

Mechtild Petrutsch-Holaday

ÜBERLEGUNGEN ZUR UMSETZUNG DER ZUKUNFTSWEISENDEN
STRATEGIEN ZUR FÖRDERUNG DER FRAU (NAIROBI FORWARD-LOOKING
STRATEGIES FOR THE ADVANCEMENT OF WOMEN, FLS) IM BEREICH
ENTWICKLUNG AUF NATIONALER EBENE

Als 1985 Abgeordnete aus 157 Ländern in Nairobi zur Weltfrauenkonferenz, der Abschlußkonferenz der Frauendekade der Vereinten Nationen, zusammenkamen, hatten sie einerseits die Aufgabe zu sichten und zu bewerten, was in dem Jahrzehnt an Verbesserungen des Status der Frau in den Bereichen Gleichstellung, Entwicklung und Friede erreicht worden war (1) und andererseits ein Dokument zu verabschieden, in dem Richtlinien und Strategien für die zukünftige Förderung der Frau festgelegt werden sollten (2).

In den Jahren der Frauendekade hatte sich das Verständnis der drei großen Themen in Bezug auf Frauen erweitert oder überhaupt verschoben. Gleichstellung für Frauen schließt heute die Mittel und die Macht ein, die Gleichheit nicht nur theoretisch zugesprochen zu bekommen, sondern sie auch gesellschaftlich zu leben.

Der Begriff Entwicklung und Frau hatte sich von dem Fürsorgebegriff gelöst und umfaßt heute Verbesserung und Wachstum für Frauen auf jedem Gebiet des menschlichen Lebens. Diese Form von Entwicklung wird als Teil der weltweiten Bewegung verstanden, eine gerechtere Verteilung der Ressourcen unserer Welt zwischen den Ländern und zwischen den Menschen zu erreichen. Auch auf diesem Gebiet, der Entwicklung, verlangen die Frauen heute Zugang zu den Entscheidungsprozessen auf allen Ebenen und berufen sich auf ihre Effizienz und ihre Produktivität im Rahmen der nationalen Entwicklung (3).

Die Diskussion zu Frieden und Frauen hat sich von den Auswirkungen von bewaffneten Konflikten, ausländischer Interventionen, fremder oder kolonialer Herrschaft auf Frauen hin zur Teilnahme von Frauen bei Bemühungen um Frieden und Abrüstung durch Teilnahme an den politischen Entscheidungsprozessen erweitert. Friede bedeutet heute nicht nur das Gegenteil von Krieg auf nationaler und internationaler Ebene, sondern auch die Wirksamkeit sozialer und wirtschaftlicher Gerechtigkeit, Gleichheit und der ganzen Breite von Menschenrechten und grundlegender Freiheit

innerhalb einer Gesellschaft. Friede bedeutet Sicherheit und gegenseitiges Vertrauen zwischen Staaten, gesellschaftlichen Gruppen und Individuen. Friede kann unter der Bedingung ökonomischer und geschlechtlicher Ungleichheit und unter Verweigerung der Menschenrechte nicht verwirklicht werden (4).

Während der Dekade und besonders während der Vorbereitungsphase für die Schlußkonferenz hatte eine verstärkte Forschungstätigkeit eingesetzt, sowohl im Rahmen der Organisationen der Vereinten Nationen (5) und auf nationaler Ebene in den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (6). Neben öffentlich geförderter Auftragsarbeit lagen in Nairobi unzählige Beiträge von Individuen und Gruppen vor, die als Wissenschaftlerinnen und/oder als Betroffene durch die Analyse ihrer Lage zu deren Änderung beitragen wollten.

Auf der Grundlage dieses Materials wurden während der Konferenz die Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women (FLS), die "Zukunftsweisenden Strategien zur Förderung der Frau", erarbeitet und mit Konsensus angenommen. Diese FLS legen in fünf Kapiteln nicht nur die zukünftigen Richtlinien für Frauenförderung fest, sondern gehen auch auf die Kooperation auf internationaler und regionaler Ebene ein. Der Umsetzungsprozeß der FLS auf nationaler Ebene, zu dem sich die Mitgliedsstaaten verpflichteten, sollte durch Mechanismen der Koordination und Überwachung auf nationaler und regionaler Ebene unterstützt werden.

