

Gender Mainstreaming in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit – zur Etablierung frauenpolitischer Planungsinstrumente in Geberorganisationen

Irmi Maral-Hanak

Erstmals publiziert in:

Maral-Hanak, Irm. 2008. Gender Mainstreaming in der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit - zur Etablierung frauenpolitischer Planungsinstrumente in Geberorganisationen. In: De Abreu Fialho Gomes, Bea/Maral-Hanak, Irm/Schicho, Walter (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum. 65-87.

„1986 war die zentrale Botschaft, ‚Frauen haben Babies‘. 1989 werden Frauen zu ‚Akteurinnen der Entwicklung‘. 1992 haben sie eine ‚drei-fache Rolle‘ und 1995 haben sie ‚Rechte‘. 1999 sind Frauen ‚arm‘“ (Eyben 2004: 77 im Rahmen einer Analyse der Broschüren zu Frauenpolitik der britischen staatlichen Entwicklungsagentur ODA bzw. DFID).

Von Women in Development (WID) zum Gender Mainstreaming

Im Rahmen eines feministisch-kritischen Rückblicks auf die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit westlicher Geberstaaten seit ihren Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg zeigt sich im groben Überblick eine schrittweise Veränderung von „Androzentrismus“ zu einer „diskursiven Wahrnehmung der Geschlechterverhältnisse“.

Am Anfang der Entwicklungsbemühungen steht ein weitgehend unbeirrtes Ignorieren von Frauen – d.h. Menschen werden als Männer wahrgenommen, Frauen hingegen bleiben als Akteurinnen unsichtbar, sie werden fremddefiniert und ausgegrenzt. Konkret äussert sich das in der Festlegung von Frauen auf reproduktive Bereiche wie Ernährung, Kinderpflege und Familienplanung. Ab 1970 stellten dann Expertinnen der UNO erste Überlegungen und Ansätze zur Diskussion, in denen Auswirkungen von Entwicklungsprogrammen auf Frauen thematisiert wurden. Dieser Zugang kann unter der Bezeichnung Women in

Development (WID) zusammen- gefasst werden. Sein wichtigstes Anliegen ist die Einbeziehung von Frauen in Entwicklungsprozesse. Der WID-Ansatz hatte jedoch nur beschränkt Erfolg und wurde gegen Ende der 1980er Jahre durch Gender Planning grundlegend reformiert.

Die Einbeziehung der feministische Analysekategorie Gender in die Entwicklungsplanung bedeutet zunächst einmal eine Ausweitung des kritischen Anspruchs: nicht mehr nur der Status von Frauen, sondern auch der von Männern wird in Frage gestellt, und Geschlechterverhältnisse insgesamt einer kritischen Auseinandersetzung unterzogen. Anstatt sich darauf zu beschränken, Frauen als Zielgruppe anzusprechen, wird die Gleichberechtigung der Geschlechter zum Arbeitsprinzip wie auch zum Entwicklungsziel erklärt; gleichzeitig bleibt die explizite Förderung von Frauen ein wichtiges Anliegen. Seit der Vierten Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 steht Gender Mainstreaming für das Bemühen um emanzipatorische Politik. In der Entwicklungszusammenarbeit hat sich der Mainstream aus feministischer Sicht allerdings viel zu wenig verändert, nicht zuletzt weil die Akteure an bestehenden Verhältnissen festhalten und Prioritäten einseitig von den Geberländern bestimmt sind.

In Österreich fanden Forderungen nach einer gezielten Frauenförderung erstmals Ende der 1980er Jahre in Planungsdokumente der Entwicklungszusammenarbeit Eingang, während der Gender Ansatz in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre für die Projektabwicklung relevant wurde. Das Development Assistance Committee (DAC) der OECD legt seit 1983 regelmäßig überarbeitete Richtlinien für die Frauenförderung in der Entwicklungszusammenarbeit vor. Langjährige Forderungen der Gebergemeinschaft sowie Lobbyarbeit der entwicklungspolitischen NGOs vor allem des Dachverbandes WIDE-Österreich (Women in Development Europe) bewirkten, dass die österreichische staatliche EZA Ende der 1990er Jahre verbindliche Gender-Kriterien für die bilaterale Projekt- und Programmhilfe festlegte (BMaA 1999). Mit dem neuen Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (2002/2003) wurde die Gleichberechtigung der Geschlechter als Arbeitsprinzip der Entwicklungszusammenarbeit gesetzlich verankert, und die Entwicklungsagentur ADA richtete bei ihrer Gründung 2004 ein Gender-Referat ein. Es ist eingangs wichtig festzuhalten, dass der Einfluss all dieser positiven Errungenschaften auf die Praxis bisher punktuell und beschränkt geblieben ist. Das liegt einerseits an der Schwerfälligkeit der Organisationen und Bürokratien der EZA, andererseits an begrifflicher Verwirrung. Unter

Gender-Ansatz werden unterschiedliche Auffassungen zusammengefasst; insbesondere in der konkreten Praxis kommt es häufig zu einer Relativierung und Abschwächung der Ansprüche. Ein weiteres Problem besteht darin, dass bei der Beschreibung von Grundsätzen, in Diskussionen und praktischen Leitlinien bisher vor allem westliche Entwicklungsexpertinnen das letzte Wort haben, und sich politische Prioritäten sowie damit verknüpfte Wahrnehmungen rasch ändern, wie es das eingangs zitierte Beispiel des Bildes von Frauen (Eyben 2004: 77) deutlich macht. Die Einseitigkeit hängt nicht mit der mangelnden Initiative von Feministinnen aus Afrika, Asien oder Lateinamerika zusammen, die Kritik, Forderungen und alternative Konzepte immer wieder (z.B. prominent wahrnehmbar im Rahmen der Weltfrauenkonferenzen) präsentiert haben. Eher liegt das an einem Strukturproblem der Entwicklungszusammenarbeit: Die Dominanz der Geber in der Gestaltung der EZA macht es VertreterInnen von Empfängerländern, aber auch Zielgruppen schwer, eigene Prioritäten in Entwicklungsprozesse einzubringen. Progressive Entwicklungsansätze, wie sie unter den Stichworten wie Partizipation, Empowerment und Gender zusammengefasst werden, haben in Hinsicht auf die Demokratisierung der Hilfsbeziehung viel versprochen, aber wenig Einfluss auf die Praxis gezeigt. Dieser Beitrag gibt einen Überblick darüber, wie die Anliegen „Gleichberechtigung“ und „Frauenförderung“ durch das Engagement von Aktivistinnen und Praktikerinnen in wichtigen Bereichen der österreichischen EZA etabliert werden konnten. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Ansätze und Konzepte sowie ihre Begrifflichkeit behandelt. Die Entwicklungszusammenarbeit übernimmt häufig feministische Konzepte (z.B. Gender), ohne entsprechende gesellschaftsverändernde Ansprüche zu berücksichtigen. Daher wird in diesem Beitrag auch gelegentlich auf den relevanten theoretischen feministischen Diskurs hingewiesen (ausführlicher auch in Maral-Hanak 2004: 179ff. bzw. Frey 2003: 25-74). Besonders wird auf die aktuelle Politik des Gender Mainstreaming eingegangen, um die gegenwärtige Praxis und mögliche Weiterentwicklungen zu verdeutlichen.

