

Armut bleibt weiblich

Die Millenniums-Entwicklungsziele haben viele blinde Flecken.

Auch die Ergebnisse der Pekingener Weltfrauenkonferenz wurden kaum berücksichtigt

Von Barbara Unmüßig

Die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 und die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) werden gerne als Meilenstein und Impuls gebend für die internationale Entwicklungszusammenarbeit gesehen. Richtig ist, dass selten eine UN-Erklärung soviel Akzeptanz durch Regierungen und internationale Institutionen erhalten hat und in so kurzer Zeit beachtliche Finanzmittel mobilisieren konnte. Das Ziel der Armutshalbierung bis zum Jahr 2015 verdient ohne Zweifel jede politische Aufmerksamkeit und politisches Handeln. Wenn sich nun zehn Jahre später die UN-Generalversammlung zur Zehnjahresbilanz trifft, werden sicherlich einige Erfolge vorzuweisen sein. Die Malaria- und Aidsbekämpfung sowie Impfprogramme sind dank neuer Finanzmittel für die MDGs vorangekommen und lindern akutes Leid. In vielen armen Ländern gehen mehr Kinder in die Grundschulen, auch das ist sicherlich ein Verdienst der MDGs.

Unbestritten ist, dass die Zahl der absolut Armen weltweit sinkt. Bei gleichzeitig gestiegener Bevölkerungszahl ist auch das ein Erfolg. Die absolute extreme Armut ist substantiell zurück gegangen. 1981 lebten noch 1,9 Mrd. Menschen in absoluter Armut, 2005 ging die Zahl auf 1,4 Mrd. zurück. Damit schwand die Armut – in Relation zum Bevölkerungswachstum von 1981 zu 2005 gesetzt – von 52 Prozent auf 25,7 Prozent¹. Dieser Erfolg relativiert sich sogleich, da er sich auf ausgewählte Regionen, beispielsweise China beschränkt. Denn die Wohlstandseffekte in China haben auf die globale Entwicklung der Armut einen großen Einfluss. Lebten in China 1981 noch 84 Prozent der Bevölkerung in Armut, fiel der Anteil bis 2005 auf 16 Prozent². Damit hat China das Ziel, die Armut bis 2015 zu halbieren, unlängst erreicht. Mit klassischer Entwicklungspolitik oder den eng definierten MDGs hat das nicht viel zu tun, sondern mit der Wachstums- und Modernisierungsstrategie Chinas. Würde die Entwicklung in China in der globalen Berechnung nicht mit einbezogen, sähen die weltweiten Trends anders – weniger positiv – aus: 1981 waren es 1,1 Mrd. Menschen, die in Armut lebten, 1999 stieg die Zahl zunächst auf 1,3 Mrd. Menschen an und fiel dann auf 1,2 Mrd. Menschen im Jahr 2005³.

Die Weltbank hat jüngst den sogenannten „1 US-Dollar pro Tag“-Indikator angepasst. Bis 2008 galt, dass Menschen, die mit weniger als einem US-Dollar am Tag (über)leben mussten, als arm eingestuft wurden. Sie hat nun den Betrag um 25 US-Cent auf 1,25 US-Dollar pro Tag erhöht, bezogen auf den Wert von 2005. Die Korrektur der empirischen Basis hat Konsequenzen für die Millenniumsziele der Vereinten Nationen, die eine Halbierung der Armut bis 2015 verfolgt: mit der Korrektur gelten nun wieder mehr Menschen als arm.

Wird danach gefragt, wie die weltweite Verteilung der in Armut lebenden Menschen aussieht, sind das subsahararische Afrika und Südasien die traurigen Spitzenreiter. Lebten 1981 11 Prozent der weltweit in Armut lebenden Bevölkerung im subsahararischen Afrika, stieg die Armutsrate dort bis 2005 auf 28 Prozent. In Südasien lebten 1981 29 Prozent der weltweit in Armut lebenden Bevölkerung; 2005 waren es bereits 43 Prozent⁴. Hinzu

1 United Nations Department for Social and Economic Affairs 2009: Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010, S. 14.

2 United Nations Department for Social and Economic Affairs 2009: Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010, S. 25.

3 United Nations Department for Social and Economic Affairs 2009: Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010, S. 15.

4 United Nations Department for Social and Economic Affairs 2009: Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010, S. 19.

kommt, dass die Zahl der Menschen, die Hunger leiden, seit 1995 gestiegen ist – absolut und seit 2004 bis 2006 auch relativ. Die Zahl der Hungernden stieg von 842 Millionen (1990-1992) auf 873 (2004-2006) und lag im Jahr 2009 bei 1,02 Milliarden Menschen – ein trauriger Höchstwert⁵. Und der Blick auf Osteuropa beleuchtet exemplarisch ein weiteres Phänomen: Die soziale Polarisierung und Ungleichheit nimmt auch dort drastisch zu.

