

Christa Wichterich

Transnationale Frauenpolitik und Partizipation als Element im neoliberalen Strukturwandel des Multilateralismus

Mit dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im September 2002 war der Klärungslauf für ein politisches Projekt beendet, das zu Beginn der neunziger Jahre mit dem Rio-Prozess auf die globale Schiene gesetzt worden war: der Aufbau eines multilateralen Regimes von *Global Governance* unter Partizipation der internationalen Zivilgesellschaft. Dieses Projekt war nicht nur ein Realitätstest für neue Politikformen, sondern schloss auch eine Neuvermessung politischer Akteursschaft ein und eine Restrukturierung der politischen Machtkonstellationen zwischen Regierungen, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft.

Der Weltgipfel in Johannesburg war eine Zäsur, die sich zu einer strategischen Bilanz dieses Strukturwandels internationaler Politik anbietet. Er wurde von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Bewegungen und Netzwerken als Möglichkeitsterrain gesehen, um ihre Ausgrenzung oder Randständigkeit in internationalen Politikprozessen zu überwinden, transnationale zivilgesellschaftliche Strukturen zu organisieren und sich als politisch handlungsfähige Akteure zu profilieren. Dies gilt in besonderem Maße für internationale Frauenorganisationen und –netzwerke, die eine signifikante und paradigmatische Rolle in den internationalen Politikprozessen spielten und sich auf dem Höhepunkt dieses Prozesses Mitte der neunziger Jahre als „Nukleus der internationalen Zivilgesellschaft“ sahen.

Wettbewerb globaler Regime

Als die bipolare Weltordnung Ende der achtziger Jahre bröckelte und gleichzeitig mit der globalen Doppelkrise von Umwelt und Entwicklung die ökologischen und sozialen Kosten des Weltwirtschaftssystems voll zutage traten, entstand der Gedanke eines globalen Regimes (Roseneau /Czempiel 1992; Commission on Global Governance 1995). Das Konzept von Global Governance zielte darauf ab, Normen und Regelwerke zu suchen, die an die Stelle des ideologischen Systemwettbewerbs treten bzw. ihn konstruktiv und konsensuell überwinden konnten. Auf dem Hintergrund einer Renaissance der Vereinten Nationen und ihres aufpolierten Selbstverständnisses als supranationaler Regulierungsinstanz sollte vor allem die Serie großer UN-Konferenzen in den neunziger Jahren eine Plattform bilden, um zum einen politische Akteursschaft und Beteiligung in der global veränderten politischen Machttopographie neu zu definieren, und zum zweiten einen politischen, ökologischen und sozialen Ordnungsrahmen für die ökonomische Globalisierung auszuhandeln.

Das Ende der Blockkonfrontation und des kalten Krieges mit der daraus erhofften Friedensdividende speisten eine politische Gestaltungs- und Reformeuphorie, die die Vision eines globalen Regimes in eine Möglichkeitsstruktur verwandelten. Ein supra-nationales Regulierungsinstrumentarium war im Windschatten des epochalen Bruchs aber nicht nur möglich, sondern auch notwendig geworden, um die Aushöhlung des fordistischen Gesellschaftsvertrags, den Ausklang keynesianischer Wohlfahrtsstaatlichkeit im Norden und das Scheitern der post-kolonialen Entwicklungsstaatlichkeit im Süden aufzufangen und auf die Großoffensive, zu der die

neoliberale Globalisierung ansetzte, politisch zu reagieren.

Der Fordismus hatte auf einem multiplen gesellschaftlichen Sicherheitsvertrag basiert: zwischen Unternehmen und Lohnarbeitern, zwischen dem Staat und der Gesellschaft und zwischen den Geschlechtern. Arbeit, Lohnarbeit von Männern und unbezahlte Reproduktionsarbeit von Ehefrauen, wurde mit einem System von Rechten und des Risikoschutzes verknüpft, Produktivitäts- und Profitsteigerungen mit allgemeinem Kaufkraft- und Wohlstandsgewinn verkoppelt, der Mehr-Parteien- und Wohlfahrtsstaat sollte sozialen Frieden durch sozialen Ausgleich und demokratische Interessenvertretung garantieren.

Die neoliberalen Lösungsversuche der Produktivitäts- und Verschuldungskrisen seit den achtziger Jahren höhnten diesen Gemeinwohlvertrag und damit die kollektiven Systeme sozialer Sicherung aus. Außerdem hatte der Fordismus - ebenso wie der real-existierende Sozialismus - aufgrund seiner Wachstums- und Expansionsorientierung ökologische Sicherheit nicht eingeschlossen. Soziale Ungleichheit und Armut einerseits, Zerstörung der Biosphäre und Ressourcenverknappung andererseits standen deshalb am Ende des fordistischen und des realsozialistischen Zeitalters als dringlichste Probleme auf der politischen Tagesordnung für eine Global Governance. Die UN-Konferenzserie trat auf den Plan, um auf globale Probleme globale politische Antworten zu suchen und Politiken auf der supranationalen Ebene neu zu erfinden, wo national-staatliche Steuerung offenbar den Problemen nicht mehr beikommen konnte.

Tatsächlich verlief der Aufbau eines globalen Regimes dann zweigleisig. Die UN machte sich mit der Konferenzserie daran, Pflöcke einzuschlagen für eine globale Umwelt-Governance durch Effizienzsteigerung und Ressourcenmanagement, für ein globales Sozialregimes durch Optimierung der Armutsbekämpfung, für eine Bevölkerungs-Governance als Fortpflanzungs- und Migrationsregulierung und für ein globales Geschlechterregime durch *Gender mainstreaming*. Zeitgleich fand jedoch schleichend eine Entmachtung der UN als Regulierungsinstanz für internationale wirtschaftliche Beziehungen statt. 1993 wurde das UN-Zentrum für Transnationale Konzerne geschlossen, als es einen Verhaltenskodex für TNCs fertig stellen wollte (Paul 2001:111f), und die UN *Conference for Trade and Development*, UNCTAD, wurde 1996 zu einem „Forum der Analyse und Konsensbildung“ degradiert. Dagegen wurde 1995 die Welthandelsorganisation WTO als Nachfolgeinstitution des GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) mit erheblicher Zuständigkeits- und Machterweiterung etabliert. Zum einen steuert die neue Hyperinstanz nicht nur die Liberalisierung des Handels mit Gütern, sondern auch die mit Dienstleistungen, geistigem Eigentum und des Handels in der Landwirtschaft. Zum zweiten kann die WTO mit ihrer Streitschlichtungsstelle als eine Art internationaler Gerichtshof für Handelsfragen agieren, der rechtsverbindlich entscheidet, aburteilt und Sanktionen verhängt. Allein schon dank dieser Mechanismen sind Handelsabkommen der WTO den UN-Menschenrechtskonventionen und multi-lateralen Sozial- und Umweltabkommen überlegen. Diese haben zwar auch völkerrechtlich verbindlichen Charakter und sind Kontrollgremien unterworfen, aber bleiben wegen fehlender Sanktionsinstrumente letztlich zahnlose Tiger und Ikonen symbolischer Politik. So entfaltete sich in den neunziger Jahren auf der völkerrechtlichen Ebene ein Regimewettbewerb, bei dem die WTO von Anfang an dank der institutionellen Formen und Instrumente einen klaren Machtvorsprung gegenüber dem UN-Regime hatte.

Langzeitprojekt: Teilhabe an politischer Macht

Politische Aufbruchstimmung verbreiteten und verkündeten Anfang der Neunziger auch zivilgesellschaftliche Kräfte. Nachdem sie sich seit den siebziger Jahren auf nationaler Ebene jenseits der korporatistischen Interessenvertretung von Staat, Arbeit und Kapital als soziale Bewegungen organisiert hatten, vernetzten sie sich jetzt zunehmend transnational und traten als politische Akteure auf den Plan, um den Problemdruck auf internationaler Ebene in politischen Handlungsdruck zu übersetzen. Vor allem bei den Umwelt- und Frauenbewegungen ging dieser Prozess in der Binnenstruktur mit einer NGOisierung einher, einer Institutionalisierung und Verstetigung von Handlungsformen bei gleichzeitiger Professionalisierung.

Die Ankündigung der Vereinten Nationen, mit einer Sequenz von Konferenzen eine neue Weltordnungspolitik aushandeln zu wollen, war ein Sammlungs- und Mobilisierungsimpuls für die vielfältigen, parallel, aber oft unverbunden agierenden Frauenorganisationen und Netzwerke. Das Konferenzseptett zwischen 1992 und 1996 weckte gerade wegen seiner Kompaktheit Hoffnungen auf einen partizipatorischen Durchbruch von Frauen und für ihre Anliegen. Frauenrechtlich betrachtet war dies die Fortsetzung des schon Jahrhunderte laufenden Projekts, die Ausgrenzung von Frauen aus dem Politischen und die Trennung zwischen Privatem und Öffentlichem zu überwinden – nun auf internationaler Ebene.

