinnen von Frauen-NRO in Ghana: Ohne politische Beteiligung gibt es kein *Empowerment*, ohne gleiche politische und soziale Rechte und eine Teilhabe an der gesellschaftlichen Entscheidungsmacht ist keine dauerhafte Verbesserung der ökonomischen Situation zu erreichen. Die Forderung der Zivilgesellschaft, soziale Ungleichheit durch politische Beteiligung und Machtgewinn zu verändern, bezieht sich auch auf Armutsbekämpfung. Damit rücken die NRO-Vertreterinnen einen Rechtsansatz in den Vordergrund, der die Erweiterung von Zugangs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten von Armen (hier insbesondere von armen Frauen) in den Mittelpunkt einer an Armut orientierten Politik stellt.

Dennoch legt das Frauenministerium den Arbeitsschwerpunkt erneut auf die Vergabe von Kleinkrediten an Frauen. Aufgrund der Erkenntnis, dass "zwei gesellschaftliche Gruppen, die Frauen und die Kinder, besondere Unterstützung" bräuchten, hat die Ministerin die Einrichtung eines Frauen-Entwicklungs-Fonds angekündigt, durch den insbesondere Kleinunternehmerinnen sowie Produzentinnen und Händlerinnen des informellen Sektors unterstützt werden sollen.⁷² Ungeachtet der vorliegenden Erfahrungen mit Projekten dieser Art heißt es in der Programmankündigung:

71 Weiterhin existiert ein "Frauenreferat" (Women's Desk) im Landwirtschaftsministerium, das jedoch vor allem auf Hauswirtschaft ausgerichtet ist. Daran zeigt sich, dass Frauen nicht in erster Linie als landwirtschaftliche Produzentinnen sondern als Hausfrauen wahrgenommen werden (GTZ, mündlich).

72 Im Leitungsgremium des Fonds, über den keine Zahlenangaben vorliegen, sind neben der Ministerin des MoWA auch Vertreter des Finanzministeriums, der Bank of Ghana und der Geber vertreten. Die Verbrei-

"Women are highly enterprising in Ghana and raising their productivity is very critical to reducing poverty and achieving sustainable growth in the country. Development of women-owned enterprise enables women to meet their needs, augment their earnings from business activities and acquire resources for future investments. Women are known to be the very effective supporters of their family incomes and help in a large way to augment their family income budgets in Ghana" (MoWA, 2001).

Als ob diese Art von "Frauenförderung" nicht schon die vergangenen 25 Jahre wenig erfolgreich durchgeführt worden wäre, als ob nicht immer wieder festgestellt worden wäre, dass sich das Einkommen nicht signifikant erhöhe und die Armut nicht verringere, prognostiziert die Ministerin überzeugt, dass "wir mit diesem Geld das Land verändern". Der Fokus richtet sich wieder auf das Selbsthilfepotenzial der Frauen, die – auch nicht unbedingt ein Novum – Gruppen formieren sollen, um durch Eigeninitiativen das auszugleichen, was der Markt an Ungleichheiten produziere: wenn es zu wenig Unternehmer gibt, die Frauen langfristig beschäftigen, müssen die Frauen sich eben selbst beschäftigen. Flankiert von Gesundheits- und HIV/AIDS-Aufklärungsprogrammen, die sich insbesondere an die verletzlichen Gruppen wenden, sowie durch die Förderung der Bildung von Mädchen⁷³ soll ein *Empowerment* von Frauen erreicht werden. Trotz des Bekenntnisses, unbedingt die politische Entscheidungsmacht von Frauen durch Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten erhöhen zu wollen⁷⁴, bleibt das Gender-Konzept ebenso fragmentarisch wie additiv und auf die Etikettierung beschränkt; der Zusammenhang von Armutsbekämpfung und Gender beruht auf den klassischen WID-Komponenten und geht nicht über den herkömmlichen Zielgruppenansatz hinaus.

Zusammenfassend betrachtet, hängen sowohl die breite Frustration der unabhängigen Genderexpertinnen und Frauenorganisationen über den mangelhaften Einbezug von Genderfragen in den PRSP-Prozess als auch deren Zurückhaltung im Prozess direkt mit dem über lange Jahre stagnierenden bzw. nicht zustande kommenden Politikdialog zwischen der Zivilgesellschaft und Institutionen staatlicher Frauen- und Genderpolitik zusammen. Bereits vor dem Regierungswechsel hatten die ghanaischen Genderexpertinnen – durch ausländische Geber finanzierte – Positionspapiere und Politikempfehlungen für einen Gender *Mainstreaming*-Ansatz vorgelegt, die jedoch unberücksichtigt blieben. Doch auch nach dem Regierungswechsel wurde die vorhandene Expertise ausreichend zu Rate gezogen oder für den Prozess der Entwicklung des nationalen Armutsstrategiepapiers genutzt. Stattdessen wird der Zielgruppenansatz durch gelegentliches Einstreuen des Begriffes 'Gender' umetikettiert, die Vergabe von Klein-

tung der Kredite soll über Spar- und Kreditinstitute, kommunale und rurale Banken, wie über NRO geschehen.

73 Positiv ist allerdings hervorzuheben, dass das ghanaische Frauenministerium hier nicht allein die Sicherung der Grundbildung von Mädchen, sondern auch die weiterführende Schulausbildung fördern will.

74 Frauen sind in den lokalen Regierungen nur mit einem Anteil von zu 7 % vertreten. Zur Förderung von politischen Repräsentantinnen werden deshalb im Rahmen der Vorbereitung von Gemeindewahlen in 2002 64.000 US\$ bereitgestellt.

kreditieren an Frauen zum Panacea für ein umfassendes *Empowerment* erklärt. Damit besteht die Gefahr, dass der Anschluss an eine zeitgemäße Genderpolitik in Ghana verpasst wird.

Ein weiterer Grund für die bedeckte Haltung gegenüber dem ghanaischen Armutsbekämpfungsprogramm und der Unzufriedenheit mit dem GPRS bei den Vertreterinnen unabhängiger Frauenorganisationen ist darin zu sehen, dass mit den nationalen Armutsbekämpfungsstrategien grundsätzlich gegenläufige Politiken kollidieren:

Ein wachsender Teil der unabhängigen Vertreterinnen von Genderfragen engagiert sich in Ghana schwerpunktmäßig für die Realisierung von "strategischen Gender-Interessen". Dauerhafte Befähigungen, wie Zugang zur politischen Entscheidungsmacht bzw. zu einer umfassenden gesellschaftlichen Gestaltungsmacht, die Gültigkeit von und Verfügung über gleiche Rechte sowie die physische und psychische Integrität als Grundvoraussetzung zur Ausübung dieser Befähigungen, sind die zentralen Elemente ihrer politischen Zielvorstellungen und Gegenstand ihrer Lobbyarbeit. Grundlage dieses Fokus ist ein Rechtsansatz (*human rights approach*), dessen Umsetzung nicht nur Ziel an sich einer Entwicklungs- und Gleichberechtigungspolitik ist, sondern auch zu einer effektiveren Bekämpfung von Armut führt. Demgegenüber würde eine Politik der direkten Armutsbekämpfung, die – nicht nur in Ghana – den Schwerpunkt der Maßnahmen auf die Sicherung der Grundbedürfnisse (*needs approach*) legt, die Chancen der Weiterentwicklung von Gender- und Armutskonzepten begrenzen. Denn von direkten Armutsbekämpfungsmaßnahmen allein, wie der Ausweitung der sozialen Grunddienste (z.B. der kostenlose, flächendeckende Zugang zur Schwangerenvorsorge) geht kein automatischer Effekt auf den sozialen Status oder die rechtliche Lage von benachteiligten Gruppen aus.

Dies sind auch Einwände von Vertreterinnen der ghanaischen Zivilgesellschaftsorganisationen in Bezug auf Genderfragen im GPRS-Papier: Welchen qualitativen Nutzen in rechts- und sozialpolitischer Hinsicht ziehen Frauen aus dem Papier; welches Potenzial der Veränderung der Geschlechterverhältnisse birgt es?

Diese Fragen stehen im Mittelpunkt des folgenden Kapitels, das den Entwurf des ghanaischen PRSP auf die qualitative Berücksichtigung von Genderfragen untersucht.

5 Das Ghana Poverty Reduction Strategy-Papier

Im folgenden Kapitel steht das ghanaische Strategiepapier zur Armutsbekämpfung im Mittelpunkt der Untersuchung. Grundlage ist der Entwurf zum *Full-PRSP* vom September 2001. Unter Gesichtspunkten der Gender-Analyse sollen die wesentlichen Aussagen zur Geschlechterfrage herausgestellt und vor dem Hintergrund der in 1.1 und 1.2 erläuterten Kriterien eingeordnet werden. Wesentliche Fragen sind dabei, welches Verständnis von "Gender" das Papier spiegelt? Welcher frauen- und entwicklungspolitische Ansatz liegt den Maßnahmen offensichtlich zugrunde? In welchen Sektoren und gesellschaftlichen Bereichen konzentrieren

sich die vorgeschlagenen Maßnahmen? Wo fehlen Gender-Aspekte? Werden Strategien zur Veränderung des hierarchischen Geschlechterverhältnisses entwickelt? Werden Maßnahmen zum Monitoring derselben vorgeschlagen?

Eine Einbettung dieser Analyse erfolgt durch eine vergleichende Darstellung der Ergebnisse der Weltbankstudie zu 15 Interim- und vier Full-PRSP. Abschließend werden bestimmte Rahmenbedingungen für die Integration des Gender-Ansatzes in das GPRS-Papier erläutert.

Zunächst gilt der Blick jedoch der Partizipation von Expertinnen an den thematischen Arbeitsgruppen, durch die das GPRS-Papier – auch unter Genderaspekten – vorstrukturiert wurde.

5.1 Partizipation von Frauen in den Arbeitsgruppen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Koordinierungsgremium des ghanaischen PRSP durchaus ernst gemeinte Versuche unternommen hat, Frauenorganisationen in den Partizipationsprozess einzubinden. Dabei wurden auch Vertreterinnen von Lobbyorganisationen angefragt, deren Ziele auf eine gesellschaftspolitische Änderung der Geschlechterungleichheit gerichtet sind; gegenüber eher an der Verbesserung von Basisbedürfnissen orientierten, karitativen Organisationen.