Armut hat geschlechtsspezifische Ursachen

Solche Statistiken kommen als nackte Zahlen, ohne menschliches Gesicht daher und zeigen selten, wie unterschiedlich Frauen und Männer von Armut und Hunger betroffen sind. 70 Prozent der 1,4 Milliarden armen Menschen weltweit sind Frauen. Sie sind nicht nur stärker von Armut betroffen als Männer, sie haben auch einen schlechteren Zugang zu Bildung und unsicherere Einkommensverhältnisse. Ihre rechtliche Stellung ist vielerorts mehr als prekär. Frauen leisten laut UNICEF mit 66 Prozent einen weitaus größeren Anteil an der weltweiten Arbeit – bezahlt und unbezahlt, können jedoch lediglich 10 Prozent des Einkommens auf sich vereinigen. Ihr prozentualer Anteil am Zugang zu Ressourcen, inklusive zu Land und Krediten, liegt lediglich bei 1 Prozent⁶. Armut ist weiblich. Frauen stellen das Gros der *working poor*. Es ist daher notwendig und sinnvoll zu fragen, wie sich die Armutsverteilung jenseits geografischer Analyse darstellt und was die Ursachen sind.

Die Millenniums-Entwicklungsziele

Als sich die Staatengemeinschaft mit den MDGs auf acht entwicklungspolitische Kernziele und auf quantitative Indikatoren wie die Halbierung der Einkommensarmut und des Hungers bis 2015 verständigt hatte, wurde sogleich kräftige Kritik laut. Sie wurde vor allem von Wissenschaftler_innen, zivilgesellschaftlichen Organisationen im Süden, Umwelt- und indigenen Organisationen sowie von Frauenorganisationen weltweit geäußert.

Herausgekommen sei „der kleinste gemeinsame Nenner der internationalen Entwicklungspolitiker“ (Tetzlaff 2005: 228). Die MDGs, die manche sogar als „Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungsdebatte“ (Loewe 2005: 1) apostrophieren, seien in mehrerer Hinsicht jedoch eher ein Rückschritt und verschleierte nach wie vor die großen und teilweise widersprüchlichen konzeptionellen und programmatischen Unterschiede und Denkschulen der entwicklungspolitischen Praxis und Theorie. Die MDGs werden deshalb von Kritiker_innen zu Recht auch als „Minimum Development Goals“ bezeichnet (Martens 2005: 15).

Die MDGs basieren auf einem auf materielle Aspekte verengten Entwicklungsbegriff. Die Vielgestaltigkeit der Ursachen von Armut und sozialer Ausgrenzung werden erst gar nicht adressiert. Entwicklung und Armutsüberwindung werden völlig unterkomplex behandelt. Strukturelle Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, asymmetrische, ungerechte weltwirtschaftliche Handelsbeziehungen und vor allem zentrale Aspekte der demokratischen und politischen Entwicklung (Rechtsstaatlichkeit, demokratische Partizipation, Transparenz, Menschen und Bürgerrechte) blenden die acht MDGs, ihre Unterziele und Indikatoren, die mittlerweile erarbeitet wurden, aus. „In den MDGs erscheint Armut als ein macht- und verteilungsunabhängiges Symptom eines gesellschaftlichen Ungleichgewichts. Das Problem der Armut ist abgelöst von seinen strukturellen Ursachen, von makro-ökonomischen Prozessen, sozialen Ungleichheiten...“ (Christa Wichterich 2006:126).

Entwicklung wird ausschließlich auf Aspekte der sozialen Grundversorgung und auf die Beseitigung extremer Armut beschränkt. Hierfür wurden einige Indikatoren und Zeitziele verabschiedet, während für alle anderen

5 United Nations General Assembly 2010: Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals 2010, Report by the Secretary General, A/64/665, S. 4.

6 End Poverty 2015 millennium campaign: Poverty has a female face.

wichtigen Faktoren der Armutsbekämpfung (Handels- und Finanzmarktpolitik) keine benannt wurden. Dass sich Armut und Hunger jedoch nicht alleine über den Mangel an Geld, sondern über das Defizit an Macht und Rechtsansprüchen definiert, wird hier außer acht gelassen. Mangelnde Rechte, Eigentumstitel oder politische Partizipation sind wesentlich für soziale Exklusion und Marginalisierung. Strategien zur Linderung und Überwindung von Armut müssen sich deshalb gerade auch auf die Stärkung von Rechten und Chancen konzentrieren (Heinrich Böll Stiftung 2002).