Unmittelbare Anknüpfungsprozesse waren in den Ländern des Südens und Ostens die demokratischen Um- und Aufbrüche durch das Ende von Militärdiktaturen in Lateinamerika, durch Afroströjka und Perestrojka, die Frauen als Chance genutzt hatten, staatsbürgerliche Rechte zu reklamieren und Konzepte von „*good governance*“, politischer Ethik und staatlicher Rechenschaftlichkeit zu verfechten (Miller/ Razavi 1998). Im Norden wollten Feministinnen den Staat nach Jahren der Kritik an seiner patriarchalen Verfasstheit nicht aus der Verantwortung für eine pro-aktive Gleichstellungspolitik und sozialen Ausgleich entlassen: Nancy Fraser fordert einen post-industriellen Wohlfahrtsstaat, der „den radikal neuen Bedingungen von Arbeit und Reproduktion entspricht“ (1996). Hilikka Pietilä bilanzierte angesichts der beginnenden sozialen Demontage im skandinavischen Wohlfahrtsstaat „The state is a girl's best friend.“ (Pietilä 1998). Dieser positiv gewendete Bezug auf den Nationalstaat restaurierte das Verständnis vom Staat als Steuerungsinstanz und Gemeinwohlgarant – bei fortgesetzter Kritik an der institutionalisierten Geschlechterungerechtigkeiten oder Geschlechterblindheit (Sauer 1998). Erstaunlicherweise fand diese neo-etatistische Ausrichtung frauenpolitischer Praxen gerade zu dem historischen Zeitpunkt statt, als eine Verringerung staatlicher Steuerungspotenzen und –kompetenzen und ein Strukturwandel zum standortsichernden und sozial-abbauenden Wettbewerbsstaat deutlich wurden (Hirsch 1995).

Doch nicht nur die Nationalstaaten, auch die supranationale Instanz der UNO wurde als Hoffnungsträger für ausgleichende Gerechtigkeit und als Adressat für eine Verteilungs- und Gleichheitspolitik projiziert. Auf diesem Hintergrund traten Frauen-NGOs zu Beginn der neunziger Jahre viel dezidierter und systematischer als bei früheren UN-Konferenzen mit Partizipationsansprüchen bei der Aushandlung globaler Regularien auf. Leitendes Motiv war der Wunsch, an der statthabenden normativen Neubestimmung des Politischen in der internationalen Arena beteiligt zu sein und als weltbürgerliche Subjekte politikgestaltend zu agieren, das heißt staatsbürgerliche Rechte auch auf internationalem politischem Terrain wahrzunehmen (Turpin/ Lorentzen 1996; Ruppert

1998). Handlungsleitend war die Hoffnung, dass die UN als übergeordnete und vorausseilende Rechtsetzungsinstanz agieren würde und normative Festlegungen auf der multilateralen Ebene die Politik und Rechtssysteme der Nationalstaaten unter Handlungsdruck setzen würden. Saskia Sassen sieht in diesen Umsetzungsmechanismen optimistisch neue Handlungschancen für Frauen-NGOs als völkerrechtliche und rechtsnormsetzende Subjekte, die sich ihnen angesichts der neoliberalen Aufweichung nationalstaatlicher Souveränität eröffnen (1998:210).

Charakteristisch für die zivilgesellschaftlichen Kräfte – national, regional und international - die in den neunziger Jahren versuchten, sich in das Aushandeln der verschiedenen *Global Governance* Regimes einzumischen, war eine Organisationsidentität, die sich aus politischer Bewegtheit und Expertise zusammensetzte (Wahl 1998). Typisch für die Frauen-NGOs und Netzwerke ist eine hybride Identität von feministisch-emanzipativer Zielgerichtetheit und Emphase einerseits, fachlicher und polit-technischer Professionalität andererseits (Alvarez 1999). Genau diese Verknüpfung von frauenpolitisch „leidenschaftlichem“ Engagement, und spezialisierter Kompetenz, der Professionalisierung, machte die spezifische Anwaltschaft (*advocacy*) aus, die dann „*global women's lobby*“ genannt wurde. Die Mischung führte nicht nur zu den Wahrnehmungs- und Durchsetzungserfolgen der Frauen-NGOs, sondern sie schuf auch ihre politische Legitimität anstelle von direkter Repräsentanz und begründete die Akzeptanz, die ihnen von Seiten staatlicher Akteure entgegen gebracht wurde. Außerdem brachte diese politische Glaubwürdigkeit den Frauenorganisationen eine Sympathiewelle der Medien ein, die ihnen öffentliche Aufmerksamkeit verschafften, weil ihre Anwaltschaftspolitik paradigmatisch dafür war, wie machtschwache zivilgesellschaftliche Kräfte Stimme und Stärke in internationalen Politikfeldern gewinnen können.

Der Bezug auf das multilaterale Aushandeln eines globalen Regimes stellte einen integrativen gemeinsamen Handlungsrahmen für die unterschiedlichsten Aktivitäten von Frauengruppen weltweit dar, ein Sammelbecken und eine Klammer sowohl für Kräfte, die emanzipativ und herrschaftskritisch auf die Transformation gesellschaftlicher Strukturen zielgerichtet waren, als auch für Gruppierungen, die sich gleichstellungsorientiert vor allem auf Partizipation und Überwindung der zivilgesellschaftlichen und politischen Ausgrenzung von Frauen richteten (Wichterich 1995, Ruf 1995, Wichterich 2000a). Gemeinsam war der politische Wille, sich artikuliert, advokatorisch, beratend und verhandlungsbereit auf die Regierungen und die UN zuzubewegen und sich in das Aushandlungsfeld gesellschaftlicher Interessen und Machtkonstellationen zu intervenieren. Damit konstruierten sie pro-aktiv den „erweiterten Staat“ im Sinne Gramscis auf internationaler Ebene mit.

Die Starttrampe für die Mobilisierung um die Achse der UN-Konferenzen war eine autonome Standortbestimmung, das Abstecken eines Grundkonsenses, um auf Grundlage der Kategorie Geschlecht politisch artikulationsfähig und eingriffsmächtig gegenüber männlich dominierten und enkulturierten Politikfeldern zu sein. Nach außen wurde eine Identitätspolitik betrieben, die interne Interessenunterschiede und Kontroversen verdeckte. Dabei ging es nicht um die Konstruktion einer homogenen oder hegemonialen Geschlechtsidentität, denn die Unterschiede zwischen Frauen, ihren feministischen Ansätzen und ihren Lebensverhältnissen waren höchst virulent. Vielmehr war diese Identitätspolitik eine Strategie, um politische Artikulations- und Schlagkraft beim Eintreten in die internationale Verhandlungspolitik zu gewinnen.

Organisationen und Individuen bildeten handlungs- und ergebnisorientiert eine Allianz, eine „strategische Schwesternschaft“, wie Bina Agarwal (1995) dies im Anschluss an den Begriff der „strategischen Gender-Interessen“ nannte und was Gayatri Spivak als „strategischen Essentialismus“ (vgl. zur Diskussion: Kerner 1999:48f) eher negativ bewertete. Der Grundkonsens wurde in der Vorbereitung auf die Rio-Konferenz in einem autonomen Prozess und selbstbestimmten Handlungsraum organisiert und in einem Positionspapier formuliert, der *Women's Action Agenda 21*. Dieser Frauen-Aktionsplan entwarf auf Basis einer gemeinsamen Problemanalyse und einer Kritik des „Modells des freien Marktes“ die Grundzüge einer feministischen Ethik, die eine Remoralisierung von Politik und Ökonomie forderte und einen umfassenden politischen Deutungszusammenhang für die in Rio verhandelte Umwelt- und Entwicklungskrise leistete. Tragende normative Säule dieser Ethik war Gerechtigkeit in vier Dimensionen: globale, soziale, Umwelt- und Geschlechtergerechtigkeit. Die doppelte strategische Zielstellung dieses Aktionsplans war einerseits Politikbeeinflussung durch Partizipation, die Geschlechtergleichheit gewährleisten sollte, und Transformation der ressourcenräuberischen Wachstumsökonomie.

Es ging in erster Instanz um eine Politik der Sichtbarmachung der vermeintlich Unsichtbaren (vgl. Braunmühl 2001/2), in zweiter Instanz um Zugang zu den politischen Räumen und Überwindung von Ausschluss, in dritter Instanz um Partizipation an politischen Entscheidungen, um Mitmacht. Lobbying bei den Konferenzverhandlungen wurde zur zentralen Taktik beim langen Marsch hinein in die multilaterale Politik: eine pragmatische Strategie zur Verbindung der drei Schritte und zur Verschränkung von Anerkennungspolitik und Umverteilungspolitik in Bezug auf politische Handlungsfähigkeit und Gestaltungsmacht (vgl. Fraser 2001).

Die politischen Akteurinnen und der Handlungszusammenhang, der sich um die Achse der UN-Konferenzen der neunziger Jahre herum konstituierte und sich strategisch auf die Beeinflussung multilateraler Politik und die Übersetzung von *Global Governance* in *Good Governance* in den Einzelstaaten ausrichtete, werden im folgenden als neue internationale Frauenbewegung bezeichnet. Im Unterschied zu früheren internationalen Frauenbewegungen sind nicht politische Praxen im nationalstaatlichen Raum oder im Lokalen die Anknüpfungspunkte der Vernetzung, sondern dies ist die supranationale Regulierung.