Diese Umsetzung ist heute ohne Teilnahme der Nichtstaatlichen Organisationen (Non-Governmental Organisations, NGOs) nicht mehr denkbar, die in Nairobi vehement an die Öffentlichkeit traten. Parallel zur offiziellen Konferenz der Regierungsdelegationen fand ebenfalls unter den Schirmherrschaft der UNO, das Forum der NGOs statt. Jeden Tag gab es rund hundert Sitzungen und Debatten, traten Arbeitsgruppen zu den verschiedensten Problemen zusammen. Das Forum bot ein breitestes gefächertes Spektrum von Diskussions- und Informationsthemen, die sich auf fast alle Bereiche der Frauenpolitik oder des Interesses der Frauen bezogen. Die tausenden Teilnehmerinnen aus allen Ländern gehörten entweder verschiedenen Gruppen, Vereinigungen und Bewegungen an oder vertraten als Einzelpersonen alle möglichen Richtungen. Eine Grundtendenz aber zog sich durch diese Veranstaltungen der Parallelkonferenz: nicht die unhinterfragte Integration der Frau in bestehende Systeme, sondern die Veränderung der Systeme durch die Frau, nicht ein gesondertes Programm für Frauen, sondern eins für die Gesellschaft aus der Sicht der Frau für

alle wurde angestrebt.

Bereits im Herbst 1985 begannen auf internationaler Ebene Aktivitäten, um die Umsetzung der Strategien der FLS auf nationaler Ebene zu fördern, zu intensivieren und zu überwachen.

Von der Thematik her wird heute dem Komplex "Frauen und Entwicklung" allgemein besondere Bedeutung zugesprochen, da Entwicklung mit den Bereichen Gleichstellung und Frieden eng verknüpft ist. Diese Thematik wurde und wird auf dem Hintergrund der weltweiten Wirtschaftskrise betont, "die in keinem Land dazu führen dürfte, die Bemühungen der Frauen um eine volle und diskriminierende Beteiligung am gesellschaftlichen Entwicklungsprozeß als nicht vorrangig zurückzustellen. Wenn diese Krise jedoch negative Auswirkungen für die gesamte Bevölkerung hat, so hat sie dies erst recht für die Frauen in den Industrieländern und noch weitaus mehr für die Frauen in den Entwicklungsländern (7). Es wurde schon in Nairobi klargemacht, daß die Frauen sich der politischen und wirtschaftlichen Probleme, die sich heute noch immer stellen, voll und ganz bewußt sind, daß aber, ob Krise oder nicht, sie auf allen Ebenen an den die Gegenwart und die Zukunft betreffenden Entscheidungen teilnehmen müssen.

Vorgesehene jährliche Tagungen der Kommission für den Status der Frau (Commission on the Status of Women) und die offiziellen Berichte der Staaten an die Kommission werden in Zukunft zur Bewertung der nationalen Umsetzung der FLS dienen. Eine gesonderte Sichtung und Bewertung des erreichten Fortschritts in der Umsetzung der FLS wird zweijährig und eine längerfristige Bewertung alle fünf Jahre abgehalten werden und zur Koordinierung der nationalen Aktivitäten beitragen.

Je fünf Prioritätsthemen zu Gleichstellung, Entwicklung und Frieden sollen in Zukunft eine straffere, aktionsorientierte Diskussion und eine gezielte Umsetzung ermöglichen. Für den Teilbereich Entwicklung wurden 1987 folgende Schwerpunkte festgelegt (8):

1. Probleme der Frauen im ländlichen Raum, unter besonderer Berücksichtigung von Nahrung, Wasserversorgung, landwirtschaftlicher Technologie, ländlicher Erwerbstätigkeit, Transportwesen und Umwelt;
2. Bildung und Alphabetisierung, Erwerbstätigkeit, Gesundheits- und Sozialversorgung, inter alia Familienplanung und Kinderversorgung bzw. -betreuung;
3. Negative Auswirkungen der gegenwärtigen internationalen Wirtschaftskrise auf den Prozeß der Verbesserung der Lage der Frau;

4. Institutionen und Einrichtungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene, die die wirksame Beteiligung der Frauen am Entwicklungsprozeß fördern, einschließlich der NGOs;
5. Integration der Frauen in den Entwicklungsprozeß.