Der „Mangel an Verwirklichungschancen und damit reale Armut werden noch von anderen Faktoren als einem niedrigen Einkommen beeinflusst“, so der indische Träger des Nobelpreises für Wirtschaftswissenschaften und Entwicklungsökonom Amartya Sen (2000: 110). Die in der entwicklungstheoretischen Debatte längst verankerte Einsicht, dass sich Armutsanalysen mit vielfältigen Faktoren und Ursachen beschäftigen müssen, findet in den MDGs keinerlei Fundierung. MDGs haben so das Wiederaufleben einer „reinen Hilfsphilosophie“ befördert, in der Akteure und Akteurinnen, die ihr eigenes Leben in die Hand nehmen und für ihre Rechte streiten, wenig vorkommen. Auch strukturelle Ursachen von Armut – nationale wie internationale – werden nicht thematisiert.

Millenniumsziele und Umwelt – ein blinder Fleck

Längst akzeptierte Interdependenzen zwischen Armut, Entwicklung und Umwelt werden ignoriert. Fragen der Geschlechtergerechtigkeit und der ökologischen Nachhaltigkeit – beides sind Querschnittsthemen und -aufgaben par excellence – werden in einige wenige und völlig unzureichende MDG-Indikatoren eingekesselt. Globale Umweltveränderungen, allen voran die Klima-, Energie und Ressourcenkrise, verschärfen Armut und Ungleichheit. Sie machen gerade die Ärmsten – und hier besonders Frauen und Kinder – verletzlich gegenüber Umweltveränderungen und -katastrophen. Millionen Menschen in absoluter Armut sind für ihr alltägliches Überleben direkt und unmittelbar auf natürliche Ressourcen angewiesen. Lokale, regionale und globale Umwelt- und Ressourcenprobleme, die eine Quelle für Armut sind, werden im Rahmen der MDGs zu einem Randthema degradiert.

Die ökologische Blindheit der MDGs ist letztlich gerade im UN-Rahmen nicht nachvollziehbar. Schließlich wurden im Rahmen des Erdgipfels von Rio de Janeiro 1992 und den dort verabschiedeten Dokumenten wie der Rio-Erklärung und insbesondere der Agenda 21 der enge Zusammenhang von Armutsbekämpfung und Umwelterhalt unter dem Begriff der „Nachhaltigen Entwicklung“ definiert und beschrieben. Der Versuch, Entwicklungsprozesse ganzheitlich – im Sinne ökologischer Tragfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit, gesellschaftlicher Teilhabe, demokratischer Mitbestimmung und der Geschlechtergerechtigkeit – zu verstehen, hat in den MDGs keinen Widerhall gefunden.

Millenniumsziele und Geschlechtergerechtigkeit – ein Rückschritt

Auch die Vielfalt der Erkenntnisse und Ergebnisse einer weiteren UN-Konferenz der Neunziger Jahre ist in die MDGs nicht bzw. sehr reduziert eingeflossen: Die Pekinger Aktionsplattform von 1995, ein Meilenstein für internationale Frauenrechte, hat Geschlechterungleichheit als Ursache von Armut anerkannt. Folgerichtig werden Geschlechtergleichheit und Frauenrechte als zentrales Mittel der Armutsbekämpfung gesehen. Die Pekinger Aktionsplattform steht außerdem dafür, dass alle Politikfelder eine Geschlechterperspektive einnehmen sollen (Gender Mainstreaming). Diese Strategie wurde in den MDGs selbst nicht umgesetzt.

Die Kritik von Frauenorganisationen und ihren Netzwerken konzentriert sich im Kern darauf, dass vor allem die von Frauen hart erkämpften auf Rechten basierten Forderungen keinen Eingang in die MDGs gefunden haben. Das dritte MDG-Ziel bezieht sich auf die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und das Empowerment.

Was damit dann in den Unterzielen gemeint ist, ist wichtig. So soll der Anteil von Frauen in der Erwerbsarbeit weiter erhöht werden, mehr Frauen sollen in nationale Parlamente gewählt werden. Auch Mädchen sollen besseren Zugang zu Bildung bekommen. Unübersehbar ist jedoch, dass mangelnde Rechte, keine Eigentumstitel für Land usw. in den MDGs überhaupt nicht mehr vorkommen. Auch reproduktive und sexuelle Rechte für Frauen sind in der Zielformulierung der MDGs komplett entfallen. Dies ist ein absoluter Rückschritt im Vergleich zu den verabschiedeten Dokumenten der Weltfrauenkonferenz wie der Aktionsplattform von Peking 1995 und zur Antidiskriminierungskonvention CEDAW aus dem Jahr 1979.