So ist diese neue transnationale Frauenbewegung im doppelten Sinne eine Tochter der Globalisierung: zum einen weil sie geschlechterpolitische Antworten auf die Globalisierungswirkungen und Problemkonstellationen sowie feministische Gegenkonzepte sucht, zum anderen weil sie ohne die globalen Informations- und Kommunikationsmedien nicht existenz- und handlungsfähig wäre. E-Mail und Internet waren nicht nur Kommunikationsinstrumente und Handwerkszeug, sondern wurden zum eigenständigen Interaktionsterrain, das die neue internationale Frauenbewegung mitkonstituierte. Das Internet als politischer Handlungsraum steht überdies für die Entgrenzung und Entterritorialisierung dieser internationalen Frauenpolitik.

Konsens als Hohlform von Global Governance

Die Vereinten Nationen riefen als Handlungsprinzip für die neue Phase des Multilateralismus „Partnerschaft“ aus, Partnerschaft zwischen Nord, Süd und Ost, aber auch zwischen Regierungen, Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft. Auf Druck der

zivilgesellschaftlichen Kräfte hin öffneten die UN Zugänge zu Gremien und akzeptierten NGOs zunehmend als BeraterInnen und Lieferantinnen von Ideen, Wissen und politischer Legitimation. Gleichzeitig involvierten die UN im Vorfeld der Rio-Konferenz mit dem *Business Council for Sustainable Development* auch erstmals die Privatwirtschaft stark in die Durchführung einer Konferenz (Pijl 2001:97). Konzerne, Unternehmensverbände und die Managementelite werden bei den UN offiziell als NGOs akkreditiert. Diese Öffnung der Vereinten Nationen zeigt, wie auch sie aktiv die Erweiterung von Staatlichkeit betrieben, um politische Steuerung und Regulierungsmechanismen zu installieren und zu legitimieren. Die erweiterten und verhandelnden UN konstruieren *Global Governance* als strategisch umkämpftes Politikfeld, wo sich aus den Interessengegensätzen und Widersprüchen der euphemistisch „internationale Gemeinschaft“ genannte Weltgesellschaft Hegemonie herausbildet (Hirsch 2001).

Die Rio-Konferenz und die Aushandlung der Agenda 21 stellten die Weichen für den dominanten Politikstil der neunziger Jahre: diskursive, „konstruktive“ Aushandlungsstrategien wurden zur zentralen Koordinate der „erweiterten“ multilateralen Politik. Damit läutete Rio das Jahrzehnt der Kompromisse und der *agreed language*-Kultur ein: enorme politische Energien wurden in die Ausformulierung von UN-Dokumenten und internationaler Abkommen investiert, um eine konsensuale Sprache zu finden. Als Grundkonsens und normative Eckmarkierungen einer neuen „post-ideologischen“ globalen Weltordnung zeichneten sich rasch ab

- 1Handelsliberalisierung als zentrales ökonomisches Prinzip,
- 2Politische Rechenschaftlichkeit bzw. *good governance* als politische Maxime,
- 2Nachhaltigkeit als Leitorientierung für den Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen,
- 3Armutsbekämpfung als Handlungsstrategie sozialen Ausgleichs,
- 4Menschenrechte als übergeordnetes normatives Referenzsystem.

NGOs ließen sich auf das so markierte Verhandlungsfeld ein, weil sie glaubten mit kooperativen Politikformen mehr erreichen zu können als mit den konfrontativen Formen der sozialen Bewegungen aus den siebziger und achtziger Jahren. Mit den parallelen Globalen Foren bei den UN-Konferenzen schufen sie sich gleichzeitig einen autonomen Raum zur Selbstorganisation und Selbstverständigung, der als Vorfeld für Politikintervention und Partizipationsstrategien fungierte, aber auch ein politisches Gegengewicht zu den Großereignissen der Regierungskonferenzen darstellte. Die Medien kürten diese globalen Foren zu „Gegengipfeln“ und es ist bezeichnend für das Bewusstsein von Eigenständigkeit, dass die NGOs auf dem Global Forum in Rio mit 36 „Verträgen“ zu allen relevanten Themenbereichen ein greifbares Ergebnis des NGO-eigenen Multilateralismus produzierten.

Die Frauenzelte und -räume auf diesen globalen Foren waren solche Kristallisationsorte für Positionsfindung und Vernetzung, wo kollektive Politik- und Handlungsmächtigkeit (*agency*) entwickelt wurde. Eine medienwirksame Methode der Sichtbarmachung von Unrechtserfahrungen, eigenen Sichtweisen und Forderungen war die Abhaltung von Tribunalen, die die Kultur des Schweigens brachen, die Lebenswelten von Frauen umgeben, und das Private zum Politikum und damit das erweiterte feministische Politikverständnis öffentlich machten.

Von dieser Position der Stärke aus konstituierte sich ein *Women's Caucus* als Scharnier zwischen den Regierungsverhandlungen und den NGOs und ausgewiesene

Aktivistinnen und Expertinnen betrieben das Lobbying mit den versammelten Frauenbewegungen im Rücken. Frauen, als Jahrhunderte lang staatsbürgerlich Ausgegrenzte, ließen sich mit besonders hohem Engagement und wachsender Professionalität auf diese Verhandlungskultur ein, um sich als politische Subjekte zu profilieren und die Inhalte der *Global Governance* mitzuprägen. Unermüdlich arbeiteten die Lobby- und *Language*-Strateginnen aus dem *Women's Caucus* sich bei einer Konferenz nach der anderen mit ihren Kommentaren an Kaskaden von Dokumententwürfen ab, um eine geschlechterdifferenzierende oder –sensible Perspektive einzufügen oder einzelne Forderungen, Politikmaßnahmen oder rechtliche Verankerungen festzuschreiben (Dorsay 1997, Ruppert 1998, Meyer; Prugl 1999).

Tatsächlich brachte das Lobbying Erfolge auf der sprachlichen Ebene und erweiterte die Agenda um Geschlechteraspekte, Frauenrechtsansprüche und eine Anerkennung von Frauen als Akteurinnen. Stolz weisen Frauenlobbyistinnen Spuren ihres Einflusses in offiziellen Verhandlungspositionen und Formulierungen nach. Auf diese Weise konnte die Geschlechtervergessenheit internationaler Politik punktuell korrigiert und die Exklusion der Kategorie Geschlecht aus den programmpolitischen Dokumenten ebenso punktuell überwunden werden. Inklusion zeigte sich auf der Sprachebene in der Übernahme kritischer Begriffe aus sozialen Bewegungen in die *agreed language*. Der Preis des Konsenses ist allerdings, dass Begriffe wie zum Beispiel *Empowerment* in das vorgegebene politische Programmgerüst technokratisch eingepasst und im Text ihrer herrschaftskritischen Substanz entkernt wurden.

Konsensformeln wie die der ‚nachhaltigen Entwicklung‘ oder des *Gender Mainstreaming* spielten eine wichtige Rolle bei der Integration oppositioneller zivilgesellschaftlicher Kräfte in den Verhandlungsmodus von *Global Governance*. Sie erfüllen die Funktion einer allgemeinen Leitorientierung und lösen Struktur- und Systemkritik ab. Auf den ersten Blick erscheinen sie offen für Partizipation wie auch für strukturelle Transformation. Konsensfähig sind sie gerade wegen ihrer Offenheit. Die Schließung der Konzepte erfolgt dann je nach ihrer Aufhängung in oder Anbindung an ökonomische und politische Setzungen und Zielorientierungen wie z.B. der Ökonomisierung von Nachhaltigkeit.

Partizipation oder: gut, dass wir mal drüber gesprochen haben

Ziel der auf Konsens orientierten Verhandlungen waren multilaterale Handlungsabkommen und völkerrechtlich verbindliche Konventionen als Weltverträge, eine Art New-Deal-Politik auf internationaler Ebene, bei der aus Staaten, *Global Players* und der durch die Transnationale der NGOs wie z.B. die internationalen Frauenbewegung repräsentierten transnationalen Zivilgesellschaft *Global Partners* werden sollen.

Wieder war es die Rio-Konferenz, die die Deutung von Partizipation und die Spielregeln weitgehend festlegte. Die Agenda 21 entwirft mit dem *Major-Group*-Konzept ein Interessenvertretungs- und Partizipationskonzept vom „erweiterten Staat“, das korporatistisch verfasste Gruppen gleichrangig neben soziale Bewegungen, verschiedene zivilgesellschaftliche AkteurInnen und Unternehmen stellt – ein aufgefächertes Spektrum unterschiedlicher Interessen jenseits des Staates. Dieser konzeptionelle Mix von fordistischem Klassenkompromiss und zivilgesellschaftlich erweitertem Staat löst gesellschaftliche Gruppen aus bestehenden Macht- und

Ungleichheitsverhältnissen heraus, stellt sie als voneinander getrennte Einzelgruppen scheinbar gleichrangig nebeneinander und fordert sie zur Beteiligung an der Umsetzung von Umweltschutz und Armutsbekämpfung auf, weil diese von den Nationalstaaten als alleinige Akteure nicht leistbar ist.