Wie lässt sich nun herausfinden, ob die Akteure der EZA das Prinzip der Gleichberechtigung der Geschlechter tatsächlich berücksichtigen bzw. welche Schritte sie konkret setzen? Aufgrund der Aufwändigkeit eines solchen Unternehmens und der Sensibilität der Materie liegen nur wenige empirische Untersuchungen von Projekten und Programmen sowie deren

geschlechtsspezifischen Auswirkungen vor. Eine Möglichkeit sich der Praxis anzunähern besteht in der kritischen Betrachtung einschlägiger Policy-Dokumente. Sie geben zumindest Auskunft über Absichten und gute Vorsätze. Weiters können Einzelstudien „typischer“ Projekte zu vorsichtigen Verallgemeinerungen führen. Kontroverse Sichtweisen sind allerdings nicht auszuschließen, da es Ansichtssache ist, ob die angestrebten oder realisierten kleinen Fortschritte in Richtung Gleichberechtigung jeweils als „ausreichender“ Erfolg zu werten sind.

Women in Development: Anfänge im Rahmen der Vereinten Nationen

Die erste WID-Arbeitsgruppe, die ihrer Kritik an der Androzentrismus der Entwicklungszusammenarbeit Gehör verschaffen konnte, formierte sich 1970 innerhalb des institutionellen Rahmens der Vereinten Nationen. Nachvollziehen lassen sich erste Umdenkprozesse in der UNO anhand der Erklärungen zu den Entwicklungsdekaden. Während im Text zur Ersten Entwicklungsdekade (1961-70) Frauen nicht erwähnt werden findet sich in der Erklärung zur Zweiten (1971-1980) bereits ein kurzer Hinweis auf Bemühungen um „die volle Integration von Frauen in die Gesamtheit der Entwicklungsbemühungen“ (nach Kabeer 1994: 1).

WID-Aktivistinnen kritisierten die Androzentrismus von Entwicklungsbemühungen im Rahmen des Modernisierungsansatzes, der für die Entwicklungszusammenarbeit seit dem Zweiten Weltkrieg maßgeblich war. Zielgruppe entsprechender Projekte waren vor allem Männer, etwa Haushaltsvorstände oder fortschrittliche Bauern. Frauen profitierten bestenfalls von Anhängseln dieser Programme, im Bereich Familienplanung, Ernährung und Kinderpflege. WID-Expertinnen wiesen nun auf die aktive Rolle von Frauen im Produktionsprozess hin. Sie bezogen sich dabei vor allem auf die vielzitierte Studie „Women's Role in Economic Development“ der Ökonomin Ester Boserup (1970), die belegte, dass Frauen zum Beispiel in Afrika südlich der Sahara den größeren Teil der landwirtschaftlich Arbeit leisteten. Die WID-Expertinnen zeigten kritisch auf, dass die meisten Entwicklungsprogramme vom westlichen Stereotyp weiblicher Häuslichkeit ausgingen und bei der Mechanisierung der Landwirtschaft nur Männer ansprachen. Dadurch verschlechterte sich die Situation weiblicher Produzentinnen. Vertreterinnen des Integrationsansatzes argumentierten nicht nur mit der Notwendigkeit der Gleichbehandlung, sondern auch mit der verstärkten Effizienz, die durch die Einbeziehung von Frauen angeblich erreicht würde. In diesem

Zusammenhang wurden Frauen häufig als „brachliegende Ressource“ bezeichnet, die nicht länger „vergeudet“ werden dürfe, sondern im Entwicklungsprozess zu „nutzen“ sei. Das Argument der „Wirtschaftlichkeit“ der Frauenförderung bewirkte eine Instrumentalisierung, die später zu einem wesentlichen Kritikpunkt am WID-Ansatz wurde. Das Argument, dass die Einbeziehung von Frauen zu einer größeren Effizienz von Entwicklungsprogrammen führt, wird im entwicklungsrelevanten Diskurs jedoch weiterhin gebraucht, vor allem innerhalb der Weltbank, die erst in den 1990er Jahren Maßnahmen der Frauenförderung aufgriff.

Weltweite Beachtung fanden die von den Vereinten Nationen organisierten Frauenkonferenzen. Parallel zur ersten Konferenz in Mexiko City 1975 gab es erstmals ein NGO-Forum, das Gelegenheit zu Begegnungen und Meinungsaustausch bot und es den NGOs ermöglichte, zum Diskurs der Vereinten Nationen Stellung zu nehmen. Mit der Konferenz kam ein Dialog zwischen Delegierten und Aktivistinnen in Gang, der eine Vielfalt von Anliegen und Themen sichtbar machte. Wenn der direkte Einfluss von Frauen aus dem Süden auf die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit auch gering blieb, so weckten die Begegnungen doch zumindest das Bewusstsein für das Vorhandensein unterschiedlicher Standpunkte.

