

**Christa Wichterich**

## **Gender als Armutsrisiko und die Bekämpfung von Frauenarmut**

Das Konzept geschlechtsspezifischer Armut hat sich seit Mitte der 1980er Jahre einen Platz im internationalen Diskurs über Armut und in armutsorientierten Politiken erobert. Es leistete einen bedeutenden Beitrag zur wachsenden Differenzierung und zu einem konzeptionell erweiterten Verständnis von Armut und beeinflusste Politiken von der Makro-Ebene der Global Governance bis zur Mikro-Ebene lokaler Armutsbekämpfungsprogramme.

Betrachtet man entwicklungspolitische Diskurse und Politiken bezüglich ihrer Armutsorientierung, so lässt sich über die Entwicklungsdekaden hinweg eine grobe Pendelbewegung zwischen Wachstums- bzw. ökonomistischer Orientierung auf der einen und Verteilungs- bzw. sozialpolitischer Orientierung auf der anderen Seite ausmachen. Seit Ende des 20. Jahrhunderts inkorporieren neoliberale Politiken und ein weltmarkt- und freihandelszentriertes Entwicklungsmodell allerdings zunehmend sozialpolitisch und menschenrechtsorientierte Ansätze, sodass die beiden Paradigmen nicht mehr als Alternativen in Politik und Entwicklung auftreten.

Der internationale Armutsdiskurs erlebte seinen Höhepunkt Mitte der 1990er Jahre, als Organisationen der Vereinten Nationen eine Umorientierung von Debatten und Politiken durch eine Erweiterung und Differenzierung des Armutskonzepts leisteten. Geschlechtsspezifische Armutsanalysen führten in der Folgezeit zu einer „Feminisierung der Armutsbekämpfung“, d.h. sie fokussiert auf Frauen als Akteurinnen und auf Frauenarmut. Doch Armutsprogramme, die nicht auch bei den Ursachen von Armut ansetzen und gesellschaftliche Ressourcen und Macht gerechter verteilen, vermögen keine dauerhafte Armutsminderung zu bewirken. Zudem können sie den Prozessen der neoliberalen Globalisierung nichts entgegenzusetzen, die soziale Ungleichheiten in Mikro- und Makromaßstäben vergrößert und neue Verarmungstendenzen auslöst.

## **Von der Kritik der Strukturanpassung zu geschlechtsspezifischer Armutsanalyse**

Zentraler Auslöser dieser diskursiven und politischen Differenzierung war die Kritik an den Armutseffekten der Strukturanpassungsprogramme, die sich in Brotunruhen, Gegenstrategien von Nicht-Regierungsorganisationen und in wissenschaftlichen Analysen artikulierte. Weltmarktorientierte Strukturanpassung wurde den hoch verschuldeten Ländern des Südens in den 1980er Jahren von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds als Bedingung für neue Kredite verordnet und zwang sie, zum Zweck finanzieller Stabilisierung Haushaltsdefizite abzubauen, Märkte zu deregulieren und auf Exportorientierung umzusteuern. Sie wurzelte im neoliberalen *Washington Konsens*, einem Paket von wirtschafts- und

finanzpolitischen Instrumenten zur Wachstumssteigerung und Marktliberalisierung. Damit stand sie gänzlich in der Kontinuität eines ökonomistischen Modernisierungsparadigmas, das Wirtschaftswachstum als entscheidenden Motor von Entwicklung unterstellt und darauf setzt, dass durch Sicker-Effekte (*trickle down*) von Wohlstand und Ressourcen die Armut beseitigt würde. Das neoliberale Dogma, dass der Staat sich aus dem Marktgeschehen zurückziehen habe, weil der Markt selbst die optimale Ressourcenallokation für alle leisten würde, führte zum gezielten Abbau armutsorientierter Maßnahmen: Subventionen für Grundnahrungsmittel wurden ebenso beschnitten oder gestrichen wie öffentliche Sozialausgaben, öffentliche Einrichtungen und Güter wurden wie auch Staatsbetriebe privatisiert, entsprechend Beschäftigung im öffentlichen Sektor drastisch reduziert.

In diesem Kontext leisteten Ökonominen, Soziologinnen und Entwicklungsexpertinnen die ersten geschlechtsspezifischen Armutsanalysen, die makro-ökonomische Politik und die Verarmungstendenzen für Frauen auf der lokalen Ebene verknüpfen<sup>1</sup>. Sie identifizierten makro-ökonomische und makro-politische Ursachen für die vielfältigen empirischen Befunde, dass Frauen im Vergleich mit Männern überproportional zu den Verliererinnen der Reformen gehörten. Zum einen stellt die Stabilisierungspolitik die Zahlungsfähigkeit des Staates her, indem sie Kosten und Lasten des Staatshaushalts in die privaten Haushalte verlagert. Wo die Preise für Nahrungsmittel und Transport wegen staatlicher Sparmaßnahmen steigen, die Budgets für Gesundheit und Bildung gekürzt und Gebühren zur Kostenbeteiligung eingeführt werden, wo die Realeinkommen durch massive Entlassungen im öffentlichen Sektor sinken, kompensierten Frauen die steigenden Lebenshaltungskosten bei gleichzeitigen Einkommenseinbrüchen durch unbezahlte Mehrarbeit, Improvisation und sogenannte Selbsthilfe in der Haushaltsökonomie und in der Nachbarschaft. Frauen sammelten wieder Brennholz statt Kerosin zu kaufen, kochen selbst Seife, verwenden Hausmittel zur Behandlung von Krankheiten statt Medikamente zu kaufen und pflegen Kranke zu Hause. Um die Steigerung der Lebenshaltungskosten aufzufangen, sind sie zu einer Maximierung und Intensivierung ihrer unbezahlten Arbeit und zu einer Minimierung der monetären Kostenaufwendungen für Grundversorgung der Haushalte gezwungen (Elson 1991). Diese Analysen der unbezahlten und bezahlten Mehrbelastung von Frauen zeichneten ein differenziertes Bild von armen Frauen als Handlungssubjekte und Überlebensmanagerinnen, die keineswegs passive Opfer von Verelendung sind.

---

<sup>1</sup> Basierend auf einer Vielzahl von meist länderspezifischen empirischen Fallstudien entstanden umfangreiche Veröffentlichungen zu den Armutswirkungen der Strukturanpassung auf Frauen: Commonwealth Secretariat 1989, Elson 1987 und 1991, Beneria; Feldmann 1992, Afshar; Dennis 1992, Sparr 1994, Cagatay; Elson; Grown 1995. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) beklagte ebenfalls die hohen sozialen Kosten der Anpassungsprogramme und mahnte „Strukturanpassung mit einem menschlichen Antlitz“ an (Cornia; Jolly; Stewart 1987).

Da aber zum anderen ein entscheidender Baustein der Strukturanpassungspolitik der Übergang von nicht-marktförmigen Wirtschaften zu marktförmiger Produktion und exportorientiertem Handel ist, wächst der Druck auf Frauen, die kleinbäuerliche Produktion von der Selbstversorgung auf markt- oder exportorientierten Anbau umzustellen, oder im expandierenden informellen Sektor, in neuen Dienstleistungsbranchen oder den arbeitsintensiven Exportindustrien eine unsichere und schlecht bezahlte Erwerbsarbeit aufzunehmen (Mitter 1986, Commonwealth Secretariat 1989; Collier 1994). Die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen, allerdings in überwiegend marginalen und prekären Positionen, bei gleichzeitiger Mehrbelastung im unbezahlten Arbeitsbereich hatte negative Auswirkungen auf ihr Zeitbudget und ihre Gesundheit. Zeitarmut ist eine zentrale Dimension von Frauenarmut, die auch die Zugänge von Frauen zum Markt und Erwerbsarbeit sowie zu Öffentlichkeit und politischer Beteiligung bestimmt. Die Überbelastung von Frauen hatte zudem zur Folge, dass Töchter Sorgeaufgaben in der Familie übernahmen und deshalb den Schulbesuch abbrachen, Kinder zunehmend verwahrlosten und Familien desintegrierten (Moser 1992).