Am Beispiel der Inklusion von Frauen in den *Major-group*-Ansatz lässt sich die ganze Ambivalenz dieses Integrations- und Partizipationsansatzes zeigen: Frauen schrumpfen zu einer gesellschaftlichen Gruppe unter vielen im Interessen- und Partizipationswettbewerb. Sie werden über die Kategorie *Gender* und ihre Gleichstellungs- und Partizipationsforderungen definiert, nicht aber über die von ihnen - und auch Teilen anderer *Major Groups* geforderte - neue globale Ethik, ihre Strukturkritik an Entwicklung und am ungerechten Weltwirtschaftssystem. Stattdessen verankerte die Agenda 21 gleich in ihrer Einleitung Handelsliberalisierung als prioritäres Vehikel für Nachhaltigkeit, stellte das Wirtschaftswachstum nicht in Frage und bediente damit das zentrale Interesse des globalisierten Kapitalismus. Auf diese Weise ebnete die Rio-Konferenz – trotz der erklärten umwelt- und entwicklungspolitischen Handlungsbereitschaft - der neoliberalen Globalisierung einen multilateral abgesegneten Boden.

Gleichwohl war die Anerkennung der internationalen Frauenbewegung als politisches Kollektivssubjekt ein Erfolg der Partizipationsstrategie. Dass Frauen als erste *Major Group* firmieren, wurde als Achtungserfolg für den starken Auftritt von Frauen in Rio gefeiert, mit dem sie sich als kompetente Akteurinnen für eine Nachhaltigkeitswende angeboten hatten (Wichterich 1992, Rodenberg 1998). Doch in den folgenden Jahren erlebten Frauenorganisationen, dass mehr Partizipation nicht automatisch ein Mehr an politischem Einfluss gewährleistet und dass Zugang zu Gremien, Delegationen und Verhandlungen für NGOs nicht auch gleich Teilhabe an Entscheidungsmacht bedeutet. Gerade die bei den UN-Konferenzen regelmäßig zelebrierte Dynamik von Annäherung und Distanzierung sowie der inszenierte Tango von Zugangsöffnung und –schließung zeigt, dass die Erweiterung des Staates selbst auch ein verstetigtes Machtspiel ist. Partizipationsangebote beschränkten sich oft auf das „Dabei-Sein ist alles“-Prinzip, auf das Abrufen von geschlechter- und ressortpolitischer Kompetenz aus Frauennetzwerken und das Einbinden und Kleinbuchstabieren von Kritik. Vor allem bei kleineren, kapazitätsschwachen Frauen-NGOs führte diese institutionalisierte Partnerschaftspflege zu einem Partizipations-Overkill.

Aus dem *Major-Group*-Ansatz entwickelten die UN im Rahmen der *Commission on Sustainable Development*, die die Umsetzung der Agenda 21 kontinuierlich begleiten und überwachen sollte, die Politikform der *Multi-Stakeholder*-Dialoge. Dort durften die *Major Groups* Stellungnahmen an Runden Tischen abgeben und sollten wohlmoderiert miteinander ins Gespräch kommen. Allerdings fallen an diesen Runden Tischen keine Entscheidungen und sie bleiben unverbindliches Vorfeldgeplauder für die multilateralen Beschlüsse, ziehen dabei aber nicht wenig Kapazitäten und Energien der NGOs ab. Henri Acselrad versteht diese Runden Tische als Polit-Shows der „konsensualen Post-Demokratie“ (2002). Der gesamte Verhandlungsprozess für das Abschlussdokument von Johannesburg war eingebettet in ein talk-show-demokratisches Polster von *Multi-Stakeholder*-Dialogen, die überwiegend folgenlos blieben.

Zwischenzeitlich hatte die UNO die Partnerschaft mit der Privatwirtschaft offensiv auf ihre Fahnen geschrieben und zur Lösungsstrategie für die institutionelle und finanzielle Krise des multilateralen Regimes erklärt. Dies mündete 1999 im *Global Compact*, den

UN-Generalsekretär Annan dem Weltwirtschaftsforum in Davos vorschlug als „Pakt über gemeinsame Werte und Prinzipien, die dem globalen Markt ein menschliches Antlitz verleihen.“ (zitiert in: Paul 2001:123) Statt der Verpflichtung auf Menschenrechte und der Verbindlichkeit von Regeln wurde damit das Prinzip der Freiwilligkeit als Leitorientierung für unternehmerisches Handeln akzeptiert und das Primat der Politik als Steuerungs- und Regulierungsinstanz gegenüber dem Markt zurückgerudert. Als Gegenleistung für freiwillige Beachtung von Mindeststandards versprach Annan, dass die UN behilflich sein würde, „ein Umfeld zu schaffen und zu erhalten, das Handel und freie Märkte begünstigt.“(zitiert in: Bennis 2001:140) Konkrete Gestalt gewann diese neue Allianz und die Tendenz zur Entstaatlichung multilateraler Politik in der Finanzierung einzelner prestigeträchtiger und medienwirksamer Projekte von UN-Organisationen durch Konzerne oder Unternehmenseigner.

Gleichzeitig wurde *Public-Private-Partnership* zum neuen Finanzierungsmodell in der Entwicklungszusammenarbeit. Öffentliche Mittel werden hier zur Förderung des privatwirtschaftlichen, vor allem weltmarktorientierten Sektors, zur Unterstützung von Auslandsinvestitionen und zur Privatisierung kommunaler und staatlicher Grundversorgung eingesetzt. Im Abschlussdokument des Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung von Johannesburg 2002 taucht das Konzept öffentlich-privater-Partnerschaft durchgängig als Zauberformel im Kampf gegen Umweltdegradierung, Ressourcenverknappung und Armut auf.

Als sich vor dem Johannesburg-Gipfel mit dem unilateralen Kurs der USA und der geringen Verhandlungsbereitschaft der meisten Regierungen eine Krise des Multilateralismus abzeichnete und nur wenige Konsens-Ergebnisse zu erwarten waren, erfanden die UN einen zweiten Ergebnistyp, nämlich Initiativen zu bi- oder plurilateralen „Partnerschaftsprojekten“. Dieser neue Ergebnistyp kündigt die Grundidee der *Global Governance* als multilaterales Konsensabkommen auf und löst das Konzept eines konsistenten Regimes in ein Sammelsurium beliebiger Einzelprojekte auf. Er entlastet die Regierungen vom Druck, sich auf multilaterale Abstimmungen und Abkommen einlassen zu müssen und bietet ihnen die Möglichkeit der politischen Gesichtswahrung durch Ausweichen auf singuläre Vorzeigeprojekte. Das heißt, die UN selbst treiben die Demontage des Multilateralismus und die weitere Privatisierung internationaler Politik voran und untergraben damit auch die Idee einer *Global Governance*.

Zwischen neoliberaler Skylla und fundamentalistischer Charybdis

Seit der Vorbereitung der UN-Menschenrechtskonferenz in Wien band die neue internationale Frauenbewegung ihre Ziele verstärkt in das Menschenrechtsparadigma ein und legitimierte sie durch diesen normativen Bezugsrahmen. Dies geschah auf der Grundlage einer feministischen Redefinition von Menschenrechten, vor allem durch eine Erweiterung aus der öffentlichen in die Privatsphäre hinein (Bunch 1990, Cook 1994, Schuler 1995). Gewaltfreiheit im feministischen Sinne fungierte dabei als zentrale universelle Kategorie mit erheblicher Mobilisierungs- und Solidarisierungswirkung in der internationalen Frauenbewegung. Dieses Konzept von Menschen/Frauenrechten, das individuelle und kollektive Rechte verknüpft, staatsbürgerliche und politische (Dackweiler 2001) mit sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Rechten verschränkt, konstruiert Frauen als Rechtssubjekte und konturiert eine globale Ethik gegen kulturellrelativistische Werte. Es ist ein autonomer Deutungsrahmen, ermöglichte der Geschlechterpolitik der internationalen Frauenbewegung jedoch gleichzeitig an den für die Vereinten Nationen

seit ihrer Entstehung zentralen Menschenrechtsdiskurs anzudocken (Gallagher 1997, CLADEM 1998). Rechte wurden im Rahmen einer *Empowerment*-Strategie für Frauen als „Schlüsselbereiche von Macht“ (Held 1995:173) gesehen und sollten auf der multilateralen Ebene als übergeordnete normative Steuerungsvorgaben gegenüber konservativen und fundamentalistischen Gegnern von Frauenrechten in einzelnen Ländern wirken. Dies führte auch zu einem Bedeutungsgewinn der UN-Frauenrechtskonvention CEDAW. Sie war bereits 1979 verabschiedet worden, erlangte jedoch als Regulierungsinstrument für eine globale *Gender Governance* kaum Wirksamkeit (Zwingel 2001). Erst als sie durch die Rechtsorientierung, die die internationale Frauenbewegung in die UN-Konferenzen einbringen konnte, aufgewertet wurde, war es Frauenorganisationen auf nationaler Ebene möglich, CEDAW als normbildendes Instrument bei der Gesetz- und Verfassungsgebung wirksam werden zu lassen (Pansieri 2000).