Die Konferenz in Mexico City verabschiedete einen Aktionsplan, der den gleichberechtigten Zugang von Frauen und Männern zu Ausbildung, Beschäftigung, politischer Teilhabe, Gesundheitswesen, Wohnung, Ernährung und Geburtenplanung verbessern und dessen Umsetzung 1980 sicherstellen sollte. Organisationsintern bewirkte die Konferenz die Gründung des International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW) und des United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), die einen institutionellen Rahmen für Ausbildung, Forschung und operative Aktivitäten boten. Einige Monate nach der Konferenz rief die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Frauendekade (1976-1985) aus; neben der Vorbereitung und Umsetzung der zweiten Frauenweltkonferenz in Kopenhagen war in der Folge vor allem die Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) von Bedeutung, die die Generalversammlung der UNO 1979 beschloss. Sie trat 1981 in Kraft und thematisiert sowohl die politischen als auch die sozialen Rechte von Frauen. Sie wendet sich nicht nur gegen bestehende geschlechtsspezifische Diskriminierungen, sondern verpflichtet auch zur Bevorzugung von

Frauen, bis ihre benachteiligte gesellschaftliche Position aufgeholt ist. Derzeit (Stand April 2005) zählt die Konvention 180 Staaten als Vertragspartner; Österreich ratifizierte die Konvention 1982.

Während die Vereinten Nationen mit Konferenzen, Abkommen und Aktionsplänen seit den 1970er Jahren Prinzipien und Ziele für eine frauenfördernde Entwicklungsarbeit vorgaben, dauerte die Umsetzung in die konkrete Entwicklungspolitik auf nationaler Ebene – in Österreich wie in anderen Geberstaaten – weit länger. Seit den 1980er Jahren setzen sich in Österreich verschiedene NGOs, insbesondere die 1982 gegründete Frauensolidarität, dafür ein, Frauen verstärkt in der Projektpolitik zu berücksichtigen. Die Bemühungen blieben zunächst auf die Zusammenarbeit mit einzelnen Frauenorganisationen im Süden beschränkt und bewirkten keine grundlegende Neuausrichtung der offiziellen österreichischen Entwicklungspolitik.

Frauen und Entwicklung - unterschiedliche Akteure und Ansätze

Innerhalb des Development Assistance Committees (DAC) der OECD setzten Bemühungen, die Frauenförderung in der EZA zu etablieren, schon früher ein. Das DAC legte seit seiner Gründung 1961 auf der Basis gemeinsamer Beschlüsse der Mitglieder mit Mindeststandards und wechselseitigen Kontrollmechanismen einen formalen und inhaltlichen Rahmen für Entwicklungszusammenarbeit fest. 1983 kamen die ersten Leitlinien für Entwicklungshilfeagenturen zur Unterstützung der Rolle der Frau in der Entwicklung heraus; seitdem werden auch die Maßnahmen der Mitgliedsländer im Hinblick auf Frauenförderung dokumentiert. 1984 bildete sich innerhalb des DAC eine Konsultativgruppe zu Women in Development; sie besteht aus den Gender-Expertinnen der Mitgliedsländer. Einzelne Mitgliedsländer des DAC nahmen bei der inhaltlichen Umsetzung der Frauenförderung eine Vorreiterrolle ein. So entwarf die schwedische Entwicklungsagentur SIDA bereits 1985 eigene Richtlinien, um Frauen in der Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen; die große Arbeitsbelastung von Frauen in Entwicklungsländern stand dabei im Vordergrund. Die britische Entwicklungsagentur ODA (Overseas Development Agency, seit 1997 DFID, Department for International Development) gab 1986 einen ersten Text zur Frauenförderung heraus, der halbherzig darauf hinwies, dass es unter gewissen Umständen wichtig sei, die Rolle von Frauen zu berücksichtigen, jedoch gleichzeitig unterstrich, dass eine „Einmischung in kulturelle Traditionen“ nicht vorgesehen sei.

Gleichzeitig wurde unterstrichen, daß das Wirtschaftswachstum unverzichtbare Voraussetzung für eine Verbesserung der Situation von Frauen bleibe (Eyben 2004: 74). Im Vergleich zu anderen DAC-Mitgliedern, die erst in den 1990er Jahren ähnliche Schritte setzten, waren dies nichtsdestoweniger bemerkenswerte Ansätze.

1985 fand die Dritte Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Nairobi statt. Die offiziellen Delegierten der Konferenz beschlossen die Forward Looking Strategies for the Advancement of Women, deren Ziele bis zum Jahr 2000 erreicht werden sollten. Das begleitende NGO-Forum wurde indes von unabhängigen Frauenorganisationen genutzt, um umfassende Kritik am WID-Ansatz zu üben. Besondere Beachtung fand in diesem Zusammenhang die aus Aktivistinnen und Wissenschaftlerinnen aus dem Süden bestehende Organisation DAWN (Development Alternatives with Women for a New Era), die mit dem Text Development, Crisis and Alternative Visions – Third World Women’s Perspectives (Sen/Grown 1987) scharfe Kritik am WID-Ansatz übte. Anhand von Beispielen zeigten DAWN-Vertreterinnen, dass Projekte die Interessen von Frauen nicht berücksichtigten und sich Integration häufig zu deren Nachteil auswirkte. Entwicklung in ihrer gegenwärtigen Form, so hieß es, verkleinere und vergifte den Kuchen, der den Armen zugänglich sei; gleichzeitig bliebe es den Frauen überlassen, sich einen größeren Teil davon zu erkämpfen. An einem solchen Verteilungskampf hätten Frauen kein Interesse, stattdessen müsse grundsätzlich neu bestimmt werden, was Entwicklung sei (Sen/Grown 1987: 20). Dem WID-Ansatz setzten die DAWN-VertreterInnen das Konzept des Empowerment entgegen, das von selbstbestimmter Entwicklung ausgeht. Die Betroffenen sollten selbst über Vorhaben und Aktivitäten entscheiden können.