Auch ein Blick auf die Liste der beratenden Teilnehmer/innen an den PRSP-Arbeitsgruppen zeigt, dass Frauen mehr als nur die allgemein üblichen Alibiplätze besetzen und in nicht geringer Anzahl vertreten sind. Die Vorsitzende des koordinierenden Arbeitsstabs verweist darauf, dass die Arbeitsgruppen größtenteils von Frauen geleitet bzw. durch Sprecherinnen vertreten wurden.⁷⁵

Dem wiederholten Hinweis auf die relativ hohe Anzahl sowie die herausragenden Positionen weiblicher Experten im PRSP-Prozess ist inhaltlich entgegen zu halten, dass die Gleichsetzung von Frauen mit Vertreterinnen von Genderinteressen a) einem Trugschluss unterliegt und b) diesen Trugschluss untermauert, indem Genderinteressen an Frauen delegiert werden. Kernpunkt eines Gender-Ansatzes ist es ja gerade, den Blick nicht mehr "nur" auf Frauen als isolierte Gruppe, sondern auf sozial konstruierte Geschlechterverhältnisse zu richten, so dass Ausgrenzungsmechanismen und ungleiche soziale Beziehungen im Mittelpunkt von Analysen und politischen Maßnahmen stehen. Geschlechtsspezifische Interessen, die an den bestehenden Rollenmodellen einer Gesellschaft rütteln, können und sollten nunmehr auch von Männern hervorgebracht und vertreten werden.

Dass die an der Entstehung des GPRS-Papiers beteiligten Frauen sich in ihren jeweiligen Arbeitsgruppen nicht "automatisch" auch frauenpolitische Anliegen zu eigen gemacht oder kon-

⁷⁵ Jedoch war die Beteiligung in einem der wichtigsten Bereiche, "der AG 'Makroökonomie' nicht "gender balanced", wie der Vertreter des Finanzministeriums einschränkt.

tinuierlich eingebracht haben, wurde in den Gesprächen mit ihnen deutlich. Das liegt zum einen daran, dass sie nicht als Expertin für Genderfragen, sondern für bestimmte inhaltliche Bereiche, wie Makroökonomie, Beschäftigungspolitik, menschliche Entwicklung etc. eingeladen wurden.

Zum anderen liegt ein wesentlicher Grund für die mangelnde Vertretung von Gender-Interessen in der konzeptionellen Schwachstelle des GPRS-Papiers: Es besteht eine grundsätzliche, enge, z.T. ausschließliche Verknüpfung des Themenbereiches "Verletzlichkeit und Ausschluss" mit Gender- und Frauenfragen; d.h. Letztere wurden prinzipiell einer der Arbeitsgruppen, der AG "Verletzliche Gruppen" zugeordnet.⁷⁶

So waren zwischen den Arbeitsgruppen zwar durchaus inhaltliche Überschneidungen vorgesehen, um eine "gegenseitige Befruchtung mit Ideen" zu ermöglichen, doch wurden bestimmte Problemfelder aus der einen Arbeitsgruppe in die andere ausgelagert, um Doppelungen zu vermeiden. Diese Auslagerung von Genderaspekten in den Abschnitt "Verletzlichkeit" ist bei dem Arbeitsfeld "Makroökonomie" im Bericht gänzlich geschehen. Aber auch in der Arbeitsgruppe "soziale Entwicklung und Grunddienste" wurde, den Aussagen des jeweiligen Gesprächspartners zufolge, grundsätzlich keine Genderperspektive zugrunde gelegt. Das Papier zeigt, dass diese Disaggregation ausschließlich in Bezug auf diese Punkte geschehen ist. Diese enge Assoziation von Gender und Frauen als "verletzlicher Gruppe" ist ein zentraler, wenn auch nicht immer explizit genannter Punkt der feministischen Kritik und zugleich Auslöser für die hohe Frustration bei den Frauenorganisationen und Genderexpertinnen: Wo sich der fehlende konzeptionelle Rahmen im Prozess als lückenhafter und unsystematischer Einbezug von Frauenorganisationen zeigte, ist damit – trotz der erheblichen Nachbesserungen, die erfolgten – der reduzierte Frauenförderansatz im Papier geradezu als roter Faden verankert.

5.2 Die Integration von Gender in das Full-PRSP in Ghana

5.2.1 Vom Interim zum Full-PRSP: Erste Entwürfe

Es verwundert wenig, dass das *Interim*-PRSP von nahezu allen Seiten der später am *Full*-PRSP Beteiligten kritisiert wurde. Damals in Eile, unter der Federführung des früheren Finanzministeriums zusammengestellt, beruhen die getroffenen Aussagen im wesentlichen auf der *Ghana Vision 2020* und stellen die Entwicklung einer Armutsstrategie erst in Aussicht. Auch unter Genderaspekten betrachtet, ist das Ergebnis sehr mager.⁷⁷

76 Hier bilden Frauen zusammen mit anderen benachteiligten Gruppen der Gesellschaft, Kindern (Waisen, Straßenkinder), Jugendlichen, Alten und Behinderten eine "Randgruppe" der Gesellschaft, die besondere Schutzmaßnahmen benötigt; vgl. dazu die Kritik in Abschnitt 2.2.3.

77 Vgl. Ministry of Finance of Ghana (2000).

Zweimal taucht der Begriff Gender auf; davon einmal immerhin auf der ersten Seite, in der Darlegung der politischen Rahmenstrategie ("*reduced gender and geographical and socio-economic disparities*"). Rund viermal werden "Frauen" erwähnt; davon immerhin einmal in Verbindung mit dem Verweis auf Frauen als die größte Gruppe unter armen Kleinbauern sowie ein weiteres Mal mit einem Verweis auf die Notwendigkeit, Frauen eine volle Partizipation an lokaler Mitbestimmung (*local governance*) zu ermöglichen. Im Ergebnis zeugt die Vorgehensweise des Interim-PRSP jedoch weder von einer quantitativen noch von einer qualitativen Berücksichtigung von Gender als Querschnittsaufgabe.

In den ersten offiziell vorgelegten Entwurf zum *Full-PRSP* im Juli 2001 wurden in Bezug auf den Genderaspekt qualitative Verbesserungen ersichtlich. Der Einbezug der weiter oben genannten Frauenorganisationen und später auch von Gender-Expertinnen hat offensichtlich dazu geführt, dass erhebliche Nachbesserungen Eingang gefunden haben.

Dennoch lassen sich die Verweise auf die Genderfrage an den Fingern abzählen, aber auch der Bezug auf Frauen und Mädchen als Zielgruppe in armutsreduzierenden Maßnahmen hält sich in diesem Entwurf in Grenzen:

Gender: 3 (1x *gender disparities in education*; 1x *violence*, 1x *local governance*)

Women: 6 (1x *credits*, 2x *pregnancy/health*, 1x *literacy*, 1x *protection*, 1x *+children*)
2x (*maternal mortality*)

Girls: 5x (*enrolment/education*, *early marriage*⁷⁸)

Auf der Grundlage des ersten offiziellen Entwurfs vom Juli 2001, kann die Frage nach Einbezug von Gender in einer Gegenüberstellung von positiven Aspekten und grundlegenden Schwächen wie folgt zusammengefasst werden:

Positive Aspekte	Schwächen
Frauen als soziale Gruppe mehrmals erwähnt	Keine Gender-Analyse in Armutsdimensionen
Spezif. Bedürfnisse von Frauen in mehreren Sektoren (Ges., Bldg., Kleinhandel) reflektiert	Zielgruppenansatz (<i>targeting</i>), kein <i>Gender Mainstreaming</i>
Identifikation von Ansatzpunkten für einen verbesserten Zugang zu Ressourcen (Kredite)	Keine Verbindung zu Makroökonomie hergestellt
Strategische Interessen (Gewaltfreiheit) erwähnt (2x)	Fokus liegt auf praktischen Bedürfnissen
	Keine Langzeitstrategien entwickelt

78 Unkoordinierte Maßnahmen gegen die frühe Verheiratung von Mädchen werden als Beispiel für mangelnde Synergieeffekte und bestehende Probleme bei Verwaltung und Management auf lokaler Ebene genannt (GPRS 07/2001: 2.7).

*"Cross-sectoral issues such as the environment and gender will be considered and reflected in the GPRS."*⁷⁹

Der Vorsatz des Koordinierungsteams, Gender als Querschnittsaufgabe in das GPRS-Papier zu integrieren (s.o.), wurde im ersten Entwurf des Armutsstrategiepapier nicht umgesetzt, auch wenn Bemühungen in diese Richtung unternommen wurden.

Die Ergebnisse einer Querschnittsanalyse der Weltbank spiegeln dieser Einschätzung entsprechende Resultate. Zur Frage der Berücksichtigung von Gender in HIPC und PRSP ergab die Durchsicht von 15 *Interim-PRSP* und vier *Full-PRSP*, dass die Mehrzahl der Dokumente Genderfragen vorrangig in den Bereichen 'Bildung' und 'Gesundheit' *ausführlich* erläutern, während in der überwiegenden Anzahl der PRSP die Sektoren Landwirtschaft, Umwelt, Wasserversorgung und Gewalt *kaum* und die Sektoren Transport, Energie sowie urbane Entwicklung *gar nicht* unter Gender Aspekten betrachtet werden. Auch die schwachen Ergebnisse in den zentralen Bereichen eines PRSP, Armutsanalyse, öffentliche Maßnahmen, *Monitoring* und Konsultationsprozess verdeutlichen, dass bislang eine wichtige Chance umfassender Armutsbekämpfung vergeben wurde:

*"In general, the incorporation of Gender into the PRSP process has thus far been minimal. Although a few I-PRSPs and PRSPs have treated gender issues in specific areas with reasonable depth, the overall coverage is weak and suggests many missed opportunities for enhanced poverty reduction".*⁸⁰

5.2.2 Auf dem Wege der Besserung: Der letzte Entwurf zum Full-PRSP

Der im September 2001 erschienene Entwurf zum Full-PRSP weist gegenüber seinen Vorläufern quantitative Erweiterungen und qualitative Verbesserungen auf. Der Entwurf folgt in der Gliederung nicht mehr allein den Themen der Arbeitsgruppen ('Makroökonomie'; 'Produktion und Arbeit'; 'Humanentwicklung und Grunddienste'; 'Verletzlichkeit und Ausschluss' sowie 'Governance'). Stattdessen wird das GPRS-Papier nun im ersten Drittel durch ein umfangreiches Rahmenkapitel bestimmt, in dem zum einen die grundlegenden wirtschaftlichen Probleme des Landes, d.h. externe Verschuldung, geringes Wirtschaftswachstum und marktwirtschaftliche Wettbewerbsbeschränkungen, zum anderen Strategien zur Reduzierung von Armut in wichtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Sektoren (Landwirtschaft, soziale Entwicklung, Industrie, Dienstleistungen, Mitbestimmung, Steuer- und Budgetfragen, Umwelt etc.) erläutert werden.