1995, beim Global Forum anlässlich der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking steckten Frauenorganisationen ihre Problem- und Politikfelder analytisch neu ab und sondierten die sich verändernden Rahmenbedingungen für Frauen- und Geschlechterpolitik. Als die beiden bestimmenden Konfliktkoordinaten wurden die neoliberale Globalisierung einerseits und der politische Neokonservatismus und religiöse Fundamentalismen andererseits identifiziert. Beide Kräfte erstarkten im Laufe der neunziger Jahre und entwickelten ihre eigenen Rechts- und Justizsysteme jenseits des Menschenrechtsparadigmas: der Neoliberalismus mit der WTO und der Neokonservatismus sowie die diversen Fundamentalismen mit eigenen Rechtdeutungen und -vollzügen.

Gigi Francisco von DAWN nannte die wichtigste Lektion, die Frauennetzwerke im vergangenen Jahrzehnt lernten: „Während wir voll damit beschäftigt waren, de jure Rechte, formale Programme und institutionelle Mechanismen für Frauen durchzusetzen, haben wir es verpasst, auf neue Trends der Vermarktung und des konservativen Rückschlags im Zuge der Widersprüche der Globalisierung zu reagieren, die systematisch die Chancen für Frauen, vor allem für arme, aushöhlten, in den Genuss der de jure Rechte und Freiheiten zu kommen.“ (2002) Hier bricht sich auch ein strategisches Problem des (Frauen-)Rechtsansatzes: wenn er nicht Rechte und gesellschaftliche Verhältnisse gleichzeitig in den Blick nimmt oder auf kollektive Rechte fokussiert, verschiebt er die Perspektive von der notwendigen Veränderung unrechter gesellschaftlicher Strukturen auf Chancen, Schutz und Freiheiten individueller Frauen (vgl. Holthaus/Klingebiel 1998).

Immer klarer zeichnete sich die politische Notwendigkeit ab, für Strategien politischer Interventionen auf der internationalen Ebene nicht nur die UNO als supra-nationale Steuerungs- und Regulierungsinstanz zu adressieren, sondern der neoliberalen Verschiebung von Machtkoordinaten auf den Fersen zu bleiben. Als Reaktion auf den turbokapitalistische Penetration aller gesellschaftlichen Bereiche beschäftigte sich eine wachsende Zahl von Expertinnen mit makro-ökonomischen Themen und orientierte auf die „wirklich mächtigen Institutionen“ (WIDE 1999) und *Global Players* wie die Bretton-Woods-Institutionen, die Welthandelsorganisation und transnationale Konzerne (Kerr 1999). Dabei gilt vor allem für die WTO als neues Terrain der Einmischung, dass der Grad von Transparenz, Demokratisierung und Partizipation viel geringer ist bei den UN. NGOs sehen sich genötigt, die kleinen strategischen Schritte der Sichtbarmachung, der Erstreitung von Zugängen und Überwindung von Ausgrenzung von vorne aufzurollen.

Frauen Netzwerke suchten außerdem in Allianzen mit Menschenrechtsgruppen, Gewerkschaften und Verbraucherorganisationen nach neuen Handlungsfeldern und Adressaten ihrer Forderungen: sie mobilisieren Konsumenten, die ein Recht auf Information einfordern und Druck auf Konzerne machen sollen, sie handeln direkt mit Unternehmen und Konzernen Verhaltenskodices aus und fordern Rechte auf ein unabhängiges Monitoring ein. Sie begreifen ihre Interaktion als Globalisierung von unten und erzielen durchaus auch Demokratisierungseffekte. Dabei zeigt sich jedoch, dass NGOs und Netzwerke als immer noch machtschwache globale Akteure nur in den seltensten Fällen Standards und Regularien gegenüber Unternehmen durchsetzen können und auf die Nationalstaaten bzw. die Wirtschaftsblöcke wie die EU als Regulierungsinstanzen zurückgreifen.

Die neuen globalisierungskritischen Bewegungen, die am Ende der neunziger Jahre zum einen aus der Kritik an der WTO und ihren Regularien, zum anderen aus lokalen Verteilungs- und Ressourcenkämpfen und aus dem Kampf gegen Deregulierung und Zwangliberalisierung entstanden sind, machen sich ein Konzept kollektiver Rechte auf Grundversorgung und öffentliche Güter zu eigen. Viele Frauenorganisationen vernetzen sich neu in den neoliberalismuskritischen Allianzen und bemühen sich, feministische Ansätze in die bislang recht geschlechtertauben und –stummen Diskurs zu integrieren. Mit der Notwendigkeit, andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen für die Prekarisierung von Geschlechtergerechtigkeit durch die neoliberale Globalisierung sensibilisieren zu müssen, fühlen Frauenorganisationen sich auch hier auf die Startlinie von Anfang der neunziger Jahre zurückversetzt.

Geschlechterpolitik als Markt

Die internationale Frauenbewegung hatte bei ihrem Aufbruch im Vorfeld der Rio-Konferenz eine Doppelstrategie von Transformation gesellschaftlicher Strukturen und Partizipation an Entscheidungsprozessen im Sinn, wobei der Fokus 1992 eindeutig auf dem emanzipatorischen und transformatorischen Potential von politischer Einmischung lag. Doch bereits im Eifer des Lobbygefechts in Rio bekamen Integration und Partizipation eindeutig Vorrang vor der Zielstellung der Transformation, und die realpolitische Strategie der kleinen Schritte rangierte vor der visionären Umstellung von Weichen.

Das Süd-Frauen-Netzwerk DAWN versuchte den Integrationsansatz mit dem Transformationsansatz in dem Slogan „Transformation durch Partizipation“ zu verklammern und damit das strategische Ziel struktureller Veränderung aufrechtzuerhalten (DAWN 1995). Zwischen den beiden Zielen Gleichheit und Strukturveränderung schwirrte das magische Diktum der „kritischen Masse“: die Vorstellung, dass wenn Frauen ein Drittel der Posten in demokratischen Gremien und Institutionen besetzen, sie dann strukturelle und kulturelle Veränderungen auslösen können, während für Einzelkämpferinnen und Alibi-Frauen die Gefahr der Durchsetzungsschwäche und Unterordnung, Kooptation und Korruption zu groß sind.

Auch an das *Gender Mainstreaming* – dem Einbringen einer Geschlechterperspektive in alle politischen Ressorts –, das bei der 4. Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking als zentrale Strategie zur Veränderung der Geschlechterordnung deklariert wurde, knüpfte sich die Hoffnung auf eine transformatorische Wirkkraft dieses Konzeptes (vgl. Braunmühl 2001/2). Gerade das *Gender Mainstreaming* als geschlechterpolitische

Strategie in Institutionen verstärkte jedoch den Strukturwandel von Frauen-NGOs und ihrer Politik, den sie wie viele andere NGOs- und Netzwerke in dieser Zeit durchliefen.

Die Thematisierung von Geschlechtergerechtigkeit in den unterschiedlichen Regimen von *Global Governance* seit Anfang der neunziger Jahre erzeugte in reformwilligen politischen Institutionen einen großen Bedarf an ressort-spezifischer Expertise, an Trainingskapazitäten und an Verfahrensentwicklung, den die Institutionen selbst nicht decken können. Entsprechend dem neoliberalen Trend zur Verschlankung des öffentlichen Diensts und zur Kommerzialisierung von Politik (vgl. Taylor: *Marketisation of Governance*, 2000) war es naheliegend, dass Verwaltungen und öffentliche Institutionen Kompetenz und Beratung auf dem freien Markt einkauften und Frauen aus den NGOs als Expertinnen rekrutierten, die in den politischen Verhandlungsprozessen ihre Kompetenz angeboten und bewiesen hatten. Sowohl bei UN-Organisationen als auch bei Regierungen, Ministerien und Behörden kam es deshalb zu einem „Boom von Unterauftragsvergabe“ an NGOs (Alvarez 2000). Frauenpolitische Consultings mit einem fließenden Übergang von NGO und Kleinunternehmen wurden zu einer Wachstumsbranche. Grundlage der Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Kräften war der Konsens, dass „institutionelle Verfahren“ in Ordnung gebracht werden müssen („*Getting institutional procedures right*“, Goetz 1997). Diese institutionelle Reorganisation zeigt noch einmal eine andere Variante, wie NGOs als „erweiterter Staat“ agieren.