Auch abseits der Weltkonferenzen hatten jedoch feministische Wissenschaftlerinnen und Aktivistinnen begonnen, den WID-Ansatz zu hinterfragen. Die Organisation AAWORD (African Women in Research and Development) kritisierte in einem 1982 publizierten Grundsatzpapier, dass der WID-Ansatz etablierte Entwicklungszusammenarbeit nicht in Frage stellte, sondern nur zu ergänzen trachtete. „Afrikanische Frauen begannen sich zu fragen, was das genau für eine ‚Entwicklung‘ wäre, von der allein sie ausgeschlossen worden waren und in die sie nun einbezogen werden sollten. Waren denn in der Vergangenheit der Kolonialismus wie die asymmetrische Weltwirtschaft und Politik wirklich so großzügig, alle Männer in strukturell dominante und qualifizierte Positionen zu bringen?“

(AAWORD 1982: 106). Vertreterinnen von AAWORD thematisierten auch die ungleichen Bedingungen, unter denen Frauen in Nord und Süd wissenschaftlich arbeiteten und Expertinnenstatus zuerkannt bekamen.

Eine ausführliche Stellungnahme zum WID-Ansatz formulierte 1987 die indisch/US-amerikanische Sozialwissenschaftlerin Chandra Talpade Mohanty. Anhand einer Analyse von Publikationen, die in den 1980er Jahren in der Reihe *Women in Development* (Zed Publications) erschienen waren, kritisierte sie die Art, wie westliche Autorinnen ein ahistorisches, stereotypes Bild der „Dritten-Welt-Frau“ als passives, hilfsbedürftiges Opfer konstruierten. Diese „diskursive Kolonisierung“, so Mohanty, ermöglichte es den Autorinnen, sich selbst als Expertinnen zu inszenieren. Sie passt auch in ein Weltbild, in dem Verbesserungen durch extern gesteuerte Entwicklungsinterventionen und nicht durch Basisinitiativen und Selbstermächtigung bewirkt werden. Mohantys Text, eine frühe postkolonial-feministische, weitgehend theoretisch gehaltene Kritik am WID-Ansatz, wurde auch im deutschsprachigen Raum früh zur Kenntnis genommen, da bereits 1988 eine deutsche Übersetzung in den „Beiträgen zur feministischen Theorie und Praxis“ erschien (Mohanty 1988: 149).

Im gleichen Zeitraum kam es in der feministischen Sozialwissenschaft zum Paradigmenwechsel von der „Frauenforschung“ zu den Gender Studies. Nicht mehr der Status bzw. die Rolle der Frau stand im Mittelpunkt des feministischen Forschungsinteresses, sondern die Gesamtheit der gesellschaftlichen Verhältnisse zwischen Frauen und Männern („Geschlechterverhältnisse“) wurde zum Forschungsobjekt. Die Differenzierung zwischen Gender, der Bezeichnung für soziokulturell konstruiertes Geschlecht, und Sex, dem biologischen Geschlecht, geht auf die britische Soziologin Ann Oakley zurück (1972: 16, nach Frey 2003: 31). Wenn Geschlecht nicht mehr als naturgegeben, sondern als sozial konstruiert wahrgenommen wird, öffnet dies den Blick für Möglichkeiten der sozialen Veränderung. Gleichzeitig wird es notwendig, Geschlechterverhältnisse nicht zu verallgemeinern, sondern in jedem sozialen Kontext eigens zu untersuchen. Der Anspruch der Gender Studies war umfassender als vorangegangene feministische Konzepte: sämtliche gesellschaftliche Bereiche wurden nun Gegenstand kritischer Untersuchung – eine Perspektive, die wachsendes Selbstbewusstsein reflektierte.

Die Kategorie Gender ermöglichte es, Geschlechterverhältnisse und soziale Differenzen, z.B. Schichtzugehörigkeit, im Zusammenhang zu untersuchen was sich auch feministische Entwicklungswissenschaftlerinnen zunehmend

zu Eigen machen. Postkoloniale feministische Wissenschaftlerinnen forderten zusätzlich die Auseinandersetzung mit Rassismus und Kolonialismus ein und gelangten zu einer übergreifenden Analyse von „Class, Race and Gender“. Damit stellten sie, wie Chandra Mohanty im oben erwähnten Beitrag, auch die Bedingungen der Wissensproduktion selbst in Frage. Theoretische Überlegungen dominierten den postkolonialen Diskurs, doch wurden auch praxisrelevante Fragen nach Machtverhältnissen, nach Rassismus und Sexismus in der Entwicklungszusammenarbeit behandelt. Auf die Praxis der EZA gewannen postkoloniale Ansätze kaum Einfluss.

Gender Planning und die Geberorganisationen

Näher am Mainstream der internationalen Entwicklungszusammenarbeit entwickelten Sozialwissenschaftlerinnen mit Bezug auf Gender-Theorien konkrete Gestaltungsinstrumente für die EZA, ohne allerdings die Rahmenbedingungen der Hilfsbeziehungen in Frage zu stellen. 1989 veröffentlichte Caroline Moser einen Artikel, in dem sie das Instrument Gender Planning als Reformvorschlag zum WID-Ansatz präsentierte. Ihr Modell, 1993 in einer Monographie erweitert, erwies sich als erfolgreichster Vorschlag zur Erneuerung des WID-Ansatzes. Ausgehend von einer umfassenden Kritik früherer Methoden der Frauenförderung entwickelte sie ein Planungsinstrument, das die Praxis der Organisationen verändern sollte. Wesentliche Schritte bei der Vorbereitung von Entwicklungsprogrammen waren für sie dabei die Sichtbarmachung der von ihr postulierten dreifachen Rolle der Frau (Moser 1993: 15ff.) in Reproduktion, Produktion und lokaler Gemeinschaft sowie die Erhebung von praktischen (z.B. Ernährung) und strategischen (z.B. rechtliche Gleichstellung der Geschlechter) geschlechtsspezifischen Bedürfnissen (Moser 1993: 37). Moser ging davon aus, dass sich WID-Programme jeweils nur auf einen Teilbereich weiblicher Arbeit konzentrierten (etwa die produktive, die reproduktive oder die gemeinschaftsbezogene), daher oft zu einer einseitigen, hohen Belastung von Frauen führten und deswegen zum Scheitern verurteilt waren. Ein weiteres Problem sah sie darin, dass praktische und strategische geschlechtsspezifische Bedürfnisse gegeneinander ausgespielt wurden (z.B. Verbesserung der Ernährungssituation vs. Gesetzesreform). Der von ihr entwickelte Ansatz des Gender Planning erforderte hingegen eine genaue Analyse bestehender Verhältnisse, eine umfassende Berücksichtigung der Arbeitsbelastung und

