

## **Kommentierung der feministischen Entwicklungs- und Außenpolitischen Leitlinien aus feministischer (Evaluierungs-) Sicht<sup>1</sup>**

Dr. Birte Rodenberg<sup>2</sup>

Vorbemerkung:

Im Folgenden möchte ich Ihnen zunächst einen kleinen Überblick über die konzeptionelle Entwicklung der Gender-Ansätze, insbesondere in der EZ geben, um dann anhand von drei ausgewählten „neuralgischen Punkten“ Herausforderungen und Wiederholungsgefahren zu benennen, denen wir uns an der Schnittstelle zwischen Konzept und Umsetzung stellen sollten.

Das zeige ich – vereinfacht gesagt – zum einen anhand des Umgangs mit Begriffen, zum zweiten am Umgang mit politischen Instrumenten, zum dritten am Umgang mit Erfahrung. Dabei werde ich vieles nicht ausführen oder begründen können. Zugleich möchte ich betonen, dass es mir nicht darum geht, belehrend aus dem feministischen Geschichtsbuch zu zitieren, oder aber die globalen sozialen Bewegungen gegenüber staatlicher Politik zu heroisieren. Vielmehr ist mein Anliegen, „Neugier auf das Vorhandene“ zu wecken.

Vorausschicken möchte ich inhaltlich, dass ich die neuen entwicklungs- und außenpolitischen Leitlinien schätze und das Engagement beider Ministerien sehr begrüße, jetzt einen emanzipativen, intersektionalen feministischen Ansatz voranzubringen. Vorausgeschickt sei außerdem, dass ich Geschlecht als eine nicht-binäre, soziale Kategorie verstehe und hier von Frauen\* und Mädchen\* in all ihrer Vielfalt spreche.

### **Von der Frauenförderung zur feministischen Transformation - Ideengeschichtliche Einordnung**

Zunächst gebe ich in aller Kürze und stark vereinfacht einen Überblick über die Entwicklungsdekaden und die konzeptionelle Entwicklung von Frauenförder-Ansätzen von den 1960er über die 1980er Jahre bis hin zur Entwicklung des Gender Mainstreaming-Ansatzes seit den 1990er Jahren.<sup>3</sup> Diese Weiterentwicklung ist nicht zu trennen vom Wandel entwicklungspolitischer Ansätze allgemein. Trotz der UN-Frauendekade (1975–1985) leisteten erst der „Ansatz der menschlichen Entwicklung“ und die Global-Governance-Debatten der 90er Jahre einen Vorschub für ganzheitlichere Strategien. Darin wurden Frauen - zwar immer noch als homogene Gruppe betrachtet - aber nicht mehr nur als Zielgruppe für Wirtschaftswachstum, Sparmaßnahmen oder Bevölkerungspolitik instrumentalisiert.

1985: 3. Weltfrauenkonferenz, das Süd-Netzwerk DAWN stellt ihr Empowerment-Konzept vor – eine feministische Strategie des Machtgewinns für Frauen und Black, Indigenous and Women of Color (BIWoC), verbunden mit dem Ziel eines alternativen Entwicklungssystems, das nicht auf Ausbeutung und Unterdrückung beruht. - Ein ‚Game Changer‘ für Debatten um Kolonialismus und Rassismus in den internationalen sozialen Bewegungen.

1995: Die Vierte UN-Weltfrauenkonferenz verabschiedet die Pekinger Aktionsplattform und das Prinzip Gender Mainstreaming.

Armutsbekämpfung und Entschuldung standen im Fokus ab 2000, mit ersten Bemühungen im BMZ, den Gender-Ansatz auch strategisch zu integrieren, und den Fokus von Frauen (Women in Development) auf Geschlechterverhältnisse (Gender and Development) zu verlagern. Eine zähe Angelegenheit ...