Aufgrund der Analyse der frauenspezifischen Armutseffekte von makroökonomischer Politik spricht die britische Ökonomin Diane Elson von einem männlichen Bias, der die Stabilisierungsprogramme und Strukturanpassungen von der Problemanalyse und der Auswahl des wirtschaftspolitischen Instrumentariums bis zur Implementierung der Programme und ihrer Evaluierung prägt. „Unter männlichem Bias werden hier gesellschaftliche Strukturierungen verstanden, die sich zugunsten des männlichen und zuungunsten des weiblichen Geschlechts auswirken.“ (Elson 1993:529) Diese systemimmanenten Vorurteile prägen Wirtschaftswissenschaften und Wirtschaftspolitiken nicht weniger als den sozialen Habitus und Alltagshandeln und führen zu einer „gesellschaftlichen Asymmetrie“ zwischen den Geschlechtern zuungunsten von Frauen. „Der männliche Bias der Makroökonomie folgt daraus, dass ein ganzer Bereich der Produktion, nämlich die unbezahlte Reproduktionsarbeit ausgeblendet wird.“ (1993, 532)

Die unbezahlte Sorgearbeit von Frauen wurde zum archimedischen Punkt geschlechtsspezifischer Armutsanalysen und der Dekonstruktion der scheinbaren Geschlechterneutralität von Wirtschaftspolitiken. Die Entlastung der Marktsphäre von Arbeit und Kosten, indem sie in die Privatsphäre verschoben werden, verbucht die Strukturanpassungspolitik als Effizienz- und Stabilisierungserfolg. Die Ökonominen legten offen, dass makroökonomische Politiken einerseits die Sorgearbeit aus ökonomischen Wertkalkulationen ausblenden und die Interdependenzen zwischen marktvermittelter und nicht-marktvermittelter Arbeit ignorieren, andererseits die unbezahlte Sorge- und Reproduktionsarbeit von Frauen, ohne die die Marktsphäre nicht funktionieren kann, als unendlich dehnbar und beanspruchbar unterstellen. Dies nennen sie den „Geheimplan“ (Elson 1991) und das „strategische Schweigen“ (Bakker 1994) makroökonomischer Politik.

## **Geschlechtsspezifisches Armutsverständnis**

Die geschlechtsspezifischen Armutsanalysen führten eine bedeutende Differenzierung des Armutsverständnisses ein, das bis in die 1980er Jahre hinein jenseits der Unterscheidung zwischen ländlicher und städtischer Armut „Unterschiede verwischt und Stereotypen einer amorphen undifferenzierten Masse der Armen aufrechterhalten“ hatte, wie es Robert Chambers formulierte (1989:1). Der Topos von der „Feminisierung der Armut“ hielt Einzug in die entwicklungspolitischen Debatten. Er war in den USA der 1970er Jahre im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl alleinerziehender Mütter und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen für sie entstanden (Bridge 2001).

Im Entwicklungskontext war die Rede von der „Feminisierung der Armut“ vor allem ein politisch strategisches Instrument der Skandalisierung von Frauenarmut, um politische Aufmerksamkeit zu erzeugen. Inhaltlich ist der Topos dagegen bis heute uneindeutig geblieben und kann unterschiedliche Prozesse bezeichnen, nämlich dass

- mehr Frauen als Männer von Armut betroffen sind
- Frauen anders und heftiger von Armut betroffen werden als Männer
- Eine Tendenz zu größerer Frauenarmut besteht, vor allem im Zusammenhang mit von Frauen geführten Haushalten (Cagatay 1998, 3)

Ein feministisches oder geschlechtsdifferenzierendes Armutsverständnis wie es in der Strukturanpassungskritik entwickelt wurde, geht nicht nur weit über die Eindimensionalität von Einkommens- und Konsumarmut hinaus, sondern überschreitet auch die Palette von Grundbedürfnissen – Ernährung, Gesundheit, Bildung, Wohnen etc., - wie sie in der armutsorientierten Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahren definiert worden waren. Armut von Frauen wird zuallererst im Kontext von geschlechtsspezifischen Macht- und Ungleichheitsverhältnissen betrachtet. Frauen sind arm an Einkommen, Gesundheit und Bildung, weil es ihnen im Schatten patriarchaler Machtkonstellationen an Verfügungsrechten über Ressourcen und Anspruchsrechten auf soziale Sicherheiten fehlt, weil es ihnen an Lebenschancen und an Schutz vor Gewalt und Risiken mangelt, weil sie durch Ausgrenzung- und Ausschlussmechanismen nicht über Verhandlungs- und Entscheidungsmacht, Würde und Anerkennung verfügen. Die Komplexität weiblicher Armutsverhältnisse ist bestimmend für das multidimensionale Armutsverständnis (Kabeer 1994, 136-163).

Armut ist nicht „an sich“ geschlechtsneutral, sondern wird als eine sozial konstruierte, durch Geschlechterungleichheit geprägte Struktur, ein durch geschlechtsspezifische Normen, Politiken und Machtbeziehungen konstruiertes System begriffen. Indem Ungleichheitsverhältnisse und ein Verständnis von Geschlecht als sozialer Ordnungs- und Machtkategorie in die Armutsdiagnose einfließt, wird Armut als Verhältnisbegriff in bezug auf gesellschaftliche Herrschafts-, Hierarchie- und Verteilungsstrukturen verdeutlicht. Sie ist die andere Seite von Wohlstand und Reichtum, die durch sozialen Ausschluss von Ressourcen, Rechten und Macht erzeugt wird. So wurden die relative Machtlosigkeit von Frauen in gesellschaftlichen

Institutionen – der Familie, dem Markt und dem Staat – als wesentlicher Bedingungsfaktor von Frauenarmut gesehen.

Geschlechtsspezifischen Armutsanalysen sind aufgrund der Datenlage für die Marktsphäre, für die Politik und Legislative leichter durchzuführen als für private Haushalte. Die Unterrepräsentanz von Frauen in politischen Institutionen und bei politischen Entscheidungen oder auch das Fehlen von Gleichstellungsgesetzen und Rechtsgarantien zum Schutz vor Gewalt, zur Kontrolle über Eigentum und Erbe sowie zum Zugang zu sozialer Sicherheit sind Indikatoren für die Macht-, Einfluss- und Chancenlosigkeit von Frauen in männlich hegemonial geprägten Politik- und Rechtsstrukturen. Auch Märkte sind strukturell durch Machtungleichheit zwischen den Geschlechtern kodierte ökonomische Institutionen, die Jobs, Einkünfte, Güter, Wohlstand und Armut zuteilen. Die beiden wichtigsten Indikatoren für diese Machtasymmetrie sind die geschlechtsspezifische Segmentierung, die die Mehrzahl weiblicher Arbeitskräfte in niedrigentlohnte, überwiegend informelle, ungeschützte Sektoren kanalisiert, während nur wenige die Glasdecke zu gutdotierten Karrieren und Spitzenpositionen durchbrechen, sowie das geschlechtsspezifische Einkommensgefälle, das die ungleiche Bewertung von sog. weiblichen und männlichen Tätigkeiten.

Daten über Armut und Reichtum von Individuen sind in der Regel aggregierte Daten über die Ressourcen, Einkommen, den Lebens- und Konsumstandard von Haushalten ohne geschlechts- und altersspezifische Differenzierung. Sie blenden die Verteilung von Gütern und Leistungen innerhalb der Haushalte aus. Geschlechterforschung seit den 1980er Jahren wies jedoch die höchst ungleiche Verteilung von Rechten, Macht und Gütern innerhalb von Familien nach. Bei der binnenhaushaltlichen Ressourcenallokation und dem Zugang zu Versorgungsleistungen werden Frauen aufgrund der kulturellen Minderbewertung des weiblichen Geschlechts und patriarchaler Eigentums- und Entscheidungsrechte diskriminiert. Armutsbedingungen z.B. die Verknappung von Einkommen, Nahrungsmitteln und Basisgütern in den Haushalten als Folge von Strukturanpassung verstärkten in vielen Fällen Ausschluss- und Diskriminierungsmechanismen gegenüber Frauen. Sie überlassen die nahrhafteren Lebensmittel den Männern und Söhnen, im Krankheitsfall leisten sich die Männer den Arztbesuch, Frauen nicht, wo die Schulgebühren erhöht werden, kann nur noch der Schulbesuch von Söhnen finanziert werden, Männer steuern weniger von ihrem Einkommen zur Haushaltsführung bei, um weiter ihre individuellen Konsumbedürfnisse befriedigen zu können. Häufig übersetzen sich innerfamiliäre Konflikte und der Armutsstress in Gewalt gegen Frauen. Mehrarbeit, schlechtere Ernährung, Zeitarmut und sozialer Stress erhöhen die Verletzlichkeit von Frauen in bezug auf ihren Gesundheitszustand und auf männliche Gewalt. Es ist diese Verletzlichkeit (*vulnerability*), die das Armutsrisiko für Frauen in bestimmten Lebensphasen und Krisen erhöht, wenn sie schwanger werden, im Krankheitsfall, im Fall einer Umwelt- oder Wirtschaftskrise, wenn sie verwitwen, im Alter. Sie geraten in einen Zirkel sich wechselseitig verstärkender Mechanismen, die sie wirtschaftlich, sozial, kulturell, physisch und psychisch schwächen, d.h. verarmen lassen (Baden; Milward 1997, Cagatay 1998).

