Geschlechterperspektiven in der Entwicklungspolitik

Geschlechterperspektiven in der Entwicklungspolitik. Eine Einleitung

Claudia von Braunmühl, Martina Padmanabhan

Wenn heute in deutschen und europäischen Institutionen Gender Mainstreaming eingeführt und per Richtlinien geregelt ist, so wissen doch wenige, dass der Impuls dazu in der Entwicklungspolitik seinen Ausgang nahm. Nach vielfältigen, in der Literatur häufig beschriebenen und analysierten Wegen und Wendungen wurde Gender Mainstreaming in der Entwicklungspolitik zur Generalformel für den an Administrationen gerichteten Anspruch, in jeglichem Handeln Geschlechterdifferenzierung zu reflektieren, Geschlechtergleichheit anzustreben und auf geschlechtergerechte Ergebnisse hinzuwirken. Mit diesem Schwerpunkt der *femina politica* gehen wir nun zurück in die Entwicklungspolitik und suchen in Akzenten zu erhellen, was aus den Konfrontationen der Entwicklungsagenturen mit frauenpolitischen Forderungen und feministischen Analysen geworden ist und welche Anforderungen heute aus frauenpolitischer Perspektive an die Entwicklungspolitik zu stellen sind.

Zunächst einmal ist der Kontext dramatisch verändert. Während Entwicklungspolitik in den Jahrzehnten der überwölbenden Agenda des Kalten Krieges ihren Interventionsbereich durch die Hilfsfigur der als gegeben hinzunehmenden „politischen Rahmenbedingungen“ eingrenzte, sieht sie sich seit der Post-1989er-Wende selber als Akteurin bei der Gestaltung der globalen „Rahmenbedingungen“ und entwirft sich als internationale Strukturpolitik. Mit ihrer strategischen Zielorientierung, die Entwicklungsländer fit für die Globalisierung zu machen, ist Entwicklungspolitik Teil und aktiver Förderer neo-liberaler Globalisierung und beansprucht zugleich deren umweltverträgliche, soziale sowie geschlechtergerechte Gestaltung. Dieser Anspruch macht sie zum Adressaten frauenpolitischer Forderungen. Allerdings sind die in den Globalisierungsdiskurs eingelassenen entwicklungspolitischen Agenden nun umfassender, die Problemstellungen facettenreicher, die Akteurskonstellationen komplexer. Dabei differenzieren sich entwicklungspolitische und Globalisierungsdebatte – beide aufs engste miteinander verwoben – hinsichtlich der Handlungsbereiche und der angesprochenen Akteure dann wieder aus.

Frauenpolitische Debatte um Entwicklung und Globalisierung

Frauenorganisationen nehmen aktiv teil am Globalisierungsdiskurs und bringen in die großen Debatten um die sozialen Inhalte und angemessenen Formen von Global Governance ihre Forderungen und alternativen Visionen ein. Insofern sich Entwicklungspolitik an diesen Debatten beteiligt und auf deren Wissensbestände zurückgreift,

muss sie sich auf diesen Ebenen mit frauenpolitischen Positionen und feministischen Erkenntnissen auseinandersetzen, kann sich gegebenenfalls auch als Ressource auf sie beziehen. In ihrem eigenen Handlungsbereich ist Entwicklungspolitik nach wie vor an das Mandat und die Verfahrensrichtlinie von Gender Mainstreaming gebunden. Was nun die Form und die Methodik der Umsetzung dieses Mandats betrifft, so haben die Jahre der intensiven Anstrengungen, Frauenpolitik zu institutionalisieren, auch Grenzen deutlich gemacht. Die Richtung und der Wertekodex der den neo-liberalen Mainstream leitenden Paradigmen gehören ebenso dazu wie die Organisationsstrukturen der Entwicklungsagenturen selber. Aus der feministischen Organisationssoziologie haben wir mittlerweile viel über das *gendering* von Organisationen gelernt, über dort wirksame geschlechterpolitische Hierarchisierungen, hegemoniale Formen von Männlichkeit und stereotype Weiblichkeitsbilder. Wenn also Organisationen aus sich heraus schwerlich nachhaltige Dynamik und Konsistenz zu geschlechterpolitischer Transformationspolitik entwickeln, so müssen Blick und Fragestellung sich verlagern. Von Interesse ist dann nicht so sehr die bestmögliche Aufstellung geschlechterpolitischer Mandate in den entwicklungspolitischen Organisationen, sondern die Frage, in welche Interaktion die Entwicklungspolitik mit den frauenpolitischen Akteurinnen *sui generis* tritt und wie dieses Kontaktfeld strukturiert und gestaltet ist. Dies ist auch das zentrale Thema der Schwerpunktbeiträge in diesem Heft. Sie fragen nach Geschlechterperspektiven in der Entwicklungspolitik, insbesondere richtet sich das Augenmerk auf die Beziehung zwischen feministischer Kritik, Frauenorganisationen und etablierten Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit.