Im Jahr 2000 wurde auch nach jahrelangen Kämpfen von UNIFEM und internationalen Frauenorganisationen die Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ vom UN-Sicherheitsrat

einstimmig verabschiedet – *der* Meilenstein auf dem Weg zu einer feministischen Außenpolitik. Hier werden Frauen nicht nur als Schutzbedürftige, das auch, aber v.a. als Akteurinnen eingebunden. 2014 wurde die übersektorale Gleichberechtigungsstrategie verabschiedet; das BMZ folgt damit der EU und führt den dreigleisigen Ansatz ein: Geschlechtergleichheit soll als Anliegen auch in den hochrangigen Politikdialog eingebracht werden.

Inzwischen hatte auch die Weltbank die Zeichen der Zeit erkannt, und ab 2012 endlich die Beseitigung der Ungleichheit der Geschlechter als ein eigenständiges Ziel, als ein Recht an sich anerkannt; bis dahin war Gender Equality nur „smarte Ökonomie“.

2015 erfolgte dann auf UN-Ebene die Verabschiedung der Nachhaltigkeitsziele in der Agenda 2030, wobei es gegen erheblichen internationalen Widerstand gelang, erneut ein eigenständiges Gender-Ziel durchzusetzen (SDG 5). Mehr und mehr wird von nun an auch in offiziellen Dokumenten einem nicht-binären Geschlechterverständnis Rechnung getragen; Mehrfachdiskriminierung und LGBTIQ+ Menschen werden sichtbarer.

Geschlechtergleichheit als Menschenrecht: Vor dem CEDAW-Ausschuss musste Deutschland zuletzt 2017 und 2023 im regulären Review-Verfahren Rechenschaft über seine Umsetzung der Anti-Diskriminierungskonvention CEDAW ablegen. Dabei wird auch die Einhaltung der extraterritorialen Verpflichtungen überprüft. Zur Rechenschaft aufgefordert wurde Deutschland in den vergangenen Phasen insbesondere zu wirtschaftlichen Menschenrechtsverletzungen gegenüber Frauen und lokalen Gemeinschaften, verursacht z.B. durch Hermes-Bürgschaften, Lieferketten oder Steinkohleabbau. Vor den Ausschuss werden immer wieder Gewaltverursachende Waffenexporte gebracht, und 2023 erstmalig der Emissionsausstoß und Klimakrisen. Nur hier in Genf wird Politikkohärenz als Sorgfaltspflicht des Regierungshandelns in Bezug auf Geschlechtergleichheit überprüft.

Ich komme nun zu den angekündigten neuralgischen Punkten:

1) Verwässerung von Begriffen, 2) Verdunstung von und in politischen Instrumenten, einschließlich der FAP und 3) Fachlichkeit und Evaluation oder der Umgang mit vorhandener Erfahrung.

### **1. Verwässerung: Umgang mit Begriffen**

Im Rückblick auf die Entwicklung der Menschenrechts- und Gender-Konzepte wird deutlich, dass die sozialen und feministischen Bewegungen *alle* normativen Regel- und Rahmenwerke geprägt und dass sie zentrale Verpflichtungen der internationalen Gemeinschaft erkämpft haben. Zugleich sind die progressiven Ansätze heutiger staatlicher Politik und Institutionen - inklusive der neuen Leitlinien – nicht ohne diese Vereinbarungen zu denken. Diese *policies* sind nicht nur nach Konsultationsprozessen mit der Zivilgesellschaft entstanden, sondern bilden Kompromisse und Errungenschaften ab. Und das sind auch Errungenschaften der – zum Teil sehr harten - inneren Auseinandersetzungen der internationalen feministischen Frauen-bewegungen.

Deshalb haben Feministinnen immer wieder die mögliche Verwässerung von zentralen Begriffen zur Chancengleichheit und Anti-Diskriminierung kritisiert. Begriffe stehen für Konzepte und deren Reichweiten. Sie spiegeln die Perspektiven derjenigen, die etwas ändern wollen.

Mit dem Übergang von Begriffen aus den Bewegungen in die Institutionen, geht es nämlich um Fragen der Definitionsmacht und der Deutungshoheit - und um die Sorge vor Vereinnahmung.