Das Konzept der Verletzlichkeit, das vor allem in bezug auf körperliche Verwehrbarkeit, Gesundheit und HIV/AIDS weiterentwickelt wurde, lenkt die Aufmerksamkeit auf die besondere Armutsdisposition von Frauen, enthält allerdings auch eine Tendenz, Geschlecht als Armutsrisiko essentialistisch und generalisierend festzuschreiben. Dies führte dazu, dass Frauen auf dem Land oder in den Slums von Städten und auch frauengeführte Haushalte in Entwicklungsprogrammen pauschal als arm unterstellt wurden. Eine solch undifferenzierte Annahme ist jedoch empirisch bis heute nicht belegt (Rodenberg 2003). Im Gegenteil: die Geschlechterforschung betrachtet ihr eigenes Diktum von der Feminisierung der Armut zunehmend kritisch und präzisierend (Cagatay 1998, BRIDGE 2001).

Einerseits beweisen die geschlechtsdifferenzierenden Analysen von Haushalten, dass die Formen und das Niveau der Armut von Frauen nicht aus dem Lebens- und Konsumstandard des Haushalts abgeleitet werden können und Frauen- und Männerarmut sich unterscheiden. Andererseits sind die festgestellten Korrelationen von Armut und geschlechtsspezifischer Diskriminierung nicht universell gültig. Zwar arbeiten Frauen in armen Haushalten offenbar überall länger als Männer, aber die Engpässe in Haushalten können auch bewirken, dass die Arbeitsleistung von Frauen mehr Anerkennung findet. Geschlechterunterschiede beim Konsum, besonders bei der Ernährung variieren kulturell und regional unabhängig vom Lebensstandard; sie sind z.B. in Afrika geringer als in Asien. Auch Umkehrschlüsse sind nicht verallgemeinerbar. Überwindung von Einkommensarmut übersetzt sich nicht zwangsläufig in eine bessere Befriedigung der Grundbedürfnisse aller Haushaltsmitglieder, sondern dies hängt erneut vom Zugang zu Ressourcen und innerfamiliären Verteilungsmechanismen ab. In Südasien ist die Frauendiskriminierung bis hin zum Femizid in wohlhabenderen Familien stärker als in armen. Ebenso sind keineswegs alle von Frauen geführten Haushalte arm, auch wenn das Armutsrisiko in vielen dieser Familien hoch ist. (BRIDGE 2001: 2)

In jedem Fall aber sind profunde geschlechterdifferenzierende Analysen des Ursachennexus von Armutsverhältnissen notwendig, um gezielte Strategien der Armutsbekämpfung und der Armutsvermeidung von der Mikro- bis zur ökonomischen und politischen Makro-Ebene zu konzipieren.

### **Konzeptionelle Neuorientierung auf menschliche Entwicklung und soziale Sicherheit**

Die Grundbedürfnisstrategie der 1970er Jahre löste eine Vielzahl entwicklungspolitischer Programme zur Produktivitätssteigerung der Armen und zur Selbsthilfe aus. Die Weltbank integrierte diesen Ansatz in ihr marktgerichtetes Konzept der Förderung von „Humankapital“ und der Effizienzsteigerung. In diesen Kontext fällt auch die „Entdeckung“ von Frauen als „ungenutzte Ressource“ und die Strategie, Frauen in die Entwicklung zu „integrieren“. Um ihr Arbeitspotential zu nutzen und die negativen Effekte der Strukturanpassung durch Markteinbindung und Einkommenserwerb von

Frauen abzufedern, wurden nahezu flächendeckend in allen Ländern des Südens „einkommenschaffende“ Projekte durchgeführt (Wichterich 1993). Diese erhöhten die Mehrfachbelastung von Frauen, brachten ihnen aber wenig wirtschaftlichen Zugewinn und noch weniger dauerhafte Befreiung aus der Armut (Braunmühl 1989). Als Gegenkonzept zu diesen Integrations- und Effizienzstrategien entwickelte das Süd-Frauen-Netzwerk DAWN 1985 ein *Empowerment*-Konzept. Es hat seinen Hintergrund in der Kritik bestehender Macht- und Ungleichheitsstrukturen sowohl zwischen den Geschlechtern und sozialen Klassen als auch zwischen Nord und Süd und in einem entsprechend multidimensionalen Konzept von Entwicklung und Armutsbeseitigung (DAWN 1985).

Als wesentlichen Referenzrahmen für den kollektiven Machtgewinn entwarfen Frauenrechtlerinnen in der Folgezeit ein ganzheitliches Konzept von Frauenrechten auf dem Hintergrund des Menschenrechtsparadigmas (Tomasevski 1993). In bezug auf Armutsbekämpfung signalisierte dies einen Paradigmenwechsel vom Grundbedürfnisansatz zum Grundrechteansatz sowie einen Perspektivwechsel in politischen Interventionsstrategien: Frauen wurden nun prioritär als Trägerinnen allgemeiner bürgerschaftlicher Ansprüche und als Rechtssubjekte konstruiert, nicht mehr primär als Bittstellerinnen und Bedürftige. Entsprechend wurde Armut als mehrdimensionale Verletzung von Menschen- und Frauenrechten verstanden (Schuler 1995).

Auf dem Hintergrund der Kritik an den Strukturanpassungen und der Enttäuschung, dass die 1980er Jahre bezüglich der Armutsbeseitigung als „verlorenes Jahrzehnt“ galten, veröffentlichte das *United Nations Development Programme* (UNDP) 1990 als Gegenpart zum jährlichen Weltentwicklungsbericht der Weltbank einen *Bericht über die menschliche Entwicklung*. Dieser widerlegte die Annahme, dass Wirtschaftswachstum sich automatisch in soziale Entwicklung und Armutsreduktion übersetzt, kritisierte den eindimensionalen, auf Einkommensarmut beschränkten Armutsbegriff und behandelte Armut als eine Frage gesellschaftlicher Verteilung und politischer und budgetärer Prioritätensetzung. Im Bericht von 1997 führte UNDP zusätzlich das Konzept „menschlicher Armut“ ein, das in dem von Amartya Sen entwickelten Fähigkeiten-Ansatz (*capability-approach*) wurzelt. „*Menschliche Armut ist mehr als die Armut an Einkommen – sie ist das Fehlen von Wahlmöglichkeiten und Chancen für ein erträgliches Leben*“ (1997:4). Armut wird als Mangel an Wahlfreiheiten definiert, Handlungsmöglichkeiten wahrzunehmen und Fähigkeiten auszuführen, und als Mangel an Anspruchsrechten (*entitlements*) in Bezug auf Güter und Versorgungsleistungen.

Damit rückte UNDP – im Unterschied zur Markt-, Wachstums- und Effizienzorientierung der Weltbank - die Menschen und den Staat im Zentrum des Entwicklungskonzepts. Es knüpfte an entwicklungspolitische Ansätze der 1970er Jahre an, als der damalige Weltbankpräsident MacNamara „Wachstum mit Umverteilung“ angemahnt hatte und das Internationale Arbeitsamt (IAA/ILO) eine Grundbedürfnisstrategie propagierte, die die Produktivität der Armen in städtischen und ländlichen Gebieten steigern und

gleichzeitig eine Grundversorgung in bezug auf Gesundheit, Bildung, Unterkunft usw. sichern sollte.

Im Unterschied zur Grundbedürfnisstrategie brachten die jährlichen UNDP-Berichte diese Orientierung allerdings zunehmend in einen Rahmen von Rechtsansprüchen ein. Dies führte nicht nur zu einer Erweiterung der Armutsdefinition, sondern auch zu neuen armutsorientierten Politik- und Programmstrategien, in denen der Staat als zentraler Akteur gegenüber dem Markt re-installiert wird und das Konzept sozialer Sicherheit durch staatliche Umverteilungs- und Regulierungsmaßnahmen, Wohlfahrts- und Transferleistungen an Bedeutung gewinnt.