79 Ministry of Economic Planning and Regional Cooperation, Einladung zum "Harmonisation Workshop on Core Teams Outputs", 23.2. 2001.

80 Bamberger et al. (2001), S. 9.

Im zweiten Drittel werden ökonomische und soziale Sub-Sektoren (Produktion, informeller Sektor, Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Dezentralisierung und Partizipation etc.) in Politikbereiche unterteilt, denen Armut reduzierende Maßnahmen zugeordnet werden. Das letzte Drittel des GPRS-Papiers umfasst die bisher im GPRS-Papier vernachlässigten Maßnahmen von Monitoring und Evaluierung sowie Sofortmaßnahmen zur Verringerung der extremen Armut bei verletzlichen Gruppen.

Unter einer Gender-Perspektive betrachtet, weist der zuletzt vorgelegte Entwurf zum GPRS-Papier dahin gehend Fortschritte auf, dass insgesamt mehr Nennungen als vorher erfolgen, die auf eine Benachteiligung von Frauen in der ghanaischen Gesellschaft verweisen. Im informellen Sektor sollen beispielsweise für die hier Beschäftigten Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden; dabei werden Frauen als besonders benachteiligt angesehen. Bei der Förderung der Herstellung neuer, nicht-traditioneller Exportprodukte sollen Frauen gesondert berücksichtigt werden.⁸¹

Neben der quantitativen Erhöhung ist positiv hervorzuheben, dass sich sehr viel mehr Nennungen als in vorherigen Entwürfen auf die Kategorie 'Geschlecht' beziehen.⁸² Damit rückt die *Geschlechterungleichheit* stärker in den Vordergrund; z.B. wird sowohl für den Bereich 'Dezentralisierung' als auch zur 'Erhöhung der Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst' dringend empfohlen, "in der Einstellungspolitik eine relative Geschlechtergleichheit herzustellen".⁸³

Auch werden strategische Geschlechterinteressen von Frauen sehr viel stärker berücksichtigt. In den Erläuterungen zur Reduzierung von Armut durch ländliche Entwicklung wird vorgeschlagen, die Landgesetzgebung und die Politik der Landvergabe zu überprüfen, um den Zugang zu Land für Frauen (und Jugendliche) zu verbessern. Zum besseren Schutz verletzlicher Gruppen und zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Gewalt werden ebenfalls Verbesserungen im Rechtssystem empfohlen. Außerdem soll die Zusammenarbeit mit NRO verstärkt werden, um an der Gesetzgebung und Rechtsprechung beteiligte Institutionen für Geschlechterfragen zu sensibilisieren.⁸⁴

Positiv ist ebenfalls, dass im Gesundheitsbereich in der Prävention von HIV/AIDS Männer nun eine eigene Zielgruppe bilden (ebenso in der 'Bevölkerungspolitik') und insofern von einem Gender-Ansatz im GPRS-Papier gesprochen werden kann, als dass in den Bereichen praktischer Basisbedürfnisse beide Geschlechter einbezogen werden. Allerdings beschränkt

81 GPRS (2001), S. 55 und 75.

Insgesamt erfolgen rund 20 Nennungen zu 'Frauen' und 'Mädchen' (incl. der Kategorien 'weiblich', 'Mütter').

82 Ca. zehn Mal wird der Begriff Geschlecht erwähnt ('Geschlechterungleichheit', 'Geschlechtergleichheit', 'geschlechtsspezifische Diskriminierung', 'geschlechtsspezifische Gewalt' etc.).

83 Ebd., S. 103, 108f., 137.

84 Ebd., S. 95f.

sich die Zielvorgabe darin, den Anteil derjenigen Männer und Frauen zu erhöhen, die Präventivmaßnahmen durchführen; es geht jedoch offenbar nicht darum, die *Kluft* zwischen den Geschlechtern zu verringern. Auch im Bereich von Grundbildung wird lediglich angestrebt, eine prozentuale Steigerung der Einschulungsrate von Mädchen *und* von Jungen zu erreichen; nicht jedoch den *Unterschied zwischen den Geschlechtern* zu minimieren.

Es wäre also verfrüht, von der Verankerung eines *Gender Mainstreaming*-Ansatzes zu sprechen, denn letztendlich bleibt ein Zielgruppenansatz bestehen. Frauen werden weiterhin vorrangig als Empfängerinnen entwicklungspolitischer Maßnahmen einbezogen und nicht als Akteurinnen. Die Begriffe *Empowerment* und "Stimme der Armen", die auf eine aktive politische Mitgestaltung in den gesellschaftlichen Prozessen verweisen, sind von eher geringer Bedeutung im gesamten GPRS-Papier. Ein *Empowerment* von Frauen wird reduziert auf Partizipation auf lokaler Ebene.

Folgt man in der Bewertung des GPRS-Papier den Untersuchungskriterien der Weltbank-Studie, wird ebenfalls deutlich, dass das ghanaische PRSP trotz der auffallenden Nachbesserungen im Themenfeld Gender, kritisch zu bewerten ist.

In der Studie der WB wurde die Genderfrage als "behandelt" eingestuft, wenn "etwas mehr als die bloße Erwähnung von 'Gender' und 'Genderfragen' in den jeweiligen Abschnitt einbezogen wurde".⁸⁵ Die Genderfrage ist demnach nicht "behandelt", wenn allein der Tatbestand der Benachteiligung von Frauen in Bildung, auf dem Arbeitsmarkt, in der demokratischen Mitbestimmung erwähnt wird oder lediglich ein Verweis auf die Notwendigkeit, Gender in die Strategieentwicklung mit einzubeziehen, erfolgt.

Nun tauchen Genderfragen zwar in den verschiedenen, armutsrelevanten Sektoren auf und es wird regelmäßig auf Frauen als besonders benachteiligte Gruppe verwiesen, aber mit überproportionaler Häufigkeit bleibt es bei diesen Hinweisen. Sei es der Verweis auf eine besondere Förderung von Kleinunternehmerinnen durch einen besseren Zugang zu Mikrofinanzierung und durch Ausbildungsprogramme, sei es die Verbindung zwischen Armutsreduzierung und der Verbesserung der ruralen Infrastruktur durch den Bau von Zufahrtsstraßen, der insbesondere Lasten tragenden Frauen zu Gute kommt, sei es der Hinweis auf den fehlenden selbständigen Zugang zu Land – in vielen Fällen wird auf Genderfragen hingewiesen und die Ungleichheit festgestellt, aber Erläuterungen bleiben aus.

Das größte Manko des PRSP liegt nun nicht mehr darin, dass lediglich auf die praktischen Bedürfnissen von Frauen rekurriert wird, sondern darin, dass weder eine **Analyse** zur Genderfrage statt- oder in das PRSP Eingang gefunden hat, noch **Strategien** zur Überwindung des Problems entwickelt werden. So wird der im ersten Drittel des Entwurfes erläuterte makroökonomische und makropolitische Rahmen nahezu genderneutral dargestellt. In der Analyse der Armutsdimensionen in Ghana findet sich nur einziger Hinweis auf Geschlechterdifferen-

85 The Worldbank (2001c), S. 7ff.

zen im Bildungsbereich. Keine der Daten, die der Ghana-Zensus zur Verfügung stellt, werden – z.B. für eine Analyse des Zugangs zu Ressourcen (Land oder Zeit) – im GPRS-Papier genutzt.

Entsprechend der zentralen **Strategie** der Förderung von Wachstum und Markt orientierter Produktion, die das GPRS-Papier für die Überwindung von Armut nennt, steht auch für Frauen in allen Sektoren die "Förderung des Zugangs zum Markt" durch einen verbesserten Zugang zu Kleinkrediten im Vordergrund. Insbesondere Kleinunternehmerinnen und Frauen aus dem informellen Sektor sollen durch eine verbesserte Finanzierung ihrer Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Erhöhung der Produktion beitragen. Kombiniert werden diese Maßnahmen – so wird es im GPRS-Papier anvisiert – mit Grund-, Aus- und Weiterbildungskursen, die besondere Benachteiligungen von Frauen abbauen helfen sollen. Diese Maßnahmen sind eine wichtige Ergänzung für eine Förderung der Mikrofinanzierung, gleichwohl können sie keinen ganzheitlichen Politikrahmen, der die Geschlechterfrage integriert, ersetzen. Insgesamt erscheinen die Maßnahmen des GPRS-Papiers zur Beseitigung der Geschlechterungleichheit stark vereinzelt und werden in ihrer Armut reduzierenden Wirkung überschätzt.

Problematisch ist darüber hinaus, dass sich die Armut reduzierenden Strategien in unterschiedlichen Politikbereichen wiederholen, ohne dass sie mehr als Absichtserklärungen verdeutlichen (... "den Zugang zu Training und Ausbildung für Frauen verbessern"; "die Geschlechterungleichheit in der Gesellschaft reduzieren", "ein System entwickeln, das die Rechte insbesondere der verletzlichen Gruppen stärkt" etc.).

Dabei fungieren manche der Aussagen sowohl als *Strategie* als auch als *Ziel* und stellen gleichzeitig das *Ergebnis* dar. Hier sind klarere Unterscheidungen zwischen den Instrumenten und den Zielen notwendig: Die Entwicklung von Strategien setzt zum einen eine umfassende geschlechtsspezifische Analyse der Gesellschaft und ihrer Probleme wie Armut voraus. Zum anderen ist für die Überprüfung der Strategien, ihrer Fortschritte, d.h. für ein erfolgreiches *Monitoring*, die **Entwicklung von Indikatoren** notwendig. Im GPRS-Papier wird nur ein einziger Gender relevanter Indikator genannt: der *Ghana Health Survey* sollte in Zukunft auch einen Index für den Status von Frauen enthalten (S.134). Hier müssen dringend weitere Indikatoren entwickelt oder ein Bezug zu bereits existenten ('*Gender Empowerment Measure*'; '*Gender Development Index*') hergestellt werden.