Parallel zu den globalen Bemühungen der Vereinten Nationen stehen die für Österreich relevanten Initiativen des Europäischen Parlaments und vor allem des Entwicklungshilfekomitees (Development Assistance Committee, DAC), bzw. dessen Experten-Komitees für Frauen in Entwicklung (Women in Development, WID) der OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). Während innerhalb der Mitgliedsstaaten der OECD die Gruppe der nordischen Länder und die Niederlande bereits seit längerem die Zusammenarbeit auf dem Gebiet Frauen in Entwicklung durch laufende Aktivitäten vorantreiben, ist von seiten Österreichs noch kein Angleichen an die Mitgliedsstaaten zu beobachten.

Der Grundtenor der Diskussion auf dieser Ebene ist, daß die volle Einbeziehung der Frauen in den Entwicklungsprozeß Strategien brauche, die dem jeweiligen Entwicklungsstand des Landes entsprächen. Wichtig sei aber vor allem, daß dieser Prozeß von einer breiten Basis getragen werde und der aktiven Rolle der Frau in der nationalen Entwicklung Rechnung trage. Er solle Frauen nicht nur ermächtigen, als Entscheidungsträgerinnen aufzutreten, sondern solle ebenso Gleichstellung und Autonomie fördern. Weiters wurde immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen, daß diese Entwicklung sektorübergreifend und in den jeweiligen Gesamtentwicklungsplan integriert sein müsse. Außerdem wurde auch in diesem Rahmen auf die Bedeutung von Frauenorganisationen, von Frauenabteilungen, von Koordinationsstellen für Frauenbelange in Ministerien, in Planungsgremien und Ausschüssen hingewiesen, die notwendig seien, um eine frauenrelevante Behandlung und Durchführung von nationaler Entwicklungsplanung zu gewährleisten. Aber auch diese institutionellen Vorgaben sowie die Bereitstellung entsprechend großer finanzieller Ressourcen würden nicht wirksam werden, wenn sie von höchster politischer Ebene her unterstützt würden. Nur so könnten die gegenwärtig ungleichen Bedingungen und Strukturen verändert werden, die Frauen weiterhin den Status von zweitrangigen Personen verleihen und frauenrelevanten Themen geringere Prioritäten einräumen (9).

Neben diesem integrierten Ansatz werden von DAC/WID typische Frauenprojekte mit Frauen als primärer Zielgruppe als legitimer Ansatz, gesellschaftliche Benachteiligungen aufzuheben, gesehen. Außerdem sei es

notwendig, um eine Besserstellung der Frauen in den Entwicklungsländern zu erreichen, eine Überprüfung der laufenden Projekte und Ziele vorzunehmen und einen neuen Zugang zu finden.

Ein umfassender Zugang zum Entwicklungsprozeß, d.h. kein Abdrängen in den Sozialbereich, sei notwendig. Verlangt wird eine strukturelle Veränderung im wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Gesamtprozeß, da die Hindernisse zur Förderung der Frau in der Praxis zumeist in der Kombination dieser Faktoren zu finden sei.

In den Verwaltungsapparaten der DAC-Mitgliedsländer sollten Arbeitsmethoden und Instrumente festgelegt werden sowie genügend Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden, um die Umsetzung der FLS zu ermöglichen. Die Mitgliedsstaaten sollten ihre eigenen WID-Gruppen einsetzen, in denen Frauen arbeiten sollten, die Expertinnen auf dem Gebiet der Entwicklungs-Zusammenarbeit sind, aber ebenso Vertreterinnen von NGO-Gruppen und Entsenderorganisationen sollten darin vertreten sein.