1995, im Jahr der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking, trug der UNDP-Bericht den Titel „Gleichstellung der Geschlechter – ein revolutionäres Ziel“ und führte zusätzlich zum Index zur menschlichen Entwicklung (HDI) einen geschlechtsbezogenen Entwicklungsindex (GDI) und ein Maß für die geschlechtsspezifische Machtbildung (GEM) ein.<sup>2</sup> GDI und GEM zusammen vermessen Geschlecht als Armutsrisiko und zeigen, dass Frauen an „ungleichem Zugang zu Chancen“, ihre Lebenssituation zu verbessern, ihre Handlungsspielräume zu erweitern und ihre Fähigkeiten zu realisieren, also an Chancenarmut leiden. Der Bericht resümiert: *„Armut hat ein weibliches Gesicht: von den insgesamt 1,3 Milliarden absolut Armen sind 70 % Frauen... Während sich der Zugang von Frauen zu Bildung und Gesundheit rasch verbessert hat, sind die Türen zu den wirtschaftlichen und politischen Chancen erst einen Spalt weit geöffnet.“* (1995:5) Diese Prozentzahl, an der die Vereinten Nationen bis heute festhalten, ist als eine Schätzgröße zu bewerten, die empirisch nicht durch ausreichend geschlechtsdisaggregierte Daten fundiert ist.

Der Bericht zur „menschlichen Armut“ 1997 stellt zwar einerseits eine Korrelation zwischen Ausmaß von menschlicher Armut und geschlechtsbedingter Diskriminierung fest: *Frauen sind „überproportional arm, oft sind sie entmachtet und überbelastet... (1997:2)... Geschlechtsspezifische Disparitäten sind häufig eng mit menschlicher Armut verbunden. Die vier Länder, die beim GDI am niedrigsten eingestuft sind – Sierra Leone, Niger, Burkina Faso und Mali – nehmen auch beim Index für menschliche Armut (HPI) die niedrigsten Ränge ein.“* (1997:47) Andererseits wird keine Korrelation zwischen Einkommensarmut und Partizipationsgefälle der Geschlechter in Bezug auf den Markt und die Politik konstatiert, d.h. *„selbst Gesellschaften mit hoher Einkommensarmut können Frauen gute Möglichkeiten zur Mitwirkung am wirtschaftlichen und politischen Leben einräumen“* (1997:50).

---

<sup>2</sup> UNDP erstellt für all seine Indices eine Rangliste der Länder. Der GDI misst geschlechtsbedingte Disparitäten bei grundlegenden menschlichen Fähigkeiten, nämlich bei der Lebenserwartung, dem Bildungsniveau und dem Einkommen. Der GEM misst die Beteiligung von Frauen an politischen Entscheidungsprozessen, ihre Erwerbstätigkeit und ihren Zugang zu professionellen Berufen.

## Ein Global Governance Regime gegen die Armut

Nach dem Ende der bipolaren Weltordnung und dem Kollaps der sozialistischen Ökonomien versuchten die Vereinten Nationen außerdem, mit einer Serie von neun Konferenzen ein Regime globaler Regierungsführung (*global governance*) zu den sozialen und ökologischen Problemen von Entwicklung zu etablieren.<sup>3</sup> Multilaterale Normsetzung im Rahmen des Menschenrechtsparadigmas sollte nationalstaatliche Politiken in den verschiedenen Problembereichen steuern und beeinflussen. Diese Konferenzen griffen sowohl geschlechterpolitische Themen als auch das Thema Armut mit Bezug auf das mehrdimensionale Menschenrechtskonzept auf. Die Institutionen der Vereinten Nationen und der Entwicklungspolitik übernahmen dabei den Topos des Empowerment aus den Frauenbewegungen in ihre Entwicklungs- und Armutsbekämpfungsprogrammatik. Allerdings verlor die Empowermentstrategie, die eine Transformation der Machtverhältnisse auf allen gesellschaftlichen Ebenen zur Folge haben sollte, bei dieser Kooptation immer mehr ihre gesellschaftskritische Potenz und wurde zu Befähigungs- und Gleichstellungsstellungsverfahren innerhalb bestehender Systeme umdefiniert.

Auf diesem Menschenrechtshintergrund fokussierte der Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen auf die Themen Armut, soziale Ausgrenzung und soziale Sicherheit. Er zielte darauf, eine soziale und die Wachstumsorientierung von Entwicklung zueinander zu vermitteln, die Staaten sozialpolitisch in die Verantwortung zu nehmen und integrierte Politikansätze anzuregen. Die im Abschlussdokument zitierte „Feminisierung von Armut“ wurde als strukturelles Problem anerkannt, das durch Politik auf der Makro-Ebene wie Rechtsreformen einer Lösung zugeführt werden muss (United Nations 1995).

Auch wenig später bei der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking stand das Thema Armut ganz oben auf der Liste der Problemfelder. Ausgangspunkt der Analyse und Strategieerarbeitung war das mehrdimensionale Armutsverständnis, das die Geschlechterforschung mit UNDP teilte sowie die Annahme der Feminisierung der Armut: *„Über eine Milliarde Menschen in der Welt, die große Mehrzahl davon Frauen, leben heute in untragbaren Armutsverhältnissen, zumeist in den Entwicklungsländern. Armut hat verschiedene Ursachen, darunter auch strukturelle. Armut ist ein komplexes, mehrdimensionales Problem.“* (Vereinte Nationen 1995:25)

Zur Bekämpfung von Frauenarmut sind, so die Aktionsplattform von Peking, das Abschlussdokument der Konferenz, zielgerichtete armutsorientierte Programme allein nicht ausreichend. Ebenso wichtig sind ein breites

---

<sup>3</sup> Dabei handelte es sich um den Weltgipfel Bildung für alle 1990 in Jomtien, Weltkindergipfel 1990 in New York, Weltgipfel zu Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, die UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien, UN-Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung 1994 in Kairo, 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking, Weltsozialgipfel 1995 in Kopenhagen, UN-Habitat-Konferenz 1997 in Istanbul, Welternährungsgipfel 1997 in Rom.

Empowerment, demokratische Partizipation und Veränderung wirtschaftlicher Strukturen. Vier strategische Ziele benennt das Dokument:

- Überprüfung und Durchführung makro-ökonomischer Politiken unter Berücksichtigung der Bedürfnisse und Eigenanstrengungen armer Frauen
- Novellierung von Gesetzen und Vorschriften, sodass gleiche Rechte beim Ressourcenzugang bestehen Zugang zu Spar- und Kreditmechanismen
- Forschung zu Feminisierung der Armut

Der Referenzrahmen dafür ist das komplexe FrauenMenschenrechtskonzept, der zentrale strategische Ansatz zu seiner Umsetzung das *Gender Mainstreaming*. Frauen werden in diesem Kontext nicht viktimisiert, sondern als Handlungs- und Rechtssubjekte anerkannt.

Auch die Weltbank übernahm Ende der 1990er Jahre, basierend auf einer partizipativen Armutsstudie, in der die Betroffenen selbst zu Wort kamen (Narayan 1999), ein vielschichtigeres Konzept von Armut, das soziale und geschlechtsspezifische Ungleichheitsstrukturen einbezog. Im Weltentwicklungsbericht 2000 zum Thema Armutsbekämpfung heißt es entsprechend: *„Wenn die Probleme erkannt werden, vor denen Frauen stehen,... werden Maßnahmen zur Verringerung der Armut effektiver... Ein Mehr an Geschlechtergleichheit ist überaus förderlich für die Schaffung einer Menschenrechtskultur und bietet durch ihren Einfluß auf die Produktivität sowie das Humankapital der nächsten Generation unmittelbar materielle Vorteile“* (Weltbank 2001, 148f).<sup>4</sup> Mit der neuen Generation von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung sollen den Armen wirtschaftliche Möglichkeiten, Empowerment zum eigenverantwortlichen Handeln und Sicherheit vermittelt werden. Partizipation der Armen selbst und *Ownership* der Programme durch die Regierungen baute die Weltbank als Strukturelement in ihre *Poverty Reduction Strategy Papers* ein, um Akzeptanz für die Maßnahmen zu schaffen und ihre Effektivität zu erhöhen (Rodenberg 2003). Gleichzeitig aber wurde in der Programmatik der Weltbank und anderer entwicklungspolitischer Institutionen der überbrachte Zielanspruch der Armutsbeseitigung pragmatisch zu „Armutsreduktion“ modifiziert.