Trotz der wichtigen Bestandteile im GPRS-Papier, die auf Stärkung der Rechtslage von Frauen und anderen Benachteiligten abzielen, liegt dem Armutsstrategiepapier kein ausgesprochener Rechtsansatz zu Grunde. Denn der Abbau von Benachteiligungen und Diskriminierungen wird als notwendige Voraussetzung für die Reduzierung von Armut angesehen, weil er die soziale, vor allem aber wirtschaftliche Entwicklung des Landes behindert. Darüber hinaus fehlt der Begriff des *Gender Mainstreaming* und das mit ihm verbundene eigenständige Entwicklungsziel gänzlich.

5.2.3 Das GPRS-Papier als Rahmenbedingung für die "Integration von Gender"

Die Möglichkeiten, eine Genderperspektive in eine Armutsbekämpfungsstrategie integrieren zu können, sind im wesentlichen abhängig von dem politischen Rahmen, in dem ein PRSP entsteht. Ob die Rahmenbedingungen für ein "*Engendering* des PRSP" günstig oder hinderlich sind, hängt zum einen von der Kohärenz nationaler und sektoraler Politiken ab. Zum anderen sind die makroökonomischen Prämissen und Ansätze eines PRSP von Bedeutung. Diese sollen zum Abschluss der Gender-Analyse kurz erläutert werden.

Der Armutsbegriff im GPRS-Papier ist nicht allein durch Einkommensarmut definiert; wichtige Indikatoren einer erweiterten Definition sind der Zugang zu Grundbildung, gesundheitlicher Versorgung und anderen sozialen Grunddiensten. Dennoch fällt es schwer, von einem "umfassenden Armutsbegriff" zu sprechen, da die sozialen Indikatoren vor allem ein Defizit beschreiben; dieses Defizit der Betroffenen aber nicht in eine Analyse struktureller, sozialer Ungleichheit (z.B. auch unterschiedlicher Ethnien) einbetten. Der Schwerpunkt der Besorgnis um Ungleichheiten in Ghana liegt auf dem regionalen Gefälle zwischen den nördlichen und den südlichen Regionen. In den Distrikten der *Upper East* und *Upper West* Regionen liegt die extreme Armut zwischen 70 und 90 %, so dass regionale Strategien der Armutsbekämpfung sinnvoll sind. Trotzdem ist es problematisch, dass letztendlich alle sozialen Ungleichheiten a) hinter dem regionalen Gefälle verschwinden und b) im Konzept der Verletzlichkeit aufgehen (s.o.). Im GPRS-Papier wird der Ansatz der Verletzlichkeit für eine Vielzahl sozialer Gruppen der Gesellschaft angewendet. Auch das begrenzt die Integration einer Gender-Analyse.

Das wichtigste Paradigma ist die Definition von Wachstum in einem PRSP. Das Ziel des GPRS-Papier ist "gerechtes ökonomisches Wachstum, das im Rahmen einer dauerhaften Demokratie die Armutsreduzierung beschleunigt":

"The goal of the GPRS is to achieve equitable economic growth and accelerated poverty reduction within a sustained democracy. The emphasis will be on stabilising the economy, laying a sustainable foundation for accelerated and equitable economic growth, reducing regional disparities in poverty, enhancing access to social services and ameliorating conditions of extreme poverty".⁸⁶

Wesentliche Elemente dieser Strategie sind die Stabilisierung der Makroökonomie für ein schnelles Wachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen durch Erhöhung der landwirtschaftlichen und industriellen Produktion (wiederum durch Kapitalinvestitionen und die Bereitstellung moderner Technologien), sowie die Förderung des privaten Sektors. Ohne an dieser Stelle auf eine Diskussion der notwendigen ökonomischen und sozialen Maßnahmen zur Entwicklung Ghanas eingehen zu können, scheint die Armutsbekämpfungsstrategie eher dem Paradigma nachholender Entwicklung und Industrialisierung zu folgen, ohne dass alternative Entwicklungen aufgezeigt werden. Auf die Widersprüche eines Export orientierten Wirt-

86 GPRS (2001), S. 14.

schaftsmodells ist – insbesondere für die Landwirtschaft – vielfach hingewiesen worden. Auf einem Workshop zur Integration von Gender in das GPRS-Papier haben Vertreterinnen von frauenpolitischen Nichtregierungsorganisationen insbesondere die Grundannahmen von freier Marktwirtschaft und unternehmerischem Effizienzdenken im GPRS-Papier kritisiert, die den zugleich geäußerten Intentionen, soziale Ungleichheiten und extreme Armut beseitigen zu wollen, widersprechen.⁸⁷

Darüber hinaus fällt in den Entwürfen zum ghanaischen Full-PRSP auf, dass ein zentrales Kriterium neuerer makroökonomischer Strategien zur Armutsreduzierung, das "Armen orientierte Wachstum" (*pro-poor-growth*) nicht einmal erwähnt wird. Auch gibt es unter den Beteiligten nur begrenzte Vorstellungen zu der Bedeutung dieser Idee: Das ghanaische Finanzministerium z.B. definiert Armen orientierte Maßnahmen als die Schaden begrenzenden Maßnahmen, mit denen den Armen "geholfen" werden müsste, wenn die zur Stabilisierung der Makroökonomie und zur Förderung des Wirtschaftswachstums notwendigen Ausgabenreduktionen seitens des Staates schädliche Auswirkungen auf die Situation der Armen haben.⁸⁸

In der Tat müssen Strategien eines Armen orientierten Wachstums und die qualitativen Unterschiede dieses ökonomischen Ansatzes zu anderen noch weiter entwickelt werden. Um in diesem Sinne tatsächlich förderliche Rahmenbedingungen für ein sozial gerechtes Wachstum und eine nachhaltige Armutsbekämpfung in PRSP zu schaffen, sollte die kontinuierliche Beteiligung der zivilgesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure insbesondere an Auseinandersetzungen um den makroökonomischen Rahmen sowie die Finanz- und Budgetpolitik gewährleistet sein. Für die Frauenorganisationen Ghanas wie anderer HIPC-Länder liegt hier die größte Herausforderung der PRSP-Prozesse: Damit es im Rahmen der Armutsstrategien nicht zur bloßen Fortsetzung der Geschichte einer – scheinbar geschlechtsneutralen – "Strukturanpassung mit menschlichem Gesicht" kommt, in den sich dann die oben kritisierten Frauenfördermaßnahmen zur "Integration in die Entwicklung" nahtlos einfügen, sind sie gefordert, den makroökonomischen Rahmen, die Finanz- und Ausgabenpolitik zu diskutieren und mitzugestalten. Eine Gender Budget-Initiative bietet hierfür Ansatzpunkte.

6 Empfehlungen

Die folgenden Empfehlungen richten sich vorrangig an die staatlichen Akteure im PRSP-Prozess; insbesondere an die bilateralen Geber. Sie enthalten Handlungsvorschläge zur Unterstützung einer besseren Verankerung von Genderaspekten im ghanaischen PRSP bzw. den folgenden politischen PRSP-Phasen. Sie sind jedoch auch geeignet, die Querschnittsaufgabe "Gender" in anderen, noch nicht in der Endphase befindlichen PRSP-Prozessen zu stärken.

⁸⁷ NETRIGHT (2001), S. 2f.

⁸⁸ (mündlich).

- Dem vom GTZ-Länderbüro unterstützten Vorhaben, das GPRS-Papier einem Gremium unabhängiger Gender-Expertinnen, Gutachterinnen und Vertreterinnen von Nichtregierungsorganisationen zur kritischen Durchsicht zu geben, sollten weitere folgen: die Gebergemeinschaft könnte als Organisatorin oder Initiatorin von Runden Tischen oder kleineren Konsultationstreffen der unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure (Staat, NRO, Privatwirtschaft) zum Thema "Gender und Armut" einladen, dadurch im Land bisher nicht berücksichtigte Organisationen und deren Analysen in den Politikdialog einbinden und das Thema bei den staatlichen und nicht-staatlichen Akteur/inn/en wach halten.
- Für anstrengende Politikprozesse wie die Abstimmungsverfahren im PRSP einerseits und die mühsame Integration von Genderaspekten in diese andererseits, sollte aus Gründen der Effektivität und Arbeitserleichterung nicht immer wieder das Rad neu erfunden werden. Stattdessen gilt es, auf die vorhandene Expertise – auch anderer afrikanischer Länder, wie Uganda und Tanzania – zum Thema aufmerksam zu machen und sie systematisch einzu beziehen. Auch bereits vorhandene materielle Ressourcen, z.B. die Analysen anderer, bi- und multilateraler Geber, gilt es zu nutzen.⁸⁹
- Auch die vorliegenden *Policy*-Papiere der Gebergemeinschaft, vor allem die OECD/DAC-Leitlinien und das PRSP-*Source Book* der Weltbank sollten stärker rezipiert und verbreitet werden. Die geschlechtssensiblen Leitlinien, die für die Empfängerländer erstellt werden, sollten jedoch auch im eigenen Hause Berücksichtigung finden. Aus der selbstkritischen Feststellung der Weltbank, dass die PRSP begutachtenden *Joint Staff Assessments* erhebliche Defizite in Bezug auf Genderkriterien enthalten, sollten Konsequenzen gezogen werden; den JSAs könnte beispielsweise eine kompetente Fachperson für Gender zur Seite gestellt werden.⁹⁰
- In der Stärkung der parlamentarischen Demokratie liegt zukünftig sicherlich eines der zentralen Maßnahmenfelder für die bilateralen Geber bzw. die deutsche EZ. Dies könnte durch eine stärkere Zusammenarbeit mit den politischen Stiftungen und deren Partnerstrukturen geschehen. Aus Genderperspektive stellt sich diesbezüglich sofort die Frage nach der Erhöhung der formalen Beteiligung von Frauen, d.h. dem Anteil politischer Vertreterinnen im Parlament. Wenn die Genderfrage nicht weiterhin eine auf der Mikro- und Mesoebene verhandelte "Anti-Diskriminierungspraktik" bleiben soll, ist die Förderung eines politischen *Empowerments* auf der Makroebene zentral und integraler Bestandteil der Förderung von Demokratisierungsprozessen.