ein Eingehen auf unterschiedliche Bedürfnisse. Positiv am Gender Planning war, dass zunächst einmal recherchiert und in Dialog getreten werden musste. Allerdings blieb diese Kommunikation unter der Kontrolle der Entwicklungsexpertinnen. Das Instrument war für die Anwendung durch internationale Hilfsorganisationen bestimmt und keine Methode der Selbstermächtigung für Basis- initiativen. Projektgruppen wurden zum Objekt von Analyse und Direktiven; es erschien als hinreichender Erfolg, wenn Frauen und Männer innerhalb der Projektzielgruppe gleichberechtigt an Aktivitäten teilnahmen. Ein kritischer Blick auf Geschlechterverhältnisse in anderen Bereichen der Hilfsbeziehung war nicht vorgesehen. Beide Aspekte, die Öffnung zum Dialog wie die Ausklammerung grundsätzlicher Kritik, garantierten aus der Sicht der Geberorganisationen die Praxisrelevanz des Ansatzes. Im Laufe der 1990er Jahre setzen Entwicklungsorganisationen Gender Planning zunehmend bei der Projektvorbereitung ein.

1989 revidierte das DAC erstmals die Frauenförderungs-Leitlinien (Guiding Principles on Women in Development). Es forderte von den Gebern eine Offenlegung des Anteils der frauenrelevanten Projekte an der Gesamt-ODA und legte Bewertungskriterien fest, denen WID-Projekte genügen mussten. Gleichzeitig wurde die Einrichtung von WID-Referaten, eine entsprechende Fortbildung für Mitarbeiterinnen, die Erhebung geschlechtsspezifischer Daten sowie die Erarbeitung von Indikatoren für Evaluierungen angeregt. Zur Überprüfung holte das DAC von den Mitgliedsländern Berichte ein, in denen entsprechende Fortschritte dokumentiert werden sollten.

1992 wurde die österreichische Teilorganisation des Netzwerks WIDE (Women in Development Europe) gegründet. In WIDE- Österreich sind etwa zwanzig der in der EZA tätigen NGOs zusammengeschlossen, die zumeist durch die in der Frauenförderung engagierten Mitarbeiterinnen dieser NGOs vertreten werden; dazu können auch Einzelpersonen Mitglieder dieser Dachorganisation sein. WIDE-Österreich bot zunächst einmal ein Forum, das verbindliche Kriterien der Frauenförderung in der EZA diskutierte; es organisierte Weiterbildungsveranstaltungen und Gender Trainings und versuchte, die staatliche Entwicklungszusammenarbeit im BMAA zu mehr Engagement in der Frauenförderung zu bewegen. Inzwischen richten sich die Aktivitäten auch auf andere staatliche Akteure der ÖEZA, wie das Finanzministerium – im Hinblick auf seine Politik in den internationalen Finanzinstitutionen – und das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Bezug auf die

österreichische Politik in der WTO (Eigelsreiter-Jashary/Kalny/Neuhold 2005: 46).

Gemäss den Anforderungen des DAC kennzeichnet Österreich seit Anfang der 1990er Jahre WID-relevante Projekte in der Berichterstattung an die OECD. Die Zahl der deklarierten Projekte nahm in den folgenden Jahren kontinuierlich zu, da sich Gender-Relevanz positiv auf die Antragsbewertung von Projekten auswirkte. 1993 zum Beispiel hatten WID-Projekte einen Anteil von 23,76 Prozent. Die Kriterien der Beurteilung waren zunächst allerdings ziemlich unscharf, und die Praxis der Zuordnung ist in der Rückschau oft schwer nachvollziehbar (Dick 1998: 16). Im Rahmen eines 1994 von WIDE-Österreich organisierten Gender-Seminars kam auch das Problem eines gewissen Opportunismus der AntragstellerInnen zur Sprache: „In den letzten Jahren sei entdeckt worden, dass Frauenprojekte offensichtlich Priorität haben, aber das, was unter Frauenprojekten verstanden werde, sähe leider sehr verschieden aus. Schwierig sei, zwischen den Zeilen zu lesen und herauszufinden, was dahinter stehende Ziele und Ansätze seien“ (Krings/Neuhold/Perlaki 1994: 23). Weiters wurde angesprochen, dass aus den Projektunterlagen oft wenig echtes Engagement zu lesen sei: „Anträge setzten sich kaum mit der Gender-Perspektive auseinander, das Maximum war üblicherweise ein additiv wirkender Absatz zur ‚Frauenrelevanz‘“ (Krings/Neuhold/Perlaki 1994: 22).

Von der Aktionsplattform von Peking zu Gender-Kriterien in der Entwicklungszusammenarbeit

1995 fand in Beijing die Vierte Weltfrauenkonferenz statt. Die offizielle Konferenz verabschiedete die Erklärung und Aktionsplattform von Beijing, die neben umfassenden sozialen und politischen Zielsetzungen auch erstmals das Ziel des Gender Mainstreaming im Sinne eines umfassenden Anspruchs auf Berücksichtigung von Gender-Perspektiven in allen gesellschaftlichen Bereichen formulierte.

In Österreich hatten die Bemühungen um die Institutionalisierung des Gender-Ansatzes in der EZA 1996 Erfolg, als erstmals eine hauptberufliche Gender-Konsultantin die Beratung der staatlichen österreichischen EZA übernahm. Diese Konsultantin wurde auch Mitglied der Konsultativgruppe des DAC zu Women in Development. Anhand der neu überarbeiteten Leitlinien des DAC (Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation, OECD-DAC 1999) formulierte sie für Österreich Gender-Marker, die bei der Bewertung von

Programm- oder Projektanträgen zum Tragen kommen (BMaA 1999). Dabei sind drei Kategorien vorgesehen:

- Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als Oberziel eines Projekts/Programms definiert (prinzipielle Ausrichtung = 2)
- Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist in den Projektzielen eines Projektes/Programms definiert (signifikante Ausrichtung =1)
- Das Projekt oder Programm verfolgt keine explizite Zielsetzung hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern (keine entsprechende Ausrichtung = 0) (BMaA 1999: 71, OECD- DAC 2005: 32).