Trotz der Erweiterung ihrer Armutsbekämpfungsstrategien bleibt die Wachstums- und Effizienzorientierung bis heute für die Weltbank politikleitend. So forderte sie auch im Kontext der Millennium-Entwicklungsziele ungeschminkt neoliberal die Förderung weiblichen Humankapitals zur Steigerung von Effizienz und Wirtschaftswachstum. Mehr Mädchenbildung mache – so die Argumentation - Standorte für Investoren attraktiver. Diese schaffen Jobs für Billigarbeitskräfte in der Exportproduktion, wo dann aufgrund von Diskriminierung von Frauen durch Niedriglöhne das Wachstum angekurbelt würde (Abu-Ghaida/Klasen 2004:4f).

## **Die Millennium Entwicklungsziele - Eine neue Ära der Armutsbekämpfung?**

---

<sup>4</sup> Allerdings führt die Weltbank Geschlechterungleichheit vor allem auf sozio-kulturelle Faktoren zurück und blendet makro-ökonomische Strukturen als Ursachen aus: *„In welcher Art und Weise sich diese Ungleichheit äußert, wird in erheblichem Maße durch Verwandtschaftsregeln bestimmt.“* (2001,144)

Nach der Dekade der großen UN-Konferenzen und dem Scheitern des Washington-Konsens und anderer Entwicklungskonzepte bezüglich der Armutsbeseitigung verabschiedeten 189 Regierungen beim Millenniumsgipfel 2000 in New York die Millenniums-Erklärung als friedens- und entwicklungspolitische Programmatik für das 21. Jahrhundert. Sie bezieht zentrale Beschlüsse der UN-Konferenzen auf das von den Ländern des Südens geforderten „Recht auf Entwicklung“ und auf ein neoliberales, auf Exportproduktion und Marktöffnung orientiertes Entwicklungsmodell. Auf diesem Hintergrund wurden die acht Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) zusammengestellt, die die „dringlichsten Menschheitsprobleme“ bis zum Jahr 2015 lösen und die Anzahl der Armen und Hungernden halbieren sollen.

Obwohl „Geschlechtergleichheit und Frauenempowerment“ als drittes Ziel im MDG-Katalog formuliert ist, wurden aus frauenpolitischer Sicht von Anfang an Kritik und Nachbesserungsbedarf formuliert<sup>5</sup>. Das MDG-Konzept ist – gemessen am multidimensionalen Armutsverständnis und der Differenzierung des Armutsdiskurses in den 1990er Jahre – unterkomplex und fällt hinter andere UN-Beschlüsse und Ansätze zurück. Es mangelt an dem Bezug auf das Menschen-/Frauenrechtsparadigma (UNDP 2005). Die Pekinger Aktionsplattform benannte Geschlechterungleichheit als Ursache von Armut und verstand Frauenrechte als Mittel der Armutsbekämpfung. Ihre zentrale strategische Forderung, die Geschlechterperspektive zu einem Querschnittsanliegen zu machen, ist in den MDGs vergessen. Frauen kommen als Hilfsbedürftige oder Opfer in den stereotypen Rollen als Schulumädchen, Schwangere und Mütter vor. Es fehlt jedoch die Wertung von Frauen als Akteurinnen von Entwicklung sowie als Rechtssubjekte.

Besonders angemahnt wurde von Frauenorganisationen, dass kein Bezug auf die reproduktiven und sexuellen Rechte von Frauen genommen wird, die die Vereinten Nationen bei der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1994 festgeschrieben hatten. Im 6. Millenniumsziel zur Bekämpfung von HIV/AIDS findet sich weder eine Referenz auf diese Frauenrechte noch ein Bezug auf Gewalt gegen Frauen, die von der Menschenrechtskonferenz in Wien 1993 erstmalig als Menschenrechtsverletzung definiert worden war. Ohne eine solche Perspektive ist HIV/AIDS und die durch sie ausgelöste Armut jedoch nicht zu bekämpfen.

Armut scheint ein macht- und verteilungsunabhängiges Symptom eines gesellschaftlichen Ungleichgewichts zu sein. Das Problem der Armut ist abgelöst von seinen strukturellen Ursachen, von makro-ökonomischen Prozessen, sozialen Ungleichheiten, von Ungerechtigkeiten in der Verteilung von Macht, Ressourcen und sozialer Sicherheit. Genau diese Ursachen erzeugen jedoch geschlechtsspezifische Armutsunterschiede.

Entsprechend konzipieren die MDGs Armutsreduktion als eine Frage punktgenau auf die Symptome gerichteter Investitionen und materieller Verbesserungen. Armutshalbierung soll machbar sein, ohne die sozialen

---

<sup>5</sup> Antrobus 2004, WICEJ 2004, Elson 2004, Oxfam 2005

Mechanismen des Ausschlusses, der Diskriminierung von Frauen und die Strukturen geschlechterungleicher Verteilung anzurühren. Armutsminderung erscheint als ein quantitativ kalkulierbares Projekt, das ohne Auseinandersetzung mit patriarchalen Form der Ausbeutung, Diskriminierung, sexistischer Gewalt und Herrschaft im nationalen und globalen Maßstab umgesetzt werden kann.

Der Interventionsansatz ist außerdem ein Rückschritt hinter Konzepte der Selbsthilfe, der Partizipation und des Empowerment, die entwicklungs- und geschlechterpolitische Praxis seit den 1980er Jahren bestimmten. Die in den MDGs konzipierten Maßnahmen versetzen arme Frauen nicht in die Lage, aus eigener Kraft und mithilfe von Rechtsansprüchen ihre Lebensgrundlagen dauerhaft armutsfrei zu sichern, auch wenn sie Armutssymptome kurzfristig lindern.

Mit der Gleichgültigkeit gegenüber Ursachen, Ungerechtigkeiten und Macht liegt den MDGs ein entpolitisiertes Armutsverständnis zugrunde. Mit der einkommensorientierten Definition von einem Dollar pro Tag wird Armut kontextabgelöst verdurchschnittlicht; es wird nicht zwischen verschiedenen Armutsformen in unterschiedlichen Ländern und Regionen, zwischen „chronischer“ und neuer Armut oder zwischen geschlechterspezifischen Armutsformen differenziert. Osteuropäische Frauen-NGOs beklagten, dass der MDG-Katalog der spezifischen Armut, wie sie sich in den Staaten der früheren Sowjetunion entwickelt hat, nicht angemessen ist. Wie sie verweisen auch Aktivistinnen aus der Karibik und Lateinamerika darauf, dass Mädchen in der Region einen Bildungsvorsprung gegenüber Jungen haben und Frauenarmut sich nicht mit einem Mehr an Bildung reduzieren lässt, wie dies die MDGs unterstellen.

In den vergangenen Jahren liefen die MDGs den frauenrechtspolitischen Instrumenten der UN den Rang ab. Frauenorganisationen in vielen Ländern des Südens klagen darüber, dass das politische Interesse an der Umsetzung der Aktionsplattform von Peking und der Anti-Diskriminierungskonvention (CEDAW) ebenso nachließ wie der Mittelfluss zu ihrer Umsetzung. Geschlechterpolitische Maßnahmen werden nur dann unterstützt, wenn sie sich als armutsbekämpfend im Rahmen der MDGs ausweisen. Frauenorganisationen bemühen sich deshalb, die MDGs mit den Frauenrechtsinstrumenten zu verknüpfen und die MDGs pragmatisch für ihre Ziele zu nutzen (Neuhold 2005, Renard Painter 2005)

### **Feminisierung der Armutsbekämpfung**

Wie aber setzen Armutsbekämpfungsprogramme an, um Frauenarmut zu reduzieren? Wer sind die Akteure, wer die Adressaten? Jüngste Auswertungen von Programmen auf der lokalen Ebene z.B. in Lateinamerika stellten eine „Feminisierung der Armutsbekämpfung“ fest. ECLAC, die UN-Wirtschaftskommission für die Region konstatierte eine Konzentration der Maßnahmen auf Frauen als Adressatinnen von Hilfsprogrammen und als Akteurinnen in Beschäftigungsprogrammen (ECLAC 2004). Die Begründung

liegt zum einen darin, dass in der Region Armut überproportional in Familien mit weiblichen Haushaltsvorständen verbreitet ist, zum anderen aber in dem *„Effizienzgewinn durch den Gender-Ansatz, denn der erlaubt Politiken, Programmen und Projekten Kosten vor allem durch den Einbezug freiwilliger Ressourcen zu reduzieren“*.<sup>6</sup> Dieser Ansatz geht auf die Erfahrung zurück, dass Hilfe und Ressourcen am besten zum Wohle der Familie bzw. der Kinder genutzt werden, wenn sie in Frauenhände gelangen.