Zu den einzelnen Beiträgen

Die neoliberale Wende hat mit ihrer systematischen Entstaatlichung gesellschaftlicher Daseinsvorsorge das Kontaktfeld zwischen staatlicher Entwicklungszusammenarbeit und zivilgesellschaftlichen Organisationen erheblich erweitert. Der Verfall staatlicher Strukturen in vielen Teilen der Welt tut ein übriges, zivilgesellschaftliche Organisationen in die Pflicht zu nehmen. Die Frage nach der Strukturierung der „Kontaktfläche“ Staat-Nichtregierungsorganisationen (NGOs), den Inhalten, die in die Interaktion eingebracht werden, und der gesellschaftlichen und politischen Macht, die hinter ihnen steht, muss also notwendigerweise erhöhte Aufmerksamkeit erhalten. Ob in den großen Struktur- und Regelungsfragen – von der Welthandelsorganisation (WTO) bis zur Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) – oder in Programm- und Projektform gebündelten Interventionen, die Formulierung von handlungstüchtigen, an Geschlechtergerechtigkeit orientierten Politiken und Strategien – diese Einsicht beginnt sich zunehmend durchzusetzen – wird ohne Auseinandersetzung mit organisatorisch gefasstem frauenpolitischem Engagement nicht möglich sein. Ebenso muss der Umsetzungsprozess von Gender Mainstreaming den Interventionsmodus verlassen und sich auf soziales Handeln mit seinen unterschiedlichen Handlungsrationalitäten und

Wissensbeständen einlassen. Planungsinstrumente werden immer Elemente von Homogenisierung und Essentialisierung enthalten. Umso zwingender ist die Notwendigkeit, sie systematisch mit dialogischen Öffnungen, Differenzierungs- und Korrekturmöglichkeiten sowie mit über bloße Umsetzung weit hinausgehenden partizipativen Gestaltungsräumen zu versehen.

In einem Dialog mit *Annemarie Sancar* fragen Claudia von Braunmühl als Gastherausgeberin und Martina Padmanabhan für die *femina politica* nach den geschlechterpolitischen Folgen des Politikinstrumentes Gender Mainstreaming am Beispiel des Wassersektors und gehen der Gefahr der Essentialisierung nach, wenn durch Gender-Mainstreaming-Instrumente gelenkte Interventionen zu geschlechterrelevanten Schließungen führen. Ihr Potenzial Empowerment-Strategien zu entwerfen wird deutlich, wenn es gelingt, sie nicht nur zur Kategorisierung zu nutzen, sondern um Prozesse und Verflechtungen der Ungleichheit auszuleuchten und Diskriminierungsmechanismen auf die Spur zu kommen.