Ansätze zur Armutsreduzierung müssen geschlechtsspezifische Ursachen von Armut einbeziehen. Die Instrumente und Maßnahmen – dazu zählen selbstverständlich auch die MDGs – müssen die komplexen Wechselbeziehungen berücksichtigen. Christa Wichterich fasste dies präzise wie folgt zusammen: „Frauen sind arm an Ressourcen, Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Einkommen, etc., weil sie arm sind an Rechten, Chancen, Macht, sozialer Sicherheit, Zeit, Gewaltfreiheit etc. (Wichterich 2006: 127).

Die Millenniums-Entwicklungsziele sind für die Mehrzahl von Frauenorganisationen und Netzwerken kein positiv besetzter Referenzrahmen, auch wenn es durch engagierte Lobbyarbeit im Jahr 2005 beim Millenniums+5-Gipfel, der eine erste Zwischenbilanz zu den MDGs war, gelang, im Abschlussdokument einige Verweise auf Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit unterzubringen. Die wichtigsten internationalen Referenzdokumente für einen ganzheitlichen, auf Rechten basierenden Ansatz zur Armutsbekämpfung müssen die Pekinger Aktionsplattform und CEDAW bleiben, zu deren Umsetzung in nationale Politik sich Regierungen in aller Welt auch völkerrechtlich verpflichtet haben.

Geschlechtergerechtigkeit und Armutsbekämpfung müssen Hand in Hand gehen

Durch politische und ökonomische Umbrüche sind die Geschlechterverhältnisse weltweit in Bewegung geraten. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Umwälzungen durch Globalisierungsprozesse haben überall eine Vielzahl an Lebens und Arbeitsformen hervorgebracht. Frauen haben mit dieser Welle Terrain auf wirtschaftlicher und politischer Ebene erobert. Sie haben auf den Erwerbsmärkten einen riesigen Sprung vollzogen: 40 Prozent aller Erwerbstätigen weltweit, wenn auch mit signifikanten regionalen Unterschieden, sind heute weiblich – vor 30 Jahren waren es nur halb so viele. Verglichen mit der Situation von Frauen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat sich eine beachtliche Transformation vollzogen. Den unbestrittenen Fortschritten gegenüber steht, dass – national wie global gesehen – die Hierarchien, Machtunterschiede und Dominanzverhältnisse zwischen den Geschlechtern noch längst nicht abgebaut sind. Die Armutsstatistiken sind ein Spiegelbild dessen.

Frauen sind im informellen Sektor (ohne Landwirtschaft), in dem soziale Sicherung kaum gewährleistet ist, überrepräsentiert. Und in den Spitzenjobs sind Frauen nach wie vor stark unterrepräsentiert⁷. Geschlechterungleichheit besteht nicht nur in der Erwerbsarbeit, sondern vor allem auch in der Sorgearbeit (Haushalt, Pflege, Reproduktion) weiter. Sorgearbeit wird weitgehend unbezahlt von Frauen geleistet, u.a. weil sie nicht mit dem dominierenden Männerbild in Einklang zu bringen zu sein scheint. Frauen und Männer lösen das Vereinbarkeitsproblem durch die Beschäftigung niedrig entlohnter Putzhilfen, Kindermädchen, Altenpflegerinnen – häufig Migrantinnen. Die Neuverteilung von Sorgearbeit findet derzeit rund um den Erdball statt, aber nicht in ausreichendem Maße zwischen Männern und Frauen, sondern durch eine globale Versorgungskette zwischen sehr verschiedenen Frauen aus verschiedenen Ländern, sozialen Klassen und Kulturen.

7 United Nations 2010: The Millennium Development Goals. Report 2010, S. 24.

Auch beim Migrationsverhalten hat sich ein Wandel vollzogen. Frauen suchen mehr denn je auf den globalen Märkten nach neuen Formen, ihren Lebensunterhalt zu verdienen. Migration – ehemals eine männliche Domäne – ist längst weiblich. Weltweit stellen Frauen heute knapp die Hälfte der 214 Mio. Migrierenden⁸. Und sie suchen Arbeit nicht nur im Sorgebereich, sondern in der Erwerbsarbeit. Hier bieten vor allem die transnationalen Konzerne und ihre Zulieferer Arbeitsplätze zu geringstem Lohn und oft zu menschenunwürdigen Arbeits- und Lebensbedingungen. Diskriminierung, Benachteiligung und Gewalt sind nach wie vor in allen Regionen der Welt prägende Faktoren für die Lebenssituation von Millionen Frauen. Es gibt kaum ein internationales Dokument, keine internationale (Frauen-)Konferenz, die nicht bestätigt, dass sich die strukturelle Ungleichheit zwischen den Geschlechtern in vielen Gesellschaften eher verstärkt hat. Politisch sind Frauen immer noch von Entscheidungsprozessen ausgeschlossen. Ihre rechtliche Situation ist prekär.