Insgesamt waren neue Politik- und Organisationsformen von Frauen, die in den neunziger Jahren unter den Bedingungen neoliberaler Globalisierung entstanden, zunehmend verkoppelt mit einer Ökonomisierung frauenbewegter Politik. Frauen-NGOs übernahmen Aufgaben des Staates: sei es, dass sie Programme und Maßnahmen implementierten, für die der öffentlichen Verwaltung Kapazitäten und Kompetenz fehlten, sei es, dass sie politische Institutionen durch *Gender Mainstreaming* modernisierten. Jedenfalls entstand eine dienstleistende Zulieferindustrie für Institutionenpolitik, ein Markt, auf dem Frauen-NGOs und Frauen-Projekte um Partizipation und Einflussmöglichkeiten konkurrieren, aber auch um Ressourcen, Finanzen und Beschäftigung. Der Kooperations- und Solidarisierungszusammenhang, den Frauen-NGOs und Expertinnen in bezug auf ihre frauenpolitischen Ziele eingegangen waren, wurde konterkariert durch das Konkurrenzverhältnis um Finanzierung, Aufträge und Jobs auf dem Markt für geschlechterpolitische Umsetzungsverfahren. Auf diesem Wettbewerbsterrain baute sich ein Druck zur Professionalisierung und fachlichen Spezialisierung für NGOs auf, gleichzeitig auch ein Druck zur Projektförmigkeit.

Der Professionalisierungsdruck führt dazu, dass eine Vielzahl von Aktivistinnen, die zehn, fünfzehn Jahre lang im Norden wie im Süden in Frauen-NGOs und Frauenpolitik gearbeitet haben, sich zu Organisations- und Managementprofis weiterzuqualifizierten. Das wiederum hatte zur Folge, dass sich ihr Aufmerksamkeits- und Kapazitätsschwerpunkt auf Verfahrenstechniken, Durchführungsmethoden und Qualitätsoptimierung verlagerte.

Auch das Projektformat, in das frauenpolitische und feministische Arbeit zwecks Finanzierung eingepasst werden muss, verändert deren Charakter. Indem es sie in *logical frameworks*, Planungs-, Überprüfungs- und Evaluierungsschemata presst und auf Managementstrukturen zuschneidet, werden Bewegungsdynamiken kanalisiert oder gekappt. Inhaltlich nötigen Projekte mit dem professionellen technischen Planungs- und Durchführungsinstrumentarium zu einer Politik der kleinen, überprüfbar

pragmatischen Schritte und unterwerfen politische Arbeit dem Effizienzdogma (Taylor 2000:60). Auf diese Weise wirken Finanzierung und Projektformat als Hebel, um die politische „Anschlussfähigkeit“ und professionelle An- und Einpassung von Frauen-NGOs an Form und Inhalt von Institutionenpolitik zu fördern. Professionalisierung und Projektformat machen frauenpolitische Arbeit einerseits markt- und vertragsfähig, andererseits fördern sie die Technokratisierung frauenpolitischer Praxen durch die Fokussierung auf institutionelle Mechanismen und Umsetzungsmethodik (vgl. Woodward 2001). So bewegt sich die professionalisierte Frauenpolitik in der Ambivalenz, einerseits institutionellen Rückenwind zu bekommen, andererseits in den Mühlen der Bürokratie zur „Gender-Technokratie“ (Alvarez 1999) abgeschliffen oder ausgehöhlt zu werden.

Dies bleibt nicht ohne Folgen für die internationale Frauenbewegung und ihre Identität. Vielmehr verschärften diese Prozesse ihre Heterogenität und inneren Widersprüchlichkeiten. So bringt es zwar frauenpolitischen Mehrwert, dass weibliche Facheliten durch Professionalisierung zu politischen Co-Eliten avancieren können. Innerhalb der Netzwerkstrukturen schafft dies jedoch eine Ausdifferenzierung und Hierarchisierung, häufig z.B. zwischen hauptamtlichen Profis und ehrenamtlichen feministischen Aktivistinnen, zwischen den lokal Verwurzelten- Bleibenden und den globalisierten Überfliegerinnen. Dabei wachsen die Gefahr der Abkoppelung der Profis von der Basis und das Risiko eines Rückkopplungs- und Demokratiedefizits zwischen den unterschiedlichen politischen Handlungsebenen und Praxen.

So kommt Sonia Alvarez Ende der neunziger Jahre in ihrer Analyse der feministischen NGO-Szene in Lateinamerika (1999) zu dem Schluss, dass sich die hybriden Identitäten aus frauenpolitischer Bewegtheit und Beratung zunehmend auflösen und der professionelle Anteil der Arbeit in dem Maße in den Vordergrund tritt, wie feministische NGOs als Politikberaterinnen oder Implementiererinnen politischer Maßnahmen tätig werden und in die Vor- und Nachbereitungsprozesse der UN-Konferenzen eingebunden wurden. Die erwerbsarbeitsförmige Integration und politische Partizipation von Frauen-NGOs hatte auf große Teile der internationalen Frauenbewegung protestdämpfende und entradikalisierende Wirkung. Gleichzeitig bedeutete der feministische Brain Drain von Expertinnen in politische Institutionen und in Regierungsdelegationen bei den Konferenzen insgesamt eine Schwächung und (Selbst-)Entmachtung der Frauenbewegung, weil auf der NGO-Seite die autonomen Kräfte und Kapazitäten reduziert werden. Der Institutionengenderismus wie auch der UN-Feminismus und die weltweit zu beobachtenden Zerfallsprozesse von Frauenbewegungen sind zwei Seiten derselben Medaille.

Gleichzeitig werden die Beschränkungen der Strategie des *Gender Mainstreaming* deutlich, mit der inzwischen Legionen von NGO-Expertinnen, Trainerinnen und Beraterinnen in zunehmend deregulierten, informellen Beschäftigungsformen ihren Reis oder ihr Brot verdienen. In den modernisierungsbereiten Institutionen gerät sie zu einer höchst zeit- und detailaufwendigen technokratischen Übung der Geschlechterdifferenzierung mit einem ausgefeilten Instrumentarium von *Gender Impact Assessment* bis *Gender Budgeting*. Bei den institutioneninternen Prozessen schleift sich jedoch die inhaltliche Stoßrichtung und transformative Zielsetzung in bezug auf die Geschlechter- und die Gesellschaftsordnung ab oder wird durch patriarchale Ausschlussblockaden und neoliberale Funktionalisierung ausgebremst. Zudem ist die politisch-professionelle Kooperation ein Grenzkorridor, in dem Einvernehmen und Vereinnahmung bekanntlich dicht beieinander liegen und Herrschaftskritik

systemkompatibel kleindekliniert wird. So bleibt die Kritik an Geschlechterungleichheiten und –ungerechtigkeiten systemimmanent und wird von der Kritik an Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten des neoliberalen Regimes abgekoppelt. Damit aber verkümmern die transformativen Energien des *Gender Mainstreaming* in der institutionellen Endlosschleife.

Gender Mainstreaming als top-down Marschroute durch die Institutionen missversteht gesellschaftsstrukturelle Veränderung als verwaltungstechnische Reorganisation und markiert damit auch eine Verschiebung im feministischen Politikverständnis: dessen Ausgangspunkt war die Politisierung des Privaten und gleichzeitig die Privatheit der Geschlechterverhältnisse als Ort politischer Auseinandersetzung. Das Private als politischer Handlungsraum, von dem gesellschaftliche Veränderung ausgeht, ist zunehmend aus dem Blick geraten. Stattdessen stehen erneut der Staat und seine Institutionen als Gesellschaftsveränderer von oben im Zentrum des Politikverständnisses. Es stellt sich ein Tunnelblick von Geschlechterpolitik her, an dessen lichtem Ende der Staat und der menschenrechtsorientierte Multilateralismus stehen.

Ende der Konsenskultur ?

Als im Juni 2000 in New York eine Bilanz-Konferenz fünf Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking stattfand, traten die Frauen-NGOs nicht mehr mit einer eigenen Agenda, mit alternativen Gesellschaftsvorstellungen und Visionen auf und konstituierten keine Gegenöffentlichkeit zum *Mainstream*. Stattdessen konzentrierten sie sich lobbyierend mit einer wachsenden Betriebsblindheit und Engführung der Perspektive auf die Verbesserung des Abschlussdokuments, das die Regierungsdelegationen vorgelegt hatten. (Wichterich 2000a).

Auch beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg organisierten weder die Frauen-NGOs – noch die anderen NGOs – das Globale Forum als Gegengipfel und als autonomen Raum zur Abstimmung oppositioneller Positionen und Bündelung strategischer Ansätze. Das Frauenzelt blieb gähnend leer. Es fehlte nicht nur an Masse, sondern vor allem an inhaltlichen Klammern, deutlichen Stoßrichtungen und klaren Botschaften der NGOs. Dieser Bedeutungsverlust des Global Forums reflektiert zum einen die Zersplitterung der zunehmend institutionalisierten NGO-Topographie, zum anderen die Verschiebung des Handlungsfokus der Mehrzahl der NGOs auf die Partizipationsmechanismen und -rituale im Umfeld der Regierungsverhandlungen. In unmittelbarer Nähe der Regierungen betreiben sie Lobbyarbeit und eine Aufmerksamkeitspolitik, die mit aufwendigen Selbstinszenierungen und Positionierungen um Anerkennung durch die Medien und die Regierungen pokert.