Über das zentrale Desiderat von Frauenpolitik – Empowerment als Ziel und Weg zugleich – haben frauenpolitische Organisationen, entwicklungspolitische Agenturen und nationale frauenbezogene Instanzen sich allem Anschein nach rasch geeinigt. 1985 während der Abschlusskonferenz der UN-Frauendekade in Nairobi von dem Süd-Netzwerk DAWN in die Debatte eingebracht, fungiert der Begriff seit fast 20 Jahren als zentrale analytische, normative und handlungsleitende Kategorie in den Diskursen sowohl von Frauenorganisationen als auch von Entwicklungsagenturen. Letztere tendieren dazu, Empowerment zu verkürzen auf die Staat und Gesellschaft entlastende Selbstverantwortung und Selbstorganisation von Überlebenssicherung. Das ist aus frauenpolitischer Perspektive seit Jahren analysiert und als neoliberale Aneignung zurückgewiesen worden. Wie indes individuelle und gesellschaftliche Faktoren aussehen müssen, um einen Prozess von Empowerment zu begünstigen, dieser Erkundung hat sich feministische Analyse bislang nur sehr vereinzelt gestellt. Naila Kabeer gehört zu den wenigen, die immer wieder an der Verfeinerung der analytischen Tauglichkeit des offenbar sehr weit gedehnten Begriffs arbeiten. In ihrem Beitrag wendet *Anke Täubert* den Empowerment-Ansatz nach Kabeer auf die Analyse der Lebenssituation der Teepflückerinnen Sri Lankas an, um mit diesem Instrument die Komplexität der Machtverhältnisse ohne erhebliche Vereinfachungen aufzuschlüsseln und die unterschiedlichen Momente zu identifizieren, die zum *disempowerment* der Teepflückerinnen auf Mikroebene führen.

Die mit der Neoliberalisierung der Entwicklungspolitik gewachsene Interaktionsvielfalt zwischen Entwicklungsagenturen, staatlichen Instanzen und zivilgesellschaftlichen Organisationen beschwört Empowerment und betreibt die „Versozialstaatlichung“ der NGOs, ohne dass diese in der Regel über Mechanismen von Transparenz, Rechenschaftslegung und demokratisch geordnetem Bezug zu ihrer Klientel verfügen. Politiken, die sich mit der Zielorientierung Empowerment schmücken, sind *qua* neoliberaler *definitione* im Bereich der direkten Armutsbekämpfung angesiedelt.

NGOs im Allgemeinen und Frauenorganisationen im Besonderen werden damit in eine zwiespältige Rolle gedrängt. Sie vermarkten Kompetenz und Basisnähe im Dienste ihres organisatorischen Erhalts, kommen aber kaum mehr dazu, ihre eigenen politischen Ziele zu verfolgen. Unter dem Aspekt der drohenden Verluste ist der Vorgang vielfältig analysiert worden. Über Erkundungen der Möglichkeiten, die politische Agenda zurückzuholen und aus dem Doppelcharakter Stärke zu gewinnen, verfügen sie in viel geringerem Maße.

Jutta Kühl stellt in ihrem Beitrag die Frage nach der Rolle feministischer NGOs in Zeiten neoliberaler Regierung am Beispiel Argentiniens und untersucht den Doppelcharakter ihres Einflusses zwischen Armutsverwaltung für den Staat und politische Partizipation. Die politischen Agenden der NGOs verschwinden dabei zusehends und werden in soziales Engagement transformiert. Gesellschaftliche Missstände werden in dieser Logik nicht als strukturelle Probleme wahrgenommen, für die es politische Lösungen geben müsste. Statt dessen werden Lösungen ausschließlich auf individuell-subjektiver Ebene gesucht. Foucaults Ausführungen über die Gouvernamentalität liberaler Staaten werden an Hand der staatlichen Integration von feministischen NGOs illustriert.

Ein Element der Infrastruktur von Empowerment ist Konfliktfähigkeit. Als Kategorie zur Analyse von Alltags- wie Interventionsgeschehen kommt Konfliktfähigkeit und Konflikttragfähigkeit wesentliche Bedeutung zu. Ein Neu-Arrangement von Geschlechterverhältnissen beruht ja nicht auf dem vernünftigen *raisonnement* konsensorientierter Akteure, wie der sich machtnetral gebende Begriff der Aushandlung suggerieren könnte. Vielmehr ist der Austragungsort von geschlechterpolitischer Auseinandersetzung – wo immer er sich befindet – durch subjektive und gesellschaftliche Rollen- und Erwartungskonflikte sowie durch höchst unterschiedliche Ressourcenausstattung und Systembegünstigungen definiert. Faktoren und Konstellation also, die allemal ein hohes Maß an belastbarer und zudem klug ins Werk gesetzter Konfliktfähigkeit erfordern.