89 Vgl. die "Recommendations for integrating gender into the poverty reduction strategy paper (PRSP) and related processes", vom Ministry of Community Development, Women Affairs and Children/Tanzania; eine Bearbeitung des tanzanischen PRSP aus Genderperspektive (2001). Auf das vom Social Development der Weltbank eingerichtete virtuelle Netzwerk, sei hier ebenfalls hingewiesen.

90 Weltbank (2001b), S. 9.

- Bereits im Entstehungsprozess eines Strategiepapiers sollte darauf geachtet werden, dass a) Frauen in der "verletzlichen Gruppe" nicht als Sammelkategorie ohne interne Unterschiede verschwinden, sondern genau differenziert werden (z.B. "allein Erziehende", "Witwen") und b) Frauen als "Zielgruppe" von Maßnahmen nicht nur in der verletzlichen Gruppe, sondern auch in anderen Bereichen und Kapiteln, insbesondere makroökonomische Stabilität, Produktion und Arbeit sowie *Governance* genannt werden.
- Die Erhebung und Auswertung von disaggregierten Daten im Rahmen einer partizipativen Armutsanalyse sollte unbedingt vor und nach weiteren Phasen des *Policy*-Zyklus (Implementierung, Monitoring und Neuformulierung) wiederholt werden. Dabei ist darauf zu achten, dass die erhobenen Daten auch ausgewertet und in die abschließenden Ergebnisse eingehen und nicht "verloren" gehen. Die Daten müssen in eine umfassende Gender-Analyse der Situation in dem jeweiligen Land eingebettet werden. Zentrale Kriterien einer solchen Analyse, die sich in den PRSP spiegeln sollte, sind die geschlechtshierarchische Arbeitsteilung, unbezahlte Haus-, Land- und Reproduktionsarbeit, die geschlechtsspezifischen Auswirkungen sozialpolitischer und ökonomischer Maßnahmen zur Armutsreduzierung sowie die Fragen der Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Geschlechter.
- Für die in vielen HIPC-Ländern anstehenden Monitoring-Prozesse zur Umsetzung ihrer Armutsstrategie sollten geschlechtsspezifische Indikatoren-Kataloge entwickelt werden, die eine Überprüfung der Auswirkung von Armutsbekämpfungsprogrammen auf Frauen bzw. auf die Veränderung des Geschlechterverhältnisses ermöglichen.
- Wichtig ist es, bei den PRSP-Beteiligten ein Bewusstsein dafür zu vermitteln, dass bei Genderfragen bislang nahezu ausschließlich Defizit-Analysen mit anschließenden "*Retrofitting*"-Korrekturen durchgeführt wurden. Um zu einer pro-aktiven Genderpolitik im Rahmen des PRSP zu gelangen, ist die permanente und institutionalisierte Partizipation von "Genderbeauftragten" (Frauen und Männer) in allen Phasen und allen Gremien des GPRS-Zyklus nötig. Darauf zu drängen, ist auch Aufgabe der Geber – denn es handelt sich bei dieser Frage um internationale Standards, nicht um "*donors' issues*".
- Eine der wichtigsten Ansprechpartnerinnen für ghanaische Frauen-/Genderpolitik ist zur Zeit das Frauenministerium bzw. die "Ministerin für Frauenbelange". Von diesem könnten entscheidende Impulse für die Politikleitlinien zum Themenkomplex Gender und Armut ausgehen. Den zu kurz greifenden WID-Ansatz des Ministeriums konstruktiv zu diskutieren und gemeinsam mit diesem weiter zu entwickeln, wäre eine mehr als nur flankierende Maßnahme zur Unterstützung für den institutionellen und konzeptionellen Rahmen, den eine erfolgreiche Genderpolitik im PRSP braucht. Diesbezüglich könnte ein Austausch mit dem im ruandischen PRSP-Prozess sehr aktiven Frauenministerium hilfreich sein.
- Diese ideengeschichtlich eingebettete Reformdebatte um internationale und afrikanische Frauen-Genderpolitik mit seiner ghanaischen Trägerin bietet sich als gemeinsames Vorhaben verschiedener bilateraler Geber an. Im Vorfeld von Abstimmungsprozess und De-

batte böte es sich an, die vorhandenen *Policy*-Papiere der Geber zum Thema systematisch zusammenzustellen und auf Gemeinsamkeiten wie Unterschiede hin auszuwerten; evtl. zu ergänzen durch Querschnittsevaluierung von Projektgutachten.

- Eine bessere Geberkoordinierung ist darüber hinaus auch bei der Förderung von Gendervorhaben vonnöten. Immer noch zu viele Geber bieten einzig oder hauptsächlich Kleinkredite und Mikrofinanzierung an. Immer noch sehr wenige Geber und NRO unterstützen Trainingsmaßnahmen für Bewusstseinsbildung in Bereichen rechtlichen, sozialen und politischen *Empowerments*. Fraglich ist aber, ob diese positiven Ansätze in einen weiteren konzeptionellen Rahmen von Armutsbekämpfung gestellt werden und wie diese Geberprojekte als *good practices* für den GPRS-Prozess nutzbar gemacht werden können.
- Im Sinne einer Maßnahmen übergreifenden Politikkohärenz, die (auch) eine geschlechtergerechte Armutssenkung fördern soll, können PRSP-Prozesse nicht getrennt von anderen, parallel stattfindenden Entwicklungsansätzen analysiert und durchgeführt werden. Eine vergleichende Analyse zur Integration von Genderfragen in *Sector Wide Approaches* hat ergeben, dass Konzeptualisierung und Implementierung der SWAps sehr ähnliche strukturelle Schwächen aufweisen, wie sie bei PRSP festgestellt wurden. Eine Politik der "Kohärenz" und "Abstimmung" der an beiden Ansätzen (PRSP und SWAps) beteiligten Geber sollte deshalb insbesondere auf eine mögliche negative Verstärkung oder Doppelung der Schwächen in Bezug auf Genderfragen überprüft werden.⁹¹
- Die Verankerung der Genderfrage und von Genderprojekten auf eine höhere Ebene des politischen Dialogs und entwicklungspolitischer Programmmaßnahmen, ein so genanntes "Scaling-Up" ist dringend erforderlich. Ein zentrales, eng mit dem PRSP verbundenes Vorhaben auf der Makroebene könnte eine **Gender Budget-Initiative** sein. Angebunden z.B. an das *Center for Budget Advocacy* in Ghana oder an GERA/TWN, läge hier ein wichtiges Potenzial einer makroökonomischen Genderpolitik, wie die Erfahrung anderer Länder Afrikas gezeigt hat. UNDP, UNIFEM und andere UN-Organisationen bieten sich als Partner für eine solche Initiative an.
- *Last, but not least*, sollte nicht vergessen werden, dass zu einer umfassenden *Advocacy* für Genderfragen einerseits und für Neuorientierungen in "lernenden Organisationen" und ebensolchen Institutionen andererseits auch bewusstseinsbildende und sensibilisierende Maßnahmen gehören: Angebote an staatliche und am PRSP beteiligte Institutionen und Organisationen, "Gender Training" und Fortbildungen für Genderfragen in Anspruch zu nehmen, könnten durch die bilateralen Geber finanziell und organisatorisch unterstützt werden.

⁹¹ Vgl. Working Party on Gender Equality: Reference Guide on Sector-Wide Approaches and Gender Equality, 2001.

Literatur

- Abugre, Ch. / T. Killick** (2001): Poverty-Reducing Institutional Change and PRSP Processes: The Ghana Case. Studie für ODI/UK: London
- Advocates for Gender Equity** (2000): Report on Mapping Exercise on Gender Activities in Ghana, Accra/ Ghana: Danida Health Sector Support Office
- Akpalu, E. / E. Ofei-Aboagye / H. Derbyshire** (1999): Gender Mainstreaming. Emerging Lessons from Ghana. A Synthesis of a Gender Mainstreaming Workshop: 4-5 May 1999, DFID, Accra
- Amponsem, G.** (1995): Lest We Forget: Structural Adjustment Programmes and Ghanaian State Formation Process (1957-1990). Working Paper der Universität Bielefeld Nr. 224
- Baden, S.** (1999): "Gender, Governance and the 'Feminisation of Poverty'". Meeting on Women and Political Participation: 21st Century Challenges. United Nations Development Programme, 24-26 March 1999. Backgroundpaper No. 2
- Baden, S. et al.** (1994): Background Paper on Gender Issues in Ghana. Report No. 19, Brighton: IDS/Bridge
- Bamberger, M. et al.** (2001): 'Gender Chapter', in: The PRSP Source Book, Washington: World Bank (www.worldbank.org/poverty/strategies/srcbook/gend0814/.pdf)
- Bell, E.** (2001): "PRSPs: Opportunity or Barrier for Gender", in: In Brief Nr. 9/2001: "Gender and Participation". IDS Bridge (www.ids.ac.uk/bridge/dgb9.html)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)** (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut. Materialien Nr. 106, Bonn
- (2001b): BMZ Konzepte: Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozess – Gleichberechtigungskonzept. Zweite, überarbeitete Fassung (Mai 2001), Bonn
 - (2001c): Republik Ghana. Länderkonzept zur Entwicklungszusammenarbeit, August 2001, Bonn
 - (2000a): Kopenhagen +5: Materialien zur Nachfolgekonferenz des Weltsozialgipfels von 1995; BMZ Spezial Nr. 10 (2000), Bonn
 - (2000b): '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 (2000)
- Cagatay, N.** (o.J.): "Gender and Poverty". UNDP – Social Development and Poverty Elimination Division, Working Paper Series, WP Nr. 5
- Cornwall, A.** (2000): Making a Difference? Gender and Participatory Development. IDS Discussion Paper No. 378, Brighton: Institute of Development Studies
- Department for International Development, DFID** (2000): Poverty Elimination and the Empowerment of Women. Strategies for Achieving the International Development Targets, London
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)** (2000): Gender und Projektmanagement, GTZ: Eschborn
- Dogbe, T.** (Hrsg., 2001): Promoting Women in pluralistic legal systems: A Participatory Rapid Appraisal (PRA) Study of the Views, Perceptions, and Experience of the Law in three Communities from a Gender Perspective. Ghana. Unveröff. Manuskript für die GTZ/Ghana
- Eberlei, W.** (2001a): Institutionalisierte Partizipation in PRS-Folgeprozessen. Studie im Auftrag der GTZ, Duisburg / Eschborn
- (2001b): "Was kennzeichnet einen guten PRS-Prozess?"; unveröffentlichte Handreichung zur Fortbildung "Armutsbekämpfung" des BMZ, September 2001