Ein allererster Ansatz von Seiten Österreichs, den Aufforderungen der OECD nachzukommen, bestand in dem Einsetzen einer ad hoc-Expertengruppe unter Federführung des Frauenstaatssekretariats. Obwohl diese Gruppe die notwendigen Schritte zu einer politischen Umsetzung des Mandats erarbeitete, wurde dieser Prozeß nach den ersten erfolgreichen Vorbereitungsarbeiten mit der Erklärung mangelnder finanzieller Ressourcen unterbrochen.

Im nicht-staatlichen Bereich der Zusammenarbeit für Frauen und Entwicklung haben sich mit und nach Nairobi die Initiativen der NGOs verstärkt. Der entwicklungspolitische Beitrag von NGOs wird heute von Entsender- und Empfängerorganisationen als besonders wesentlich für die volle Teilnahme von Frauen im Entwicklungsprozeß bewertet.

Schon in den Jahren vor der Weltfrauenkonferenz in Nairobi hatten NGOs Kooperationsnetze aufgebaut, hatten einen integrierten Zugang in der Programmplanung und -durchführung verfolgt und hatten versucht - viel stärker als staatliche Hilfsorganisationen - sektorübergreifend zu arbeiten, z.B. die Steigerung der Kapazität im Einkommensbereich mit der der Organisation von kooperativen Unternehmen und der von Gesundheitsvorsorge und -versorgung zu verbinden. Obwohl NGOs je nach ihrer Einbettung in anderen Organisationen und nach ideologischer Zugehörigkeit sehr unterschiedlich an Strategien und Programme herangehen, scheinen die eher erfolgreichen unter ihnen einige grundlegende Gemeinsamkeiten zu haben:

Sie ziehen Frauen aus armen Bevölkerungsgruppen zur Planung und

Durchführung von Programmen und Projekten heran; sie vermeiden eine Praxis der Fürsorge; sie zielen realistisch darauf ab, daß Projekte sich nach geraumer Zeit selbst tragen können; sie setzen eher technisch qualifizierte Personen mit entsprechender beruflicher Erfahrung statt wohlmeinender aber nichtqualifizierter freiwilliger Helfer ein und sie fördern die Kapazität zu integrierten Programmen, in denen die sehr begrenzten Ressourcen der Frauen an Kraft, Geld und Zeit am besten eingesetzt werden können.

Nach Nairobi - bestärkt durch den Erfolg des NGO-Forums im Rahmen der Weltfrauenkonferenz - wurden und werden weiterhin Versuche unternommen, die mögliche Rolle von NGOs in Industrieländern und in Entwicklungsländern auszuweiten und gezielt NGOs in sogenannten Kooperationsnetzen zusammenzufassen, um gemeinsam national, regional oder international vorzugehen. Diese Initiativen gehen hauptsächlich von Ländern aus, die auf einer Tradition von Basisbeteiligung und Mitbestimmung aufbauen können. Für Österreichs NGOs könnte dabei das Kooperationsnetz der "Organisation der Frauen, die in Europa in Entwicklungs-NGOs arbeiten", das unter dem Namen "Women in Development Europe" (WIDE) läuft, von Bedeutung sein (10).

Ein Aktionsplan zur Umsetzung der FLS im Unterbereich Frauen und Entwicklung wurde von WIDE zu folgenden vier Bereichen erarbeitet:

1. Entwicklungsprojekte und -programme
2. Bildung und Entwicklung
3. Verbreitung von Information und Lobbying
4. Rolle und Funktion der Frauen in NGOs, die im Entwicklungsbereich arbeiten.

Da die vorliegende Darstellung nicht als Gesamtübersicht, sondern als Anregung zur Diskussion über mögliche Aktivitäten zur Umsetzung der FLN in Österreich gedacht ist, wird nur auf jene Elemente in diesem Aktionsplan eingegangen, die von der üblichen Praxis abweichen.

Im ersten Bereich will WIDE europaweit die Einbeziehung von Frauen aus Entwicklungsländern in den Projektplanungsprozeß europäischer NGOs fördern, besonders durch den direkten Austausch von Erfahrungen im Bereich aller Stufen der Projektarbeit, d.h. der Planung, Durchführung und Bewertung.