In den Mittelpunkt ihrer Analyse richtet *Andrea Franz* die Aufmerksamkeit auf die Konfliktfähigkeit von Frauenorganisationen als ein wesentliches Element für eine politisch durchsetzungsfähige Frauenbewegung in der Zivilgesellschaft und Entwicklungspolitik in Uganda. Im Unterschied zu den Frauen in der formal-politischen Arena sind zivilgesellschaftlich verankerte Frauenorganisationen in der Lage, die Interessen ihrer Mitglieder als ein Baustein ihres Macht- und Konfliktpotenzials zu artikulieren. Obwohl die Frauenbewegung Ugandas aus den unterschiedlichsten Vereinigungen besteht, wird gerade in ihrer Unterschiedlichkeit deutlich, dass Empowerment und die Bewahrung relativer Autonomie die Voraussetzungen für die Herausbildung von Konfliktfähigkeit sind.

Auch wenn die Institutionalisierung von Frauenpolitik auf nationaler Ebene gelungen ist, gilt es, die erfochtenen, in Gesetzestexten und Instanzen festgehaltenen Siege im Sinne der eigenen Belange zu dynamisieren. Darauf geht *Rita Schäfer* am Beispiel der

Frauenrechtspolitik in Südafrika ein. Sie untersucht die spezifischen Strategien im Kampf gegen geschlechtsspezifische Gewalt bei Frauen-Rechtsorganisationen. Anhand der Erfolge und Limitierungen in der Auseinandersetzung mit staatlichen Institutionen in Südafrika stellt sie den Beitrag von Frauen-Rechtsorganisationen zur Transformation der Rechtsrealität in den Mittelpunkt ihrer Analyse. Die Mitwirkung an Gesetzesnovellen wie dem „Domestic Violence Act“ verdeutlicht, dass sie als organisierte zivilgesellschaftliche Kräfte im neuen Südafrika die Weiterentwicklung der verbrieften Rechte als ihre Aufgabe verstehen und diese nicht allein dem Staat überlassen.

Die Wirkungsmächtigkeit des Rechts als politisches Instrument wird von Birte Rodenberg explizit am Beispiel des Rechts auf Geschlechtergleichheit in der Armutsbekämpfung der Entwicklungsinstitutionen diskutiert. Eingebettet in einen Abriss der vorangegangenen entwicklungspolitischen Debatten, lotet sie die Ansätze für ein neues Paradigma aus. Sie identifiziert die internationalen Vereinbarungen und Konventionen, welche Rechtsmaßstäbe zur Beseitigung von Gewalt, Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen gegenüber Frauen gesetzt haben, als eine Errungenschaft mit hoher Bindungskraft, die nun in Konkurrenz zu diskursbestimmenden und handlungsleitenden Politikinstrumenten wie Armutsbekämpfungsstrategiepapieren und den „Millenium Development Goals“ stehen.

Frauenpolitische und feministische Erwartungen an die Entwicklungspolitik sind heute zwingend mit den weiter greifenden Globalisierungsdiskursen verknüpft. Das gilt insbesondere auch für frauenpolitische Anforderungen an den Staat des post-Washington-Konsens, den auch von den Internationalen Finanzorganisationen in den vergangenen Jahren wieder postulierten Staat also, der das Recht und die Pflicht hat, sich ordnend und regulierend auf die Gesellschaft zu beziehen. Die Formulierung nicht privatisierbarer Essentials, die feministische Dekonstruktion der dominanten neoklassischen Ökonomie, nicht zuletzt die Visionen transformatorischer entwicklungspolitischer Zielsetzungen, wie sie zum Beispiel im Livelihood-Konzept aufscheinen, zählen zu den hier relevanten Themen. Diese sind aus feministischer Perspektive noch verstärkt zu analysieren und in ihrer Bedeutung für die Arbeit der entwicklungspolitischen AkteurInnen aus dem Norden und für die Veränderung der Situation von Frauen im Süden aufzuzeigen.