- (2000): Beteiligung der Zivilgesellschaft im Rahmen des Poverty Eradication Action Plans (PEAP) Ugandas. Gutachten im Auftrag von Misereor, Aachen, August 2000
- Gsänger, H.** (2000): Wachstum ist gut für die Armen. Positionen und Thesen; Arbeitspapier des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bonn
- (1998): Mainstreaming Poverty Reduction in German Development Co-operation; Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Guijt, I.** (2001): "Gender and Participation: Bridging the Gap", in: Development and Gender in Brief 9/2001: Gender and Participation (www.ids.ac.uk/bridge/dgb9.html)
- Gyimah-Boadi, E.** (1994): "Associational Life, Civil Society, and Democratization in Ghana", in: Harbeson, John, Donald Rothchild, Naomi Chazan (Hg.), 1994: Civil Society and the State in Africa. Boulder: S.125-148
- Holthaus, I.** (1998): Förderung der Gleichberechtigung von Frauen durch Maßnahmen der Rechtsberatung in der Entwicklungszusammenarbeit, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin
- Klein, A.** (1997): "Die NGOs als Bestandteil einer Zivilgesellschaft und Träger einer partizipativen und demokratischen gesellschaftlichen Entwicklung", in: Altvater, Elmar, Achim Brunnengräber, Markus Haake, Heike Walk (Hg.): Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 315-339
- Lachenmann, G.** (2001): "Geschlechtsspezifische Einbettung der Wirtschaft", in: Lachenmann, Gudrun und Petra Dannecker (Hg.), 2001: Die geschlechtsspezifische Einbettung der Ökonomie. Empirische Untersuchungen über Entwicklungs- und Transformationsprozesse. Hamburg: LIT Verlag, S. 15-47
- (1999): "Entwicklungssoziologie: Geschlechterforschung in der Entwicklungspolitik", in: Dausien, Bettina et al. (Hg.): Erkenntnisprojekt Geschlecht. Feministische Perspektiven verwandeln Wissenschaft, Opladen: Leske und Budrich, S. 72-94
- Mc Gee, R. / A. Norton** (2000): Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring. IDS Working Paper No. 109, Brighton
- Mensah-Kutin, R. et al.** (2000): The National Machinery for Women in Ghana: An NGO-Evaluation. National Machinery Series No. 3, Accra/Ghana: Third World Network-Africa
- Meyer, K. / A. Schmidt / G. Schmitt** (2001): PRSP and Participation in Relief. The Point of View of German Technical Cooperation, unveröff. Manuskript, GTZ: Eschborn
- Ministry of Community Development, Women Affairs and Children** (2001): "Recommendations for Integrating Gender into the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) and Related Processes". Unveröffentl. Manuskript, Tanzania
- Ministry of Finance of Ghana** (2000): Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2002, Accra, Juni 2000
- Moser, C.** (1989): "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", in: World Development 11/1989: 1799-1825
- National Poverty Reduction Programme (NPRP)** (2000a): Idea Bank. A Handbook on Best Practices in Poverty Reduction. UNDP: Accra/Ghana
- (2000b): Resource Guide: A Directory of Resource Institutions in Poverty Reduction. UNDP: Accra/Ghana
- Netright** (2001): The Ghana Poverty Reduction Strategy Paper: Towards an Alternative Poor and Gender-Centred Approach, Accra/Ghana
- Ofei-Aboagye / E. Oduura** (2000): Promoting the Participation of Women in Local Governance and Development: The Case of Ghana, FES/ECDPM Discussion Paper No. 18
- (1998): Women's Groups and Associations as Partners in Small Enterprises Development in Ghana. Accra/Ghana: Friedrich-Ebert-Stiftung/National Board for Small-Scale Industries

- Rodenberg, B. / Ch. Wichterich** (1999): Macht gewinnen. Eine Studie über Frauenprojekte der Heinrich-Böll-Stiftung im Ausland, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung
- Schröder, R. / A. Rüth** (2001): "Eine Einführung in das Thema der Poverty Reduction Strategy Papers aus der Sicht des BMZ", in: Seminar für Ländliche Entwicklung der Humboldt-Universität zu Berlin (Hrsg.): Entwicklungspolitische Diskussionstage. Dokumentation zur Tagung vom 12.-16. März 2001 in Berlin, S. 24-26
- Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA** (Hrsg., 1998): Gender Inequality and Poverty: Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications. Part I + II. Stockholm
- The Worldbank** (2001a): Engendering Development. Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice. A World Bank Policy Research Report, Washington
- (2001b): Gender in the PRSPs: A Stocktaking. Poverty Reduction and Economic Management Network; Gender and Development Group (8/2001), Washington
- Tsikata, D.** (Hrsg., 2001): Gender Training in Ghana. Politics, Issues and Tools. Accra/Ghana: Woeli Publishing Services
- United Nations** (2000): "Women 2000: Gender equality, Development and Peace for the Twenty-first Century", Twenty Third Special Session of the General Assembly, New York
- von Braunmühl, C.** (2001): "Gender Mainstreaming Worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt", in: ÖZP Nr. 2 (2001), S. 183-201
- (1998): "Der Gender Ansatz in der Entwicklungspolitik. Überlegungen zum sozialen Akteur von Transformation", in: Peripherie Nr. 72 (1998), S. 25-38
- Whitehead, A. / M. Lockwood** (1999): Gender in the World Bank's Poverty Assessments: Six Case Studies from Sub-saharan Africa. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Discussion Paper 99, Genf: UNRISD <ftp://ftp.unicc.org/unrisd/outgoing/dp/dp99.doc>
- Zdunnek, G.** (1998): Transformationsprozesse und geschlechtsspezifische Differenzierung am Beispiel von Gesellschaften in Nigeria und Ghana. Habilitationsschrift, Fachbereich Philosophie und Sozialwissenschaften I, Freie Universität Berlin
- Zuckermann, E.** (2001): Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs). Why it Reduces Poverty and the Rwanda Case. Manuskript. WIDER Development Conference on Debt Relief, August 2001. Helsinki

Anhang

1. Terms of Reference

Im Rahmen des 15-monatigen DIE-Werkvertrags "Genderfragen und Armutsbekämpfung" wurde ein Teilauftrag an die Gutachterin Dr. Birte Rodenberg erteilt, die Berücksichtigung von Genderaspekten in PRSP-Prozessen zu untersuchen. Im Auftrag "HIPC-Initiative und Strategien der Entwicklungsländer zur Armutsbekämpfung (PRSP): Berücksichtigung von Gender" sollen laut Vertrag vom 11.9. 2000 ausgewählte Entwürfe konkreter PRSP einzelner Länder exemplarisch bewertet, die Verankerung der Gender-Thematik überprüft sowie Vorschläge für die stärkere Berücksichtigung dieses Aspektes gemacht werden.

Vorgehen

Neben der Sichtung von Material zu einzelnen Länder-PRSP und der GTZ-Studien zu 'Partizipation in PRSP' sowie ebenfalls der Durchführung von Fachgesprächen mit inländischen Expert/-innen (BMZ, GTZ, NRO) zum Themenfeld HIPC/PRSP, ist eine Kurzzeiterhebung erforderlich. Wichtige, bislang nicht erhobene regionale Daten in Bezug auf Gender-Ansätze und frauenpolitische Kräfte aus der Zivilgesellschaft lassen neue Erkenntnisse für die Frage nach der mangelnden Partizipation von Frauen in PRSP-Prozessen und nach geeigneten Ansatzpunkten für eine *Genderfragen* integrierende Umsetzung der PRSP erwarten.

Die Vorbereitung der Fallstudie (Länderauswahl, Auswahl und Vorbereitung der Gespräche vor Ort) beginnt im April und erfolgt in Absprache mit den jeweils zuständigen Mitarbeiter/-innen aus BMZ und GTZ sowie dem DIE. Da PRSP überwiegend in Afrika erarbeitet werden, sollte die Studie ebenfalls in einem afrikanischen Land durchgeführt werden, auch wenn nicht mit einem "prototypischen" Verlauf des Prozesses gerechnet werden kann.

Für die Vor-Ort-Untersuchung bieten sich insbesondere die Länder an, die im PRSP-Prozess weit voran geschritten sind oder das Full-PRSP eingereicht haben. Eine Untersuchung zur obigen Fragestellung macht darüber hinaus jedoch nur dort Sinn, wo die PRSP-Prozesse durch die GTZ vor Ort beraten und unterstützt werden, so dass Kontakte zu Gesprächspartner/-innen über das Länderbüro hergestellt werden können. Vor allem aber besteht nur in solchen Ländern (insgesamt 12) die Möglichkeit, dass die Ergebnisse bzw. Handlungsempfehlungen der Studie verfolgt und umgesetzt werden können.

Vor diesem Hintergrund wurde in Absprache mit den zuständigen Länderreferaten im BMZ und in der GTZ **Ghana** als Untersuchungsort bestimmt.

Von einer vergleichenden Fallstudie, d.h. dem Besuch eines weiteren Landes in Afrika oder Lateinamerika (z.B. Honduras) wird vor dem Hintergrund des begrenzten Reiseetats sowie der für den gesamten Werkvertrag zur Verfügung stehenden Zeit abgesehen.

Leitende Fragestellungen

In der Analyse sollte eine gesellschaftspolitische Perspektive und Fokussierung auf das gesellschaftliche Akteursgeflecht im Vordergrund stehen.