In den Statistiken der österreichischen EZA werden Projekte, welche die Gleichstellung von Frauen und Männern als Oberziel definiert haben, auch „gender-spezifisch“ genannt, während Projekte, bei denen die Gleichstellung eines von insgesamt mehreren Projektzielen ist, auch als „gender-integriert“ bezeichnet werden. Gender-spezifische Projekte werden dabei nicht als „wichtiger“, beispielsweise im Sinne eines größeren gesellschaftsverändernden Potentials, bewertet. In Statistiken werden häufig beide Projektarten addiert und als Gender-Projekte zusammengefasst. Die Zahl der als Gender-Projekte deklarierten Vorhaben ist in den letzten zehn Jahren stetig angestiegen und lag im Jahr 2003 bei 50 Prozent der bilateralen Projekt- und Programmhilfe (BMaA 2005).

Um AntragstellerInnen eine realistische Zuordnung von Gender-Markern zu erleichtern, wurde ein Fragenkatalog formuliert, mit dessen Hilfe gender-gerechte Planung konkretisiert werden sollte (BMaA 1999: 87). Allerdings ist der dabei wiederholt gebrauchte Begriff „gender-sensibel“ ungenau und lässt eine oberflächliche, konfliktscheue Umsetzung befürchten. Der Interpretationsspielraum bei der Implementierung von Projekten bleibt groß. Die angeführten Fragen reduzieren zudem Geschlechterverhältnisse auf Beziehungen zwischen Frauen und Männern, ohne zu berücksichtigen, dass Frauen (und selbstverständlich auch Männer) untereinander aufgrund von Alter, sozioökonomischem Status, rassistischer Diskriminierung und anderen Faktoren unterschiedliche Interessen haben können, die in der Projektplanung zu berücksichtigen sind. Die Gender-Marker erreichen somit wenig qualitativen Tiefgang; sie wirken eher aufgrund ihrer bloßen Existenz als Anreiz für AntragstellerInnen, eine entsprechende Ausrichtung des Projektes in der Projektdarstellung festzuschreiben.

Die Selbsteinschätzung der AntragstellerInnen wird nach der Antragstellung überprüft, eine Aufgabe, welche die Sektion Entwicklungszusammenarbeit bis 2004 ausgelagerten Stellen übertragen hatte; inzwischen fällt auch diese in den Verantwortungsbereich der ADA. Im Rahmen dieser Gender-Prüfung wird nur prinzipiell die Stimmigkeit der Angaben untersucht; sie beinhaltet keine detaillierte Gender-Analyse von Gegebenheiten, geplanten Vorhaben und Auswirkungen. Manche Programme, wie beispielsweise Kleinkreditprogramme, sind von vornherein von der Prüfung ausgenommen, da ihre Gender-Relevanz vorausgesetzt wird. Es geht also bei der Kennzeichnung der Projekte vor allem um eine grundlegende Absichtserklärung; die möglicherweise komplexen Auswirkungen von Entwicklungsprogrammen bleiben ausgegrenzt. So können gerade Kleinkreditprogramme Geschlechterverhältnisse auch zum Nachteil von Frauen beeinflussen, z.B. in Form erhöhter Belastung durch unbezahlte Arbeit oder durch eine Zunahme an frauenfeindlicher Gewalt in verschuldeten Haushalten (vgl. Hanak 2000).

Eine im März 2005 unter Mitgestaltung des DAC-Gender-Netzwerks erstellte Studie zu den Gender-Projekten der DAC-Mitgliedsländer von 1999-2003 zeigt, dass die meisten Gender-Projekte in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Bevölkerungsplanung und Wasser konzentriert sind. Trotz einer steigenden Anzahl von Gender-Projekten steht damit aus feministischer Perspektive eine umfassende Neugestaltung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit noch aus. Gleichzeitig ist auch bedauerlich, dass eine tiefergehende Auseinandersetzung mit dem Ziel bzw. der Notwendigkeit gesellschaftlicher Veränderung aus den Projektdaten nicht ersichtlich ist (OECD-DAC 2005: 9).

Gender Mainstreaming: Fortschritt mit Rückschritten?

Gender Mainstreaming steht für das Bemühen, feministische Anliegen aus gesellschaftlich marginalen in zentrale Bereiche zu bringen. Dabei stützt sich die emanzipatorische Politik vor allem auf staatliche Akteure. Für die Umsetzung ist einerseits die Strategie der Integration, d.h. das Einbringen feministischer Perspektiven in alle Politikbereiche und andererseits das Bemühen um Transformation, also gesellschaftliche Veränderung und Neugestaltung (Agenda Setting) maßgeblich. Für die Integration von Gender in alle Arbeitsbereiche sind jeweils konkrete Instrumente und Rahmenbestimmungen zu entwickeln; für Transformation aber ist so- wohl

die Auseinandersetzung mit feministischen Anliegen als auch politischer Wille zur Veränderung notwendig. Beide Strategien, Integration und Transformation, müssen ineinandergreifen, damit Gender Mainstreaming erfolgreich realisiert werden kann (Mukhopadhyay 2004: 96). Im Sinne eines umfassenden Anspruchs soll Gender Mainstreaming bestehende Maßnahmen und Einrichtungen zur Gleichstellung der Geschlechter und zur Frauenförderung nicht ersetzen, sondern auf diesen aufbauend umgesetzt werden.

Die österreichische Bundesregierung hat sich durch einen Ministerratsbeschluss vom 7. Juli 2000 zur Umsetzung von Gender Mainstreaming in allen Ressorts bekannt.