Für Johannesburg hatten transnationale Frauennetzwerke eine Wiederholung des starken Auftritts von Rio geplant: Positionspapier, Frauenzelt auf dem Globalen Forum und *Women's Caucus*. Doch bereits bei der Neuformulierung der *Women's Action Agenda* signalisierte das Ringen um Prioritäten und Konsens eine politische und strategische Desorientierung. Es gelang nicht, an den zentralen Diskurs von Johannesburg, nämlich das Verhältnis von neoliberaler Globalisierung und Nachhaltigkeit, anzudocken. Ein Teil der Frauen-NGOs geht völlig in der Pflege der Partizipations- und Partnerschaftskultur Runder Tische auf. Viele wortführende Aktivistinnen sind inzwischen Mitglieder der Regierungsdelegation ihres Landes und

proben den Spagat zwischen Drinnen und Draußen. Der *Women's Caucus* sorgte für das Einsprenkeln von Formulierungen wie „geschlechtersensibel“ in den Implementierungsplan von Johannesburg – eine sprachliche Inklusion, die mit einem systematischen inhaltlichen *Gender Mainstreaming* jedoch nichts zu tun hat.

Die multilateralen Verhandlungen in Johannesburg wurden nicht nur durch den Unilateralismus der USA blockiert, sondern durch einen insgesamt geringen (Ver-)Handlungswillen der Regierungen. Ihre jeweiligen ökonomischen Standortinteressen dominierten die ökologischen, sozialen und menschenrechtlichen Zielsetzungen. Und eben diese Interessen verschärfen ihr Konkurrenzverhältnis zu anderen Staaten und ließen ihr Streben nach globalen konsensualen Regularien wie auch die kleinsten gemeinsamen Nenner immer weiter schrumpfen. Die entscheidenden Weichen waren bereits zuvor auf dem WTO-Ministerratstreffen in Doha und bei der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung gestellt worden. Die mageren Gipfelergebnisse von Johannesburg sind ein fader Abgesang auf den Multilateralismus und kommen teilweise einer Rückrufaktion für ein *Global Governance* Regime gleich. Die einzelnen Nationalstaaten wollten keine Verbindlichkeiten eingehen, und die Privatwirtschaft rückte von ihrem Prinzip der Freiwilligkeit kein Jota ab. Eine gewichtige Machtverschiebung im Terrain der erweiterten UNO zeigte sich in der Omnipräsenz von Konzernen beim Gipfel, nicht nur als *Major Group* an Runden Tischen, sondern in Regierungsdelegationen und mit aufwendigen Selbstpräsentationen. Polit- und Verkaufs-Show waren hier ununterscheidbar.

Die neoliberale Überformung und Durchdringung der Politik schlug sich überdeutlich in der *agreed language* des Implementierungsplans nieder. Dieser hätte das UN-Regime gegenüber dem WTO-Regime stärken können, wenn er Umwelt- und Sozialabkommen Vorrang vor den Handelsabkommen zugesprochen hätte. Stattdessen stellt es zwar beide Regime gleichrangig nebeneinander, doch der gesamte Text bekennt sich zum Freihandelsvorbehalt und den Regularien der WTO und benennt den Markt und die Beteiligung der Privatwirtschaft als Schlüssel zur Lösung der Nachhaltigkeitskrise. Das Primat der Politik gegenüber der Ökonomie wird nicht bestätigt, im Gegenteil: Die Freihandelsagenda dominiert die Gerechtigkeitsagenda, alle Menschenrechtsbezüge wurden aus dem Dokument gekippt – bis auf das Recht auf Gesundheit, das der *Women's Caucus* mit Mühen gegen die erstarkte konservative Länderfraktion in das Dokument kämpfte. Menschen- und Frauenrechte gehören zum Kompromissrepertoire des Multilateralismus, das immer neu zur Disposition steht.

Über diesen einen Lobbypunkt konnte der *Women's Caucus* erneut Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit erzielen, während die internationale Frauenbewegung als Bewegung nicht mehr identifizierbar war. Diese erfolgreiche Ein-Punkt-Profilierung war jedoch gleichzeitig ein Armutszeugnis bezüglich der Integration des Thema Geschlechtergerechtigkeit mit der Globalisierungs- und Nachhaltigkeitsthematik. Weder identitäts- und anerkennungspolitisch noch gerechtigkeits- und verteilungspolitisch konnten Frauen-NGOs bei den Verhandlungen Akzente setzen oder Aufmerksamkeitspunkte bei den Medien machen. Das Konzept, die Steilvorlage der internationalen Frauenbewegung von Rio schlichtweg durch Neuauflagen der drei Elemente, Positionspapier, Frauenzelt und *Caucus*, in Johannesburg zu wiederholen, scheiterte. Dies bewies einmal mehr die Kontextabhängigkeit des politischen Aufbruchs zivilgesellschaftlicher Kräfte beim Epochenbruch am Anfang der neunziger Jahre.

Statt einer Frauenbewegung waren jedoch Frauen in den politischen Klassen und

zivilgesellschaftlichen Facheliten in Johannesburg präsenter als in Rio – auch wenn die internationale Führungsspitze immer noch ein patriarchal eingehogtes Biotop ist. Diese quantitativ stetig wachsende Partizipation von Frauen stellt die These vom quasi automatischen Transformationseffekt der „kritischen Masse“ in Frage. Vielmehr hat sich mit der Partizipation von NGO's und Frauen bei multilateralen Aushandlungsprozessen von Kompromissen und Konsensen eine widersprüchliche Demokratisierung vollzogen: nämlich eine Anerkennung und ein Einbezug, die jedoch nur additiv bleiben und nicht strukturverändernd wirken. So sind zwar neue politische Handlungsräume und Praxen möglich geworden, aber sie sind markt- und machtförmig zugerichtet und Teil des neoliberalen Strukturwandels von multilateraler Politik. Dieser findet nicht jenseits des zivilgesellschaftlichen Engagements und der Einflussversuche durch NGOs und die internationale Frauenbewegung statt. Sondern diese Restrukturierung von Politik vollzieht sich (auch) durch die Erweiterung von Staatlichkeit, durch die Partizipation von NGOs und der Konsensbildung mit ihnen, durch die Technokratisierung, Professionalisierung und Vermarktförmigung zivilgesellschaftlicher Politik.

Acselrad, Henri (2002): Die ökologische Herausforderung zwischen Markt, Sicherheit und Gerechtigkeit, in: Christoph Görg/Ulrich Brand (Hrsg.). Mythen globalen Umweltmanagements, Rio+10 und die Sachgassen „nachhaltiger Entwicklung“, Münster, S.48-72

Agarwal, Bina (1996): From Mexico 1975 to Beijing 1995, in: Indian Journal of Gender Studies, Vol 3 No 1, S. 87-92

Altwater, Elmar u.a. (Hg.) (1997): Vernetzt und verstrickt, Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftliche Produktivkraft, Münster

Alvarez, Sonia (1999): The Latin American Feminist NGO Boom, in: International Feminist Journal of Politics, 1:2 September, S. 181-209

Appel, Margit u.a. (2001): Zivilgesellschaft. Ein Konzept für Frauen? Wien

Bennis, Phyllis (2001): Mit der Wirtschaft aus der Finanzkrise? Die drohende Vereinnahmung der UNO durch private Geldgeber, in: Tanja Brühl u.a.(Hg.) Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess, Bonn, S.130-150

Bergeron, Suzanne (2001), Political Economy Discourses of Globalisation and Feminist Politics, in: Journal of Women in Culture and Society, Vol.26, No 4, S.983-1007

Braig, Marianne/ Sonja Wölte (Hg.) (2002): Common Ground or Mutual Exclusion? Women's Movements & International Relations, London

Brand, Ulrich u.a. (2000): Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung? Münster

- Braunmühl, Claudia v. (1998): Der Gender Ansatz in der Entwicklungspolitik. Überlegungen zum sozialen Akteur von Transformation, in: *Peripherie* 72, S. 25-38
- Dies. (2001/2), Gender Mainstreaming worldwide – Rekonstruktion einer Reise um die Welt, in: *Globalisierungsmythen: Feministische Perspektiven*, Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, S. 183-201
- Bunch, Charlotte/ Reilly, Niamh (Hg.) (1994): *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights*, New Jersey/New York
- CLADEM (1998): *Declaration of Human Rights from a Gender Perspective*, Lima
- Cook, Rebecca (Hg.) (1994): *Human Rights of Women. National and International Perspectives*, Philadelphia
- Dackweiler, Regina/ Schäfer, Reinhild (1999): Lokal – national – international. Frauenbewegungspolitik im Rück- und Ausblick, in: Klein, Ansgar; Legrand, Hans-Josef; Leif, Thomas (Hg.): *Neue Soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven*, Opladen/ Wiesbaden, S. 199- 224
- Dackweiler, Regina-Maria (2001): Konturen einer feministischen Re-Definition von Staatsbürgerschaft als Konzept zur Analyse von Frauenbewegungen weltweit, in: *Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien*, Heft 1+2, S.173-188
- Davis, Tine/ Francien van Driel (2001): *Globalization and Gender: Beyond Dichotomies*, in: Frans J. Schuurman: *Globalization and Development Studies. Challenges for the 21. Century*, Amsterdam, S. 153-176
- DAWN (1995): *Markers on the Way: The DAWN Debates on Alternative Development*, Barbados
- Demirovic, Alex (2001): NGO, Staat und Zivilgesellschaft. Zur Transformation von Hegemonie, in: in: Ulrich Brand u.a.(Hrsg): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Münster, S.141-169
- Dorsay, Ellen (1997): *The Global Women's Movement: Articulating a New Vision of Global Governance*, in: Diehl, Paul (Hg.): *The Politics of Global Governance. International Organization in an Interdependent World*, S. 335-359
- Francesco, Gigi (2002): *WAA2015 Initiative Needs to Be Bold*, in: *DAWN informs*, May 2002, 8f
- Fraser, Nancy (1996), Die Gleichheit der Geschlechter und das Wohlfahrtssystem. Ein post-industrielles Gedankenexperiment, in: Nagl-Docekal, H.; Pauer-Studer, H. (Hg.), *Politische Theorie. Differenz und Lebensqualität*, Frankfurt, S.469-498