Der Aktionsplanpunkt Bildung und Entwicklung zielt darauf ab, das Bewußtsein und das Wissen der europäischen Partner in der Entwicklungszusammenarbeit von der Rolle und der Position der Frauen in

Entwicklungsländern zu stärken. Auch in diesem Bereich soll die Information direkt von Frauen und Männern aus Entwicklungsländern kommen, sich von der eurozentrierten Darstellung lösen und die in Entwicklungsländern vorhandene Kapazität zur selbstbestimmten Hilfe zeigen. Ein weiteres Ziel im Rahmen der Entwicklungsbildung bzw. -erziehung ist eine Stärkung der Solidarität mit Frauen in Entwicklungsländern durch das Bewußtwerden jener Elemente, die Frauen in Industrie- und Entwicklungsländern unterdrücken.

Verbreitung von Information soll über den frauenrelevanten Aspekt hin zu einem Umdenken der gesamten nationalen Strategien in der Entwicklungszusammenarbeit führen. Durch Lobbying sollen Entscheidungsträger dazu gebraucht werden, nicht nur unterdrückte Länder, sondern auch unterdrückte Bevölkerungsteile als Prioritäten in die Zusammenarbeit aufzunehmen.

Der vierte und letzte Punkt dieses europäischen NGO-Aktionsplans zielt vorrangig darauf ab, durch Infragestellen von geschlechtsspezifischen Hierarchien innerhalb der eigenen NGOs die Frage von Frau, Gesellschaft und Entwicklung zu relativieren und Machtstrukturen aufzuzeigen.

Ohne die Verdienste und den Einsatz derjenigen, die sich mit der Problematik Frau und Entwicklung in Österreich beschäftigen, zu schmälern, hat Österreich auf diesem Gebiet nicht viel vorzuweisen und bleibt weit hinter anderen vergleichbaren Ländern zurück. Diese kurze Darstellung einiger Versuche, die FLS umzusetzen - einem Vorhaben, zu dem sich auch Österreich verpflichtet hat - soll als Anregung verstanden werden, alle an dem Thema interessierten Kräfte aus dem Bereich der Forschung, dem staatlichen und dem nicht-staatlichen Entwicklungsbereich, zu gemeinsamem Vorgehen anzuregen.

Anmerkungen

- (1) Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Nairobi, 15 - 26 July 1985 (A/CONF.116/28/Rev.1), New York, United Nations, 1986.
- (2) The Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women, New York, United Nations, 1986.
- (3) World Survey on the Role of Women in Development: Report of the Secretary-General (A/CONF.116/4), New York, United Nations, 1985.
- (4) The Nairobi Forward-Looking Strategies ..., op. cit., S. 55 - 65.
- (5) So wurde z.B. eine erste gesammelte Datenbank zu Frauen zusammengestellt, siehe dazu: Selected Statistics and Indicators on the Status of Women: Report of the Secretary General (A/CONF.116/10), New York, United Nations, 1985.

- (6) Von Österreich wurde z.B. der Bericht über die Situation der Frau in Österreich (Frauenbericht 1985), Bundeskanzleramt, Wien, 1985, vorgelegt.
- (7) Bericht über die Ergebnisse der UNO-Konferenz in Nairobi zum Abschluß des Jahrzehnts der Frau (A2-47/86), Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments, Serie A, 21. Mai 1986, S. 16.
- (8) Future Programme of Work and Provisional Agenda for the thirty-second Session of the Commission on the Status of Women (E/CB.6/1987/L.14), 15. Jänner 1987.
- (9) Follow-up of the "Nairobi Forward Looking Strategies for the Advancement of Women" in the Development Policy of DAC Members (DAC/WID(86)3), Paris, OECD, 3. Jänner 1986.
- (10) Short Report: Women in Development Post-Nairobi Strategy Meeting, 17 - 20 November 1985, Amsterdam, ICDA, Brüssel.

Mechtild Petritsch-Holaday
Schottengasse 3A, 2. Hof, 4. Stiege
Tür 51
A-1010 Wien