So geschehen mit dem Empowerment-Konzept. Meiner Meinung nach ist das ursprüngliche systemkritische Konzept des kollektiven Machtgewinns „von unten“ als wegbereitend für die heutigen machtkritischen, post-kolonialen und anti-rassistischen Ansatz anzusehen. Als Gegenstück zum Gender

Mainstreaming und in der Operationalisierung der staatlichen EZ als GG2-Maßnahmen wurde es jedoch zum zahnlosen Tiger. Jetzt taucht der Begriff im neuen Konzept nur noch in einer Fußnote auf.

Wie aber wollen wir die Transformation der Geschlechterhierarchie, das Überwinden von Diskriminierung und Ausgrenzung durch die Akteur\*innen selbst ohne „Machtgewinn“ nachvollziehen?

Nun also ein „gender-transformativer Ansatz“: die Intention, Machtverhältnisse zu verändern und dies mit Hilfe des OECD-Gender-Kontinuums als gender-transformativ nachzuvollziehen, ist gut. Problematisch im Sinne von Definitionsmacht sehe ich jedoch die Abgrenzung zu den anderen Kategorien, insbesondere die Engführung im Verständnis von „gender-responsiven“ Vorhaben. Das Kontinuum ist fließend und systemisch konzipiert, und es muss von uns mit flexiblen Wirkungsgefügen zusammengedacht werden. Stattdessen wird die Kategorie eines „geschlechter-verantwortlichen Vorhabens“ nun geradezu abgewertet. Gab es auch außerhalb des DAC-GenderNETs je Diskussionen zum Verständnis dieser Kategorien? Diese sollte es aber geben, bevor die lückenhafte Zuordnung „Antragsbewilligungs-entscheidend“ wird. Schon jetzt hat ein *Mushrooming* von gender-transformativen Projekten eingesetzt. Alle wollen jetzt feministisch sein. Das birgt die Gefahr der Übernahme von „Geber-Codes“ anstatt wirklicher Transformation.

## **2. Verdunstung: Umgang mit Politikinstrumenten**

Entgegen zahlreicher Absichtserklärungen, Geschlechterinteressen und die Veränderung in alle Politik- und Handlungsfelder zu integrieren, zeigt sich immer wieder das, was Sarah Longwe schon früh als „*the evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot*“ kritisierte. Bei Politikinstrumenten, Länder- oder Sektorpapieren verdunsten die konzeptionellen Ansprüche, Geschlechterungleichheit zu prüfen und „mitzunehmen“ – von der Problemanalyse bis in die Schlussfolgerungen und Strategien.

Auch bei Evaluierungen wird in dieser Hinsicht gern mit offenem Deckel gekocht, so dass Gender-Anliegen es nur selten bis in die strategischen Schlussfolgerungen und Empfehlungen schaffen. Rechtfertigungen lauten oft: „Genderfragen sind mitgemeint“. Wir sollten nun aufpassen, dass nicht auch die „Menschenrechtsorientierung“ zum Dachbegriff wird, unter dem Geschlechtergerechtigkeit unsichtbar wird.

### **Feministische Außenpolitik**

Die Herausforderungen für die neuen Leitlinien von FAP könnten angesichts der aktuellen Krisen und Konflikte kaum größer sein, aber auch die Enttäuschung über das Handeln der Bundesregierung ist enorm, weil es menschen- und völkerrechtliche Grundsätze der FAP in Frage stellt.

Um diesem enormen Glaubwürdigkeitsverlust, der über den arabischen Raum hinausgeht, entgegen zu wirken, sollten die Versäumnisse umgehend und unter verbindlichem Einbezug internationaler feministischer Expert\*innen aufgearbeitet werden. Dabei müssen v.a. Stimmen berücksichtigt werden, die Feminist Foreign Policy von Geberinstitutionen des Globalen Nordens als neo-kolonialen Normexport kritisieren oder die eine Re-Viktimisierung v.a. von muslimischen Frauen sehen (der sog. Securo-Feminismus) oder die beobachten, dass FAP das *pinkwashing* autoritärer Mächte ermöglicht, die – wie zum Beispiel Saudi-Arabien, nun auf den feministischen Zug der Gebernationen des Nordens aufspringen.