- Wie ist das Genderthema im *World Bank Source Book* und anderen politischen Leitlinien konzipiert bzw. ist es im gesamten HIPC-Prozess als Querschnittsthema verankert?
- Gibt es in bisher vorgelegten PRSP Aussagen zur Partizipation von Frauen (und/oder anderen benachteiligten Gruppen) ?
- Welche Quantität und Qualität sind in PRSP-Prozessen für den Erfolg der Berücksichtigung von Gender notwendig? Wo liegen strukturelle Mängel?
- Welche Möglichkeiten bestehen für die deutsche EZ, im weiteren Verlauf die Integration von Genderaspekten und die Partizipation von Frauengruppen im Sinne einer wirksamen Umsetzung von PRS zu fördern und stärken? (Empfehlungen)

Mit der Fallstudie soll vor allem das **Geflecht der Akteur/innen**, deren strategische Interessen (-skoalitionen) sowie deren Einbettung in die Gesellschaft untersucht werden, d.h.:

- Wird der PRSP-Prozess partizipativ und Gender-offen gestaltet?
- Wer sind/wären die (strategischen) Partner/innen in einem solchen offenen, integrativen Konsultationsprozess?
- Wo sind Ansatzpunkte für die deutsche EZ, einen solchen integrativen Prozess zur Armutsbekämpfung in der Umsetzung zu unterstützen?
- Gibt es eine aktive, breite, formalisierte Zivilgesellschaft im Land (Rahmenbedingungen für politische Beteiligung, Meinungsfreiheit, politische Bildung, Stadt-Land-Gefälle etc.) ?
- Gibt es eine aktive Frauenbewegung im Land? Existiert eine staatliche Frauenpolitik? Mit welcher Ausrichtung? In welchem Verhältnis stehen beide zueinander?
- Welche Schwerpunktthemen verfolgen die frauenpolitischen Organisationen bzw. Institutionen ? Stehen Armut oder Ökonomie auf ihrer politischen Agenda?
- Werden die Erfahrungen anderer afrikanischer frauenpolitischer oder allgemein zivilgesellschaftlicher Organisationen berücksichtigt?
- Gibt es ggf. eine Gender-Budget-Initiative oder aber eine Initiative für partizipative Budgets, in die Frauengruppen involviert sind?

Zur Einbettung der Fragestellung:

- Welcher Grad der Verschuldung, Armut und sozialen Schichtung kennzeichnet die Situation des Landes?
- Wie ist die politische Situation einzuschätzen bzw. welche Auswirkungen auf den PRSP-Prozess hatte der kürzlich stattgefundene Regierungswechsel ?

"Gender" bzw. die angemessene Berücksichtigung frauenpolitischer Interessenvertreterinnen sollte auch bei diesen Fragen eine wichtige Rolle spielen:

- Welches sind die armutsrelevanten Sektoren des Landes: z.B. Gesundheit, Landwirtschaft, gewerbliche Wirtschaft und moderne Dienstleistungen ?! Gibt es in diesen eine gender-offene Reformpolitik?

Wichtig für die Erhebung ist eine **problemorientierte Sichtweise**, die im Falle einer festzustellenden mangelhaften Beteiligung von wichtigen Akteur/-innen der Zivilgesellschaft, die möglichen Ursachen dieser Nicht-Berücksichtigung untersucht:

- Ist "Partizipation" ein zu sehr von außen bestimmtes Kriterium? Ist der oft von Zivilgesellschaften kritisierte Zeitdruck im PRSP-Prozess der Grund, dass weiche, aber schwierige Querschnittsthemen "unter den (Verhandlungs-) Tisch fallen" ?
- Gibt es evtl. einen Widerspruch zwischen einerseits dem Anspruch, mit den PRSP-Prozessen die nationale *Ownership* zu stärken und andererseits dem Fakt, dass die Verankerung und Umsetzung von Gender als Querschnittsaufgabe nicht den genuinen Interessen (oder Prioritäten) des verschuldeten Partnerlandes entspricht?
- Bestanden ausreichend Angebote an bzw. Ressourcen für Frauengruppen/-organisationen, sich am PRSP-Prozess zu beteiligen? Wurden diese wahrgenommen?
- Warum haben sie sich ggf. nicht frühzeitig gegen den mangelnden Einbezug beschwert?
- Haben Frauengruppen oder -organisationen sich ggf. bereits früher des Themas Armut (oder Ökonomie) nicht genügend angenommen, um nun im Prozess aktiv werden zu können?
- Auf welchen Ebenen, in welchen Bereichen bestehen Möglichkeiten des *Monitorings* des Umsetzungsprozesses für die Zivilgesellschaft und frauenpolitischen Gruppen einerseits, für die deutsche EZ andererseits?
- Auf welcher Ebene lassen sich die besten Wirkungen erzeugen bzw. auf welche Ebene, auf welche Bereiche der Wirkungserzeugung fokussieren die frauenpolitischen Organisationen des Landes?

2. Methoden und Durchführung der Untersuchung

In Bezug auf die Methoden der Durchführung sei hier insbesondere auf begrenzende Rahmenbedingungen hingewiesen. Grundsätzlich gilt für diese und andere Kurzzeitstudien, dass sie "Fall-", aber keine "Feldstudien" sind. Die offenen, teilstrukturierten Einzelgespräche konzentrierten sich a) auf die Repräsentant/innen des nationalen PRS-Prozesses, auf die Mitglieder der *NDPC-Task Force* und der thematischen *Core Teams*, die gleichzeitig entweder einem ghanaischen Ministerium, einer staatlichen Institution oder einer unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtung (Forschungsinstitut, Universität) angehörten. Wichtige Gesprächspartner/innen kamen b) aus der Zivilgesellschaft. Sie vertraten die mittlere und Makroebene und waren Mitarbeiter/innen oder Leiter/innen von Nichtregierungsorganisationen. Diese arbeiten sowohl "basisnah" (z.B. CEDEP/Kumasi) als auch als Lobbyorganisation oder nationales Netzwerk (z.B. TWN, *Netright*). Allerdings kamen keine Gespräche mit CBOs oder den Armen, armen Frauen und Männern selbst zustande – ein Tatbestand, der sich nur durch Zeitknappheit und mit dem hoch aggregierten Thema rechtfertigen lässt. Allein bei einem Besuch einer der zahlreichen kirchlichen Frauenbasisgruppen, die sich zusammenschließen, um über eine in der Gruppe angesparte Summe Sicherheiten für Kleinkredite zu erlangen, hätte es eine Gelegenheit zum Gespräch gegeben. Doch die Leiterin der „kreditvergebenden NRO“ brach das von ihr selbst arrangierte Treffen mit den Frauen aus der Kleinstadt Tema (40 km östlich von Accra) exakt am Punkt der möglichen Gesprächsaufnahme ab.

Die Zeit war knapp – auf beiden Seiten: Die an der Ausarbeitung des PRSP beteiligten Expert/innen hatten ohnehin bereits viel ehrenamtliche Arbeit neben ihren eigentlichen beruflichen Verpflichtungen geopfert und sollten dies nun, auch nach Abschluss ihrer Arbeitsgruppenberichte, fortsetzen. Die Mitglieder der *Task Force* und der Ministerien sind darüber hinaus im gesamten Prozess mehrfach den Befragungen und Evaluierungen durch Regierungsdelegationen oder externen GutachterInnen der Geberländer ausgesetzt und entsprechend unter Zeit- bzw. Rechtfertigungsdruck. Bei den Vertreterinnen der nichtstaatlichen Frauenorganisationen wiederum traten altbekannte Nord-Süd-Spannungen zutage: Oft genug haben sie als Forschungsobjekt weißer Expertinnen nur einseitig ihr Wissen zur Verfügung gestellt, doch Austausch oder Vernetzung kommen nicht zustande, so dass ihre Gesprächsbereitschaft z.T. nur begrenzt vorhanden war.

Aufgrund des dichten Terminkalenders in Zeiten der Erstellung eines PRSP kamen leider auch keine Gespräche mit anderen bilateralen Gebern zustande. Das ist zwar bedauerlich, da oft gesagt wird, die deutsche EZ stünde im internationalen Vergleich "erst am Basislager des Mount Everest" und diese Behauptung eine Überprüfung auf Richtigkeit lohnte. Aber ein solcher Vergleich der Geberpolitiken hätte allein in Bezug auf "Gender und Partizipation im PRSP" den Rahmen der Untersuchung gesprengt.

Auch wenn zurecht darauf hingewiesen wird, dass sich der Begriff der am Prozess zu beteiligenden Akteur/innen (*stakeholder*) allzu oft auf Nichtregierungsorganisationen beschränke, während Vertreter der freien Wirtschaft außen vor gelassen werden, ist genau dies – aus den oben genannten Zeitgründen – in der vorliegenden Untersuchung der Fall.

Ausgefallene Termine – ob in den Ministerien oder den NRO bedeuteten verpasste Gesprächsgelegenheiten und weniger Überprüfungsmöglichkeiten der Informationen. Die Gesprächspartner/innen haben sich im allgemeinen als Vertreter/innen ihrer Institution, Organisation oder ihres Ministeriums angesprochen gefühlt und so geäußert. Wenn ihre Meinungen hier zu Aussagen über eine politische Linie der jeweiligen Institution oder des Landes verallgemeinert werden, geschieht das, um politische Ansätze und Trends herausstellen und diese im Sinne der Fragestellung vergleichen zu können. Irrtümer und ungerechtfertigte Pauschalierungen liegen allein in der Verantwortung der Autorin.

3. Ergänzende Empfehlungen zum genderorientierten PPA

Für bi- und multilaterale Geber, aber auch für die an partizipativen Methoden beteiligten nationalen Regierungen sowie nationalen NRO folgen ergänzende Empfehlungen zum PPA:⁹²

- Integration und Verwendung feministischer partizipativer Forschung und Analyse zur lokalen Armutssituation, um Aktionsschwerpunkte bilden zu können;
- Unterstützung der Entwicklung von Advocacy-Fähigkeiten lokaler Gruppen, die Geschlechtergleichheit fördern, für einen effektiven Einsatz im PRSP;
- *Capacity building* zur Unterstützung des politischen Willens der Regierung, partizipative Ansätze im PRSP-Prozess anzuwenden und effektiv auf Genderfragen zu reagieren;
- Entwicklung und Verankerung von Kriterien zur Qualitätssicherung und Wirkungsbeobachtung (*Monitoring*) bei Partizipation und partizipativer Genderanalyse;
- *Feedback* der Ergebnisse an die in der partizipativen Erhebung beteiligten lokalen Organisationen.