Der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan stellte 2002 bei der Präsentation des „UN-Berichts über Frauen, Frieden und Sicherheit“ fest: „Frauen haben in keiner Gesellschaft den gleichen Status wie Männer“. Nur: selbst die UNO ist nicht in der Lage, dieser Tatsache massiv entgegenzuwirken, weder innerorganisatorisch noch politisch. Deutliches Beispiel dafür sind gerade die in frauenpolitischer Hinsicht unzureichenden Millenniums-Entwicklungsziele. Sie fallen weit hinter die politischen Forderungen der Pekinger Aktionsplattform zurück. Acht Jahre später findet der jetzige UN-Generalsekretär Ban Ki-moon in seinem aktuellen Bericht zu den Millenniums-Entwicklungszielen deutliche Worte: „Die Beseitigung der Ungleichheit der Geschlechter bleibt fast überall das schwierigste Ziel, der Einsatz dafür betrifft auch viele andere Bereiche“⁹.

Die Geschlechterpolitik braucht auf internationaler Ebene neue Impulse und ein zukunftsorientiertes Referenzprojekt, auf das sich internationale Frauenorganisationen oder geschlechterpolitisch aktive Netzwerke positiv beziehen könn(t)en, wie dies zum Beispiel mit den UN-Frauenkonferenzen seit den Siebziger Jahren bis Peking 1995 der Fall war. Ob die im Juli 2010 neu gegründete UN-Organisation UN Woman diese Erwartungen erfüllen kann, muss abgewartet werden. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Organisation und – wie immer – der politische Wille der Mitgliedsstaaten spielen hierbei eine entscheidende Rolle.

Der Beitrag ist erschienen in:

Heilberger, Irmgard (IFFF) und Barbara Lochbihler (Hrsg.) 2010: Frau Macht Veränderung. 15 Jahre Pekinger Weltfrauenkonferenz – 15 Jahre Frauenfriedenszug: Bilanz und Perspektiven, S. 124-132.

⁸ United Nations Population Division 2010: International Migration Stock www.esa.un.org/migration/index.asp?panel=1

⁹ United Nations General Assembly 2010: Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals 2010, Report by the Secretary General, A/64/665, S. 6

Literatur

End Poverty 2015 millennium campaign: Poverty has a female face,
<www.endpoverty2015.org/files/Women_and_Poverty_Brochure.pdf> (28.07.2010).

Loewe, Markus (2005): Die Millennium Development Goals: Hintergrund, Bedeutung und Bewertung aus Sicht der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Hrsg.), DIE Discussion Paper, 12/2005. Bonn: 25-28.

Martens, Jens (2005): UN-Reform und Millenniumsziele 2005. Chancen für neue Initiativen zur Entwicklungsfinanzierung und Global Governance? Global Issue Papers, No.16. Berlin, Heinrich Böll Stiftung.

Sachs, Wolfgang (2006): Die Millenniums-Entwicklungsziele – (k)ein Entwicklungsparadigma?, in: Kuhn, Katina und Marco Rieckmann (Hrsg.): Wi(e)der die Armut? Positionen zu den Millenniumszielen der Vereinten Nationen, S. 60-76.

Sen, Amartya (2000): Ökonomie für den Menschen. München.

Tetzlaff, Rainer (2005): Armutsbekämpfung durch globale Entwicklungspolitik, in: Deutsches Übersee Institut (Hrsg.), Nord-Süd aktuell, Band 19, Heft 3/4. Hamburg: 228-238.

United Nations (2010): The Millennium Development Goals. Report 2010; <<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>> (12.07.2010).

United Nations Department for Social and Economic Affairs (2009): Rethinking Poverty: Report on the World Social Situation 2010, <<http://www.un.org/esa/socdev/rwss/2010.html>> (12.07.2010).

United Nations General Assembly (2010): Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve the Millennium Development Goals 2010, Report by the Secretary General, A/64/665.

Wichterich, Christa (2006): Die Millenniums-Entwicklungsziele und Frauenrechte, in: Kuhn, Katina und Marco Rieckmann (Hrsg.): Wi(e)der die Armut? Positionen zu den Millenniumszielen der Vereinten Nationen, S. 123-136.