Diese Programme bieten den Armen Unterstützung z.B. beim Aufbau einer sozialen Infrastruktur durch Eigenarbeit in der lokalen Gemeinschaft, beim Erwerb eines minimalen Einkommens, direkte Geldzuwendungen und Anreize für den Schulbesuch von Mädchen. Solch gezielte Maßnahmen bringen den ausgewählten Zielgruppen direkten Nutzen und haben eine Empowerment-Wirkung auf die Frauen, weil sie ihre Handlungsfähigkeit im öffentlichen Raum wie auch ihr Selbstvertrauen stärken. Der Preis dafür ist allerdings eine Bestätigung stereotyper Rollen und der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung: so lernten nur junge Mütter - nicht aber junge Väter - wie sich Unterernährung und Flüssigkeitsmangel bei Kleinkindern bemerkbar macht.

Die Effekte der Armutsmilderung sind jedoch begrenzt, weil keine dauerhaften sozialen Sicherungsnetze oder Einkommensquellen entstehen. Die Programme haben eher karitativen Charakter als dass sie die Rechtsansprüche von Armen stärken und eine gesellschaftliche Umverteilung von Ressourcen auf den Weg bringen würden.

In den Food-for-Work- und anderen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden Frauen als Billigarbeitskräfte eingesetzt und darauf spekuliert, dass sie aus sozialer Verantwortung und Solidarität freiwillig in der Gemeinschaft arbeiten. Die Effekte gleichen fatal denen von Mini- und 1-Euro-Jobs: Arbeitslosenstatistiken werden entlastet, die prestige- und einkommensschwachen Beschäftigungsprogramme führen zu einer gesellschaftlichen Abwertung dieser Arbeiten und einem wachsenden Lohndruck. Ironischerweise bringen diese Arbeitsmaßnahmen so den Frauen kurzfristig eine materielle Hilfe, die sie knapp über die Armutsgrenze befördert, tragen mittelfristig aber zur Lohnsenkung und Prekarisierung auf dem Arbeitsmarkt bei, und zwar gerade von frauenspezifischen Tätigkeiten im sozialen und infrastrukturellen Sektor.

Die Tatsache, dass eine Feminisierung von Armutsprogrammen stattfindet, lässt also keine Schlüsse auf die Reduktion oder gar Beseitigung von Frauenarmut zu, sondern darauf, dass Frauen wieder einmal als ehrenamtliche oder preiswerte Sozialarbeiterinnen mobilisiert werden. Die geringe Nachhaltigkeit der Erfolge dieser Programme verweisen darauf, dass einzelne, auf Frauen zielende Maßnahmen kein Ersatz sein können für umfassende soziale Sicherungsnetze, für eine Politik, die die sozialen und wirtschaftlichen Rechts- und Gleichstellungsansprüche von Frauen bestärkt, Wohlstand und Ressourcen umverteilt und durch Förderung lokaler

---

<sup>6</sup> Bericht des Solidarity and Social Investment Fund (FOSIS), Chile (2001), zitiert in: ECLAC, 2004, 59

Produktion und des Binnenmarkts Bedingung schafft, in denen die Armen ihre Lebensgrundlagen sichern können (UNRISD 2005).

### **Neue Tendenzen der Verarmung von Frauen**

Zehn Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz zogen die Vereinten Nationen Bilanz, welche Fortschritte auf Basis der Empfehlungen der Aktionsplattform von Peking erzielt wurden. Zwar behaupteten die Regierungen, durch eine Vielzahl von Maßnahmen die Bildungs-, Erwerbs- und Einkommenssituation von Frauen verbessert zu haben. Doch trotz großer regionaler Unterschiede, Ungleichzeitigkeiten und Widersprüche ist die Armutsbilanz niederschmetternd: 2005 lebten mehr Frauen auf der Welt in Armut als 1995. Hauptursache sind wachsende Zahlen von Armen in Afrika und Osteuropa. Während die Armutsraten in Asien, vor allem in China, und in Lateinamerika reduziert werden konnten, stieg die Zahl der absolut Armen in Afrika bereits zwischen 1990 und 2000 um 82 Millionen an.

Alle Regierungen konstatierten zehn Jahre nach der Peking-Konferenz, dass Frauen die Mehrzahl der Armen sind. Malawi meldete den Anstieg ihres Anteils auf 75 Prozent, während nur wenige Länder – z.B. Malaysia, Vietnam, Nicaragua, Chile – Zahlen vorlegten, die eine Reduktion von Frauenarmut zeigen. (UN 2005, 22-28)

Obwohl es immer noch an geschlechtsdisaggregierten Armutsdaten fehlt, zeichnen sich Trends ab. Während in den Afrika und Asien Armut vor allem auf dem Land verbreitet ist, überwiegt in Lateinamerika inzwischen die städtische Armut. In Westeuropa stellt dagegen das Alter das größte Armutsrisiko dar: alte Frauen und junge Alleinerziehende sind besonders gefährdet. Im Norden wie im Süden sind von Frauen geführte Haushalte überproportional arm. Beispiel Südafrika: dort sind 68 % der Haushalte mit weiblichem Vorstand arm, aber nur 31 % der männergeführten Haushalte. In den Niederlanden werden fast zwei Drittel der armen Haushalte von Frauen geführt (UN 2005, 22-28).

Signifikant sind neue Formen von Armut, die durch die neoliberale Globalisierung, Marktliberalisierung und der Deregulierung ausgelöst sind (Wichterich 1998, 2003). Die Handelsliberalisierung mit Zollsenkungen und dem Abbau protektionistischer Maßnahmen öffnet einheimische Märkte für die ausländische Konkurrenz, und Billigimporte überschwemmen die örtliche Agrarproduktion, das Handwerk, lokale Industrien und Dienstleistungen. Diese Konkurrenz bedroht vor allem Frauen, die in vielen Regionen die kleinbäuerliche Produktion und den Kleinhandel dominieren. Die Liberalisierung zerstört ihre Lebensgrundlagen (*livelihood*), indem sie ausländischen Investoren die kommerzielle Nutzung einheimischer Ressourcen und Böden erlaubt und die lokalen Wertschöpfungsketten torpediert. Die neue, vom Freihandel bestimmte Weltagrarordnung erodiert die feminisierte kleinbäuerliche Landwirtschaft mit alarmierenden Folgen für die Ernährungssicherheit. Dies ist der zentrale Ursachenzusammenhang für

die in den vergangenen Jahren gestiegene Zahl von Armen in sub-Sahara Afrika. (UNRISD 2005, 89-109).

Weltweit hält die Feminisierung der Beschäftigung an und die Erwerbsrate von Frauen wächst schneller als die von Männern. Doch in keiner Region wurde die Geschlechtssegmentierung der Erwerbsmärkte aufgebrochen und nirgendwo konnten geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede (im Weltdurchschnitt 25 Prozent) entscheidend verringert werden. Weltweiter Trend ist, dass formelle Beschäftigung abnimmt und die Informalisierung und Prekarisierung von Arbeit zunimmt (UNRISD 2005, 35-47,67-86). Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation bleibt die Mehrzahl der Frauen in flexibler, prekärer, schlecht bezahlter und Teilzeitbeschäftigung „kleben“. Diese Formen von Erwerbsarbeit, aus denen sich weder Einkommens- noch soziale Sicherheit ableiten, sind der Hauptgrund, warum nach ILO-Angaben 60 Prozent der *Working Poor* Frauen sind (ILO 2004). In Europa sind 83 % der Teilzeitarbeitenden, in Deutschland drei Viertel der Mini-Jobber Frauen. In Osteuropa verschlechterten sich die „Beschäftigungsfähigkeit“ und soziale Sicherheit von Frauen deutlich. (Kommission der europäischen Gemeinschaften 2005). In asiatischen Ländern ist – mit Ausnahme Chinas und wegen der Produktionsverlagerungen dorthin – die Frauenbeschäftigung in den Exportindustrien rückläufig.