4. *Good Practice*: Das nationale Armutsbekämpfungsprogramm der UNDP in Ghana

In das *Full-GPRS*-Papier sind weitere kommunale und regionale, partizipativ durchgeführte Erhebungen eingeflossen. Im Rahmen eines nationalen Armutsbekämpfungsprogramms führte die *National Development Planning Commission* (NDPC) auch in Zusammenarbeit mit der UNDP Pilotprojekte durch. Wegen seiner expliziten Frauen-*Empowerment*-Komponente soll das Programm hier kurz vorgestellt werden:

Das *National Poverty Reduction Programme* (NPRP, 1997 – 2001) zielt auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und des Lebensstandards der Bevölkerung in fünf ausgewählten, sehr armen, ländlichen wie städtischen Distrikten Ghanas. Für das Pilotprojekt in der ersten Phase sind die wichtigsten Strategien: Verbesserung der Einkommensmöglichkeiten durch praktische Berufs- und Weiterbildungskurse und die Vergabe von Kleinkrediten an Kommunen

92 Die Empfehlungen beruhen auf der Analyse Emma Bells (2001, S. 12).

zum Aufbau einer sozialen und ökonomischen Infrastruktur zur Selbsthilfe; aber vor allem auch die "Ausbildung und das Training von Führungskräften aus der lokalen Zivilgesellschaft für ein verbessertes Monitoring von Armutsbekämpfungsstrategien" sowie die Förderung des rechtlichen und politischen Bewusstseins von benachteiligten Bevölkerungsgruppen.

Die enge Zusammenarbeit von UNDP mit dem *Social Investment Fund* (SIF) sowie mit Mittlerorganisationen vor Ort, den CBO und NRO, sind entscheidend für die Verankerung eines an der Nachfrage der Armen orientierten, so genannten *demand driven participatory approach*.⁹³ Regelmäßig werden Treffen und Versammlungen – in getrennten und gemischten Gruppen – organisiert, um die Schwierigkeiten einer umfassenden Beteiligung zu eruieren: Wer oder was hindert die Frauen daran zu kommen? (Zeitmangel, kulturelle Barrieren, in der Öffentlichkeit, vor Männern zu sprechen?)

Nach Aussagen des UNDP-Programmleiters wurde zunächst im Programm und bei den ausführenden Gremien eine Gender-Perspektive vorausgesetzt, bis realisiert wurde, dass es einer besonderen Förderung bedarf, um Frauen als aktive Teilnehmerinnen zu gewinnen. Auf kommunaler Ebene wurden Frauengruppen gegründet, die in gesonderten Projekten gefördert wurden, so dass der Frauenanteil in den von UNDP für die Durchführung und Verbreitung des Programms gegründeten *Community Implementation Committees* (CIC) mindestens 30 % beträgt. Über diese Kommittees sowie über die beteiligten NRO wird außerdem versucht, die Distriktleitungen für Genderfragen zu sensibilisieren. Frauen sind hier durchweg unterrepräsentiert und eine Verankerung von Gender Interessen ist trotz der ebenfalls von UNDP gegründeten *Gender Working Groups* "unwahrscheinlich schwer. Gender wird immer gleichgesetzt mit 'Frauen' und allenfalls als Addendum auf die Tagesordnung gesetzt" (stellvertr. Programmleiterin von UNDP).

Gender Working Groups, die sich mittlerweile aus Frauen und Männern zusammensetzen, versuchen, auch auf der nationalen Ebene durch Lobby- und *Advocacy*arbeit zu wirken. Aber auch hier ist die Einschätzung der Programmleitung kritisch: Zwar seien in das PRSP Genderfragen eingegangen – dort, wo es auch entsprechende Sektorprogramme gäbe. Aber eine Verankerung von Genderfragen sei auf höherer Politikebene fast unmöglich, "weil es in Ghana keine nationale Politik gibt, die ein *Gender Mainstreaming* fördert."

Es wird deutlich, dass auch an der lokalen Basis verankerte, Gender-gerechte, partizipative Armutsbekämpfungsprogramme mit einem *Empowerment*-Ansatz nur begrenzt wirken können, wenn sie keine Entsprechung in nationalen Politikleitlinien finden.

93 Vgl. NPRP (2000a), (2000b). Eine dieser unabhängigen Mittlerorganisationen ist das Center for the Development of People, CEDEP, eine ausnahmsweise nicht in Accra, sondern in Kumasi ansässige NRO. Für die in vielen Sektoren und sozialen Fragen (Gesundheit, soziale und ökonomische Rechte, Gewalt, ländliche Entwicklung etc.) engagierte, basisnah arbeitende Organisation sind Gender-Analyse und Gender-Perspektive in der Arbeit zentral.

5. Übersicht über die GesprächspartnerInnen und Organisationen

In Ghana (Accra, Kumasi, Tema):

Staatliche Institutionen (involviert in GPRS):

- Ms. Angela Brown Farhat/ Head, Poverty Reduction Unit, National Development Planning Commission (NDPC), [05.07., 19.07.]
- Prof. B.A.W. Trevallion, Lead Consultant und ein weiterer Mitarbeiter der Task Force "Ghanaian Poverty Reduction Strategy" (GPRS), [05.07.]
- Ministerin Gladys Asmah /Ministry for Women´s Affairs [12.07.]
- Dr. Alhassan/Director of Policy, Ministry of Finance [03.07.]
- Mr. E. Aggrey-Finn/ Statistics, Research and Information Directorate, Ministry of Food and Agriculture [05.07.]
- Ms. Hannah G. Woanyah/ Director Industrial Development and Investments, Ministry for Trade and Industry [06.07.]
- Mr. Opoku-Agyemang/ Executive Director Ghana Social Investment Fund (SIF), Poverty Reduction Project [05.07.]
- Ms. Leonora Kyerematen/ Programme Manager, National Institutional Renewal Programme (NIRP), [17.07.]

United Nations Organisations

- Mr. Kofi Asante-Frimpong/ Programme Manager, National Poverty Reduction Programme (NPRP)/UNDP (04.07., 18.07.)
- Ms. Laurencia Tettey/ Deputy Programme Manager, NPRP/UNDP (12.07.)

Kirchliche NRO

- Ms. Comfort A. Ofori / Executive Secretary, Christian Mother´s Association
- und Mr. Edward Boafo/ Project Manager [06.07.]
- Ms. Julia Ekong/ Projektberaterin, EED, Bonn [07.07., 13.07.]
- Ms. Juliette Garr / Christian Council (früher EZE/Ghana), [17.07.]
- Ms. Lydia A. Adajawah/ Co-ordinator Family Life/Gender Issues, Christian Council [17.07.]
- Frauengruppe Bleasant Clementine/ Tema bei Accra [Besuch 16.07.]

Nichtregierungsorganisationen/Netzwerke

- Dr. Yao Graham/ Coordinator, Third World Network Africa (TWN), [05.07.]

- Ms. Zo Randriamaro / Programme Manager, Gender and Economic Reforms in Africa (GERA)/TWN, [12.07.]
- Dr. Charles Abugre / Director ISODEC (auch: CIVISOC/ SAPRI), [13.07.]
- Ms. Yaa Peprah Agyeman Amekudzi / Executive Director, Center for the Development of People (CEDEP), Kumasi [09.07.]
- Ms. Vida Amaadi Yeboah/ Coordinator The Forum for African Women Educationalists (FAWE), [12.07.]
- Ms. Dorcas Coker-Appiah/ Executive Director, Women in Law and Development in Africa (WILDAF) (auch: Gender Studies & Human Rights Documentation Center), [18.07.]
- Ms. Kathy Cusack / Project Co-ordinator, Anti-Violence Project im Gender Studies & Human Rights Documentation Center [19.07.]
- Ms. Stephanie Adgei/ Abantu for Development [19.07.]
- Ms. Esther Agbodo Nyamador/ Executive Director, Youth Aid Ghana, Tema (auch: President, Tema Lions Club), [16.07.]
- Executive Director / Women's World Bank, Kumasi [10.07.]

Forschungsinstitute, Universitäten, GutachterInnen

- Prof. Dr. Takyiwaa Manuh/ Institute of African Studies, University of Ghana [11.07.]
- Prof. Dr. Ernest Kunfaa / Director, Department of Planning/Kumasi National University, (KNUST), [10.07.]
- Ms. Elizabeth Q. Akpalu / Executive Director, Advocates for Gender Equality (AGE)/ Gender Training Consultant [03.07., 17.07.]
- Ms. Charlotte Wrigley Asante/ Program Officer, Gender Development Institute [04.07.]
- Ms. Abena Oduro/ University of Ghana, z.Zt. Center for Policy Analysis (CEPA), [12.07.]

VertreterInnen deutscher EZ

- Frau Dr. Brigitte Heuel-Rolf/ Länderbeauftragte GTZ-Büro Ghana [03.07.]
- Frau Dr. Gabi Waibel/ DED Genderbeauftragte Ghana [04., 06., 17.07.]
- Frau Katja Röder / DED [14.07.]
- Herr Peter Schellschmidt/ Direktor Friedrich-Ebert-Stiftung, Ghana [13.07.]
- Herr Peter Primus / Stellvertr. Leiter der Botschaft der Bundesrepublik Deutschland in Accra/Ghana [13.07.]
- Besuch im Goethe-Institut, Accra [06.07.]

Fachgespräche (z.T. telefonisch) mit ExpertInnen in Deutschland

- Dr. Walter Eberlei/INEF, Duisburg
- Dr. Pedro Morazán und Frau Irene Knoke/Südwind, Siegburg
- Dr. Schwarzbeck/BMZ, Referat 414, Bonn
- Herr Santiago Alonso/ BMZ, Länderreferat Bolivien, Bonn
- Dr. Hans Gsänger/DIE, Bonn/Berlin
- Dr. Peter Wolff/DIE, Bonn
- Frau Renate Kirsch und Herr Helmut Asche/ Sektorvorhaben PRSP, Afrika/GTZ, Eschborn
- Frau Katrin Freitag/ Sektorvorhaben Armutsbekämpfung, GTZ, Eschborn
- Prof. Dr. Gudrun Lachenmann/Universität Bielefeld, FSP Entwicklungssoziologie und Sozialanthropologie und Frau Christine Müller, ebd.
- PD Dr. Gabriele Zdunnek/Humboldt-Universität Berlin, Fachbereich Agrarsoziologie
- Frau Petra Aschoff/ Koordinierungskreis Mosambik, Bielefeld