Dies., (2001): Von der Umverteilung zur Anerkennung? Dilemmata der Gerechtigkeit in post-sozialistischer“ Zeit, in: Dies.: Die halbierte Gerechtigkeit, Frankfurt, S. 23-66

Friedman, Elisabeth (1995): Women’s Human Rights: The Emergence of a Movement, in: Peters, Julie; Wolper, Andrea (Hg.): *Women’s Rights, Human Rights*. International Feminist Perspectives, New York/London, S. 18-35

Gallagher, Anne (1997): Ending the Marginalization: Strategies for Incorporating Women into the United Nations Human Rights System, in: *Human Rights Quarterly* 19, S.283-333

Goetz, Anne Marie (Hg.) (1997): *Getting Institutions Right for Women in Development*, London/New York

Held, David (1995): Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance, London

Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin

Ders. (2001): Des Staates neue Kleider: Des Staates neue Kleider. NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates, in: Ulrich Brand u.a.(Hrsg): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster, S.13-43

Holland-Cunz, Barbara/ Uta Ruppert (Hg.) (2000): Frauenpolitische Chancen globaler Politik. Verhandlungserfahrungen im internationalen Kontext, Opladen

Holthaus, Ines (1996): Frauenmensenrechtsbewegungen und die Universalisierung der Menschenrechte, in: *Peripherie* 61, S.6-23

Holthaus, Ines/ Klingebiel, Ruth (1998), Vereinte Nationen – Sprungbrett oder Stolperstein auf dem langen Marsch zur Durchsetzung von Frauenrechten? In: Klingebiel, R.; Randeria, S. (Hg.), *Globalisierung aus Frauensicht*, Bonn, S.34-66

Keck, Margaret/ Kathryn Sikkink (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca

Kerr, Joanna (1999): Responding to Globalization: Can Feminists Transform Development? In: Marilyn Porter/ Ellen Judd (Hg.): *Working with Global Structures*, S.190-205

Kerner, Ina (1999): Feminismus, Entwicklungszusammenarbeit und Postkoloniale Kritik. Ein Analyse von Grundkonzepten des Gender-and-Development Ansatzes, Hamburg

Klingebiel, Ruth; Shalini Randeria (Hg.) (1998): *Globalisierung aus Frauensicht*. Bilanzen und Visionen, Bonn

- Lachenmann, Gudrun (1996): *Weltfrauenkonferenz und Forum der Nichtregierungsorganisationen in Peking – internationale Frauenbewegungen als Vorreiterinnen einer globalen Zivilgesellschaft?* Working Paper No 251, Bielefeld
- Lenz, Ilse; Michiko Mae; Karin Klose (Hg.), 2000: *Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen*, Opladen
- Marchand, Marianne H./ Runyan, Anne Sisson (2001): *Feminist Sightings of Global Restructuring: Conceptualizations and Reconceptualizations*, in: Frans J. Schuurman: *Globalization and Development Studies. Challenges for the 21. Century*, Amsterdam, S. 135-153
- Madörin, Mascha/ Gertrud Ochsner (1998): *Frauen zwischen Finanzmangel und Engagement – New NGO Management?*, in: *Olympe 9*, Zürich, S. 74-79
- Meyer, Mary/ Elisabeth Prugl (Hg.) (1999): *Gender Politics in Global Governance*, New York
- Miller, Carol/ Razavi, Shakra (Hg.) (1998): *Missionaries and Mandarins. Feminist Engagement with Development Institutions*, London
- Paul, James A. (2001): *Der Weg zum global compact. Zur Annäherung von UNO und multinationalen Unternehmen*, in: Tanja Brühl u.a.(Hg.) *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn, S.104-130
- Petchesky, Rosalind; Judd, Karen (Hg.) (1998): *Negotiating Reproductive Rights*, London/New York
- Pietilä, Hilikka/ Vickers, Jeanne (1996): *Making Women Matter. The Role of the United Nations*, London/New Jersey
- Pietilä, Hilikka (1998): *Nordic Welfare Societies*, Vortrag gehalten auf der IAFFE Konferenz 2.-5.Juni 1998 in Amsterdam
- Pijl, Kees van der (2001): *„Private Weltpolitik“*, Zur Geschichte der liberalen Weltordnung, in: Tanja Brühl u.a.(Hg.) *Die Privatisierung der Weltpolitik. Entstaatlichung und Kommerzialisierung im Globalisierungsprozess*, Bonn, S.82-102
- Roth, Roland (2001): *NGO und transnationale soziale Bewegungen: Akteure einer „Weltzivilgesellschaft“?* in: Ulrich Brand u.a.(Hrsg): *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Münster, S.43-65
- Rucht, Dieter (1996): *Multinationale Bewegungsorganisationen: Bedeutung, Bedingungen, Perspektiven*, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 9/2, 1996,

S. 30-41

Ruf, Anja (1996): *Weltwärts, Frauen! Von der Weltfrauenkonferenz in die globale Zukunft*, Bonn

Dies., (1996): Transformation statt Global Governance, in: *epd-Entwicklungspolitik* 23/24, S. 38-42

Rupp, Leila (1997): *Worlds of Women: the Making of an International Women's Movement*, Princeton

Ruppert, Uta (Hg.), 1998: *Lokal bewegen – global verhandeln, Internationale Politik und Geschlecht*, Frankfurt/New York

Dies. (2000): Global Governance: Das Ende der Illusionen oder ein neues Ideal internationaler Frauenpolitik? In: Holland-Cunz, Barbara; Uta Ruppert (Hg.), *Frauenpolitische Chancen globaler Politik*, Opladen S. 45-67

Sauer, Birgit (1998): Globalisierung oder das Ende des maskulinistischen Wohlfahrtskompromisses? in: *beiträge zur feministischen theorie und praxis* 47/48, S.19-47

Sassen, Saskia (1998): Überlegungen zu einer feministischen Analyse der globalen Wirtschaft, in: *Prokla* 111, S.199-217

Schäfer, Reinhild (2001): Die Neue Frauenbewegung: Dynamisches Element einer funktionierenden Zivilgesellschaft?, in: *Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien*, Heft 1+2, S.163-173

Schmidt-Häuer, Julia (1998): Feministische Herausforderungen an das herkömmliche Menschenrechtsparadigma, in: Uta Ruppert (Hg.): *Lokal bewegen – global verhandeln*, Frankfurt/New York, S.130-156

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

Taylor, Vivienne (2000): *Marketisation of Governance. Critical Feminist Perspectives from the South*, DAWN, Cape Town

Wahl, Peter (1998): NGO-Multis, McGreenpeace und die Netzwerk-Guerilla. Zu einigen Trends in der internationalen Zivilgesellschaft, in: *Peripherie71*, Stichwort „NGO“, S. 55-69

Wichterich, Christa (1992): *Die Erde bemuttern. Frauen und Ökologie nach dem Erdgipfel in Rio*, Köln

Dies.(1996): Wir sind das Wunder, durch das wir überleben. Die 4.Weltfrauenkonferenz in Peking, Köln

Dies. (2000): Strategische Verschwisterung, multiple Feminismen und die Glokalisierung von Frauenbewegungen, in: Ilse Lenz; Michiko Mae; Karin Klose (Hg): Frauenbewegungen weltweit. Aufbrüche, Kontinuitäten, Veränderungen, Opladen, S. 233-257

Dies. (2000a): „Wir wollen unsere Rechte jetzt – und zwar mit Zinsen“. Fünf Jahre nach der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking: Bilanzen, Positionen, Perspektiven. Studien & Berichte der Heinrich-Böll-Stiftung, Nr.5, Berlin

WIDE Briefing (1999): *No – To trade in women's Human Rights!* Position Paper on WTO Negotiations, Brussels

Woodward, Alison (2001): Die McDonaldisierung der internationalen Frauenbewegung: Negative Aspekte guter Praktiken, in: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien, Heft 1+2, S.29-45

Young, Brigitte (1998): Genderregime und Staat in der globalen Netzwerkökonomie, in: *Prokla* 111, S.175-199

Zwingel, Susanne (2001): Nur Gruppenbild mit Dame? Fraueninterventionen in den Internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien, Heft 1+2, S.108-128

Erschienen in:

Scharenberg, Albert/Oliver Schmidtke (Hrsg.) (2003): Das Ende der Politik. Globalisierung und der Strukturwandel des Politischen, 316-336