In der praktischen Umsetzung ergeben sich jedoch verschiedene Probleme und Unzulänglichkeiten. Weit verbreitet ist beispielsweise die unrealistische Erwartung, dass sich Gender Mainstreaming umsetzen ließe, ohne dass sich das politische Umfeld, die bestehenden Machthierarchien oder dominanten Entwicklungsparadigmen ändern müssten. Akteurinnen und Akteure entledigen Gender Mainstreaming seines politischen Anspruchs und erwarten, dass sich Gleichberechtigung verwirklichen lässt, ohne dass sich politische Rahmenbedingungen ändern müssen.

Ein weiteres Problem der Praxis besteht darin, dass Gender Mainstreaming als verwaltungstechnisches Prinzip in der Regel von leitenden Stellen beschlossen wird, während die Umsetzung Engagement und Kreativität auf allen Ebenen braucht. Meist herrscht aber Unklarheit darüber, was im Rahmen von Gender Mainstreaming inhaltlich verwirklicht werden soll – unter diesen Umständen ist es dann auch sehr schwierig, konkrete Zuständigkeiten festzumachen oder einzufordern. Eine Mitarbeiterin der staatlichen niederländischen Entwicklungsorganisation formuliert ihre Zweifel folgendermaßen: „Wer wird die UNICEF, die Weltbank oder im konkreten Fall DGIS (die Entwicklungszusammenarbeitsdirektion der niederländischen Regierung) zur Verantwortung ziehen, wenn sie sich nicht für die Gleichbehandlung der Geschlechter einsetzen? Und auf welche Art und Weise?“ (Mukhopadhyay 2004: 98). Oft beruhen Errungenschaften auf individuellen Initiativen oder sie bleiben eben aus.

In Österreich hat das Bekenntnis zum verwaltungstechnischen Prinzip Gender Mainstreaming politische EntscheidungsträgerInnen bisher nicht daran gehindert, mühsam erkämpfte Fortschritte in der Frauenpolitik zu untergraben – ein prominentes Beispiel war im Jahr 2000 die Schließung des

Büros der Frauenministerin durch die neue konservativ-nationalistischen Regierungskoalition. Im internationalen Kontext gibt es Beispiele dafür, dass mit Hinweis auf Gender Mainstreaming langjährige Maßnahmen der Frauenförderung abgebaut werden. Die Niederlande, lange Jahre hindurch unter den Hauptsponsoren des Budgets von UNIFEM, reduzierten 2003 ihren Beitrag erheblich, mit dem Argument, dass Gender Mainstreaming zur Erreichung der Geschlechtergleichheit erfolgreicher sei als die Politik der Frauenförderung (Buder 2004: 33).

Neben der Tatsache, dass bisher erlangte Errungenschaften zu wenig verteidigt oder sogar abgebaut werden, lässt sich eine weitere problematische Tendenz festmachen, die mit der Umsetzung von Gender Mainstreaming einhergeht: Der Anspruch, die Gleichbehandlung der Geschlechter in möglichst vielen gesellschaftlichen Bereichen zu verwirklichen, führt häufig zu einer Distanzierung von feministischen Forderungen und ist dann mit Oberflächlichkeit in der Umsetzung verbunden. Regina Frey argumentiert in Bezug auf Gender Mainstreaming in Deutschland, dass „die Idee [...] viel weitreichender ist, als dies hierzulande durch die Interpretation als Chancengleichheit oder Gleichstellung suggeriert wird: Gender Mainstreaming, als Strategie ernst genommen, würde einen Wandel der Geschlechterverhältnisse nach sich ziehen, der auch auf die politischen Kulturen verschiedener gesellschaftlicher Ebenen Einfluss hätte“ (Frey 2003: 14).

Wie wird Gender Mainstreaming in der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit verwirklicht? Das neue EZA-Gesetz von 2002 legt als leitendes Prinzip der Entwicklungspolitik fest, „bei allen Maßnahmen [...] die Gleichstellung zwischen Frauen und Männern zu berücksichtigen“ (EZA-G § 1 (4) 3). Mit der Umstrukturierung der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2004 wurde anstatt der externen Gender-Konsultantin im BMaA ein Gender-Referat in der neugegründeten Entwicklungsagentur eingerichtet und neu besetzt. Dem Referat obliegen „neben Kommunikations- und Repräsentationstätigkeiten die Aktualisierung der Gender Policy, die Methodenentwicklung [...], die Präzisierung des Gender-Prüfverfahrens, die Erarbeitung von Konzeptpapieren zur Qualitätssicherung in ausgewählten Sektoren und Themenbereichen sowie Beratungsleistungen und fachliche Unterstützung für Länderprogramme und Projekte“ (Eigelsreiter-Jashari/Kalny/Neuhold 2005: 26).

Ausblick

Nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben des DAC ist Gender Mainstreaming inzwischen als Prinzip in der österreichischen (staatlichen) EZA etabliert. Die Problematik unzureichender Umsetzung bleibt allerdings bestehen, in Österreich wie in anderen Mitgliedsländern des DAC. Bei einer 2004 am Institute of Development Studies in Sussex veranstalteten Konferenz zum Thema „Gender-Mythen und feministische Fabeln – zur Neupositionierung von Feminismus in der Entwicklung“ fassten die Vortragenden einige problematische Tendenzen des gegenwärtig praktizierten Gender Mainstreaming zusammen. Die Aussagen treffen im Großen und Ganzen auch für die Situation in Österreich zu:

- Gender Mainstreaming wird von einem Mythos des Erfolgs und der breiten Umsetzung begleitet, aufgrund dessen mitunter die Notwendigkeit von gezielter Frauenförderung und spezifischen Gender-Referaten in Frage gestellt wird. Selbst nach drei Jahr- zehnten feministischen Engagements im Entwicklungsbereich müssen jedoch Organisationen noch immer daran erinnert werden, Gender in ihre Arbeit einzubeziehen.
- Die in der Praxis des Gender Mainstreaming gebrauchten Konzepte sind reduzierend und vereinfachend. Die von nördlichen Entwicklungsagenturen verwendeten Gender-Instrumente sind oft ungeeignet, soziale Realitäten im Süden adäquat wieder- zugeben. Die Praxis ist geprägt durch unklare Bedeutung der verwendeten Schlüsselbegriffe (wie „Gender“).
- Aktivitäten beschränken sich häufig auf geberinitiierte Diskussionsprozesse und Eingriffe. Partnerorganisationen bzw. Ministerien in Empfängerländern werden oft unter Druck gesetzt, von Gebern einseitig entworfene Maßnahmen und Konzepte des Gender Mainstreaming umzusetzen (Subrahmanian 2004: 90; Mukhopadhyay 2004: 95; Woodford-Berger 2004: 69). Angesichts so mancher bedenklich wirkender Entwicklung gab es im Rahmen dieser Konferenz auch die Empfehlung, gelegentlich einen Rückzug in autonome feministische Räume zu unternehmen, um Fehlentwicklungen in der Praxis des Gender Mainstreamings unabhängig analysieren und berichtigen zu können (Goetz 2004: 137). Kriterien, Policy Marker und Strategiepapiere können als Selbstzweck nicht erfolgreich sein, sondern brauchen die Orientierung an gesellschaftsverändernden Ansprüchen und Visionen.

Literatur und Quellen

- AAWORD "Association of African Women for Research and Development" (1982): The Experience of the Association of African Women for Research and Development (AAWORD). In: *Development Dialogue*, 1982 (1-2), 101-113.
- BMAA (1999): *Gender und Entwicklung – Grundlagen für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Entwicklungszusammenarbeit*. Wien: Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten.
- BMAA (2005): EZA-Statistik der Homepage des Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten. www.bmaa.gv.at/up-media/1149_pph_2004.pdf, 1.6.2005.
- Boserup, Esther (1970): *Women's role in economic development*. New York: St. Martin's Press.
- Buder, Christina (2004): Auf steinigem Weg zu Frauenrechten. In: *Frauensolidarität* 88 (2), 33.
- Dick, Gundi (1998): Mainstreaming – aktuelle Genderpolitik in der Entwicklungszusammenarbeit. In: *Frauensolidarität* 64 (2), 15-16.
- Eigelsreiter-Jashari, Gertrude/Kalny, Eva/Neuhold, Brita (2005): *Frauenrechte auf dem Prüfstand*. Wien: WIDE-Netzwerk.
- EZA-G 2002: *Österreichisches Entwicklungszusammenarbeitsgesetz 2002 inklusive EZA-Gesetzesnovelle von 2003*. www.bmaa.gv.at, 1.6. 2005.
- Eyben, Rosalind (2004): Battles over booklets. Gender myths in the British aid programme. In: Cornwall, Andrea/Harrison, Elizabeth/Whitehead, Ann (Hg): *Repositioning Feminisms in Gender and Development*. *IDS Bulletin* 35 (4), 73-81.
- Frey, Regina (2003): *Gender im Mainstreaming – Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs*. Königstein/ Taunus: Ulrike Helmer Verlag.
- Goetz, Anne Marie (2004): Reinvigorating autonomous feminist spaces. In: Cornwall, Andrea/Harrison, Elizabeth/Whitehead, Ann (Hg): *Repositioning Feminisms in Gender and Development*. *IDS Bulletin* 35 (4), 137-140.
- Hanak, Irmi (2000): Working her way out of poverty. Micro-credit programs' undelivered promises in poverty alleviation. In: *Journal für Entwicklungspolitik* 16 (3), 303-328.
- Kabeer, Naila (1994): *Reversed realities. Gender hierarchies in development co-operation*. London: Verso.
- Krings, Sabine/Neuhold, Brita/Perlaki, Gerti (1994): *Gender-Training Seminar: Seminarbericht*. Wien: VIDC.
- Maral-Hanak, Irmi (2004): *Feministische Entwicklungstheorien*. In: Fischer, Karin/Maral-Hanak, Irmi/Hödl, Gerald/Parnreiter, Christoph (Hg., 2004): *Entwicklung und Unterentwicklung. Eine Einführung in Probleme, Theorien und Strategien*. Wien: Mandelbaum, 179-189.
- Mohanty, Chandra Talpade (1988): Aus westlicher Sicht: feministische Theorie und koloniale Diskurse. In: *Beiträge zur feministischen Theorie und Praxis* 23, 149-162.
- Moser, Caroline (1989): *Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs*. In: *World Development* 17 (2), 1799-1825.
- Moser, Caroline (1993): *Gender Planning and Development. Theory, Practice and Training*. New York: Routledge.

- Mukhopadhyay, Maitrayee (2004): Mainstreaming gender or streaming gender away? Feminists marooned in the development business. In: Cornwall Andrea/Harrison Elizabeth/Whitehead, Ann (Hg.): *Repositioning Feminisms in Gender and Development*. IDS Bulletin 35 (4), 95-103.
- Neuhold, Brita (1994): *Women and Development und „Gender und Development“*. In: Krings, Sabine/Neuhold, Brita/Perlaki, Gerti (Hg.) *Gender-Training*. Wien: VIDC, 12-22.
- Oakley, Ann (1972): *Sex, Gender and Society*. London: Temple and Smith. OECD-DAC (1999): *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Co-operation*. Development Co-operation Guideline Series. Paris: OECD Publishing.
- OECD-DAC (2005): *Aid activities in support of gender equality 1999-2003. Creditor reporting system on aid activities 2005 (6)*. Paris: OECD Publishing.
- Sen, Gita/Grown, Caren (1987): *Development, crises and alternative visions for a new era. DAWN*. London: Earthscan Publications.
- Subrahmanian, Ramya (2004): Making sense of gender in shifting institutional contexts: some reflections on gender mainstreaming. In: Cornwall Andrea/Harrison Elizabeth/Whitehead, Ann (Hg.): *Repositioning Feminisms in Gender and Development*. IDS Bulletin 35 (4), 89-94.
- Woodford-Berger, Prudence (2004): Gender mainstreaming: what is it and should we continue doing it? In: Cornwall, Andrea/ Harrison, Elizabeth/Whitehead, Ann (Hg.): *Repositioning Feminisms in Gender and Development*. IDS Bulletin 35 (4), 65-72.