Wie neue Frauenarmut als Folge von Globalisierungskrisen entsteht, wurde auch bei der Asienkrise 1997 offensichtlich. In Süd-Korea fungierte die Krise als Katalysator für die Informalisierung und Prekarisierung von Beschäftigung, und Frauen wurden aus dem formellen in den unsicheren informellen Sektor verschoben. In Indonesien, Thailand und auf den Philippinen schrumpfte auch der informelle Sektor, und Frauen standen unter einem wachsenden Druck zu migrieren. Dabei gerieten sie häufig in mafiöse Netzwerke von Schleppern und Frauenhändlern, und wurden in sklavenähnliche Ausbeutung, vor allem in die Prostitution verschachert.<sup>7</sup> Auch Frauen in Osteuropa sehen Migration häufig als einzigen Ausweg aus der Armutsfalle. Die ILO schätzt konservativ, dass jährlich mindestens 150 000 Frauen von Ost- nach Westeuropa gehandelt werden: sie werden gegen Autos getauscht, versteigert, nachts über Grenzen gebracht, von Bordellbesitzer zu Zuhältern verkauft, ihrer Ausweise und aller Orientierungen beraubt, um sie handlungsunfähig zu machen (ILO 2005). Doch auch in anderen Regionen kommt es zu einer „Feminisierung“ von Migration und Rücküberweisungen, die nach Einschätzung von Familien, Regierungen und Entwicklungsorganisationen bedeutende Mittel zur Armutsbekämpfung sind.

Die neoliberale Politik staatlicher Sparmaßnahmen im Sozialbereich und die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen führen zu einem Zwei-Klassensystem der Grundversorgung: teure private Leistungen und wegen Unterfinanzierung geringwertige öffentliche Versorgung. Die Tatsache, dass Staaten sich durch ihre Fiskalpolitik selbst verarmen, um den Markt zu fördern, hat dramatische

---

<sup>7</sup> Young 2002. In World Development (2000) beschäftigten sich Lim, Floro; Dymski und Singh; Zammit mit den sozialen und ökonomischen Auswirkungen der asiatischen Finanzmarktkrise auf Frauen.

Folgen für die Grundversorgung armer Bevölkerungsgruppen, die auf ein preisgünstiges Angebot im Gesundheits- und Bildungsbereich, in der Wasser- und Energieversorgung angewiesen sind. Die Ausgrenzung durch Privatisierung öffentlicher Einrichtungen hat besonders für Frauen eine armuts- und ungleichheitsverstärkende Wirkung. Zudem gleichen Frauen Versorgungsdefizite stets durch Mehrarbeit aus. Lapidar stellte die Europäische Wirtschaftskommission ECE auch für den Norden fest, dass *„Frauen einen überproportionalen Anteil der Kosten für den Abbau öffentlicher Leistungen und sozialer Ausgaben tragen.“* (Economic Commission of Europe 2004, 5)

Hinzu kommt, dass durch Patentierung und Monopolpreisbildung von Pharmakonzernen viele Medikamente z.B. überlebensnotwendige AIDS-Medikamente für Arme unerschwinglich sind. Frühere Fortschritte in der medizinischen Versorgung sind in Afrika durch HIV/AIDS sowie durch die erneute Ausbreitung von Malaria und TB unterlaufen worden. 58 Prozent der HIV-Infizierten sind dort Frauen, unter jugendlichen Neuinfizierten kommen auf einen Jungen fünf Mädchen – ein Fakt, das wiederum abhängig ist vom geschlechtsspezifischen Machtgefälle in sexuellen Beziehungen (Seventh African Regional Conference 2004). Wegen des Mangels an öffentlicher Versorgung tragen Frauen weltweit die Hauptlast der Pflege von AIDS-Kranken. HIV/AIDS ist einerseits eine Folge weiblicher Armut an Verhandlungsmacht und Verletzlichkeit, andererseits aber auch ursächlich für Deprivation.

Nach der Hochkonjunktur des Armutsdiskurses in den 1990er Jahren hat sich in jüngster Vergangenheit in den Ländern des Nordens zusätzlich ein Diskurs über Prekarität und Prekarisierung entwickelt. Anknüpfend an Pierre Bourdieus Studie „Das Elend der Welt“ (1993, dt. 2002) ist Prekarisierung ein Sammelbegriff für die Institutionalisierung von Unsicherheit, Ausschluss- und Abstiegsbedrohung. Durch Deregulierung, Flexibilisierung und Informalisierung von Beschäftigung ist Lohnarbeit nicht mehr existenzsichernd und erst recht nicht rentensichernd, sozialstaatliche Leistungen, öffentliche Einrichtungen und Versorgung oder soziale Auffangnetze wie herkömmliche Haushalts- und Familienformen fragmentieren. Prekarität ist nicht schon Armut, sondern die ständige strukturelle Bedrohung durch Armut, der soziale Seiltanz des Überlebens durch Selbstmanagement. Jedes Lebensrisiko wird privatisiert und individualisiert, Flexibilität und Eigenverantwortung ersetzen soziale Garantien, Rechte und das Solidarprinzip. In diesem Kontext verwendet der französische Arbeitssoziologe Robert Castel (1995) den Topos der „Verwundbarkeit“ als Spiegelbild zur Verletzlichkeit in den Ländern des Südens.

Für Frauen ist Prekarität und „Verwundbarkeit“ auch in den westlichen Industrienationen kein Novum. Ihre diskontinuierlichen Erwerbsbiographien - sei es in saisonaler oder Teilzeitbeschäftigung, in arbeitsintensiven Verschleißindustrien, in informellen Dienstleistungen oder „Selbst-Beschäftigung“ - und ihre in den meisten westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten vom Ernährermann abhängige soziale Sicherheit waren stets prekär. Die Ungleichheitsbedingungen der Erwerbsmärkte setzt sich

lebensgeschichtlich darin fort, dass viele alte Frauen kaum Rentenansprüche haben und das Armutsrisiko im Alter wächst (Wichterich 2005).

Die Debatten zu Prekarisierung und dem Prekariat als neue multi- und transnationale soziale Klasse der Verwundbaren und Unsicheren öffnet eine neue Dimension von chronischem Armutsrisiko, von dem Frauen stark, wenn nicht sogar überproportional betroffen sind. Es verweist darauf, dass unterschiedliche Armutsrisiken im Zuge der neoliberalen Globalisierung zunehmen und dass Armut ein Struktursegment in einer Welt wachsender Ungleichheiten ist. Auch wenn die sozialen, ökonomischen und politischen Umstrukturierungen überbrachte Geschlechterverhältnisse und Frauenrollen aufbrechen und neu konstruieren, wird das Anliegen, (Frauen-)Armut zu beseitigen und einen gerechten Ausgleich von Macht und Ressourcen zwischen den Geschlechtern herzustellen in Gesellschaften mit zunehmender sozialer Ungleichheit nicht einfacher (UNRISD 2005).

Politiken und Programme zur Armutsbekämpfung, derzeit die Millennium Entwicklungsziele, fallen immer wieder hinter die Erkenntnisse und Komplexität der Armutsanalyse und Diskurse zurück und versäumen es, auf Armutsursachen in den mikro- und makropolitischen Machtstrukturen zu orientieren. Aufgrund innerer und externer Widersprüche findet keine dauerhafte Armutsminderung statt. So kommt es zwar durch Armutspolitiken und -programme zu Verschiebungen in den Armutsstatistiken und Indikatorensystem, und die globalen Umstrukturierungen bewirken eine Dynamik in den sozialen und ökonomischen Verhältnissen. Doch um komplexe Armutskonstellationen nachhaltig aufzubrechen, bleibt eine gerechtigkeitsorientierte Umverteilung von Ressourcen, Macht und Rechten unabdingbar.