Den Krieg in Gaza als „Test für die Praxistauglichkeit von feministischer Außenpolitik“ zu werten, empfinde ich als zynisch allen Opfern gegenüber. Demgegenüber hilft uns eher die Einschätzung von

Claudia von Braunmühl, die das Versagen der Realpolitik zurückführt auf – ich zitiere – „das systematische Abschneiden von Instrumenten, für die jahrzehntelang gekämpft wurde“. Im Fall von FAP ist dies insbesondere die UN-Resolution 1325, Frauen – Frieden – Sicherheit.

### 3. Fachlichkeit und Evaluation: Umgang mit Erfahrung

Was sollte Evaluation charakterisieren, wenn sie gender-transformative, feministische Politik und sozialen Wandel hin zu inklusiver Geschlechtergerechtigkeit evaluieren können soll? Mit Blick auf die Ideengeschichte sind es zumindest zwei Prinzipien, die ich hier abschließend nennen möchte:

- Fachlichkeit oder: Feministische Gender-Kompetenz: Es braucht im Evaluationsteam Schlüsselqualifikationen, um strukturelle Aspekte der Geschlechterungleichheit, Rechtsverletzungen, die begrenzte Verfügungsmacht über Ressourcen, geschlechtshierarchische Normen und Ideologien zu erkennen und kontextualisierend analysieren zu können.

Dafür ist es auch notwendig, mit den verdichteten, z.T. ambivalenten Diskursen feministischer Bewegungen vertraut zu sein. Zudem braucht es Kenntnis und Anerkennung der *Advocacy* und der Errungenschaften der internationalen sozialen Bewegungen und Gemeinschaft. Denn es ist so Vieles vorhanden: von völkerrechtlich verbindlichen Politikinstrumenten, über regionale Deklarationen und nationale Aktionsplattformen, bis hin zu einer Vielfalt von gender-responsiven Instrumenten zur Operationalisierung. Darüber hinaus gibt es eine derart reichhaltige analytische feministische Expertise für – ich wage zu behaupten - *alle* Sektoren und Themen. Für diese braucht es sicher fortwährend Updates, aber mit Sicherheit sind die Beweise erbracht, dass es keine geschlechterneutralen Handlungsfelder gibt. Auf all dieses muss feministische Evaluation systematisch Bezug nehmen.

- Für feministische Evaluation wird der Grad der politischen Normativität entscheidend sein: Deshalb schließe ich mit einer Würdigung der im letzten Jahr verstorbenen Forscherin und Publizistin Maria Mies, die diese Anforderung in ihren „Methodischen Postulaten feministischer Forschung“ schon 1984 formuliert hatte als „bewusste Parteilichkeit für die Unterdrückten und eine notwendige Integration von aktiver Forschung und emanzipatorischen Aktionen“.

Ich danke für Ihr und euer Interesse und freue mich auf unsere Diskussionen.

---

<sup>1</sup> Dieser Artikel beruht auf dem Vortragsmanuskript eines Eröffnungsbeitrags für die Frühjahrstagung des Arbeitskreises Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe der DeGEval am 15. Mai 2024 in Berlin. Für eine ausführlichere Kommentierung und weitere Literaturhinweise, s. <https://www.boell.de/de/2024/10/02/allen-widerstaenden-zum-trotz-feministische-ansaezte-internationaler-politik-umsetzen>.

<sup>2</sup> Die Autorin ist Soziologin und arbeitet als unabhängige Gutachterin, feministische Gender-Expertin und PME-Beraterin, insbesondere im Feld internationaler Menschenrechtsfragen und Geschlechtergerechtigkeit (s. <https://pme-campus.de/kurse/genderorientierte-planung/>).

<sup>3</sup> Vgl. ausführlich hierzu: Rodenberg, Birte (2023): <https://www.boell.de/de/2023/03/24/der-lange-weg-feministischer-ansaezte-die-entwicklungspolitischen-institutionen-ein>.