Abu-Ghaida, Dina; Klasen, Stephan (2004), *The Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity*, IZA DP No.1031, Bonn

Antrobus, Peggy (2004), Gender Equality in the New Millennium: Goal or Gimmick? In: *Women in Action*, No.2, 2004, ISIS International Manila, 90-99

Afshar, Haleh; Dennis, Carolyne (Hg.) (1992), *Women and Adjustment Policies in the Third World*. London

Baden, Sally; Milward, Kirsty (1997), *Gender Inequality and Poverty. Trends, Linkages, Analysis and Policy Implications*, BRIDGE Report No 30, IDS, Brighton

Bakker, Isabella (Hg) (1994), *The Strategic Silence*. Gender and Economic Policy. London, New Jersey

Beneria, Lourdes; Feldmann, Shelley (ed) (1992), *Unequal Burden, Economic Crisis, Persistent Poverty, and Women's Work*, San Francisco/Oxford

Bourdieu, Pierre (1998), Prekarität ist überall, in: *Gegenfeuer*, Konstanz, 96-102

Bourdieu, Pierre (2002), *Das Elend der Welt*, Konstanz

Braunmühl, Claudia (1989), Armutsbekämpfung durch Selbsthilfe oder der real existierende Zynismus in der deutschen Entwicklungspolitik, in: Gruppe Feministischer Internationalismus (Hg.): *Zwischen Staatshaushalt und Haushaltskasse*. Frauen in der Weltwirtschaft, Bremen, 267-279

BRIDGE (2001), *Briefing paper on the 'feminisation of poverty'*, IDS, Brighton

Cagatay, Nilufer; Elson, Diane; Grown, Caren (1995), Gender, Adjustment and Macroeconomics, in: *World Development*, Vol 23, no 11, 1995-2000

Cagatay, Nilufer (1998), *Gender and Poverty*, UNDP, Working Paper Series 5

Castel, Robert (1995), *Les metamorphoses de la question sociale*, Paris

Chambers, Robert (1989), *Vulnerability, Coping and Policy*, IDS Bulletin, Vol 20. No 2, 1-7

Collier, Paul (1994), Gender Aspects of Labor Allocation During Structural Adjustment. A Theoretical Framework and the African Experience, in: Horton, Susan; Kanbar, Ravi; Mazumdar, Dijak (Hg.) (1994): *Labour Markets in an Era of Adjustment*, Vol.1, Washington D.C., 279-307

Commonwealth Secretariat (1989), *Engendering Adjustment for the 1990s*, London

Cornia, Giovanni; Jolly, Richard; Steward, Frances (1987), *Adjustment with a Human Face*, Oxford

ECLAC (2004), *Roads towards Gender Equity*. Policies and Programmes to Combat Poverty, Santiago de Chile

Economic Commission of Europe (2004), *Review of Implementation of the Beijing Platform for Action in the UNECE Region*, ECE/AC.28/2004/4, 18 October 2004

Elson, Diane (1987), *The Impact of Structural Adjustment on Women: Concepts and Issues*, Commonwealth Secretariat, London

Elson, Diane (ed.) (1991), *Male Bias in the Development Process*, Manchester

Elson, Diane (1993), Feministische Ansätze in der Entwicklungsökonomik, in: *PROKLA 93, Frauen in der Ökonomie*, 529-551

Elson, Diane (2004), *The Millennium Development Goals. A Feminist Development Economics Perspective*, ISS, The Hague

Floro, Maria; Dymski, Gary (2000), Financial Crisis, Gender, and Power: An Analytical Framework, in: *World Development*, Vol 28, No 7, 1347-1364

Gerlach, Olaf; Kalmring, Stefan; Kumitz, Daniel; Nowak, Andreas (Hg.) (2004), *Peripherie und globalisierter Kapitalismus. Zur Kritik der Entwicklungstheorie*, Frankfurt

IAA/ILO (2005), *Eine globale Allianz gegen Zwangsarbeit*, Genf

International Labour Organisation (ILO) (2004), *Global Employment Trends for Women*, Geneva

Kabeer, Naila (1994), *Reversed Realities. Gender Hierarchies in Development Thought*, New Delhi

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005), *Bericht der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Gleichstellung von Frau und Mann 2005*  
[http://Europe.eu.int/comm/employment\\_social/news/2005/feb/gender\\_equality\\_2005\\_report.eu.pdf](http://Europe.eu.int/comm/employment_social/news/2005/feb/gender_equality_2005_report.eu.pdf)

Lim, Joseph (2000), The Effects of the East Asian Crisis on the Employment of Women and Men: The Philippine Case, in: *World Development*, Vol 28, No 7, 1285/1306

Mitter, Swasti (1986), *Common Fate, Common Bond. Women in the global Economy*, London

Moser, Caroline (1992), Adjustment From Below: Low-Income Women, Time and the Triple Role in Guayaquil, Ecuador, in: Afshar, Haleh; Dennis, Carolyne (Hg.) a.a.O., 87-116

Narayan, Deepa u.a.(1999), *Voices of the Poor. Can Anyone Hear us?* New York

Neuhold, Brita (2005), *Emphasis on Human Rights and Gender Justice. How to Link the Millennium Development Goals with the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women and the Beijing Platform for Action*, WIDE Austria

Oxfam (2005), *Gender and the Millennium Development Goals*, Gender and Development, Vol13, No 1, March 2005

Renard Painter, Genevieve (2005), *Linking women's human rights and the Millennium Development Goals: an agenda for 2005*, The GAD Network, London

Rodenberg, Birte (2003), *Gender und Armutsbekämpfung*. Neuere konzeptionelle Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, DIE, Bonn

Sachs, Jeffrey (2005), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the MDGs*, UN Millennium Project, New York

Schuler, Margaret (Ed.) (1995), *From Basic Needs to Basic Rights: Women's Claim to Human Rights*, Washington

Sen, Amartya (1999), *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München, Wien

Seventh African Regional Conference on Women (Beijing + 10) (2004), *Decade Review of the Implementation of the Dakar and Beijing Platforms for Action: Outcome and the Way Forward*, Addis Ababa, 12-14 October 2004

Sparr, Pamela (Hg.) (1994), *Mortgaging Women's Lives. Feminist Critiques of Structural Adjustment*, London/New Jersey

Singh, Ajit; Zammit, Ann (2000), International Capital Flows: Identifying the Gender Dimensions, in: *World Development*, Vol 28, No 7, 1249-1268

Tomasevski, Katarina (1993), *Women and Human Rights*, London, New Jersey

United Nations (1995), *World Summit for Social Development. The Copenhagen Declaration and Programme of Action*, New York

United Nations (2000), *United Nations Millennium Declaration*, Resolution Adopted by the General Assembly, A/RES/55/2

United Nations (2001), *Road Map to the Implementation of the UN Millennium Declaration*, Report of the Secretary General, A/56/236, New York, 18-32

United Nations (2005), *Report of the Secretary General on the Implementation of the Beijing Platform for Action*, E/CN.6/2005/2

United Nations General Assembly (2005), *2005 World Summit Outcome* (A/60/L.1), [www.un.org/summit2005/](http://www.un.org/summit2005/)

UN Millennium Project, Task Force on Education and Gender Equality (2005), *Taking action: achieving gender equality and empowering women*, London

UNDP (1990ff), *Berichte über die menschliche Entwicklung*, Bonn

UNDP (2005), *Civil Society Perspectives on the Millennium Development Goals*, New York

UNRISD (2005), *Gender Equality. Striving for Justice in an Unequal World*, Geneva

Young, Brigitte (2002), *Entwicklungsfinanzierung, Finanzkrisen in Asien und die „Feminisierung der menschlichen Sicherheit“* (human security) in: *femina politica. Engendering der Makroökonomie*, 11.Jg. Heft 1, 38-48

Wichterich, Christa (1993), Von Rosen zu kleinen Brötchen. Zur Förderungspolitik von Frauenprojekten in der Entwicklungshilfe, in: *beiträge zur feministischen theorie und praxis* 35, 147-157

Wichterich, Christa (1998), *Die globalisierte Frau. Bericht aus der Zukunft der Ungleichheit*, Reinbek b.Hamburg

Wichterich, Christa (2003), *Femme global. Globalisierung ist nicht geschlechtsneutral*, Hamburg

Wichterich, Christa (2005), Geschlechtergerechtigkeit, soziale Ungleichheit und Armut in der EU, in: *Social Watch Deutschland Report 2005*, o.O., 33-38

Women's International Coalition for Economic Justice (WICEJ) (2004), *Seeking Accountability on Women's Human Rights. Women debate the UN Millennium Development Goals*, New York

Worldbank (2001), *Weltentwicklungsbericht 2000/2001, Bekämpfung der Armut*, Bonn

---

Erschienen in:

Renz, Ursula/Bleisch, Barbara (Hrsg.) (2007): Zu wenig. Dimensionen der Armut. Zürich, 229-252